

UNIwersytet w Białymstoku
WYDZIAŁ PRAWA



Anna Borkowska-Minko

**Ograniczenia prawne agitacji wyborczej
ze szczególnym uwzględnieniem
sądowego „trybu wyborczego”**

Rozprawa doktorska przygotowana
w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Systemów Politycznych
pod kierunkiem
dr. hab. Grzegorza Kryszenia, prof. UwB

Białystok 2020

*Dla Róży i Kseni,
aby w życiu potrafiły dokonywać trafnych wyborów.*

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	6
WSTĘP	7
ROZDZIAŁ I. FUNKCJE I STANDARDY DEMOKRATYCZNEGO PRAWA WYBORCZEGO	15
1. Funkcje wyborów w państwie demokratycznym	16
2. <i>Free and Fair Elections</i> , czyli międzynarodowe standardy i dopuszczalne ograniczenia demokratycznego prawa wyborczego	24
3. Rola mediów w zachowaniu pluralizmu politycznego podczas wyborów	32
4. Rola sądownictwa w ochronie procesu wyborczego	36
ROZDZIAŁ II. AGITACJA WYBORCZA W POLSKIM SYSTEMIE WYBORCZYM. UWARUNKOWANIA INSTYTUCJONALNO-PRAWNE	41
1. Pojęcie kampanii i agitacji wyborczej – przesłanki i podmioty	41
2. Typy analityczne agitacji wyborczej	49
3. Horyzontalna agitacja wyborcza	53
4. Wertykalna agitacja wyborcza	57
5. Internet – diagonalna agitacja wyborcza	64
6. Finansowanie kampanii i agitacji wyborczej	67
ROZDZIAŁ III. AGITACJA WYBORCZA A WOLNOŚĆ RYWALIZACJI WYBORCZEJ. GWARANCJE PRAWIDŁOWEGO PRZEBIEGU PROCESU WYBORCZEGO	73
1. Wolność rywalizacji wyborczej jako istotna cecha wolnych wyborów	74
2. Typologia prawnych gwarancji prawidłowego przebiegu procesu wyborczego na gruncie polskiego prawa wyborczego	82

3. Przesłanki ograniczeń prawnych prowadzenia agitacji wyborczej w Kodeksie wyborczym z dnia 5 stycznia 2011 r. 90

ROZDZIAŁ IV. OGRANICZENIA AGITACJI WYBORCZEJ W POLSKIM PRAWIE 99

1. Zakazy agitacji a Kodeks wyborczy 100
2. Ograniczenia agitacji a Kodeks karny 108
3. Problem dopuszczalności prowadzenia agitacji wyborczej poza kampanią wyborczą (zjawisko „prekampanii”) 109
4. Cisza wyborcza 113

ROZDZIAŁ V. SĄDOWY „TRYB WYBORCZY” JAKO OGRANICZENIE AGITACJI WYBORCZEJ. POLSKIE PRAWO WYBORCZE 1990-2011 118

1. Wyborcze ordynacje samorządowe 120
2. Ordynacja prezydencka 128
3. Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu 140
4. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego 149
5. Prawo do sądu i gwarancje procesowe w prawie wyborczym 1990-2011 151

ROZDZIAŁ VI. SPECYFIKA „TRYBU WYBORCZEGO” W ŚWIETLE ARTYKUŁU 111 KODEKSU WYBORCZEGO 154

1. Artykuł 111 Kodeksu wyborczego a inne regulacje prawne (Kodeks cywilny, Kodeks karny, Prawo prasowe) 156
2. Legitymacja procesowa i ciężar dowodu 159
3. Przyspieszony tryb 24-godzinny 162

ROZDZIAŁ VII. ARTYKUŁ 111 KODEKSU WYBORCZEGO W PRAKTYCE SĄDOWEJ. ANALIZA SOCJOLOGICZNO-PRAWNA 165

1. Zakres sądowych badań, metodologia i elementy procesu badawczego 165
2. Postępowania w „trybie wyborczym” w sądach okręgowych w Polsce (2011-2017). Wyniki badań 172
3. Artykuł 111 Kodeksu wyborczego w orzeczeniach sądów apelacji białostockiej (2011-2017) 174

4. Wnioski z badań	206
ZAKOŃCZENIE	210
BIBLIOGRAFIA	214
SPIS TABEL, RYSUNKÓW I WYKRESÓW	242

WYKAZ SKRÓTÓW

AWS – Akcja Wyborcza „Solidarność”
BIP – Biuletyn Informacji Publicznej
Dz. U. – Dziennik Ustaw
EIU – *Economist Intelligence Unit*
IDEA – *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*
JOW – jednomandatowy okręg wyborczy
Kc – Kodeks cywilny
Kk – Kodeks karny
KRRiTV – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
Kw – Kodeks wyborczy
KWW – komitet wyborczy wyborców
LPR – Liga Polskich Rodzin
OBWE – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
ODHIR – *Office for Democratic Institutions and Human Rights*
OSCE – *Organization for Security and Cooperation in Europe*
PE – Parlament Europejski
PiS – Prawo i Sprawiedliwość
PKW – Państwowa Komisja Wyborcza
PO – Platforma Obywatelska
PRL – Polska Rzeczpospolita Ludowa
PSL – Polskie Stronnictwo Ludowe
RP – Rzeczpospolita Polska
SLD – Sojusz Lewicy Demokratycznej
SA – Sąd Apelacyjny
SN – Sąd Najwyższy
SO – Sąd Okręgowy
SR – Sąd Rejonowy
TK – Trybunał Konstytucyjny
TVP – Telewizja Polska
UE – Unia Europejska
UW – Unia Wolności

WSTĘP

Teoria lustra (*mirror theory*) zakłada, że wybrany organ przedstawicielski jest odzwierciedleniem zróżnicowanego społeczeństwa¹. W stanie idealnym każda odrębna, czy nawet marginalna opinia miałaby swoje odbicie w proporcjach składu organów przedstawicielskich. Truizmem jest twierdzenie, iż praktyka życia społeczno-politycznego odbiega od tego stanu, a bywa, że „lustro” bardziej zniekształca, niż wierne odbija obraz wybranego przez Suwerena ciała – organu władzy. Nie zmienia to faktu, że społeczeństwo pretendujące do bycia demokratycznym (lub jak pisze Robert A. Dahl – poliarchicznym²) winno mieć możliwość wskazania spośród siebie w wyborach „najlepszych z najlepszych”; jak pisał, już dwa wieki temu, filozof i teoretyk władzy John S. Mill: „ideału najlepszej formy rządu szukać należy w jednej z odmian systemu reprezentacyjnego”³. Jednak, kontynuując myśl J.S. Milla, „mechanizm polityczny nie działa sam z siebie. Tak jak początek jego był dziełem ludzkim, tak też musi on być poruszany przez ludzi, i to nawet przez ludzi pospolitych”⁴.

Licentia poetica skłania do postawienia pytania, w jaki sposób „pospolity” może wskazać „najlepszego” i czy ten „pospolity” ma pewność, że ten „najlepszy” objawia jemu prawdę? Oczywiście można uznać, że świadomość wyboru, znajomość poglądów „najlepszego” jest wystarczającą ochroną interesów „pospolitego”, ale gdyby tak było, nie trzeba by tworzyć żadnych mechanizmów ochronnych; wydaje się jednak, że takie mechanizmy muszą być. Wprawdzie Joseph A. Schumpeter stwierdził, iż „typowy obywatel, skoro tylko wkracza w sferę polityki, spada na niższy poziom sprawności umysłowej”⁵, mimo wszystko, nawet tak krytyczne podejście nie prowadzi do wniosku, że obywatelowi – wyborcy, nie należy się żadna obrona, ni ochrona jego, być może nie do końca uświadomionych lub zdefiniowanych interesów. Zatem w prawie wyborczym, w aspekcie prawnym oraz aspekcie etycznym, zmierzamy do rozważenia kwestii: w jaki sposób można ochronić obywatela – wyborcę przed informacją nieprawdziwą, nierze-

¹ H. Pitkin, *The concept of Representation*, Berkeley 1967. Por. M. Brito Vieira, D. Runciman, *Reprezentacja*, tłum. K. Sosnowska, Warszawa 2011, s. 11 i n. Por. A. Żukowski, *Światowe tendencje zmian w prawie wyborczym*, [w:] *Problemy konstytucyjne*, red. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, Olsztyn 2015, s. 13-14.

² Stworzona i rozwijana przez R. A. Dahla politologiczno-socjologiczna koncepcja poliarchii. Zob. R. A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, przeł. S. Amsterdamski, Warszawa 2012. Por. R. A. Dahl, *O demokracji*, Kraków, 1998. Zob. także R. A. Dahl, *Polyarchy, Pluralism and Scale*, „Scandinavian Political Studies”, Vol. 7, Bergen 1984, s. 225-240.

³ J. S. Mill, *O rządzie reprezentacyjnym*, przeł. G. Czernicki, Kraków 1866, s. 46.

⁴ *Ibidem*, s. 17.

⁵ J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, przeł. M. Rusiński, Warszawa 2009, s. 327.

telną, ze strony kandydatów pretendujących do stanowisk państwowych pochodzących z wyborów, aby ich wybór nie był oparty o fałszywe przesłanki?

Jedną z odpowiedzi na tak postawione pytanie byłoby przeprowadzanie po każdym wyborach, rzetelnych i skrupulatnych badań socjologicznych na szeroką skalę, przede wszystkim w tych okręgach wyborczych, w których pojawiały się podczas kampanii wyborczej informacje nieprawdziwe, by zweryfikować, czy wejście w obieg tych informacji nie ukształtowało wadliwie głosu wyborców? Jednak zaraz pojawia się pierwsza wątpliwość – o jakim czasie „po wyborach” mówimy: o tygodniu, miesiącu, roku? Poza tym, prawna zasada alternacji władzy wskazuje na czasowość wyboru, który zawsze (po zdefiniowanym w przepisach okresie) może zostać przez wyborcę ponowiony lub zmieniony. Kolejna wątpliwość, to z pewnością niemały koszt badań, a gdyby nie wykazały one znaczących uchybień, czy warto go ponosić?

Z drugiej strony, gdyby badania jednak doprowadziły do konkluzji, że fałszywa informacja miała znaczący wpływ na wynik wyborczy, czy to oznacza, że na podstawie badań należy przerywać kadencję i ogłaszać nowe wybory? I tu rodzi się następne pytanie, czy chaos powodowany kolejnymi, a być może jeszcze i następnymi wyborami, nie zdestabilizuje sytuacji w państwie. Powtórzenie wyborów w Polsce, w małych okręgach wyborczych, w gminach do 20 000 mieszkańców, w systemie większościowym byłoby organizacyjnie nietrudne, podobnie z wyborami do Senatu, gdzie mamy obecnie *de facto* JOW-y, czyli jednomandatowe okręgi wyborcze, nie wspominając o wyborach prezydentów miast, burmistrzów, wójtów. Trudniej z wyborami do Sejmu i systemem proporcjonalnym, gdzie agitacja wyborcza dotyczy jednocześnie i równocześnie ponad 30 mln ludzi uprawnionych do głosowania. Znamiennym jest, że w ciągu ostatnich 30 lat w Polsce, mimo protestów składanych w Sądzie Najwyższym, sędziowie nie orzekli o powtórzeniu wyborów parlamentarnych w całości⁶. Sąd bada liczbę protestów i dowody na ewentualne fałszerstwa, ale nigdy nie pyta bezpośrednio wszystkich wyborców, czy kandydat mówił im prawdę? Jak zatem doprowadzić do prawdopodobieństwa granicznego z pewnością, że wybór wyborcy nie został zdeformowany nieprawdziwą informacją? Jak skonstruować taki mechanizm, który jeszcze przed dniem głosowania, wytrąci z obiegu fałszywą informację, mogącą ukształtować opinię, a co za tym idzie głos wy-

⁶ Tylko raz, w 2005 r. Sąd Najwyższy częściowo unieważnił wybory do Senatu i nakazał ponownie przeprowadzenie głosowania, ale tylko w jednym okręgu wyborczym nr 27 (miasto Częstochowa i cztery okoliczne powiaty). W powtórzonych wyborach wygrali ci sami kandydaci, którzy wygrali wcześniej. Por. <https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/dlaczego-w-2005-r-uniewazniono-wybory-w-czestochowie-jedyna-taka-decyzja-sadu-najwyzszego,980097.html>, dostęp: październik 2019.

borcy?

Cofnijmy się do 1995 r., gdy w Polsce, podczas wyborów prezydenckich, doszło do chyba najgłośniejszej w najnowszej historii po 1989 r. sytuacji jednoznacznej etycznie, ale niezdefiniowanej wówczas prawnie. Chodziło o dywagacje na temat wyższego wykształcenia kandydata Sojuszu Lewicy Demokratycznej na Prezydenta RP – Aleksandra Kwaśniewskiego. Podczas kampanii wyborczej A. Kwaśniewski przekonywał, że ma wyższe wykształcenie, jednak po pewnym czasie wyszło na jaw, że studia ukończył, ale nie obronił pracy magisterskiej. Tygodniami trwały polityczne spory, czy doszło do „zatajenia prawdy” (czynu niekaralnego), czy „poświadczenia nieprawdy” (czynu karalnego). Na dzień przed ogłoszeniem ciszy wyborczej prorektor Uniwersytetu Gdańskiego oświadczył, że kandydat na prezydenta studiów nie ukończył, bo został skreślony z listy studentów⁷. Na nic zdało się niemal 600 000 protestów wyborczych obywateli, złożonych po dniu głosowania do Sądu Najwyższego i zarzuty, iż wybory zostały oparte na kłamstwie kandydata; ostatecznie A. Kwaśniewski został prezydentem. Ale już w kolejnych wyborach Państwowa Komisja Wyborcza wnikliwiej sprawdziła informacje zawarte w metryce kandydatów na najwyższy urząd w państwie.

Trzy lata później, w samorządowej ordynacji wyborczej⁸ pojawił się przepis, zgodnie z którym karze się, jeszcze w czasie kampanii wyborczej – tego, kto rozpowszechnia nieprawdziwe informacje zawarte w materiałach wyborczych. Powtórzeniem tego przepisu i jest art. 111 Kodeksu wyborczego z dnia 5 stycznia 2011 r.⁹, zunifikowanej ustawy dotyczącej wszystkich rodzajów wyborów. Zgodnie z dyspozycją wspomnianego przepisu wnioski w tzw. „trybie wyborczym” składać mogą tylko kandydaci i komitety wyborcze. Obywatele nie mają „dostępu” do tej fazy sądowego przedwyborczego ustalania, gdzie jest prawda, gdzie fałsz? Być może wynika to z problemu, jakim mogły by się okazać liczne wnioski o ukaranie, przecież nie trudno wyobrazić sobie kandydatów, którzy większość czasu w kampanii wyborczej, spędziliby wówczas na sali sądowej. Ustawodawca z obawy przed zalewem sądów w kampanii wyborczej wnioskami obywateli w „trybie wyborczym” ograniczył krąg wnioskodawców; zatem obywatel musi zdać się na sąd, który w imieniu obywatela ma ustalić prawdę. Sankcjami wynikającymi z przepisu o który mowa, są: sądowy zakaz rozpowszechniania informacji, sprostowanie, przeprosiny, przepadek materiałów wyborczych, zapłata na

⁷ Por. A. K. Piasecki, *Wybory w Polsce 1989-2011*, Kraków 2012, s. 85 i n.

⁸ Ustawa z dn. 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. 1998, nr 95, poz. 602.

⁹ Ustawa z dn. 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112, ze zm.

rzecz organizacji pożytku publicznego. Ale chyba najważniejszą, dorozumianą normą wynikającą z art. 111 Kodeksu wyborczego, jest poznanie przez wyborców prawdy, co może być najdotkliwszą karą dla pozywanego kandydata. Właśnie tego aspektu prawa wyborczego dotyczą przeprowadzane rozważania oraz badania empiryczne w ramach rozprawy doktorskiej, które zostaną zaprezentowane w niniejszej pracy.

Wychodzę z założenia, że przy stabilnie funkcjonującym otoczeniu wyborczym, czyli sprawnie działających organach i administracji wyborczej; jasnych przepisach prawa wyborczego (uchwalonych zgodnie z poszanowaniem zasad powszechności, równości, wolności, bezpośredniości i tajności głosowania); odpowiednich terminach kalendarza wyborczego; szeroko rozumianej równości szans kandydatów w wyborach – obywatel ma szansę w stopniu wystarczającym zapoznać się z programami wyborczymi kandydatów i dokonać świadomego wyboru. Jeśli powyższe warunki nie są spełnione, wówczas przepisy prawa wskazują sąd, jako tę instytucję, która może poprzez swoje orzeczenia przywrócić stabilność otoczenia wyborczego. Krajowy system prawny daje obywatelowi możliwość zaskarżenia procesu wyborczego po wyborach. Natomiast w trakcie trwającego procesu wyborczego, tylko kandydat i komitety wyborcze mają możliwość walki o swoje prawa przed sądem. To sąd ma narzędzia by ustalić stan zgodności wypowiedzi, bądź działań kandydatów/komitetów z rzeczywistością. Na sądzie poprzez realizację postępowań w „trybie wyborczym”, spoczywa odpowiedzialność, gdyż orzeczenie sądowe może przyczynić się do sukcesu albo klęski kandydata/komitetu. I to sąd, przychylając się do zdania Piotra Uziębły, „powinien decydować o tym, jakie środki należy zastosować, aby w maksymalnie szeroki sposób [...] sprostowania zostały upublicznione”¹⁰.

Tak poczynione założenia doprowadziły mnie do eksploracji akt sądowych postępowań w „trybie wyborczym” na przestrzeni niemal dekady (począwszy od 2011, od momentu wejścia w życie Kodeksu wyborczego, do 2017 r., włącznie z wyborami uzupełniającymi) w krajowych sądach okręgowych. Celem pracy była przede wszystkim charakterystyka i analiza prawna art. 111 Kodeksu wyborczego oraz związanej z nim praktyki sądowej. Chciałam sprawdzić czy, a jeśli tak, to jak często kandydaci/komitety wyborcze korzystają z przysługujących im narzędzi prawnych oraz co z tego wynika? W tym celu sporządziłam narzędzie badawcze – kwestionariusz ankiety, która (dzięki posiadanej wiedzy socjologicznej) pomogła w zbadaniu wielu aspektów poruszanego

¹⁰ P. Uziębły, *Kampania wyborcza: reguły fair play czy raczej wszystkie chwytły dozwolone?*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. nauk. J. Szymanek, Warszawa 2016, s. 256.

tematu. Okazało się, że instytucja postępowania w „trybie wyborczym” jest wykorzystywana przez kandydatów/komitety, jednakże warto *de lege ferenda* usprawnić ją, zwłaszcza w aspekcie terminowości wydawania orzeczeń przez sądy. W moim przekonaniu, prawo obywatela do skutecznego poznania orzeczenia sądu przed dniem wyborczym jest istotnym elementem budowy decyzji, na kogo wyborca-obywatel ostatecznie odda głos.

Podczas przygotowywania niniejszej pracy, posługiwałam się szeroką gamą metod badawczych, począwszy od metody prawnoporównawczej (analizy porównawczej instytucji prawnych), poprzez metodę formalno-dogmatyczną (interpretację norm prawnych), metodę historyczną (opis dynamiki zmian prawa wyborczego i jego ewolucji), kończąc na metodzie socjologicznej i wykorzystując elementy statystyki opisowej. Dysertacja składa się ze wstępu, siedmiu rozdziałów oraz zakończenia. Rozprawa pisana jest pod kątem prawnych aspektów prawa wyborczego, jednak sięgam również do literatury politologicznej, socjologicznej, filozoficznej, ekonomicznej, a także do głosów publicystów, którzy na bieżąco reagują na wydarzenia polityczne mające związek z wyborami i prawem wyborczym w Polsce. Wszak prawo wyborcze jest elementem systemu funkcjonowania państwa i siłą rzeczy nie pozostaje dziedziną przypisaną li tylko jednej nauce. Jeśli chodzi o literaturę prawniczą jest ona bogata w analizy postępowania sądów w okresie powyborczym, natomiast nie ma zbyt wielu opracowań, które odnoszą się do fazy przedwyborczej. Dlatego też na uwagę w niniejszej rozprawie zasługują zwłaszcza: Anna Rakowska-Trela, która przekrojowo traktuje w swoich publikacjach prawne aspekty kampanii wyborczej, jak również szczegółowo opisuje udział zawodowego pełnomocnika w postępowaniu w „trybie wyborczym”; Jacek Sobczak, który omówił w swoich pracach m.in. zagadnienie „mowy nienawiści” w kampaniach wyborczych; Jacek Sadowski, który przeprowadził badania nad postępowaniem w „trybie wyborczym” przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego; a także cytowany już P. Uziębło przedstawiający w swoich licznych pracach bardzo ciekawe analizy prawa wyborczego i wyborów (nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach). Ci, których opinii nie sposób pominąć w tej rozprawie, którzy odnoszą się do prawa wyborczego i jego konstytucyjnych konotacji, to m.in.: Bogusława Banaszak, Marek Chmaj, Kazimierz W. Czaplicki, Leszek Garlicki, Grzegorz Kryszewski, Krzysztof Skotnicki, Wiesław Skrzydło oraz Andrzej Sokala, a także wielu innych znakomitych autorów. W odniesieniach do sytuacji międzynarodowej korzystałam przede wszystkim z raportów OSCE/ODHIR, które rzucają światło na sposób funkcjonowania prawa wyborczego w innych pań-

stwach. Ważnym autorem, od którego na potrzeby niniejszej dysertacji zapożyczam termin „poliarchia”, jest Robert A. Dahl. Poszukując historyczno-politologicznych odniesień korzystam z dorobku m.in. Andrzeja K. Piaseckiego i Arkadiusza Żukowskiego. Posiłkuję się również bogatym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów powszechnych, które przeprowadzały postępowania z zakresu prawa wyborczego. Nie unikam w tekście odniesień do publicystyki, gdyż materia wyborcza jest w Polsce bardzo żywa i w zasadzie każde wybory przynoszą nowe pytania i czasem bardzo zaskakujące odpowiedzi¹¹.

W pierwszym rozdziale pracy poruszam ogólne zagadnienia związane z rolą wyborów w państwie demokratycznym i opisuję ich podstawowe funkcje: kreacyjną, legitymizującą, aktywizacyjno-integracyjną, programową i kontrolną. Wprowadzam pojęcie uniwersalnych zasad wyborczych: powszechności, równości, bezpośredniości, tajności głosowania oraz wolności wyborów. Próbuję szukać odpowiedzi na pytanie, czy istnieje *ius commune* prawa wyborczego, jednocześnie wskazując przykład *Code of Good Practice in Electoral Matters*, który mógłby stać się powszechnie obowiązującym aktem prawnym (przede wszystkim wśród państw należących do Rady Europy). Odnoszę się do istotnej we współczesnym świecie kwestii komunikacji społecznej poprzez media, a także ważnej roli, jaką pełni sądownictwo wyborcze w cyklu wyborczym. Te zagadnienia wprowadzają nas w kolejny rozdział pracy.

W drugim rozdziale wyjaśniam termin „agitacji wyborczej”, przedstawiam definicję legalną oraz nieoczywistą dla licznych różnicę między tym terminem, a określeniem „kampania wyborcza” w polskim prawie wyborczym. Zajmuję się uwarunkowaniami instytucjonalno-prawnymi agitacji wyborczej w polskim systemie wyborczym. Przeprowadzam autorską klasyfikację możliwych typów analitycznych agitacji wyborczej, biorąc pod uwagę kryterium rodzaju wyborów, sposobu oddziaływania, podmiotu prowadzącego agitację, kryterium emocjonalno-programowego, a także stopnia instytucjonalizacji oraz poziomu komunikacji. Ostatnią klasyfikację dzielę na: horyzontalną, wertykalną oraz diagonalną, co staje się moim punktem wyjścia do opisu modelu agitacji wyborczej w polskim prawie wyborczym. W rozdziale tym wyjaśniam także sposoby finansowania kampanii wyborczej wskazane w polskim prawie wyborczym, z tego względu iż sposób pozyskiwania środków na kampanię i agitację wyborczą jest jednym

¹¹ Przykładem może być instrumentalizacja prawa wyborczego podczas (trwającej w momencie powstania tej pracy) kampanii wyborczej przed wyborami prezydenckimi w 2020 r. (prowadzonej w cieniu epidemii SARS-CoV-2 w Polsce i na świecie), która z pewnością doczeka się solidnych opracowań naukowych.

z najważniejszych elementów otoczenia instytucjonalno-prawnego prowadzenia efektywnej agitacji wyborczej.

Rozdział trzeci ukazuje kluczowe znaczenie wolności rywalizacji wyborczej i uświadamia rolę sądu, jako gwaranta prawidłowego procesu wyborczego. W tym rozdziale wprowadzam kolejną klasyfikację – typologię prawnych gwarancji prawidłowego przebiegu procesu wyborczego, na gruncie polskiego prawa wyborczego: gwarancje normatywne, podmiotowo-przedmiotowe, kontrolne, a także gwarancje wynikające z etapów wyborczych. Rywalizacja wyborcza będzie wolna tylko wówczas, gdy będzie funkcjonowała w otoczeniu podstawowych (wymienianych już w rozdziale pierwszym dysertacji) zasad wyborczych: powszechności, równości, tajności, bezpośredniości oraz wolności wyborów. Zasady te zawarte są m. in. w polskim Kodeksie wyborczym, ale również w innych aktach prawnych, co zostanie szczegółowo opisane w kolejnym rozdziale pracy.

Przechodząc do rozdziału czwartego, prezentuję główne prawne zakazy dotyczące agitacji wyborczej, które zawarte są w Kodeksie wyborczym, jak i w Kodeksie karnym. Poruszam również kwestie nieuregulowane prawem, jak „prekampania”, która jest pozaprawną formą promocji, nieznaną prawu wyborczemu, prowadzącą do braku kontroli wydatków na kampanię i agitację wyborczą, obniżającą równość szans kandydatów i komitetów w wyborach. Zajmuję się też zagadnieniem ciszy wyborczej, pytając, czy we współczesnym zmediatyzowanym świecie cisza wyborcza nie jest fikcją?

W rozdziale piątym przechodzę do rozważań na temat sądowych zakazów i ograniczeń prawnych prowadzenia agitacji wyborczej w szerszym kontekście. Opisuję zmiany ewolucyjne i rewolucyjne polskiego prawa wyborczego w latach 1990 – 2011 (czyli do momentu wejścia w życie przepisów Kodeksu wyborczego), poprzez pryzmat przepisów ordynacji wyborczych odnoszących się do postępowań w „trybie wyborczym”. Takie spojrzenie wstecz na tworzące się prawo wyborcze i sposoby ograniczania agitacji wyborczej pozwala na uchwycenie istoty zmian, jakie zaszły przez dwie dekady, zanim ustawodawca zdecydował się na uchwalenie jednego zbioru prawa wyborczego w Polsce – Kodeksu wyborczego.

Dwa ostatnie rozdziały są ze sobą powiązane, gdyż rozdział szósty jest wstępem teoretycznym do rozdziału siódmego i praktycznej analizy art. 111 Kodeksu wyborczego, czyli przepisu, poprzez który realizuje się sądowa ochrona kandydatów/komitetów, a przede wszystkim obywateli podczas wyborów. Postępowanie w tzw. „trybie wyborczym” jest instrumentem prawnym, który wspomaga uczciwość i rzetelność prowadzo-

nej podczas kampanii – agitacji wyborczej. Poruszam zagadnienia legitymacji procesowej, ciężaru dowodu, przyspieszonego sądowego trybu 24-godzinnego. Następnie przechodzę do praktyki sądowej i dokonuję analizy socjologiczno-prawnej materiału badawczego, który zebrałam w polskich sądach. Punktem wyjścia jest liczba postępowań sądowych w „trybie wyborczym” w Polsce od 2011 r. (od momentu wejścia w życie Kodeksu wyborczego) do 2017 r. (włącznie z wyborami uzupełniającymi, które siłą rzeczy są poza głównymi terminami kalendarza wyborczego). Materiał badawczy w sądach pozyskiwałam w 2018 r. i na początku 2019 r. Przedstawiam ilościową analizę (posiłkując się metodami statystyki opisowej) postępowań w „trybie wyborczym”, jakie miały miejsce na terenie sądów okręgowych w całej Polsce, a także szczegółową charakterystykę ilościową i jakościową materiału pozyskanego w sądach apelacji białostockiej. Analiza zebranego materiału pozwoliła mi na wyciągnięcie interesujących wniosków, które przedstawiam w niniejszej rozprawie.

W pracy został uwzględniony stan prawny na dzień 31 grudnia 2019 r.

ROZDZIAŁ I

FUNKCJE I STANDARDY DEMOKRATYCZNEGO PRAWA WYBORCZEGO

Przy najlepszej konstytucji zła ordynacja może dać władzę w ręce ludzi, którzy będą ją gwałcili na każdym kroku, i poprowadzą państwo wbrew Konstytucji¹.

Ks. dr Kazimierz Lutosławski, 1922

W związku z tym, że termin „demokracja” jest pojęciem dość pojemnym², a wielość definicji nie ułatwia, ani nie zawęża pola jego interpretacji, na potrzeby naszych rozważań będę odwoływać się do poliarchicznej koncepcji (gr. *poli* – wiele, *arche* – władza) R. A. Dahla, który zakładał, że proces demokratyczny przewyższa inne sposoby rządzenia. „Po pierwsze, w stopniu nieosiągalnym w innych ustrojach sprzyja wolności – zarówno osobistej, jak i zbiorowemu samookreślaniu się; autonomii moralnej, do której skłania i do której dopuszcza; licznym wolnościom bądź to immanentnie związanym z procesem demokratycznym, bądź go warunkującym, bądź możliwym dlatego, że popierający demokrację skłonni są sprzyjać także innym wolnościom. Po drugie, proces demokratyczny przyczynia się do rozwoju człowieka, kształtuje jego umiejętność samookreślenia się, moralną autonomię, odpowiedzialność za własne decyzje. Wreszcie, jest najpewniejszym (choć niedoskonałym) sposobem, za którego pośrednictwem ludzie mogą bronić oraz dochodzić interesów i dóbr dzielonych z innymi”³. By proces demokratyczny mógł zaistnieć, muszą zostać spełnione niezbędne ku temu kryteria: 1) konstytucyjna kontrola nad politycznymi decyzjami rządu przez wybranych przedstawicieli; 2) alternacja władzy – w wyniku częstych, wolnych, uczciwych wyborów przeprowadzanych bez stosowania przymusu; 3) cenzus wieku wyborców (pełnoletniość); 4)

¹ K. Lutosławski, *Wstęp do Ordynacji wyborczej Sejmu i Senatu z 28 lipca 1922 r.*, Warszawa 1922, s. 3. Por. 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991-2016), Tom 1, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016, s. 77.

² Istnieje bogata naukowa literatura na temat pojęcia „demokracji”. Zob. m.in. Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 2006. J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, Warszawa 1992. A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, tłum. B. Janicka, M. Król, Kraków 1996. K. Popper, *Spółczesność otwarte i jego wrogowie*, tłum. H. Krahelska, W. Jedlicki, Warszawa 2006. Zob. także Ch. Tilly, *Demokracja*, Warszawa 2008. A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016. Por. D. Runciman, *Jak kończy się demokracja*, Warszawa 2019.

³ R. A. Dahl, *Demokracja...*, op. cit., s. 439.

biernie prawo wyborcze dla większości wyborców; 5) wolność słowa w zakresie polityki, krytyki rządu, sposobu sprawowania władzy; 6) nieskrępowany dostęp do źródeł informacji, którego ani rząd, ani żadna grupa interesu nie może zmonopolizować; 7) faktyczna swoboda tworzenia niezależnych organizacji i stowarzyszeń⁴.

Innymi słowy, bez przedstawicieli wybranych w wolnych wyborach przez obywateli mających do tego prawo oraz swobodnego dostępu do informacji i możliwości organizowania się – nie ma możliwości kontroli rządu sprawującego władzę nad tymi obywatelami. Kluczowym jest więc wybór odpowiednich przedstawicieli, a także sposób tegoż wyboru. Przejdę zatem do bardziej szczegółowego omówienia istotnych funkcji, jakie spełniają wybory w państwach określanych jako demokratyczne. Przytoczę przykłady standardów międzynarodowych i formułowanych dopuszczalnych ograniczeń prawa wyborczego. Odniosę się także do kwestii próby stworzenia jednolitego demokratycznego prawa wyborczego w ramach ponadnarodowych organizacji, jak chociażby Rada Europy. Wstępne rozważania pozwolą mi na wyjaśnienie i nakreślenie politologiczno-prawnego tła, które ma zasadnicze znaczenie w rozważaniach na temat wolności agitacji wyborczej, a z drugiej strony ograniczeń tej wolności, z uwzględnieniem sądowego „trybu wyborczego”.

1. Funkcje wyborów w państwie demokratycznym

Sąd Najwyższy definiując termin „wybory” (na gruncie art. 101 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵), podkreślił w swojej uchwale, że pojęcie to winno być rozumiane zarówno w sensie aktu zbiorowej woli wyborców prowadzącego do wyłonienia organu władzy ustawodawczej oraz deputowanych wyposażonych w określone kompetencje, jak również w sensie procedury, która wyrażenie tej woli umożliwia⁶. Celem wyborów jest dążenie do wyłonienia spośród obywateli tych przedstawicieli, którzy mając uprawomocnienie (legitymację) do sprawowania władzy, będą tę władzę wykonywać w imieniu i dla obywateli – wyborców. Nie jest to jednak jedyny cel wyborów, a typologii funkcji wyborów w literaturze zarówno politologicz-

⁴ *Ibidem*, s. 330.

⁵ Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

⁶ Uchwała SN z dn. 18 października 2012 r., III SW 4/12. Por. W. Sanetra, *Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 7-8, s. 7-23. Por. K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 11 i n.

nej, jak i prawniczej można znaleźć wiele, o czym poniżej.

Pisząc o funkcjach wyborów nie sposób pominąć stanowiska Dietera Nohlena, który uważał, że wybory mogą spełniać kilka funkcji jednocześnie i z punktu widzenia historycznego mogą współistnieć w różnej konfiguracji, dzięki czemu „zmiennosc w dostępnych funkcjach i celach jest na pewno jednym z tych czynników, które pozwalają wyborom skutecznie przystosować się do zmiennych warunków środowiskowych i wymogów systemu”⁷. Do funkcji wyborów zaliczył on: 1) legitymizację systemu politycznego i rządu, 2) przeniesienie zaufania obywatela na inną osobę i partię, 3) rekrutację elit politycznych, 4) reprezentację poglądów i interesów obywateli, 5) zależność instytucji politycznych od preferencji ogółu wyborców 6) mobilizację wyborców, 7) podnoszenie świadomości politycznej obywateli poprzez wyjaśnianie problemów i alternatyw politycznych, 8) kanalizowanie konfliktów politycznych, 9) kształtowanie wspólnej woli politycznej, 10) walkę o władzę, jako walkę na rzeczowe programy, 11) ukształtowanie parlamentarnej większości wyłaniającej rząd, 12) wyłonienie opozycji zdolnej kontrolować poczynania rządzących, 13) możliwość zmiany władzy⁸. Zdaniem D. Nohlena struktura społeczna, system polityczny i system partyjny są tymi czynnikami strukturalnymi, które determinują funkcje wyborów⁹.

Na gruncie krajowym o wyborach pisze m.in. A. Żukowski, wyliczając funkcje: 1) przeniesienie na przedstawicieli prawa do podejmowania decyzji w imieniu obywateli, 2) selekcję elit władzy, 3) funkcję kontrolną, 4) egzekwowania odpowiedzialności politycznej, 5) funkcję programową, 6) wyrażania woli wyborców, 7) funkcję zwierciadła opinii publicznej, 8) wyłaniania stabilnej większości rządowej¹⁰.

K. Skotnicki wskazuje więcej funkcji wyborów: 1) funkcję identyfikacji podstawowych problemów życia społecznego, politycznego i gospodarczego oraz sposobów ich rozwiązywania, 2) funkcję dyferencjacji poglądów wyborców, 3) rozwiązywania napięć społecznych, 4) funkcję programową (czy też polityczno-programową albo ideologiczną), 5) integracyjną, 6) wyrażenia woli wyborców, 7) kreacyjną, 8) odzwier-

⁷ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 30. O zmienności funkcji wyborczych, zob. także J. Raciborski, *Antynomie konstytucyjnych wartości w polskim prawie wyborczym*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 1, s. 6.

⁸ Wymienione funkcje należą do typu wyborów rywalizacyjnych (w odróżnieniu od wyborów nierywalizacyjnych i semirywalizacyjnych), do czego nawiążę w dalszej części rozprawy. D. Nohlen, *Prawo wyborcze...*, op. cit., s. 31. Por. także A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015, s. 32.

⁹ D. Nohlen, *Prawo wyborcze...*, op. cit., s. 397 i n. Zob. W. Wojtasik, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i Praktyka*, Katowice 2012, s. 46-47.

¹⁰ A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 12 i n.

ciędlenia poglądów wyborców, 9) wyłonienia stabilnej większości rządowej, 10) kreowania elit politycznych, 11) legitymująca, 12) kontrolną¹¹.

Również Bartłomiej Michalak w *Leksykonie prawa wyborczego*, multiplikuje funkcje wyborów wymieniając: 1) funkcję kreacyjną – obsadzanie stanowisk publicznych; 2) legitymizacyjną – uprawomocnienie przyszłych działań i decyzji rządu; 3) artykulacyjną, czyli wyrażania interesów i potrzeb społecznych; 4) selekcyjną, co można rozumieć jako rekrutację polityków przez obywateli; 5) kontrolną, czyli sposób kontroli wyborców nad rządzącymi; 6) mobilizacyjną, tzn. skupienie obywateli i grup społecznych wokół określonych wartości i programów politycznych; 7) edukacyjną – podniesienie świadomości obywateli w sferze społeczno-politycznej; 8) integracyjną – sprzyjanie budowaniu poczucia tożsamości grupowej, społecznej, narodowej; 9) kanalizacyjną, rozumianą jako skanalizowanie i instytucjonalizację konfliktów społecznych; 10) informacyjną, która sygnalizuje aktualny stan opinii publicznej; 11) władzotwórczą, poprzez wyłanianie rządzącej stabilnej większości i kontrolującej ją opozycji¹².

Z kolei G. Kryszewski wymienia funkcje wyborów: 1) kreacyjną, 2) legitymizującą, 3) polityczno-programową (inaczej określaną jako odzwierciedlenie obrazu opinii publicznej, struktury orientacji politycznych i interesów w społeczeństwie), 4) kontrolną oraz egzekwowania odpowiedzialność politycznej teraźniejszych mandatariuszy i ekipy rządzącej, 5) aktywizacji społeczeństwa¹³. Pozwolę sobie przytoczyć jeszcze jedną typologię, według B. Banaszaka, który pisze o kilku zasadniczych funkcjach wyborów: 1) kreacyjnej, 2) wyrażania woli wyborców, 3) legitymującej, 4) kontrolnej, 5) integracyjnej¹⁴. Wydaje się, że klasyfikacja B. Banaszaka, jest zbliżona do przedstawionej wcześniej u G. Kryszewskiego; jako że według mnie są to najistotniejsze i uniwersalne funkcje wyborów, dlatego będą podstawą dalszych rozważań.

Funkcja kreacyjna odnosi się do wykreowania, wyłonienia, wybrania składu osobowego wskazanego organu państwa, na określony czas. „Celem demokratycznych procedur wyborczych jest wyłonienie takich składów zgromadzeń przedstawicielskich, które by odzwierciedlały przekrój preferencji personalnych i politycznych społeczeń-

¹¹ K. Skotnicki, *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Olsztyn 25-27 kwietnia 2002, Olsztyn 2003, s. 129-144.

¹² B. Michalak, hasło: *funkcje wyborów*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 61-62.

¹³ G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. S. Bożyka, Białystok 2014, s. 171.

¹⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 265.

stwa, a poszczególni deputowani przystępowali do wykonywania swoich zadań, posiadając zaufanie obywateli, potwierdzone w akcie głosowania”¹⁵. Powróćmy do teorii lustra (*mirror theory*), wspomnianej we wstępie, w myśl której skład kreowanego organu winien odzwierciedlać skład społeczeństwa. Duże znaczenie w tej materii ma zastosowany system wyborczy (większościowy, proporcjonalny, mieszany), który może formować, ale i deformować rozkład mandatów po wyborach. W systemie proporcjonalnym mogą również pojawiać się problemy z wyłonieniem jednolitej politycznie i programowo większości parlamentarnej; jak wskazał w wyroku K 31/06 Trybunał Konstytucyjny „oprócz realizacji «matematycznej» sprawiedliwości rezultatów znane są efekty negatywne tych rozwiązań. Rozwiązania te prowadzą do poważnych trudności w wyłonieniu większości i stabilnych rządów, powodują zjawisko zwiększania liczby ugrupowań politycznych, a zarazem kształtowania się partii politycznych o monolitycznej strukturze, zhierarchizowanych i zdyscyplinowanych przez władzę przywódców krajowych. Mandatariusz staje się coraz bardziej wytworem partii, od której zależy jego reelekcja”¹⁶. I dalej: „Poważne skutki negatywne systemów proporcjonalnych z głosowaniem na listy kandydatów są zwalczane w różnych krajach przez techniki mieszane, wprowadzające proporcjonalność do systemów większościowych, a przyjmowane rozwiązania są bardzo różnorodne”¹⁷. Trybunał przyznał, że sposób wyboru i rozdziału mandatów jest zawsze pewną formą kompromisu między wyborami sprawiedliwymi (w których zawiera się równość materialna wyborów) a wyborami skutecznymi (dającymi trwałą większość w organie przedstawicielskim). Słowem: deformacje składu kreowanego organu, bez względu na system wyborczy, będą zawsze, chodzi o to, by były one jak najmniej istotne¹⁸. System wyborczy może doprowadzić do paradoksów i w okolicznościach, „gdy wyborcy mogą wybierać spośród więcej niż dwóch możliwości, wynik głosowania może nie pokrywać się z faktyczną wolą większości”¹⁹.

Dodatkowym, ważnym elementem funkcji kreacyjnej jest wyłanianie elit politycznych, „czyli pewnej grupy polityków, uzyskujących w następstwie weryfikacji wyborczej środki prawne do udziału w rozstrzyganiu o sprawach państwowych, formuło-

¹⁵ G. Kryszewski, *Prawo wyborcze...*, op. cit., s. 172.

¹⁶ Wyrok TK z dn. 3 listopada 2006 r., K 31/06.

¹⁷ *Ibidem*. Por. J. Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. I, Paris 1990, s. 270.

¹⁸ Por. K. Skotnicki, *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Toruń 2017, s. 81.

¹⁹ J. Błuszkowski, D. Mider, *Demokracja późnej nowoczesności*, Warszawa 2012, s. 76. Równie paradoksalny przykład podaje A. Zwoliński: „posiadanie 225 mandatów w parlamencie [w Sejmie – przyp. A.B-M] czyni władzę bezsilną i zagrożoną upadkiem, a posiadanie 231 mandatów pozwala jej dokonywać prawie dowolnych zmian w państwie”. Por. A. Zwoliński, *Dylematy demokracji*, Kraków 2010, s. 148.

wania i wyrażania woli politycznej społeczeństwa”²⁰.

Kolejna funkcja – legitymizująca²¹, oznacza przeniesienie uprawnień z wyborcy na wybranego przedstawiciela, dzięki temu przedstawiciel ma legitymację do podejmowania decyzji w interesie i w imieniu wyborcy; warto zaznaczyć, że legitymacja ma swój określony przepisami cykl, zakres czasowy, po którym może zostać (ale nie musi) odebrana przez wyborcę. Zgodnie z teorią reprezentacji społeczeństwo potrzebuje reprezentantów, aby móc działać, reprezentanci potrzebują społeczeństwa, aby mieć tytuł do działania²². Legitymacja uzyskana w wyniku wyboru daje silny tytuł prawny do rządu, z tego względu, iż „wybory legitymują [...] cały system polityczny i ekipę rządzącą mającą oparcie w większości parlamentarnej wyłonionej w wyborach”²³. G. Kryszewski wyróżnia dwa stopnie legitymizacji prawnej: 1) pierwotny (obejmujący reprezentantów i organy przedstawicielskie), 2) wtórny (nadający pełnomocnictwo organom przedstawicielskim do kolejnej legitymizacji, innych organów państwa)²⁴. Legitymizacja opiera się na przekazaniu władzy w wyniku przeprowadzenia wyborów zgodnych z regułami prawa, co oznacza, że ostatecznie wolę obywateli, narodu, społeczeństwa – Suwerena, „formułują jego przedstawiciele i jest ona przypisywana narodowi. Istnieje więc tylko jedna wola, reprezentantów, która jest wolą narodu. W takim jedynie sensie naród posiada wolę”²⁵. Giovanni Sartori konstatuje: „ludu rządzącego należy szukać tylko podczas wyborów”²⁶.

Co istotne, wybory winny odbyć się zgodnie z jasnymi wytycznymi oraz zostać przeprowadzone przez odpowiednio powołane do tego organy wyborcze. Każda ingerencja w reguły prawa wyborczego lub niezgodne z ustalonymi zasadami wskazywanie organów wyborczych, może powodować spadek zaufania do samej instytucji wyborów, a co za tym idzie, do zaufania do wybieranych przedstawicieli. Słabość legitymacji władzy i systemu rządów wiąże się ściśle również ze spadającą w niektórych krajach frekwencją wyborczą, gdyż „absencja wyborcza powoduje [...] słaby stopień akceptacji

²⁰ G. Kryszewski, *Prawo wyborcze...*, op. cit., s. 172.

²¹ Klasyczna teoria legitymizacji władzy według Maxa Webera uzasadnia sprawowanie władzy: tradycją, charyzmą, prawomocnością racjonalno-legalną. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, tłum. D. Lachowska, Warszawa 2002. Z kolei David Beetham pisze o trzech elementach legitymizacji władzy: regułach, przekonaniach, zachowaniach. D. Beetham, *Legitymizacja władzy*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, wyb. i oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa 1995.

²² M. Brito Vieira, D. Runciman, op. cit., s. 49.

²³ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 489.

²⁴ G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 25.

²⁵ M. Granat, *Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji)*, Lublin 1994, s. 10.

²⁶ G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1998, s. 115.

społeczeństwa dla władz, co powinno być postrzegane, jako symptom kryzysu demokracji”²⁷.

Funkcja aktywizacyjno-integracyjna społeczeństwa pozwala na „policzenie się” grup interesu, skupienie wokół jakiejś idei, wartości wspólnej dla większej grupy osób, co pozwala na realizację szerszego programu politycznego. Partycypacja w wyborach dla zdecydowanej większości obywateli może stanowić jedyną formę włączania się i uczestnictwa w życiu politycznym kraju. Okres kampanii wyborczej bywa jedynym czasem dla wyborców na zapoznanie się z konkretnymi programami partii lub kandydatów, a także czasem na weryfikację swoich postaw politycznych. Funkcja aktywizacyjno-integracyjna może też prowadzić do uaktywnienia się grup społecznych, które zwykle, na co dzień, w polityce i w działaniach państwa nie uczestniczą, zaś w okresie wyborczym mają szansę zaistnieć i próbować rozwiązać swoje problemy, np. poprzez protesty, strajki, petycje, zorganizowane happeningi, oryginalne *eventy*. Jest to także okazja do przyłączenia się lub współtworzenia organizacji i partii politycznych.

Sam akt głosowania „stanowi obok wypełniania deklaracji podatkowej najpowszechniejszą i najbardziej podstawową formę aktywności politycznej”²⁸, a jednak frekwencja wyborcza w Polsce po 1989 r. regularnie spadała²⁹, co świadczyło albo o małym zaangażowaniu w wybór obywateli (gdyż nie przekładał się on na ich życie i funkcjonowanie w społeczeństwie), albo o poziomie reprezentowanym przez klasę politycz-

²⁷ M. Giżyńska, *Demokracja a udział w głosowaniu*, [w:] *Problemy konstytucyjne...*, op. cit., s. 107. Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 62 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 6. Więcej na temat kryzysu demokracji R. Rosicki, *Kryzys demokracji liberalnej – wybrane problemy rządzenia, legitymizacji i reprezentacji*, [w:] *Od teorii do praktyki politycznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Błokowi z okazji 40-lecia pracy naukowej i 70-lecia urodzin*, red. M. Kołodziejczyk, R. Rosicki, Poznań 2010, s. 241–258. Zob. także J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego*, tłum. A. M. Kaniowski, Warszawa 1999.

²⁸ A. Blais, *Frekwencja wyborcza*, [w:] *Zachowania polityczne*, red. R. J. Dalton, H-G Klingeman, t. 2, Warszawa 2010, s. 237.

²⁹ Dla porównania: w Polsce, w 1989 r. w częściowo wolnych wyborach parlamentarnych, frekwencja wyniosła prawie 63%, później w każdych kolejnych wyborach wahała się pomiędzy 41% a 54%. Rekordem frekwencyjnym (trudno jeszcze mówić o nowej tendencji) były ostatnie wybory parlamentarne w 2019 r., gdy mobilizacja partyjna poskutkowała mobilizacją elektoratu, frekwencja wyniosła 61,74%. Z kolei w wyborach prezydenckich w 1995 r. padł frekwencyjny rekord, w drugiej turze głosowało 68% obywateli, ale np. w 2015 r. w wyborze prezydenta uczestniczyło niecałe 49% wyborców. Frekwencja wyborcza w wyborach do Parlamentu Europejskiego od początku wyborów (od 2004 r.) nie przekroczyła 25%, ale i tu wyjątkiem są ostatnie wybory w 2019 r. (ostry partyjno-polityczny spór o ład konstytucyjny państwa), w których frekwencja wyniosła 45,68%. Od tej tendencji odbiegają jedynie dane dotyczące wyborów samorządowych, otóż w 1990 r., kiedy to frekwencja wyborcza wyniosła 42%, w kolejnych wyborach sukcesywnie wzrastała o kilka procent, a w wyborach w 2018 r. wyniosła 55%, możemy domniemywać, że wybór przedstawicieli władzy lokalnej ma największy wpływ i przekłada się bezpośrednio na życie wyborców, czyli świadomość wskazania odpowiednich kandydatów na stanowiska na najniższym szczeblu samorządowym – wzrasta.

ną, albo jedno i drugie. Taką sytuację obrazowo ujmował J. S. Mill, twierdząc, że „węzidła polityczne” nie będą działały same przez się, tak jak uzda nie pokieruje koniem bez jeźdźca. A jeśli urzędnicy, którzy powinni hamować zło, będą równie zepsuci i równie niedbali, jak ci których powinni powściągać, „i jeżeli publiczność, główna sprężyna całego mechanizmu powściągającego, jest zanadto ciemną, zanadto bierną albo zanadto niedbałą lub nieuważną w odgrywaniu swojej roli, mało będzie pożytku z najlepszego narządu administracyjnego”³⁰. Słowem: bierność obywateli nie sprzyja powstaniu dobrej władzy i odwrotnie, zaangażowanie obywatelskie pomaga w wyłonieniu lepszej reprezentacji.

Następna funkcja wyborów, to funkcja kontrolna, która może być utożsamiana z odpowiedzialnością wyborczą, oznacza możliwość sprawdzenia działań organów wybranych podczas elekcji, poprzez poparcie (lub nie) w kolejnych wyborach. Podstawowe znaczenie w tym kontekście ma zasada alternacji władzy, czyli możliwość zmiany reprezentantów poprzez prawomocny akt wyborczy, dokonany w określonym przepisami czasie. G. Bingham Powell konstatuje, iż weryfikacja odpowiedzialności poprzez akt wyborczy musi dawać wyborcom rzeczywistą możliwość głosowania „za” lub „przeciw” politykom, a sami obywatele muszą mieć świadomość, kto odpowiada za podejmowane działania władcze, by móc skontrolować polityka przy urnie wyborczej; sam G. B. Powell pisze o „obywatelskiej zdolności do pozbycia się szubrawców”³¹. Warto zaznaczyć, że odwołanie przedstawiciela z funkcji może odbyć się tylko w określonych prawem okolicznościach, nie ma możliwości gremialnego odwołania wszystkich przedstawicieli sprawujących mandat, pod tym względem organy przedstawicielskie są stabilne, tak jest chociażby w Polsce. Nieliczne państwa przewidują prawną możliwość odebrania mandatu przez wyborców (kilka kantonów w Szwajcarii, w niektórych stanach USA, w Japonii)³². *A contrario*, mechanizm dowolnego odwoływania reprezentanta w niemal każdym momencie sprawowania przez niego funkcji, mógłby stać się niekorzystnym zjawiskiem destabilizującym państwo. Prawo wyborcze to sfera wymagająca „szczególnej instytucjonalnej ochrony przed nadmierną swobodą dokonywania w nim zmian, w tym w szczególności zmian wynikających z koniunkturalizmu

³⁰ J. S. Mill, *O rządzie...*, op. cit., s. 37.

³¹ G. B. Powell, *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, tłum. M. Czeakański, Warszawa 2006, s. 53. Por. W. Wojtasik, *Funkcje...*, op. cit., s. 32.

³² Por. G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, op. cit., s. 42-44.

politycznego”³³.

W polskim systemie prawnym mandat przedstawicielski nie jest mandatem imperatywnym (związany), a mandatem wolnym. Zgodnie z art. 4 Konstytucji RP, władza zwierzchnia należy do Narodu, a ten sprawuje władzę bezpośrednio lub przez przedstawicieli. Taka konstrukcja mandatu pochodzi od koncepcji zwierzchnictwa Narodu, wybrany przedstawiciel reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności, nie jest związany instrukcjami konkretnych wyborców, więc przez nich nie może zostać odwołany, co jest zawarte *explicite* w art. 104 Konstytucji RP: „Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców”³⁴. Mandat przedstawicielski jest uniwersalny i niezależny, zgodnie z art. 105 Konstytucji RP: „Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poselskiego ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu”. Reasumując: deputowany ponosi ostateczną polityczną odpowiedzialność przed wyborcami, w dniu kolejnych wyborów; stąd nie ma znaczenia kampanii i agitacji wyborczej, podczas której deputowany ma możliwość konfrontacji pośredniej lub bezpośredniej z wyborcami oraz wyjaśnienie im swojej dotychczasowej politycznej postawy (rozumiałej dla wyborców albo wręcz przeciwnie – niezrozumiałej), co ma związek z kolejną funkcją wyborów, czyli funkcją programową.

Funkcja programowa pozwala na określenie preferencji, poglądów, interesów obywateli zbiegających się (lub nie) z partyjnymi. Wyborcy poprzez poparcie dla konkretnego kandydata lub ugrupowania wyrażają swój pogląd i swoje poparcie dla określonego kierunku działań państwa. M. Chmaj i W. Skrzydło określają tę funkcję jako polityczno-programową. „Polega ona na wyrażeniu przez wyborców poparcia dla określonego programu politycznego przedstawianego przez poszczególne komitety wyborcze w ramach prezentowanych przez nie propozycji wyborczych”³⁵. Treścią tych programów są poglądy na temat: „ustroju politycznego państwa [...]; ustroju gospodarczego [...]; zasad i form organizacji życia społecznego; budowy systemu instytucji publicznych służących zaspokajaniu potrzeb obywateli; rozwiązywania istotnych zagad-

³³ K.W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, [w:] *Wokół wyborów...*, op. cit., s. 33. W raportach międzynarodowych okresy maksymalnie 5-6 letnie uznawane są za odpowiednią kadencję dla władz. Zob. także *Compendium of International Standards for Elections*, European Commission 2007, s. 5.

³⁴ Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 104 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 5. Zob. także G. Kryszewski, *Mandat przedstawiciela (próba zdefiniowania)*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 3, s. 24. Por. D. Dudek, *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 192-194.

³⁵ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 20.

nień dotyczących spraw narodu, zwłaszcza w jego relacjach z innymi narodami; polityki zagranicznej w stosunku do innych państw oraz organizacji międzynarodowych; walki lub współdziałania z innymi ugrupowaniami politycznymi w zakresie realizacji założeń programowych”³⁶. Do treści programowych partii warto również dodać uwzględnianie w manifestach politycznych przekonań światopoglądowych wyborców. Kandydaci lub partie dążą do zdobycia władzy, bo jasnym jest, że „funkcja wyborcza jest podstawową, wręcz konstytutywną, funkcją partii politycznych, realizowaną bezustannie, jednak ze szczególną siłą uwidaczniającą się w okresie wyborów. O jej fundamentalnym znaczeniu świadczy to, że formy, w jakich jest realizowana, wytyczają w ogromnej mierze treść i charakter pozostałych funkcji partii”³⁷.

Funkcja programowa ma duże znaczenie w kontekście dalszych rozważań, gdyż będziemy mówić o agitacji wyborczej i jej ograniczeniach, a programy partii politycznych lub kandydatów ubiegających się o stanowisko w wyborach, mają największe znaczenie w okresie kampanii wyborczej *sensu largo* i agitacji wyborczej *sensu stricto*. Kandydaci w swoich programach wyborczych artykułują problemy i potrzeby społeczne, które należy i które zamierzają rozwiązać po uzyskaniu mandatu. Podczas prowadzonej agitacji mogą niekiedy dopuścić się wypowiedzi lub działań sprzecznych z Kodeksem wyborczym, właśnie takie zachowania wskazuje i sankcjonuje przepis art. 111 Kodeksu wyborczego, na podstawie którego toczy się postępowanie sądowe w „trybie wyborczym”, o czym więcej w kolejnych rozdziałach rozprawy.

2. *Free and Fair Elections*, czyli międzynarodowe standardy i dopuszczalne ograniczenia demokratycznego prawa wyborczego

Dążąc do sedna naszych rozważań, czyli poszukiwania odpowiedzi na pytania o ograniczenia agitacji wyborczej, nie sposób uniknąć refleksji na temat stanu demokracji w Polsce i na świecie. Indeks demokracji (*Democracy Index*³⁸) „po pierwszej dekadzie XXI w. nie był budujący”³⁹ – podsumował Bartłomiej Nowotarski. Na przeanalizowa-

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Zob. G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, op. cit., s. 37.

³⁸ Raport o indeksie demokracji jest publikowany na łamach brytyjskiego dziennika *The Economist*. Zob. <https://www.economist.com/>, dostęp: marzec 2020.

³⁹ B. Nowotarski, *Mankamenty demokracji przedstawicielskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 3, s. 28. Zob. wstęp do analizy Indeksu demokracji z 2007 r., Laza Kekic, *The Economist Intelligence Unit's index of democracy*, https://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf, dostęp: luty 2019.

nych 167 państw tylko 26 figurowało w indeksie jako demokracje w pełni stabilne. Opierając się na szerokim rozumieniu demokracji zespół analityków z *Economist Intelligence Unit* (EIU)⁴⁰ bada i opisuje stosując kilkadziesiąt określonych wskaźników, stopień demokratyzacji systemów politycznych większości krajów świata, dzieląc je na: 1) demokracje pełne, 2) demokracje wadliwe, 3) systemy hybrydowe, 4) systemy autorytarne. Badacze śledzą poziom wolności w państwach, biorąc pod uwagę takie kategorie jak: wybory i system wyborczy (konkurencyjność partii, powszechność, wolność i uczciwość wyborów, dostęp partii do mediów publicznych podczas kampanii wyborczej), pluralizm, stabilność funkcjonowania rządu, aktywność społeczeństwa w życiu politycznym, kulturę polityczną i swobody obywatelskie. Można się spierać, czy przyjęte kryteria indeksu są w pełni bezdyskusyjne, nie mniej jednak indeks demokracji jest sygnałem alarmowym dla współczesnego świata, dla naszego kraju także.

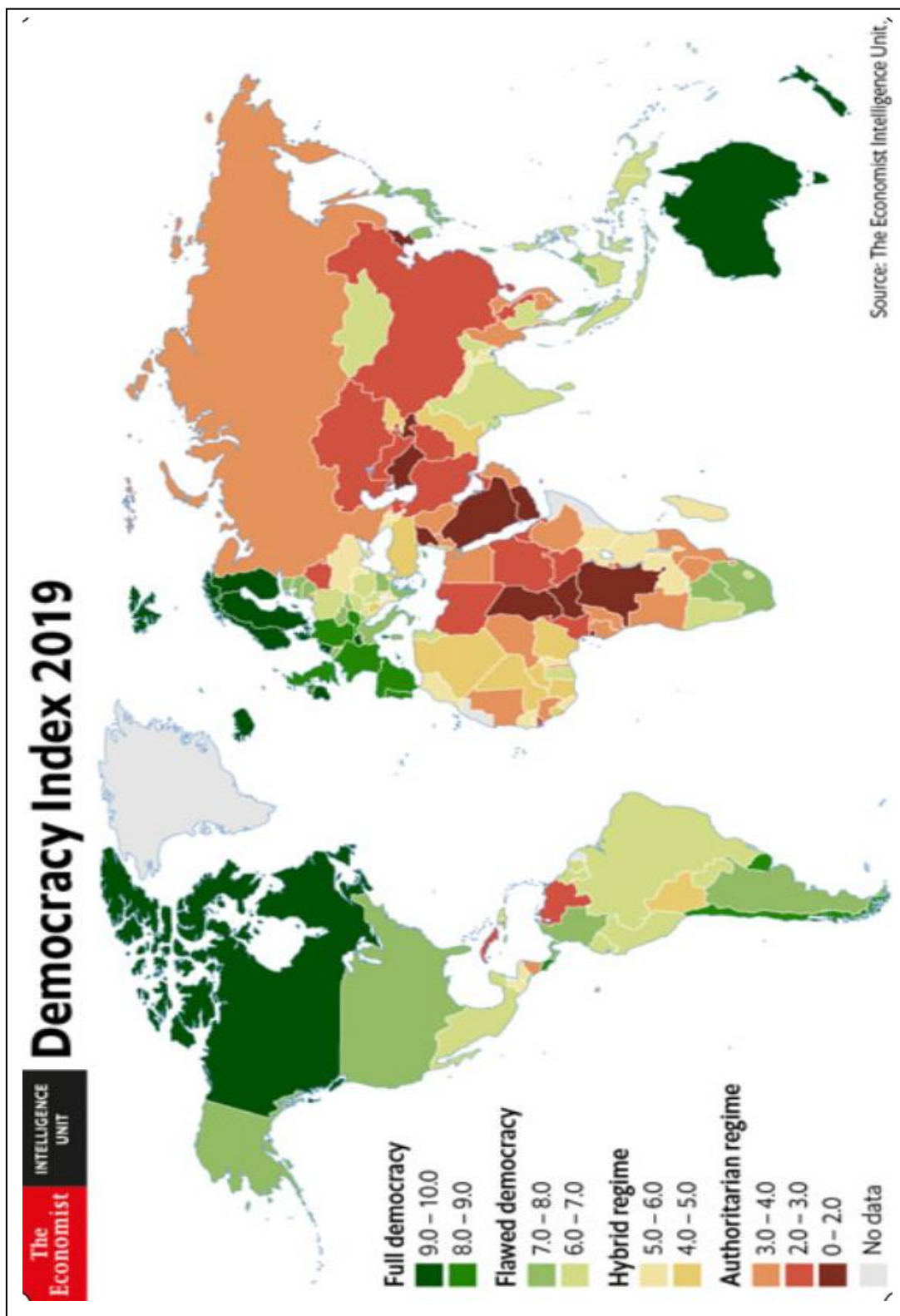
W 2007 r. Polska na indeksie znalazła się na 46 miejscu, jako przykład demokracji niepełnej, wadliwej (*flawed democracy*)⁴¹. Maksimum punktów przyznawanych przez analityków w poszczególnych kategoriach wynosił 10. Polska w ogólnym wskaźniku demokracji uzyskała 7,3 pkt. W szczegółach: wskaźnik systemu wyborczego i pluralizmu politycznego oszacowano na 9,58 pkt.; wskaźnik funkcjonowania rządu na 6,07 pkt.; partycypację polityczną na 6,11 pkt.; poziom kultury politycznej oceniono na zaledwie 5,63 pkt.; poziom swobód obywatelskich na 9,12 pkt. Dekadę później, w 2017 r. Polska, na indeksie demokracji, spadła na 53 miejsce, w 2018 r. na tym miejscu pozostała uzyskując 6,67 pkt. ogólnego wskaźnika demokracji⁴². Najnowszy indeks demokracji (za rok 2019) plasuje Polskę jeszcze niżej, na 57 miejscu (przypomnijmy, na 167 klasyfikowanych państw) z ogólną liczbą 6,61 pkt. Suma punktów w poszczególnych kategoriach wygląda następująco: wskaźnik systemu wyborczego i pluralizmu politycznego – 9,17 pkt.; wskaźnik funkcjonowania rządu – 6,07 pkt.; partycypacja polityczna – 6,11 pkt.; poziom kultury politycznej oceniono bardzo nisko, na jedynie 4,38 pkt.; spadł również znacząco poziom swobód obywatelskich do 7,35 pkt.

⁴⁰ EIU (*Economist Intelligence Unit*) niezależna firma badawcza mająca odrębne biura w kilkunastu krajach świata. Specjaliści z różnych dziedzin opracowują raporty, analizy, oceny ryzyka i stabilności systemów politycznych w konkretnych państwach. EIU od 2006 r. regularnie publikuje tzw. „indeks demokracji”. Zob. <https://www.eiu.com/home.aspx>, dostęp: luty 2019.

⁴¹ Por. Laza Kekic, *The Economist Intelligence...*, op. cit., s. 3.

⁴² Poziom demokracji krajów na świecie, biorąc pod uwagę różne wskaźniki, badają także inne międzynarodowe organizacje. Zob. Indeks Transformacji (*Transformation Index*) Fundacji Bertelsmanna, <https://www.bti-project.org/en/home/>, dostęp: luty 2019. Zob. także: Indeks wolności mediów (*Classement mondial de la liberté de la presse*) organizacji Reporterzy Bez Granic (Reporteurs Sans Frontières), <https://rsf.org/fr/classement>, dostęp: luty 2019.

Rys 1. Indeks demokracji 2019



Źródło: The Economist Intelligence Unit. <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

Powyższa mapa wskazuje, jak Polska demokracja wygląda na tle innych klasyfikowanych państw z Europy i świata.

Nie rozstrzygając sporu, jaka w szczegółowych rozwiązaniach forma demokratycznych rządów jest najlepsza, nie ulega wątpliwości, że wybory i wszystko co z nimi związane, ma fundamentalne znaczenie dla wolności *sensu largo* i jednostek, i społeczeństw. Stąd do wszelkich rewolucyjnych zmian systemów wyborczych należy podchodzić z ostrożnością i refleksją, gdyż „obok kierunku zmian w prawie wyborczym pożądanym i niezbędnym nader często u ich podłoża leżą nie całkiem czyste intencje”⁴³ – w ten sposób ostrzega m.in. K. W. Czaplicki. „Twórcy, czy też projektodawcy zmian, w takich przypadkach kierują się przede wszystkim przeświadczeniem o korzyściach, jakie można osiągnąć poprzez wybór odpowiednich rozwiązań zwiększających szanse na dobry wynik wyborczy i tym samym osłabienie konkurentów politycznych lub nawet ich wyeliminowanie. Zjawisko manipulacji systemem wyborczym jest tym groźniejsze, iż konieczność zmian usiłuje się argumentować hasłami wprowadzenia «sprawiedliwego», czy też pozwalającego na wyłonienie «silnego i skutecznego rządu» systemu wyborczego”⁴⁴. Wniosek: nie tylko jednorazowo dobrze skonstruowane przepisy regulujące proces wyborczy, ale także ich stabilizacja, przewidywalność i względna niezmiennosc – gwarantują, że władza będzie miała pełną legitymację od Suwerena do sprawowania władzy, przeprowadzania zmian lub zachowania *status quo*.

Dyskusja nad współczesnymi standardami wyborczymi, może wzbudzić refleksję, że próba ujednoczenia demokratycznego prawa wyborczego, tak aby było akceptowane przez kraje, które uznają się za demokratyczne, toczy się od niespełna wieku⁴⁵. Wśród licznych dokumentów międzynarodowych, których celem jest upowszechnianie

⁴³ K. W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego*, [w:] *Wokół wyborów...*, op. cit., s. 35.

⁴⁴ *Ibidem*. Por. S. Kubiak, *System wyborczy a mandat polskiej demokracji*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI, s. 8.

⁴⁵ Zob. A. Żukowski, *Wolne i uczciwe wybory a przestępstwa i nieprawidłowości wyborcze – od teorii do praktyki*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia*, Materiały z ogólnopolskiej konferencji naukowej, Olsztyn 12 maja 2015, red. A. R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015, s. 47. A. Żukowski dość szczegółowo wymienia cały szereg organizacji (i tych ponadnarodowych, i tych związanych i finansowanych przez rządy poszczególnych państw) zajmujących się wyznaczaniem i pilnowaniem standardów wyborczych: Organizacja Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Organizacja Państw Amerykańskich, Unia Afrykańska, Unia Międzyparlamentarna (*Inter-Parliamentary Union*), Stowarzyszenie Europejskich Parlamentarzystów z Afryką (*Association of European Parliamentarians with Africa*), Stowarzyszenie Parlamentarne Wspólnoty Narodów (*Commonwealth Parliamentary Association*), Międzynarodowa Fundacja Systemów Wyborczych (*International Foundation of Electoral Systems*), Międzynarodowy Instytut na rzecz Demokracji i Pomocy Wyborczej (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA*), Demokratyczny Narodowy Instytut ds. Międzynarodowych (*National Democratic Institute for International Affairs*), Obserwacja Demokracji (*Democracy Watch*), Globalna Sieć na rzecz Praw i Rozwoju (*Global Network for Rights and Development*), Międzynarodowa Demokracja (*Democracy International*), Międzynarodowy Instytut na rzecz Pokoju, Sprawiedliwości i Praw Człowieka (*International Institute for Peace, Justice and Human Rights*), Instytut Cartera (*The Carter Center*), Instytut Wyborczy na rzecz Zrównoważonej Demokracji w Afryce (*The Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa*).

zasad demokracji oraz standardów wyborczych⁴⁶, należy zacząć od istotnej roli Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (1948 r.), która wyraźnie podkreśliła wyborczą legitymizację i zasadę alternacji władzy w art. 21: „Każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli [...]. Wola ludu jest podstawą władzy rządu; wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo wyborach, opartych na zasadzie powszechności, równości, tajności lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów”⁴⁷. Kolejnym ważnym międzynarodowym sygnałem była Konwencja z 16 grudnia 1966 r., czyli Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Dokument ten zawiera art. 25, w którym czytamy: „Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji [...] i bez nieuzasadnionych ograniczeń: a) uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli; b) korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli; c) dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości”⁴⁸. Na gruncie europejskim najistotniejszym dokumentem stała się Konwencja Rady Europy⁴⁹ o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., wraz z Protokołem dodatkowym z 20 marca 1952 r., zawierającym art. 3: „Wysokie układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności

⁴⁶ Warto wspomnieć m.in. o Konwencji Praw Politycznych Kobiet (1952 r.); Konwencji Narodów Zjednoczonych o Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej (1966 r.); Konwencji Narodów Zjednoczonych o Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet (1966 r.); Międzynarodowej Konwencji dotyczącej ochrony praw migrujących pracowników i członków ich rodzin (1990 r.); Konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych (2006 r.); Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego (1985 r.); Karcie Praw Podstawowych UE (2000 r.). Por. *Compendium of International Standards for Elections*, op. cit., s. 37-49.

⁴⁷ *International Bill of Human Rights*, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ ogłoszona na sesji w Paryżu dn. 10 grudnia 1948 r., A/RES/3/217/.

⁴⁸ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych został ratyfikowany przez Polskę dn. 3 marca 1977 r., Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167. Zob. *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka. Księga jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, t. II, red. M. Zubik, Warszawa 2008.

⁴⁹ Rada Europy została powołana 5 maja 1949 r. Traktatem londyńskim podpisanym przez 10 państw (Belgię, Danię, Francję, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Norwegię, Szwecję, Wielką Brytanię i Włochy). To międzynarodowa organizacja rządowa (siedziba w Strasburgu) mającą na celu współpracę państw na polu gospodarczym, społecznym, kulturalnym, naukowym, prawnym, administracyjnym oraz przestrzeganie praw człowieka. Liczy 47 członków (wszystkie państwa europejskie, poza Białorusią), status obserwatorów mają: Izrael, Japonia, Kanada, Meksyk, USA, a także Stolica Apostolska. Najważniejszym dokumentem RE jest Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a organem kontrolującym jej przestrzeganie jest Europejski Trybunał Praw Człowieka, którego wyroki są wiążące dla państw członkowskich Rady.

w wyborze ciała ustawodawczego”⁵⁰.

Wprowadzie jednym z pierwszych dokumentów, który enumeratywnie określił katalog zasad związanych z wolnymi i uczciwymi wyborami była Deklaracja Rady Unii Międzyparlamentarnej (*Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*⁵¹) z 1994 r., ale niemalże dekadę później, w 2003 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rada Europy pozytywnie przyjęło *Code of Good Practice in Electoral Matters*, czyli *soft law*, zbiór wytycznych, standardów, jakie powinno spełniać demokratyczne prawo wyborcze⁵². Tenże kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych zaakcentował zasady: powszechności, równości, wolności, tajności głosowania i bezpośredniości wyborów, uznając je za tzw. europejskie dziedzictwo wyborcze, które warunkowane jest regularnością wyborów. Jednocześnie *Code of Good Practice in Electoral Matters* zaznacza, że wprowadzanie jakiegokolwiek ograniczeń w prawie wyborczym musi być jednoznacznie określone i nie naruszać istoty zasad europejskiego dziedzictwa wyborczego. Przyjmy się więc dokładniej tej próbie stworzenia jednolitego prawa wyborczego.

Przywoływana wcześniej koncepcja R. A. Dahla, dotycząca wolnych, uczciwych i opartych na kadencyjności wyborach, koresponduje z treścią *Code of Good Practice in Electoral Matters*⁵³. Na strukturę kodeksu składają się trzy zasadnicze części: pierwsza dotyczy zasad wyborczych⁵⁴, druga warunków, jakie winny być spełnione, by zasady wdrażać w praktykę wyborczą⁵⁵, trzecia część to Raport Wyjaśniający⁵⁶. Prześledźmy zatem podstawowe założenia tego aktu *soft law*, mając na uwadze wymienione fundamentalne zasady wyborcze.

⁵⁰ Dz. U. 1995, nr 35, poz. 175.

⁵¹ *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*, Unanimously adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 154th Session, Paris 26 March 1994. Zob. również listę państw, które przyjęły tę deklarację dotyczącą wolnych i uczciwych wyborów, jako zbiór wskazówek dla dobrych praktyk wyborczych: <https://eos.cartercenter.org/ratifications?country%5B%5D=&doc%5B%5D=156>, dostęp: styczeń 2019.

⁵² *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and explanatory Report*, European Commission for Democracy through Law (adopted by the Venice Commission at its 52-nd Session, Venice 18-19 October 2002). Kodeks został zatwierdzony na posiedzeniu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy dn. 30 stycznia 2003 r., rok później został uznany przez Komitet Ministrów (dn. 13 maja 2004 r.). Zob. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e), dostęp: grudzień 2017. Do tej pory Polska, mimo iż jest członkiem Rady Europy, nie ratyfikowała tego dokumentu. Zob. Dyskusja podczas prac nad zmianami w Kodeksie wyborczym w Senacie RP z dn. 18 grudnia 2017 r., na Wspólnym posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (nr 193), Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (nr 129), Komisji Ustawodawczej (nr 207). Zob. <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,7510,1.html>, dostęp: grudzień 2017.

⁵³ *Code of Good Practice in Electoral Matters* (z 2002 r.), został uzupełniony o *Code of Good Practice on Referendums* (w 2007 r. Kodeks dobrych praktyk referendalnych) oraz *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* (w 2008 r. Kodeks dobrej praktyki w zakresie działań partii politycznych).

⁵⁴ Por. *Code of Good...*, op. cit., cz. I, pkt. 1-6.

⁵⁵ Por. *Ibidem*, cz. II, pkt. 1-4.

⁵⁶ Por. *Ibidem*, Raport Wyjaśniający, pkt. 1-113.

Powszechność prawa wyborczego jako naczelną zasadą wyborczą może zostać ograniczona jedynie cenzusami: wieku (ustalony wiek minimalny dla czynnego prawa wyborczego, wyższy może dotyczyć biernego prawa wyborczego), narodowości⁵⁷, domicylu, a pozbawianie praw wyborczych musi się odbywać na drodze szczególnych uregulowań prawnych (np. za poważne przestępstwo kryminalne lub chorobę umysłową, potwierdzoną wyraźnym orzeczeniem sądu)⁵⁸. Rejestr wyborców musi być aktualny i wiarygodny. Zgłaszanie kandydatów może być warunkowane zebraniem minimalnej liczby podpisów lub zwracaniem depozytu. Zasada równości przedstawiona w *Code of Good Practice* jest pojęciem dość pojemnym. System wyborczy może być dowolny (większościowy, proporcjonalny, mieszany), pod warunkiem „jasnego i zbilansowanego rozdzielania mandatów między okręgi wyborcze”, na podstawie stosownej kombinacji kryteriów: zaludnienia, liczby mieszkańców kraju, liczby zarejestrowanych wyborców. Raz na dekadę warto zrewidować rozdział mandatów w okręgach w celu zapewnienia równej siły głosu. Tam, gdzie dojdzie do ponownego ustalania granic okręgów wyborczych, należy dokonać tego w sposób apartyjny, bez krzywdy dla mniejszości narodowych, biorąc pod uwagę opinię komisji ekspertów (geografów, socjologów, przedstawicieli partii politycznych, ewentualnie zamieszkujących dany teren mniejszości narodowych). Organy państwowe mają być neutralne podczas kampanii wyborczej, regulować przejrzyste publiczne finansowanie partii i kampanii, umożliwiać agitację w mediach podczas kampanii (równość dostępu może być rozumiana bezwzględnie lub proporcjonalnie, np. na podstawie wyników ostatnich wyborów). Zasada równości szans może nawet prowadzić do ograniczenia wydatków partii politycznych (szczególnie na ogło-

⁵⁷ Jako przykład wzorcowej regulacji podawany jest m.in. art. 19 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dawniej art. 8b): „1. Każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego Państwa. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy Państwa Członkowskiego. 2. Bez uszczerbku dla postanowień art. 190 ustęp 4 i przepisów przyjętych w celu jego wykonania, każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Prawo jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków [...] mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy Państwa Członkowskiego”. Dz. Urz. UE 2006, C 321E. Zob. http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14815&Itemid=357, dostęp: styczeń 2019.

⁵⁸ Zob. Na temat niedopuszczalności ograniczeń w wyroku ETPC z dn. 22 grudnia 2004 r., *Aziz vs Cypr*, skarga nr 69949/0. Por. *Using International standards in elections: Council of Europe handbook for civil society organisation*, Council of Europe, Zurich 2016, s. 39.

szenia wyborcze). Zmniejszanie lub pozbawianie dostępu mniejszości narodowych do uzyskania mandatu jest niezgodne ze standardami. Wolność wyborów polega na swobodzie kształtowania się opinii wyborców. Władze państwowe mają obowiązek zachować neutralność podczas kampanii wyborczej, dotyczy to w szczególności: mediów, rozpowszechniania ogłoszeń, prawa do demonstracji. Procedury głosowania muszą być proste, a alternatywne sposoby głosowania mieć wyraźną podstawę prawną (głosowanie elektroniczne, przez pełnomocnika, czy też głosowanie za granicą). Dopuszczalne są nawet ruchome urny, przy zachowaniu najwyższej ostrożności, by uniknąć ryzyka oszustwa. Karty wyborcze nie mogą być znaczone, fałszowane, a niewykorzystane karty wyborcze nie mogą „wyjść” poza lokal wyborczy. Podczas głosowania i liczenia głosów, oprócz stosownej komisji, powinni być obecni także obserwatorzy wyborczy. Państwo ma obowiązek karać wszelkiego rodzaju przestępstwa wyborcze. Umożliwienie tajnego głosowania jest obowiązkiem organów wyborczych. Bezpośredni wybór według standardów demokratycznych, to taki, który pozwala na wybór, co najmniej jednej izby parlamentu lub rad lokalnych. Wybory muszą być przeprowadzane w regularnych odstępach czasu, kadencyjności sprzyja okres maksymalnie 5 lat sprawowania władzy.

Aby powyższe standardy wyborów były respektowane, muszą zaistnieć warunki, które będą je wspomagały. Istotne znaczenie ma poszanowanie praw człowieka, swoboda wyrażania opinii, wolność prasy, swoboda poruszania się po kraju i wolność zgromadzeń. Ograniczenia tych swobód muszą być proporcjonalne, wyraźnie wskazane w prawie i służyć interesowi publicznemu. Przepisy wyborcze muszą mieć wysoką rangę (najlepiej konstytucyjną, a najmniej ustawową). Jakiegokolwiek istotne zmiany prawa wyborczego (system wyborczy, działanie komisji wyborczych, zakreślanie granic okręgów wyborczych) nie powinny ulegać zmianie na rok przed planowanymi wyborami. Organizacją wyborów winien zajmować się niezależny od władzy (bez możliwości swobodnego odwołania przez aktualnie rządzącą siłę polityczną), stały organ (w którym powinni zasiadać przedstawiciel sądownictwa, partii politycznych, przedstawiciel ministerstwa spraw wewnętrznych, mniejszości narodowych), a na niższych szczeblach bezpartyjne komisje wyborcze. Wybory muszą dawać możliwość kontroli autonomicznym obserwatorom krajowym i międzynarodowym prac komisji wyborczych (bez wpływania na członków komisji). Sąd ma być skutecznym organem odwoławczym, a sądowa procedura prosta i wolna od zbędnego formalizmu. Organ odwoławczy musi mieć także prawo do unieważnienia wyborów (w całości lub w poszczególnych okręgach), gdyby nieprawidłowości naruszyły wynik wyborczy.

Czy i w jakim stopniu poszczególne państwa wdrażają lub posługują się *Code of Good Practice*, i postępują zgodnie z literą lub duchem tego prawa – to zależy, kto komu patrzy uważniej na ręce⁵⁹. Weźmy pod uwagę fakt, że mimo iż został on stworzony przy udziale ponad setki opinii eksperckich i dziesiątek badań systemów wyborczych w poszczególnych państwach, to jego problemem (wydawało by się dość prozaicznym) jest niespójność między oficjalnymi tłumaczeniami, na co zwracają uwagę m.in. Cristina Fasone i Giovanni Piccirilli, którzy podają przykład włoskiej wersji tłumaczenia i rozbieżności dotyczących rozwiązywania sporów podczas procesu wyborczego. Na tym może polegać problem kodeksu, jako „harmonizatora”, *ius commune* prawa wyborczego⁶⁰.

3. Rola mediów w zachowaniu pluralizmu politycznego podczas wyborów

W opracowaniach i raportach międzynarodowych (przygotowywanych zwłaszcza przez obserwatorów z OSCE/ODHIR⁶¹) poświęconych wyborom, sporządzanym przez misje obserwatorów międzynarodowych; kampanie wyborcze mają swoje dwa najpoważniejsze czułe punkty, które mogą prowadzić do deformacji wyniku wyborczego, są to: 1) organizacja kampanii i agitacji, oraz 2) sposób finansowania kampanii wyborczej. Problematiczne w pierwszym obszarze okazują się: ramy czasowe kampanii (winny być takie same dla wszystkich podmiotów uczestniczących w wyborach), równe

⁵⁹ A. Żukowski krytycznie pisze o podwójnych standardach wyborczych. „Z reguły sojusznicy Zachodu, a zwłaszcza USA, mogą liczyć na pewną «pobłażliwość» jeżeli chodzi o niewypełnianie standardów demokratycznych wyborów. Z reguły też w światowych mediach brak jest informacji o przeprowadzonych tam niewolnych i nieuczciwych wyborach albo też takie informacje nie trafiają na ich strony tytułowe. Natomiast przysłowiowym «chłopcem do bicia» w tym względzie jest Rosja i Białoruś. Choć w byłych azjatyckich republikach ZSRR, obecnie państwach Azji Centralnej, standardy przestrzegania wolnych i uczciwych wyborów są niższe, to media o nich rzadko wspominają”. Por. A. Żukowski, *Wolne i uczciwe wybory...*, op. cit., s. 49. Warto przypomnieć wybory prezydenckie w USA w 2000 r. Kiedy pojedynek między kandydatami: G.W. Bush'em a Alem Gore rozstrzygnął się na podstawie 537 głosów ze stanu Floryda. I mimo iż w wyborach powszechnych, zyskując 500.000 głosów przewagi wygrał Al Gore, to u elektorów (mając 271 głosów) wygrał G. W. Bush i to on został prezydentem USA. Por. <https://www.politico.com/story/2018/12/12/scotus-declares-bush-electoral-victor-dec-12-2000-1054202>, dostęp: listopad 2018.

⁶⁰ Zob. C. Fasone, G. Piccirilli, *Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in «Harmonizing» Electoral Rights*, „Election Law Journal”, v. 16(2), 2017, s. 248-250. Por. Wyrok ETPC *Grosaru vs Rumunia*, gdzie rozwiązania kodeksowe stanowiły oś sporu, co do interpretacji terminu „skuteczny system odwoławczy” po wyborach? Por. Wyrok ETPC z dn. 2 marca 2010 r., *Grosaru vs Romania*, skarga nr 78039/01.

⁶¹ OSCE (*Organization for Security and Cooperation in Europe*) – OBWE (Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie), międzynarodowa organizacja bezpieczeństwa powstała w 1973 r., skupia obecnie 57 państw. ODHIR (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*) – Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka jest instytucją praw człowieka podlegającą pod OSCE.

traktowanie kandydatów przez władze⁶², przestrzeganie fundamentalnych wartości (takich jak: wolność zgromadzeń, stowarzyszeń, opinii, wypowiedzi), karalne zachowanie kandydatów⁶³, niedyskryminowanie mniejszości⁶⁴. W drugim obszarze spory budzą kwestie: przejrzystości finansowania kampanii i agitacji, problem prywatnego lub publicznego finansowania partii i kandydatów, nakładane limity wydatków (np. na komercyjne reklamy wyborcze), jawność finansowania kampanii i agitacji (także tej medialnej)⁶⁵. Wnioski z powyższych raportów są jednoznaczne: podstawowym warunkiem zachowania pluralizmu i wolności podczas procesu wyborczego są wolne i niezależne media, jednocześnie na czas kampanii wyborczej obowiązuje zasada „grubszej skóry” polityków⁶⁶.

Wprawdzie wspomniany *Code of Good Practice* przyjmuje zasadę wolności poglądów, jednak możemy stwierdzić z niepokojem, że „mcdonaldyzowana” rzeczywistość (posługując się językiem George’a Ritzera⁶⁷) nie potrzebuje „wolności poglądów i sumienia” – a *show*, na co literatura przedmiotu ukuła wiele mówiące określenie: „popolityka”⁶⁸, a Neil Postman już w połowie lat osiemdziesiątych uznał, że dyskurs publiczny w epoce *show-businessu* jest formą zabawiania się „na śmierć”⁶⁹. Gwałtowny rozwój środków masowego przekazu na świecie stworzył „globalną wioskę” pełną terabajtów przekazów (mówiąc językiem Herberta M. McLuhana⁷⁰) i doprowadził do sytuacji, gdy wybory, a konkretnie etap kampanii i agitacji wyborczej stały się swego rodzaju

⁶² Zob. O utrudnieniach w wyborach prezydenckich w Azerbejdżanie w 2013 r., gdzie kandydaci spoza kręgu władzy, mieli problem z dostępem do sal, w których mogliby spotykać się z wyborcami, a urzędnicy utrudniali prowadzenie agitacji kandydatom opozycji. Raport misji OSCE/ODHIR EOM to Azerbaijan, Presidential Election 2013, Final Report, p. 12. Por. *Using International standards...*, op. cit., s. 56.

⁶³ Zob. Zmuszanie pracowników sektora państwowego do uczestnictwa w wiecach i manifestacjach poparcia dla rządzących. Raport OSCE/ODHIR EOM to Armenia, Parliamentary Elections 2012, Final Report, p. 12. Por. *Ibidem*, s. 56.

⁶⁴ Zob. Dyskryminacja kobiet podczas wyborów prezydenckich w Gruzji w 2013 r. Raport OSCE/ODHIR EOM to Georgia, Presidential Election 2013, Final Report, p. 10. Por. *Ibidem*, s. 58.

⁶⁵ Zob. Brak przejrzystości finansowania i wydatkowania funduszy na kampanię wyborczą w Mołdawii. Raport OSCE/ODHIR EOM to Moldova, Parliamentary Elections 2014, Final Report, p. 12-14. Por. *Ibidem*, s. 60.

⁶⁶ Zob. Wyrok dotyczący portugalskiej dziennikarki, która w tekstach opisywała polityków używając inwektyw. ETPC z dn. 28 grudnia 2000 r., *Lopes Gomes da Silva vs Portugal*, skarga nr 37698/97. Por. *Ibidem*, s. 65.

⁶⁷ Zob. G. Ritzer, *Mcdonaldyzacja społeczeństwa*, tłum. L. Stawowy, Warszawa 1999.

⁶⁸ Zob. T. Olczyk, *Politrozrywka i popperswazja: reklama telewizyjna w polskich kampaniach wyborczych XXI wieku*, Warszawa 2009. Zob. J. Palikot, *Pop-polityka*, Gdańsk 2009. Zob. także J. Łapiński, *Kartel wyborczy partii politycznych (Uwagi na temat systemu finansowania polityki w Polsce)*, [w:] *Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych, Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. nauk. S. Bożyk, A. Jamróz, Temida 2, Białystok 2010, s. 309 i n.

⁶⁹ Por. N. Postman, *Zabawić się na śmierć*, przeł. L. Niedzielski, Warszawa 2002.

⁷⁰ Por. H. M. McLuhan, *Galaktyka Gutenberga*, tłum. A. Wojtasik, Warszawa 2017.

ju cykliczną rozrywką pochłaniającą duże sumy pieniędzy w każdym kraju⁷¹. Można odnieść nieodparte wrażenie, że przykładowo wybory prezydenta Stanów Zjednoczonych, to kampania wyborcza, która emocjonuje społeczeństwa także poza USA, przykładem chociażby ostatnie wybory, które wygrał wcześniej w polityce nieznany biznesmen Donald Trump, a przegrała Hillary Clinton, kobieta twardo osadzona w amerykańskiej dyplomacji⁷².

Obok wolności poglądów, wypowiedzi, wyboru, na czoło zasad wyborczych wysuwa się zasada równości rozumianej jako równość szans, zwłaszcza w możliwościach agitacyjnych kandydatów, czy partii politycznych; tu ciekawym przykładem są uregulowania belgijskie, gdzie panuje absolutny zakaz wykorzystywania billboardów komercyjnych, a niekomercyjne nie mogą przekraczać powierzchni 4 m², a także zakaz produkcji partyjnych gadżetów, poza ulotkami informacyjnymi, przez 3 miesiące kampanii⁷³. Innym przykładem jest Francja, gdzie obowiązuje zakaz jakiegokolwiek reklamy komercyjnej oraz zakaz rozpowszechniania plakatów poza dokładnie określonymi i specjalnie wydzielonymi przez gminy tablicami (każdy z kandydatów ma swoje przydzielone konkretne miejsce)⁷⁴. Mimo tego, frekwencja wyborcza nad Sekwaną sięga 80-85%, chociaż jedyną ulotką, jaką otrzymuje wyborca w czasie kampanii, jest szara koperta zawierająca skrót programów każdego z kandydatów⁷⁵. W niektórych państwach, również poza Europą, obowiązuje absolutny zakaz emisji płatnej, komercyjnej reklamy wyborczej (np. Chile)⁷⁶. Groteskowym przykładem jest z kolei Rosja, gdzie przykładowo w wyborach prezydenckich w 2018 r. funkcjonowały reklamy wyborcze, teoretycznie zachęcające do głosowania, w praktyce (jak podawało radio Echo Moskwy) reklamy

⁷¹ *Federal Election Commission* oszacowała, że prezydencka kampania wyborcza w USA w 2016 r., Donald Trump vs Hillary Clinton, kosztowała 2,5 mld dolarów. Z kolei polskie wybory prezydenckie z 2015 r. oszacowano na około 32 mln zł. Zob. <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/wybory-w-usa-ile-kosztuje-kampania,190,0,2185918.html>, dostęp: listopad 2018.

⁷² Por. Kim jest prezydent Stanów Zjednoczonych, skąd się wziął w amerykańskiej polityce i dlaczego został prezydentem więcej u D. Czyżewski, *polskieradio.pl*, *Biznesmen, gwiazda telewizji, polityk. Wszystkie twarze Donalda Trumpa*, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1993860,Biznesmen-gwiazda-telewizji-polityk-Wszystkie-twarze-Donald-Trump>, dostęp: listopad 2018.

⁷³ P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 257-258.

⁷⁴ Por. W. Skrzydło, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Francuskiej*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006, s. 33 i n.

⁷⁵ Debaty telewizyjne kandydatów dopracowywane są przez sztaby wyborcze w najdrobniejszych szczegółach, a komentarze w mediach społecznościowych (np. na Twitterze) liczy się w miliony. Zob. E. Miśtewicz, *Wybory po francusku: bez billboardów i spotów, ale z wielką frekwencją*, „Polska. The Times” z dn. 4 maja 2012 r., <https://polskatimes.pl/wybory-po-francusku-bez-billboardow-i-spotow-ale-z-wielka-frekwencja/ar/567307>, dostęp: listopad 2018.

⁷⁶ P. Uziębło, *Zasad równości...*, op. cit., s. 271.

mogły zawierać elementy groźby i przymusu głosowania⁷⁷.

Jednym ze standardów demokratycznych są regulacje dotyczące zakazu agitacji wyborczej tuż przed głosowaniem lub w dniu głosowania, podczas ciszy wyborczej (nazywanej np. w Hiszpanii „dniem refleksji”), chociaż długość jej trwania zależy do uregulowań wewnętrznych państw. G. Kryszewski klasyfikuje państwa według ustanowionego: 1) ogólnego zakazu agitacji przed dniem wyborów, 2) dodatkowego zakazu agitacji w lokalu wyborczym i odpowiedniej odległości od niego, 3) szczegółowych unormowań w tym zakresie⁷⁸. W niektórych państwach cisza wyborcza trwa w dniu głosowania, od momentu otwarcia do momentu zamknięcia lokali wyborczych i dotyczy także mediów (np. w Portugalii), w innych państwach to czas trwający kilka dni (np. Argentyna, Polska, Rosja, Brazylia, Egipt)⁷⁹. Zakazem objęte jest wówczas także publikowanie sondaży. Jak podaje G. Kryszewski, w Wielkim Księstwie Luksemburga „cisza sondażowa” trwa aż 30 dni⁸⁰. Najpowszechniejszą sankcją za złamanie zakazu agitacji w okresie ciszy wyborczej i publikacji sondaży są kary finansowe, a w Meksyku grozi kara nawet pół roku więzienia⁸¹. Jednak nie brakuje pomysłów na obchodzenie tego zakazu, P. Uziębło podaje przykład jednej z bułgarskich rozgłośni radiowych, która publikowała sondaże ukrywając nazwy partii pod nazwami książek lub utworów muzycznych⁸². Z kolei w krajach anglosaskich nie istnieje instytucja ciszy wyborczej, ponieważ jej ustanowienie ma kolidować z wolnością słowa, ciszy nie ma też w Niemczech, Austrii, Holandii, Belgii, Szwecji, Estonii, czy Słowacji⁸³.

Ważnym zagadnieniem, które z pewnością doczeka się głębszych analiz również w kontekście wyborczym, są szeroko kolportowane fałszywe informacje tzw. *fake news*-y. Przykładem przeciwdziałania jest pomysł w ramach Unii Europejskiej, tworze-

⁷⁷ Było to ogłoszenie wyborcze, zachęcające do udziału w wyborach prezydenckich w 2018 r. (W. Putinowi miało zależeć na wysokiej frekwencji). Bohaterami filmu byli dwaj mężczyźni, tego, który nie miał zamiaru iść na wybory, spotykały różne nieszczęścia (wpadł pod samochód, spadła na niego kanapa), drugi z mężczyzn na koniec wygłaszał formułkę: „jednak lepiej iść na wybory”. Zob. <https://www.rp.pl/Polityka/180319477-Rosja-Reklamy-z-grozbami-podczas-kampanii-wyborczej.html>, dostęp: listopad 2018.

⁷⁸ G. Kryszewski, *Ramy czasowe kampanii wyborczej do parlamentu*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2006, nr 1, s. 10.

⁷⁹ Por. M. M. Wiszowaty, *Instytucja ciszy wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 14, s. 9.

⁸⁰ G. Kryszewski, *Ramy czasowe kampanii...*, op. cit., s. 12-16.

⁸¹ Zob. *Zakaz noszenia broni, pięciodniowa przerwa od agitacji, kary więzienia dla nieposłusznym, czyli czego nie wiesz o ciszy wyborczej*, rozmowa z dr. Januszem Siburą, ekspertem ds. komunikacji politycznej, IAR, PAP z 24 października 2015 r., <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1535554,Zakaz-noszenia-broni-pieciodniowa-przerwa-od-agitacji-kary-wiezienia-dla-nieposlusznych-czyli-czego-nie-wiesz-o-ciszy-wyborczej>, dostęp: listopad 2018.

⁸² P. Uziębło, *Zasad równości...*, op. cit., s. 253.

⁸³ *Ibidem*.

nia specjalnych grup analitycznych, które mają przygotowywać raporty na temat praktyk dezinformacyjnych, czyli sposobów manipulowania opinią publiczną. *Fake news-y*, to nieprawdziwe informacje rozpowszechniane w mediach społecznościowych zwykle o tematyce kontrowersyjnej i wzbudzającej silne emocje. Jak stwierdził Baudilio Tome Muguruza (członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Unii Europejskiej): „każda próba wywołania zamętu informacyjnego i manipulowania opinią publiczną, która jest podejmowana z pełną świadomością i w złych zamiarach, może stanowić poważne zagrożenie dla samej Unii”⁸⁴.

Tworzenie i udostępnianie nieprawdziwych informacji może doprowadzić do wywołania poczucia stanu powszechnego zagrożenia w każdym państwie (w zasadzie żadna społeczność nie jest odporna na *fake news-y*). Może też zniechęcić albo przeciwnie, wywołać sztuczne poparcie dla kandydata lub partii politycznej, a to oznacza nieuprawnioną ingerencję w proces wyborczy tych, którzy mają na celu destabilizację sytuacji w danym kraju. Może się okazać, że informacja nie da poczucia solidarności, nie połączy, a podzieli⁸⁵. Różnorodne media same w sobie są tylko techniką przekazu, jednak mogą również służyć celom propagandowym i przekazywaniu sfabrykowanych informacji⁸⁶.

4. Rola sądownictwa w ochronie procesu wyborczego

Z całym procesem wyborczym, na co warto zwrócić uwagę w kontekście ograniczania swobody prowadzenia kampanii i agitacji wyborczej, wiąże się sądownictwo wyborcze. Sądownictwo, zarówno w okresie kampanii wyborczej, jaki również po jej zakończeniu, odgrywa kluczową rolę w akceptacji ostatecznych wyników wyborów. W polskim prawie wyborczym to Sąd Najwyższy orzeka, czy wybory odbyły się zgodnie z regułami i odzwierciedlają wolę większości społeczeństwa, czy nie.

W 2010 r. IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) opublikowała raport, uznając, że ogólnie rozumiana sprawiedliwość wyborcza lega-

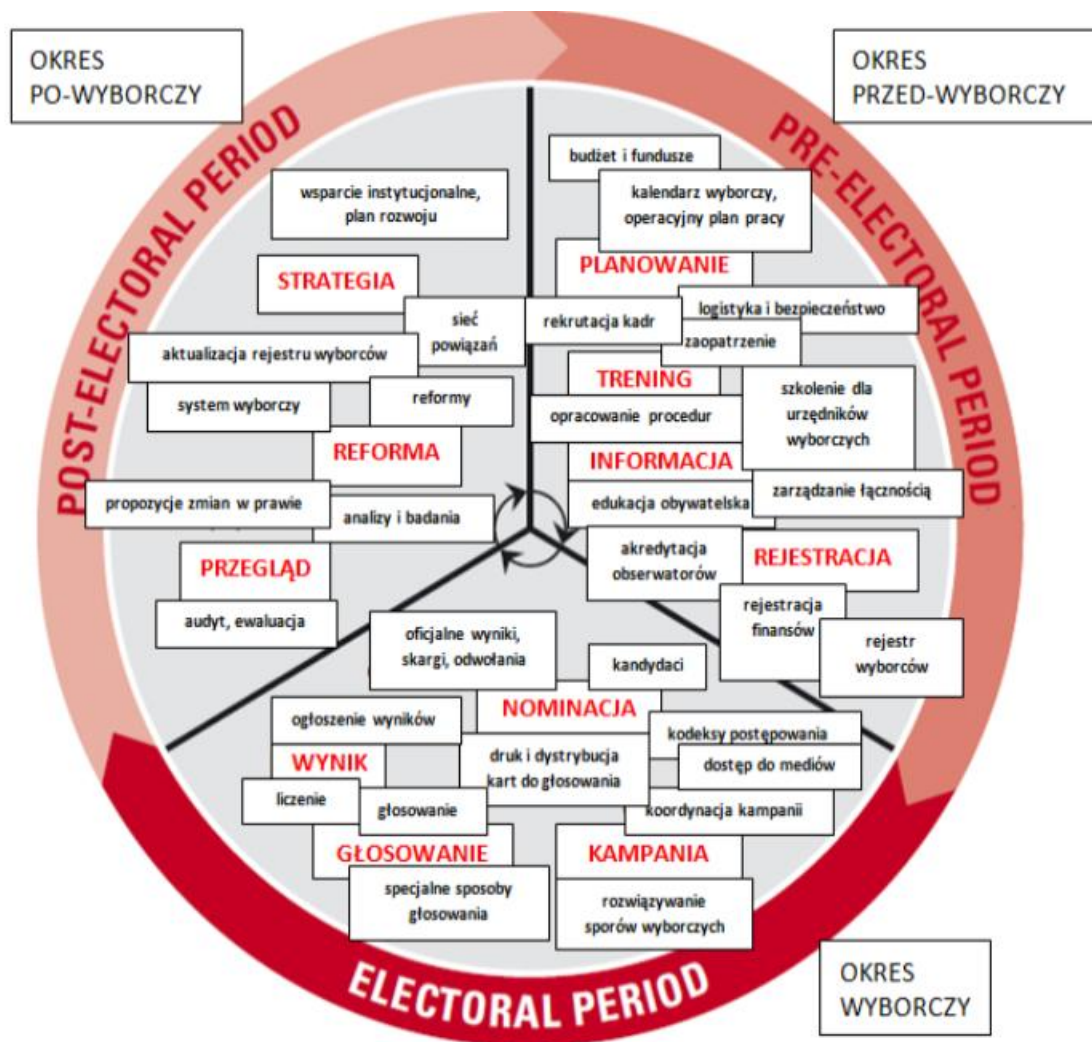
⁸⁴ Odpowiedzialnym za sprawdzenie skuteczności działań unijnych instytucji w walce z *fake news-ami* jest Europejski Trybunał Obrachunkowy. Raport ma być gotowy w 2021 r. Zob. *Unijni kontrolerzy sprawdzają, jak UE przeciwdziała dezinformacji*, <https://www.cyberdefence24.pl/unijni-kontrolerzy-sprawdzaja-ue-przeciwdziala-dezinformacji>, dostęp: maj 2020.

⁸⁵ A. Jaskiernia, *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Warszawa 2008, s. 66.

⁸⁶ Por. *Fake newsy i dezinformacja w kampaniach wyborczych w Polsce w 2019 r. Raport z obserwacji*. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2020.

lizuje zarówno sam proces wyborczy, jak i chroni prawa polityczne obywateli. System wyborczy, który rozwiązuje konflikty polityczne, poprzez dopuszczanie różnych mechanizmów prawnych, gwarantuje pełną zgodność z demokratycznymi rządami prawa, a w konsekwencji zapewnia stabilizację społeczną⁸⁷. Takim mechanizmem prawnym jest sądownictwo wyborcze, które kompleksowe i skuteczne jest tylko wtedy, gdy objawia się we wszystkich fazach cyklu wyborczego: w okresie przed-wyborczym, w okresie wyborczym oraz w okresie po-wyborczym. Można ten cykl zaprezentować w taki sposób, jak na poniższym schemacie.

Rys.2. Cykl wyborczy



Źródło: *The Electoral Cycle, Electoral Justice: The International IDEA Handbook*⁸⁸ (tłum. własne).

⁸⁷ *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, red. J. Orozco-Henriquez, Stockholm, 24 Nov. 2010, s. 4. Zob. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-justice-handbook.pdf>

⁸⁸ *Ibidem*, s. 18.

Cykl wyborczy uświadamia nam, że wybory są permanentnym procesem i chyba tylko określone zasady finansowania kampanii wyborczych lub partii politycznych maskują problem nieustannej agitacji. W takiej sytuacji brak sprawnego i skutecznego systemu sądownictwa wyborczego ma zasadnicze znaczenie, gdyż może prowadzić do spadku zaufania do praworządności samej demokracji⁸⁹. Co ważne, to właśnie w okresie przedwyborczym i powyborczym jest więcej możliwości podejmowania niewłaściwych działań szkodzących wolnym, uczciwym i autentycznym wyborom lub manipulowania procedurami wyborczymi w partyjnym interesie bądź w celu realizacji bezprawnych praktyk (na przykład w odniesieniu do finansowania partii politycznych)⁹⁰. Cykl wyborczy prezentowany na niniejszym schemacie, pokazuje płynne przechodzenie z jednej fazy wyborczej w kolejną. „Nie można mieć wątpliwości, że w praktyce ustrojowej kampania wyborcza zaczyna się już bezpośrednio po wyborach, gdyż zarówno potencjalni kandydaci, jak i same stronnictwa polityczne w dużej mierze prowadzą politykę, która ma zmierzać do osiągnięcia sukcesu politycznego w kolejnej elekcji”⁹¹.

Mając na uwadze zamknięty obieg nieustannego cyklu wyborczego: okres przed-wyborczy, okres wyborczy i okres po-wyborczy, należy szukać mechanizmów ochronnych i instytucji, które będą arbitrem stojącym na straży przestrzegania prawa i standardów wyborczych. W tym aspekcie ujawnia się zasadnicza rola sądownictwa i organów powołanych do organizacji, realizacji, ale i ochrony prawa wyborczego, rozstrzygających wątpliwości na każdym etapie przed, w trakcie i po – kampanii wyborczej. Również Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoich licznych orzeczeniach⁹² dotyczących wyborów, wolności sumienia i głoszonych poglądów, kampanii i agitacji wyborczej pokazuje, w jaki sposób w czasie wyborów i nie tylko, jest przestrzegane, bądź nieprzestrzegane prawo, a agitacja wyborcza z ulicy, studia telewizyjnego, Internetu, spotkania wyborczego – przenosi się na salę sądową (tę problematykę na przykładzie polskiego sądownictwa omówimy szerzej w kolejnych rozdziałach dysertacji). Warto dodać, że od 2007 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznaje zasady zawarte w *Code of Good Practice in Electoral Matters* jako standardy swoich orzeczeń (przykła-

⁸⁹ *Ibidem*, s. 6.

⁹⁰ *Ibidem*, s. 19.

⁹¹ P. Uziębło, *Kampania wyborcza: reguły fair play...*, op. cit., s. 239-240.

⁹² Por. Wyrok ETPC z dn. 19 lutego 1998 r., *Bowman vs Great Britain*, skarga nr 24839/94. Por. Wyrok ETPC z dn. 17 kwietnia 2014 r., *Brosa vs Germany*, skarga nr 5709/09. Por. Wyrok ETPC z dn. 23 maja 1991 r., *Oberschlick vs Austria* (nr 1), skarga nr 11662/85. Por. Wyrok ETPC z dn. 23 kwietnia 1992 r., *Castells vs Spain*, skarga nr 11798/85.

dem wyrok z 2007 r., *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others vs Russia*, nr skargi 55066/00 i 55638/00)⁹³.

Ważnym elementem systemu wyborczego, który ma ogromny wpływ na cały procesy wyborczy i kampanię wyborczą jest niezależny organ wyborczy, odpowiedzialny za całą organizację i przeprowadzenie wyborów. Jednocześnie ważnym jest sama kreacja takiego organu, aby mógł on wykonywać swoje obowiązki na podstawie i w granicach prawa, tu nie ma jednak jednolitego wzorca. Dowodem na taki stan rzeczy może być chociażby ankieta⁹⁴, jaką polskie senackie Biuro Analiz i Dokumentacji (z pomocą *The European Centre for Parliamentary Research and Documentation – ECPRD*) zorganizowało wśród państw członkowskich tej organizacji, pytania dotyczyły funkcjonującego w tych krajach systemu wyborczego. Metody powoływania niezależnego organu wyborczego są różne, w niektórych krajach taki organ powoływany jest przez parlament (np. Albania, Litwa, Izrael), bądź przy współudziale innych organów (w Chorwacji 3 na 9 członków powołuje Sąd Najwyższy; w Portugalii przewodniczącego organu wyborczego wskazuje Rada Sądownictwa; w Rumunii w składzie Centralnej Komisji Wyborczej jest 5 sędziów, nie więcej niż 12 przedstawicieli organizacji politycznych oraz przedstawiciele mniejszości narodowych). W innych państwach organem odpowiedzialnym za wybory jest wskazane ministerstwo (Austria, Belgia, Cypr, Francja) lub bezpośrednio rząd (Luksemburg, Szwajcaria). W Hiszpanii organ ten tworzą sędziowie Sądu Najwyższego wybierani w drodze losowania przez Radę Generalną Sądownictwa oraz naukowcy (prawnicy, politolodzy, socjologowie – proponowani przez partie polityczne). Z kolei w Wielkiej Brytanii nie ma centralnego organu wyborczego, za organizację i poprawne administracyjne przeprowadzenie wyborów odpowiadają władze lokalne⁹⁵. W związku z powyższym, w moim przekonaniu, skoro nie ma wzoru kreacji organu zarządzającego procesem wyborczym, należy tworzyć ów organ tak, aby jego sposób wyłaniania i powierzane kompetencje nie naruszały podstawowych zasad prawa wyborczego.

Polskie prawo wskazuje jako organ wyborczy – Państwową Komisję Wyborczą,

⁹³ Por. C. Fasone, G. Piccirilli, *Towards a lus Commune...*, op. cit., s. 248.

⁹⁴ Odpowiedziało 36 państw (w terminie od 19 grudnia 2014 r. do 11 lutego 2015 r.): Albania, Austria, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czarnogóra, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Izrael (należący do ECPRD, będąc krajem pozaeuropejskim), Litwa, Luksemburg, Mołdawia, Norwegia, Portugalia, Republika Federalna Niemiec, Rosja, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Ukraina, Węgry, Wielka Brytania i Włochy. Zob. *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, OT-635, Warszawa 2015, s. 9.

⁹⁵ *Ibidem*, s. 10.

której aparatem administracyjnym jest Krajowe Biuro Wyborcze, z kolei o ważności wyborów decyduje wspomniany wcześniej Sąd Najwyższy. W tym kontekście ciekawą myśl formułuje Zbigniew Witkowski, pisząc o niedocenianej przez doktrynę „idei wyodrębnienia Trybunału Wyborczego, który mógłby otrzymać pewną grupę ważnych kognitywnie spraw szeroko związanych z problematyką wyborczą i nadzoru nad działalnością PKW i partii politycznych też w związku z wyborami, ich notyfikowaniem i wykreślaniem z rejestru partii (dziś robi to, jak wiadomo, sąd okręgowy w Warszawie), rozliczaniem sprawozdań finansowych z wyborów itd. [...] dziś aktualne jest pytanie o to, kto dysponuje właściwością do kontroli legalności uchwał i decyzji PKW i nie znajdujemy odpowiedzi na to fundamentalne przecież pytanie, także w naszej Konstytucji”⁹⁶. Jak do tej pory, PKW nie ma umocowania konstytucyjnego, a przecież jest podstawową instytucją, na której spoczywa organizacja demokratycznych wyborów w Polsce.

⁹⁶ Z. Witkowski, *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego*, [w:] *Wokół wyborów...*, op. cit., s. 222-223.

ROZDZIAŁ II

AGITACJA WYBORCZA W POLSKIM SYSTEMIE WYBORCZYM. UWARUNKOWANIA INSTYTUCJONALNO-PRAWNE

Rzecz cała obraca się dookoła władzy hipnotyzera nad zahipnotyzowanym.

*Ale skoro władza ta potrafi opanować umysły wykształcone,
które są przecież zawsze wobec takich spraw sceptycznie nastroszone,
to dopiero teraz jasno pojmujemy, jak łatwo jest opanować zwykły tłum¹.*

Gustaw Le Bon, 1930

Wracając do koncepcji poliarchii R. A. Dahla, przypomnijmy, że zakładała ona „rządy wielu”, jednak w krytycznej wersji „otworzyła furtkę «rządom niewielu», czyli klasie zawodowych polityków, którzy – jak to ujął Philippe C. Schmitter – nie pracują tylko dla polityki, co z niej po prostu żyją. To dlatego różni «spin-doktorzy» stali się ważniejsi niż projekty ustaw, a koszty kampanii wyborczych niepomiaralnie wzrosły”². B. Nowotarski, kontynuując tę myśl, mówił o profesjonalizacji roli polityków, a ta, objawia się zwłaszcza w kampanii wyborczej. Bowiem praca reprezentanta w czasie kadencji, może wyborców nie przekonać do powtórnego poparcia, a on sam okaże się po prostu zbyt mało atrakcyjnym „produktem”³. Dlatego też podczas kampanii, a zwłaszcza podczas najbardziej widocznej fazy kampanii – agitacji wyborczej, polityk musi użyć wielu form wywierania nacisku i wpływu, by mandat zdobyć lub zachować, oczywiście powinny być one zgodne, albo co najmniej niesprzeczne z przepisami prawa.

1. Pojęcie kampanii i agitacji wyborczej – przesłanki i podmioty

Istotą niniejszej pracy jest wskazanie ograniczeń prawnych agitacji wyborczej

¹ G. Le Bon, *Psychologia tłumu*, tłum. B. Kaprocki, Kęty 2004, s. 25.

² B. Nowotarski, op. cit., s. 32. Autor odwołuje się do koncepcji autorstwa P. C. Schmittera, *The Future of Real-Existing Democracy, The Ambiguous Virtues of Accountability*, „Journal of Democracy” 2004, t. 15, nr 4, s. 48.

³ Klasyczna teoria marketingu w ekonomii kieruje się zasadą „4p”: *product, price, place, promotion*. Marketing polityczny uzupełnia ją o jeszcze jedno „p” – *people*. Zob. A. Stępińska, *Marketingowe strategie wyborcze. Wybory prezydenckie w Polsce (1990-2000)*, Poznań 2004, s. 25. Autorka odwołuje się do: *Marketing. An Introductory Text*, red. M. J. Baker, Great Britain 1996, s. 18.

oraz wskazanie roli sądu w tym procesie. Jednak, żeby udzielić wyczerpującej odpowiedzi, należy wyjaśnić kluczowe pojęcie agitacji wyborczej, która jest splotem różnych dziedzin: politologii, psychologii, socjologii, ekonomii i oczywiście prawa, dziedzin, które wzajemnie na siebie wpływają. Zaczniemy od określenia, czym jest kampania wyborcza. A. Rakowska-Trela dokonując ciekawej i szerokiej analizy dokumentów międzynarodowych, odnoszących się do kampanii wyborczej, stwierdza, że konstytucje licznych państw, mimo iż odnoszą się do poszczególnych zasad wyborczych mających ustrojowy charakter (wolność słowa, wolność zrzeszania się), powszechnie unikają regulacji konstytucyjnej tej materii⁴. Jedynym europejskim państwem, które uznało kampanię wyborczą za substancję konstytucyjną jest Portugalia. Artykuł 113 Konstytucji Portugalii z 1976 r. obwieszcza, że „kampanie wyborcze rządzą się zasadami: wolności propagandy, równości szans i równości traktowania wszystkich kandydatów, bezstronności podmiotów publicznych wobec kandydatów oraz jawności i kontroli wydatków wyborczych”⁵. Jest to wyjątek od reguły. Jednak, w moim przekonaniu, nie należy przywiązywać się do twierdzenia, jakoby regulacja konstytucyjna kampanii wyborczej dawała większe szanse na podniesienie jakości dokonywanych przez obywateli – wyborów. Wydaje się, że konstytucyjna regulacja podstawowych zasad prawa wyborczego jest warunkiem *minimum minimorum*, ale i wystarczającym, mówiąc za G. B. Powell'em „same wybory, to jeszcze nie demokracja, lecz instrument demokracji”⁶.

W polskim prawie wyborczym ważkie znaczenie dla kampanii wyborczej mają dwie konstytucyjne normy: *primo*, zawarta w art. 2 Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawnego, *secundo*, zasada pluralizmu politycznego, wywodząca się z art. 11 Konstytucji RP (stanowi on, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych, które zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa). Pierwsza rozstrzyga o „modelu państwa”⁷, druga uznaje wielość, równość i demokratyczną rolę partii politycznych⁸. Z przełożeniem kampanii wyborczej na język prawny mamy do czynienia w Rozdziale 12. Kodeksu wyborczego (artykuły 104

⁴ A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, op. cit., s. 40. Wśród państw, w których brak jakichkolwiek przepisów regulujących kampanię wyborczą w konstytucjach, autorka wymienia 36 państw Europy, m.in.: Austrię, Belgię, Czechy, Francję, Hiszpanię, Macedonię, Niemcy, Norwegię, Rosję, Ukrainę oraz Polskę.

⁵ *Ibidem*, s. 41.

⁶ G. B. Powell, *Wybory jako narzędzie...*, op. cit., s. 174.

⁷ Zob. Wyrok TK z dn. 20 listopada 2002 r., K 41/02.

⁸ M. Chmaj, *Zasady pluralizmu politycznego w Polsce na tle standardów Rady Europy*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010, s. 506. Por. A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, op. cit., s. 62-66.

– 115 Kw), który został jej poświęcony, nie definiując samego pojęcia, co sprawia, że w polskim prawie wyborczym nie ma w ogóle definicji legalnej kampanii wyborczej. W art. 104 Kw znajdujemy jedynie jej kryterium temporalne: kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów⁹ i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania¹⁰.

W związku z tym w literaturze przedmiotu najczęściej spotykamy się z heterogenicznością mniej lub bardziej rozbudowanych definicji. Najkrócej mówiąc, kampania wyborcza jest to określony czasowo zespół działań, których celem jest wyłonienie reprezentantów poprzez propagowanie programów przez kandydatów i partie biorące udział w tejże kampanii¹¹. Kampanię wyborczą przedstawia się również jako czas, w którym można podejmować ze skutkiem prawnym określone w ustawie czynności, związane z tworzeniem komitetów wyborczych, zgłaszaniem i rejestracją kandydatów, a także gromadzeniem funduszy na prowadzenie agitacji na rzecz ich wyboru¹². Jeszcze inna definicja kampanii wyborczej podkreśla, iż jest to etap procesu wyborczego, w którym zgodnie z prawem i z pomocą środków i działań, komitety wyborcze promują siebie, swoich kandydatów i swój program polityczny¹³. „Na największym poziomie ogólności prowadzona jest kampania na urząd Prezydenta RP. Stało się niemal regułą, że kandydaci składają liczne obietnice wykraczające daleko poza zasięg kompetencji Prezydenta. Na zupełnie innych zasadach prowadzona jest kampania wyborcza do organów samorządowych, które cechami charakterystycznymi są: bliski, bezpośredni kon-

⁹ W zależności od rodzaju wyborów, inny organ ogłasza termin głosowania. Wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (art. 98 pkt. 2 Konstytucji RP); art. 194 Kodeksu wyborczego określa, że Prezydent zarządza wybory w drodze postanowienia podawanego do publicznej wiadomości w BIP-ie i w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” maksymalnie 5 dni od dnia zarządzenia wyborów. Wybory na urząd Prezydenta RP zarządza Marszałek Sejmu (art. 128 pkt. 2 Konstytucji RP); art. 290 Kodeksu precyzuje formę postanowienia i określa termin publikacji do maksymalnie 3 dni od dnia zarządzenia wyborów. Wybory samorządowe zarządza Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, w formie rozporządzenia zgodnie z art. 371 Kodeksu wyborczego i ogłasza w Dzienniku Ustaw najpóźniej 80 dni przed dniem wyborów. O wyborach do Parlamentu Europejskiego nie ma mowy w Konstytucji, Kodeks wyborczy w art. 331 stanowi, że wybory zarządza Prezydent RP w formie postanowienia, nie później niż na 90 dni przed dniem wyborów.

¹⁰ Na temat ram czasowych kampanii wyborczej zob. G. Kryszewski, *Ramy czasowe kampanii...*, op. cit., s. 8-9. Por. A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, op. cit., s. 85 i n. Autorka podaje przykłady długich, trwających nawet 170 dni kampanii wyborczych np. w Meksyku. W państwach europejskich jest to okres znacznie krótszy, Bośnia i Hercegowina ma 60 dni kampanii, Litwa – 30 dni, Francja – 20 dni, Słowacja – 15 dni, chociaż w Niemczech kampania mogła trwać średnio nawet 114 dni, w Austrii – 113, w Holandii – 102 dni.

¹¹ Zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 179.

¹² Por. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do Ustawy z 12 kwietnia 2001 roku – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 255.

¹³ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, Warszawa 2015, s. 98.

takt kandydata z wyborcami oraz duża szczegółowość problemów do rozwiązania”¹⁴. W ramach kampanii wyborczej mieszczą się reguły i sposoby prowadzenia agitacji wyborczej przez kandydatów, partie i obywateli; zakazy podmiotowe i przedmiotowe prowadzenia agitacji; definicje materiałów wyborczych propagujących kandydatów i ugrupowania polityczne; zakazy i nakazy związane z promocją, umieszczaniem plakatów i haseł wyborczych; odpowiedzialność sądowa za rozpowszechnianie informacji nieprawdziwych, czyli pozostający w kręgu naszych głębszych zainteresowań – sądowy „tryb wyborczy” (o czym w dalszych rozdziałach pracy); obowiązek informowania o odpowiedzialności podmiotów za materiały wyborcze i treści w nich zawarte; zakaz publikacji sondaży wyborczych w czasie ciszy wyborczej.

W centrum niniejszej analizy pozostaje agitacja wyborcza, jako pojęcie ściśle związane, ale nietożsame z pojęciem kampanii wyborczej¹⁵. Agitacja (z łac. *agitatio* – poruszenie) według Słownika Języka Polskiego oznacza propagowanie określonych poglądów i idei, w celu pozyskania dla nich zwolenników, najczęściej łączona z działaniem ideologicznym, partyjnym, politycznym¹⁶. Taką też wykładnię termin ten posiada w języku prawnym. „Agitacja wyborcza jest działaniem politycznym”¹⁷, pisze wspomniana wcześniej A. Rakowska-Trela, a każde takie działanie polityczne jest zachowaniem świadomym, celowym i dowolnym. „Kryterium świadomości oznacza, że [działania – przyp. mój] są efektem świadomych dążeń podmiotu, będących rezultatami jego wiedzy i doświadczenia, nie stanowią więc przypadkowych czy bezwarunkowych reakcji. Celowość oznacza, że podmiot podejmuje je dla osiągnięcia przyszłego, pożądanego przezeń stanu [...]. Dowolność zaś oznacza, że działający podmiot dysponuje pewnym zakresem swobody w wyborze czasu, miejsca i sposobu działania”¹⁸.

W przeciwieństwie do kampanii wyborczej, legalna definicja agitacji została zawarta w art. 105 Kw i oznacza publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób lub głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. Ponadto, agitację można prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomie-

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ M. Grzelka, *Kampania wyborcza. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Wyborczy” 2012, nr 5, s. 46.

¹⁶ Zob. *Wielki Słownik Języka Polskiego*, Instytut Języka Polskiego PAN: <https://www.wsjp.pl/>, dostęp: styczeń 2019. Agitacja łączy się z przymiotnikami: ideologiczna, propagandowa, partyjna, polityczna, religijna; ale również: antypaństwowa, antypolska, antyradziecka, antysemitka, komunistyczna, nacjonalistyczna, socjalistyczna, niepodległościowa, polska, przedwyborcza, referendalna, rewolucyjna, wyborcza; a także: agresywna, aktywna, intensywna, nachalna, ostra, ożywiona, wielka; jawna, niedozwolona, nielegalna, wroga, zbrodnicza.

¹⁷ A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, op. cit., s. 182.

¹⁸ *Ibidem*. Por. L. Sobkowiak, *Działania polityczne. Teoria i praktyka*, [w:] *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, red. A. L. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 2009, s. 15.

nia o utworzeniu komitetu wyborczego na zasadach, w formach i w miejscach określonych przepisami Kw. Zatem do przesłanek pozytywnych prowadzenia agitacji wyborczej zaliczmy: 1) publiczny charakter, 2) nakłanianie i zachęcanie do głosowania (agitacja pozytywna), 3) *a contrario* zniechęcanie do głosowania na określonego kandydata/komitet (agitacja negatywna), 4) działanie zgodnie z przepisami Kw (w zakresie zasad, form i miejsca), 5) określony termin. Przesłankami negatywnymi agitacji wyborczej będą: 1) charakter osobisty, 2) informacja nie nosząca znamion agitacji wyborczej, 3) termin spoza kalendarza wyborczego. Stefan Jaworski jako agitację wyborczą rozumie podejmowane w toku kampanii wyborczej różnorodne przedsięwzięcia propagandowe mające na celu pozyskanie poparcia wyborców dla prezentowanego programu wyborczego oraz kandydatów (tj. agitacja pozytywna) albo w celu zniechęcenia wyborców do programu i kandydatów innego uczestnika kampanii wyborczej (tj. agitacja negatywna)¹⁹.

Według Sądu Najwyższego ważnym aspektem agitacji jest jej publiczny charakter, który „zachodzi wtedy, gdy rzecz dzieje się w miejscu ogólnie dostępnym dla nieokreślonych indywidualnie osób w warunkach możliwości bezpośredniego powzięcia wiadomości”²⁰. Słowem, nakłanianie lub zniechęcanie kogokolwiek do określonego sposobu głosowania, gdy zachodzi przesłanka „publiczności”, wypełnia znamiona agitacji wyborczej i odwrotnie, gdy nie ma charakteru „publicznego” – nie jest agitacją. Przesłanki zarówno agitacji pozytywnej, jak i negatywnej, odnoszą się do tej samej sfery – informacji. Zachęcanie jest zjawiskiem aprobowania kandydata, programu, kierunku działania partii politycznej, *gros* działań agitacyjnych skupia się na tym aspekcie. Niemniej jednak narasta tendencja ilościowa przekazów atakujących, co widoczne jest zwłaszcza w kampaniach amerykańskich i w badaniach prowadzonych w USA od lat 50-tych XX w., chociaż zjawisko samo w sobie jest pejoratywne, gdyż prowadzi do cynizmu i apatii wyborców²¹. Dyfuzja amerykańskich koncepcji i technik prowadzenia kampanii powoduje, iż na gruncie rodzimym rośnie rola kampanijnego „czarnego

¹⁹ S. J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 88-89.

²⁰ Wyrok SN z dn. 18 lutego 1947 r., K 225/46, [w:] „Państwo i Prawo” 1948, nr 2, s. 149. Por. B. Banaszak, *Kodeks...*, op. cit., s. 182.

²¹ T. Olczyk, *Politrozrywka...*, op.cit, s. 50 i n. Zob. S. Ansolabehere, S. S. Iyengar, *Going negative: how political advertisements shrink and polarize the electorate*, New York 1997. Por. P. Dudek, *Negatywna reklama polityczna: telewizyjne spoty wyborcze w kampanii parlamentarnej 2007 r.*, „Studia Medioznawcze” 2008, nr 3(38).

PR”²². Dylematem, o którym można szeroko dyskutować, choć w moim przekonaniu nierozwiązywalnym, jest informacja dotycząca sfery polityki w momencie zaistnienia kampanii wyborczej. W zasadzie każdą informację związaną z polityką, w czasie kampanii wyborczej, można uznać za przejaw agitacji wyborczej, nawet jeśli autor informacji nie reprezentuje żadnego komitetu wyborczego lub sobie tego nie uświadamia. Wynika to przede wszystkim z braku sformułowanego w przepisach zakazu promocji, toteż kampanie informacyjne i społeczne nie są nielegalne, nie ma też formalnych kryteriów odróżniających akcje informacyjne lub promocyjne od agitacji wyborczej²³.

Kolejną przesłanką prowadzenia agitacji wyborczej są określone prawem terminy mieszczące się w ramach kampanii wyborczej (co ma zasadnicze znaczenie przy finansowym rozliczaniu wydatków komitetów na kampanię wyborczą). Państwowa Komisja Wyborcza wielokrotnie przypominała: wszelkiego rodzaju spotkania informacyjne (organizowane przez partie, organizacje społeczne, stowarzyszenia, poszczególnych posłów lub senatorów, komitety wyborcze zgłaszające kandydatów w wyborach parlamentarnych) organizowane po ogłoszeniu o zarządzeniu terminu wyborów przez odpowiedni organ, mogą odbywać się jedynie pod warunkiem, że nie zawierają żadnych znamion agitacji wyborczej²⁴. Inaczej będą traktowane jako element kampanii wyborczej i podlegają regulacjom finansowym dotyczącym tej kampanii²⁵. Dylematem agitacji wyborczej jest podejmowane jej przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej, do zjawiska tzw. „prekampanii”, szerzej odniosę się w kolejnych rozdziałach.

Artykuł 84 Kw stanowi, że prawo do zgłaszania kandydatów w wyborach przysługuje komitetom wyborczym. To komitety wykonują czynności wyborcze, a w szczególności prowadzą na zasadzie wyłączności kampanię wyborczą na rzecz kandydatów. W wyborach do Sejmu i Senatu oraz Parlamentu Europejskiego komitety mogą tworzyć partie polityczne, koalicje partii oraz wyborcy. W wyborach na urząd Prezydenta RP

²² Zob. M. Mazur, *Amerykanizacja polskich kampanii wyborczych?*, [w:] *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii politycznych w Polsce*, red. S. Drobczyński, K. Churska-Nowak, Poznań 2011, s. 17-22. Zob. także przewodnik po ofensywnych i defensywnych technikach kampanii wyborczej u S. Trzeciak, *Drzewo kampanii wyborczej, czyli jak wygrać wybory*, Gdańsk 2014.

²³ Por. M. Grzelka, *Kampania...*, op. cit., s. 47-48.

²⁴ Dość często podnoszonym problemem związanym z prowadzeniem lub nie, agitacji wyborczej poza kampanią wyborczą, jest sprzeczność z ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Zgodnie z art. 1 pkt. 2 Posłowie i senatorowie powinni informować wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani. *De facto* oznacza to, że partie polityczne i jej członkowie mogą prowadzić działania informacyjne (noszące znamiona agitacji) poza Kw. Ustawa z dn. 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. 1996, nr 73, poz. 350, ze zm.

²⁵ Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 5 sierpnia 2011 r., dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r., ZKF-503-2/11.

tylko wyborcy. W wyborach samorządowych komitety mogą tworzyć partie, koalicje partii, wyborcy, a także stowarzyszenia i organizacje społeczne. B. Banaszak pisze, że wyłączenie komitetów na prowadzenie kampanii wyborczej oznacza, iż każda z czynności związana z pozyskiwaniem środków finansowych, ich wydatkowaniem w celu organizacji spotkań wyborczych i propagowaniem programu ugrupowań politycznych oraz poszczególnych kandydatów może być prowadzona tylko i wyłącznie przez komitet wyborczy w kampanii wyborczej²⁶. Stanisław Gebethner nazywa instytucję komitetu „wynalazkiem” polskiego prawa, wprowadzonym do ordynacji wyborczych po 1989 r.²⁷. Czym zatem jest komitet wyborczy? To przewidziana przepisami prawa wyborczego forma organizacyjna, w której podmioty mające prawo do zgłaszania kandydatów (list kandydatów) i dokonywania innych czynności wyborczych, uczestniczą w procesie wyborczym, przy czym są to twory o nietrwałym charakterze niemające osobowości prawnej (choć mogą i muszą dokonywać czynności prawnych)²⁸. Komitety tworzą wyborcy, partie polityczne, koalicje partii politycznych, stowarzyszenia i organizacje społeczne. Komitet winien mieć odróżniającą się od innych nazwę oraz powołanych pełnomocników: finansowego i wyborczego, a także w odpowiednim czasie dokonać powiadomienia właściwego organu wyborczego o swoim powstaniu i zamiarze zgłaszania kandydatów w wyborach²⁹.

Niebagatelne znaczenie, w kontekście naszych rozważań, ma nowelizacja Kodeksu wyborczego z 2018 r.³⁰ wprowadzająca zasadniczą zmianę w art. 106 Kw, która dotyczy możliwości prowadzenia agitacji wyborczej przez obywateli niebędących kandydatami w wyborach. Nowelizacja poprzez usunięcie jednego przecinka (dosłownie),

²⁶ B. Banaszak, *Kodeks...*, op. cit., s. 150-151.

²⁷ Zob. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu...*, op. cit., s. 140 i n.

²⁸ A. Sokala, hasło: *komitet wyborczy*, [w:] *Leksykon...*, op. cit., s. 107. Por. A. Gajda, *Reprezentacja komitetu wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12. Por. S. Gebethner, *Finansowanie partii politycznych i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce po zmianach w 2001 r.*, [w:] *Kulisy finansowania polityki*, red. M. Walecki, Warszawa 2002. Por. G. Kryszewski, *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle kodeksu wyborczego* [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 176.

²⁹ *Ibidem*. Por. J. Szymanek, *Prawna regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym* [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna...*, op. cit., s. 81-82.

³⁰ Ustawa z dn. 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. 2018, poz. 130. Kodeks wyborczy, Dz. U. 2018, poz. 4, 130, 138. Nowelizacja wdrożyła także postanowienia dyrektywy Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami oraz dyrektywy Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkałych w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami.

zmieniła zakres prowadzonej agitacji, a właściwie ją rozszerzyła. Obecne brzmienie przepisu zakłada, że agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego. W pierwotnej wersji ustawy agitację mógł prowadzić każdy wyborca na rzecz kandydatów, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów, ale na jedno i drugie musiał mieć zgodę pisemną pełnomocnika wyborczego. W znowelizowanej ustawie taka zgoda dotyczy już tylko zbierania podpisów, co zmienia sens regulacji, a jednocześnie jest niepokojącym sygnałem dla Państwowej Komisji Wyborczej, która może utracić kontrolę nad finansowaniem partii politycznych i kampanii wyborczych. Jeszcze przed wspomnianą nowelizacją, PKW wyrażała swoje zaniepokojenie w stanowisku przedstawionym w Sejmie, stwierdzając, że „zmiany w zakresie finansowania kampanii wyborczej poprzez rozszerzenie katalogu wartości niepieniężnych, które mogą być przyjmowane przez komitety wyborcze [...], stwarzają ryzyko zaburzenia jawności finansowania kampanii wyborczej. Ponadto zniesienie sankcji karnej za prowadzenie i finansowanie agitacji wyborczej z naruszeniem wyłączności komitetów wyborczych [...], umożliwiłoby prowadzenie takiej agitacji przez dowolny podmiot bez ujawniania źródeł finansowania i poza wszelkimi limitami wydatków. Oznaczałoby to likwidację jawności finansowania kampanii wyborczej i pozbawiłoby sensu limitowanie wydatków komitetów wyborczych oraz kontrolę zgodności finansowania z prawem”³¹. Mimo to, nowelizacja weszła w życie, a prowadzenie agitacji wyborczej bez pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego przestało stanowić, jak dotychczas, wykroczenie. Jedynym ograniczeniem w zakresie zbierania podpisów po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika komitetu wyborczego jest zbieranie ich w miejscu, czasie i w sposób wykluczający stosowanie jakichkolwiek nacisków zmierzających do ich wymuszenia. Znowelizowany przepis podtrzymuje też wcześniejsze uregulowanie o sankcji za zbieranie lub składanie podpisów w zamian za korzyść majątkową lub osobistą.

PKW wyraziła swoje zaniepokojenie co do niespójności art. 84 Kw z art. 106 Kw, w zakresie przepisów określających podmioty, które są uprawnione do prowadzenia (i finansowania) kampanii/agitacji wyborczej. W informacji PKW ZPOW-502-1/19, o realizacji przepisów Kw oraz propozycji zmian, wskazała: „Zgodnie z art. 84 § 1 Ko-

³¹ Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 22 listopada 2017 r., dotyczące projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001), ZPOW-023-10/17.

deksu wyborczego komitety wyborcze prowadzą na zasadzie wyłączności kampanię wyborczą na rzecz kandydatów, zgodnie zaś z art. 126 wydatki ponoszone przez komitety wyborcze w związku z wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych. Przepis art. 106 § 1 Kodeksu wyborczego stanowi jednak, że agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca, co przeczy zasadzie wyłączności komitetów wyborczych wyrażonej w art. 84 § 1, a w wyniku uchylecia art. 499 Kodeksu wyborczego, który penalizował prowadzenie agitacji wyborczej bez pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego, prowadzenie agitacji przez podmioty inne, niż wymienione w art. 106 § 1, jest wprawdzie niezgodne z prawem, ale brak jakichkolwiek narzędzi pozwalających na jego wyeliminowanie”³².

2. Typy analityczne agitacji wyborczej

Katalog typów analitycznych agitacji wyborczej jest szeroki i otwarty³³, zwłaszcza przy rozwijającej się technologii, sprzyjającej komunikacji masowej, wśród typów agitacji wyborczej można wskazać wiele klasyfikacji ze względu na kryteria, jakie uznamy za właściwe w danych warunkach. Jednak każdy z typów agitacji, bez względu na przyjęte kryterium, funkcjonuje w konkretnym otoczeniu instytucjonalno-prawnym. Do głównych uwarunkowań, poprzez które przejawia się, jest prowadzona, i od których zależy jakość agitacji wyborczej, zaliczam: 1) wymogi aparatu wyborczego wobec komitetów i kandydatów, 2) warunki swobody prowadzenia agitacji wyborczej, 3) otoczenie medialne (szeroko rozumiane), 4) kwestie finansowania kampanii i agitacji wyborczej. Poniżej prezentuję typy agitacji, celem jest ukazanie zróżnicowania kryteriów decydujących o ich wyodrębnieniu.

Pierwsza z klasyfikacji przedstawia typ agitacji wyborczej ze względu na rodzaj przeprowadzanych wyborów: prezydenckie, parlamentarne, samorządowe, europejskie (do Parlamentu Europejskiego). Można powiedzieć, że jest to klasyfikacja najbardziej podstawowa, gdyż obejmuje całokształt systemu wyborczego i rodzajów głosowań, z

³² Zob. Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 21 stycznia 2019 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, ZPOW-502-1/19.

³³ W literaturze przedmiotu z zakresu prawa wyborczego, spotkałam się z wielopoziomą klasyfikacją kampanii wyborczej (nie zaś samej agitacji wyborczej). Na przykład Marlena Borowicz wyróżnia kampanię wyborczą ze względu na kryteria: przedmiotu, czasu, zasięgu przestrzennego, zasadności, kolejności głosowania, sposobu odnoszenia się do konkurencji, celu, sposobu dotarcia do elektoratu, trendów technologicznych, metod postępowania. Zob. M. Borowicz, *Typy kampanii wyborczych*, „Świat Idei i Polityki” 2008, t. 8, s. 133.

jakimi mamy do czynienia w krajowym prawie wyborczym.

Tab.1 Typ agitacji ze względu na rodzaj wyborów

TYP AGITACJI WYBORCZEJ	ZE WZGLĘDU NA RODZAJ WYBORÓW	→	W WYBORACH PREZYDENCKICH
		→	W WYBORACH PARLAMENTARNYCH
		→	W WYBORACH EUROPEJSKICH
		→	W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH

Źródło: opracowanie własne.

Drugi typ agitacji wyborczej uwzględnia sposób oddziaływania kandydatów czy też partii politycznych na wyborców, tu wyróżnimy: formy werbalne (takie jak: spotkania, wypowiedzi, wiece, artykuły prasowe, udział w programach radiowo-telewizyjnych, publikacje internetowe); formy niewerbalne (plakaty, banery, billboardy, ulotki, akcje, *event*'y, happeningi, sondaże). W tej klasyfikacji zawiera się odniesienie do komunikacji bezpośredniej *face to face* z wyborcami lub pośredniej poprzez szeroko rozumiane media.

Tab.2 Typ agitacji ze względu na sposób oddziaływania

TYP AGITACJI WYBORCZEJ	ZE WZGLĘDU NA SPOSÓB ODDZIAŁYWANIA	FORMY WERBALNE	<ul style="list-style-type: none"> - spotkania z wyborcami - wypowiedzi, przemówienia - artykuły prasowe - prezentacja w mediach - publikacje internetowe
		FORMY NIEWERBALNE	<ul style="list-style-type: none"> - plakaty, banery, billboardy - ulotki - akcje/<i>eventy</i>/happeningi - sondaże

Źródło: opracowanie własne.

Następny typ agitacji wyborczej odnosi się do podmiotu prowadzącego agitację. W oparciu o takie kryterium można dokonać podziału na: agitację bezpośrednią (prowadzona przez kandydata, partię, identyfikowalną wprost jako agitacja konkretnego kandydata, ugrupowania); agitację pośrednią (prowadzoną przez osoby trzecie, niebiorące bezpośredniego udziału w rywalizacji wyborczej, ten typ agitacji może być zarówno świadomym, jak i nieświadomym działaniem). Można w tym przypadku zastosować również inną nomenklaturę: agitacji jawnej i ukrytej.

Tab.3 Typ agitacji ze względu na podmiot prowadzący

TYP AGITACJI WYBORCZEJ	ZE WZGLĘDU NA PODMIOT PROWADZĄCY	BEZPOŚREDNIA (JAWNA)
		POŚREDNIA (UKRYTA)
		ŚWIADOMA NIEŚWIADOMA

Źródło: opracowanie własne.

Kolejny typ odnosi się do kryterium emocjonalno-programowego, czyli walki kandydatów i/lub partii na programy wyborcze i kolportowane poprzez nie idee czy światopogląd, który wzbudza zainteresowanie lub silne emocje u odbiorców. Warto podkreślić, że prowadzenie agitacji pozytywnej w jednym aspekcie nie musi wykluczać prowadzenia agitacji negatywnej w innej kwestii, stąd propozycja kryterium mieszane-go. W ten sposób wyróżnimy: agitację pozytywną, negatywną, pozytywno-negatywną.

Tab.4 Typ agitacji ze względu na kryterium emocjonalno-programowe

TYP AGITACJI WYBORCZEJ	ZE WZGLĘDU NA KRYTERIUM EMOCJONALNO-PROGRAMOWE	POZYTYWNA
		NEGATYWNA
		POZYTYWNO-NEGATYWNA

Źródło: opracowanie własne.

Jeszcze inny podział możemy zastosować, gdy pod uwagę weźmiemy wielkość, jakość i stopień instytucjonalizacji (rozumianej jako skostnienie, okrzepnięcie) formacji startującej w wyborach. Można zaproponować typ agitacji prowadzonej przez zorganizowane podmioty (partie, organizacje) lub grupy powstałe *ad hoc* (nieinstytucjonalizowane, skupione wokół konkretnego celu lub osoby).

Tab.5 Typ agitacji ze względu na stopień instytucjonalizacji

TYP AGITACJI WYBORCZEJ	ZE WZGLĘDU NA STOPIEŃ INSTYTUCJONALIZACJI	ZORGANIZOWANE PODMIOTY
		GRUPY <i>AD HOC</i>

Źródło: opracowanie własne.

Przyjmijmy jeszcze jeden typ klasyfikacji agitacji, który można uznać za pochodną marketingu politycznego, ze względu na poziom komunikacji między komórkami organizacji. Kampania wyborcza (w tym agitacja) stanowi sytuację komunikacyjną, czyli „zespół względnie stałych uwarunkowań społeczno-kulturalnych działających w określonym miejscu i czasie mających wpływ na proces komunikowania”³⁴, zaś przestrzenią tej sytuacji jest rynek wyborczy ze swoimi czynnikami politycznymi, ekonomicznymi, prawnymi³⁵. Jeśli wyborców i ubiegających się o władzę kandydatów potraktujemy jako rynek wyborczy, będziemy mogli wskazać na jakim są poziomie komunikacji. W tej klasyfikacji wyróżnimy: agitację horyzontalną, czyli podmioty są na tym samym poziomie komunikacji (spotkania, bezpośrednie rozmowy, bezpośrednie zaangażowanie w działanie kandydata lub komitetu, chociażby poprzez podpis poparcia pod kandydaturą, udział w zgromadzeniach); agitację wertykalną, czyli pionowy, hierarchiczny układ komunikacji (tutaj dobrym przykładem mogą być media, gdyż komunikaty, wypowiedzi, interpretacje zachowań kandydatów, komitetów polegają na komunikacji jednostronnej, jednokierunkowej, bez możliwości bezpośredniej interakcji ze strony wyborcy); wreszcie agitację diagonalną, czyli łącząca w sobie dwa poziomy: horyzontalny i wertykalny (tutaj najlepszym przykładem jest Internet, gdzie relacje mogą być zarówno interaktywne, jak i jednokierunkowe). Ta klasyfikacja będzie pomocna na dalszym etapie rozprawy.

Tab.6 Typ agitacji ze względu na poziom komunikacji

TYP AGITACJI WYBORCZEJ	ZE WZGLĘDU NA POZIOM KOMUNIKACJI	→	HORYZONTALNA
		→	WERTYKALNA
		→	DIAGONALNA

Źródło: opracowanie własne.

Jako że w klasyfikowaniu sposobów agitacji wyborczej stosowane są różnorodne strategie, skupimy się na uwarunkowaniach instytucjonalno-prawnych, w których „zatopione” są wcześniej wymienione typy agitacji wyborczej. Rozważymy kwestie związane rejestracją komitetów i kandydatów, możliwościami prowadzenia agitacji

³⁴ A. Kumor, *Sytuacja komunikacyjna środków masowego przekazu. Próba definicji*, „Przekazy i Opinie” 1987, nr 1–2, s. 20. Por. D. Piontek, *Komunikowanie masowe: nowe wyzwania*, „Przegląd Politologiczny” 1996, nr 1–2, s. 125. Cyt. za: A. Stępińska, *Marketingowe strategie...*, op. cit., s. 16.

³⁵ *Ibidem*.

wyborczej, podejmiemy problem mediów (zarówno tych tradycyjnych, jak i galopującej internetyzacji), uwzględniając procedury prawne finansowania komitetów wyborczych, od których agitacja jest zależna.

3. Horyzontalna agitacja wyborcza

Powtórzmy, horyzontalna agitacja wyborcza zakłada, że podmioty są na tym samym poziomie komunikacji, dlatego w tym aspekcie warto mieć na uwadze zbieranie podpisów poparcia pod listami wyborczymi, spotkania bezpośrednio kandydatów z wyborcami, a także przekaz zawarty w kolportowanych materiałach wyborczych.

Wspomniany już art. 106 Kw zakłada zbieranie podpisów na liście poparcia dla kandydata lub listy kandydatów. Jerzy Buczkowski sugeruje, że w istocie na tym etapie procesu wyborczego przesądza się skład osobowy wybieranego organu władzy³⁶. Jacek Raciborski podkreśla natomiast społeczny wymiar wyrażania poparcia przez podpis, jako „jedyny w masowej skali przejaw postaw obywatelskich w okresie kampanii wyborczej”³⁷. Przepisy prawa wyborczego określają liczbę podpisów, jaka jest konieczna do zarejestrowania listy kandydata lub listy komitetu wyborczego³⁸. To wstępny etap kampanii wyborczej, po którym zarejestrowane komitety mogą prowadzić już oficjalnie agitację wyborczą. G. Kryszewski pisze, że w wielu państwach wymóg legitymizowania się odpowiednią liczbą zebranych podpisów obywateli ma na celu uniknięcie zgłaszania kandydatur „niepoważnych” (*frivolous candidates*)³⁹. A. Rakowska-Trela zauważa, że zebranie podpisów w Polsce głównie służy dopełnieniu wymogu rejestracji komitetu wyborczego, a samo działanie nie musi mieć nawet publicznego charakteru⁴⁰.

³⁶ Zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 237 i n.

³⁷ J. Raciborski, *Instytucjonalne uwarunkowania zachowań wyborczych*, [w:] *Wokół wyborów...*, op. cit., s. 158.

³⁸ Zob. także o kłopotach partii J. Korwina-Mikkego w 2011 r. z prawidłową rejestracją list w 21 okręgach wyborczych (rejestracja list w połowie okręgów wyborczych), co dawałoby partii szansę na rejestrację list w pozostałych okręgach bez wymaganych podpisów i skuteczniejsze prowadzenie kampanii ogólnopolskiej. Zob. <https://wpolityce.pl/polityka/118533-to-jest-naprawde-powazna-sprawa-czy-pkw-miala-prawo-odmowic-rejestracji-list-korwin-mikkego-w-calej-polsce-zdaniem-konstytucjonalistow-nie>, dostęp: listopad 2018. Por. także <https://wiadomosci.wp.pl/sad-zadecydowal-o-losie-partii-janusza-korwin-mikkego-6082141140280449a>, dostęp: listopad 2018.

³⁹ Warto jednakże zauważyć, że regulacja nie spełnia tego celu, gdyż kandydatury „niepoważne” mają duże szanse na zebranie podpisów i ten prawny wymóg nie wyeliminuje ich z walki wyborczej. Za przykład niech nam posłuży rejestracja kandydat na prezydenta miasta Białegostoku Krzysztofa Konowicza w 2006 r. <https://media2.pl/reklama-pr/14221-Krzysztof-Konowicz-podbija-internet.html>, dostęp: luty 2019. Por. G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 169-171. Autor przytacza także dokładne dane na temat wymogów, co do liczby zebranych podpisów obywateli, w celu skutecznej rejestracji listy wyborczej.

⁴⁰ A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, op. cit., s. 195.

W wyborach prezydenckich kandydaci muszą się wykazać zebraniem konstytucyjnego minimum 100 000 podpisów (art. 127 Konstytucji RP) pod swoją kandydaturą. W wyborach do Sejmu lista kandydatów musi mieć co najmniej 5 000 podpisów. Kandydat na senatora musi zebrać 2 000 podpisów wyborców stale zamieszkujących w okręgu wyborczym. W wyborach samorządowych lista do rady gminy powinna mieć 25 podpisów, a w gminach powyżej 20 000 mieszkańców odpowiednio: 150 do rad gmin, 200 podpisów do rad powiatu, 300 podpisów do sejmiku województwa.

Warto zauważyć, że w systematyce kodeksowej zbieranie podpisów występuje w tym samym rozdziale Kodeksu wyborczego, obok agitacji wyborczej, zatem ustawodawca dopuszcza efekt propagandowy zbierania podpisów przez komitety wyborcze. Andrzej Sokala, w moim przekonaniu, trafnie uznaje, że zbieranie podpisów poparcia winno być traktowane „wyłącznie jako element agitacji wyborczej”⁴¹. Takie rozumowanie potwierdza fakt, że chociażby w wyborach prezydenckich w 2015 r. kandydaci używali liczby zebranych podpisów przede wszystkim jako formy propagandy, która miała przynieść agitacyjny efekt prawyborów, wyłaniania faworyta przed właściwymi wyborami, na półmetku wyborczym: sztab wyborczy Andrzej Dudy chwalił się zebraniem 1 600 000 podpisów, sztab kandydatki Magdaleny Ogórek zebrał 510 000 podpisów, sztabowcy urzędującego prezydenta Bronisława Komorowskiego zebrali 250 000 podpisów. Co ważne, organ wyborczy nie sprawdza i nie liczy, ile faktycznie podpisów wyborców zebrano, kończy liczenie na wymaganym minimum, pozostałych podpisów po prostu nie sprawdza⁴². *A fortiori*, podpis pod listą wyborczą nie rodzi żadnych skutków prawnych, a wyborca może podpisać się na więcej niż jednej liście kandydatów (art. 209 Kw).

W art. 108 Kw enumeratywnie wskazano przesłanki negatywne prowadzenia agitacji wyborczej (szczegółowo kwestię ograniczeń prawnych agitacji wyborczej rozwinę w kolejnych rozdziałach), zatem, jeśli miejsce, siedziba, teren nie jest objęty zakazem, oznacza, że ustawodawca dopuszcza możliwość prowadzenia tam agitacji wyborczej. Z kolei art. 107 Kw wprowadza dotyczą ciszy wyborczej, ale odczytywany *a contrario* stanowi, że do momentu ciszy wyborczej dopuszcza się prowadzenie agitacji

⁴¹ A. Sokala, hasło: *podpisy poparcia*, [w:] *Leksykon...*, op. cit., 169.

⁴² W 2015 r. wpadką internetową zakończyła się informacja kandydata, ówczesnego prezydenta Bronisława Komorowskiego, o liczbie podpisów na liście poparcia pod jego kandydaturą. Sztab prezydenta zebrał ćwierć miliona podpisów, a Komorowski na plakacie dziękował za „ćwierć miliarda podpisów”. Co zostało oczywiście od razu wykorzystane w prześmiewczy sposób w Internecie. Zob. <https://www.rp.pl/arttykul/1191336-Wybory-prezydenckie-2015---kampania-w-internecie.html>, dostęp: październik 2018.

wyborczej, w tym: 1) zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, 2) wygłaszanie przemówień oraz 3) rozpowszechnianie materiałów wyborczych.

B. Banaszak konstatuje, że „kodeks wyborczy używa pojęć pochodów i manifestacji niewystępujących w Konstytucji i właściwie oznaczających różne rodzaje zgromadzeń przeprowadzanych na otwartej przestrzeni”⁴³. A. Rakowska-Trela słusznie podkreśla, że Kodeks łamie zakaz wykładni synonimicznej, ponieważ różnym zwrotom nadaje to samo znaczenie, przy braku wystarczającego *ratio legis*⁴⁴. Definicja legalna zgromadzenia została zawarta w ustawie o zgromadzeniach, zgodnie z art. 3: „Zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych”⁴⁵. Na temat wolności zgromadzeń wyrokował Trybunał Konstytucyjny (orzeczenie P 15/08), mając na uwadze fakt, że sama wolność zgromadzeń należy do sfery konstytucyjnej (art. 57 Konstytucji RP zapewnia każdemu wolność organizowania i uczestnictwa w pokojowych zgromadzeniach) a „ochrona konstytucyjna rozciąga się zarówno na zgromadzenia w pomieszczeniach zamkniętych, jak i na zgromadzenia na otwartej przestrzeni”⁴⁶. Trybunał wyróżnił dwa konstytutywne elementy zgromadzenia: „zebranie co najmniej kilku osób w jednym miejscu oraz psychiczny związek pomiędzy zebranymi osobami [...], istotne znaczenie ma to, że [...] wynika z chęci wymiany opinii lub poglądów”⁴⁷. Stąd organizowanie zgromadzeń (w tym pochodów i manifestacji) ma za zadanie w okresie kampanii i agitacji wyborczej „policzenie się” osób popierających kandydata, partię, organizację i wywołanie efektu propagandowego⁴⁸.

Kontynuując interpretację art. 107 Kw, przemówienia są kolejną formą agitacji wyborczej wskazaną w tym przepisie; są one wygłaszane na otwartych spotkaniach z wyborcami (o przemówieniach w mediach w kolejnym rozdziale). Ich podstawą jest art. 54 Konstytucji RP, który gwarantuje swobodę wypowiedzi, wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Ta forma agitacji ma w kontek-

⁴³ B. Banaszak, *Kodeks...*, op. cit., s.186.

⁴⁴ A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, op. cit., 197-198.

⁴⁵ Ustawa z dn. 24 lipca 2015 r. prawo o zgromadzeniach, Dz. U. 2015, poz. 1485, ze zm.

⁴⁶ Wyrok TK z dn. 10 lipca 2008 r., P 15/08. Por. Wyrok TK z dn. 28 czerwca 2000 r., K 34/99. Por. Wyrok TK z dn. 10 listopada 2004 r., Kp 1/04.

⁴⁷ *Ibidem*. Por. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 14 i n.

⁴⁸ Przykładem jest organizowany przez partię SLD 1 maja, coroczny pochód z okazji Święta Pracy, gdzie padają polityczne deklaracje, np. „kiedy SLD wróci do ław sejmowych, wypowiemy konkordat”. Zob. <http://kielce.wyborcza.pl/kielce/7,47262,23343615,pochod-sld-z-okazji-1-maja-kiedy-wrocimy-do-law-sejmowych.html?disableRedirects=true>, dostęp: styczeń 2019.

ście naszych rozważań o agitacji wyborczej duże znaczenie, ponieważ jej ograniczenie wiąże się z sądowymi wnioskami o ukaranie w „trybie wyborczym”, a niektóre z procesów dotyczą wypowiedzi, czy zarzutów w stosunku do kontrkandydata, które padły podczas spotkań z wyborcami. Wprawdzie, jak przekonują specjaliści od marketingu politycznego, zasięg oddziaływania co do liczby wyborców na takich spotkaniach może być mniejszy, ale spotkanie z wyborcą *face to face* może być jakościowo skuteczniejsze⁴⁹. Przemówienie może się przejawiać w autorskich spotkaniach (być formą autopromocji), może być zorganizowaną debatą – rozmową uczestników procesu wyborczego, wreszcie może przybrać postać przemówienia okolicznościowego do szerokiego zgromadzenia⁵⁰.

Kodeks wyborczy w art. 109 przedstawia definicję legalną materiału wyborczego, a jego rozpowszechnianie jest formą agitacji wyborczej odnoszącą się do art. 106 Kw. Materiał wyborczy to pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami. Stąd wniosek, że aby materiał oznaczyć jako wyborczy, musi spełnić przesłanki: 1) oznaczenia komitetu, 2) upublicznienia, 3) utrwalenia, 4) dotyczyć wyborów. Materiałem wyborczym są „nie tylko wypowiedzi osób zaangażowanych w kampanię wyborczą, ale również wszelkie publikacje prasowe, ulotki, plakaty, hasła, i inne formy wypowiedzi mogące mieć wpływ na wynik wyborów”⁵¹, a w związku z tym, że żyjemy w epoce kultury audiowizualnej, również jej elementy, takie jak wszelkie narzędzia *public relations*, w tym przekazy Internetowe, które są nowoczesną formą agitacji⁵². W moim przekonaniu, po przytoczonej wcześniej nowelizacji Kodeksu wyborczego z 2018 r.⁵³, mogą się pojawić w tym zakresie poważne trudności interpretacyjne. O ile przesłanki z art. 109 Kw, to jest: upublicznienia, utrwalenia, czy związku z wyborami, korespondują z definicją agitacji wyborczej zawartą w art. 105 Kw (nakłanianie, zachęcanie do głosowania w określony sposób w czasie kampanii), o tyle przesłanka oznaczenia komitetu, zawarta w art. 109 Kw, stoi w sprzeczności ze znowelizowanym art. 106 Kw (podmioty prowadzące agitację), ponieważ po nowelizacji agitację wyborczą może prowadzić *k a ż d y*. Dodatkowo dezorientuje art. 84 Kw, który wyraźnie stanowi, że to komitety mają wyłącz-

⁴⁹ S. Trzeciak, *Drzewo...*, op. cit.

⁵⁰ Por. A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, op. cit., s. 199-200.

⁵¹ B. Banaszak, *Kodeks...*, op. cit., s. 192.

⁵² M. Nieć, *Komunikowanie polityczne w społeczeństwach przedmasowych*, Warszawa 2011, s. 215.

⁵³ Dz. U. 2018, poz. 4, 130, 138.

ność na prowadzenie kampanii, co oznacza *a maiori ad minus* również agitacji⁵⁴.

W sądowych postępowaniach w „trybie wyborczym” – zgodnie z art. 111 Kw (co zostanie wyłożone w rozdziale temu poświęconym), sąd sprawdza, czy przedmiot sporu, np. ulotka, spełnia definicję materiału wyborczego zawartą w art. 109 Kw, co jest podstawą do podjęcia dalszych czynności przez sąd i wydania orzeczenia. Jeśli materiał pochodzi od oznaczonego komitetu wyborczego, to z zarówno podlega ochronie, jak i może być przedmiotem konfliktu w sądzie. Jeśli materiał nie pochodzi od oznaczonego komitetu wyborczego – nie spełnia definicji materiału wyborczego i nie może podlegać sankcjom zawartym w art. 111 Kw. Pytanie: jak interpretować taką samą ulotkę, noszącą cechy agitacji wyborczej (zgodnie z artykułami 105 i 106 Kw), ale pochodzącą od nieoznaczonego komitetu lub osoby prywatnej? W publicystyce spotkałam się z określeniem „bezkarnej agitacji”⁵⁵, czyli z dopuszczaniem przez prawo możliwości prowadzenia agitacji wyborczej na rzecz kandydata/komitetu przez obywateli nieponoszących żadnych konsekwencji prawnych (pomijam kwestię procesów cywilnych o ochronę dóbr osobistych). Idąc dalej, nowelizacja Kodeksu wyborczego uchyliła stosowanie art. 499 Kw, który dotyczył prowadzenia agitacji bez zgody pełnomocnika komitetu wyborczego, sankcjonowanej grzywną (do 5 000 zł) albo aresztem (od 5 do 30 dni).

Materiały wyborcze muszą mieć wskazanego odpowiedzialnego za nie autora (komitet wyborczy) i podlegają ochronie prawnej. W art. 114 Kw ustawodawca zobowiązał wójta do niezwłocznego zapewnienia na obszarze gminy, po rozpoczęciu kampanii wyborczej, odpowiedniej liczby miejsc przeznaczonych na bezpłatne umieszczenie urzędowych obwieszczeń wyborczych i plakatów wszystkich komitetów wyborczych oraz podanie tych miejsc do publicznej wiadomości (w sposób zwyczajowo przyjęty lub w BIP-ie).

4. Wertykalna agitacja wyborcza

Dzień 26 września 1960 r. był momentem przełomowym w historii kampanii wyborczych. Po raz pierwszy w politycznej debacie telewizyjnej stanęli naprzeciwko siebie kandydaci na prezydenta USA Richard Nixon i John F. Kennedy; ten pierwszy wypadł błado, był zmęczony i niepewny, zaś drugi pozostawił po sobie lepsze wrażenie,

⁵⁴ Informacja Państwowej Komisji Wyborczej, op. cit., ZPOW-502-1/19.

⁵⁵ Por. Opinie publicystów o nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2018 r. <https://natemat.pl/225755,z-kodeksu-wyborczego-wypadl-jeden-przecinek-efekt-nowa-ustawa-znacznie-ograniczy-kontrolę-pkw-nad-partiami>, dostęp: luty 2018.

silnego i energicznego polityka. Program telewizyjny, który oglądało 70 mln Amerykanów, okazał się przełomem, bowiem otworzył drogę do panowania telewizji nad przekazem politycznym – i tak jest do dziś. Co ciekawe, debata była transmitowana również w radio i ci, którzy słuchali debaty, uważali, że wygrał R. Nixon, a ci, którzy debatę oglądali w telewizji – wyżej ocenili J. F. Kennedy’ego⁵⁶. W historii polskich kampanii wyborczych do klasyki przeszła debata prezydencka Lecha Wałęsy z Aleksandrem Kwaśniewskim z 1995 r.⁵⁷. Teza o sile środków masowego przekazu w polityce i w procesie agitacji wyborczej jest dziś truizmem, nie dziwi więc próba uregulowania statusu mediów w czasie wyborów. Prześledźmy, jakie są uwarunkowania prawne prowadzenia kampanii wyborczej i agitacji w mediach publicznych i prywatnych.

W Kodeksie wyborczym znalazł się znowelizowany ustawą w 2018 r. Rozdział 13, poświęcony kampanii wyborczej w programach nadawców radiowych i telewizyjnych. Artykuł 116 Kw stanowi, że komitety wyborcze mają prawo prowadzenia agitacji wyborczej w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, w formie audycji wyborczych (jeśli odbędzie się ponowne głosowanie, to przepis dotyczy także wyborów ponownych oraz uzupełniających). Dalej ustawodawca wprowadza definicję legalną audycji wyborczej (art. 116a): jest to część programu radiowego lub telewizyjnego, nie pochodząca od nadawcy, stanowiąca odrębną całość ze względu na treść lub formę. W Kodeksie znalazł się również zakaz agitacji poprzez audycje wyborcze jednego kandydata/komitetu na rzecz innego kandydata/komitetu. Rozpowszechnianie audycji wyborczych oznacza zarówno rejestrację i emisję wystąpień przedstawicieli komitetów, jak również rejestrację oraz emisję audycji wyborczych przygotowanych samodzielnie przez komitety wyborcze.

Artykuł 117 Kw precyzuje termin 15 dni przed dniem wyborów do dnia zakończenia kampanii wyborczej, w jakim komitetom wyborczym przysługuje prawo do rozpowszechniania audycji w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych na koszt tych nadawców. Czas antenowy przysługujący jednemu komitetowi wyborczemu nie może być odstępowany innemu komitetowi wyborczemu. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, zasięgając opinii Państwowej Komisji Wyborczej oraz właści-

⁵⁶ Na temat kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych, oddziaływania mediów oraz koncepcji tzw. „rytuału perswazyjnego” więcej szczegółów zob. A. Pratkanis, E. Aronson, *Wiek propagandy*, tłum. J. Radzicki, M. Szuster, Warszawa 2003, s. 14, 124 i n. Zob. także *How the Kennedy-Nixon debate changed the world of politics*, <https://constitutioncenter.org/blog/the-debate-that-changed-the-world-of-politics>, dostęp: styczeń 2019.

⁵⁷ Zob. *1983-2015, 10 polskich głośnych debat*, <https://www.polityka.pl/galerie/1619647,3,10-glosnych-polskich-debat.read>, dostęp: luty 2019.

wych zarządów publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych oraz właściwych rad programowych, określa w drodze rozporządzenia: 1) czas przeznaczony na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji wyborczych w każdym z programów ogólnokrajowych i regionalnych, 2) ramowy podział czasu rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych w okresie od 15 dnia przed dniem głosowania do dnia zakończenia kampanii wyborczej, 3) tryb postępowania w sprawach podziału czasu rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych, 4) zakres rejestracji oraz sposób przygotowania i emisji audycji wyborczych, uwzględniając typ i rodzaj nośnika zapisu audycji wyborczej, 5) sposób rozpowszechniania informacji o terminach emisji audycji wyborczych – biorąc pod uwagę rodzaj przeprowadzanych wyborów oraz konieczność zapewnienia najwyższego standardu technicznego emitowanych audycji, a także powszechnej dostępności audycji i informacji o terminach emisji.

Artykuł 118 Kw stanowi, iż audycje wyborcze komitetu wyborczego dostarczane są do publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych nie później niż na 24 godziny przed dniem ich rozpowszechnienia. Czas takiej audycji wyborczej nie może przekraczać czasu ustalonego w rozporządzeniu KRRiTV, a w razie stwierdzenia przez publicznego nadawcę (radiowego lub telewizyjnego) niezgodności audycji z rozporządzeniem, komitet wyborczy po wezwaniu, ma bezzwłocznie skrócić czas audycji, jeśli komitet nie zastosuje poprawek, nadawca emituje dostarczoną audycję, ale przerywa jej emisję w momencie upływu czasu przysługującego komitetowi.

Niezależnie od powyższego, każdy prawidłowo zarejestrowany komitet wyborczy może, od dnia przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu do dnia zakończenia kampanii wyborczej, rozpowszechniać odpłatnie audycje wyborcze w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych (art. 119 Kw). Cennik odpłatnych audycji wyborczych nie może odbiegać od cen reklam komercyjnych (obowiązujących na dzień ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów)⁵⁸.

Ustawodawca w art. 120 Kw nakłada na nadawcę publicznego, TVP SA (Telewizję Polską), obowiązek przeprowadzenia debat między przedstawicielami tych komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu lub w wyborach do Parlamentu Europejskiego, które zarejestrowały swoje listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych.

⁵⁸ Do odpłatnych audycji wyborczych stosuje się przepisy ustawy z dn. 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. 1993, nr 7, poz. 3, ze zm., dotyczące działalności reklamowej w programach radio i telewizji, z zastrzeżeniem, że czas przeznaczony na rozpowszechnianie audycji wyborczych nie jest wliczany do dopuszczalnego wymiaru czasu emisji reklam.

W przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej obowiązek debaty dotyczy wszystkich zarejestrowanych kandydatów. KRRiTV określa rozporządzeniem zasady, tryb, czas, kanał, sposób, emisję oraz upowszechnienie informacji o terminie emisji debaty, z poszanowaniem zasady równości w prezentowaniu stanowisk i opinii uczestników debaty.

Publiczni nadawcy zapewniają PKW oraz komisarzom wyborczym, w okresie kampanii wyborczej oraz w dniu głosowania włącznie, możliwość nieodpłatnego informowania, wyjaśniania, prezentacji komunikatów związanych z zarządzonymi wyborami oraz obowiązującymi wyborczymi przepisami prawnymi (art. 122 Kw), tryb postępowania z uwzględnieniem konieczności zapewnienia powszechnej informacji o wyborach, zasadach ich przeprowadzenia oraz terminach wynikających z kalendarza wyborczego określa w drodze rozporządzenia KRRiTV.

Na pół roku przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. Państwowa Komisja Wyborcza w piśmie ZKF-623-1/19 wnioskuje do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o zdyscyplinowanie nadawców. PKW przypominała zasadę równości szans (zaczepniętą z *Code of Good Practice in Electoral Matters*), którą winny kierować się media, zwłaszcza publiczne, podczas kampanii i agitacji wyborczej. „Sposób przedstawiania kampanii i towarzyszące relacjom komentarze redakcyjne nie powinny powodować u odbiorców wrażenia, że nadawca sprzyja któremukolwiek z komitetów wyborczych prezentując jego kampanię wyborczą w szerszym wymiarze lub w korzystny dla niego sposób, a kampanię innych komitetów przedstawia w mniejszym zakresie i opatruje komentarzami krytycznymi. Działania takie przeczą zasadzie równości i stanowią faktyczne prowadzenie agitacji wyborczej przez media, do czego nie są uprawnione”⁵⁹. Trudności, jakie wynikają z próby balansowania pomiędzy wolnością słowa, wypowiedzi, poglądów, a równością traktowania podmiotów, uczestników kampanii i agitacji wyborczej, od lat są przedmiotem sporu. PKW, tak jak w tym przypadku, może przypominać i upominać, ale nie ma narzędzi do egzekwowania odpowiedzialności; stąd ogromna rola sądów w okresie kampanii, a zwłaszcza w agitacji wyborczej i postępowaniach prowadzonych przed sądem w tzw. „trybie wyborczym”.

Artykuł 121 Kw odsyła do przepisów szczególnych kodeksu, dotyczących

⁵⁹ Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dn. 11 lutego 2019 r., ZKF-623-1/19. PKW wyraziła jednocześnie zdziwienie odstąpieniem KRRiTV od monitorowania kampanii wyborczej do samorządu w 2018 r., chociaż zwykle Rada monitoring przeprowadzała, gdyż takie działania „wpływają dyscyplinująco na nadawców”. PKW zaapelowała o przeprowadzanie monitoringu kolejnych wyborów.

szczegółowych zasad i trybu prowadzenia agitacji wyborczej tylko w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. To istotna zmiana w regulacji, ponieważ w pierwotnej wersji Kodeksu wyborczego uchwalonego w 2011 r. (przed nowelizacji w 2018 r.) ten przepis dotyczył także nadawców niepublicznych. Wprawdzie ustawodawca od 2011 r. zapowiadał stworzenie regulacji szczegółowych, obejmujących nadawców prywatnych, jednak na zapowiedziach się skończyło, ustawodawca do tej pory nie zadał sobie trudu, a w znowelizowanej wersji ustawy, już nawet zapowiedź takiej regulacji „wypadła” z Kodeksu. Oznacza to, że w tej chwili podstawowym regulatorem treści przekazywanych przez nadawców prywatnych są: konstytucyjna zasada wolności prasy (art. 14 Konstytucji RP zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu), zasada wolności słowa i pozyskiwania informacji (art. 54 Konstytucji RP) oraz ustawa – Prawo prasowe⁶⁰. W teorii media, zwłaszcza w kampanii i agitacji wyborczej, winny prezentować ideę „dziennikarskiej advokatury” (*advocacy journalism*), promować uczestnictwo obywateli w życiu publicznym, sprzyjać oczekiwaniom obywatelskim w charakterze „psa stróżującego” (*watchdog role*)⁶¹.

Jak kontrowersyjną była i jest materia równości dostępu do mediów w trakcie kampanii wyborczej, może świadczyć wyrok TK, który zapadł pół roku po wejściu w życie Kodeksu⁶². Grupa posłów zaskarżyła przepisy zakazujące m.in. rozpowszechniania plakatów i haseł o powierzchni większej niż 2 m² (tzw. billboardów), a także zakaz prezentowania odpłatnych ogłoszeń/reklam wyborczych w radiu i telewizji (dopuszczała za to reklamy w prasie i internecie). Wnioskodawcy przekonywali, że takie zakazy prowadzą do ograniczenia swobody agitacji wyborczej i są niezgodne z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny przyznał skarżącym rację, uznając, że wolność słowa w życiu publicznym ma znaczenie fundamentalne, a powiązana z art. 14 Konstytucji RP (wolność prasy i środków społecznego przekazu) przestaje być tylko wolnością jednostki, a nabiera waloru zasady ustrojowej⁶³. „Nie sposób wyobrazić sobie sprawnego funkcjonowania współczesnych demokracji bez korzystania z różnego rodzaju środków przekazu, w tym elektronicznych. Zwłaszcza w okresie wyborów przedstawicieli (...), a więc w okresie najbardziej intensywnego istnienia i działania demokracji, swobodny, szeroki przepływ poglądów i informacji od partii politycznych i komitetów wyborczych do

⁶⁰ Ustawa z dn. 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz. U. 1984, nr 5, poz. 24 ze zm.

⁶¹ A. Jaskiernia, op. cit., s. 273.

⁶² Wyrok TK, K 9/11, op. cit.

⁶³ *Ibidem*. Por. P. Sarnecki, *Uwagi do art. 54 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 1.

obywateli (wyborców) jest szczególnie ważny”⁶⁴.

Trybunał przypomniał szerszy kontekst swobody wyrażania poglądów: na gruncie art. 10 europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁶⁵ podmiotami wolności wypowiedzi są nie tylko osoby fizyczne, lecz także osoby prawne i inne podmioty zbiorowe, o ile formułują lub pośredniczą w formułowaniu wypowiedzi, a partie i komitety wyborcze za takie podmioty uznać należy⁶⁶. W konkluzji Trybunał orzekł, że ograniczenia (także te dotyczące zakazu emisji wyborczych spotów telewizyjnych i radiowych) mogą prowadzić do uzyskania przewagi nad opozycją parlamentarną i pozaparlamentarną w publicznych mediach elektronicznych przez partie władzy, które na co dzień mają wiele okazji, by prezentować bezpłatnie w mediach swoje dokonania, a sam zakaz nie przysłuży się „poprawie jakości prowadzonego dyskursu politycznego”⁶⁷.

Rada Europy zaleca obiektywizm przy sprzedaży czasu reklamowego, w stosunku do kandydatów/komitatów, bez względu na poglądy polityczne. Media winny zapewniać równy dostęp, cennik reklam wszystkim kandydatom, partiom, organizacjom. Chodzi przede wszystkim o zachowanie pluralizmu i swobodnej debaty wyborczej, poprzez zapewnienie kandydatom/komitatom równych zasad dostępu do mediów⁶⁸. Ku głębszej refleksji skłania także kwestia równości dostępu różnych kandydatów/komitatów do mediów prywatnych (dostęp do mediów publicznych opisałam powyżej), wszak równość w dostępie do czasu reklamowego to za mało, by mówić o pełnej równości, w sensie równości szans.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ „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 przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych. 2. Korzystanie z tych wolności, jako pociągające 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 przestępstw, 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 powagi sądowej” - art. 10 Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284. Por. Wyrok ETPC z dn. 8 lipca 1986 r. w sprawie *Lingens vs Austria*, skarga nr 9815/82. Por. Wyrok ETPC z dn. 8 lipca 2008 r. w sprawie *Kita vs Polska*, skarga nr 57659/00.

⁶⁶ Wyrok TK z dn. 20 lipca 2011, K 9/11.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Joint statement on the media and elections*, The United Nations Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR (African Commission on Human and Peoples' Rights) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information. May 2009. Zob. <http://www.osce.org/fom/37188?download=true>, dostęp: luty 2019.

Ciekawe aspekty obiektywizmu mediów prywatnych porusza P. Uziębło, wskazując, iż pierwszorzędne znaczenie ma „sposób przedstawiania poszczególnych ugrupowań uczestniczących w wyborach w programach informacyjnych oraz publicystycznych. To właśnie te programy mogą w istotny sposób kształtować społeczny odbiór poszczególnych partii, a tym samym wpływać na ostateczny wynik wyborów [...]. Wystarczy bowiem, że jakieś stronnictwo polityczne będzie w takich programach konsekwentnie pomijane, czy też będzie prezentowane z negatywnym komentarzem, aby doprowadzić do zniechęcenia elektoratu do jego poparcia”⁶⁹. Autor ten wspomina o przykładowych regulacjach w poszczególnych państwach, np. we Francji działa Najwyższa Rada Audiowizualna, w Hiszpanii Centralna Rada Nadawcza. W Polsce konstytucyjnym organem kontroli państwowej i ochrony prawa jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, której zadaniem jest stanie na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 213 Konstytucji RP); jej narzędziem jest m.in. sprawdzanie zgodności działalności nadawcy z nadaną mu koncesją, a w razie uchybień KRRiTV może koncesję cofnąć⁷⁰. Należy jednak podkreślić, że próba regulacji treści prezentowanych przez media prywatne, zawsze może się spotkać z zarzutem ingerencji w wolność słowa, pluralizm poglądów, a także swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż niektórzy z nadawców reprezentują koncerny medialne ponadpaństwowe, globalne.

Według J. Raciborskiego, to właśnie ten typ agitacji wyborczej, pośredniej, uprawianej poprzez media, upowszechnił się i dominuje w Polsce, co „sprzyja pasywności obywateli [...]. Kampanie opierają się wykorzystywaniu bezpłatnego czasu antenowego w mediach publicznych, płatnych reklamach w mediach prywatnych i publicznych oraz wielkich akcjach billboardowych. Rola wolontariatu w prowadzeniu kampanii jest niewielka, praca w komisjach wyborczych, z wyjątkiem mężów zaufania, jest opłacana z budżetu państwa, intensywne techniki kampanii typu *door to door* prawie nie są stosowane”⁷¹. I trudno się nie zgodzić z tym poglądem (za wyjątek można uznać agitację w kampanii samorządowej oraz ostatnie wybory parlamentarne z 2019 r.), dlatego ten typ kontaktowania się kandydatów/komitetów z obywatelami, poprzez media,

⁶⁹ P. Uziębło, *Zasada równości wyborów...*, op. cit., s. 265.

⁷⁰ Na przełomie 2017/2018 r. KRRiTV nałożyła najwyższą w swojej historii karę (1 479 000 zł) na prywatną stację TVN, nadawca miał rzekomo propagować działania sprzeczne z prawem relacjonując na swojej informacyjnej antenie TVN24 – wydarzenia, jakie miały miejsce pod Sejmem od 16 do 18 grudnia 2016 r. (doszło wówczas do okupacji Sali Kolumnowej w Sejmie i demonstracji wokół Sejmu). Ostatecznie, po głębszej analizie materiałów nadawcy KRRiTV wycofała się ze swojej decyzji.

⁷¹ J. Raciborski, *Instytucjonalne uwarunkowania zachowań...*, op. cit., s. 157.

pozwoiliam sobie określić jako wertykalny, czyli oparty na komunikacji jednostronnej.

5. Internet – diagonalna agitacja wyborcza

Komunikacja przez Internet odkrywa nowe możliwości zarówno przed tymi, którzy coś komunikują, jak i tymi, którzy te komunikaty odbierają i mogą wejść w interakcję z komunikującym lub nie. Dlatego uznaję, że Internet jest szczególnym medium, poprzez które w kampanii wyborczej przejawia się model agitacji wyborczej na poziomie diagonalnym, czyli takim, który może być zarówno suchą jednostronną informacją, jak i pełną emocji dyskusją. Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym już wyroku K 9/11 przypomniał, że „wolność pozyskiwania informacji jest to wolność poszukiwania informacji na własną rękę, z zastosowaniem wszelkich sposobów mieszczących się w granicach ustaw [...] w obecnej dobie głównymi źródłami pozyskiwania informacji i ich rozpowszechniania są środki społecznego przekazu, a najważniejszymi – media elektroniczne”⁷².

Internet ma nieprawdopodobny potencjał, w związku z niniejszą rozprawą, dotyczącą agitacji wyborczej i jej ograniczeń, warto określić, jakie możliwości daje to medium w aspekcie agitacji wyborczej samym kandydatom/komitetom oraz wyborcom. Funkcje, jakie niesie ze sobą Internet dla wyborców, to: 1) pomoc w zdobyciu informacji na temat kandydatów/komitetów, 2) pomoc w zdobyciu wiedzy na temat konkretnych wyborów, systemu wyborczego, sposobu głosowania, 3) możliwość wchodzenia w interakcję z kandydatem/komitetem, 4) możliwość komunikacji z innymi internautami - wyborcami. Z kolei dla kandydatów/komitetów w zakresie agitacji Internet spełnia funkcję: 1) informacyjną – o sobie, 2) informacyjną – o innych kandydatach, 3) kreacyjną (możliwość stworzenia swojego wyidealizowanego wizerunku), 4) interakcyjną (komunikacji bezpośrednio z potencjalnymi wyborcami).

Rolę w zdobywaniu oficjalnych informacji w Internecie odgrywają urzędowe strony internetowe, duże portale informacyjne, strony internetowe kandydatów/komitetów, blogi prowadzone kandydatów, ale ogromne znaczenie mają platformy społecznościowe (Facebook, YouTube, Instagram, Google, Twitter, i inne), komunikatory (WhatsApp, Messenger). Zaletą Internetu jest możliwość kontroli przekazu, szybkość reakcji na wydarzenia, a agitacja prowadzona w ten sposób jest tania. Ale komuni-

⁷² Wyrok TK, K 9/11, op. cit.

kacja internetowa ma też swoje wady, z tego względu, że jest w pewnym sensie „nie-skończona”, otóż w Internecie nic nie ginie, więc jeśli kandydat/komitet kiedykolwiek opublikował w Internecie coś gorszącego, nienawistnego, czy głupiego, musi się liczyć z tym, że wcześniej czy później, ktoś mu o tym przypomni. Internet może być narzędziem pomocnym w agitacji, ale równie niebezpiecznym i nieprzewidywalnym, bywa źródłem dezinformacji, opisywanych w poprzednim rozdziale *fake news*-ów, czyli informacji nieprawdziwych, które zaczynają żyć swoim życiem, bo przez odbiorców traktowane są poważnie, na co uwagę zwracała chociażby Komisja Europejska w raporcie specjalnej grupy⁷³.

Dużym problemem są także fałszywe konta w Internecie (np. boty, trolle), czy na portalach społecznościowych, które mogą zakładać anonimowe osoby, by w ten sposób w komentarzach dyskredytować kandydata/komitet wyborczy. Zaznaczę tylko, że właśnie internetowe komentarze są częstym powodem składania wniosków o ukaranie w „trybie wyborczym” (o czym szerzej w rozdziale dotyczącym postępowań sądowych w „trybie wyborczym”). Osoby, które poprzez publiczne komentowanie w Internecie swobodnie wyrażają swoją opinię, nie są jednak pozbawione jakiejkolwiek odpowiedzialności za słowo, mogą się narażać na zarzuty: zniesławienia (art. 212 Kodeksu karnego), zniewagi (art. 216 Kodeksu karnego) lub naruszenia dóbr osobistych (art. 23-24 Kodeksu cywilnego). Administrator danej strony nie ponosi odpowiedzialności za komentarze, jeśli nie był świadomy, że publikowana treść jest niezgodna z prawem, ewentualnie gdy otrzymał wiarygodne potwierdzenie, że komentarz jest złamaniem prawa – zablokował go⁷⁴.

Kodeks wyborczy nie reguluje szczegółowo zasad prowadzenia kampanii, czy agitacji internetowej, jednak PKW dostrzegła, że kampania wyborcza w Internecie nie może naruszać przepisów o jej prowadzeniu i finansowaniu. „Prowadzenie i finansowanie działań kampanijnych przez inne podmioty w celu obejścia przepisów określających limity wydatków komitetów wyborczych stanowi naruszenie zasad finansowania kampanii wyborczej i może zostać uznane za przekazywanie komitetowi wyborczemu świadczeń niepieniężnych z naruszeniem art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego, skutkujące odrzuceniem sprawozdania finansowego, przypadkiem równowartości uzyskanych

⁷³ *Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation*, European Commission 12 March 2018. Zob. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>, dostęp : grudzień 2018.

⁷⁴ Ustawa z dn. 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz. U. 2002, nr 144, poz. 1204.

przez komitet korzyści na rzecz Skarbu Państwa oraz odpowiedzialnością karną”⁷⁵ – przypomniała PKW w komunikacie ZKF-811-50/18. Artykuł 141 Kw wyraźnie stanowi, że ta partia polityczna, która utworzyła komitet wyborczy lub wchodzi w skład koalicji wyborczej, „nie może w okresie kampanii wyborczej prowadzić i finansować agitacji wyborczej na rzecz upowszechniania celów programowych partii politycznej”⁷⁶; takie działania przeczą zasadom wydatkowania środków finansowych partii, określonych w ustawie o partach politycznych. PKW przyznała, że przepisy dotyczące zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej pochodzące w większości sprzed kilku-kilkunastu lat „nie regulują w sposób wystarczający najnowszych form prowadzenia agitacji wyborczej, w tym agitacji w Internecie i za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej. Kwestie te powinny stać się przedmiotem analizy ustawodawcy, do którego należy dostosowanie obowiązującego prawa do zmieniającej się rzeczywistości”⁷⁷. PKW apeluje też, by wyborcy świadome i krytyczne podchodzili do przedstawianych im w kampanii wyborczej treści i przekazów.

Internetu nie da się okiełznać, ni zatrzymać, stąd pomysły wychodzące naprzeciw wirtualnej rzeczywistości, tak jak propozycja Maciej Borskiego⁷⁸, który uważa, że Internetu nie powinna obowiązywać ani cisza wyborcza, ani obowiązujące zakazy publikacji związane z agitacją wyborczą⁷⁹. Cisza wyborcza mogłaby obejmować wszystkie media tradycyjne (radio, telewizję, prasę), Internet pozostałby poza regulacją, co byłoby tylko formą pogodzenia się z faktem, że nie jesteśmy w stanie kontrolować każdego aspektu życia podczas kampanii oraz ciszy wyborczej. Oczywiście internetowe publikacje nadal podlegałyby prawu cywilnemu (ochrona dóbr osobistych), Kodeksowi wykroczeń i karnemu (można pomyśleć o rozwiązaniu szczególnym, np. sankcji wysokiej kary pieniężnej, odstraszałającej potencjalnych sprawców). Nadal obowiązywałby też 48-godzinny zakaz publikacji sondaży, także w Internecie⁸⁰.

⁷⁵ Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej w internecie z dn. 26 września 2018 r., ZKF-811-50/18.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ M. Borski, *Agitacja wyborcza jako ważny element kampanii wyborczej – wybrane zagadnienia*, „Rocznik Administracji i Prawa” 2017, nr XVII, s. 48-49. Zob. także A. Rakowska, *Prawna regulacja kampanii wyborczej w Internecie*, Warszawa 2012.

⁷⁹ Zob. O mediach społecznościowych w czasie ciszy wyborczej: <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/pkw-like-na-facebooku-zlamaniem-ciszy-wyborczej/1zg4s>, dostęp: grudzień 2018.

⁸⁰ M. Borski, *Agitacja...*, op. cit., s. 49. Autor postuluje by wprowadzić 7-dniowy zakaz publikacji sondaży tak, jak to ma miejsce we Włoszech.

6. Finansowanie kampanii i agitacji wyborczej

Bez względu na kryterium, którym się posługujemy, ważnym sposobem uprawiania agitacji jest jej finansowanie, gdyż nie ma szans na agitację wyborczą w kampanii wyborczej bez pieniędzy, dużych pieniędzy, mimo iż można wskazać kilka wyjątków od niej, to jest to reguła⁸¹. Dość powiedzieć, że tylko w 2018 r. w wyborach samorządowych w Polsce główne partie polityczne wydały na kampanię: Prawo i Sprawiedliwość – 35 mln zł, komitet Platformy Obywatelskiej – 25 mln zł, Polskie Stronnictwo Ludowe – 12 mln zł⁸². Należy się zgodzić z J. Raciborskim, że uregulowania prawne dotyczące kampanii wyborczej (w tym także agitacji wyborczej) mają przełożenie na zachowania wyborcze obywateli, gdyż sprzyjają pasywności obywatelskiej i wyborczej. „W szczególności ważne są kwestie związane z finansowaniem kampanii wyborczych, dostępem do mediów publicznych i warunkami rejestracji list wyborczych lub indywidualnych kandydatów. Główny ciężar finansowania kampanii wyborczych parlamentarnych i prezydenckich ponosi w praktyce budżet państwa poprzez mechanizm dotacji i subwencji dla partii politycznych. Środki finansowe pozyskiwane od sympatyków budżetach kampanii mają mały udział, a ich zbiórka poddana jest poważnym ustawowym ograniczeniom [...]. W konsekwencji nie ma pola do przejawiania się bardzo intensywnych postaw obywatelskich, których wyrazem są finansowe świadczenia obywateli na rzecz wybranych partii czy kandydatów”⁸³. Według Polskiego Generalnego Sondażu

⁸¹ Wyjątkiem może być wysoki wynik Pawła Kukiza w wyborach prezydenckich w 2015 r. P. Kukiz uzyskał 20% poparcia nie będąc w żadnej partii, nie mając struktur, ani pieniędzy z budżetu państwa. Zob. <https://polskatimes.pl/wybory-2015-pawel-kukiz-swietowal-sukces-w-lubinie-najwiekszy-wieczor-wyborczy-w-polsce-video/ar/3856187#aktualnosci>, dostęp: listopad 2018. Z kolei potwierdzeniem reguły będzie ugrupowanie P. Kukiza, które jako jedyne w polskim Sejmie, w kadencji 2015-2019 nie wzięło subwencji partyjnej, co sprawiło, że miało problemy z budową oddolnych struktur partyjnych. Zob. <https://dorzeczy.pl/wybory-samorzadowe/79511/Najwazniejszy-egzamin-Kukiza.html>, dostęp: listopad 2018. Por. Ugrupowanie Kukiz'15 nie zostało formalnie partią, więc nie otrzymało subwencji przysługującej partiom politycznym, mimo iż ugrupowanie wprowadziło 42 posłów do Sejmu. Zob. <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/ruch-kukiza-bez-finansowania---moze-liczyc,234,0,1939946.html>, dostęp: listopad 2018.

⁸² Sprawozdania finansowe partii z 2018 r. Zob. <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Wybory-samorzadowe-2018.-PiS-wydal-12-mln-zl-na-plakaty-i-billboardy>, dostęp: luty 2019. PKW jeszcze przed wyborami wskazywała, że kwota przypadająca na jeden mandat radnego wynosi w wyborach samorządowych w 2018 r.: do rady gminy (w gm. do 40 000 mieszkańców) - 1064 zł, w wyborach do rady gminy (w gm. powyżej 40 000 mieszkańców) oraz w wyborach do rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy — 1276,80 zł; w wyborach do rady powiatu 2553,60 zł, do rady miasta w miastach na prawach powiatu — 3830,40 zł, do sejmiku województwa — 6384 zł. Limit wydatków w kampanii wyborczej kandydata na wójta w gminach do 500 000 mieszkańców ustalono mnożąc liczbę mieszkańców danej gminy przez kwotę 60 gr, a w gminach powyżej 500 000 mieszkańców mnożąc pierwsze 500 000 przez kwotę 60 gr, a nadwyżkę ponad 500 000 mnożąc przez kwotę 30 gr. Zob. ZKF-811-3/18.

⁸³ J. Raciborski, *Instytucjonalne uwarunkowania...*, op. cit., s. 156-157.

Wyborczego w 2005 r. zaledwie 2% respondentów zadeklarowało, że kiedykolwiek wsparło finansowo jakąkolwiek partię polityczną⁸⁴.

Wspomniane znowelizowane w 2018 r. przepisy Kodeksu wyborczego dopuszczają każdego obywatela do prowadzenia agitacji wyborczej bez umocowania prawnego i pozwolenia pełnomocnika komitetu wyborczego. W sferze domysłów pozostaje *ratio legis* nowej regulacji, ale efektem może być obchodzenie przepisów o finansowaniu komitetów, a finanse w polityce, to materia kontrowersyjna⁸⁵. Prześledźmy, jak wygląda finansowanie kampanii i w jej ramach agitacji wyborczej w Polsce. Państwowa Komisja Wyborcza, przed każdymi wyborami, przypomina komitetom wyborczym limit wydatków na całokształt kampanii⁸⁶. Finansowaniu kampanii wyborczej poświęcony został odrębny Rozdział 15. Kodeksu wyborczego, w którym *explicite* zawarto zasadę jawności finansowania kampanii wyborczych. Jak istotna to regulacja, niech świadczy fakt, że tę normę zawiera art. 11 ust. 2 Konstytucji RP.

Wydatki komitetu w trakcie kampanii wyborczej są pokrywane z ich własnych źródeł. Komitety (wyborców, partii, koalicji partii, stowarzyszeń i organizacji społecznych) są jedynym podmiotem, który w wyborach ma zdolność do działania. Mimo to, prawo wyborcze nie przyznaje komitetowi zdolności prawnej, brakuje bowiem regulacji przyznającej mu zdolność pozywania czy zaciągania zobowiązań⁸⁷. Jedynym wyjątkiem jest prawo zaciągania kredytów w bankach przez komitety wyborcze tylko i wyłącznie na cele związane z wyborami (art. 132 Kw). Komitety wyborcze partii politycznych oraz koalicje już na starcie są na lepszej pozycji od komitetów wyborczych wyborców,

⁸⁴ *Ibidem*. Autor podaje, że w USA odsetek obywateli wspierających finansowo partie polityczne wynosi nawet około 20%. Za: H. Brady, *Political Participation*, [w:] *Measures of Political Attitudes*, red. J. P. Robinson, P. R. Shaver, L. S. Wrightsman, San Diego 1999, s. 744-752.

⁸⁵ Na początku 2019 r., po konwencji programowej nowej partii „Wiosna” Roberta Biedronia, przeciwnicy polityczni zaczęli doszukiwać się niezgodnego z prawem finansowania tej partii, gdyż konwencja miała bogatą oprawę (wynajęta hala, tłumy na trybunach), a w związku z tym, że jest to nowa partia, spoza Sejmu, nie ma subwencji z budżetu. Stawiano pytania, czy partia może zrobić konwencję programową i uprawiać agitację wyborczą poza terminem kampanii wyborczej (co byłoby sprzeczne z Kodeksem wyborczym), R. Biedroń twierdził, że rozliczenia finansowe złoży w stosownym czasie do PKW. Zob. <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/591238,konwencja-biedron-finanse-instytut-mysli-demokratycznej.html>, dostęp: luty 2019.

⁸⁶ Por. Wyjaśnienie Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 9 lutego 2015 r. dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach ponownych do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz w wyborach ponownych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, przeprowadzanych w latach 2014-2018, ZKF-703-18/15. Por. Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 9 lutego 2015 r. dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r., ZKF-603-3/15. Por. Wyjaśnienie Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 20 lipca 2015 r. dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 października 2015 r., ZKF-503-2-15.

⁸⁷ M. Czakowska, P. Raźny, *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych praw wyborczych*, Studia Biura Analiz Sejmowych 2011, nr 3(27), s. 80.

ponieważ mają swoje Fundusze Wyborcze, podczas gdy komitety wyborcze wyborców i organizacji oprócz wspomnianych kredytów, mogą liczyć tylko na wpłaty od osób fizycznych (obwarowane przepisami, co do obywatelstwa wpłacającego oraz wysokości kwot⁸⁸). PKW w wytycznych do wyborów samorządowych 2018 r. przypomniała, że każdy komitet musi mieć swój rachunek bankowy, a jedynym zgodnym z ustawą sposobem dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego jest czek rozrachunkowy, przelew lub karta płatnicza; niedozwolone są wpłaty gotówkowe w kasie banku, a także w urzędach pocztowych⁸⁹. Prawo winno nadążać za rzeczywistością, a w związku z rozwojem i łatwiejszym dostępem do usług płatniczych, Państwowa Komisja Wyborcza ku refleksji ustawodawcy przedstawiła propozycje zmiany przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie związanym z wpłatami bankowymi i finansowaniem kampanii wyborczej. W informacji ZPOW-502-1/19 PKW wyjaśnia, że „konieczne jest uregulowanie dopuszczalności dokonywania wpłat na rzecz komitetów wyborczych za pośrednictwem serwisów płatnościowych dokonujących przelewów natychmiastowych. Płatności takie nie są przelewami z rachunku darczyńcy na rachunek komitetu wyborczego, nie mieszczą się zatem w kategoriach wymienionych w art. 134 § 5 Kodeksu wyborczego; w ostatnich latach stały się jednak powszechnie stosowaną formą przekazywania środków pieniężnych i, pod warunkiem należytego ich udokumentowania, mogą zapewniać wiarygodną identyfikację wpłacających”⁹⁰.

Gospodarkę finansową komitetu prowadzi i ponosi za nią pełną odpowiedzialność karną, osobistą i majątkową – pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego, a w razie niemożności spłaty zaciągniętych zobowiązań partia czy też organizacja tworząca komitet lub członkowie komitetu solidarnie⁹¹. Pełnomocnikiem (regulacja w art. 127

⁸⁸ Kodeks wyborczy reguluje w art. 132 § 3. Środki finansowe: 1) komitetu wyborczego organizacji, 2) komitetu wyborczego wyborców – mogą pochodzić wyłącznie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz kredytów bankowych zaciąganych wyłącznie na cele związane z wyborami. § 4. Środki finansowe komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej mogą pochodzić wyłącznie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z funduszy wyborczych partii politycznych oraz z kredytów bankowych zaciąganych na cele związane z wyborami.

⁸⁹ Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z 13 sierpnia 2018 r., dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., ZKF-811-3/18. PKW wyjaśniła, że „łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz jednego komitetu wyborczego wyborców nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów (art. 134 § 2 Kodeksu wyborczego), tj. kwoty 31 500,00 zł.”

⁹⁰ Informacja Państwowej Komisji Wyborczej, ZPOW-502-1/19.

⁹¹ Jeśli wina pełnomocnika jest wątpliwa, wówczas partia polityczna powołująca komitet wyborczy ponosi odpowiedzialność za zobowiązania finansowe komitetu. Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dn. 27 września 2012 r., VI SA/Wa 858/12.

Kw) nie może być kandydat na posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego albo kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej; inny pełnomocnik wyborczy (wyjątkiem jest sytuacja, gdy komitet zgłasza tylko kandydatów na radnych gminy, wówczas pełnomocnikiem może być jednocześnie pełnomocnik wyborczym); funkcjonariusz publiczny (w rozumieniu art. 115 § 13 Kodeksu karnego). Pełnomocnik finansowy może pełnić funkcję w jednym Komitecie wyborczym. PKW wskazuje ustawodawcy na potrzebę zmiany zasad powoływania pełnomocnika finansowego komitetu wyborczego w celu uniknięcia zmian pełnomocnika po uzyskaniu przez niego statusu funkcjonariusza publicznego (np. gdy sam uzyska mandat radnego). Problemem jest wówczas niemożność powołania nowego pełnomocnika, ponieważ pozostałe osoby (wchodzące w skład komitetu wyborczego) nie zgadzają się lub nie mogą objąć tej funkcji, gdyż same są funkcjonariuszami publicznymi. Komisja proponuje, aby znieść wymóg powoływania pełnomocnika finansowego spośród osób wchodzących w skład komitetu wyborczego, a także zakazać łączenia tej funkcji z kandydowaniem na radnego (jak to jest w przypadku kandydatów na posłów, senatorów, posłów do Parlamentu Europejskiego i na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – nawiązując do art. 127 § 2 pkt 1 Kw)⁹².

Komitetom wyborczym, mając na uwadze powyższe wytyczne, nie wolno przyjmować korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, w tym jakichkolwiek darowizn rzeczowych, czy usług wykonywanych za darmo. Ale ustawodawca przewidział, nowelizując Kodeks wyborczy w 2018 r., wyjątki, takie jak: dobrowolne rozwieszanie plakatów, rozdawanie ulotek wyborczych, drobne prace biurowe wykonywane przez wolontariuszy, co zresztą jest realizacją postulatu samej PKW, która w sprawozdaniu po wyborach z 2011 r. uznała, że „rozważenia wymaga występujący w art. 135 § 5 Kodeksu zakaz przyjmowania wartości niepieniężnych innych aniżeli w postaci usługi nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne. Niemal powszechną praktyką jest bowiem włączanie się obywateli – wolontariuszy w działania na rzecz określonego komitetu wyborczego przez np. pomoc w pracach biurowych – urzędniczych, co jest też pozytywnie postrzegane jako czynnik aktywizujący wyborców. O takie działania mógłby zostać poszerzony zakres wartości niepieniężnych dopuszczalnych do przyjęcia przez komitet wyborczy”⁹³. Jednak trudno nie odnieść wrażenia, że przy tej nowelizacji „wylano dziecko z kąpielą”, ponieważ w obecnym

⁹² *Ibidem*.

⁹³ Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 20 czerwca 2012 r. o realizacji przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzony w dniu 9 października 2011 r., ZPOW 430-5/12.

stanie prawnym, braki zakazu dotyczą nie tylko drobnych prac, ale również wykorzystywania przedmiotów i urządzeń (np. samochodów) udostępnianych przez osoby fizyczne; zakaz nie obejmuje też nieodpłatnego udostępniania miejsc przez osoby fizyczne (nieprowadzące reklamowej działalności gospodarczej) do ekspozycji materiałów wyborczych. I chociaż PKW w kolejnych wyjaśnieniach (ZKF-811-3/18) wskazała, że poszerzenie o inne usługi świadczone na rzecz komitetu, powinny być tylko i wyłącznie odpłatne, to pole do działania nieodpłatnego, bez kontroli finansowej, zostało przez ustawodawcę znacznie poszerzone (nieświadomie bądź świadomie).

Konkludując, komitety wyborcze mają obowiązek przedstawienia organowi wyborczemu, w terminie 3 miesięcy od zakończenia kampanii wyborczej, swojego sprawozdania finansowego zawierającego zarówno źródła finansowania działalności, jak i zestawienia przychodów i wydatków (artykuły 142-144 Kw). Sprawozdania finansowe komitetów wyborczych w terminie 30 dni od ich złożenia, organ wyborczy umieszcza (w ten sposób spełnia obowiązek „jawności”) w Biuletynie Informacji Publicznej (dotyczy wyborów parlamentarnych, prezydenckich i do Parlamentu Europejskiego). Państwowa Komisja Wyborcza ma pół roku na zbadanie sprawozdania finansowego komitetu, aby ostatecznie albo je przyjąć, albo odrzucić, albo przyjąć wskazując uchybienia. Zgodnie z art. 144 Kw, przesłanki odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego mogą być następujące: 1) pozyskanie lub wydatkowanie środków komitetu wyborczego z naruszeniem przepisów albo ustawowego wskazanego limitu, 2) przeprowadzanie zakazanych zbiórek publicznych, 3) przyjmowanie przez komitet wyborczy partii albo koalicyjny komitet wyborczy środków finansowych pochodzących z innego źródła niż Fundusz Wyborczy, 4) przyjęcie przez komitet wyborczy wyborców albo komitet wyborczy organizacji korzyści majątkowych z naruszeniem przepisów, 5) przyjęcia przez komitet wyborczy partii albo koalicyjny komitet wyborczy korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym z naruszeniem przepisów, 6) poręczenie kredytu z naruszeniem przepisów, 7) dokonanie czynności skutkującej zmniejszeniem wartości zobowiązań komitetu przez inną osobę niż poręczyciel kredytu lub dokonanej z naruszeniem limitu wpłat.

Jeśli PKW ma zastrzeżenia, co do prawdziwości danych zawartych w sprawozdaniu finansowym komitetu, wzywa komitet wyborczy do usunięcia wad lub żąda wyjaśnień w ustalonym terminie; organ ten może również sam zasięgać ekspertyz lub opi-

nii innych organów administracji publicznej⁹⁴. W przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego przez PKW pełnomocnik finansowy ma prawo wniesienia do Sądu Najwyższego skargi na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej. Sąd Najwyższy rozpatruje skargę w terminie 60 dni od dnia doręczenia skargi, a orzeczenie, które jest ostateczne, doręcza pełnomocnikowi finansowemu skarżącego komitetu oraz Państwowej Komisji Wyborczej (w przypadku sprawozdania finansowego komitetu w wyborach samorządowych sprawozdanie finansowe bada komisarz wyborczy, a właściwym dla skargi jest sąd okręgowy). Artykuł 146 Kw stanowi, że organ wyborczy, któremu złożono sprawozdanie finansowe, podaje do publicznej wiadomości w BIP-ie komunikat o przyjętych i odrzuconych sprawozdaniach finansowych komitetów wyborczych.

Zgodnie z art. 147 Kw, jeśli komitet nie złoży w terminie sprawozdania finansowego, wówczas nie przysługuje mu prawo do dotacji oraz subwencji (zgodnej z art. 28 ustawy o partiach politycznych). Korzyści majątkowe przyjęte przez komitet wyborczy z naruszeniem przepisów kodeksu podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa (art. 149 Kw) lub egzekucji.

⁹⁴ Na temat przepisów wprowadzających obowiązek składania informacji o członkach rodziny radnych i pracowników samorządowych w celu zapobiegania korupcji i powiązań finansowych sfery administracji publicznej i podmiotów prywatnych – zob. Wyrok TK z dn. 13 lipca 2004 r., K 20/03.

ROZDZIAŁ III

AGITACJA WYBORCZA A WOLNOŚĆ RYWALIZACJI WYBORCZEJ. GWARANCJE PRAWIDŁOWEGO PRZEBIEGU PROCESU WYBORCZEGO

Im mniej polityki, tym więcej wolności¹.

Hannah Arendt, 1972

Historia zmusza nas do konstatacji, że poszukiwanie standardów wyborczych podczas wyborów i agitacji wyborczej *sensu stricto* nie jest wynalazkiem współczesnym. Niezmiernie ciekawej analizy dokonuje Adam Świątoń na temat wyborów i korupcji wyborczej u schyłku republiki rzymskiej, kiedy to metody agitacji bliskie współczesnemu marketingowi politycznemu zaczynały odgrywać większą rolę niż wcześniej, bo zwiększyło się grono wyborców, do których trzeba było dotrzeć². Kwintus (brat słynnego Marka Cyncerona) „w krótkim, ale pouczającym dziełku *Commentariolum petitionis*, [...] udziela on swojemu starającemu się o urząd konsula bratu cennych rad. Brzmia one dość aktualnie: kampania wyborcza powinna opierać się na zbudowaniu poparcia nie tylko wśród elektoratu, ale przede wszystkim wśród politycznych elit Rzymu [...]. Należy ich pozyskać jeśli nie dla głosów, to choćby dla okazałości kampanii wyborczej (*pompa*), w której kandydatowi podczas agitacji powinien towarzyszyć orszak popierających go znamienitych obywateli wszelkich stanów”³. To zmienia fakt, że przychylność ludu również należało zdobyć, by zadbać o dobrą opinię. Jak pisze dalej A. Świątoń: „Wyborcom powinno się okazywać uczynność, hojność, wielkoduszność, chęć niesienia pomocy i zainteresowanie. Poza tymi radami Kwintus daje także inne, które mogą budzić wątpliwości na tle etycznym – doradza zdobywanie popularności wśród wyborców obietnicami, niekiedy nawet bez pokrycia, takimi, z których łatwo będzie się można potem wycofać. Kwintus Cynceron okazuje doskonałe zrozumienie psychiki wyborcy twierdząc, że ludzie nie tylko pożądamy obietnic, ale także chcą, aby

¹ H. Arendt, *La crise de la culture*, Paryż 1972.

² A. Świątoń, *Korupcja wyborcza w okresie schyłkowej republiki rzymskiej*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze...*, op. cit., s. 16.

³ *Ibidem*, s. 16-17. Por. M. Nieć, *Kampania wyborcza – uwagi politologa o genezie idei*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2012, t. 40, nr 3, s. 10-11 i n.

wiele im obiecywano i to w taki sposób, który przynosi im zaszczyt, a więc wywołuje samozadowolenie. Nie należy także wzdragać się przed piętnowaniem działań kontrkandydatów, oskarżając ich o przekupstwa wyborcze (*largitio*) i nieczne działania (*scelestas*), jeśli tylko istniałyby ku temu podstawy”⁴. Jak podaje A. Świętoń, w IV w p.n.e. pojawiają się pierwsze prawa dotyczące agitacji wyborczej i jej ograniczeń (*lex Poetelia de ambitu*), w II w p.n.e. działało już sądownictwo wyborcze. Starożytni mieli przekonanie o potrzebie skuteczności agitacji wyborczej, ale to nie znaczy, że poczynają agitacji nie należało i nie należy w żaden sposób ograniczać lub kontrolować, przeciwnie, jednak z pełną świadomością, że ta kontrola sama musi być poddana ścisłemu reżimowi prawnemu, by nie przerodziła się w cenzurę wyborczą.

1. Wolność rywalizacji wyborczej jako istotna cecha wolnych wyborów

Rywalizacja wyborcza odbywa się na wielu płaszczyznach, zarówno w okresie przedwyborczym, jak i powyborczym, choć najbardziej uwidacznia się obywatelom w swojej fazie *stricte* wyborczej. Jest przede wszystkim przejawem walki o władzę i wpływy kandydatów oraz partii politycznych, ale nie jest to pojęcie li tylko z zakresu politologii czy socjologii. Rywalizacja wyborcza podczas kampanii wyborczej, gdy trwa walka o mandat i głos wyborcy, ma konkretne jurydyczne znaczenie. Mnie interesuje przede wszystkim rywalizacja wyborcza w tym najbardziej widocznym okresie kampanii wyborczej – agitacji wyborczej.

Mając na uwadze opisywane wcześniej funkcje, jakie pełnią wybory w procesie demokratycznym (funkcję kreacyjną, legitymizującą, aktywizacyjno-integracyjną, kontrolną, programową), należy stwierdzić, że w wytyczaniu wspólnego celu i poszukiwaniu „wspólnego dobra”, obywatele dokonują wyboru rządzących, ale sam wybór również rządzi się swoimi prawami. Wróćmy na chwilę do koncepcji R. A. Dahla w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie: czym jest „wspólne dobro”? Stwierdził on bardzo ogólnikowo, że jest to dobro tych wszystkich, których dotyczą podejmowane decyzje, ale jednocześnie uznał, że taka odpowiedź w warunkach rozważań o demokracji i polityce, rodzi więcej pytań, niż daje rozstrzygnięć. Szukając dalej, ukuł termin tzw. oświeconego rozeznania, przez co rozumiał, że „każdy obywatel powinien mieć odpowiednie i jednakowe możliwości stwierdzenia i oceny (w czasie jaki pozostawia konieczność

⁴ *Ibidem*.

podjęcia decyzji), który z jej możliwych wariantów najlepiej przysłuży się jego interesom [...]. Interesem czy dobrem jednostki jest to, co dana jednostka uzna za swe dobro lub interes na podstawie najlepszego osiągalnego rozeznania skutków tego wyboru i wyborów alternatywnych”⁵. Reasumując, „dobrem wspólnym” jest ten wybór, który jest w pełni świadomym konsekwencji oraz alternatyw. By do tego wyboru mogło dojść, należy stworzyć praworządne wyborcze warunki, gdyż bez ugruntowanych zasad prawa wyborczego trudno mówić o systemie demokratycznym, dla współczesnych państw są one *conditio sine qua non*⁶.

K. W. Czaplicki z perspektywy kształtowania się prawa wyborczego w Polsce pisze, że zmiany ustrojowe po 1989 r. „otworzyły drogę do ukształtowania reguł wyborczych według standardów właściwych demokratycznym systemom rządów, gwarantujących rzeczywiście wolność wyborów i uczciwość (rzetelność) ich przeprowadzania”⁷. Wśród tych reguł wymienia: gwarancje instytucjonalne dla obywateli organizujących się w partię; możliwość prowadzenia wolnej i konkurencyjnej kampanii wyborczej; mechanizmy tworzenia i działalności podmiotów wyborczych (wraz z dostępem obywateli do informacji o tych podmiotach); zaskarżalność i kontrolę sądową czynności wyborczych; stworzenie i finansowanie ze środków publicznych niezależnych organów i administracji wyborczej; wprowadzenie jawności finansowania podmiotów biorących udział w rywalizacji wyborczej⁸. Wymienione reguły są pochodną najważniejszych przesłanek wyborczych, tzw. „przymiotników wyborczych”, zasad bez których wybory „*ex definitione* nie mogą przybrać demokratycznego charakteru”⁹, a są to: powszechność, równość, tajność, bezpośredniość, wolność¹⁰. Przypomnijmy, zasady te mocno akcentuje *Code of Good Practice in Electoral Matters*, uznając je za esencję demokracji

⁵ R. A. Dahl, *Demokracja...*, op. cit., s. 435-443.

⁶ Por. K. W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności...*, op. cit., s. 31.

⁷ K.W. Czaplicki, *Głosowanie elektroniczne (e-voting) – wybrane zagadnienia*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i Praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 35-36.

⁸ *Ibidem*. Zob. także R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999.

⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 145.

¹⁰ Zasady wyborcze zawarte w Konstytucji RP: art. 96 ust. 2: wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne, odbywają się w głosowaniu tajnym; art. 97 ust. 2: wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie, w głosowaniu tajnym; art. 127 ust. 1: Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym; art. 169 ust. 2: wybory samorządowe są powszechne, równe, bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.

(*universal, equal, free, secret and direct suffrage - is essential for democracy*)¹¹. W charakterystyce „przymiotników wyborczych”, szczególnego uwzględnienia wymaga zasada wolności wyborów, ponieważ jest ona sednem wolności rywalizacji wyborczej, co będzie miało znaczenie dla naszych dalszych rozważań.

Zasada powszechności¹² w prawie wyborczym oznacza, że każdy obywatel może być podmiotem prawa wyborczego, zarówno w zakresie czynnym, jak i biernym¹³. Czynne prawo wyborcze to nic innego, jak uprawnienie do głosowania, a jego przesłankami są cenzusy¹⁴: wieku (pełnoletniość), obywatelstwa, posiadania pełni praw publicznych (w tym wyborczych), posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 39/97 potwierdził istotność zasady powszechności, uznając, że jej ograniczenie musi być każdorazowo poddane szczególnemu reżimowi prawnemu, wyjątki od zasady powszechności muszą być zawierane *expressis verbis* w ustawie zasadniczej¹⁵. Przesłankami biernego prawa wyborczego, czyli posiadania uprawnień do kandydowania, są przede wszystkim: posiadanie czynnego prawa wyborczego, cenzus wieku, cenzus domicylu (w wyborach samorządowych). Na gruncie polskiego prawa wyborczego zgłoszenia kandydatów dokonują komitety wyborcze tworzone przez partie polityczne, koalicje partii politycznych, wyborców. Zgłoszenie polega na wskazaniu organom wyborczym osób, które posiadają bierne prawo wyborcze i zgadzają się na udział w rywalizacji o mandat w wyborach¹⁶. Realizacji zasady powszechności sprzyja odpowiednio przygotowany aparat wyborczy.

Równość wyborów (w teorii demokracji można spotkać się także z określeniem: „równości we współwładaniu”¹⁷), zakłada, że każdy wyborca uczestniczy w wyborach na zasadzie równości formalnej (każdy ma taką samą liczbę głosów) oraz równości ma-

¹¹ *Code of Good Practice...*, op. cit. Zob. więcej na ten temat A. Borkowska-Minko, *Standardy europejskiego dziedzictwa wyborczego polskim Kodeksie wyborczym z dn. 05.01.2011*, „Inskrypcje. Półrocznik”, R.V, 2017, z. 2 (9), s. 130.

¹² Z punktu widzenia aksjologicznego wyborcza powszechność i równość realizują sprawiedliwość materialną. Por. D. Dudek, *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] *Iudices electionis...*, op. cit., s. 45-46.

¹³ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 146-147.

¹⁴ Por. A. Ławniczak, *O potrzebie istnienia cenzusów wyborczych*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Prawo Wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich. Rzeszów 3-4 kwietnia 2006 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2006, s. 33 i n. Zob. M. Rulka, *Prawo do głosowania obywateli przebywających poza granicami kraju*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2(109), s. 59 i n. Por. także wykładnię Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ubezwłasnowolnienia i wiążących się z nim ograniczeń praw publicznych w wyroku TK z dn. 27 marca 2007 r., K 28/05.

¹⁵ Wyrok TK z dn. 10 listopada 1998 r., K 39/97.

¹⁶ G. Kryszewski, *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle Kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna...*, op. cit., s. 159.

¹⁷ M. Król, *Słownik demokracji*, Kraków 1998, s. 61.

terialnej (każdy ma taką samą siłę głosu)¹⁸. Sposobem na obiektywne odwzorowanie głosów wyborców na mandaty wyborcze, byłoby stworzenie formuły wyborczej, która uwzględniając wielość zmiennych (liczbę ludności, gęstość zaludnienia, liczbę okręgów wyborczych, dokładne dane o liczbie głosujących w dniu wyborów), z matematyczną dokładnością mogłaby wskazać rezultat wyborów¹⁹. Póki co, stosuje się formułę tzw. normy przedstawicielstwa, czyli matematycznej zależności liczby wyborców i jednego kandydata. Duże znaczenie ma tu „geografia wyborcza”, rozumiana jako podział na okręgi wyborcze, uwzględniający kryteria geograficzne, administracyjne, historyczne. Wypaczeniem „geografii” jest doprowadzenie przez ustawodawcę, poprzez podejście aktywne lub brak działania – podejście pasywne, do takiego kształtu okręgów wyborczych, który w rezultacie zamiast niwelować, uwypukla dysproporcje i odchylenia od normy, co w literaturze przedmiotu nosi nazwę „gerrymanderingu”²⁰.

Zasadę równości wyborów uzupełnia m.in. P. Uziębło o dodatkowy aspekt – równości szans, czyli stworzenia takich ram prawnych wyborów, by podmioty uczestniczące w rywalizacji miały równe szanse na zaistnienie w procesie wyborczym i uzyskanie mandatu²¹. Stąd jednolite zasady, przymus spełnienia tych samych warunków przez wszystkie komitety wyborcze i kandydatów, oraz takie same reguły prowadzenia kampanii wyborczej²². Ten aspekt równości wydaje mi się bardzo istotny na gruncie rozważań o ograniczeniach agitacji wyborczej, ze względu na, w moim przekonaniu, pozorną prawną równość szans podmiotów uczestniczących w wyborach²³.

Kolejną fundamentalną zasadą wyborczą jest bezpośredniość wyborów, która zakłada głosowanie jednostopniowe, bez pośredników, elektorów, na kandydatów do określonego organu władzy. O bezpośrednim wyborze decyduje kryterium głosowania imiennego, czyli wskazanie konkretnego kandydata z listy wyborczej oraz kryterium

¹⁸ K.W. Czaplicki, *Głosowanie elektroniczne...*, op. cit., s. 44.

¹⁹ Już na początku XX w. w USA, bezskutecznie poszukiwano matematycznie neutralnej formuły podziału głosów. Zob. J. Błuszkowski, D. Mider, *Demokracja...*, op. cit., s. 144.

²⁰ Forma manipulacji systemem wyborczym, uwzględniająca w podziale okręgów wyborczych kryteria polityczne. Nazwa pochodzi o gubernatora stanu Massachusetts E. Gerry'ego. Więcej na ten temat B. Michalak, hasło: *gerrymandering*, [w:] *Leksykon...*, op. cit., s. 63.

²¹ Zob. P. Uziębło, *Zasada równości wyborów...*, op. cit., s. 44-45.

²² A. Sokala, hasło: *równość wyborów zasada*, [w:] *Leksykon...*, op. cit., s. 209.

²³ Nie ulega wątpliwości, że zupełnie inną siłą przekonywania ma partia dysponująca dużymi środkami pochodzącymi z legalnej dotacji z budżetu państwa, a inną drobna organizacja, która musi swój autorytet i struktury budować w oparciu np. o składki członkowskie. Por. P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 126-127. Por. K. Skotnicki, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2009, s. 87 i n. Por. T. Kowalczyk, *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2(14), s. 122 i n.

głosowania osobistego²⁴. Dodajmy, że współcześnie zasada bezpośredniości wyborów może prowadzić do sprzeczności z wprowadzanymi nowoczesnymi formami i ułatwieniami sposobu głosowania²⁵. Przy czym trzeba zauważyć, że poszukiwanie nowoczesnych metod zachęcających do partycypacji w wyborach będzie coraz większym wyzwaniem, ze względu na wyborczą frekwencję wykazującą „tendencję spadkową, co dotyczy zarówno starych demokracji europejskich, jak i nowych – kształtujących się od ostatniego dziesięciolecia XX wieku. Nie ma też większego znaczenia, czy chodzi o wybory krajowe, czy np. do Parlamentu Europejskiego”²⁶.

Zasada tajności głosowania ma zapewnić wyborcy swobodę wyrażenia swoich preferencji wyborczych i oznacza, że nikt nie ma prawa uniemożliwić wyborcy oddania głosu, ani poznać dokonanego przez niego wyboru. L. Garlicki podkreśla, że zasadzie tajności głosowania należy przyznać charakter bezwzględny, czyli traktować tę zasadę nie tylko jako uprawnienie wyborcy, ale przede wszystkim jako obowiązek nałożony na organy wyborcze²⁷. Spełnienie warunku tajności głosowania, nie daje wprawdzie gwarancji, że wybory są demokratyczne, jednak bez tego instytucjonalnego wymogu nie ma mowy o wyborach demokratycznych²⁸. Polski Kodeks wyborczy nie definiuje zasady tajności głosowania, wskazuje na obowiązek skierowany do organu wyborczego, zapewnienia wyborcy warunków do oddania głosu zgodnie z regułą tajności, a Kodeks karny sankcjonuje zachowania, które przeszkadzają w swobodnym wykonaniu prawa do głosowania (art. 249-251 Kk)²⁹.

Ostatnia z konstytucyjnych zasad prawa wyborczego – zasada wolności wyborów, wymaga od nas szczególnego potraktowania, gdyż ma pierwszorzędne znaczenie

²⁴ Zob. B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 16-18. Por. A. Rakowska, *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „Studia Wyborcze” 2007, t. 4, s. 4 i n. Por. J. Zbieranek, *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 52, s. 3 i n.

²⁵ Zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. J. Buczkowski, Ł. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemyśl-Rzeszów 2012, s. 104. Pilotaż głosowania elektronicznego prowadzony był w Szwajcarii już w latach 2003-2005; w Belgii i Holandii funkcjonuje instytucja pełnomocnika; Wielka Brytania pozwala na głosowanie korespondencyjne; w USA głosowanie przez internet dostępne jest np. w Arizonie. W polskim Kodeksie wyborczym, po nowelizacji z 2018 r., ustawodawca dodał cały nowy rozdział – Rozdz. 6a (art. 53a-l) poświęcony głosowaniu korespondencyjnemu, ograniczonemu tylko do osób o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności. Dz. U. 2018, poz. 754.

²⁶ Zob. także: K. W. Czaplicki, *Głosowanie elektroniczne...*, op. cit., s. 40. Por. M. Fałkowski, *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2004: problem frekwencji oraz znaczenia dla polskich wyborców i krajowej sceny politycznej*, „Analizy i Opinie” nr 11-6, Warszawa 2003. Por. M. Więckowska, *Wpływ nietradycyjnych technik głosowania na frekwencję podczas wyborów i referendum*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 14, s. 35 i n.

²⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 153.

²⁸ A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999, s. 37.

²⁹ Ustawa z dn. 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553, ze zm.

w prowadzeniu kampanii i w jej ramach – agitacji wyborczej. Chociaż warto zaznaczyć, że w doktrynie pojawia się jeszcze jedna ważna, choć niedookreślona zasada „wyborów uczciwych”; jednak „brak jednoznacznej, powszechnie akceptowanej definicji wyborów uczciwych nie powinien hamować dalszych dążeń do jej wypracowania”³⁰. Termin „wybory uczciwe” wielokrotnie pojawiał się w orzeczeniach krajowego Trybunału Konstytucyjnego³¹, zwłaszcza obok zasady wyborów wolnych.

Wolność wyborów można rozumieć normatywnie (sprowadzamy ją wtedy do wyborów uczciwych, powszechnych, utożsamianych z wolnością wyrażania opinii) lub instytucjonalnie (poprzez odpowiednie przygotowanie aparatu wyborczego chroniącego wybory)³². Na gruncie polskiego prawa M. Chmaj pisze o gwarancjach przysługujących wyborcy w zakresie swobodnego korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego, bez jakiegokolwiek przymusu i ograniczeń³³. G. Kryszewski za istotę zasady wolności wyborów uznaje: 1) wolność wyłaniania i zgłaszania kandydatów, 2) wolność prowadzenia kampanii wyborczej, 3) wolność w dokonywaniu wyboru. W ten sposób rozumiana wolność wyboru pociąga za sobą obowiązek aparatu wyborczego, czyli stworzenia odpowiednich warunków w celu jej realizacji³⁴. Bartłomiej Opaliński wspomina, że w państwach Europy Zachodniej do podstawowych elementów zasady wolności należą: 1) rywalizacja kandydatów reprezentujących odmienne opcje i programy polityczne, 2) swoboda i wolność wyrażania opinii przez obywateli, 3) uczciwość aparatu wyborczego. „Z regułą tą wiąże się obowiązek zachowania przez państwo odpowiedniego dystansu wobec procesu wyborczego oraz możliwość prowadzenia nieskrępowanej politycznie kampanii wyborczej umożliwiającej wyborcom zapoznanie się z programami

³⁰ Por. G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, nr 21, s. 7-31. Por. także: J. Szymanek, *Bezpieczeństwo procesów wyborczych (uwagi de lege lata i de lege ferenda na tle rozwiązań stosowanych w państwach demokratycznych)*, „Zeszyty Prawnicze” 2017, nr 1, s. 34. Autor ten (powołując się na raporty i opinie Komisji Weneckiej, OBWE oraz IDEA) stwierdza, iż „można przyjąć, że na zasadę wyborów uczciwych składa się co najmniej sześć elementów: 1) niezależność, bezstronność i fachowość działania administracji wyborczej; 2) przejrzyste zasady finansowania wyborów i kampanii wyborczej; 3) istnienie efektywnych mechanizmów rozpowszechniania informacji zarówno o wyborach (procedurach wyborczych), jak i o kandydatach i ich programach (agitacji wyborczej); 4) istnienie warunków dla prowadzenia obiektywnej obserwacji przebiegu wyborów przez niezależnych obserwatorów; 5) istnienie skutecznych procedur składania i rozpatrywania skarg i zażaleń na wszelkie nieprawidłowości pojawiające się w procesie wyborczym; 6) likwidowanie, a przynajmniej minimalizowanie obszarów, w których może dochodzić do rozmaitego rodzaju naruszeń gry wyborczej, w tym zwłaszcza zmieniania (deformowania) woli wyborców”.

³¹ Zob. Wyrok TK K 31/06, op. cit. Zob. także Wyrok TK K 9/11, op. cit.

³² J. Błuszkowski, D. Mider, op. cit., s. 161. Por. A. Jamróz, *Demokracja*, Białystok 1995, s. 9.

³³ M. Chmaj, *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] *System wyborczy Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, W. Skrzydło, Warszawa 2008, s. 36.

³⁴ G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 90-91.

poszczególnych ugrupowań i kandydatów na deputowanych”³⁵.

Wolności wyborów *expressis verbis* nie zawiera żaden z przepisów Konstytucji RP, ani Kodeksu wyborczego. Ale, jak zauważa B. Banaszak, nie tylko w Polsce zasada wolnych wyborów nie została zdefiniowana wprost w ustawodawstwie wewnętrznym, dlatego też w poszukiwaniu jej źródeł można odwoływać się m.in. do przywoływanej w niniejszej pracy europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³⁶. Sam Trybunał Konstytucyjny wyabstrahuje ją z treści innych przepisów ustawy zasadniczej, w tym, z zasady demokratycznego państwa prawnego (w art. 2 Konstytucji RP znajdujemy: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej)³⁷. Ten brak legislacyjny nie powoduje jej odrzucenia, jest ona „jakby dorozumianą zasadą prawa wyborczego”³⁸. Trybunał w wyroku K 7/09 (powtórzył tezy w wyroku K 9/11) wskazał, że zasada wolnych wyborów wprowadza „wymóg zagwarantowania wyborcom i partiom politycznym swobody zgłaszania kandydatów, swobody kształtowania programów wyborczych i ich rozpowszechniania oraz swobody decyzji wyborczych”³⁹. Oznacza to konieczność stworzenia takiego systemu wyborczego, który w najwyższym możliwym stopniu będzie realizował ideę wyborów sprawiedliwych; dzięki temu realizacja zasady wolności wyborów umożliwi wyborcom nieskrępowany udział w elekcji, zagwarantuje wyborcom i partiom swobodę w zgłaszaniu kandydatów, formowania programów wyborczych⁴⁰. I dalej, Trybunał uznał za najważniejsze elementy zasady wolności wyborów: „autentyczną wolność wypowiedzi i zgromadzeń, ład medialny w państwie w ogóle, dostępność do lokalnego rynku medialnego, przejrzyste procedury pozyskiwania niezbędnych środków finansowych na prowadzenie kampanii, odpowiednie rzeczywiste

³⁵ B. Opaliński, *Wolność wyborów parlamentarnych i jej gwarancje na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 59. Por. L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie prawo konstytucyjne - wykłady*, Warszawa 1996, s. 81.

³⁶ Por. B. Banaszak, *Kodeks...*, op. cit., s. 336.

³⁷ Zasada wolnych wyborów pojawiła się po raz pierwszy w ordynacji wyborczej do Sejmu w 1991 r.: Art. 1. Wybory posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej są powszechne, bezpośrednie, równe i wolne oraz przeprowadzane w głosowaniu tajnym. (Ustawa z dn. 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1991, nr 59, poz. 252). Później została powtórzona tylko raz, w tzw. Małej Konstytucji z 1992 r.: Art. 3 pkt. 2: Senat składa się ze 100 senatorów wybieranych w województwach na okres kadencji Sejmu w wyborach wolnych, powszechnych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym (Ustawa konstytucyjna z dn. 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426). Zob. także W. Sokolewicz, *Nota do art. 2, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 10.

³⁸ G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 15.

³⁹ Wyrok TK z dn. 21 lipca 2009 r., K 7/09. Por. Wyrok TK, K 9/11, op. cit.

⁴⁰ Wyrok TK, K 31/06, op. cit.

gwarancje ochrony praw wyborczych”⁴¹. Podkreślił, iż „jednym z najważniejszych elementów wolnych wyborów jest wolna debata publiczna prowadzona podczas kampanii wyborczej przez wszystkich zainteresowanych obywateli”⁴². Zatem „zasada wolności wyborów wymaga [...] by uczciwa i rzetelna kampania wyborcza stwarzała obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych, o kandydatach i ich programach politycznych”⁴³. Ta linia orzecznicza ma dla nas ogromne znaczenie w kontekście rozważań o ograniczeniach agitacji wyborczej i roli sądów w potwierdzaniu lub falsyfikowaniu przedstawianych przez kandydatów i partie polityczne informacji w czasie agitacji wyborczej.

Wróćmy do koncepcji D. Nohlena, która pojawiła się w niniejszej pracy przy okazji charakteryzowania funkcji wyborów, wybory klasyfikuje jako: nierywalizacyjne, semirywalizacyjne, rywalizacyjne⁴⁴. Wybory nierywalizacyjne cechuje brak pluralizmu politycznego i swobody w walce wyborczej, system wyborczy nie gwarantuje wolności ani uczciwości, celem wyborów nierywalizacyjnych jest utrzymanie politycznego *status quo*⁴⁵. Wybory semirywalizacyjne to wybory częściowo wolne, częściowo pluralistyczne. Ich celem jest dopuszczenie do kontrolowanego udziału we władzy – opozycji, co jest raczej przejawem próby legitymizacji rządów autorytarnych niż demokratyzacji państwa⁴⁶. Wybory semirywalizacyjne są stadium pośrednim między wyborami nierywalizacyjnymi a rywalizacyjnymi. Ostatnim typem w klasyfikacji D. Nohlena są wybory rywalizacyjne, czyli wybory charakteryzujące się pluralizmem, równością szans uczestników rywalizacji, uczciwym i sprawiedliwym systemem wyborczym zawartym w demokratycznym prawie oraz gwarantują wolność wyboru⁴⁷. Zatem wybory w państwie demokratycznym są i muszą być rywalizacyjne. Tylko ten typ wyborów wciela zasadę wolności wyborów, a w szczególności z nią związane, wymieniane przez D. Nohlena funkcje: przeniesienia zaufania obywatela na inną osobę/partię; reprezentacji poglądów i interesów obywateli; podnoszenia świadomości politycznej obywateli poprzez wyjaśnianie problemów i alternatyw politycznych; walki o władzę na rzeczowe programy.

Mając na uwadze powyższe rozważania warto postawić pytanie, w jakim stopniu

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Wyrok TK, K 7/09, op. cit.

⁴³ Wyrok TK, K 9/11, op. cit.

⁴⁴ D. Nohlen, *Prawo wyborcze...*, op. cit., s. 26. Zob. P. Uziębło, *Wpływ systemów wyborczych na systemy partyjne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 67-68.

⁴⁵ Por. B. Michalak, hasło: *wybory nierywalizacyjne*, [w:] *Leksykon...*, op. cit., s. 278.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 280. Wybory w Polsce 4 czerwca 1989 r., można uznać za przykład wyborów semirywalizacyjnych.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 279.

wolność oznacza swobodę, czyli dowolność kreowania i prezentowania programu politycznego kandydata, czy partii politycznej? Ustalmy, celem nadrzędnym kandydata jest zdobycie w drodze rywalizacji – władzy, rozumianej jak u Maxa Webera jako możliwość stosowania legalnego przymusu wobec obywateli⁴⁸. Z tego powodu w czasie kampanii i agitacji wyborczej kandydat może kierować się weberowską etyką przekonania lub etyką odpowiedzialności⁴⁹, i w zależności od postawy, skłonny będzie do konkretnych zachowań w czasie kampanii i agitacji. Pojawia się zatem uzasadnione pytanie: czy w takiej sytuacji istnieje prawny wentyl bezpieczeństwa⁵⁰, który będzie w stanie powstrzymać nieskrępowane możliwości uprawiania polityki, w stanie wolnej konkurencji, w trakcie kampanii i agitacji wyborczej? Wydaje mi się, że jedynym kryterium ograniczającym tę wolność, winno być kryterium prawdy. Wentylem bezpieczeństwa będzie wówczas sąd, rozumiany jako instytucjonalny środek rozwiązywania potencjalnych konfliktów, który będzie działał w oparciu o prawnie gwarancje, wskazane przez ustawodawcę, zapewniające prawidłowe przeprowadzenie procesu wyborczego, w tym agitacji wyborczej.

2. Typologia prawnych gwarancji prawidłowego przebiegu procesu wyborczego na gruncie polskiego prawa wyborczego

Analiza prawa wyborczego prowadzi do sformułowania co najmniej czterech typologii gwarancji prawidłowego przebiegu procesu wyborczego. Każda z nich umożliwia wyczerpujące wskazanie zabezpieczeń prawnych niezbędnych w procesie wyborczym i, co dla istotne, w kampanii i agitacji wyborczej. Sformułowana klasyfikacja wspomaga i porządkuje wiedzę z zakresu teorii prawa wyborczego oraz jego stosowania na gruncie polskim. W moim przekonaniu, można wyodrębnić następujące typologie prawnych gwarancji prawidłowego przebiegu procesu wyborczego: 1) gwarancje zawarte w aktach normatywnych (krajowe, międzynarodowe), 2) gwarancje podmiotowo-przedmiotowe, 3) gwarancje kontrolne, 4) gwarancje etapów wyborczych. Typologie

⁴⁸ Zob. M. Weber, *Gospodarka...*, op. cit., s. 40.

⁴⁹ Por. M. Weber, *Racjonalność, władza, odczarowanie*, tłum. M. Holona, Poznań 2004, s. 313. Zob. także M. Król, *Filozofia polityczna*, Kraków 2008, s. 140-141. Por. M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Warszawa 1998.

⁵⁰ Pojęcie z zakresu socjologicznej teorii konfliktu, jako konsekwencji nierównego podziału władzy. Zob. R. Dahrendorf, *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, tłum. S. Bratkowski i in., Warszawa 1993. Zob. także funkcjonalną teorię konfliktu u L. A. Cosera, który uwzględnia instytucje wentyli bezpieczeństwa. L. A. Coser, *Funkcje konfliktu społecznego*, tłum. S. Burdziej, Kraków 2015.

tworzą odrębne układy zamknięte, jednocześnie mogą się pokrywać i uzupełniać, w zależności, jaką instytucję wyborczą będziemy analizować w danym kontekście.

Gwarancje prawidłowego przebiegu procesu wyborczego zawarte w aktach normatywnych możemy podzielić na: krajowe i międzynarodowe (lub inaczej: wewnętrzne i zewnętrzne).

Tab. 7 Prawne gwarancje – gwarancje zawarte w aktach normatywnych

GWARANCJE ZAWARTE W AKTACH NORMATYWNYCH	
KRAJOWE	MIĘDZYNARODOWE
<ul style="list-style-type: none"> - Konstytucja RP - Kodeks wyborczy - Rozdz. XXXI Kodeksu karnego - Ustawa o partiach politycznych - Rozporządzenia ministerialne - Rozporządzenia, uchwały, sprawozdania KRRiTV - Uchwały i wytyczne PKW - Orzeczenia TK, SN, NSA, sądów okręgowych 	<ul style="list-style-type: none"> - Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności - Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych - <i>soft law</i>

Źródło: opracowanie własne.

Do gwarancji zawartych w prawie krajowym zaliczymy przepisy: Konstytucji RP, Kodeksu wyborczego, Rozdziału XXXI Kodeksu karnego (enumeratywnie wskazane przestępstwa przeciwko wyborom i referendum), przepisy ustawy o partiach politycznych⁵¹, rozporządzenia ministrów (Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Kultury, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Cyfryzacji, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Finansów), rozporządzenia, uchwały i sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, uchwały i wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej, a także orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów okręgowych. Zaś wśród prawnych gwarancji pochodzących z aktów międzynarodowych wymienimy: Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Międzynarodowy Pakt

⁵¹ Ustawa z dn. 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. 1997, nr 98, poz. 604.

Praw Obywatelskich i Politycznych, *soft law*⁵².

Warto zwrócić uwagę, iż przedstawione powyżej gwarancje zawarte w aktach normatywnych są pojęciem szerszym niż *sensu stricto* źródła prawa wyborczego. Przykładem są normy *soft law* albo uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, które nie mają charakteru źródeł prawa wyborczego, choć w praktyce, jak zauważają A. Sokala oraz B. Michalak, dorównują one źródłom prawa w znaczeniu normodawczym⁵³. Jednak wydaje się, że brak konstytucyjnego umocowania PKW jest rozwiązaniem prowizorycznym⁵⁴. Jak słusznie pisze K. Skotnicki, wprowadzenie do Konstytucji RP najwyższego organu wyborczego mogłoby zapobiec ewentualnemu niebezpieczeństwu jego „likwidacji poprzez podjęcie stosownej ustawy, np. nowelizacji Kodeksu wyborczego i powrotu do rozwiązania, w którym byłby to organ o składzie kształtowanym przez partie polityczne”⁵⁵. Brak rozwiązań konstytucyjnych cechuje także wybory do Parlamentu Europejskiego; mają one oparcie jedynie w przepisach Kodeksu wyborczego. K. Skotnicki wskazując na brak „europeizacji” naszej Konstytucji⁵⁶, pisze w tym kontekście o istotnej ułomności polskiego prawa po 1 maja 2004 r.⁵⁷.

Kolejną proponowaną typologią prawidłowego przebiegu procesu wyborczego są gwarancje podmiotowo-przedmiotowe. Ten podział opiera się i pokrywa z zakresem znaczeniowym prawa wyborczego. Prawo wyborcze oznacza jedno z podstawowych praw przynależnych człowiekowi – obywatelowi; w aspekcie przedmiotowym oznacza jedną z gałęzi prawa, regulującą kwestie przygotowania, przeprowadzenia, ustalenia wyników wyborów⁵⁸.

⁵² M.in. przywoływany wcześniej *Code of Good Practice in Electoral Matters*. Ale wśród nieratyfikowanych dokumentów znajdują się także: Deklaracja w sprawie eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji na podstawie religii lub przekonań (1981), Deklaracja Praw osób należących do Mniejszości Narodowych lub Etnicznych, Religijnych i Językowych (1992), Deklaracja w sprawie eliminacji dyskryminacji kobiet (1967), Deklaracja Praw Osób Niepełnosprawnych (1975), Deklaracja o eliminacji dyskryminacji rasowej (1966), Wiedeńska Deklaracja programu i działania (1993), Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/46/137 - zwiększenie skuteczności zasady okresowych i autentycznych wyborów (1991), Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/55/96 - promowanie i konsolidacja demokracji (2001), Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/56/154 - szacunek dla zasady narodowej suwerenności i braku interferencji w wewnętrzne sprawy państw i procesy wyborcze jako ważny element promocji i ochrony praw człowieka (2002). *Ibidem*, s. 62-67

⁵³ Por. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon...*, s. 173.

⁵⁴ Zob. A. Bień-Kacała, *Państwowa Komisja Wyborcza a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] *Prawo wyborcze*, red. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, Olsztyn 2015 s. 72 i n.

⁵⁵ K. Skotnicki, *Minimalny niezbędny zakres zmian w konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej*, [w:] *Prawo wyborcze*, op. cit., s. 40.

⁵⁶ Por. także *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubaj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.

⁵⁷ K. Skotnicki, *Minimalny zakres...*, op. cit., s. 29.

⁵⁸ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 143-144.

Tab. 8 Prawne gwarancje – gwarancje podmiotowo-przedmiotowe

GWARANCJE PODMIOTOWO – PRZEDMIOTOWE	
PODMIOTOWE	PRZEDMIOTOWE
<ul style="list-style-type: none"> - Zakres czynnego prawa wyborczego - Zakres biernego prawa wyborczego 	<ul style="list-style-type: none"> - Reguły prawa wyborczego - Organy i administracja wyborcza - Inne instytucje wspomagające

Źródło: opracowanie własne.

Do gwarancji podmiotowych, na których oparty jest prawidłowy przebieg procesu wyborczego, zaliczymy czynne i bierne prawo wyborcze. Czynne prawo wyborcze jest prawem do głosowania oraz dokonywania pozostałych czynności wyborczych (w tym: prawo do tworzenia komitetu wyborczego, do udzielania poparcia poprzez podpis pod konkretną kandydaturą czy listą). Prawo wybierania wyczerpująco definiuje art. 10 Kodeksu wyborczego. Natomiast bierne prawo wyborcze, to najogólniej mówiąc, prawo do bycia wybranym, w tym wypadku ustawodawca nakłada określone cenzusy wyborcze, wskazane w art. 11 Kw (wieku, domicyliu, obywatelstwa) oraz zasady braku prawa wybieralności (prawomocny wyrok skazujący, kłamstwo lustracyjne). Szerzej na temat zakresu czynnego i biernego prawa wyborczego, przede wszystkim w kontekście agitacji wyborczej, w kolejnych rozdziałach niniejszej dysertacji.

Gwarancje przedmiotowe można określić jako zbiór reguł określających sposób wyłaniania przedstawicielstwa w wyborach, w tym: organizację aparatu wyborczego, rejestrację kandydatów, kampanię wyborczą, termin i reguły oddania głosu, przełożenie wyników wyborów na reprezentację polityczną w wybieranym organie, sposób weryfikacji wyborów⁵⁹. Zatem do gwarancji przedmiotowych w tej typologii należą: reguły prawa wyborczego (z zakresu uchwalenia, stosowania i weryfikacji wyborów), odpowiednio wybrane i przygotowane organy (Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowe i obwodowe komisje wyborcze), administracja podległa Krajowemu Biuru Wyborczemu, obowiązki samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia i obsługi lokali wyborczych. Sądzę, że do gwarancji przedmiotowych warto dodać również te instytucje, które nie są zaangażowane w bezpośrednie przeprowadzanie wyborów, jednak realizują zada-

⁵⁹ Por. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon...*, op. cit., s. 173.

nia z zakresu informowania społeczeństwa o nadchodzącym terminie głosowania, a także związanymi z tym uprawnieniami i obowiązkami obywatelskimi (np. media).

Inną typologią prawnych gwarancji prawidłowego przebiegu procesu wyborczego są gwarancje kontrolne, wśród których możemy wyróżnić: gwarancje instytucjonalne, instytucjonalno-społeczne oraz pozainstytucjonalne. Kontrola i ochrona procesu wyborczego jest, a przynajmniej powinna być, sprawą wagi państwowej, dlatego ustawodawca zachowując część uprawnień dla organów państwa, podzielił się odpowiedzialnością za proces wyborczy z obywatelami i opinią międzynarodową. Państwo gwarantuje poprawność przeprowadzenia procesu wyborczego poprzez wskazane przez siebie i oparte w unormowaniach prawnych organy, wspierane przez wyspecjalizowany aparat administracyjny, odpowiedzialny za organizację i przeprowadzenie wyborów. Państwo gwarantuje istnienie niezależnej władzy sądowniczej, która w oparciu o przepisy prawa, ocenia ostatecznie prawidłowość przeprowadzanego procesu wyborczego i w razie nieprawidłowości może nawet nakazać powtórne przeprowadzenie wyborów. Ustawodawca zastosował również reżim prawny penalizując wykroczenia i przestępstwa przeciwko wyborom, te zawarte są w Kodeksie wyborczym (Dział IX. Przepisy karne, artykuły 494-516) i Kodeksie karnym (Rozdział XXXI. Przestępstwa przeciwko wyborom i referendom, artykuły 248-251). Mimo wyspecjalizowanego aparatu urzędniczego i prawnych obwarowań, które biorą za cel ochronę wyborów i procesu wyborczego, zawsze mogą pojawić się oskarżenia ze strony obywateli o domniemane systemowe fałszerstwa wyborcze, zgodnie z powiedzeniem mającym konotacje w stalinowskiej radzieckiej Rosji: „nieważne, kto głosuje, ważne, kto liczy głosy”⁶⁰. W związku z tym, aby wyeliminować podejrzenia, ustawodawca wprowadził elementy zinstytucjonalizowanej społecznej kontroli, kodeksową instytucję męża zaufania i przepisy dotyczące obserwatora społecznego, a także dopuszczanie międzynarodowych misji obserwatorów wyborczych z ramienia OSCE/ODHIR.

Instytucja męża zaufania została bardziej doceniona w nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2018 r.⁶¹. Zamiast dotychczasowego art. 103 (który po nowelizacji został uchylony), ustawodawca wprowadził cały rozdział poświęcony tej instytucji (Rozdz. 11a Kodeksu wyborczego), tam czytamy, kto może zostać mężem zaufania i do czego ma prawo: od obecności przy każdych czynnościach komisji wyborczej w lokalu wyborczym, poprzez wnoszenie uwag do protokołu komisji, po obecność przy przewoże-

⁶⁰ Por. B. Bażanow, *Byłem sekretarzem Stalina*, Warszawa 1985.

⁶¹ Dz. U. 2018, poz. 745, 1000, 1349.

niu protokołów z komisji niższego szczebla do komisji wyższego szczebla. Kodeks zakłada także obecność tzw. obserwatora społecznego. Zgodnie z art. 103c Kw, stowarzyszenie lub fundacja zarejestrowana na terenie RP, której celem jest troska o demokrację, prawa obywatelskie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego, ma prawo wyznaczyć po jednym obserwatorem społecznym do komisji wyborczych. Obserwator ma mniej uprawnień, nie może wnosić uwag do protokołu komisji, ani obserwować przewożenia protokołu do komisji wyższego szczebla.

Elementem międzynarodowej troski o prawidłowość przebiegu procesu wyborczego jest wysyłanie misji obserwatorów międzynarodowych do danego państwa, poprzez OSCE/ODHIR, którą, na podstawie zobowiązań wynikających z Dokumentu Spotkania Kopenhaskiego z 29 czerwca 1990 r. (KBWE), państwo przeprowadzające wybory zobowiązuje się zaprosić i przyjąć. Obserwatorzy mają nieskrępowaną możliwość badania przebiegu wyborów, z zastrzeżeniem biernej obserwacji, nie mają prawa wpływać na toczący się proces wyborczy⁶². Artykuł 50 Kodeksu wyborczego wyraźnie formułuje rolę obserwatorów: „Międzynarodowi obserwatorzy wyborów, zaproszeni przez Państwową Komisję Wyborczą po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, mają prawo obserwować przebieg wyborów oraz pracę organów wyborczych, w tym obwodowych komisji wyborczych”.

Najbardziej wymykającą się definicji wśród gwarancji kontrolnych są gwarancje kontrolne pozainstytucjonalne. Niemniej jednak, w przypadku uzasadnionych wątpliwości, co do prawidłowego przeprowadzenia wyborów, zakładam możliwość wywierania na organy państwa, zarówno presji wewnętrznej przez obywateli, która może przybrać formę na przykład obywatelskiego nieposłuszeństwa⁶³, jak również presji organi-

⁶² *The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights observes elections to assess the extent to which electoral processes respect fundamental freedoms and are characterized by equality, universality, political pluralism, confidence, transparency and accountability. The Office also supports authorities in their efforts to improve electoral processes and to follow up on recommendations by ODIHR election observation missions, by reviewing election-related legislation, providing technical expertise and supporting the activities of citizen observer groups.* (Tłum.: Biuro OBWE ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka obserwuje wybory, aby ocenić, w jakim stopniu procesy wyborcze respektują podstawowe wolności i charakteryzują się równością, powszechnością, pluralizmem politycznym, zaufaniem, transparentnością i odpowiedzialnością. Biuro wspiera także władze w wysiłkach na rzecz usprawnienia procesów wyborczych i realizacji rekomendacji misji obserwacyjnych wyborów ODIHR, poprzez przegląd prawodawstwa wyborczego, dostarczanie technicznej wiedzy i wspieranie działalności grup obserwatorów obywatelskich). Zob. <https://www.osce.org/elections>, dostęp: styczeń 2018.

⁶³ Więcej na temat terminu „nieposłuszeństwa obywatelskiego” zob. B. Stoczewska, *Jeszcze raz o obywatelskim nieposłuszeństwie – interpretacje, spory wokół pojęcia*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, nr 3, s. 83 i n. Por. także B. Banaszak, *Obywatelski opór i cywilne nieposłuszeństwo*, „Rzeczpospolita” z dn. 11 lutego 2006 r. oraz M. Pieniążek, *Obywatelskie nieposłuszeństwo, jako gwarancja prawa podmiotowych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2012, nr 1 (10), s. 9 i n.

zacji międzynarodowych oraz innych państw. Termin „nieposłuszeństwa obywatelskiego” (*civil disobedience*) jest konstrukcją XIX-wieczną, wprowadził go po raz pierwszy w swoim eseju Henry David Thoreau⁶⁴, jedną z ważniejszych propagatorek była Hannah Arendt⁶⁵, a współcześnie dużo miejsca poświęcił mu w swojej filozoficzno-politycznej „teorii sprawiedliwości” John Rawls⁶⁶, definiując zachowania z zakresu nieposłuszeństwa obywatelskiego, jako działania sprzeczne z pisanim prawem, ale uzasadnione poczuciem „sprawiedliwości większości członków wspólnoty” (za przykład można uznać protesty społeczne, wynikające ze sprzeciwu wobec decyzji władzy, prowadzące do niepokoju społecznego). Z kolei formą wywierania wpływu międzynarodowego mogą być wszelkiego rodzaju rozmowy, składane wyjaśnienia na odpowiednich szczeblach władzy, wezwania, rezolucje, w szczególnie uzasadnionych przypadkach nawet sankcje.

Tab. 9 Prawne gwarancje – gwarancje kontrolne

GWARANCJE KONTROLNE		
INSTYTUCJONALNE	INSTYTUCJONALNO – SPOŁECZNE	POZAINSTYTUCJONALNE
<ul style="list-style-type: none"> - Organizacja aparatu wyborczego - Kontrola sądowa - Penalizacja wykroczeń (Kw) i przestępstw przeciwko wyborom (Kk) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mężowie zaufania - Obserwatorzy społeczni - Obserwatorzy międzynarodowi 	<ul style="list-style-type: none"> - Presja społeczna (presja wewnętrzna) - Opinia międzynarodowa (presja zewnętrzna)

Źródło: opracowanie własne.

Ostatni zaproponowany przeze mnie podział opiera się na wyodrębnieniu etapów wyborczych w oparciu o kryterium temporalne gwarantujące prawidłowy przebieg wyborów: etap przedwyborczy, etap kampanii wyborczej, etap głosowania oraz ustalania i ogłaszania wyników, etap kontroli wyborów (porównaj z rys. 2, gdzie zaprezentowany został schemat cyklu wyborczego: *pre-electoral, electoral, post-electoral period*).

⁶⁴ Zob. H. D. Thoreau, *Obywatelskie nieposłuszeństwo*, tłum. i oprac. H. Cieplińska, Poznań 2006.

⁶⁵ Zob. H. Arendt, *Nieposłuszeństwo obywatelskie*, [w:] *O przemocy. Nieposłuszeństwo obywatelskie*, tłum. A. Łagodźka, W. Madej, Warszawa 1998.

⁶⁶ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994, s. 87.

Tab. 10 Prawne gwarancje – gwarancje etapów wyborczych

GWARANCJE ETAPÓW WYBORCZYCH			
ETAP PRZED-WYBORCZY	ETAP KAMPANII WYBORCZEJ	ETAP GŁOSOWANIA, USTALANIA I OGŁASZANIA WYNIKÓW	ETAP KONTROLI
<ul style="list-style-type: none"> - Przygotowanie organów i aparatu wyborczego - Geografia wyborcza - Konstrukcja kalendarza wyborczego 	<ul style="list-style-type: none"> - Przygotowanie organów i aparatu wyborczego - Wymagania dotyczące komitetów/kandydatów - Agitacja wyborcza - Finansowanie kampanii - Postępowania w „trybie wyborczym” - Wymagania w stosunku do obywatela 	<ul style="list-style-type: none"> - Przygotowanie organów i aparatu wyborczego - Cisza wyborcza - Przepięstwa i wykroczenia (Rozdz. XXXI Kk, Dział IX Kw) - Reguły ważności głosu - Obecność obserwatorów krajowych/międzynarodowych - Ustalanie wyników głosowania - Podanie do publicznej wiadomości wyników wyborów 	<ul style="list-style-type: none"> - Protesty wyborcze - Działalność orzecznicza Sądu Najwyższego i sądów okręgowych - Rozliczenie kampanii wyborczej przez komitety wyborcze

Źródło: opracowanie własne.

Etap przedwyborczy jest najdłuższą fazą procesu wyborczego, trwa od momentu sądowego uznania ważności wyborów, do momentu ogłoszenia, przez właściwy organ, kolejnych wyborów. Dalszym etapem jest kampania wyborcza inaugurowana postanowieniem o zarządzeniu wyborów (przez Prezydenta, Marszałka Sejmu lub Prezesa Rady Ministrów – w zależności od rodzaju wyborów) i trwa do momentu rozpoczęcia ciszy wyborczej. Po czym wchodzimy w etap aktu głosowania, ustalania oraz ogłaszania wyników wyborów. Ten etap jest najkrótszy, a zarazem najbardziej interesujący dla wyborców i wybieranych, gdyż mają bezpośredni wpływ na kreację organu. Głosowanie poprzedza cisza wyborcza trwająca również w dniu głosowania, do chwili zamknięcia lokali wyborczych. Etap ten kończy ogłoszenie wyników głosowania przez Państwową Komisję Wyborczą, co trwa, w zależności od stopnia komplikacji wyborów – od jednego, do nawet pięciu dni. Ostatnim etapem jest sądowa kontrola wyborów, stwierdzenie ważności wyborów lub nakaz przeprowadzenia powtórnego głosowania.

Niewłaściwe, błędne, czy też nieudolne zastosowanie prawa wyborczego na którymkolwiek etapie spowoduje, że wynik wyborczy, a co za tym idzie, legitymacja wybranej władzy będzie kwestionowana. Arend Lijphart mówi wręcz o nierozwiązywalnym dylemacie demokracji, czyli niemożliwym do przewyciężenia problemie znie-

kształcenia woli wyborców⁶⁷. Dlatego też wszystkie stadia procesu wyborczego są równie istotne i nie ma możliwości jednoznacznego wskazania, który z etapów jest najważniejszy, jedynie prawidłowe przejście każdej fazy zagwarantuje prawdziwy wynik wyborczy.

3. Przesłanki ograniczeń prawnych prowadzenia agitacji wyborczej w Kodeksie wyborczym z dnia 5 stycznia 2011 r.

Trudno nie zadawać sobie pytania o granice agitacji wyborczej, w sytuacji z jednej strony respektowana prawa i związanych z nim ograniczeń, z drugiej swobody wypowiedzi i głoszenia poglądów, zważywszy na fakt, że krajowe oblicze agitacji wyborczej bywa bardziej emocjonalne, niż merytoryczne⁶⁸. Zwróciła na to uwagę już dekadę temu, Państwowa Komisja Wyborcza w jednym z oświadczeń (ZPOW-557-15/11), apelując do wszystkich osób, kandydatów, komitetów wyborczych oraz innych podmiotów uczestniczących w procesie wyborczym o umiar w prowadzonych działaniach agitacyjnych. PKW podkreśliła, „że nawet najbardziej krytyczne opinie i oceny, przedstawione w tzw. kampanii negatywnej, powinny być wyrażane przy użyciu słów i środków ekspresji, które nie naruszają dobrze pojętych granic kultury politycznej, a tym bardziej przepisów prawa. Ostre i pryncypialne spory programowe nie powinny wiązać się z naruszeniem dóbr osobistych, w tym przede wszystkim godności poddawanych krytyce przeciwników politycznych. Uczestnicy dyskursu publicznego korzystając w kampanii wyborczej z wolności słowa, powinni pamiętać także o odpowiedzialności za słowo”⁶⁹. Gdy mowa o jakichkolwiek ograniczeniach praw konstytucyjnych, w tym wolności słowa, prasy, głoszenia poglądów, prawa do informacji, od razu nasuwa się art. 31 pkt. 3 Konstytucji RP: 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 naruszyć istoty wolności i praw. I to jest konstytucyjna

⁶⁷ Cyt. za: J. Błuszkowski, D. Mider, *Demokracja...*, op. cit., s. 31-32.

⁶⁸ Zob. wywiad z byłym prezesem Trybunału Konstytucyjnego Jerzym Stępnem na temat kampanii wyborczej. *Były prezes Trybunału: kampania będzie brutalna*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dn. 20 lipca 2011 r.: https://wiadomosci.dziennik.pl/wybory-parlamentarne/artykuly/346781,stepien-kampania-bedzie-brutalna-ale-to-cena-demokracji.html?test_login=prod, dostęp: listopad 2017.

⁶⁹ Oświadczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 29 sierpnia 2011 r., ZPOW-557-15/11.

norma, do której każde z ograniczeń musi się odnosić.

Powszechność prawa wyborczego z aksjologicznego punktu widzenia dotyczy sprawiedliwości materialnej⁷⁰. Jego skrajna wersja zakłada prawo wyborcze dla wszystkich, niezależnie od wieku, obywatelstwa, itd., jednak „to maksymalistyczne założenie [...] prowadziłyby do tego, iż nikt *a priori* nie mógłby zostać wykluczony z udziału w elekcji”⁷¹. Marek A. Nowicki pisze, że każdy wyjątek od zasady powszechności wyborów „rodzi ryzyko osłabienia legitymacji demokratycznej ciała ustawodawczego w ten sposób wybieranego i uchwalanego przez nie prawa”⁷², mając to na uwadze Trybunał Konstytucyjny uznaje powszechność prawa wyborczego za fundamentalne prawo polityczne, ale zakłada możliwość jego ograniczenia, z założeniem, że samo ograniczenie musi być poddane szczególnemu reżimowi prawnemu⁷³. Ograniczenie powszechności prawa wyborczego wiąże się ściśle z możliwościami agitacyjnymi podmiotów prawa wyborczego podczas kampanii wyborczej.

Cenzusy wyborcze mają za zadanie wskazać, kto może kandydować lub/i głosować, a kto jest wyłączony z procesu wyborczego. Najpowszechniej występującym cenzusem jest ograniczenie wiekowe⁷⁴, a także cenzus obywatelstwa, domicylu (miejsca zamieszkania), posiadania pełni praw wyborczych. Artykuł 10 Kw oraz art. 11 Kw wskazują, kto dysponuje czynnym, a kto biernym prawem wyborczym. Co do zasady, czynne prawo wyborcze ma każdy, kto w dniu wyborów skończy 18 lat. W wyborach do Sejmu RP, Senatu RP, na urząd Prezydenta głosują tylko pełnoletni obywatele polscy. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej głosują również pełnoletni obywatele Unii Europejskiej mieszkający na stałe na terytorium Polski, podobnie w wyborach samorządowych głosują obywatele polscy i unijni (mieszkający na stałe na obszarze odpowiednio: gminy, powiatu, województwa). Nie mają czynnego prawa wyborczego obywatele pozbawieni praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu lub orzeczeniem Trybunału Stanu, a także osoby ubezwłasnowolnione

⁷⁰ Por. D. Dudek, *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] *Iudices electionis...*, op. cit., s. 45-46.

⁷¹ A. Ławniczak, *O potrzebie istnienia cenzusów wyborczych*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Prawo Wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2006, s. 33.

⁷² M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2007, s. 701. Por. Wyrok ETPC z dn. 6 października 2005 r., *Hirst vs Great Britain* (nr 2), skarga nr 74025/01.

⁷³ Por. Wyrok TK, K 39/97, op. cit.

⁷⁴ W 2014 r. grupa posłów wprowadziła pod obrady Sejmu (do pierwszego czytania), projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy 2110 z dn. 11 grudnia 2013 r.). Projekt zakładał obniżenie do 16 lat wieku osób, mogących uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Ostatecznie ten projekt Sejm odrzucił.

prawomocnym orzeczeniem sądowym.

Bierne prawo wyborcze, czyli możliwość bycia wybranym mają: w wyborach do Sejmu obywatele polscy, którzy mają ukończone 21 lat; w wyborach do Senatu, obywatele polscy mający ukończonych 30 lat; w wyborach prezydenckich obywatele polscy mający ukończonych 35 lat (i korzystających z pełni praw wyborczych do Sejmu); w wyborach do PE osoba, która ma skończonych 21 lat i od co najmniej 5 lat zamieszku- jąca na stałe w Polsce lub na terytorium innego państwa członkowskiego UE; w wybo- rach samorządowych osoba, która dysponuje czynnym prawem wyborczym, a w wybo- rach wójta (burmistrza/prezydenta miasta) dodatkowo legitymuje się wiekiem skończo- nych 25 lat (bez obowiązku zamieszkiwania na terenie tej gminy). Nie posiada biernego prawa wyborczego osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu na karę więzienia za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Osoba, która utraciła prawo wybieralność w związku z tzw. ustawą lustra- cyjną⁷⁵, jak również obywatel UE (niebędący obywatelem polskim), pozbawiony prawa wybieralności w macierzystym państwie członkowskim UE. Nie ma prawa wybieralno- ści w wyborach wójta (burmistrza/prezydenta) osoba, która na to stanowisko wybierana była wcześniej dwukrotnie. Z powyższego wynika, że osoby spełniające przesłanki ko- deksowe z zakresu, zwłaszcza biernego prawa wyborczego, które ubiegają się o stano- wisko, mają interes prowadzenia skutecznej agitacji wyborczej. Cenzus wieku podno- szony dla kandydatów na stanowiska ma na celu spełnienie przesłanki przeświadczenia, że „działalność w organach przedstawicielskich i sprawowanie urzędów wybieralnych, wymaga posiadania ugruntowanych poglądów, doświadczenia, itp., a to wszystko przy- chodzi z wiekiem”⁷⁶. Z kolei zakaz kandydowania osób pozbawionych praw publicz- nych za przestępstwo umyślne⁷⁷, których „czyny w odczuciu społecznym zasługują na szczególne potępienie, także z przyczyn moralnych i etycznych”⁷⁸, wynika z przesłanki praworządności i elementarnego poczucia sprawiedliwości.

Wyraźnym ograniczeniem powszechności prawa wyborczego i możliwości agi-

⁷⁵ Ustawa z dn. 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji i o dokumentach organów bezpieczeń- stwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, Dz. U. 2006, nr 218, poz. 1592, ze zm.

⁷⁶ B. Banaszak, *Kodeks...*, op. cit., s. 33.

⁷⁷ Na tym tle zrodziły się wątpliwości podczas samorządowej kampanii wyborczej w Łodzi w 2018 r. Tam- tejsza kandydatka na prezydenta Hanna Zdanowska, przed wyborami została skazana prawomocnym wyrokiem na karę grzywny (taka kara nie wykluczała jej z kandydowania), z kolei ustawa o pracownikach samorządowych mówi co innego: na jej mocy, osoba skazana prawomocnym wyrokiem (także grzywny), nie może objąć stanowiska.

⁷⁸ Informacja o działalności Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego w 2012 r., Warszawa, styczeń 2013, s. 8.

tacji wyborczej w ramach biernego prawa wyborczego jest nakaz tworzenia komitetów wyborczych w wyborach; tylko komitet wyborczy reprezentujący kandydata, listę kandydatów, organizację, partię, może być podmiotem w wyborach, indywidualni kandydaci – nie. Na marginesie, warto dodać, że w Polsce od lat trwa polityczny spór na temat zmiany systemu wyborczego tak, aby głosować na kandydatów, a nie na partie⁷⁹. Instytucja komitetu wyborczego została „wymyślona” w 1991 r., jako ekwiwalent partii politycznych (przełamujących monopol PZPR), instytucja komitetu wyborczego zmierza do ujednoczenia prawnej formuły występowania rozmaitego rodzaju podmiotów rywalizacji wyborczej⁸⁰. Od 1993 r. w polskim prawie wyborczym istnieje klauzula zaporowa, czyli próg wyborczy (mandaty uzyskuje ten komitet, który przekroczył 5% próg ważnie oddanych głosów, koalicja 8% głosów w skali kraju), Kodeks wyborczy podtrzymuje te regulacje (art. 196 Kw).

Do momentu nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2018 r. *ratio legis* przepisu o pełnomocniku wyborczym, który wydając pisemną zgodę, zezwalał każdemu na prowadzenie agitacji wyborczej w imieniu komitetu wyborczego (art. 106 Kw), było utrzymanie kontroli nad finansowaniem kampanii i agitacji wyborczej. Wymóg zgody pełnomocnika był podyktowany również „zasadą wyłączności komitetów” na prowadzenie kampanii wyborczej (art. 84 Kw). Po nowelizacji przepisu, wyznaczniki doktrynalne⁸¹ przestają mieć rację bytu, bo oto jesteśmy w nowej prawnej rzeczywistości, agitacja wyborcza stała się powszechna, może ją prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca, bez legitymacji pełnomocnika wyborczego.

W krajowym prawie wyborczym zasada równości jest uwzględniona w wyborach do Sejmu, Parlamentu Europejskiego, samorządu terytorialnego, na urząd Prezydenta. W wyborach do Senatu Konstytucja RP, a za nią Kodeks wyborczy, pomija zasa-

⁷⁹ W sporze o kształt nowego systemu wyborczego w Polsce przoduje ugrupowanie Kukiz'15 oraz jego lider Paweł Kukiz, który chciałby wprowadzenia JOW-ów w wyborach do Sejmu. Zob. liczne artykuły i polemiki polityczne, m.in.: <https://www.rp.pl/Kukiz15/190829509-Kukiz-przypomina-ze-PSL-Witosa-chcialo-JOW-ow.html>, dostęp: listopad 2019; <https://www.rp.pl/Prawo-i-Sprawiedliwosc/180729636-Karczewski-odpowiada-Kukizowi-Projekt-referendum-odrzuca-wybrani-w-JOW-ach-To-niech-szanuje-te-izbe.html>, dostęp: lipiec 2018; <https://polskatimes.pl/o-co-chodzi-w-jowach-co-by-bylo-gdyby-w-polsce-obowiazywaly-jednomandatowe-okregi-wyborcze/ar/3858819>, dostęp: maj 2015. Doszło do tego, że 6 września 2015 r. odbyło się nawet referendum, w którym jedno z pytań dotyczyło zmiany systemu wyborczego, jednak ze względu na niską frekwencję (7,8%) wynik referendum był niewiążący. Zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r., z dn. 11 września 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 1375.

⁸⁰ J. Szymanek, *Prawna regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna...*, op. cit., s. 77. Por. G. Kryszewski, *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle Kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna...*, op. cit., s. 159.

⁸¹ Por. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu...*, op. cit., 327-328.

dę równości, co zostało zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego, a skarżący wywodzili równość z innych przepisów Konstytucji (z art. 32 i art. 62)⁸². TK orzekł, że skoro ustrojodawca pominął tę zasadę w wyborach do Senatu, to oznacza, że nie można jej rekonstruować z innych przepisów konstytucyjnych⁸³. Jak już wcześniej wspomniałam, równość w wyborach może być rozpatrywana w trzech aspektach: materialnym, formalnym oraz równości szans. Równość materialna oznacza liczbę mandatów proporcjonalną do liczby ludności (tzw. norma przedstawicielstwa – art. 201 Kw)⁸⁴. Równość formalna, mówiąc najkrócej oznacza, że jeden wyborca ma jeden głos (*one person one vote*). Równość formalna w sensie biernym oznacza równe traktowanie kandydatów/komitetów przez organy wyborcze. Każdy z kandydatów/komitetów musi spełnić takie same kodeksowo określone warunki (rejestracja, zebranie podpisów poparcia, rozliczenie finansowe). Jednym z przejawów równości jest przydzielanie numerów list wyborczych komitetom ogólnokrajowym w drodze publicznego losowania, jednolity wzór kart informacyjnych w lokalach wyborczych i jednolity wzór karty do głosowania (czcionka, kolor, wielkość). Na tym tle wyniknął spór w wyborach w 2010 r., PKW zauważyła, że w II turze wyborów prezydenckich jedna kratka (przeznaczona na postawienie znaku „x”) była wprawdzie o 10% większa od drugiej, nie miało to jednak zdaniem Komisji wpływu na wynik wyborczy; by rozwiać wątpliwości zmieniono Kodeks wyborczy i ujednolicono czcionkę karty do głosowania (art. 40 Kw)⁸⁵.

Kluczowym aspektem zasady równości w kampanii i agitacji wyborczej jest równość rozumiana jako równość szans; może być ona rozumiana jako równość proporcjonalna lub bezwzględna. Równość proporcjonalna, która jest praktykowana w naszym systemie wyborczym oznacza traktowanie kandydata/komitetu w zależności od uzyskanego w ostatnich wyborach wyniku lub poparcia sondażowego (więcej czasu antenowego udziela się aktualnym siłom politycznym, inni niszowi kandydaci/komitety traktowane są pobieżnie). Z jednej strony taki medialny układ prowadzi do „betonowania” sceny politycznej (paradoks: mało czasu poświęca się małym organizacjom – bo są małe, małe organizacje są małe – bo mało poświęca się im czasu), z drugiej strony pozwala

⁸² Chodziło o okręgi wyborcze w wyborach do Senatu, które zdaniem skarżących, naruszały zasadę równości materialnej (brakowało proporcji między liczbą mieszkańców a wybieranych w nim senatorów). Por. Wyrok TK, K 9/11, op. cit.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Liczba posłów w 41 wielomandatowych okręgach wyborczych wynosi co najmniej 7 (co pozwala na elastyczność w razie zmiany liczby ludności (art. 201 Kw). 100 senatorów wybieranych jest w 100 okręgach. W wyborach do PE wyborcy wskazują 51 deputowanych w 13 okręgach wyborczych (liczba deputowanych zależy od frekwencji w danym okręgu).

⁸⁵ Por. Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 21 lipca 2010 r., ZPOW-603-293/10.

na kumulację zainteresowania i głosu wyborców wokół konkretnej, stabilnej większości. Równość bezwzględna oznacza takie samo traktowanie, niezależne od aktualnego poparcia opinii publicznej, czy siły parlamentarnej. Inną kwestią, która ma znaczenie w równości szans, jest finansowanie kandydatów/komitetów wyborczych⁸⁶. Pisałam już wcześniej o zasadach finansowania komitetów wyborczych, dość powiedzieć, że wyraźnie preferowane są parlamentarne partie polityczne, kosztem tworzących się nowych komitetów i partii politycznych, co z równością szans ma niewiele wspólnego⁸⁷.

Jeszcze jedna kwestia zasługuje na uwagę w tym kontekście, otóż Kodeks wyborczy gwarantuje minimalny określony procent udziału kobiet i mężczyzn w parlamencie, tzw. parytet⁸⁸. Początkowo, w 2009 r. organizacja Kongres Kobiet – złożyła projekt obywatelski mówiący o 50% udziale kobiet w Sejmie, Senacie, Parlamencie Europejskim, organach samorządowych. Ostatecznie w Kodeksie wyborczym zapisano wymóg co najmniej 35% udziału kobiet i mężczyzn na listach wyborczych, a brak spełnienia tego kryterium skutkuje odrzuceniem listy na etapie rejestracji komitetu (art. 211 Kw, art. 457 Kw), przy czym, co ciekawe, w wyborach do PE nie ma parytetów. Parytety mają agitacyjne znaczenie, przykładowo niektóre partie w wyborach w 2014 r. wykorzystywały te kodeksowe przepisy nie jako wymóg prawa wyborczego, tylko jako swój propagandowy sukces, umieszczając na listach wyborczych partii więcej kobiet niż dotychczas⁸⁹.

„Wolność wyboru jest warunkiem *sine qua non*, aby w ogóle mówić o procedurze wyłaniania parlamentu. Inne rozstrzygnięcia mają charakter istotny, ale wtórny [...], po spełnieniu tego warunku podstawowego, gdy zarówno partie polityczne, jak i wyborcy mogą działać i wypowiadać się w sposób nieskrępowany, korzystając z podstawowych wolności, w tym wolności słowa, wolności działania partii politycznych oraz periodycznego przeprowadzania wyborów powszechnych” – pisał w zdaniu odrębnym

⁸⁶ Por. G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 100.

⁸⁷ Por. przypis 271. W referendum w 2015 r. jedno z pytań dotyczyło finansowania partii politycznych z budżetu państwa.

⁸⁸ Dla porównania, parytety uregulowano w konstytucjach 16 państw, w kolejnych 47 państwach parytety regulowane są ustawowo, w innych określono minimalny procentowy udział kobiet w parlamencie. Por. M. Chmaj, *Parytet płci w Kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna...*, op. cit., s. 195. Por. D. Łukasz, *Parytet płci w regulacjach wybranych państw UE*, „Analizy. Biuro Analiz Sejmowych” 2010, nr 6(31), s. 1-2.

⁸⁹ Powoływanie się partii na parytety w kampanii do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Zob. m.in. *Twój Ruch Europa Plus stosuje suwak i parytet*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dn. 4 lutego 2014 r., <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/775409,twoj-ruch-europa-plus-stosuje-suwak-i-parytet.html>, dostęp: luty 2014.

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego K9/11 sędziego Andrzej Rzepliński⁹⁰. „W państwie dyktatorskim nie ma konstytucyjnego znaczenia, jaką technikę przeprowadzenia wyborów uchwali ustawodawca. Nie wyborcy po kampanii wyborczej decydują w głosowaniu o wyniku, niezależnie od tego, jak długa i intensywna będzie kampania wyborcza, niezależnie od tego, czy głosowanie odbędzie się jednego dnia i czy lokale będą otwarte 16 czy 10 godzin, czy głosowanie odbędzie się w czasie dwu lub więcej dni. Wynik wyborów ustala dyktatura”⁹¹.

Wolność wyborów, w zależności od przedstawianej w doktrynie definicji, może być rozumiana: 1) normatywnie, co oznacza współistnienie kilku zasad: wyborów uczciwych, wyborów powszechnych, głosowania tajnego, wyborów utożsamianych z wolnością wyrażania opinii lub pluralizmem politycznym; 2) instytucjonalnie, czyli jako powiązanie zasady wolnych wyborów z niezależnością organów powołanych do ich ochrony⁹². Konstytucja RP nie definiuje wprost zasady wolnych wyborów, jednak Trybunał Konstytucyjny uznał, że tak ważną wyborczą regułą można wywieść z innych zasad konstytucyjnych⁹³, a G. Kryszewski pisze: „jeżeli nawet formuła wolnych wyborów nie jest wprost odnotowana w przepisach prawnych, nie oznacza to wcale jej odrzucenia. W każdym państwie demokratycznym traktuje się potrzebę jej urzeczywistnienia jako oczywistą, znajdującą się poza wszelkimi wątpliwościami”⁹⁴. Za przejaw zasady wolności wyborów można uznać (zgodnie z rozumieniem normatywnym) pluralizm polityczny. Art. 11 Konstytucji RP mówi o zapewnieniu wolności tworzenia partii politycznych, przy czym art. 13 ustawy zasadniczej wymienia przesłanki jej ograniczenia: zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swo-

⁹⁰ Zdanie odrębne sędziego Andrzeja Rzeplińskiego do wyroku TK, K 9/11, op. cit.

⁹¹ *Ibidem*. W krajach socjalistycznych łamanie zasady wolności wyborów było powszechne. Ile mandatów, tylu kandydatów, miał mówić J. Stalin. Por. A. Sadowski, *Wolne wybory. Analizy, propozycje*, Wrocław 1985, s. 22.

⁹² Por. J. Błuszkowski, D. Mider, *Demokracja...*, op. cit., s. 161. Por. G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 89.

⁹³ RPO na pytanie, co udało się zmienić w Polsce po 1989 r., odpowiedział, że „podstawowe znaczenie ma to, czy można zmienić w drodze demokratycznej ekipę rządzącą. Polska jest klasycznym przykładem, że jest to możliwe, skoro co wybory, to tę ekipę zmieniamy. I właściwie od samego początku, od 1989 r. [...], nikt nie kwestionuje wiarygodności tego, co podaje Państwowa Komisja Wyborcza”. Na to samo pytanie, prezes Fundacji *Ius et Lex*, odpowiedział, że w III RP udało się stworzyć wolne wybory. Por. *Rozważania Rzecznika Praw Obywatelskich. Z profesorem Andrzejem Zollem rozmawia Danuta Frey*, „Rzeczpospolita” z dn. 29 listopada 2004 r., s. C3. Por. J. Kochanowski, *Państwo wydmuszka*, „Wprost” z dn. 12 grudnia 2004 r., s. 21. Por. *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 7.

⁹⁴ G. Kryszewski, *Standardy...*, op. cit., s. 63. Por. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 371. Zasada wolnych wyborów była wpisana w ordynacji wyborczej do Sejmu w 1991 r., istniała również w wyborach do Senatu w tzw. Małej Konstytucji w 1992 r. Ordynacja wyborcza z 2004 r. w wyborach do Parlamentu Europejskiego, również ją uwzględniała.

ich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa.

Zasadę wolności wyborów „konstytuują trzy wolności wsparte dyrektywą uczciwości procesu wyborczego”⁹⁵, wszystkie zawierają się w Kodeksie wyborczym: 1) swoboda zgłaszania kandydatów/list kandydatów, 2) swoboda prowadzenia kampanii wyborczej (prezentacji kandydatów i list), 3) swoboda preferencji wyborczych, czyli nieskrępowane i wolne od nacisków oddanie głosu⁹⁶.

Bezpośredniość wyborów, to głosowanie wyborcy osobiste, bez pośredników, zawierające elementy 1) głosowania osobistego (oddanie głosu) oraz 2) głosowania imiennego (głosowanie na konkretnego kandydata z listy)⁹⁷. Inne poglądy mówiące o bezpośredniości wyborów – kojarzą tę zasadę z jednostopniowością wyborów. Trybunał Konstytucyjny w wyroku mówi wprost: „zasada bezpośredniości wyborów [...] oznacza jednostopniowość aktu wyborczego i nie zawiera wymogu głosowania osobistego”⁹⁸, co jest przyzwoleniem na pomoc pośrednika (osobie niepełnosprawnej) przy oddaniu głosu (art. 16, 37d, 51, 53a, 53c oraz cały Rozdz. 7 Kw – artykuły 54-60), wykluczając członków komisji wyborczej. Każde głosowanie w każdym rodzaju wyborów zgodnie z Kodeksem wyborczym oznacza głosowanie osobiste (art. 2 Kw). Bezpośredniość wyborów ma o tyle znaczenie w agitacji wyborczej, że oznacza niejako przymus prowadzenia otwartej kampanii wyborczej, docieranie do wyborców, wywieranie wpływu na każdego indywidualnego potencjalnego zwolennika lub grupę zwolenników. Jak istotna to sprawa, nie tylko w kontekście rozważań *stricte* politologicznych, pokazuje niezmiernie interesującą ekonomiczną analizę zjawiska strategii wyborczych, którą przeprowadził Radosław Piwowarski, uznając głosowanie za formę rozwiązywania wspólnych problemów⁹⁹. Autor używa modelowej analizy, by określić „charakter prowadzonej kampanii wyborczej (np. czy wystąpi konwergencja czy dywergencja programów), rezultaty wyborów (np. jakie czynniki mogą spowodować przegraną), jak i prowadzoną po wybo-

⁹⁵ A. Sokala, hasło: *wolnych wyborów zasada*, [w:] *Leksykon...*, op. cit., s. 268.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 16-18. Por. A. Sokala, hasło: *bezpośredniości wyborów zasada*, [w:] *Leksykon...*, op. cit., s. 22.

⁹⁸ Wyrok TK, K 9/11, op. cit.

⁹⁹ R. Piwowarski, *Strategie wyborcze w świetle wybranych teoretycznych modeli głosowania*, „Studia prawno-ekonomiczne” 2014, t. XCIII, s. 275-286. Por. A. L. Hillman, *Public Finance and Public Policy. Responsibilities and Limitation of Government*, „Cambridge University Press”, Cambridge – New York 2003, s. 161.

rach politykę (np. czy politycy dotrzymują składanych obietnic)”¹⁰⁰. Efektem może być dopasowanie obietnic do oczekiwań wyborcy i realizacja takiego programu po wyborach; może być również maksymalizacja liczby wyborców mało ideologicznych poprzez przekonanie o wspólnym celu – dobru; może być także wdrażanie konkretnego programu zaproponowanego przez polityka i realizowanego przez niego po wyborach¹⁰¹. Zatem w zależności od przyjętego modelu, w tym kierunku będzie prowadzona agitacja wyborcza w czasie kampanii wyborczej, nakierowana na konkretnego wyborcę.

Zasada głosowania tajnego to uprawnienie wyborcy do oddania głosu w warunkach tajności, a obowiązek organu odpowiedzialnego za organizację wyborów, który powinien tak zorganizować głosowanie, by tajność wyborcy zapewnić (lokal, miejsca do głosowania, boksy, kabiny, parawany – art. 42 Kw)¹⁰². Głosowanie tajne oznacza niemożność sprawdzenia, jak głosował konkretny wyborca, co daje mu swobodę w podjęciu ostatecznej decyzji i uwalnia od presji (otoczenia, rodziny). Łamanie zasady tajności głosowania jest sankcjonowane przez Kodeks karny (art. 251 Kk). L. Garlicki zwraca uwagę na fakt, iż pewnym zakłóceniem zasady tajności głosowania są przepisy dotyczące zbierania podpisów poparcia pod listami wyborczymi w trakcie kampanii wyborczej (co może być traktowane, jak pisałam wcześniej, jako element agitacji wyborczej), gdyż każdy podpisujący się obywatel ujawnia swoje preferencje wyborcze (choć przecież niekoniecznie musi na tego kandydata głosować, przykładem chociażby podpisy pod listami poparcia 100.000 obywateli dla kandydatów w wyborach prezydenckich, przy czym sami kandydaci już na etapie wyborów zyskiwali kilkakrotnie mniejsze poparcie niż zebrane ustawowe minimum uprawniające do kandydowania)¹⁰³. Zupełnie inny pogląd wyraża M. Chmaj, którego zdaniem, zasada tajności głosowania odnosi się tylko do jednej fazy procesu wyborczego – do głosowania i nie można jej rozciągać na inne etapy (np. podpisywania list poparcia), gdyż jego zdaniem te fazy procesu wyborczego są jak najbardziej jawne¹⁰⁴.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² B. Banaszak, *Prawo wyborcze...*, op. cit., s. 19. Por. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 153-154.

¹⁰³ *Ibidem*. W wyborach prezydenckich w 2015 r. kilku kandydatów nie przekroczyło bariery 100.000 oddanych głosów: Marian Kowalski (ponad 77 tys.), Jacek Wilk (ponad 68 tys.), Paweł Tanajno (niespełna 30 tys.). W wyborach prezydenckich w 2010 r. również kilku kandydatów dostało mniej głosów, niż zebranych podpisów poparcia: Bogusław Ziętek (niespełna 30 tys.), Kornel Morawiecki (niespełna 22 tys.). W wyborach prezydenckich w 2005 r.: Liwiusz Ilasz (niespełna 32 tys.), Stanisław Tymiański (nieco ponad 23 tys.), Leszek Bubel (niespełna 19 tys.), Jan Pyszko (tylko 10 tys.), Adam Słomka (niecałe 9 tys.).

¹⁰⁴ M. Chmaj, *Zasada tajności głosowania w Kodeksie wyborczym*, [w:] *Wokół wyborów...*, op. cit., s. 327-328.

ROZDZIAŁ IV

OGRANICZENIA AGITACJI WYBORCZEJ W POLSKIM PRAWIE

*To nie pochodzenie władzy, ale jej ograniczenie,
chroni przed jej arbitralnością¹.*

Friedrich August von Hayek, 1944

Gdyby założyć, za Mateuszem Nieciem, że kampania wyborcza ma sens tylko przy labilnych ideologicznie obywatelach, którzy nie mają ni poglądów, ni postaw politycznych, a partie działają jak przedsiębiorcy na rynku, wychwytyjąc i przekonując obywateli do swoich produktów poprzez programy wyborcze, to by oznaczało, że prawdziwa debata polityczna i praktyka rozgrywa się poza czasem kampanii wyborczej – bo zobowiązania wyborcze nie wiążą, a jedynie zobowiązują, jak u Kwintusa Cycerona². Ale nawet jeśli będziemy skłonni przychylić się ku tej tezie, to nie oznacza, że prowadzenie kampanii wyborczej, czy też w jej ramach agitacji wyborczej, ma odbywać się bez jakichkolwiek reguł. Co więcej, prawo winno przewidywać sankcje za łamanie, przekroczenie prawa, oczywiście proporcjonalne do zaistniałego czynu, mając na względzie fakt, że tylko wolny przepływ opinii i informacji pozwoli wyborcy na dokonanie słusznego, świadomego wyboru spośród alternatyw (przypomnijmy: koncepcja „wspólnego dobra” R. A. Dahla). Wszakże „warunkiem niezakłóconego korzystania z owoców demokracji jest zapewnienie bezpiecznego i sprawnego przebiegu wyborów [...] z wykorzystaniem regulacji prawnych, zapewniających uczciwy i uporządkowany ich przebieg”³. Stąd w Kodeksie wyborczym przepisy o karalności wykroczeń, a w Kodeksie karnym przepisy sankcjonujące łamanie prawa wyborczego przed i w trakcie głosowania, tym przepisom przyjrzyć się bliżej. Poruszę też nieuregulowaną, jak do tej pory, w prawie wyborczym, zahaczającą o zachowania kampanijne i agitacyjne, kwestię tzw. „prekampanii”, a także zasadności lub braku zasadności funkcjonowania ciszy wyborczej.

¹ F. A. von Hayek, *Druga do zniewolenia*, Kraków 2003.

² M. Nieć, *Kampania wyborcza...*, op. cit., s. 29.

³ D. Wąsik, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum – aspekty karno materialne, procesowe i kryminologiczne*, Olsztyn 2012, s. 12.

1. Zakazy agitacji a Kodeks wyborczy

Końcowe przepisy zawarte w Dziale IX Kodeksu wyborczego (artykuły 494-516⁴), zostały przez ustawodawcę poświęcone odpowiedzialności karnej za łamanie prawa wyborczego. Jak pisze B. Banaszak, przy stosowaniu przepisów Działu IX Kw może dojść do sytuacji zbiegu przepisów odpowiedzialności za ten sam czyn lub zbiegu przepisów Kodeksu wyborczego, Kodeksu karnego i Kodeksu wykroczeń⁵. Przepisy zawarte w Kodeksie wyborczym dotyczą agitacji wyborczej na etapie przedwyborczym i w trakcie głosowania.

Artykuł 494 Kw korespondujący z art. 108 Kw, określa zakazy dotyczące miejsc prowadzenia agitacji wyborczej, którymi są: 1) tereny urzędów i administracji rządowej lub administracji samorządu terytorialnego bądź sądów; 2) tereny zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie (wyraźnie widać, że tworząc ten przepis ustawodawca asekurował się, ponieważ w praktyce dopuszcza on do prowadzenia agitacji w zakładach pracy⁶); 3) tereny jednostek wojskowych lub innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, lub oddziałów obrony cywilnej bądź skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych; 4) lokal wyborczy oraz budynek, w którym lokal się znajduje (w zbiegu z art. 107 Kw)⁷; 5) tereny szkół. Warto podkreślić, że słowo „teren” jest pojęciem szerszym niż słowo „budynek”, czy „siedziba”. Państwowa Komisja Wyborcza (ZPOW-703-116/10) wyjaśnia, że teren administracji rządowej i samorządu terytorialnego to nieruchomości (grunty wraz z budynkami) będąca siedzibą organów tej administracji, a także służb, inspekcji i kontroli, „natomiast siedziby innych państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych, np. bibliotek publicznych, gminnych

⁴ Dz. U. 2018, poz. 4, 130, 138.

⁵ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 689. Por. W. Kozielowicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum w pozakodeksowym prawie karnym – wybrane zagadnienia*, „Prokuratura i Prawo” 2001, s. 51 i n. Por. J. Jurewicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum z rozdz. XXXI Kodeksu karnego*, „Studia Wyborcze” 2006, nr 2, s. 27 i n.

⁶ A. Rakowska-Trela uznaje tę regulację za anachronizm i postuluje by usunąć ją z Kodeksu wyborczego. Zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza...*, op. cit., s. 247.

⁷ W samorządowej kampanii wyborczej w 2018 r., zarówno przewodniczący PKW (Wojciech Hermeliński), jak i pracownicy KBW wyjaśniali, czy przyjscie do lokalu wyborczego z koszulką z charakterystycznym napisem „Konstytucja” (wiązanego ze sprzeciwem wobec rządzącej koalicji) jest łamaniem art. 494 Kw? Zgodnie z ich interpretacją: przyjscie wyborcy w takowej koszulce nie byłoby łamaniem zakazu agitacji wyborczej, ale urzędnik z komisji wyborczej będący w takiej koszulce zakaz agitacji w lokalu wyborczym mógłby naruszyć. Por. <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,24064349,czlonkowie-komisji-wyborczych-nie-moga-nosic-koszulki-z-napisem.html?disableRedirects=true>, dostęp: styczeń 2019. Por. <https://wiadomosci.wp.pl/wojciech-hermelinski-mozna-glosowac-w-koszulce-z-napisem-konstytucja-6308086309426817a>, dostęp: styczeń 2019.

ośrodków sportu i rekreacji, zarządów budynków komunalnych nie podlegają ograniczeniu”⁸.

Zakazy dotyczące miejsc, dotyczą także, a może zwłaszcza urzędników, którzy mogliby agitację prowadzić⁹. Zakazy urzędniczej agitacji wyborczej są emanacją przepisów konstytucyjnych. I tak art. 205 Konstytucji RP nakazuje urzędniczą apolityczność Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, podobnie art. 209 Konstytucji RP dotyczący osoby Rzecznika Praw Obywatelskich, czy art. 214 ustawy zasadniczej nakazujący zakaz przynależności do partii politycznej członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Podobnie Konstytucja stanowi o sędziach (art. 178), którzy nie mogą należeć do partii politycznych, ani prowadzić działalność publiczną niedającą się pogodzić zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Problematicznym staje się za to udział prokuratorów w procesie agitacji wyborczej, tu nie ma już zakazów konstytucyjnych, a znowelizowana w 2016 r. ustawa o prokuraturze¹⁰ w art. 97 wprowadziła zaznacza, że w okresie zajmowania stanowiska prokurator nie może należeć do partii politycznej, ani brać udziału w żadnej działalności politycznej, jednak gdy prokurator zechce ubiegać się o stanowisko polityczne (np. Prezydenta RP, posła, senatora, radnego, wójta), ma prawo otrzymać urlop bezpłatny na czas kampanii wyborczej (nie dotyczy to prokuratora w stanie spoczynku)¹¹. Dla porównania, o czym pisze P. Uziębło: „generalną zasadą w państwach Ameryki Południowej staje się [...] pozbawienie praw wyborczych tych wszystkich grup zawodowych, które z natury powinny być apartyjne i nie powinny wpływać na bieżące życie polityczne. Dotyczy to nie tylko zawodowych wojskowych,

⁸ Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące zakazu prowadzenia kampanii wyborczej na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego z dn. 28 października 2010 r., ZPOW-703-116/10.

⁹ Policjant nie może być członkiem partii politycznej – art. 63 ustawy z dn. 6 kwietnia 1990 r. o policji, Dz. U. 1990, nr 30, poz. 179. Podobnie funkcjonariusz ABW – art. 81 ustawy z dn. 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. 2002, nr 74, poz. 676. Jak również funkcjonariusz CBA – art. 7 i art. 73 – ustawa z dn. 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. 2006, nr 104, poz. 708. Częściowy zakaz obowiązuje urzędników państwowych zatrudnionych w Kancelarii Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, Biurze KRRiTV – art. 41 (1) ustawy z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz. U. 1982, nr 31, poz. 214, ze zm. O bezstronności urzędnika samorządowego mówi z kolei – art. 24 ustawy z dn. 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. 2008, nr 223, poz. 1458.

¹⁰ Ustawa z dn. 28 stycznia 2016 r. prawo o prokuraturze, Dz. U. 2016, poz. 177.

¹¹ Nowelizacja ustawy rozwiewa wątpliwości, które dotyczyły wygaśnięcia mandatów poselskich prokuratorów: Bogdana Świączkowskiego oraz Dariusza Barskiego, którzy zostali wybrani w wyborach do parlamentu. Dopóki SN nie wydał postanowienia, trwała zażarta polityczna dyskusja na temat apolityczności stanowiska prokuratorskiego. Zob. Postanowienie SN III SW 168/11 i III SW 169/11 z dn. 9 listopada 2011 r. Zob. także *Konstytucjonalisci: Nie można być prokuratorem i posłem*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dn. 18 października 2011 r.: <https://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/362236,konstytucjonalisci-nie-mozna-byc-prokuratorem-i-poslem.html>, dostęp: listopad 2011.

ale [...] również osób duchownych wszelkich wyznań, sędziów, funkcjonariuszy policji, czy urzędników służby cywilnej”¹². Zgadza się z tym poglądem A. Rakowska-Trela, która opowiada się za uwzględnieniem w polskim prawie wyborczym wprost niemożności prowadzenia agitacji przez urzędników służby cywilnej¹³. Specyficznym przypadkiem w polskim prawie, dotyczącym zarówno miejsca, jak i osób, jest brak jakiegokolwiek zakazu agitacji w kościołach. W 2013 r. taki projekt otarł się o głosowanie w Sejmie, ale przepadł w pierwszym czytaniu¹⁴. W analizie prawnej do projektu M. Chmaj wskazywał, że mimo istnienia rozdziału kościoła od państwa, to „brak istnienia [...] zakazu agitacji wyborczej na terenie kościołów i miejsc kultu [...] może świadczyć o przyzwoleniu ustawodawcy na ingerowanie państwa w sferę działalności kościoła [...]. Prowadzenie intensywnej agitacji wyborczej [...] może prowadzić do narzucenia członkom wspólnoty religijnej określonego światopoglądu, do zakłócenia możliwości korzystania z konstytucyjnej wolności sumienia i religii”¹⁵. Jak wspomniałam, ostatecznie do nowelizacji Kodeksu wyborczego w tym aspekcie nie doszło, ale projekt w 2013 r. zdążył wzbudzić kontrowersje¹⁶.

Zakazana jest także agitacja wyborcza na terenie szkół, chociaż ten zakaz był szeroko dyskutowany, gdyż podczas procesu legislacyjnego pojawiały się wątpliwości co do statusu samego ucznia (czy jest nim także po skończonych lekcjach), szkoły, jako budynku (który w niewielkich miejscowościach może być jedynym odpowiednich rozmiarów lokalem – miejscem do organizacji spotkania wyborczego)¹⁷. Ostatecznie agita-

¹² P. Uziębło, *Zasada równości wyborów...*, op. cit., przypis 115, s. 256.

¹³ A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza...*, op. cit., s. 234. Za *case study* można uznać spotkanie z marca 2016 r. w suwalskim Archiwum Państwowym w ostatnim dniu kampanii przed wyborami uzupełniającymi do Senatu w tym regionie. Na spotkaniu w budynku urzędu obecni byli minister spraw wewnętrznych, wiceminister spraw wewnętrznych oraz kandydatka na senatora – Anna Maria Anders, która miała zainaugurować otwarcie wystawy poświęconej jej ojcu. Podczas przemówień padła aluzja do zbliżających się wyborów i głosowania, obecni na miejscu uczestnicy spotkania zakłócili przemówienia, skandując, że to miejsce publiczne, w którym obowiązuje zakaz prowadzenia kampanii i agitacji wyborczej. Ostatecznie 3 osoby zostały skazane przez sąd za wykroczenie zakłócenia porządku publicznego, a politycy nie ponieśli żadnych konsekwencji z tytułu prowadzenia agitacji wyborczej z art. 494 Kw. Por. <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,23444733,krzyczeli-na-wiecu-senator-anders-sa-winni-ale-sedzia-nie.html>, dostęp: lipiec 2018.

¹⁴ Projekt grupy posłów z dn. 6 września 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy. Druk sejmowy nr 1885. Zob. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1885>, dostęp: listopad 2013. Por. też projekt: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/0727270414B70051C1257C1B0035BA32/%24File/1885.pdf>, dostęp: luty 2018.

¹⁵ M. Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie: konstytucyjności projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy 1885)* z dn. 22 stycznia 2014 r., Opinie Biura Analiz Sejmowych. Zob. <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1885>, dostęp: luty 2018.

¹⁶ Por. *Co z zakazem agitacji wyborczej w kościołach?*, „Gość Niedzielny” z dn. 20 listopada 2013 r., <https://www.gosc.pl/doc/1786357.Co-z-zakazem-agitacji-wyborczej-w-kościolach>, dostęp: luty 2018.

¹⁷ Zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza...*, op. cit., s. 250-254.

cja na terenie szkół jest zakazana, ale ustawodawca dopuszcza prowadzenie zajęć edukacyjnych związanych z tematyką wyborczą (art. 108 Kw)¹⁸, gdyż za agitację wyborczą nie uznaje zajęć z zakresu edukacji obywatelskiej polegających na upowszechnianiu wśród uczniów wiedzy o prawach i obowiązkach obywateli, znaczeniu wyborów w demokratycznym państwie prawa oraz zasadach organizacji wyborów. Powyższe zakazy agitacji są sankcjonowane grzywną do 5 000 zł, zgodnie z Kodeksem wykroczeń¹⁹.

Artykuł 495 Kw ma ścisły związek z art. 110 Kw i przewiduje grzywnę do 5 000 zł za umieszczanie plakatów i haseł wyborczych na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych, bez zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia. Grzywna jest także przewidziana za ustawianie własnych urządzeń ogłoszeniowych (np. słupów, stojaków, konstrukcji na których znajdują się plakaty i banery wyborcze) w celu prowadzenia kampanii wyborczej z naruszeniem obowiązujących przepisów porządkowych, umieszczeniu plakatów i haseł wyborczych w taki sposób, że nie można ich usunąć bez powodowania szkód. Tutaj zarówno policja, jak i straż gminna (miejska) mają uprawnienia, by nakazać usunąć takie ogłoszenia, które zagrażają życiu, zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź bezpieczeństwu w ruchu drogowym. Taka sama kara dotyczy pełnomocnika wyborczego, który mając 30 dni na usunięcie plakatów, haseł, ogłoszeń wyborczych – nie zrobi tego. Wówczas gmina usuwa plakaty na koszt własny, a jednocześnie za wykonaną pracę wystawia komitetowi rachunek²⁰. Ten obowiązek (po nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2018 r.) nie dotyczy sytuacji, gdy plakaty i hasła oraz urządzenia ogłoszeniowe w celu prowadzenia agitacji wyborczej znajdują się na nieruchomościach, obiek-

¹⁸ W 2015 r., podczas trwającej kampanii w wyborach prezydenckich posypały się gromy na kandydata Bronisława Komorowskiego i jego sztab, gdy okazało się, że na agitacyjnym spotkaniu, na rynku w Aleksandrowie Kujawskim, obecne były dzieci, które przyprawiono ze szkoły w czasie trwających lekcji i rozdano tablice, chorągiewki oraz gadżety z wizerunkiem kandydata. Burmistrz miasta, który organizował spotkanie twierdził, że obecność dzieci wypełnia znamiona zajęć edukacji obywatelskiej, z kolei sztab twierdził, że nie miał świadomości, że na spotkaniu zamiast wyborców (dorosłych), będą dzieci. Zob. <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/aleksandrow-kujawski-uczniowie-na-spotkaniu-z-komorowskim,523543.html>, dostęp: marzec 2015.

¹⁹ Artykuł 1 ustawy z dn. 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz. U. 1971, nr 12, poz. 114, ze zm.

²⁰ Por. Wyrok TK z dn. 18 lipca 2012 r., K 14/12 na temat odpowiedzialności pełnomocnika za usunięcie plakatów i ogłoszeń wyborczych: „Zapewne przepis ten jest dość niefortunnie sformułowany [...], ale jest wystarczająco jasny, aby stwierdzić, że nie chodzi o osobiste usunięcie przez pełnomocnika plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych. Pełnomocnik odpowiada w gruncie rzeczy za skuteczność w doprowadzeniu do usunięcia wymienionych wyżej środków agitacyjnych w okresie 30 dni po dniu wyborów. Nie można więc powiedzieć, że nie ma on wpływu na doprowadzenie do ich usunięcia, czy też, że nie zależy to od jego woli [...]. Nieskuteczność pełnomocnika wyborczego w doprowadzeniu do usunięcia wymienionych środków agitacyjnych prezentuje się jako zaniechanie ze strony pełnomocnika”.

tach lub urządzeniach niebędących własnością Skarbu Państwa (państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub stowarzyszeń komunalnych osób prawnych oraz spółek), w których większość akcji lub udziałów ma Skarb Państwa (jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki) oraz fundacji utworzonych przez organy władzy publicznej). Pozostawienie plakatów po upływie wskazanego 30-dniowego terminu może nastąpić za zgodą właściciela.

Karany jest również redaktor – dziennikarz²¹ za nieumieszczenie w informacjach, komunikatach, apelach i hasłach wyborczych (ogłaszanych w prasie drukowanej na koszt komitetów wyborczych) wskazania przez kogo są one opłacane i od kogo pochodzą. Przepis ma związek z art. 112 Kw, który zakłada odpowiedzialność za umieszczenie tego wskazania (redaktor lub dziennikarz decydujący lub współdecydujący o publikacji materiałów prasowych).

Artykuł 496 Kw nakłada sankcję (kara grzywny) za nieoznaczenie materiału wyborczego. Wcześniej omawiany w niniejszej pracy – art. 109 Kw zawiera definicję materiału wyborczego oraz stanowi, że materiał wyborczy powinien zawierać wyraźne oznaczenie komitetu, od którego pochodzi. Po raz kolejny warto wskazać, że nowelizacja ustawy i art. 106 Kw, zakładająca że agitację na rzecz kandydatów może prowadzić każdy (bez zezwolenia pisemnego pełnomocnika komitetu wyborczego), skutkuje problemami ze wskazaniem na kogo należałoby nałożyć sankcję w przypadku nieoznaczenia materiałów wyborczych? Artykuł 109 Kw zakłada ochronę prawną materiałów wyborczych, nie precyzując jednakże formy ochrony²².

Artykuł 497 Kw kwalifikuje działanie jako występki²³ i nawiązuje do art. 106 Kw, stanowiąc, że zbieranie podpisów osób popierających zgłoszenie kandydata lub listy kandydatów poprzez stosowanie jakiegokolwiek formy nacisków, zmierzających do uzyskania tychże podpisów, podlega kodeksowej karze grzywny od 1000 do 10 000 zł. Tej samej karze podlega ten, kto zbiera wyżej wymienione podpisy na terenie jednostek wojskowych lub innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo oddziałów obrony cywilnej lub skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Większa grzywna od 10 000 do 50 000 zł grozi temu, kto udziela lub przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą w zamian

²¹ Artykuł 7 ustawy Prawo prasowe, definiuje kto jest redaktorem, redaktorem naczelnym, dziennikarzem, co jest materiałem prasowym.

²² Wskazują ten brak legislacyjny zarówno B. Banaszak, jak i A. Rakowska-Trela.

²³ Zob. M. Jachimowicz, *Przestępstwa z ustawy – kodeks wyborczy*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2012, nr 1, s. 18-19.

za zbieranie lub złożenie podpisu pod zgłoszeniem kandydata lub listy kandydatów. Już w 2004 r., przy odbywających się po raz pierwszy wyborach do Parlamentu Europejskiego, PKW otrzymywała sygnały, że niektóre z komitetów oferują miejsce w obwodowej komisji wyborczej lub korzyści finansowe, w zamian za zbieranie podpisów poparcia pod listami okręgowymi. PKW jednoznacznie stwierdziła, że „zabronione jest [...] udzielnie wynagrodzenia pieniężnego osobom, które zbierają podpisy oraz płacenia za złożenie przez wyborcę podpisu popierającego okręgową listę kandydatów [...]. Naruszenie tych zakazów zagrożone jest sankcjami karnymi”²⁴.

Zasady dotyczące zbierania podpisów, zgłaszania list kandydatów regulują przepisy art. 208-210 Kw. Jednak po wejściu w życie Kodeksu w 2011 r., w związku z pojawiającymi się wątpliwościami dotyczącymi podpisywania się na pustych kartach, PKW była zobligowana do stwierdzenia, w wyjaśnieniach ZPOW-503-83/11, że „na stronach wykazu podpisów wyborców [...] nie jest wymagane dodatkowo podawanie imion i nazwisk kandydatów umieszczonych na liście, jednakże osoby zbierające podpisy poparcia dla danej listy powinny okazywać wyborcom wykaz kandydatów na posłów, którzy będą umieszczani na zgłaszanej liście. Powyższe wynika z faktu, iż zgodnie z formułą ustawową zawartą w powołanym przepisie poparcie udzielane jest przez wyborców konkretnej liście kandydatów zgłaszanej w konkretnym okręgu wyborczym, nie zaś danemu komitetowi wyborczemu”²⁵. O kontrowersyjnych, co najmniej nieetycznych praktykach skierowanych *ad incertas personas*, stosowanych przez niektórych kandydatów w wyborach prezydenckich w 2015 r., pisze m.in. Agata Pyrzyńska²⁶. Sztaby wyborcze kandydatów (Pawła Kukiza oraz Adama Słomki) rozpowszechniały ulotki, w których oferowano pracę w obwodowych komisjach wyborczych za konkretną sumę (320 zł za dwa dni pracy, wymaganiem było ukończenie 18 lat, decydowała kolejność zgłoszeń), jednak wyprowadzały odbiorców w błąd, gdyż pod ogłoszeniem kryło się zadanie zbierania podpisów poparcia dla kandydatów²⁷. Zatem pozostanie członkiem obwodowej komisji wyborczej i związane z tym profity finansowe, były uzależnione od zebrania odpowiedniej liczby podpisów w nieprzekraczalnym terminie. Państwowa Komisja Wyborcza w wyjaśnieniach (ZPOW-603-18/15) informowała, iż: „1)

²⁴ Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 15 kwietnia 2004 r., ZPOW-9414-4/04.

²⁵ Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 18 sierpnia 2011 r., w sprawie zbierania podpisów poparcia dla list kandydatów na posłów, ZPOW-503-83/11.

²⁶ Zob. A. Pyrzyńska, *Nieprawidłowości wyborcze w toku kampanii wyborczej w wyborach na urząd Prezydenta RP w 2015 r.*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze...*, op. cit., s. 153-154.

²⁷ *Ibidem*.

przepisy prawa nie określają sposobu rekrutacji przez komitety wyborcze kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych [...]; 2) samo zgłoszenie kandydata na członka komisji nie gwarantuje, że dana osoba zostanie powołana w skład komisji, ponieważ [...] w przypadku zgłoszenia do danej komisji większej liczby kandydatów niż ustawowo przewidywana, konieczne będzie przeprowadzenie losowania ich składu; 3) przepisy Kodeksu wyborczego nie wiążą w żaden sposób kwestii zgłoszenia kandydata na członka obwodowej komisji wyborczej z zebraniem przez tę osobę podpisów popierających zgłoszenie kandydata na Prezydenta [...]; 4) przepisy Kodeksu wyborczego nie regulują kwestii udzielania osobom obietnicy zgłoszenia ich jako kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych”²⁸.

Zakazy związane finansowaniem agitacji wyborczej ściśle wiążą się ze sposobem finansowania partii politycznych i niepartyjnych komitetów wyborczych w Polsce (art. 132 Kw); ściśle ograniczenia finansowania kampanii i agitacji mają na celu jawność i przejrzystość w tej materii. W art. 501 Kw ustawodawca wyraźnie sankcjonuje wysoką grzywną od 5 000 zł do 50 000 zł za prowadzenie agitacji wyborczej na rzecz kandydata/ komitetu poprzez organizację loterii fantowych lub innego rodzaju gier losowych albo konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych. Jak pisze Marcin Jachimowicz, nie ma znaczenia skutek w postaci wygranej lub nie, samo organizowanie jest łamaniem prawa, a określenie wysokości wartości przedmiotów winno mieć na uwadze aktualną sytuację na rynku reklamy²⁹. Z kolei art. 504 Kw nawiązując do art. 131 Kw, nakłada sankcję (od 1000 zł do 100 000 zł) za organizowanie zbiórki publicznej na cele kampanii wyborczej³⁰.

Artykuł 502 Kw jest powtórzeniem zakazu zawartego w art. 108 Kw i określa karę grzywny od 5 000 zł do 50 000 zł za podawanie lub dostarczanie za darmo lub po okazjnych cenach (netto) alkoholu³¹, w ramach prowadzenia agitacji wyborczej.

²⁸ Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 30 stycznia 2015 r., dotyczące udziału w pracach obwodowych komisji wyborczych, ZPOW-603-18/15.

²⁹ Zob. M. Jachimowicz, *Przestępstwa...*, op. cit., s. 24-25. Por. P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 235

³⁰ Zbiórką publiczną jest zbieranie ofiar w gotówce lub w naturze w miejscu publicznym, na określony, zgodny z prawem cel pozostający w sferze zadań publicznych [...] oraz na cele religijne - art. 1 ustawy z dn. 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych, Dz. U. 2014, poz. 498.

³¹ Definicja legalna alkoholu: napojem alkoholowym jest produkt przeznaczony do spożycia zawierający alkohol etylowy pochodzenia rolniczego w stężeniu przekraczającym 0,5% objętościowych alkoholu – art. 46 ustawy z dn. 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. 1982, nr 35, poz. 230.

Artykuł 503 Kw dotyczy zakazu przekazywania środków finansowych innemu komitetowi (grzywna od 1000 do 10 000 zł). Jak informowała Państwowa Komisja Wyborcza przed wyborami w 2018 r., takie przepływy finansowe byłyby udzielaniem korzyści majątkowych przez jeden komitet innemu komitetowi wyborczemu³². Pełnomocnik finansowy ponosi pełną odpowiedzialność za finanse komitetu wyborczego, jego zadaniem jest dopełnienie obowiązku gromadzenia środków finansowych na obowiązkowym wyborczym rachunku komitetu (art. 505 Kw), umieszczanie na stronie internetowej, uaktualnianie rejestru zaciągniętych kredytów lub wpłat od osób fizycznych (art. 505a Kw), przygotowywanie sprawozdania finansowego (artykuły 508-510 Kw).

Dalej (art. 506 Kw) ustawodawca enumeratywnie wskazał niedozwolone, zagrożone karą grzywny od 1000 do 10 000 zł, pozyskiwanie i wydatkowanie środków finansowych komitetu: 1) pozyskiwanie korzyści majątkowych na rzecz komitetu lub wydatkowanie pieniędzy komitetu na cele inne niż wyborcze; 2) pozyskiwanie ww. środków przed rozpoczęciem kampanii wyborczej; 3) pozyskiwanie tych środków po dniu wyborów; 4) wydatkowanie środków po dniu złożenia sprawozdania finansowego; 5) wydatkowanie środków naruszające limity wydatków dla komitetów; 6) udzielanie komitetowi lub przyjmowanie w jego imieniu korzyści majątkowej z innego źródła niż od obywatela polskiego mieszkającego na stałe w RP³³; 7) udzielanie komitetowi lub przyjmowanie w imieniu komitetu korzyści majątkowej z innego źródła niż fundusz wyborczy partii; 8) dokonywanie czynności skutkujących zmniejszeniem wartości zobowiązań komitetu wyborczego nie będąc obywatelem polskim. Jak wspominałam wcześniej nowelizacja Kodeksu wyborczego w 2018 r. zezwoliła na pracę wolontariuszy przy rozdawaniu ulotek, pomocy biurowej komitetowi, a także na nieodpłatne korzystanie przez komitety z pojazdów mechanicznych osób fizycznych; inne prace niż wymienione podlegają karze grzywny od 1000 do 100 000 zł (art. 507 Kw).

³² Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej, op. cit., ZKF-811-3/18.

³³ Zob. *Libertas: kampania PiS sprzeczna z prawem*, „Newsweek” z dn. 19 maja 2009 r., <https://www.newsweek.pl/polska/libertas-kampania-pis-sprzeczna-z-prawem/9dl7lpg>, dostęp: maj 2009. Por. także informacje na temat sposobów finansowania partii: *Show Biedronia. Kto finansuje Wiosnę?*, „Do Rzeczy” z dn. 4 lutego 2019 r., <https://dorzeczy.pl/92402/Show-Roberta-Biedronia-Kto-finansuje-jego-nowa-partie.html>, dostęp: luty 2019.

2. Ograniczenia agitacji a kodeks karny

„Przestępczość wyborcza niewątpliwie jest zjawiskiem zarówno niebezpiecznym, jak i bulwersującym społeczeństwo”³⁴, dlatego też przepisy karne dotyczące przestępstw przeciwko wyborom i referendum zostały stypizowane w Kodeksie karnym. To Rozdz. XXXI i zawarte w nim artykuły 248-250 Kk. Przedstawiciele doktryny sugerują, że przepisy karne Kodeksu wyborczego są poszerzeniem kryminalizacji negatywnych zachowań podczas wyborów wyszczególnionych w Kodeksie karnym, a jednocześnie wysuwają postulat, by przepisy karne z Kodeksu wyborczego przenieść do Kodeksu karnego, w celu stworzenia jednolitego systemu przepisów karnych, stanowiących przestępstwo i chroniących dobra wyborcze³⁵. „Postulat ten argumentowany jest m.in. tym, że dokonanie takiego zabiegu legislacyjnego jest konieczne chociażby dlatego, że zachodzi niespójność w grożącej grzywnie za przestępstwa z kodeksu karnego (wymierzonej w stawkach dziennych) i za przestępstwa z kodeksu wyborczego (grzywna kwotowa)”³⁶.

Skupmy się na przestępstwach stypizowanych w Kk, które dotyczą *stricte* agitacji wyborczej. Kodeks karny wymienia przesłanki penalizacji przestępstw związanych z dokumentami wyborczymi. Podlega karze do 3 lat więzienia ten, kto w związku z wyborami (parlamentarnymi, prezydenckimi, do Parlamentu Europejskiego, samorządowymi lub w związku z referendum): 1) sporządza listy kandydatów lub głosujących z pominięciem uprawnionych lub wpisaniem nieuprawnionych; 2) używa podstępu celem nieprawidłowego sporządzenia listy kandydujących lub głosujących, protokołów lub innych dokumentów wyborczych (albo referendalnych); 3) niszczy, uszkadza, ukrywa, przerabia lub podrabia protokoły lub inne dokumenty wyborcze (albo referendalne); 4) dopuszcza się nadużycia lub dopuszcza do nadużycia przy przyjmowaniu lub obliczaniu głosów; 5) odstępuje innej osobie przed zakończeniem głosowania niewykorzystaną kartę do głosowania lub pozyskuje od innej osoby w celu wykorzystania w głosowaniu niewykorzystaną kartę do głosowania; 6) dopuszcza się nadużycia w sporządzaniu list z podpisami obywateli zgłaszających kandydatów w wyborach lub inicjujących referendum (art. 248 Kk). Dopóki prawo wyborcze wymaga od komitetów zebrania podpisów,

³⁴ D. Wąsik, B. Sygit, *Ewolucja pozakodeksowej ochrony prawno karnej wyborów do Sejmu i Senatu RP na przestrzeni lat 1991-2016*, [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991-2016)*, t. I, Warszawa 2016, s. 91.

³⁵ *Ibidem*, s. 96.

³⁶ *Ibidem*.

dopóty listy z podpisami będą traktowane jako oficjalny dokument, co oznacza ich karnoprawną ochronę w rozumieniu art. 115 Kk, czyli „zniszczenie, uszkodzenie, czynienie bezużytecznym, ukrycie lub usunięcie przez osobę, która nie ma prawa wyłącznie nim rozporządzać”³⁷ jest sankcjonowane, a „wykaz podpisów wyborców jest z pewnością dokumentem wyborczym”³⁸.

W związku z agitacją wyborczą znaczenie ma również karalność przestępstw z art. 249 Kk, czyli stosowanie przemocy, groźby bezprawnej lub podstępne przeszkadzanie: 1) w odbyciu zgromadzenia (poprzedzającego głosowanie), 2) w swobodnym wykonaniu prawa do kandydowania lub głosowania. Te czyny zagrożone są wysoką karą, od 3 miesięcy – do górnej granicy ustawowej – 5 lat. Artykuł 250a Kk jest przepisem dotyczącym korupcji wyborczej, który penalizuje zarówno czyn głosującego w zamian za korzyść³⁹ majątkową lub osobistą albo żądanie korzyści w zamian za głosowanie w określony sposób; jak i czyn udzielającego tejże korzyści w zamian za głosowanie⁴⁰ (co do zasady kara od 3 miesięcy do 5 lat, a w przypadkach mniejszej wagi sprawca podlega karze grzywny, ograniczenia albo pozbawienia wolności do lat 2). Jeżeli sprawca powiadomił organy ścigania, sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet może odstąpić od jej wymierzenia⁴¹. M. Jachimowicz zauważa tendencję do szerszej kryminalizacji naruszeń prawa wyborczego, co wynika z dostrzeżenia przez ustawodawcę, jak ważną jest ochrona dobra prawnego, jakim są wybory, które mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania ustroju demokratycznego państwa prawnego⁴².

3. Problem dopuszczalności prowadzenia agitacji wyborczej poza kampanią wyborczą (zjawisko „prekampanii”)

W 2010 r. rządząca partia (PO) wymyśliła formułę „prawyborów” (próbując przeszczepić ją z gruntu amerykańskiego na grunt polski), która była przykładem kam-

³⁷ Zob. więcej na ten temat u S. Kowalski, *Karnoprawna ochrona wykazu podpisów wyborców w wyborach samorządowych*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9, s. 70 i n.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Na temat definicji „korzyści” zob. J. Giezek, N. Kłaczyńska, G. Łabuda, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 702.

⁴⁰ Według B. Banaszaka (w zbiegu z art. 501 Kodeksu wyborczego) konkursy, gry losowe (w tym loterie) mogą mieć postać tzw. łapownictwa wyborczego. Zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 190.

⁴¹ Por. J. Sobczak, *Przestępstwo korupcji wyborczej*, [w:] red. A. Sokala, Z. Witkowski, *Przemiany prawa wyborczego. Doświadczenia nowych demokracji: Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainy, Rzeczpospolita Polska*, Bydgoszcz 2007, s. 113. Por. M. Borski, *Agitacja wyborcza...*, op. cit., s. 43.

⁴² M. Jachimowicz, *Przestępstwa...*, op. cit., s. 16.

panii przed kampanią⁴³. W 2015 r. Ewa Kopacz (PO) oraz Beata Szydło (PiS) objeżdżały Polskę przed oficjalnym ogłoszeniem rozpoczęcia kampanii parlamentarnej⁴⁴. W 2018 r. Patryk Jaki i Rafał Trzaskowski kandydaci-faworyci do fotela prezydenta miasta Warszawy wynajmowali sale na spotkania, urządzali *eventy* (np. publicznego grilla z kiełbasą); „ich ludzie” (jak mówili) przygotowywali mniej lub bardziej udane filmy przed terminem samorządowej kampanii wyborczej⁴⁵. Obywatele mają prawo do wolności poglądów i uzyskiwania informacji o osobach z życia publicznego, a ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora już na wstępie (w art.1) nakłada na deputowanego obowiązek informowania wyborców o swojej działalności. Czy zatem możliwa jest agitacja wyborcza poza kampanią wyborczą? Tak. Pytanie, czy jest legalna?

Zgodnie z *ratio legis* art. 104 Kodeksu wyborczego: kampania rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania. Zatem, mimo iż Kodeks wyborczy nigdzie nie formułuje *explicite* zakazu „prekampanii”, to *implicite* zawarł go w art. 104 Kw. Jednak rzeczywistość wyborcza omija prawo, a w związku obserwowaną od kilku lat wzmożoną aktywnością niektórych polityków zanim oficjalna kampania się rozpocznie – PKW postanowiła w 2018 r. zająć stanowisko (ZKF-624-8/18) i jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie dotyczące legalności tzw. „prekampanii”. Otóż: „podejmowanie przez podmioty lub osoby, które zamierzają uczestniczyć w zbliżających się, lecz jeszcze niezarządzonych wyborach, takich działań, które noszą cechy kampanii wyborczej, jest niezgodne z przepisami prawa wyborczego. Podmioty te powinny zatem, przed zarządzeniem wyborów, powstrzymać się od takich działań”⁴⁶. Państwowa Komisja Wyborcza wskazała kodeksową definicję agitacji wyborczej (art. 105 Kw), czyli publiczne nakłanianie lub zniechęcanie do głosowania w określony sposób, prowadzone od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. „Działania o charakterze agitacyjnym podjęte przed zarządzeniem wyborów naruszają zasadę równości kandydatów i komitetów wyborczych, są sprzeczne z zasadami dobrze poj-

⁴³Więcej na temat tego wydarzenia u A. Kubacki, *Prawyborzy i pre-kampania*, „Wprost” z dn. 2 marca 2010 r., <https://www.wprost.pl/kraj/188469/prawyborzy-i-pre-kampania.html>, dostęp: luty 2017.

⁴⁴ Zob. E. Siedlecka, *Szydłobus i «kolej na Ewę»*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 2 lipca 2015 r., http://wyborcza.pl/1,75968,18286388,Szydlobus_i_Kolej_na_Ewe_pozaprawne_prekampanie.html?disableRedirects=true, dostęp: lipiec 2015.

⁴⁵Więcej na ten temat V. Krasnowska, *Kiełbasa przedwyborcza*, „Polityka” z dn. 24 lipca 2018 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/mojemiasto/1757310,1,ruszyła-prekampania-wyborow-samorzadowych.read>, dostęp: sierpień 2018.

⁴⁶ Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach podejmowania działań o charakterze agitacji wyborczej przed rozpoczęciem kampanii wyborczej z dn. 7 maja 2018 r., ZKF-624-8/18.

mowanej kultury politycznej i są powszechnie odbierane jako obejście prawa m.in. przez osoby fizyczne promujące się w ten sposób”⁴⁷. Państwowa Komisja Wyborcza już w 2012 r. upominała się u ustawodawcy o odpowiednie uregulowanie „prekampanii” i zapobieżenie obchodzeniu zasad prowadzenia kampanii i agitacji wyborczej oraz finansowania komitetów wyborczych. Nowelizacja kodeksu wyborczego jej zdaniem pozwoliłaby na „przeciwdziałanie poczynaniom, które są powszechnie oceniane wysoce negatywnie, lecz nie są w żaden sposób sankcjonowane”⁴⁸; regulacja miałaby objąć okres przedwyborczy.

PKW nie ma żadnych instrumentów prawnych, by przeciwdziałać „prekampanii”, może jedynie wyrażać dezaprobatę i apelować o umiar do *in spae* kandydatów, partii politycznych, przyszłych komitetów wyborczych. Jednocześnie przed wyborami samorządowymi w 2018 r. Komisja uświadamia, że „korzystanie [...] z efektów podejmowanych przed zarządzeniem [...] wyborów działań o charakterze agitacji wyborczej [...] może zostać uznane za naruszenie zasad finansowania kampanii wyborczej, skutkujące odrzuceniem sprawozdania finansowego komitetu wyborczego oraz ewentualną odpowiedzialnością karną. Państwowa Komisja Wyborcza lub komisarz wyborczy, zgodnie ze swoimi kompetencjami, do oceny takich działań pod kątem przestrzegania zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej przez komitety wyborcze w ramach badania sprawozdań finansowych składanych przez pełnomocników finansowych komitetów po wyborach”⁴⁹. To stanowisko PKW jest emanacją wniosku, jaki już kilka lat temu podnosiła Maria Grzelka, iż „prekampania” nie jest zjawiskiem aż tak powszechnym, że należałoby od razu zmieniać przepisy. „Może więc raczej korzystać jednak w indywidualnych sytuacjach z instytucji odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, względnie odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej w tych przypadkach gdy w okresie przed rozpoczęciem kampanii wyborczej sfinansowana została tzw. kampania społeczna mająca znamiona agitacji wyborczej [...]. Oczywiście pozostaje zawsze możliwość złożenia doniesienia o podejrzeniu popełnienia występku z art. 506, ale obawiam się, że problemy interpretacyjne na tle stanu faktycznego [...] mogą nigdy nie doprowadzić do orzeczenia skazującego”⁵⁰.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Por. Informacja Państwowej Komisji Wyborczej o realizacji przepisów ustawy z dn. 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r., z dn. 20 czerwca 2012 r., ZPOW-430-5/12.

⁴⁹ Stanowisko PKW, op. cit., ZKF-624-8/18.

⁵⁰ M. Grzelka, *Kampania wyborcza..*, op. cit., s. 49.

Jak istotna to kwestia, zauważył również Adam Bodnar Rzecznik Praw Obywatelskich⁵¹, apelując w 2017 r. do Sejmu (przy okazji prac nad nowelizacją Kodeksu wyborczego, co wówczas nie spotkało się reakcją ustawodawcy) i w 2018 r. do Marszałka Senatu. Problemem według RPO jest przede wszystkim brak równego traktowania kandydatów oraz komitetów wyborczych i prowadzi do ominięcia przejrzystych zasad finansowania kampanii. Niezmiernie interesująca jest odpowiedź, jaką uzyskał RPO od Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP Roberta Mamąta, który stwierdził, że nie podziela uwag Rzecznika dotyczących regulacji prawnych związanych z agitacją polityczną prowadzoną poza okresem kampanii wyborczej, co więcej: „utrzymanie obecnego stanu prawnego pozostawiającego partyjne wydatki propagandowe poza jakąkolwiek reglamentacją, choćby ewidencyjnosprawozdawczą jest przemyślaną i ś w i a d o m ą decyzją ustawodawcy, a w takim razie podnoszone [...] zarzuty sugerujące lukę prawną (przynajmniej konstrukcyjną) są nieuzasadnione”⁵². RPO przesłał tę odpowiedź przewodniczącemu Państwowej Komisji Wyborczej.

PKW nie dając za wygraną, upomniała się o uregulowanie kwestii „prekampanii wyborczej” w informacji sprawozdawczej z już przeprowadzonych wyborów samorządowych w 2018 r., stwierdzając, że „zjawisko to miało bardzo szeroki zasięg przed wyborami organów jednostek samorządu terytorialnego [...], kampania wyborcza rozpoczęła się blisko rok przed zarządzeniem wyborów. Działania takie są niezgodne z przepisami Kodeksu wyborczego, brak jednak przepisów umożliwiających ich wyeliminowanie”⁵³. Wydaje się więc, że „prekampania” jest zjawiskiem może nie tyle bezprawnym, co nieuregulowanym prawnie, gdyż z jednej strony idzie w parze z wolnością słowa i pozyskiwania informacji, z drugiej kłóci się z przepisami Kodeksu wyborczego w zakresie sztywnych ram finansowania i rozliczania kampanii wyborczej. Po wspomnianej kampanii, a właściwie „prekampanii” prowadzonej w 2018 r. i widocznej zwłaszcza w Warszawie, gdzie kandydaci bez poszanowania Kodeksu wyborczego uprawiali agitację wyborczą, publicyści zaczęli sugerować, że czas skończyć z fikcją prawną i zalegalizować tzw. „kampanię permanentną”, przy czym określić jej zasady

⁵¹ Podobne zdanie w 2014 r. wyrażała poprzednia Rzecznik Praw Obywatelskich – Irena Lipowicz.

⁵² Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Warszawa dn. 29 czerwca 2018 r., BPS/KPCPP-0420-09/17. Zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/szef-senackiej-komisji-do-rpo-brak-kontroli-wydatkow-partii-w-prekampanii-wyborczej-swiadoma-decyzja-ustawodawcy>, dostęp: luty 2019.

⁵³ Informacja Państwowej Komisji Wyborczej, op. cit., ZPOW-502-1/19.

finansowania i ją po prostu rozliczać⁵⁴. Póki co, aktualne jest stanowisko PKW, iż „publiczne wypowiedzi nawiązujące bezpośrednio do wyborów i zamiaru kandydowania w wyborach, zachęcające do głosowania w określony sposób, stanowią agitację wyborczą i nie powinny pojawiać się w przestrzeni publicznej przed ogłoszeniem postanowienia o zarządzeniu wyborów”⁵⁵. PKW w obliczu „prekampanii” jest organem ujawniającym swoją bezsilność wobec polityków i systemu wyborczego, który wyraźnie widać, poprzez umożliwienie prowadzenia agitacji *stricte* wyborczej przed wyborami, prowadzi do jawnej nierówności szans kandydatów/komitetów chcących uczestniczyć we właściwej kampanii i agitacji wyborczej.

4. Cisza wyborcza

Kampania wyborcza, a w jej ramach agitacja wyborcza, kończy się na 24 godziny przed dniem głosowania. Od północy z piątku na sobotę (wybory odbywają się w niedzielę, w dniu wolnym od pracy, jako że Trybunał Konstytucyjny orzekł niedopuszczalność głosowania dwudniowego⁵⁶) aż do godz. 21:00 w niedzielę, do momentu zamknięcia lokali wyborczych (chyba że organ wyborczy orzeknie przedłużony czas otwarcia lokali ze względu na obiektywne przeszkody zaistniałe podczas głosowania⁵⁷) trwa cisza wyborcza. W Kodeksie wyborczym nie spotkamy się definicją legalną ciszy wyborczej (w literaturze przedmiotu możemy znaleźć również określenie: cisza przedwyborcza), doktryna definiuje ją, podając za A. Sokalą, jako określony prawem czas rozpoczynający się zwykle przed dniem głosowania, a kończący się wraz z zakończeniem głosowania. „Celem ciszy wyborczej jest stworzenie wyborcom możliwości spokojnej oceny oferty wyborczej, zastanowienia się i przemyślenia ich decyzji wyborczych w warunkach wolnych od agitacji wyborczej”⁵⁸. Z drugiej strony, „cisza wyborcza służy także kandydującym podmiotom, są one bowiem wyczerpane wieloma tygo-

⁵⁴ Zob. T. Żółciak, *Trzeba skończyć z fikcją prekampanii wyborczej. Tylko jak to zrobić?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dn. 10 maja 2018 r., <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1122581,jak-skonczyc-z-fikcja-prekampanii-wyborczej.html>, dostęp: maj 2018.

⁵⁵ Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej, op. cit., ZKF-624-8/18.

⁵⁶ Por. Wyrok TK, K 9/11, op. cit. Trybunał uznał, że możliwość zarządzenia dwudniowego głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu oraz na urząd Prezydenta, jest niezgodna z art. 98 ust. 2 i 5 oraz art. 128 ust. 2 Konstytucji.

⁵⁷ Tak było w 2007 r., kiedy to ze względu na nieprawidłowości w 50 obwodach głosowania (m.in. zabrakło kart do głosowania w komisjach w Warszawie i Gdańsku), PKW była zmuszona przedłużyć ciszę wyborczą 6-krotnie, w sumie o 3 godziny.

⁵⁸ A. Sokala, hasło: *cisza wyborcza*, [w:] *Leksykon...*, op. cit., s. 28-29.

dniami rywalizacji przedwyborczej”⁵⁹. Stąd cisza wyborcza jako czas refleksji, daje kandydatom/komitetom możliwość stonowania nastrojów politycznych, gdyż w już okresie „bezpośrednio poprzedzającym wybory niemożliwe jest zapewnienie rywalizującym efektywnej możliwości zareagowania na formułowane wobec nich zarzuty”⁶⁰ (wyjątek: publikacja przeprosin na skutek wniosku z art. 111 Kw i prawomocnego orzeczenia sądu – o czym szerzej w kolejnych rozdziałach). W doktrynie od dawna trwa spór na temat zniesienia instytucji ciszy wyborczej⁶¹. Natomiast Ryszard Balicki przytacza dane Centrum badania Opinii Społecznej (CBOS), według których aż 72% badanych Polaków jest za tym, by ciszę wyborczą pozostawić⁶².

Podczas ciszy wyborczej zabroniona jest agitacja wyborcza, zmierzająca do promowania wśród wyborców określonego kandydata/komitetu, zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych (art. 107 Kw)⁶³. Również „przemieszczanie się pojazdów komunikacji, na których umieszczono wyborcze materiały agitacyjne traktowane jest jako aktywna forma agitacji i naruszenie zakazu [...], dotyczy to również plakatów wyborczych umieszczonych wewnątrz pojazdów przemierzających się w okresie tzw. «ciszy wyborczej» [...], przepisowi towarzyszy w Kodeksie wyborczym przepis karny (art. 498 Kk), ocena, czy w danym przypadku doszło do naruszenia przepisów nie należy do organu wyborczego – Państwowej Komisji Wyborczej, lecz do organów ścigania”⁶⁴. Ciekawy przykład podaje Marcin M. Wiszowaty, kiedy to w Polsce trwały wybory na urząd Prezydenta RP w 2010 r., w Londynie, pod polskim lokalem wyborczym w budynku ambasady RP, odbywała się pikietą przeciwników konkretnej polskiej partii politycznej, wręczano także ulotki. Brytyjska policja, wezwana na interwencję nie

⁵⁹ A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza...*, op. cit., s. 120.

⁶⁰ *Ibidem*. Autorka uważa także, że cisza wyborcza jest nazwijmy to – wigilią poprzedzającą „święto demokracji”, a także sprzyja eliminowaniu wykorzystywania uprzywilejowanej pozycji przez osoby piastujące urzędy publiczne w czasie trwania ciszy i podczas głosowania.

⁶¹ Zob. A. Radwan, *Zakaz agitacji w dniu wyborów. Nadszedł czas na zmiany. Debata polityków i naukowców*, „Dziennik Gazeta Prawna”, z dn. 27 kwietnia 2016 r. <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/939369,czy-nalez-y-zniesc-cisze-wyborcza.html>, dostęp: maj 2016.

⁶² R. Balicki, K. Piech, *Ograniczenia swobody prowadzenia kampanii wyborczej w świetle regulacji Kodeksu wyborczego*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 3(13), s. 39.

⁶³ Zakaz nie dotyczy imprez o charakterze kulturalnym, sportowym, religijnym, itp. niemających charakteru agitacji wyborczej. Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej, „Przegląd Wyborczy” 2009, nr 4-5, s. 10.

⁶⁴ Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej, „Przegląd Wyborczy” 2011, nr 9-11, s. 23.

mogła zareagować, ponieważ w Wielkiej Brytanii nie ma instytucji ciszy wyborczej, poza tym to nie były brytyjskie wybory⁶⁵.

Warto dodatkowo podkreślić, że „nie stanowi zabronionej w czasie ciszy wyborczej agitacji kampania «profrekwencyjna», której celem jest zachęcenie wyborców do udziału w głosowaniu”⁶⁶, z czego korzysta sama PKW przygotowując do emisji spoty radiowo-telewizyjne, które prezentowane są i przed, i podczas ciszy wyborczej, a są niczym innym, jak instrukcją do głosowania. Zalecenia Komisji dotyczą zakazu „preferowania jakichkolwiek list kandydatów [...] nie mogą być publicznie prezentowane osoby reprezentujące określone komitety wyborcze lub kandydujące w wyborach”⁶⁷, ponieważ ich udział byłby łamaniem zakazu agitacji podczas ciszy wyborczej⁶⁸.

Cisza wyborcza swoim zakazem obejmuje także aktywność we wszystkich mediach (radiu, telewizji), w tym w Internecie. W związku z oczywistą niemożnością skutecznego zablokowania treści internetowych, Państwowa Komisja Wyborcza rozumiejąc techniczny aspekt możliwości tego szczególnego medium, doszła do wniosku, że wszelkie informacje związane z kampanią wyborczą, umieszczone w czasie trwania kampanii i agitacji wyborczej, jeszcze przed rozpoczęciem ciszy wyborczej, mogą w Internecie (na umieszczonych stronach) pozostać i nie stanowią łamania prawa, nawet te informacje o charakterze agitacyjnym⁶⁹, z tym że już w czasie ciszy wyborczej „w Internecie można zamieszczać wyłącznie informacje niemające charakteru agitacji”⁷⁰. Sprawa jest dość poważna, gdyż niewiedza może i wydawcę (lub administratora) i wyborcę kosztować grzywnę (zgodnie z art. 498 Kw). Popularne serwisy społecznościowe (takie jak Facebook) dają możliwość „polubienia” jakiejś informacji, osoby, etc., po-

⁶⁵ M. M. Wiszowaty, *Instytucja ciszy wyborczej*, „*Studia Wyborcze*” 2012, t. XIV, s. 27-28.

⁶⁶ A. Sokala, hasło: *cisza wyborcza*, [w:] *Leksykon...*, op. cit., s. 29.

⁶⁷ Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie przeprowadzenia w mediach społecznej kampanii na rzecz frekwencji wyborczej w wyborach z dn. 27 września 2007 r., ZPOW-557-8/07.

⁶⁸ Kontrowersje wzbudziła kampania społeczno - medialna w 2007 r., pt. „Zmień kraj, idź na wybory” (przygotowana przez organizacje społeczne, w tym Forum Obywatelskiego Rozwoju FOR, Fundację im. Stefana Batorego, Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Instytut Spraw Publicznych, Parlament Studentów RP i inne), gdyż doszukiwano się w niej politycznego podtekstu do zmiany działającego wtedy rządu, decyzją ówczesnego prezesa TVP Andrzeja Urbańskiego, telewizja publiczna zaprzestała emisji spotu.

⁶⁹ Podobnie wyrokował Sąd Najwyższy rozpatrując protest wyborczy po wyborach prezydenckich w 2010 r. Protestujący uznał, że na portalu określonej gazety były dostępne artykuły i sondaż na temat przegranego kandydata, również w trakcie trwania ciszy wyborczej, co było jej złamaniem i mogło wpłynąć na wynik wyborczy. Sąd oddalił protest, gdyż materiały agitacyjne wykonane (wyemitowane) w czasie kampanii mogą tam pozostać. Decydujący jest nie termin zapoznania się z wiadomością, a data jej publikacji (emisji, udostępnienia). Postanowienie SN z dn. 20 lipca 2010 r., III SW 83/10.

⁷⁰ Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie tzw. „ciszy wyborczej” z dn. 18 czerwca 2010 r., ZPOW-603-125/10.

przez nieskomplikowane kliknięcie odpowiedniej ikony wyrażającej emocje – według interpretacji Komisji, takie zachowanie nosi znamiona agitacji wyborczej⁷¹. Mimo wszystko Internet i jego użytkownicy nie pozwalają prawu na ograniczenia. W okresie wyborów parlamentarnych w 2015 r. kwitł internetowy „bazarzek”. Agencja informacyjna Press Service Monitoring Mediów (PSMM) opublikowała informację, że bardzo popularnym # („hashtag-iem”) wyszukiwanym w Internecie w dniu wyborów był #bazarzek, na temat którego pojawiło się w mediach 4.500 wzmianek. W *social media* komentowano ceny „produktów” na wyborczym bazarku, w ten sposób cisza wyborcza wyzwała kreatywność internautów⁷². Na bazarku były np. pomidory (odniesienie do partii PO) albo pistacje (odniesienie do partii PiS) oraz pojawiały się przy nich ceny łudząco przypominające wyniki sondażowe – dane, które wyciekały z firm przeprowadzających sondaże⁷³.

W czasie ciszy wyborczej zabrania się podawania do publicznej wiadomości wyników sondażowych głosowania (przedwyborczych badań opinii publicznej tzw. *exit pool*⁷⁴), a ich ujawnienie skutkuje poważną grzywną od 500 000 do nawet 1 000 000 zł (art. 498 Kw). Nie tylko w Polsce, również w wielu innych krajach europejskich (i nie tylko) istnieje cisza wyborcza i połączony z nią zakaz publikacji sondaży⁷⁵. J. Raciborski podkreśla, że rodzą się obawy, iż wyniki sondaży mogą wywoływać zjawisko „spirali milczenia” (skrywania preferencji partyjnych źle widzianych przez otoczenie wyborcy) lub „wywoływać głosowanie strategiczne i «topić» partie oscylujące wokół progów, a także uruchamiać *bandwagon effect*, czyli tendencję wyborców do przyłączania

⁷¹ Zob. chociażby PKW: „lajkowanie” i „szerownie” jest agitacją. Cisza wyborcza także w internecie, portal TVN24 z dn. 23 maja 2014r., <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/pkw-lajkowanie-i-szerowanie-jest-agitacja-cisza-wyborcza-takze-w-internecie,431478.html>, dostęp: maj 2014.

⁷² Zob. #Bazarzek – jak internauci ominęli ciszę wyborczą, „Press Service Monitoring Mediów” z dn. 26 października 2015 r., <https://psmm.pl/pl/informacja-prasowa/bazarzek-jak-internauci-omineli-cisze-wyborcza>, dostęp: luty 2018.

⁷³ W 2010 r. o badaniach OBOP-u: „na bazarku OBOK pory po 32.70 zł, papryka 29.60 zł, sałata 9.30, wieprzowina 8.90”. Por. M. Musiał-Karg, *Cisza wyborcza w dobie Internetu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3(116), s. 38. Por. także P. Uziębło, *Kampania wyborcza: reguły fair play...*, op. cit., s. 234.

⁷⁴ Badania *exit pool*, to badania ankietowe (z użyciem nośników do szybkiego przesyłu danych do centrali ośrodka badawczego) prowadzone przed losowo wybranymi lokalami wyborczymi w dniu wyborów. Badanie polega na zadawaniu pytań przez ankierów, wybranym według opracowanej statystycznie metryki – osobom, które wychodzą z lokalu wyborczego. Na podstawie zebranych danych, podawane są wstępne wyniki wyborów oraz frekwencja (granica błędów statystycznego 2-3%). Zob. Ł. Kubisz-Muła, *Badanie exit poll – historia, funkcje i specyfika*, „Studia socjologiczne” 2013, nr 4(211), s. 125 i n.

⁷⁵ W 2002 r. ESOMAR (*European Society for Opinion and Marketing Research*, czyli Europejskie Stowarzyszenie Badania Rynku i Opinii) oraz WAPOR (*World Association for Public Opinion Research*, czyli Światowe Stowarzyszenie Badania Opinii Publicznej) przy udziale *The Foundation for Information*, w przygotowanym raporcie wykazały, że na 66 badanych państwach, w 30 (46%) nakładano embargo na ogłaszanie rezultatów badań opinii publicznej tuż przed lub w dniu wyborów. Więcej szczegółów: G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, op. cit., s. 187-188. Autor wymienia państwa objęte badaniami.

się do zwycięskiego obozu [...] sondaże są elementem procesu kształtowania opinii publicznej i tym samym wpływają na proces polityczny”⁷⁶. Niektórzy wręcz postulują by poddać ścisłej regulacji upublicznianie sondaży przedwyborczych⁷⁷, np. przez objęcie ich nadzorem Państwowej Komisji Wyborczej, a regularny audyt sondaży byłby podawany do wiadomości publicznej. Wydaje się że to dość daleko idące rozwiązanie, ze względu na kolizję z wolnością słowa, poglądów, badań i prawa do informacji, poza tym jakość badań decyduje o „być albo nie być” pracowni sondażowych, wszak one same sobie wystawiają świadectwo dokładnością lub nie, swoich badań i umiejętności sondowania opinii publicznej.

⁷⁶ J. Raciborski, *Instytucjonalne uwarunkowania...*, op. cit., s. 153.

⁷⁷ *Ibidem*. Por. A. Sułek, *O badaniu i «kreowaniu» opinii publicznej*, [w:] *Media i władza*, red. P. Żuk, Warszawa 2006, s. 120 i n.

ROZDZIAŁ V

SĄDOWY „TRYB WYBORCZY” JAKO OGRANICZENIE AGITACJI WYBORCZEJ. POLSKIE PRAWO WYBORCZE 1990 – 2011

*Nikt nie udaje, że demokracja jest doskonała lub wszechwiedząca.
W rzeczywistości stwierdzić trzeba, że demokracja jest najgorszą formą rządu,
Z wyjątkiem wszystkich innych form, których próbowano od czasu do czasu¹.*

Winston Churchill, 1947

Truizmem zdaje się akcentowanie zakazu łamania prawa w czasie kampanii i agitacji wyborczej, wydaje się oczywistym, że dla dobra i rzetelności debaty publicznej kandydaci/komitety wyborcze winny prowadzić agitację wyborczą w sposób nie naruszający dóbr osobistych, nie znieważający, czy zniesławiający przeciwnika wyborczego. Jednak ustawodawca w prawie wyborczym przewidział takie sytuacje i w Kodeksie wyborczym zawarł art. 111, który reguluje zasady postępowania sądowego w „trybie wyborczym”; czyli najkrócej mówiąc: orzeczenie sądu wytrąca z obiegu publicznego nieprawdziwą informację na temat innego kandydata/komitetu wyborczego. Ten przepis został zawarty w Kodeksie wyborczym w 2011 r., ale podobną regulację przewidywały poprzedzające Kodeks – przepisy zawarte w ordynacjach wyborczych. Warto bliżej im się przyjrzeć.

W Polsce po 1989 r., aż do 2011 r. (jeszcze zanim pierwsze wybory odbyły się według uchwalonego Kodeksu wyborczego), odbyło się w sumie 21 różnych głosowań – wyborów organów przedstawicielskich: osiem razy wybierano Sejm i Senat, pięć razy wybierano Prezydenta RP, dwa razy głosowano na kandydatów do Parlamentu Europejskiego, sześć razy odbyły się wybory do jednostek samorządu terytorialnego. Niemal za każdym razem ordynacje wyborcze uchwalane były na potrzeby konkretnych wyborów. Wyjątkiem była ordynacja prezydencka, która przetrwała wszystkie głosowania, choć warto zaznaczyć, że była wielokrotnie nowelizowana, zaś w 2000 r. dokonano wręcz rewizji całej ustawy – zmodyfikowano łącznie 134 artykuły, co oznacza, że tylko 10

¹ *No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of Government except all those other forms that have been tried from time to time* (tłum. własne). W. Churchill, przemówienie w brytyjskiej Izbie Gmin z dn. 11 listopada 1947 r. Źródło: <https://winstonchurchill.org/resources/quotes/the-worst-form-of-government/>, dostęp: luty 2016 r.

przepisów nie uległo żadnym zmianom² (w tym wypadku chodziło o dostosowanie do uchwalonej trzy lata wcześniej nowej Konstytucji RP).

W 1989 r. odbyły się częściowo wolne wybory, tzw. kontraktowe. Jednak skomplikowana ordynacja, polegająca na skreśleniu listy z kandydatami mogła być zniechęcająca dla wielu wyborców. Z resztą regulacje tych, i kolejnych (już w pełni wolnych wyborów), zawierały szereg mankamentów. „W ordynacji z 1991 r. krytykowano powszechnie nadmierne wyeksponowanie zasady proporcjonalności. Ordynacja z 1993 r. obciążona była z kolei [...] wadą w postaci kumulacji dla zwycięzcy, w efekcie czego, poza Sejmem znalazła się najliczniejsza (35%) reprezentacja centroprawicowych ugrupowań, które nie potrafiły stworzyć szerszej koalicji. Przy wyborach prezydenckich zabrakło natomiast m.in. prostych regulacji dotyczących postępowania w przypadku rezygnacji jednego z kandydatów pomiędzy I a II turą”³. Badacze wyliczyli, że od 1990 r. do 2011 r. dokonano 430 zmian ustawowych prawa wyborczego, co „dobitnie świadczy o skali manipulacji tym prawem, w zależności od doraźnych celów dominujących w danej kadencji Sejmu partii politycznych”⁴. Prawo wyborcze przez lata wyraźnie ewoluowało w kierunku dookreślenia zasad prowadzenia kampanii i agitacji wyborczej, finansowania kandydatów i komitetów wyborczych, zasad dostępu do mediów publicznych, rozumienia ciszy wyborczej, a także, co dla niniejszej pracy szczególnie istotne – sądowej regulacji postępowania w „trybie wyborczym”.

Każda ordynacja zakładała możliwość karania za rozpowszechnianie nieprawdziwych danych lub informacji w procesie agitacji wyborczej. Na początku lat '90 nie było jeszcze mowy o jakiegokolwiek karze finansowej za działalność wprowadzającą potencjalnych wyborców w błąd, dopiero pod koniec dekady ordynacja samorządowa, jako pierwsza wprowadziła konkretne przepisy. Uznano, że działalność dezinformacyjna (bo tak należałoby takie działania określić) w kampanii wyborczej, jest również formą naruszenia dóbr osobistych, a pokrzywdzony lub poszkodowany, w ramach tej ustawy mógł domagać się odszkodowania (nie tylko nakazu sprostowania, czy przeprosin). Rzeczywistość była barwniejsza, niż wyobrażenia prawodawców, dlatego po kolejnych wyborach należało nowelizować ordynacje wyborcze, aby luki prawne, które ujawniały się podczas kampanii, nie były dopuszczalne w kolejnych kampaniach wyborczych. Wraz z przemianami społeczno-gospodarczymi, zmieniały się formy i sposo-

² M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, op. cit., s. 11.

³ A.K. Piasecki, *Wybory...*, op. cit., s. 72.

⁴ Z. Szonert, *System wyborczy fundamentem demokracji*, [w:] *Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, red. S. Jaworski, K.W. Czaplicki, Warszawa 2011, s. 180.

by prowadzenia agitacji w ramach kampanii, zmieniało się też prawo wyborcze, nie zawsze w zrozumiałym dla obywateli – kierunku.

Konstrukcja niniejszego rozdziału oparta jest o chronologię zmian w poszczególnych ordynacjach wyborczych w zakresie ewolucji postępowania w „trybie wyborczym”. Począwszy od najwcześniejszych przepisów zawartych w ordynacjach samorządowych, poprzez ordynację prezydencką, po ordynacje w wyborach do Sejmu i Senatu oraz Parlamentu Europejskiego. Prześledzimy zmiany i przepisy, jakie miały wpływ na kształt obecnej regulacji, czyli powstanie art. 111, który został zawarty w Kodeksie wyborczym w 2011 r. i obowiązuje we wszystkich rodzajach wyborów do dziś. Wcześniej, przez dwie dekady, regulacja „trybu wyborczego” funkcjonowała w wielu ordynacjach oddzielnie. Jednocześnie, jak wskazał J. Sadowski, funkcjonowała niejednolitość orzeczeń sądowych w zakresie umarzania postępowania, uchylania, czy wydawania wyroku w „trybie wyborczym”⁵.

1. Wyborcze ordynacje samorządowe

Nowelizacja Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 r. wskazywała, że państwo gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy. Jednakże dopiero uchwalona kilka miesięcy później – 8 marca 1990 r., Ordynacja wyborcza do rad gmin, skonkretyzowała ten postulat. Trzeba podkreślić, że było to pierwsze (może jeszcze niedoskonałe), ale pięcioprzymiotnikowe demokratyczne prawo wyborcze, co do zasady: powszechne, równe, bezpośrednie, tajne i wolne. W nowej ordynacji samorządowej zrezygnowano z dwóch tur głosowania, zrezygnowano ze skreśleń na rzecz wskazywania konkretnego kandydata (poprzez wstawianie znaku „x” w kratkę przy wybranym kandydacie), wprowadzono ciszę wyborczą w dniu głosowania, po raz pierwszy dostęp do mediów uzyskały inne komitety, nie tylko powiązane z wiodącą partią, określono finansowanie kampanii, a także powołano Generalnego Komisarza Wyborczego z biurem i komisarzami wojewódzkimi.

Rozdział IX tejże ustawy, został poświęcony kampanii wyborczej i postępowaniom w „trybie wyborczym”. W artykułach 57-59⁶ uregulowano wyborcze postępowanie sądowe. Jeśli plakaty, napisy, ulotki wyborcze albo inne formy propagandy i agitacji

⁵ Zob. J. Sadowski, *Rozstrzyganie sporów wyborczych – analiza praktyki sądowej*, „Prawo w działaniu. Sprawy cywilne”, 10/2011, s. 110.

⁶ Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 96.

wyborczej zawierały dane i informacje nieprawdziwe, bądź nieściśle, każdy zainteresowany (potencjalnie szeroki krąg adresatów zawarty w hipotezie normy prawnej) miał prawo wnieść do sądu rejonowego wnioski o orzeczenie konfiskaty takich materiałów lub o wydanie zakazu publikowania takich danych i informacji, bądź innego odpowiedniego zarządzenia tymczasowego. Ten wniosek sąd miał rozpoznać w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym, w składzie jednego sędziego. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie, sąd miał obowiązek dostarczyć niezwłocznie wnioskodawcy, właściwemu wojewódzkiemu komisarzowi wyborczemu i osobie lub organizacji zobowiązanej do wykonania postanowienia sądu. Na postanowienie sądu rejonowego służyło w ciągu 24 godzin, zażalenie do sądu wojewódzkiego, który był zobowiązany rozpatrzyć je w ciągu kolejnych 24 godzin. Prawomocne orzeczenie sądu podlegało natychmiastowemu wykonaniu.

Niezależnie od przepisów zawartych w artykułach 31-33 ustawy Prawo prasowe, wiadomości nieprawdziwe lub oczywiście nieściśle, odnoszące się do wyborów i związane z kampanią wyborczą, podane w prasie lub w czasopiśmie nieperiodycznym, wymagały niezwłocznego sprostowania w ciągu 48 godzin. W przypadku odmowy sprostowania, zainteresowanemu przysługiwało prawo do wystąpienia z wnioskiem o wydanie odpowiedniego zarządzenia do sądu rejonowego, który obowiązany był sprawę rozpoznać w postępowaniu nieprocesowym, w ciągu 24 godzin, w składzie jednego sędziego. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie, sąd niezwłocznie doręczał wnioskodawcy oraz zobowiązanemu do publikacji sprostowania. Na to postanowienie służyło w ciągu 24 godzin, zażalenie do sądu wojewódzkiego, który rozpatrywał je w 24 godziny. Prawomocne postanowienie sądu podlegało natychmiastowemu wykonaniu. Gdy sprostowanie obejmowało wiadomości opublikowane w innych wydawnictwach niż dzienniki, sąd wskazywał odpowiedni dziennik, w którym sprostowanie miało być zamieszczone, na koszt zobowiązanego, w terminie nieprzekraczającym 48 godzin. W przypadku odmowy lub niezamieszczenia sprostowania przez zobowiązanego lub wskazanego w postanowieniu sądu, na wniosek uprawnionego sąd zarządzał publikację sprostowania w trybie egzekucyjnym, w określonym przez sąd terminie. Realizacja uprawnień wynikających z powyższych przepisów, nie ograniczała możliwości dochodzenia przez osoby pokrzywdzone lub poszkodowane uprawnień w oparciu o przepisy innych ustaw, czyli Kodeksu karnego lub Kodeksu cywilnego, wobec tych osób, które swoimi działaniami w toku kampanii wyborczej, naruszyły cudze dobra osobiste lub majątkowe.

W pierwszej samorządowej kampanii wyborczej z 1990 r., zgłoszono 147 200 kandydatów na 52 037 miejsc w samorządzie gminnym⁷. Wybory odbyły się 25 maja 1990 r., OBWE wysoko oceniła ich organizację oraz sprawne przeprowadzenie głosowania. Opisywana samorządowa ordynacja wyborcza, miała również zastosowanie kilka lat później, w następnych wyborach do samorządu w 1994 r. W tych wyborach, kampania wyborcza widoczna była zwłaszcza w dużych miastach, w mniejszych miejscowościach, w tzw. „Polsce powiatowej”, prowadzona była dość bezbarwnie, co wynikało przede wszystkim z ograniczonych możliwości finansowych utworzonych komitetów wyborczych. Poza tym, wybory w małych gminach miały specyficzny charakter, gdyż „nie wymagały od kandydatów prezentacji siebie i swojego programu szerokim kręgom nieznanym ludzi. W okręgach jednomandatowych ograniczono się często do zebrania podpisów i sąsiedzkich pogawędek. W przypadku komitetów zdarzało się jeszcze organizowanie spotkań (zazwyczaj jednego i przy minimalnej frekwencji) oraz publikacji ogłoszeń w lokalnej prasie”⁸. Przy takim stylu prowadzenia kampanii wyborczej, przy braku zaangażowania, poczuciu zagrożenia i beznadziei, wynikającej, z fatalnej sytuacji gospodarczej kraju i idącej za tym niepewności jutra, obywatele zagłosowali 19 czerwca 1994 r. Efektem była bardzo niska frekwencja – zaledwie 33,75%.

Ordynacja nie przewidywała jeszcze bezpośrednich wyborów organów wykonawczych – wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Jednakże ospała kampania doprowadziła do ożywienia atmosfery po wyborach, można było zaobserwować pierwsze symptomy ostrej rywalizacji poza wyborczej. Wójt oraz przewodniczący rady wybierany był spośród radnych, już wtedy „bez skrupułów pozbawiano stanowisk ludzi z ugrupowań pozostających poza rządzącą większością, co tworzyło atmosferę izolacji, napięcia i rewanżu. Utrudniało też współpracę w konkretnych dziedzinach oraz przyczyniało się do ogólnego obniżenia poziomu kultury politycznej”⁹. W wielu miastach, radni miesiącami prowadzili obstrukcję przy wyborze władzy wykonawczej gminy. W takiej atmosferze rodziła się nowa Polska samorządowa. Ordynacja do rad gmin z 1990 r., obowiązywała do 1998 r., kiedy została uchylona, ponieważ wraz ze zmianami w podziale administracyjnym kraju, doszło do zmian w samorządowym prawie wyborczym.

⁷ Por. A. K. Piasecki, *Wybory...*, op. cit., s. 29. A. K. Piasecki wskazuje, że kampania przebiegała pod znakiem podziału w obozie „Solidarności”, konfliktów w ramach KO (komitetów obywatelskich) i ich słabości organizacyjnej, działalności wyborczej Kościoła katolickiego oraz sile partii wynikającej z długoletniej tradycji (PSL – odcinające się od minionego systemu).

⁸ *Ibidem*, s. 80.

⁹ *Ibidem*, s. 82.

Nowy podział kraju na województwa, powiaty i gminy wymusił nową ordynację samorządową, która została uchwalona 16 lipca 1998 r. Pierwsze wybory, jakie przeprowadzono według nowego prawa wyborczego, odbyły się 11 października 1998 r. Zgodnie z ustawą, w gminach do 20 000 mieszkańców, system wyborczy był większościowy, a powstające lokalne komitety wyborcze miały liczyć co najmniej pięciu członków. W gminach powyżej 20 000 mieszkańców oraz w wyborach do sejmików, wprowadzono system proporcjonalny. Określono podział czasu antenowego w regionalnych rozgłośniach publicznego radia i telewizji (odpowiednio 15 i 20 godzin) dla lokalnych komitetów wyborczych, a dla komitetów ogólnopolskich przyznano czas antenowy w publicznym radiu i telewizji o zasięgu krajowym. Wystartowało ponad 2 000 lokalnych komitetów, wystawiono niemal 275 000 kandydatów¹⁰.

Co istotne, z punktu widzenia naszych rozważań, w nowej ordynacji wyborczej pojawił się po raz pierwszy przepis sankcjonujący zachowanie tego, kto w czasie kampanii wyborczej rozpowszechnia nieprawdziwe informacje zawarte w materiałach wyborczych – chodziło o artykuły 70-75 nowej ordynacji. Przede wszystkim, wszelkie materiały wyborcze winny być oznaczone od kogo pochodziły i jako oznaczone podlegały ochronie prawnej. Jeżeli rozpowszechniane (również w prasie, w rozumieniu Prawa prasowego), materiały wyborcze, a w szczególności plakaty, ulotki, hasła i wypowiedzi lub inne formy prowadzonej w okresie kampanii wyborczej agitacji zawierały informacje nieprawdziwe, kandydat na radnego lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego (przepis wyraźnie formułował, jakie podmioty mogły być wnioskodawcami, przypomnijmy w poprzedniej ustawie było określenie „każdy zainteresowany”), miał prawo wnieść do sądu wojewódzkiego wniosek. Nastąpiła zmiana właściwości sądu, w poprzedniej ordynacji wniosek kierowano do sądu rejonowego, natomiast nowa ustawa prowadziła wnioskodawców do sądu wojewódzkiego (w kolejnej nowelizacji będzie to sąd okręgowy). Pojawiły się także nakazy zapłaty zasądzone od uczestnika postępowania na rzecz zarówno wybranej organizacji charytatywnej, jak i na rzecz samego wnioskodawcy. Przepis wskazywał, czego mógł domagać się kandydat lub pełnomocnik KWW: 1) orzeczenia sądu o konfiskacie wskazanych materiałów, 2) wydania zakazu publikowania takich danych i informacji, 3) nakazania sprostowania informacji, 4) nakazania przeproszenia pomówionego, 5) nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 10 000 złotych na rzecz instytucji charytatywnej, 6)

¹⁰ Głównymi komitetami ogólnopolskimi startującymi w wyborach były: AWS („Rodzina. Wspólnota. Ojczyzna.”), UW („Nas wybierasz – od nas wymagasz.”) oraz SLD („Mądrze. Zdrowo. Bezpiecznie.”).

zasądzenia od uczestnika postępowania na rzecz wnioskodawcy kwoty do 10 000 zł tytułem odszkodowania.

Czytając ten przepis widać, że uwagę poświęcono w nim nie tylko ochronie dobra publicznego – jakim jest dostęp obywateli do prawdziwych wiadomości podczas kampanii wyborczej, ale również ochronie dóbr osobistych wnioskodawcy (skoro uzyskał on możliwość uzyskania w postępowaniu wyborczym odszkodowania za opublikowane, na jego temat, fałszywe informacje). Przedmiotowy wniosek sędzia sądu wojewódzkiego miał rozpoznać w 24 godziny, w postępowaniu nieprocesowym, również w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania (pod warunkiem że o terminie rozprawy zostali prawidłowo powiadomieni). Postanowienie kończące postępowanie w sprawie wyborczej, sąd niezwłocznie doręczał osobie zainteresowanej, właściwemu wojewódzkiemu komisarzowi wyborczemu i obowiązany do wykonania postanowienia sądu. Na to postanowienie sądu wnioskodawcy i uczestnikowi postępowania służyło zażalenie do sądu apelacyjnego. Sąd apelacyjny (w składzie trzech sędziów) rozpoznawał je w postępowaniu nieprocesowym w ciągu 24 godzin. Na to postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługiwał stronom środek zaskarżenia, podlegało ono natychmiastowemu wykonaniu.

Jeśli nieprawdziwe dane lub informacje odnoszące się do wyborów dotyczyły publikacji prasowych, sprostowanie miało zostać opublikowane w prasie w przeciągu 48 godzin. Jeśli dane lub informacje opublikowano w prasie innej niż dziennik, sąd wskazywał konkretny dziennik, w którym miało pojawić się dementi. W razie odmowy publikacji lub niezamieszczenia sprostowania, sąd na wniosek zainteresowanego zarządził publikację w trybie egzekucyjnym na koszt zobowiązanego. Wszelkie informacje, komunikaty, apele, czy hasła wyborcze ogłaszane w prasie drukowanej lub w telewizji, bądź w radiu, miały zawierać informację przez kogo są opłacane i od kogo pochodzą (od komitetów wyborczych, partii politycznej, organizacji lub kandydata). Istotnym jest fakt, iż przepisy artykułów 72-73 ordynacji samorządowej, powiązano z art. 65 ust. 1 tejże ustawy, czyli wskazano niezależność publikacji sprostowania lub przeprosin od ogłoszonej ciszy wyborczej. To oznaczało, że kampania wyborcza kończyła się na 24 godziny przed dniem głosowania i trwała w dniu głosowania, aż do jej zakończenia, ale w tym czasie mogły pojawiać się publikacje sprostowań lub przeprosin informacji nieprawdziwych na temat kandydata/komitetów wyborczych. Według ustawodawcy wszelkie powyższe uprawnienia nie ograniczały możliwości dochodzenia przez osoby pokrzywdzone lub poszkodowane swoich praw, na podstawie przepisów innych ustaw

(Kodeksu karnego, Kodeksu cywilnego, Prawa prasowego), w stosunku do osób, których działanie lub zaniechanie w czasie kampanii wyborczej naruszyło czyjeś dobra osobiste lub majątkowe.

Następne wybory samorządowe odbyły się 27 października 2002 r., zgodnie ze znowelizowaną (12 kwietnia 2002 r.) w kilku aspektach, ordynacją z 1998 r. Wprowadzono zakaz łączenia funkcji parlamentarzysty i samorządowca. Nastąpił nowy podział okręgów i mandatów w gminach. Z powodu kryzysu finansowego zmniejszono subwencje dla partii politycznych, wprowadzono ograniczenie zbiorok publicznych, sprzedaży cegiełek, „kupowania głosów” za alkohol i drogie gadzety. Wprowadzono zasadę rozliczenia kampanii oraz prowadzenia przez komitety rachunku bankowego. Ale co najważniejsze, do samorządowego prawa wyborczego wprowadzono ustawowo bezpośredni wybór wójtów, burmistrzów i prezydentów miast¹¹. O wybór bezpośredni na urząd wójta, burmistrza, prezydenta, mógł ubiegać się obywatel polski, mieszkaniec danej gminy, który ukończył 25 lat. Po raz pierwszy o 2 478 stanowisk (tyle było gmin w Polsce) ubiegało się 10 313 kandydatów. Bezpośrednie wybory wójta (burmistrza, prezydenta), system większościowy i proporcjonalny (w zależności od wielkości gminy) doprowadziły do komplikacji, braku zrozumienia mechanizmów całego systemu wyborczego i dużego odsetka głosów nieważnych: do rad powiatów oddano 8,5% głosów nieważnych, a do sejmików województw aż 14,4% głosów nieważnych. „S. Gebethner uznał, że mogło się zdarzyć, że nawet 20% głosów «poszło w powietrze» [...] Odnotowano przypadki błędów, nadużyć i przestępstw. Do sądów wpłynęła rekordowa lista protestów wyborczych”¹². W tej kampanii, jak odnotowuje A. K. Piasecki „po raz pierwszy kandydaci do samorządu w tak szerokim zakresie odwoływali się do wymiaru sprawiedliwości. I to zarówno z powództwa cywilnego, jak i w procesach karnych”¹³.

Wybory samorządowe z 12 listopada 2006 r. przeprowadzono zgodnie ze znowelizowaną tuż przed wyborami ordynacją (nowela z 6 września 2006 r.). Wprowadzono pomysł „blokowania list” wyborczych, które prawnicy opiniujący zmiany dla sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej ocenili jednoznacznie

¹¹ Ustawa z dn. 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. 2002, nr 113, poz. 984.

¹² A.K. Piasecki, *Wybory...*, op. cit., s. 174. A. K. Piasecki przypomina, że w tej kampanii królowały billboardy i plakaty, przeprowadzono szereg debat, ale pojawiały się również nietypowe pomysły kandydatów, np. prezydent Bielska-Białej spisał z 400. osobami (wyborcami) umowę w formie aktu notarialnego, w której zagwarantował, że jeśli on i jego komitet wygrają wybory, to ograniczą bezrobocie, zbudują drogi oraz poprawią stan bezpieczeństwa w mieście. W przypadku niezrealizowania obietnic – obywatele mieli prawo go odwołać.

¹³ *Ibidem*, s. 173.

negatywnie. Prof. Jerzy Regulski stwierdził, że zmiany są zagrożeniem dla małych, lokalnych komitetów wyborczych wyborców, a zmiana prawa pod wpływem chwili, przed wyborami sprawi, że ludzie nie rozumiejąc nowelizacji, stracą zaufanie do władzy, co pogorszy i tak słabą – frekwencję wyborczą. Prof. Michał Kulesza nazwał projekt zmian ordynacji ostrzeż: „skandalem politycznym”, gdyż miał na celu jedynie zdobycie przez partie polityczne wchodzące w skład bloku – dodatkowej liczby mandatów¹⁴. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż blokowanie list mogło potęgować efekt deformacyjny, a wyborca nie przewidzi jaki będzie efekt jego udziału w wyborach, zwłaszcza że przy ustalaniu wyników wyborów na grupę list, uwzględniano także te głosy, które oddano na komitety, których listy (wchodzące w skład grupy) nie uzyskały minimum 5% głosów ważnych. TK stwierdził iż celem ustawy było „umożliwienie komitetom wyborczym cieszącym się większym poparciem przypisania sobie głosów oddanych na słabszych partnerów, konsekwencją może być przekonanie wyborców, że nie mają decydującego wpływu na wynik wyborów, to z kolei podważy wiarygodność procesu wyborczego, która jest niezbędnym elementem demokratycznego państwa prawnego. Takie działanie narusza też europejskie standardy wyrażone w przyjętym przez Europejską Komisję dla Demokracji *Kodeksie dobrych praktyk wyborczych*”¹⁵. Trybunał dodał również, że 7-dniowa *vacatio legis* to okres „rażąco krótki”, gdyż dłuższa niż 14-dniowa *vacatio legis* wynika z zasady pewności prawa i zaufania do państwa oraz z zasady wolnych i uczciwych wyborów. A jeżeli ustawodawca zabronił zmian w strukturze okręgów wyborczych na 3 miesiące przed upływem kadencji, to zakaz ten winien odnosić się również do dokonywania zmian w innych elementach systemu wyborczego¹⁶, mimo takich wątpliwości Trybunał Konstytucyjny całej ustawy nie zakwestionował. Dwa lata później, w kwietniu 2008 r. przepis o „blokowaniu list” wyborczych został wycofany¹⁷.

Sama kampania samorządowa i prowadzona przez kandydatów i komitety wyborcze agitacja wyborcza, pokazały coraz większą profesjonalizację, również w zakresie korzystania z nowych form przekazu (np. Internetu). Jednak wybory lokalne były

¹⁴ Komunikat Polskiej Agencji Prasowej z dn. 27 lipca 2006 r. Zob. <https://www.pb.pl/prawnicy-negatywnie-o-projekcie-zmian-w-ordynacji-samorzadowej-326642>, dostęp: marzec 2018.

¹⁵ Wyrok TK, K 31/06, op. cit.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Por. P. Gawlik, *Krótki żywot blokowania list wyborczych?*, „Rzeczpospolita” z dn. 9 kwietnia 2008 r. Zob. <http://www.rp.pl/artukul/118502-Krotki-zywot-blokowania-list-wyborczych-.html>, dostęp: styczeń 2018.

odbiciem polityki ze szczebla parlamentarnego¹⁸. Podczas tej kampanii wielu kandydatów narzekało na nieuczciwą konkurencję, 6% późniejszych radnych sejmików wojewódzkich zmuszona była stawiać się w sądach, jako strona w postępowaniu, w związku z przebiegiem i prowadzeniem kampanii wyborczej¹⁹.

Ostatnie wybory samorządowe, przeprowadzone według znowelizowanej ordynacji z 1998 r., odbyły się 21 listopada 2010 r., choć w tle trwały już przygotowania do uchwalenia Kodeksu wyborczego (pierwsze czytanie ustawy odbyło się 2 kwietnia 2009 r.). Państwowa Komisja Wyborcza zarejestrowała 12 511 komitetów wyborczych, a do rywalizacji zgłosiło się ćwierć miliona (ponad 254 000) kandydatów, mimo iż to wybory samorządowe, znów dominującą rolę odgrywała polityka i partie ogólnopolskie. Największą bolączką PKW był brak instrumentów prawnych do zakazania komitetom prowadzenia tzw. „prekampanii”, która od tego czasu zaczęła się coraz bardziej rozwijać. PKW już wiosną 2010 r. apelowała o powstrzymanie się od klasycznych elementów kampanii wyborczej na rzecz przyszłych kandydatów, podkreślając, że wyłączność na prowadzenie kampanii posiadają komitety wyborcze²⁰. Warto wspomnieć, że w tych wyborach odnotowano rekordową, jak do tej pory liczbę odwołań kandydatów/komitetów wyborczych do organów wymiaru sprawiedliwości²¹.

¹⁸ Prasa szeroko analizowała polityczną oś sporu partii PO i PiS. Koalicja rządowa PiS-LPR-Samoobrona przechodziła kryzys, media donosiły o tzw. „aferze taśmowej” z posłanką Samoobrony Renatą Beger w roli głównej. O sąd w kampanii wyborczej otarła się sprawa spotu telewizyjnego partii PO („Lodówka – oszukali”), gdzie wytykano fałsz przeciwnikom z partii PiS. Sąd Okręgowy w Warszawie przychylił się do argumentów prawników PiS-u, gdyż dane zawarte w spocie były nierzetelne i wprowadzały wyborców w błąd. Ostatecznie PO miała opublikować przeprosiny w głównych stacjach telewizyjnych: „KW PO przeprosza PiS za opublikowanie spotu wyborczego zawierającego nieprawdziwe informacje i mające na celu poniżenie PiS w oczach wyborców”. Por. *Spot PO znów zakazany*, „Wprost” z dn. 20 listopada 2006 r. Zob. <https://www.wprost.pl/96978/Spot-PO-znow-zakazany.html>, dostęp: marzec 2018.

¹⁹ A. K. Piasecki, *Wybory...*, op. cit., s. 236. W tej kampanii, po raz pierwszy, pojawiły się nie do końca etyczne powiązania lokalnej władzy z lokalnymi dziennikarzami, gdyż jako redaktorzy w mediach punktowali przeciwników politycznych, by potem pojawić się na liście wyborczej innego komitetu wyborczego.

²⁰ Informacja o działalności Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego w 2010 r., Warszawa, marzec 2011.

²¹ A. K. Piasecki opisuje, że coraz częściej lokalna prasa ujawniała nietypowe zachowania kandydatów, np. wójt z Uścimowa (lubelskie), zagroził mieszkańcom, że w razie porażki odetnie im darmowy Internet (przegrał i spełnił swoją kampanijną zapowiedź). Internauci tropili w sieci nadużycia polityków z każdej opcji partyjnej, np. Hanna Gronkiewicz-Waltz, mimo zapowiedzi o nieprowadzeniu kampanii wyborczej w czasie pracy, dokonywała wpisów na swym profilu społecznościowym w godzinach urzędowania. W szeroko komentowanym procesie Rafał Dutkiewicz wygrał z partią PO, żądając sprostowania sugestii, że głosowanie na niego oznacza oddanie władzy w ręce PiS. Ale sprawy w „trybie wyborczym” dotyczyły także kandydatów z m.in.: Warszawy, Rzeszowa, Radomia, Malborka, Juchnowca Kościelnego (podlaskie), Szczucina i Zawoi (małopolskie). A wśród wyborczych «przekrętów» najgłośniejszym echem odbiła się skandaliczna sytuacja przekupywania głosujących w Wałbrzychu. Jako że sprawa została ujawniona dopiero po wyborach, zakończyła się dymisją prezydenta i powtórzeniem wyborów w mieście”. Zob. A. K. Piasecki, *Wybory...*, op. cit., s. 313-315.

2. Ordynacja prezydencka

27 września 1990 r. doszło do znowelizowania obowiązującej wciąż Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zmiany doprowadziły do skrócenia kadencji prezydenckiej (wówczas Prezydentem był gen. Wojciech Jaruzelski), przegłosowano nową ustawę o wyborze Prezydenta na 5-letnią kadencję²². Kandydaci na najwyższy urząd w państwie musieli spełnić wskazane ustawą warunki: zebranie co najmniej 100 000 podpisów obywateli pod swoją kandydaturą, posiadanie pełni praw wyborczych, ukończenie 35 lat. Określono zasady głosowania w drugiej turze, w razie gdyby żaden z kandydatów nie uzyskał ponad 50% głosów poparcia wyborców w pierwszej turze. W ustawie nie określono jednak cenzusu domicylu, co stało się przyczyną sporów wokół kandydatury zupełnie nowego człowieka na polskiej scenie politycznej – Stanisława Tymińskiego²³.

W ustawie o wyborze Prezydenta, Rozdział XI poświęcono kampanii wyborczej. W artykułach 80-82 zawarto przepisy, które w dyspozycji i sankcji odnosiły się do kampanijnych postępowań w „trybie wyborczym”. W zasadzie, to kopia przepisów, które pojawiły się w ordynacji wyborczej do rad gmin w 1990 r. Jeśli jakiegokolwiek formy propagandy i agitacji wyborczej (w tym: plakaty, napisy, ulotki wyborcze lub inne) zawierały dane i informacje nieprawdziwe bądź nieścisle, każdy zainteresowany (podobnie jak w ordynacji samorządowej z 1990 r. – szeroki krąg adresatów) miał prawo wnieść do sądu rejonowego wniosek (żądanie konfiskaty tych materiałów lub wydanie zakazu publikowania danych i informacji, bądź innego odpowiedniego zarządzenia tymczasowego). Sąd rozpatrywał wniosek w 24 godziny w postępowaniu nieprocesowym, a postanowienie dostarczał niezwłocznie wnioskodawcy, właściwemu wojewódzkiemu komisarzowi wyborczemu i osobie/organizacji zobowiązanej do wykonania postanowienia sądu. Na to postanowienie służyło stronom (w ciągu 24 godzin) zażalenie do

²² Ustawa z dn. 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1990 r., nr 67, poz. 398. Straciła moc z dn. 1 sierpnia 2011 r., Dz. U. 2011, nr 21, poz. 113.

²³ W Polsce, wskutek wydarzeń pierwszych wolnych wyborów prezydenckich (*casus* Stanisława Tymińskiego), zaistniała konieczność wprowadzenia zasady domicylu dla ubiegających się o urząd prezydenta (tzw. *lex* Tymiński). Zasada ta obowiązywała w latach 1990-1993 w wyborach do Sejmu i Senatu, a w wyborach samorządowych do 2006 r. Proponowany cenzus budził wątpliwości, bo został wprowadzony zwykłą ustawą, a nie poprzez Konstytucję, a przecież ograniczał podstawowe powszechne, polityczne, wyborcze prawa obywatelskie. Por. J. Błuszkowski, D. Mider, *Demokracja...*, op. cit., s. 125. Zob. Wykładnię Trybunału Konstytucyjnego z dn. 21 sierpnia 1991 r., W 7/91 i z dn. 26 czerwca 1995 r., W 7/95, oraz wyrok TK z dn. 20 lutego 2006 r., K 9/05.

sądu II. instancji (czas na rozpatrzenie to kolejne 24 godziny). Prawomocne orzeczenie sądu miało zostać natychmiast wykonane.

Wiadomości nieprawdziwe lub nieścisle, dotyczące wyborów i kampanii wyborczej, podawane w prasie (lub w czasopiśmie nieperiodycznym), wymagały niezwłocznego sprostowania w terminie do 48 godzin. Na odmowę sprostowania, zainteresowanemu przysługiwało prawo do wystąpienia z wnioskiem o wydanie odpowiedniego zarządzenia do sądu rejonowego, który obowiązany był sprawę rozpoznać (w postępowaniu nieprocesowym w 24 godziny). Postanowienie sąd niezwłocznie doręczał wnioskodawcy oraz zobowiązanemu do publikacji sprostowania. Na to postanowienie służyło (w ciągu 24 godzin), zażalenie do sądu II. instancji (czas rozpatrzenia – 24 godziny). Prawomocne postanowienie sądu miało zostać natychmiast wykonane, a w przypadku publikacji w czasopiśmie nieperiodycznym, to sąd decydował o wyborze odpowiedniego dziennika do zamieszczenia sprostowania na koszt zobowiązanego (publikacja w terminie 48 godzin), jeśli takie orzeczenie sądu nie zostało wykonane, na wniosek uprawnionego sąd zarządzał publikację sprostowania w trybie egzekucyjnym. Inaczej niż w ordynacji wyborczej do rad gmin, gdzie wskazano, że kandydat lub organizacja może również szukać ochrony w Kodeksie karnym lub cywilnym, w ustawie o wyborze Prezydenta, wskazano ogólnie, że wykonywanie uprawnień wynikających z tej ustawy, nie ogranicza możliwości dochodzenia przez osoby pokrzywdzone lub poszkodowane uprawnień na podstawie innych ustaw.

Początkowo w wyborach w 1990 r. było aż szesnastu kandydatów, jednak niektórzy z nich mieli trudności z uzyskaniem wymaganej ustawowo liczby podpisów²⁴. Ostatecznie na arenie zostało sześciu kandydatów, jednak w grze liczyli się tylko: Lech Wałęsa („legenda «Solidarności»”), Tadeusz Mazowiecki (ówczesny premier) oraz bliżej nikomu nieznanemu – Stanisław Tymiński. W programie wyborczym L. Wałęsy pojawiła się zapowiedź uwłaszczenia Polaków i podarowanie każdemu obywatelowi „100 mln”, co na wyborcach robiło wrażenie, ale samemu Wałęsie przysporzyło procesu sądowego kilka lat później, w którym sąd wyznaczył granice odpowiedzialności polityków za obietnice wyborcze składane obywatelom w czasie kampanii wyborczej²⁵. Po raz pierwszy wpływ na preferencje wyborców, miało również nowe narzędzie, raczkującego w transformującej się Polsce marketingu politycznego, czyli reklamy wyborcze

²⁴ Sztab Kornela Morawieckiego zebrał 102 000 podpisów, ale Państwowa Komisja Wyborcza po przeliczeniu podpisów i list, uznała za ważne tylko 79 000, a Sąd Najwyższy oddalił skargę sztabu kandydata.

²⁵ Więcej na temat pozwu Józefa G. w Sądzie Rejonowym w Gdańsku oraz uchwale Sądu Najwyższego w tej sprawie, w dalszej części niniejszego opracowania.

w telewizji²⁶. Te wybory nie opierały się o rozstrzygnięcie sporów toczonych w debatach politycznych „jeden na jeden”, ani nawet w sądach, raczej pokazywały siłę marketingu politycznego i socjotechniki, po raz pierwszy użytej na tak dużą skalę w III RP²⁷. Wybory wygrał L. Wałęsa uzyskując 74,25% głosów.

Ta sama ustawa o wyborze Prezydenta objęła kolejne wybory w 1995 r. Ale w znowelizowanej ustawie o wyborze Prezydenta orzeczenie o ważności wyborów stało się uprawnieniem już nie Zgromadzenia Narodowego, a od tej pory – Sądu Najwyższego. Podobnie jak pięć lat wcześniej, każdy z kandydatów musiał spełnić wymóg zebrania 100 000 podpisów pod swoją kandydaturą. Kandydat lewicy – A. Kwaśniewski ustanowił ówczesny rekord, zebrał 451 000 podpisów, co (już na tym etapie) dystansowało go od pelotonu pozostałych kandydatów²⁸. Progu 100 000 podpisów nie przeszło 12 chętnych, m.in. znany z poprzedniej kampanii Stanisław Tymiński²⁹.

Faworytami starcia o fotel prezydencki zostali A. Kwaśniewski i L. Wałęsa. To były dwie różne kampanie, prezentacja dwóch różnych kandydatów, dwie różne wizje,

²⁶ W jednym ze spotów Wałęsa przedstawiany był jako „siekierka”, Mazowiecki jako „paragraf”: siekiera rozbijała budzik naprawiony ręką premiera Mazowieckiego. Z kolei S. Tymiński (przyjechał z granicy, z Kanady) miał własną telewizję kablową, a w „jego spotach i reklamówkach kładziono nacisk na sam obraz, a nie prezentację programu wyborczego. Ujęcia z dużych wieców, gdzie zgromadzona publiczność skandowała jego nazwisko bardziej oddziaływały na wyborców”. Zob. A. Morozowski, *Szok wyborczy*. Cyt. za: J. Kardaś, *Polityczne public relations podczas kampanii wyborczych w III RP*, Poznań 2015. Po emisji spotów wyborczych w TVP, w ciągu 3 tygodni sondażowe poparcie dla S. Tymińskiego wzrosło z 1% do 20%. Ten „człowiek znikąd” pokonał w pierwszej turze kandydata lewicy – Włodzimierza Cimoszewicza, a także, co było szokiem dla ówczesnych – T. Mazowieckiego.

²⁷ W drugiej turze Tymiński stał się z Wałęsą. Zwolennicy Wałęsy nieustannie próbowali dyskredytować Tymińskiego oskarżając o związki z libijskim dyktatorem Kaddafim, współpracę z KGB, sięgając po esbeckie dokumenty z MSW, według których Tymiński miał być chory (zwolniony ze służby wojskowej, ze względu na chorobę psychiczną). Niejako w odpowiedzi, tuż przed wyborami (4 grudnia) TVP wyemitowała film dokumentalny na temat Tymińskiego, w którym kandydat miał być tyranem domowym, głodzić dzieci, bić swoją żonę. Por. A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989-2012*, Kraków 2013, s. 132-139. Sam Tymiński bronił się wykorzystując fortel – na pierwszej i jedynej debacie kandydatów, pojawił się z „czarną teczką”, w tym tajemniczym neserze „miały się znajdować skuteczne plany ratowania polskiej gospodarki, oraz dokumenty kompromitujące lidera «Solidarności»”. Por. B. Pająk, K. Patkowski, *Kampania negatywna w wyborach parlamentarnych i prezydenckich 2005, czyli paluszki i dziadek z Wermachtu atakują media*, [w]: *Media a polityka*, red. A. M. Zarychta, Ł. Donaj, Łódź 2007, s. 139.

²⁸ Oprócz A. Kwaśniewskiego, w wyborach brali udział m.in.: Waldemar Pawlak, Lech Wałęsa, Janusz Korwin-Mikke, Hanna Gronkiewicz-Waltz, Andrzej Lepper, Jacek Kuroń, Leszek Bubel, Jan Olszewski oraz Kazimierz Piotrowicz (dla tego ostatniego wybory były okazją do reklamowania produkowanych przez niego wkładek bioenergoterapeutycznych).

²⁹ Analizując sposób zbierania podpisów w kampaniach poczynawszy od 1989 r., łatwo dostrzec różnice między spontanicznym charakterem akcji w wyborach czerwcowych, a profesjonalizmem (a może i cynizmem) charakteryzującym zbieranie podpisów w 1995 r. (niektórzy płacili za każdy podpis, np. Tymiński obiecywał po dolarze). Bywało że grupy studentów zbierały podpisy *in blanco*, by potem sprzedać je najhijojniejszym komitetom i kandydatom. Media podawały przykłady nadużyć popełnianych przy zbieraniu podpisów (pozyskiwanie danych od instytucji, a nawet ich kradzież). Prawo nie nadążało za rzeczywistością. Zob. A. K. Piasecki, *Wybory...*, op. cit., s. 88.

starcie dwóch odmiennych osobowości³⁰. Decydujący wpływ na wynik wyborczy mogły mieć dwie wielkie debaty telewizyjne z 12 i 15 listopada, które oglądało nawet 30 mln widzów w Polsce. Podczas jednej z nich, co zapisało się w annałach polskiego marketingu politycznego, Kwaśniewski zaprezentował się jako kandydat otwarty, podający rękę każdemu, z kolei Wałęsa jako ten, który adwersarzowi „może podać, co najwyżej, nogę”. W rezultacie w pierwszej turze Kwaśniewski uzyskał 35,1% głosów poparcia, Wałęsa mniej – 33,1%, w drugiej turze odpowiednio 51,72% i 48,28%.

Niebagatelne znaczenie, w kontekście rozważań o prawie wyborcy do rzetelnych informacji na temat komitetów i kandydatów startujących w wyborach, miał ten element kampanii wyborczej, który ostatecznie otarł się o Sąd Najwyższy, czyli wyjaśnienie kwestii wyższego wykształcenia A. Kwaśniewskiego. Była to sytuacja dwuznaczna etycznie, która później znalazła swoje odzwierciedlenie w przepisach kolejnej ordynacji wyborczej. Podczas prezydenckiej kampanii Kwaśniewski przekonywał, że posiada wyższe wykształcenie, ale w miarę upływu czasu, sytuacja coraz bardziej komplikowała się, gdyż wyszło na jaw, że wprawdzie studiował, ale nie napisał i nie obronił pracy magisterskiej. W kampanię wyborczą i zagmatwane tłumaczenia wciągnięci zostali czołowi politycy rządzącej lewicy, na przykład minister sprawiedliwości (z SLD) tłumaczył, że mogło dojść do „zatajenia prawdy” (co było niekarane i nieeliminowało kandydata), w przeciwieństwie do „poświadczenie nieprawdy” (karalnego, eliminującego kandydata z walki wyborczej). Ostatecznie sprawę wykształcenia kandydata jednoznacznie rozstrzygnął prorektor Uniwersytetu Gdańskiego, który potwierdził, że A. Kwaśniewski nie ukończył studiów, został skreślony z listy studentów. Oświadczenie miało miejsce na dzień przed ogłoszeniem ciszy wyborczej i prawdopodobnie „rozmyło się” w natłoku wcześniejszych, sprzecznych doniesień³¹.

Jeszcze przed wyborami do sądu trafiły pierwsze protesty w sprawie wprowadzenia w błąd wyborców, co do wyższego wykształcenia kandydata. Łącznie, licząc

³⁰ Kampanię młodego Kwaśniewskiego zaplanował francuski doradca Jacques Seguela (konsultanta kampanii Francois’a Mitteranda). Charakterystycznym autobusem „Kwakiem” objeżdżał ze swoim sztabem Polskę, aspirował do NATO, ale jednocześnie bronił dorobku PRL, „wybierał przyszłość”, tańczył „disco polo”, opalił się i schudł. Rzadko, ale stosował chwyt kampanii negatywnej, m.in. jego sztab ujawnił, że w wojsku zmuszano do zbierania podpisów pod kandydaturą Wałęsy. Z kolei Wałęsa, uznał że jako prezydent jest na tyle popularny, że nie musi prowadzić tak bogatej kampanii, wystarczy bieżąca działalność reprezentacyjna związana z prezydenturą.

³¹ Zob. Postanowienie SN z dn. 4 grudnia 1995 r., SW 1091/95. Sprawa z protestu Piotra S. oraz 139 391 innych protestów [...] o jednakowej treści, zawierających zarzut naruszenia art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy z dn. 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Por. R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 178-179.

również protesty złożone po głosowaniu, do SN trafiło 593 238 protestów³².

Sąd Najwyższy musiał zbadać i ocenić ich wagę, wszak chodziło o ewentualną powtórkę wyborów na Prezydenta³³. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 1995 r. w sprawie ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, który ostatecznie nie został podważony, kilku sędziów zgłosiło zdania odrębne, w tym: Jerzy Kwaśniewski i Teresa Romer, która podkreślała, że już na etapie rejestracji kandydata postępowanie zostało obciążone istotną wadą prawną, która miała znaczenie dla przebiegu kampanii wyborczej³⁴. Z kolei sędzia J. Kwaśniewski podkreślił znaczenie takiego postępowania, w kampanii wyborczej, dla obywateli: „Chodzi przecież o naruszenie przepisów, których funkcją jest zabezpieczenie godności obywatela, mającego prawo do uczestniczenia w wyborach prezydenta ze znajomością określonych w prawie wyborczym informacji o kandydacie na Prezydenta”³⁵. Sąd Najwyższy musiał doprowadzić do rozstrzygnięcia, które zostawiło swój ślad w kolejnych uchwalanych ustawach dotyczących wyborów. Przede wszystkim musiał rozstrzygnąć: czy PKW odpowiada za wiarygodność informacji o zarejestrowanych kandydatach i czy winna sprawdzać prawdziwość dokumentów dostarczonych przez kandydata, czy nieprawdziwa informacja zawarta w dokumentach rejestracyjnych jest dyskwalifikująca dla kandydata i całego procesu wyborczego³⁶?

PKW cały czas konsekwentnie twierdziła, że przepisy nie dają jej prawa do obalania informacji przedstawianych przez kandydata podczas jego rejestracji. Komisja motywowała, że prowadzenie postępowania sprawdzającego prawdziwość danych o kandydacie wymagałoby dostarczenia przez kandydata dokumentów (np. dyplom szkoły wyższej), a ze strony PKW badania prawdziwości danych zawartych w przedłożonym

³² Zob. Uchwała SN z dn. 9 grudnia 1995 r. o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonanego w dn. 19 listopada 1995 r., III SW 1102/95, Dz. U. 1996, nr 144, poz. 708.

³³ O powadze podejmowanej przez sędziów uchwały, świadczyły protesty pod Sądem Najwyższym. Por. J. Paradowska, *Kwaśniewski zdał przed sądem*, „Polityka” z dn. 16 grudnia 1995, s. 15-16: „9 grudnia 1995 r., w sobotę, pod siedzibę Sądu Najwyższego przy ul. Ogrodowej ściągnęły tłumy. Modlitwy, święte obrazki w rękach kobiet, zdenerwowani starsi mężczyźni wykrzykiwali, że komunista nigdy nie będzie prezydentem. Kordony policji. Do Sądu Najwyższego wpłynęło ponad 600 tys. protestów wyborczych, przeważnie pisanych na jednobrzmiących formularzach, że Aleksander Kwaśniewski oszukał w kwestii swojego wykształcenia, co miało wpływ na wynik wyborów. Tego samego dnia Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN w pełnym składzie orzekła o ważności wyborów. Wielogodzinne obrady na żywo transmitowała telewizja. Jednak ten, kto nie był tego dnia na Ogrodowej, nie czuł być może tej potwornej presji, pod jaką znalazł się sąd, tej niepewności, gdy ogłoszenie werdyktu przesuwano aż na popołudnie. My, którzy tam byliśmy, mieliśmy poczucie, że dzieje się coś wielkiego, coś, co może grozić młodej demokracji”.

³⁴ Por. Uchwała SN z dn. 9 grudnia 1995 r., op. cit.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Por. A. Stępińska, *Marketingowe strategie...*, op. cit., s. 93-94.

dokumencie, „co byłoby działaniem nielegalnym ze względu na przekroczenie uprawnień Komisji określonych w ustawie”³⁷; choć nie ma wątpliwości, że złożenie nieprawdziwego oświadczenia jest „moralnie i politycznie naganne”³⁸. Sąd Najwyższy nie podzielił stanowiska Państwowej Komisji Wyborczej uznając, że rejestracja kandydata i norma zawarta w art. 43 ustawy o wyborze Prezydenta z dnia 27 września 1990 r. obli-guje do umieszczenia „na liście wyborczej, sporządzonej i obwieszczonej do publicznej wiadomości ogółu wyborców, prawdziwych informacji o kandydatach na Prezydenta RP. Z nakazu tego wynika instrumentalnie konieczna kompetencja PKW do sprawdzenia wspomnianych informacji. Kompetencja ta powinna być realizowana w postępowaniu poprzedzającym rejestrację kandydatów, określonym w art. 42 tej ustawy. Publiczne obwieszczenie nieprawdziwych (na skutek niesprawdzenia) danych o kandydatach na urząd Prezydenta stanowi istotną wadę postępowania rejestracyjnego PKW, podlegającego kontroli Sądu Najwyższego (art. 42 ust. 3 ustawy)”³⁹.

Pozostało do rozstrzygnięcia pytanie: czy nieprawdziwa informacja na temat kandydata miała wpływ na wynik wyborczy, a co za tym idzie, czy wybory należy uznać za ważne? W tej kwestii Sąd Najwyższy posiłkował się opiniami biegłych z zakresu nauk społecznych⁴⁰. Naukowcy uznali, że nie sposób, na podstawie dostępnych przedwyborczych badań jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy informacja na temat wykształcenia, czy też braku wyższego wykształcenia kandydata A. Kwaśniewskiego, miała wpływ na głosowanie na niego lub nie. SN rozumował, że gdyby skalę wpływu informacji utożsamiać z liczbą protestów wniesionych do Sądu, to należałoby zakładać nawet zmianę wyniku wyborczego. Przypomnijmy: w drugiej turze, różnica między kandydatami wyniosła niecałe 3,5% (51,72% do 48,28%). Jednak według SN takie rozumowanie nie jest uprawnione, gdyż protest może wnieść ten wyborca, który w dniu wyborów był umieszczony w spisie wyborców. „Nie można zatem wykluczyć, że protesty wnieśli również wyborcy faktycznie nie uczestniczący w II turze głosowania. Ci natomiast, którzy w dniu 19 listopada 1995 r. brali udział w głosowaniu, najczęściej znali wątpliwości co do wyższego wykształcenia A. Kwaśniewskiego, gdyż w nie-

³⁷ Zob. Postanowienie SN z dn. 4 grudnia 1995 r., op. cit.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Sąd Najwyższy zwrócił się do prof. A. Sułka z Instytutu Socjologii UW oraz do prof. A. Sicińskiego, prof. S. Amsterdamskiego, prof. H. Domańskiego, prof. E. Mokrzyckiego, prof. A. Rycharda, prof. W. Wesołowskiego z Instytutu Filozofii i Socjologii PAN. Por. A. Sułek „«Wyższe wykształcenie» Aleksandra Kwaśniewskiego a wynik wyborów prezydenckich 1995. Opinia biegłego dla Sądu Najwyższego”, [w:] A. Sułek, *Sondaż polski. Przygarść rozpraw o badaniach ankietowych*, Warszawa 2001, s. 265 i n.

których środkach masowego przekazu była już o tym mowa przed I turą wyborów (np. w «Życiu Wyborczym», dodatku do «Życia Warszawy» z daty 4-5 listopada 1995 r.), a w okresie poprzedzającym II turę wyborów sprawa ta została upowszechniona i nagłośniona, zwłaszcza przez telewizję. Protestów, z powodu głosowania na A. Kwaśniewskiego w związku z wprowadzeniem w błąd, że ma on wyższe wykształcenie, należałoby więc racjonalnie oczekiwać tylko ze strony wyborców nie korzystających ze środków masowego przekazu, względnie wyborców, którzy kwestionowanie jego wyższego wykształcenia traktowali do końca jako element politycznej gry wyborczej⁴¹. Ostatecznie A. Kwaśniewski został Prezydentem, ale dopiero przyszła nowelizacja ustawy o wyborze Prezydenta RP (w 2000 r.) dała PKW instrumenty do sprawdzenia prawidłowości zgłoszenia kandydata i przedkładanych przez niego dokumentów, także tych, dotyczących wykształcenia.

Znowelizowana 28 kwietnia 2000 r. i dostosowana do uchwalonej wcześniej nowej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., ustawa o wyborze Prezydenta, wprowadziła m.in. możliwość głosowania obywateli polskich mieszkających za granicą. Do tej pory mogli oni brać udział w głosowaniu tylko w pierwszej turze, co było powodem protestów wyborczych i krytyki konstytucjonalistów⁴². Jednak przepisem, który wzbudzał największe emocje polityczne, był obowiązek złożenia przez kandydata na urząd oświadczenia o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990, zawarty w tzw. ustawie lustracyjnej⁴³. Co ważne, kandydata na urząd nie dyskwalifikował sam fakt współpracy ze służbami Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, tylko fakt złożenia fałszywego oświadczenia o współpracy z tymi służbami. W jaki sposób obywatele oceniali brak współpracy, działalność opozycyjną w PRL-u, czy też współpracę ze służbami Polski Ludowej – w gruncie rzeczy, z punktu widzenia prawnego, nie miało znaczenia, ale obywatele mieli prawo do informacji, gdyż od wiedzy wyborcy zależał wybór konkretnego kandydata. Jeśli kandydat złożył fałszywą deklarację, co potwierdzał wyrok Sądu Lustracyjnego, wówczas, zgodnie z art. 30 niniejszej ustawy, tracił kwalifikacje moralne niezbędne do zajmowania funkcji publicznych określanych w odpowiednich ustawach jak: nieskazitelność charak-

⁴¹ Zob. Postanowienie SN z dn. 4 grudnia 1995 r., op. cit.

⁴² Zob. szerzej: P. Winczorek, *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996 oraz S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do Ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Stan prawny z dnia 20 września 2000 r.*, Warszawa 2000.

⁴³ Ustawa z dn. 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne, Dz. U. 1997 r., nr 70, poz. 443.

teru, nieposzlakowania opinia, nienaganna opinia, dobra opinia obywatelska bądź przestrzeganie podstawowych zasad moralnych. Po 10 latach, prawomocny wyrok Sądu Lustracyjnego uznawany był za niebyły, czyli przez dekadę „kłamca lustracyjny” nie mógł sprawować funkcji publicznych, w tym kandydować na urząd Prezydenta RP. Inny przepis – art. 36 ustawy lustracyjnej stał się ważny, z punktu widzenia taktyki wyborczej, gdyż wskazywał, że informacja o treści oświadczenia kandydata na urząd, podawana była do publicznej wiadomości w obwieszczeniu wyborczym, co oznaczało, że każdy potencjalny wyborca mógł się z nią zapoznać⁴⁴.

Ówczesny prezydent – A. Kwaśniewski był sondażowym faworytem zbliżających się wyborów prezydenckich, konkurowali z nim: L. Wałęsa, Marian Krzaklewski⁴⁵, Andrzej Olechowski (były minister finansów oraz były minister spraw zagranicznych), a także Andrzej Lepper – rolnik z Pomorza, lider chłopskiego ugrupowania „Samobrona”. Zwłaszcza ten ostatni przysporzył wymiarowi sprawiedliwości wiele pracy, bowiem liczba procesów sądowych, które toczyły się także w okresie kampanii wyborczej przed wyborami prezydenckimi, była pokaźna⁴⁶. Chodziło przede wszystkim o „znieważenie konstytucyjnych organów RP” i odpowiedź na pytanie jak daleko można posunąć się w ich krytycznej ocenie, zwłaszcza osobie, która sama chciałaby sprawować najwyższy urząd w państwie⁴⁷. Jak komentował ówczesny przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej – Ferdynand Rymarz, sam fakt, że kandydat ma liczne

⁴⁴ Zniecierpliwienie, w oczekiwaniu na wynik działania Sądu Lustracyjnego, panował zwłaszcza w sztabach Kwaśniewskiego oraz Wałęsy, ci przeciwnicy polityczni zarzucali sobie nawzajem agenturalną przeszłość, ostatecznie obaj przeszli pozytywnie proces lustracyjny.

⁴⁵ Przewodniczący związku zawodowego „Solidarność” oraz parlamentarnego ugrupowania Akcja Wyborcza Solidarność skupiającego przedstawicieli „Solidarności” oraz prawicowych partii: PC, ZChN, PChD, KPN i innych.

⁴⁶ Na całej liście procesów nie stawał się sam A. Lepper, ale i nie stawiali się również jego obrońcy. Można wydedukować, że była to taktyka kampanijna, w której chodziło o to, by procesy nie zdołały się zakończyć wyrokiem w okresie kampanii wyborczej, do dnia głosowania. A. Lepper przysyłał do sądu faks, że jest chory, obrońca z kolei, że ma w danym terminie inną sprawę. Innym razem przewodniczący „Samobrony” trafił do szpitala, a obrońcy przedstawiali swoje zwolnienia lekarskie. Było też tłumaczenie nieuczestniczenia w rozprawie względami religijnymi (np. podczas rozprawy w Wielki Piątek, Lepper uznał, że jako katolik nie powinien tego dnia uczestniczyć w rozprawie). Lub po prostu, Lepper nie stawiała się na rozprawę, bez usprawiedliwienia, a jego adwokaci wystosowywali żądania przeniesienia procesów do innego miasta. W sierpniu 2000 r., sąd wysłał za Lepperem nawet list gończy, który ostatecznie uchylił. Mecenasi na tyle skutecznie nie stawiali się na rozprawach, że mijał 35-dniowy czas przerwy w rozprawach i niektóre procesy musiały zaczynać się od początku. Pełny wykaz procesów Leppera oraz sposoby tłumaczenia się i niestawiania się przed wymiarem sprawiedliwości, opublikowała swego czasu Gazeta Wyborcza w artykule *Lista nieobecności* z dn. 27 lutego 2001 r. Zob. <http://wyborcza.pl/1,76842,159727.html?disableRedirects=true>, dostęp: kwiecień 2018.

⁴⁷ W 1999 r. w Nowym Dworze Gdańskim, A. Lepper nazwał wojewodę pomorskiego „bandziorem”, a ministra rolnictwa „pajacem”. W tym samym roku, w Łodzi, nazwał wicepremiera „bandytą z Pabianic, który wydał rozkaz strzelania”. Z kolei w Gdańsku, nazwał prezydenta Kwaśniewskiego „największym nierobem w Polsce”.

procesy w sądach nie ma wpływu na prawidłowość przebiegu procesu rejestracji kandydata na urząd. „Na rejestrację mają wyłącznie wpływ warunki wymienione w ustawie, takie jak zebranie 100 000 podpisów i złożenie niezbędnych dokumentów. Kwestia spraw sądowych nie ma żadnego wpływu na rejestrację”⁴⁸. Niemniej jednak postępowania sądowe wobec A. Leppera odbiły się szerokim echem nie tylko w życiu politycznym, ponieważ skutkowały pytaniem: czy osoba skazana prawomocnym wyrokiem winna móc ubiegać się o urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej? Czy kandydowanie, a tym bardziej sprawowanie funkcji, przez osobę skazaną lub uchylającą się notorycznie od wykonania obowiązku prawnego, nie powoduje utraty zaufania do państwa i prawa w oczach obywateli? Czy w takiej sytuacji obowiązek uzyskania kompletnej, pełnej wiedzy na temat konkretnego kandydata, spoczywa tylko na wyborcy? To pytania kluczowe w kontekście kampanii wyborczych.

Niemal dekadę później, w 2009 r. nastąpiła nowelizacja Konstytucji RP, która wprowadziła standard niekaralności dla osób ubiegających się o najwyższe urzędy państwowe wskazywane w drodze wyborów⁴⁹. Dnia 7 maja 2009 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie art. 99 Konstytucji RP, dodając ust. 3, dotyczący przesłanek biernego prawa wyborczego dla kandydatów; od tej pory „wybraną do Sejmu lub do Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”⁵⁰. Na 413 głosujących posłów: „za” głosowało 404, „przeciw” – 0, „wstrzymało się” 9 posłów⁵¹. Nowelizacja odnosiła się także do kandydatów na urząd Prezydenta, ponieważ jak wynikało z art. 127 ust. 3 Konstytucji, kandydat na Prezydenta RP musi korzystać z pełni praw wyborczych do

⁴⁸ Por. A. Stępińska, *Marketingowe strategie...*, op. cit., s. 88.

⁴⁹ Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk sejmowy nr 1302), wniesiony został do Sejmu już 12 grudnia 2006 r. przez grupę posłów PO i PSL. Projekt zakładał nowelizację poprzez uzupełnienie treści art. 99 Konstytucji i dodanie – ust. 3, który stanowił, że „posłem i senatorem nie może być osoba karana za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego oraz osoba, wobec której wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego”. Intencją projektodawców było spowodowanie, by w Sejmie oraz w Senacie nie mogły zasiadać osoby karane za przestępstwa umyślne (ścigane z oskarżenia publicznego). Pierwsze czytanie projektu odbyło się na 45. posiedzeniu Sejmu 5 lipca 2007 r., następnie został on skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Do końca kadencji projekt nie został rozpatrzony. Zob. R. Stawicki, *Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1997-2011 w świetle projektów ustaw oraz uchwalonych nowelizacji*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, OT-605, Warszawa 2011, s. 6. Zob. <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/22/plik/ot-605.pdf>, dostęp: marzec 2018.

⁵⁰ Ustawa z dn. 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2009, nr 114, poz. 946.

⁵¹ 1 lipca 2009 r. ustawę uchwalił Senat, 9 lipca 2009 r. podpisał prezydent Lech Kaczyński, zmiana weszła w życie 21 października 2009 r.

Sejmu.

W omawianej noweli ustawy o wyborach prezydenckich pozostały przepisy dotyczące postępowań w „trybie wyborczym”. W art. 80 wskazano, że jeśli plakaty, hasła, ulotki, wypowiedzi (albo inne formy propagandy i agitacji) zawierały dane i informacje nieprawdziwe – każdy zainteresowany (hipoteza normy prawnej wskazuje szeroki krąg adresatów) miał prawo wnieść do sądu okręgowego wniosek: 1) orzeczenie konfiskaty takich materiałów, 2) wydanie zakazu publikowania wskazanych danych i informacji, 3) nakazanie sprostowania informacji, 4) nakazanie przeproszenia pomówionego, 5) nakazanie uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 50 000 zł na rzecz instytucji charytatywnej, 6) zasądzenie od uczestnika postępowania na rzecz wnioskodawcy kwoty do 50 000 zł tytułem odszkodowania. Wyraźnie widać, że nadal podtrzymywana była interpretacja, iż w postępowaniu przedwyborczym wnioskodawcy należy się odszkodowanie za publikację informacji nieprawdziwych w trakcie kampanii. Poza tym zmieniono kwotę, którą sąd mógłby zasądzić od uczestnika postępowania (co wynikało ze zmian w dziedzinie gospodarczej i finansowej państwa), przypomnijmy, wcześniej była to kwota 10 000 zł.

Sąd miał rozpatrzyć wniosek w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym, również w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania. Zapadłe orzeczenie w formie postanowienia sąd dostarczał niezwłocznie wnioskodawcy, okręgowej komisji wyborczej (wcześniej było: komisarzowi wyborczemu) oraz obowiązkanemu do wykonania postanowienia sądu. Na to postanowienie sądu, stronom służyło (w ciągu 24 godzin) zażalenie do sądu II. instancji – do sądu apelacyjnego, który miał czas, kolejne 24 godziny, na rozpatrzenie wniosku. Orzeczenie sądu apelacyjnego było ostateczne i podlegało natychmiastowemu wykonaniu (o niewzruszalności wyroków wyborczych, za kilka lat, w 2009 r., wypowie się Trybunał Konstytucyjny). Dane lub informacje wyborcze, odnoszące się do kampanii wyborczej, uznane przez sąd za nieprawdziwe, a opublikowane wcześniej w prasie, podlegały sprostowaniu w ciągu 48 godzin. Jeśli informacje znalazły się w innej prasie, niż dziennik, sąd wskazywał dziennik, w którym sprostowanie ma być zamieszczone na koszt zobowiązanego. W razie odmowy publikacji sprostowania – sąd mógł zastosować tryb egzekucyjny. Podobnie jak we wcześniejszej ordynacji do rad gmin, powiatów i sejmików z 1998 r., taki i tu, przepis z art. 80, powiązano z art. 76b ust. 2 ustawy, tzn. niezależnie od publikacji sprostowania lub przeprosin od ogłoszonej ciszy wyborczej. Ustawa nie ograniczała osobie pokrzywdzonej lub poszkodowanej możliwości dochodzenia swoich

uprawnień na podstawie ustaw innych, niż ustawa wyborcza.

Kampania prezydencka w 2000 r., była specyficzna ze względu na walkę toczoną głównie w telewizji, a sztaby wyborcze prześcigały się w oryginalności spotów reklamowych⁵². Niemal wszyscy kontrkandydaci prezydenta Kwaśniewskiego skarżyli się przede wszystkim na brak obiektywizmu TVP⁵³. Prezydent A. Kwaśniewski i jego sztabowcy miewali duże kłopoty⁵⁴, mimo tego, 8 października 2000 r., ponownie został wybrany na prezydenta, zdobywając 53,9% głosów poparcia. Po raz pierwszy doszło do reelekcji.

Kolejne wybory w 2005 r., miały podwójny charakter, w tym samym roku odbyły się wybory prezydenckie i parlamentarne. W ustawie o wyborze Prezydenta nie doszło do zmian, także w interesującym nas zakresie dotyczącym informacji i danych nieprawdziwych zawartych w przekazach kandydatów i komitetów w kampanii oraz związanych z tym postępowań w „trybie wyborczym”. Kampania prezydencka przebiegała według sprawdzonych pięć lat wcześniej – reguł. Nowością była prawna kwestia dotycząca tzw. „prekampanii”. Wiosną 2005 r. Państwowa Komisja Wyborcza przypominała zasady prowadzenia agitacji wyborczej, dopiero po terminie zarządzeniu wyborów. Tymczasem, np. inaugurację kampanii prezydenckiej Lecha Kaczyńskiego, powiązano z konwencją wyborczą startującej do parlamentu partii PiS (wybory do Sejmu ogłoszone zostały na termin wcześniejszy – 25 września, a prezydenckie na dwa tygodnie póź-

⁵² Sztab Mariana Krzaklewskiego przygotował bardzo nowoczesny spot wyborczy dla kandydata, nawiązujący stylistyką do bijącego w tym czasie rekordy popularności filmu „Matrix”.

⁵³ Jak pisze A. K. Piasecki: „Z jednoczesnym protestem wystąpiły sztaby wyborcze Krzaklewskiego, Wałęsy, Grabowskiego, Olszewskiego i Łopuszańskiego, zarzucając preferowanie przez telewizję urzędującego prezydenta”. M. Krzaklewski wzburzony był zwłaszcza jednym z programów, w którym wystąpił, a rozmawiający z nim dziennikarz – traktował go obcesowo. Telewizję publiczną krytykowano też za niewyemitowanie nagrania, na którym prezydent Kwaśniewski nie był w stanie utrzymać się na nogach (był pod wpływem alkoholu), a film ten „z zachowaniem prezydenta w Charkowie wyemitowała jedynie prywatna stacja TVN”. Zob. A. K. Piasecki, *Wybory...*, op. cit., s. 138.

⁵⁴ Ważny politycznie wątek z nieodpowiednim zachowaniem otoczenia A. Kwaśniewskiego, został przemilczany przez (wówczas mającą największą oglądalność programów informacyjnych) telewizję publiczną, tzw. „sprawa kaliska”. Chodziło o nagranie zachowane w telewizji publicznej i nigdy nie pokazane, kiedy w 1997 r. minister Marek Siwiec i prezydent Kwaśniewski lądują w Kaliszu, minister za namową prezydenta wykonuje ruchy i gesty papieskie (całowanie ziemi, wykonywanie znaku krzyża). Po kilku dniach próby przemilczania tematu przez sztab Kwaśniewskiego, gdy opinia publiczna była poruszona sprawą, w końcu Prezydent osobiście przeprosił za zachowanie swojego ministra. „Sprawa kaliska” miała swój finał sądowy. Otóż w 2004 r. Komitet Obrony Praw Ludzi Wierzących oskarżył Marka Siwca o obrazę uczuć religijnych oraz znieważenie Jana Pawła II. Przez 10 lat nie wezwano Siwca do sądu, gdyż chronił go immunitet posła do Parlamentu Europejskiego. Po 10 latach sprawa w końcu trafiła na wokandę, ale została przez sąd umorzona, ze względu na przedawnienie. Sąd uznał, że akt oskarżenia powinien pojawić się najpóźniej 5 lat po zdarzeniu (czyli w tym wypadku, najpóźniej w 2002 r.), tymczasem Komitet Obrony Praw złożył go za późno, dopiero w 2004 r. Zob. <https://www.tvn24.pl/poznan,43/blogoslawil-ziemie-kaliska-po-10-latach-sad-umorzyl-sprawe-siwca,481613.html>, dostęp: marzec 2018.

niej – 9 października). PKW pozostała jedynie krytyka i upominanie, gdyż nie była ona w stanie zjawisku „kampanii przed właściwą kampanią” skutecznie przeciwdziałać⁵⁵. Kampania obfitowała w zaskakujące zwroty akcji⁵⁶, jednak najgorętszy spór toczył się między kandydatami: L. Kaczyńskim i Donaldem Tuskiem⁵⁷. Ostatecznie, w drugiej turze, rywalizację o urząd wygrał L. Kaczyński uzyskując 54,04% głosów.

Ostatnie wybory, jakie odbyły się pod ordynacją prezydencką, to wybory w 2010 r. Wybory, na których cieniem kładła się katastrofa samolotu prezydenckiego pod Smoleńskiem z 10 kwietnia 2010 r., w której zginął ówczesny Prezydent L. Kaczyński (wraz z innymi urzędnikami państwowymi wysokiego szczebla). Ze względu na opróżnienie urzędu Prezydenta, Marszałek Sejmu miał obowiązek w ciągu 14 dni ogłosić termin nowych wyborów prezydenckich, wyznaczył je na 20 czerwca 2010 r. Ze względu na krótki okres po żałobie narodowej, kampania prezydencka miała stonowany charakter, ale mimo tego, nie udało się uniknąć starć, zwłaszcza dziennikarzom w tej kampanii wytykano szczególnie zaangażowanie i stronniczość⁵⁸. W drugiej turze spotkali się Jarosław Kaczyński i Bronisław Komorowski, ten ostatni zwyciężył uzyskując 52,39% głosów wyborców⁵⁹. Kolejne wybory prezydenckie odbyły się już według przepisów

⁵⁵ Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 9 maja 2005 r. o sposobie, miejscu i czasie prowadzenia kampanii wyborczej, Przegląd Wyborczy, Biuletyn Informacyjny PKW, nr 5-6/2005, s. 5.

⁵⁶ Dyskredytowany przez przeciwników politycznych Włodzimierz Cimoszewicz, kandydat na prezydenta, wyszedł z obrad komisji śledczej ds. PKN Orlen, oskarżając jej członków o stronniczość i sprzyjanie partyjnym kandydatom na urząd, ich bezstronność w przesłuchaniach mogła budzić poważne prawne wątpliwości. Komunikat PAP z dn. 9 lipca 2005 r. Zob. <https://www.pb.pl/komisja-ds-pkn-orken-cimoszewicz-wezwany-ponownie-na-26-lipca-269251>, dostęp: kwiecień 2018.

⁵⁷ Agitacja wyborcza nabierała rozpędu i czarnego PR-u. „Starano się zdyskredytować nie tyle samych przywódców, co ich zaplecze. Prawicowy «Nasz Dziennik» zaatakował doradcę PO i Tuska do spraw ekonomicznych Jacka Kawalca, zarzucając mu udział w największych aferach gospodarczych III RP. Jeszcze wcześniej obiektem fałszywych zarzutów stał się Grzegorz Schetyna (po kampanii, w marcu 2006 r. wygrał sprawę sądową i uzyskał przeprosiny ze strony mediów)”. Zob. A. K. Piasecki, *Wybory...*, op. cit., s. 213. Opinię publiczną zajmowała również sprawa wcielonego do wojsk Wehrmachtu dziadka D. Tuska. Por. *Dziadek Tuska wcielony do Wehrmachtu*, „Wprost” z dn. 14 października 2005 r. Zob. <https://www.wprost.pl/81989>, dostęp: marzec 2018.

⁵⁸ „Dotyczyło to głównie telewizji publicznej, a zwłaszcza pracowników redakcji «Wiadomości». Zarzucono im preferowanie w relacjach kandydata PiS-u i wspieranie go w debatach telewizyjnych (redaktorę TVP skrytykowała za to Rada Etyki Mediów). Również dziennik «Rzeczpospolita» (którego udziałowcem był Skarb Państwa) oskarżany był o popieranie Kaczyńskiego. W Polskim Radiu zawieszono dziennikarzy zaangażowanych w kampanie prezesa PiS, ale i tak występowali oni przed mikrofonem jako goście. Z kolei nadmierną promocję kandydata PO zarzucono «Gazecie Wyborczej», redakcji «Faktów» TVN i autorom programu «Szkło kontaktowe» w TVN24”. Zob. A. K. Piasecki, *Wybory...*, op. cit., s. 289.

⁵⁹ Do Sądu Najwyższego wpłynęło 378 protestów wyborczych. 202 dotyczyło przeprowadzenia wyborów na terenach objętych, w tym czasie, powodzią. „Zarzucono, że nastąpiło naruszenie zasady równości wynikającej z art. 4 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż osoby zamieszkałe na terenach objętych powodzią miały faktycznie utrudnioną możliwość uczestniczenia w wyborach. Zarzut naruszenia tego przepisu Sąd Najwyższy uznał za nieuzasadniony, ponieważ poszczególni wyborcy wnoszący protesty nie wykazali konkretnych okoliczności faktycznych, które w indywidualnych przypadkach utrudniły udział w wyborach”. Zob. Uchwała SN z dn. 3 sierpnia 2010 r., SW 370/10.

nowego Kodeksu wyborczego.

3. Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu

We wrześniu 1990 r. Sejm kontraktowy podjął uchwałę o skróceniu kadencji i Sejmu, i Prezydenta, a kolejne kłopoty rządu tylko utwierdzały w przekonaniu, że potrzebny jest nowy parlament⁶⁰. Na wiosnę gotowa była już pierwsza ustawa wyborcza – do Senatu, została ona ściśle związana z jeszcze przygotowywaną ordynacją sejmową. Zgodnie z art. 1 Ordynacji do Senatu RP⁶¹, wybory do Senatu miały odbyć się przy odpowiednim zastosowaniu przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu RP (chyba że konkretne przepisy ustawy stanowiłyby inaczej). Wybory i kadencja Senatu zależała od terminu wyborów i czasu trwania kadencji Sejmu. Przepisy ordynacji senackiej, wchodziły w życie wraz z Ordynacją do Sejmu RP. Uchwalenie sejmowej ustawy wyborczej, nie było jednak proste, o czym mówił Bronisław Giermek – przewodniczący sejmowej Komisji Konstytucyjnej, której zadaniem było opracowanie przepisów zgodnie z zaleceniami Sejmu. Po gorącej dyskusji w parlamencie, ustawa zakładająca proporcjonalny system wyborczy⁶², została przyjęta, ale zawetował ją prezydent L. Wałęsa. 28 czerwca 1991 r., Sejm odrzucił prezydenckie *veto*, a ustawa weszła w życie⁶³. Była to pierwsza demokratyczna ordynacja parlamentarna, zakładająca wolne wybory; jednak podział 460 mandatów na: 391 mandatów uzyskiwanych w wyborach proporcjonalnych oraz 69 mandatów skreślanych z tzw. „listy krajowej”, był systemem wyborczym zrozumiałym jedynie dla nielicznych.

Rozdział 15 ordynacji poświęcono kampanii wyborczej. W art. 117 określono na tydzień przed dniem głosowania zakaz publikacji sondaży przedwyborczych, dotyczących preferencji wyborczych obywateli. Artykuł 120 (bliźniaczy do artykułów 57-59 ordynacji samorządowej) regulował przedwyborcze postępowanie sądowe. Jeśli plakaty, hasła (w ordynacji samorządowej występowało słowo „napisy”, nie było słowa „hasła”), ulotki wyborcze albo inne formy propagandy i agitacji wyborczej zawierały dane i

⁶⁰ Premierem był wtedy Jan Krzysztof Bielecki. Zob. S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 41 i n.

⁶¹ Ustawa z dn. 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1991, nr 58, poz. 246.

⁶² Ordynacja zakładała podział 15% mandatów między najsilniejsze partie, które przekroczyły 5% próg wyborczy lub uzyskały mandaty w, co najmniej, 5 okręgach wyborczych. Tak skonstruowany przepis miał teoretycznie wzmocnić siłę największych ugrupowań i przeciwdziałać rozdrobnieniu parlamentu.

⁶³ Por. przypis 37, Rozdz. III niniejszej pracy.

informacje nieprawdziwe bądź nieściśle, każdy zainteresowany (szeroki krąg adresatów zawarty w hipotezie normy) miał prawo wnieść do sądu rejonowego wnioski o orzeczenie konfiskaty takich materiałów lub o wydanie zakazu publikowania takich danych i informacji bądź innego odpowiedniego zarządzenia tymczasowego. Wniosek sąd rozpoznawał w 24 godziny, w postępowaniu nieprocesowym (w jednoosobowym sędziowskim składzie). Postanowienie kończące postępowanie w sprawie, sąd miał dostarczyć niezwłocznie osobie zainteresowanej, właściwemu okręgowej komisji wyborczej i osobie/organizacji zobowiązanej do wykonania postanowienia sądu. Na postanowienie sądu rejonowego służyło zażalenie do sądu wojewódzkiego (złożone w przeciągu 24 godzin), który był zobowiązany rozpatrzyć je w ciągu 24 godzin. Prawomocne postanowienie sądu podlegało natychmiastowemu wykonaniu.

W art. 129 Ordynacji do Sejmu, znalazło się wskazanie, iż wiadomości nieprawdziwe lub oczywiście nieściśle, odnoszące się do wyborów i związane z kampanią wyborczą, podane w prasie lub w czasopiśmie nieperiodycznym, wymagały niezwłocznego sprostowania w ciągu 48 godzin. W przypadku odmowy sprostowania zainteresowanemu przysługiwało prawo do złożenia do sądu z wniosku o wydanie odpowiedniego zarządzenia przez sąd rejonowy, który rozpoznawał sprawę w postępowaniu nieprocesowym w 24 godziny. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie, sąd niezwłocznie doręczał wnioskodawcy i zobowiązanemu do publikacji sprostowania. Na to postanowienie służyło, w ciągu 24 godzin, zażalenie do sądu wojewódzkiego, który rozpatrywał je w kolejne 24 godziny. Prawomocne postanowienie podlegało natychmiastowemu wykonaniu. Gdy sprostowanie dotyczyło informacji opublikowanych w innych wydawnictwach niż dzienniki, sąd wskazywał dziennik do publikacji sprostowania na koszt zobowiązanego, w terminie nieprzekraczającym 48 godzin. W przypadku odmowy, na wniosek uprawnionego, sąd zarządzał publikację w trybie egzekucyjnym w określonym terminie. Realizacja uprawnień wynikających z powyższych przepisów, nie ograniczała możliwości dochodzenia uprawnień zawartych w innych ustawach, w szczególności w Kodeksie karnym i cywilnym oraz w Prawie prasowym, w razie naruszenia praw osobistych lub majątkowych w toku kampanii wyborczej.

Sama kampania była chaotyczna oraz uboga, gdyż ugrupowania nie dysponowały jeszcze dużymi pieniędzmi. Skupiano się na prezentacji nazwy komitetu wyborczego i numeru na liście wyborczej (co, przy dużym rozdrobieniu ugrupowań startujących w wyborach, było podstawowym zadaniem). „Mimo politycznych emocji, kampania wyborcza przebiegała spokojnie, a przypadki naruszenia prawa były sporadyczne. Najczę-

ściej dotyczyły one zrywania plakatów konkurencji, produkcji fałszywek, oraz nieprze-
strzegania ciszy wyborczej w ostatnim dniu przed wyborami”⁶⁴. Wybory odbyły się 27
października 1991 r., wystartowało 111 komitetów wyborczych, jak się obawiano, wy-
nik wyborczy doprowadził do rozdrobnienia parlamentu, w którym znalazło się 29 par-
tii, a 11 z nich wprowadziło zaledwie 1 posła⁶⁵. Osłabienie parlamentu i brak zdolności
koalicyjnych wśród licznych stronnictw skutkowało ogłoszeniem wcześniejszych wybo-
rów parlamentarnych, bo już w 1993 r.

Nowa ordynacja miała naprawić błędy poprzedniczki. Do przeliczania głosów
wprowadzono system d’Hondta, preferujący większe ugrupowania (nie chciano by po-
wtórzyła się sytuacja z rozdrobnieniem parlamentarnym), nastąpiła zmiana okręgów
wyborczych (z 37 do 52, co oznaczało mniej mandatów na okręg wyborczy). W tej
kampanii zgłoszono ponad 8 780 kandydatów i ponad 680 do Senatu, a ich kampania
uległa większej profesjonalizacji, w porównaniu do wyborów sprzed dwóch lat. W
Rozdz. 14 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP⁶⁶ (i powiązanej z nią Ordynacji do Sena-
tu), znalazły się przepisy, których nie było do tej pory w innych ustawach wyborczych.
W art. 134 zawarto, iż ustawa nie może być interpretowana tak, aby naruszać w toku
kampanii wyborczej obowiązek środków masowego przekazu do rzetelnego informo-
wania o wydarzeniach i zjawiskach w kraju i za granicą. Artykuł 136 Ordynacji zaka-
zywał publikacji sondaży preferencji wyborczych obywateli na 12 dni przed wyborami
oraz w dniu głosowania.

Artykuł 139 Ordynacji do Sejmu dotyczył prowadzenia kampanii wyborczej i
źródeł ewentualnych postępowań w „trybie wyborczym”. Jeżeli plakaty, hasła, ulotki,
wypowiedzi (albo inne formy propagandy i agitacji) zawierały dane i informacje nie-
prawdziwe, każdy zainteresowany (hipoteza normy prawnej mówi: „każdy zaintereso-
wany”) miał prawo zawnioskować do sądu wojewódzkiego o: 1) konfiskatę materiałów
zawierających takie dane i informacje, 2) wydanie zakazu ich publikacji, 3) nakaz spro-
stowania informacji, 4) nakaz przeproszenia pomówionego, 5) nakaz uczestnikowi

⁶⁴ A. K. Piasecki, *Wybory...*, op. cit., s. 57.

⁶⁵ Zob. M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, *Polski System Partyjny*, Warszawa 2007, s. 36. Najwięcej mandatów parlamentarnych uzyskały następujące ugrupowania: UD 12,3% głosów (62 posłów), SLD 12% (60), Wyborcza Akcja Katolicka 8,7% (49), PSL 8,6% (48), KPN 7,5% (46), Porozumienie Obywatelskie Centrum 8,7% (44), KLD 7,5% (37), Porozumienie Ludowe 5,5% (28), „Solidarność” 5% (27), Polska Partia Przyjaciół Piwa 3,3% (16).

⁶⁶ Ustawa z dn. 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1993, nr 45, poz. 205.

wpłacenia kwoty do 20 000 000 zł⁶⁷ na rzecz instytucji charytatywnej, 6) zasądzenie od uczestnika na rzecz wnioskodawcy kwoty do 20 000 000 zł tytułem odszkodowania. Sąd wojewódzki miał rozpoznać wniosek w 24 godziny (postępowanie nieprocesowe, w składzie trzech sędziów), również w wypadku usprawiedliwionej nieobecności powiadomionych prawidłowo stron postępowania. Postanowienie sądu trafiało niezwłocznie do zainteresowanych stron oraz do okręgowej komisji wyborczej. Na to postanowienie przysługiwał 24-godzinny termin odwoławczy do sądu apelacyjnego, który z kolei miał 24 godziny na zajęcie się wnioskiem. Orzeczenie w apelacji było ostateczne i podlegało natychmiastowemu wykonaniu. Wyborcze dane lub informacje nieprawdziwe opublikowane w prasie, podlegały sprostowaniu w 48 godzin. Jeśli te wiadomości ukazały się w prasie innej niż dziennik, sąd wskazywał odpowiedni dziennik do publikacji na koszt zobowiązanego. W razie odmowy publikacji, sąd nakazywał ją w trybie egzekucyjnym (na koszt zobowiązanego). Publikacja mogła nastąpić również w okresie ciszy wyborczej.

Według Krzysztofa Gołyńskiego, który interpretował wówczas art. 139, tak skonstruowany przepis miał na celu wskazanie jako arbitra – opinii publicznej, która był świadkiem sporów uczestników kampanii wyborczej⁶⁸. Wolne wybory oraz nieskrępowana przez instytucje państwowe, tocząca się w granicach prawa, oparta na zasadach wolnej konkurencji wymiana racji i poglądów oraz swobodny przepływ informacji, zawiera się w koncepcji demokratycznego państwa. „Wartość programów politycznych, społecznych, gospodarczych, czy wreszcie propozycji personalnych przedstawianych przez komitety wyborcze w «wolnej» kampanii, oceniana jest przez wyborców w «wolnym» akcie głosowania”⁶⁹. Stąd ingerencja jakichkolwiek władz nie może skutkować decydowaniem za wyborcę, gdzie jest prawda, gdzie fałsz, gdzie rzeczywista teść, gdzie figura retoryczna. Jednocześnie należy zapewnić każdemu zainteresowanemu podmiotowi politycznemu prawo do polemicznej wypowiedzi, aby to wyborca mógł ostatecznie samodzielnie zdecydować⁷⁰.

Kampania parlamentarna w przedterminowych wyborach w 1993 r. była krótka i

⁶⁷ 20 000 000 zł to suma, która wygląda oszałamiająco, ale to kwota sprzed denominacji, która została przeprowadzona w 1995 r., wówczas 10 000 starych zł przeliczono na 1 zł.

⁶⁸ Zob. K. Gołyński, *W sprawie interpretacji artykułu 139 ordynacji wyborczej do Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 6, s. 56-57.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

bardzo intensywna. Klęska prawicy przyniosła zwycięstwo lewicy⁷¹. SLD uzyskał 171 mandatów w nowym parlamencie, PSL zaś 132 mandaty⁷². Nowa ordynacja wyborcza doprowadziła do deformacji reprezentacji w nowym Sejmie, aż 4,8 mln głosów obywateli „przepadło”. Ten wypaczony ustawą wyborczą wynik, przypomniał w późniejszym wyroku Trybunał Konstytucyjny (komentując propozycję „blokowania list” w wyborach 2006 r.)⁷³. „Zastosowanie po raz pierwszy w Polsce pięcioprocentowego progu wyborczego w wyborach do Sejmu w roku 1993 doprowadziło do tego, że aż 34,5% wyborców oddało wówczas głosy na ugrupowania, które nie znalazły się w parlamencie wskutek nieprzekroczenia progu wyborczego, czyli tym samym ponad jedna trzecia wyborców nie miała swych reprezentantów w Sejmie. We wcześniejszych wyborach parlamentarnych w roku 1991, gdy nie obowiązywały jeszcze progi zaporowe, odsetek ten wynosił jedynie 7,3”⁷⁴.

21 września 1997 r. odbyły się kolejne wybory parlamentarne. Ordynacja wyborcza nie zmieniła się, ale pojawiła się nowa ustawa o partiach politycznych, która uregulowała finansowanie partii z budżetu państwa oraz limit zwrotu pieniędzy przeznaczonych na kampanię. W wyborach obowiązywał system wyborczy proporcjonalny w stosunku do 391 mandatów, reszta (69 mandatów) ponownie pochodziła z tzw. „listy krajowej”, system przeliczania głosów opierał się na metodzie d’Hondta. Tłem kampanii wyborczej była pielgrzymka papieża Jana Pawła II oraz późniejsza wizyta prezydenta USA Billa Clintona w Warszawie i zapewnienia o wejściu Polski w struktury NATO. Do parlamentarnej rywalizacji wyborczej stanęło 21 ugrupowań. Jednak kampania wyborcza była przede wszystkim starciem dwóch dużych obozów, z jednej strony SLD, z drugiej zjednoczona prawica wokół AWS. Partii rządzącej, wizerunkowo zaszkodziły

⁷¹ Od początku, na czoło sondażowych słupek wysuwał się SLD, partia miał być przeciwieństwem chaotycznych rządów prawicowego obozu solidarnościowego, zaraz za nim był PSL. Po lewej stronie sceny politycznej konflikty raczej nie występowały, z kolei nerwy puszczały politykom z prawicy. Nieumiejętność zawierania koalicji wyborczych na prawej stronie sceny politycznej doprowadziła do wyniszczającej rywalizacji między politykami związanymi z elektoratem narodowo-prawicowym, np. „Jan Parys [...] określił Wiesława Chrzanowskiego [...] «komunistycznym kapusiem», a w replice od zaatakowanego dowiedział się, że jest «szmatą». Media przynosiły więcej drastycznych wypowiedzi ludzi będących do niedawna w jednym obozie politycznym”. Zob. A. K. Piasecki, *Wybory...*, op. cit., s. 67. Kościół katolicki w tej kampanii usunął się w cień, wyjątkiem była ostra wypowiedź biskupa Józefa Żyćńskiego, który porównał możliwość zmiany rządów w Polsce do sytuacji, gdyby władzę w Niemczech po wojnie znów przejęli naziści. Por. A. Dudek, *Historia...*, op. cit., s. 283.

⁷² Do Sejmu weszły także: Unia Demokratyczna zdobywając 74 mandaty, Unia Pracy 41, Konfederacja Polski Niepodległej 22, Bezpartyjny Blok Wspierania Reform 16, Mniejszość Niemiecka 3.

⁷³ Wyrok TK, K 31/06, op. cit.

⁷⁴ *Ibidem*.

publikacje dziennika „Życie”⁷⁵, na temat prawdopodobnych powiązań urzędującego prezydenta A. Kwaśniewskiego z rosyjskim szpiegiem⁷⁶. Wygrało AWS (201 mandatów) i wraz z UW (60 mandatów) stworzyło koalicyjny rząd, SLD uzyskało 164 mandaty w parlamencie⁷⁷.

Następne wybory do Sejmu i Senatu z 23 września 2001 r. zostały przeprowadzone zgodnie ze wspólną dla obu Izb, nową, kolejną nowelizacją ordynacji wyborczej⁷⁸. Przede wszystkim zlikwidowano „listę krajową”, dzięki czemu zwiększono przejrzystość systemu wyborczego, zmieniono metodę przeliczania mandatów z d’Hondta na Sainte-Laguë, doszło także do zmiany okręgów wyborczych do Senatu, co były efektem nowego podziału administracyjnego kraju z 1998 r. (powstały nowe województwa)⁷⁹.

Nowa ordynacja do Sejmu i Senatu w art. 91 ujmowała zasady prowadzenia kampanii w kontekście ewentualnych postępowań w „trybie wyborczym”. Podobnie jak w poprzednich ordynacjach zaznaczono, że jeżeli rozpowszechniane, w tym również w prasie (w rozumieniu Prawa prasowego), materiały wyborcze, a w szczególności plaka-

⁷⁵ „Wakacje z agentem”, to seria artykułów śledczych, jakie opublikowano w sierpniu 1997 r., w dzienniku „Życie” (red. nac. był T. Wołek). Dziennikarze pisali o rzekomych wspólnych wakacjach w 1994 r. A. Kwaśniewskiego (wtedy jeszcze przewodniczącego Klubu Parlamentarnego SLD) z rosyjskim agentem W. Ałganowem, na terenie Centralnego Ośrodka Sportu we Władystawowie-Cetniewie. Kwaśniewski po publikacji natychmiast zaprzeczył, na co w odpowiedzi dziennikarze opublikowali serię zdjęć prezydenta z agentem. Z kolei rzecznik prezydenta zaprzeczył, by prezydent w tym terminie był nad morzem, ponieważ w tym czasie przyjmował delegację z Tajlandii. Dziennikarze nie potwierdzili, by w tym czasie ktokolwiek z Tajlandii gościł w Pałacu Prezydenckim. Ostatecznie Kwaśniewski wytoczył dziennikarzom proces cywilny (pierwszy proces jaki wytoczyła urzędująca głowa państwa – dziennikarzom). Przed sądem mimo przywoływania relacji pracowników hotelu oraz przedstawiania rachunków, część świadków nie potwierdziła wersji dziennikarzy. Prezydent z kolei przedstawił wyciągi z banku (prowadzonego przez jego znajomego), że w opisywanym przez gazetę czasie – przebywał w Irlandii. W 2000 r. Sąd Okręgowy w Warszawie uznał dziennikarzy za winnych i nakazał publiczne przeproszenie prezydenta. W 2004 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał, że dziennikarze nie dochowali należytej staranności. Por. R. Kasprów, J. Łęski, *Wakacje z agentem*, „Życie” z dn. 22 sierpnia 1997 r. oraz R. Kasprów, J. Łęski, *Wczasy Ałganowa i Kwaśniewskiego*, „Życie” z dn. 23-24 sierpnia 1997 r., a także R. Kasprów, J. Łęski, *Oto dowód*, „Życie” z dn. 26 sierpnia 1997 r.

⁷⁶ Źle przysłużył się kampanii partyjnej także ówczesny premier Włodzimierz Cimoszewicz. Południowo-zachodnia część Polski w lipcu 1997 r. znalazła się pod wodą, zginęło 56 osób, prezydent ogłosił jednodzienną żałobę narodową. Premier W. Cimoszewicz oskarżany był przez przeciwników politycznych nie tylko o ociąganie się z pomocą powodzianom, ale również za wypowiedź „trzeba się było ubezpieczać”, która wzburzyła mocno opinię publiczną w kraju, nie tylko tę dotkniętą klęską powodzi. AWS prowadziła bardziej stonowaną kampanię, zwłaszcza na finiszu, co przysporzyło jej głosów osób niezdecydowanych. Por. A. Dudek, *Historia...*, op. cit., s. 372.

⁷⁷ Do Sejmu weszły także: PSL mając 27 mandatów, Ruch Odbudowy Polski z 6. mandatami, Mniejszość Niemiecka mając 2 mandaty.

⁷⁸ Ustawa z dn. 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2001, nr 46, poz. 499.

⁷⁹ W wyborach konkurowały: SLD, PSL, a także powstające po rozpadzie AWS, dwie partie PO oraz PiS, do rywalizacji stanęło też nowe ugrupowanie LPR, jak również Samoobrona (z charyzmatycznym przywódcą A. Lepperem, który doskonale dał się wyborcom poznać podczas wyborów prezydenckich rok wcześniej).

ty, ulotki, hasła i wypowiedzi lub inne formy prowadzonej w okresie kampanii wyborczej agitacji, zawierają informacje nieprawdziwe, wówczas – i tu następuje enumeratywne wskazanie adresatów: kandydat na posła albo kandydat na senatora lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego (istotna zmiana w zakresie skonkretyzowania w hipotezie adresata normy prawnej), ma prawo wnieść do sądu okręgowego wnioski o wydanie orzeczenia: 1) zakazu rozpowszechniania takich informacji, 2) przepadku materiałów wyborczych zawierających te informacje, 3) nakazania sprostowania tych informacji, 4) nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste, 5) nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone. W przepisie nie znalazły się dotychczasowe uregulowania dotyczące sankcji w postaci nakazu zapłaty na rzecz organizacji charytatywnej oraz wnioskodawcy za rozpowszechnianie, w ramach kampanii wyborczej, nieprawdziwych informacji (zarówno w ordynacji samorządowej, jak i ustawie o wyborze Prezydenta – nadal istniała kara finansowa).

Podobnie jak w innych ustawach wyborczych w tym czasie (prezydenckiej, samorządowej), tryb postępowania sądu był przyspieszony. Sąd okręgowy rozpoznawał wnioski w 24 godziny, w postępowaniu nieprocesowym, w składzie jednego sędziego, również w wypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, powiadomionych o terminie rozprawy prawidłowo. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie, sąd niezwłocznie doręczał (wraz z uzasadnieniem) wnioskodawcy oraz zobowiązanemu do wykonania postanowienia sądu. Na to postanowienie sądu okręgowego przysługiwało stronom postępowania (w ciągu 24 godzin) zażalenie do sądu apelacyjnego, który miał rozpatrzyć sprawę w ciągu kolejnych 24 godzin. Orzeczenie sądu apelacyjnego było ostateczne i podlegało natychmiastowemu wykonaniu. Publikacja sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin miała nastąpić na koszt zobowiązanego nie później niż w ciągu 48 godzin. Sąd w orzeczeniu miał wskazać prasę (w rozumieniu Prawa prasowego) i termin publikacji. W wypadku niezamieszczenia sprostowania (odpowiedzi lub przeprosin) sąd, na wniosek zainteresowanego, zarządzał w trybie egzekucyjnym publikację na koszt zobowiązanego. Zgodnie z art. 92 uprawnienia wynikające z tejże ordynacji, nie ograniczały możliwości dochodzenia przez osoby pokrzywdzone lub poszkodowane uprawnień z innych, odpowiednich ustaw.

Tak skonstruowane przepisy, zwłaszcza brak widma sankcji w postaci nakazu zapłaty, czy to na rzecz organizacji charytatywnej, czy na rzecz strony postępowania, mogły być powodem częstszego angażowania sądów w rozstrzyganie sporów politycz-

nych. „We wrześniu niemal codziennie rozpatrywano [...] naruszenie ordynacji wyborczej. Procesowali się kandydaci i komitety. AWS-P żądała od koalicji SLD-PSL przeprosin za sformułowania użyte przy krytyce czteroletnich rządów prawicy. Procesem zakończył się także wewnętrzny konflikt w Akcji, gdy Jacek Janiszewski pozwał startującego z tej samej listy Jacka Kurskiego za oczernianie go w prasie. Na wokandę trafiły też sprawy przeciwko dziennikarzom i redakcjom (np. L. Kaczyński pozwał tygodnik „Wprost”), w czym media nieco przesadnie upatrywały tendencję do ograniczania swojej wolności. Była to raczej kolejna forma taniej promocji”⁸⁰. Kampania charakteryzowała się ewolucją metod z zakresu marketingu politycznego, pojawiały się książki pisane przez polityków, aktorzy z popularnych telewizyjnych *reality show* znajdowali miejsca na listach wyborczych, Internet stał się nowym kanałem komunikacyjnym z potencjalnymi wyborcami, partie wyciągały „asy z rękawa” w postaci propozycji wzbudzających kontrowersje, np. SLD zaproponowało złagodzenie ustawy antyaborcyjnej, na co w odpowiedzi, na niedzielnych mszach w Kościele katolickim, księża odczytywali list protestacyjny. Kontekst międzynarodowy też był ważny, zwłaszcza kwestia bezpieczeństwa po atakach terrorystycznych na WTC w Nowym Jorku z 11 września 2001 r. Głosownie wygrała partia SLD, zyskując 216 mandatów w Sejmie⁸¹.

W 2005 r., przed kolejnymi wyborami doszło do zmiany systemu przeliczania głosów, powrócono do metody d’Hondta⁸². W zakresie interesujących nas przepisów, związanych z możliwością pozywania innych kandydatów lub komitetów do sądu, w okresie kampanii wyborczej – nie było zmian w ustawie wyborczej. Jednak istotne zmiany prawne dotyczące wyborów pojawiły się w Kodeksie karnym. W lipcu 2003 r. weszła w życie ustawa zwana potocznie nowelą antykorupcyjną⁸³. Chodziło o wprowadzenie do polskiego prawa karnego materialnego i wykonawczego zmian, umożliwiających skuteczniejsze, zwalczanie korupcji, polskie prawo należało dostosować do prawa międzynarodowego, w tym aspekcie nowela antykorupcyjna była składową tzw. pakietu ustaw przedakcesyjnych, których wdrożenie wiązało się z przystąpieniem Polski do

⁸⁰ A. K. Piasecki, *Wybory...*, op. cit., s. 160.

⁸¹ Pozostałe partie, które weszły do Sejmu uzyskały odpowiednio: PO 65 mandatów, Samoobrona 53, PiS 44, PSL 42, LPR 38, MN 2.

⁸² System przeliczania głosów na mandaty nie jest jasny dla wyborców, z kolei partie polityczne próbują szafować nim, w nadziei, że uda się uzyskać dodatkowe mandaty. Zauważmy, że gdyby system d’Hondta zastosowano w wyborach w 2001 r., wówczas SLD zyskałoby więcej mandatów w parlamencie, ponieważ poparcie w wyborach dla tej partii przekroczyło 41%, tymczasem zmiana w ordynacji w 2001 r., na metodę Saint-Laguë, sprawiła, że wysokie poparcie nie przełożyło się na wyższą liczbę mandatów.

⁸³ Ustawa z dn. 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustaw – Kodeks karny oraz niektórych ustaw, Dz. U. 2003, nr 111, poz. 1061.

Unii Europejskiej⁸⁴. Artykuł 250a Kk dotyczył korupcji wyborczej związanej z czynnym i biernym prawem wyborczym. W przepisie formułowano, że kto przyjmuje albo udziela korzyści majątkowej lub osobistej, albo żąda takiej korzyści w zamian za głosowanie w konkretny sposób, podlega karze pozbawienia wolności od 3 m-cy do 5 lat. Ustawodawca zatem określił tzw. sprzedajność wyborczą oraz przekupstwo wyborcze. Podstawą do ukarania miałby być sam fakt, iż do takiej „umowy” doszło, bez względu na to, czy została ona wykonana, czy też nie, gdyż tajność aktu głosowania powoduje, iż jedynie na podstawie materiałów poszlakowych można próbować dowodzić, że dana osoba zagłosowała w określony sposób.

W kampanii wyborczej partia rządząca (SLD) była w odwrocie⁸⁵, ostatecznie 25 września 2005 r., przy niskiej 40,57% frekwencji, wybory wygrała partia PiS zyskując 155 mandatów, na drugim miejscu była PO z 133 mandatami⁸⁶. Mimo zapowiedzi i prób podejmowanych po wyborach, partiom nie udało się stworzyć wspólnego koalicyjnego rządu, przez co wyborcy, których skusiła proponowana w trakcie kampanii wyborczej idea zjednoczenia obozu prawicowego – poczuli się oszukani⁸⁷. Frustracja wyborców wywodziła się z zawiedzonych nadziei. Z sondażu CBOS przeprowadzonego po podwójnych wyborach, w listopadzie 2005 r. wynikało, że aż 44% Polaków uważało koalicję POPiS za najkorzystniejsze rozwiązanie dla Polski, a 41% było rozczarowanych fiaskiem rozmów partyjnych⁸⁸.

Przyspieszone wybory parlamentarne w 2007 r. były pokłosiem nieudanego rządowego przymierza PiS-LPR-Samoobrona⁸⁹. Kampania obfitowała w zbrutalizowany język polityczny, a karierę zrobiły epitety: oszołomy, mohery, dyplomatołki, kaczyzm,

⁸⁴ Zob. P. Bachmat, *Rozerwanie solidarności sprawców korupcji wyborczej i referendalnej*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 12, s. 104.

⁸⁵ SLD miała kłopoty w związku z tzw. „afery Rywina”, skandalem politycznym i propozycją korupcyjną, którą Lew Rywin złożył Adamowi Michnikowi (2002 r.). Afera doprowadził do powstania pierwszej sejmowej komisji śledczej i upowszechniła nieo określone pojęcie „grupy trzymającej władzę”. Zob. A. Pawlicka, *Milczenie Lwa, czyli bohaterowie afery Rywina 10 lat później*, „Newsweek” z dn. 16 grudnia 2012 r. Zob. <http://www.newsweek.pl/polska/milczenie-lwa--czyli-bohaterowie-afery-rywina-10-lat-pozniej,99368,1,1.html>, dostęp: kwiecień 2018.

⁸⁶ Samoobrona uzyskała 56 mandatów, SLD uzyskał 55, LPR miała 34, PSL uzyskał 25, MN miała 2 mandaty. Rząd stworzyła koalicja PiS, LPR, Samoobrona.

⁸⁷ Zob. *Duże rozczarowanie*, „Puls Biznesu” z dn. 19 stycznia 2006 r., <https://www.pb.pl/duze-rozczarowanie-296245>, dostęp: marzec 2018.

⁸⁸ Komunikat PAP z dn. 9 grudnia 2005 r., <https://www.pb.pl/cbos-44-proc-polakow-chcialoby-rzadu-koalicji-pis-po-290238>, dostęp: grudzień 2017.

⁸⁹ W ciągu dwóch lat doszło do wielu politycznych wydarzeń rzucających cień na rządzącą koalicję: śmierć Barbary Blidy (wywodzącej się z SLD), „taśmy Oleksego” (prywatne niewybredne opinie o kolegach partyjnych), powstały pod siedzibą premiera obóz protestujących pielęgniarek, tzw. „białe miasteczko”, do tego afera seksualna w koalicyjnej Samoobronie oraz tzw. „afery gruntowa”. Tak rozchwiany rząd, nie mógł się utrzymać, stąd decyzja o przedterminowych wyborach.

pisizm – w stosunku do partii PiS-u; z drugiej strony: cieniasy (nawiązanie do partyjnego gabinetu cieni), łże-elity, wykształciuchy, lumpenliberalizm, ubekistan – w stosunku do partii PO. W tej kampanii liczyły się przede wszystkim te dwie partie, reszta pozostała daleko za nimi. SLD miało wsparcie b. prezydenta A. Kwaśniewskiego⁹⁰, z kolei Samoobronę osłabiły rządowe afery z jej udziałem.

Raport OSCE, poświęcony wyborom oraz agitacji wyborczej w czasie kampanii, ujawnił głęboką zależność między partią rządzącą, a publicznymi mediami⁹¹. „W raporcie OBWE krytykowano też nadawców niepublicznych. Np. Polsat za zdominowanie informacji o PiS przez relacje neutralne i negatywne, podczas gdy w przypadku PO był to przekaz zrównoważony. Zdecydowana niechęć do PO widoczna była w programach Radia Maryja. Jeśli chodzi o prasę, to odnotowano, iż „Gazeta Wyborcza” eksponowała krytyczny obraz PiS-u, a „Rzeczpospolita” – Platformy. Najbardziej obiektywne oceny obserwatorów uzyskały materiały redakcji TVN i TVN24, mimo że politycy PiS zarzucali tej stacji zaciekle atak na ich partię”⁹². Kluczową okazał się telewizyjna debata L. Kaczyński vs D. Tusk, która podkreśliła, że w rywalizacji liczą się tylko dwie główne partie. Wybory 21 października 2007 r. wygrała PO z wynikiem 41,5%, PiS – 32%, lewica zyskała 13%, PSL – 9%.

4. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego

W związku z wejściem Polski w struktury Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., pojawiła się konieczność wyboru przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego. Jeszcze przed akcesją Sejm uchwalił ustawę regulującą sposób przeprowadzania wyborów do europarlamentu. Przepisy odnoszące się do kampanii wyborczej i kwestii rozstrzygania postępowań w „trybie wyborczym”, były powtórzeniem przepisów zawartych w ordynacji parlamentarnej z 2001 r. Artykuł 74 Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europej-

⁹⁰ Nie obyło się bez „wpadek”. A. Kwaśniewskiego na wykładzie na Ukrainie, dopadła – ośmieszona później i szeroko komentowana – „choroba filipińska” (Prezydent podczas wykładu dla studentów ślaniał się jak osoba pijana). Por. L. Strzyga, *Choroba filipińska, czyli o flircie polskich polityków z alkoholem*, „Dziennik Polska” z dn. 4 listopada 2013 r. Zob. <http://www.polskatimes.pl/arttykul/1034075,choroba-filipińska-czyli-o-flircie-polskich-politykow-z-alkoholem-video-zdjecia,id,t.html>, dostęp: luty 2018.

⁹¹ Partii PiS poświęcono w kampanii trzykrotnie więcej czasu niż PO, na kilka dni przed wyborami odbyła się konferencja Mariusza Kamińskiego – ówczesnego szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, na temat aresztowania posłanki PO (Beaty Sawickiej), w TVP zmieniono ramówkę specjalnie pod to wydarzenie, TVP nie wyemitowała też nagrania z wizyty Tuska w Wielkiej Brytanii (z powodu „zaginięcia taśmy”).

⁹² A. K. Piasecki „Wybory...”, op. cit., s. 255.

skiego⁹³, był zbieżny z art. 91 Ordynacji do Sejmu i Senatu z 2001 r. Sama ordynacja wyborcza była skomplikowana, gdyż podział mandatów nie pokrywał się z okręgami wyborczymi w innych wyborach. W metodzie przeliczania głosów na mandaty zastosowano podwójny system: d'Hondta i Hare'a-Niemeyera. Kampania była raczej bezbarwna, o czym świadczyć może fatalna frekwencja, zaledwie 20,87% uprawnionych do głosowania poszło na pierwsze polskie wybory do Parlamentu Europejskiego⁹⁴.

Pięć lata później 7 czerwca 2009 r., odbyły się drugie wybory do PE. Zadowolenie Polaków z wejścia do Unii nadal było bardzo wysokie, wg sondażu CBOS cały czas utrzymywało się w granicach 85%⁹⁵. Nie zmieniło tego postrzeganie zachowanie polityków⁹⁶, na barkach których spoczywało wyjaśnienie obywatelom, do czego prowadzą zmiany w organizacji prawnej UE – tzw. Traktatu Lizbońskiego (prowadził m.in. do zmniejszenia liczby polskich eurodeputowanych z 54 do 50). Kampania do PE miała związek przede wszystkim z polaryzacją krajowej sceny politycznej⁹⁷. Warto przypomnieć, że od 2009 r., po zmianach w Konstytucji, zakazano kandydowania w wyborach osobom, skazanym prawomocnym wyrokiem na karę więzienia za przestępstwo umyślne ścigane z urzędu. Kolejne wybory Parlamentu Europejskiego odbyły się już zgodnie z uchwalonym Kodeksem wyborczym.

⁹³ Ustawa z dn. 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. 2004, nr 25, poz. 219.

⁹⁴ Mimo euroentuzjazmu, na rok przed nowymi wyborami parlamentarnym (w 2005 r.) Polacy znali doskonale kłopoty obozu rządzącego: SLD i Leszka Millera (wspominana wcześniej „afery Rywina”, później kolejne problemy: „afery starachowicka” i „afery Orłenu”). Partia PO reprezentowała gorących zwolenników wejścia Polski do Unii, PiS był umiarkowany w retoryce unijnej, z kolei LPR oraz Samoobrona były zdecydowanymi przeciwnikami Unii Europejskiej.

⁹⁵ Komunikat z badań CBOS, *10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, nr 52/2014, s. 2. Zob. więcej szczegółów: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_052_14.PDF, dostęp: kwiecień 2018.

⁹⁶ Koalicja rządząca PO-PSL, była w konflikcie z prezydentem L. Kaczyńskim, czego przejawem był m.in. spór o reprezentację Polski na szczytach Rady Europejskiej (i słynna wówczas „kłótnia o samolot”, czy „spór o krzesło”, czyli kto ma lecieć na szczyt Rady Europejskiej i reprezentować kraj). Por. A. Zagner, *Spór premiera i prezydenta o szczyt UE*, „Polityka” z dn. 13 października 2008 r., <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/270698,1,spor-premiera-i-prezydenta-o-szczyt-ue.read>, dostęp: marzec 2018.

⁹⁷ W związku z dopłatami unijnymi dla rolników PO wypuściła ulotki i plakaty prezentujące świńskie zadki z komentarzem „Gdzie PiS ma dopłaty do polskiego rolnictwa?”, na co z oburzeniem reagowali politycy PiS. Ale PiS nie pozostał dłużny produkując krótki film pt. „Kolesie”, w którym oskarżano polityków PO o nadużycia finansowe. Sprawa tego filmu znalazła swój przedwyborczy finał w sądzie, „który nakazał komitetowi PiS przeproszenie za naruszenie dobrego imienia PO i wprowadzenia wyborców w błąd”. Por. A. K. Piasecki, *Wybory...*, op. cit., s. 269-270.

5. Prawo do sądu i gwarancje procesowe w prawie wyborczym 1990-2011

Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1993 r. oraz z 2001 r. (do Sejmu i Senatu), a także w ustawa o wyborze Prezydenta z 1990 r. (po nowelizacji w 2000 r.) i Ordynacja wyborcza do PE z 2004 r., uznawały ostateczność orzeczeń sądów drugiej instancji w postępowaniu przyspieszonym, w postępowaniach w „trybie wyborczym”. Wzbudziło to wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich, który zaskarżył przepisy do Trybunału Konstytucyjnego, ten z kolei uznał iż przepisy, w zakresie wyłączającym dopuszczalność wznowienia postępowania są niezgodne z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 Konstytucji⁹⁸. Słowem, przepisy wspomnianych ordynacji wyborczych i zapadające na ich podstawie orzeczenia w „trybie wyborczym”, nie mogą ograniczać konstytucyjnego prawa do sądu i gwarancji procesowych. RPO wskazywał, że w przedmiotowych ordynacjach od orzeczeń sądu apelacyjnego nie przysługiwał uczestnikom postępowania środek prawny, a zaskarżone przepisy wykluczały możliwość wzruszenia postanowienia sądu drugiej instancji za pomocą nadzwyczajnych środków zaskarżenia (zarówno skargi konstytucyjnej, jak i skargi o wznowienie postępowania).

W przypadku postępowań w „trybie wyborczym”, szczególne znaczenie ma zwłaszcza wznowienie postępowania, gdyż ta instytucja prawa procesowego umożliwia weryfikację konkretnego postępowania oraz wzruszenie i ocenę prawomocnego orzeczenia, czyli prowadzi do urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości (jeśli oczywiście zachodzą wątpliwości, co do prawidłowości przeprowadzonego postępowania). Jak podkreślił RPO, należy pamiętać również o efektywnej ochronie interesów obywateli, tych, którzy nie ubiegają się o mandat, ale orzeczenie wydane w „trybie wyborczym” zobowiązuje ich do określonego zachowania się (np. przeproszenia, czy sprostowania). Dla tej grupy obywateli ochrona czci w standardowym postępowaniu cywilnym może być znacznie utrudniona (np. ze względu na wysokie koszty cywilnego postępowania sądowego). RPO nie podważał sensu przyspieszonego postępowania wyborczego, jednak ekonomika procesowa nie może hamować konieczności doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem⁹⁹. Z taki stanowiskiem zgodził się Prokurator Generalny, uznając iż tryb

⁹⁸ Wyrok TK, K 7/09, op. cit. Por. Wyrok TK z 13 maja 2002 r., SK 32/01, Trybunał badał przepisy Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (ustawa z 16 lipca 1998 r., Dz. U. 1998, nr 95, poz. 602, ze zm.), art. 72 ust. 3 zdanie trzecie, który stanowił, że na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu. TK uznał, że przepis, jako wyłączający dopuszczalność wznowienia postępowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

⁹⁹ Rzecznik Praw Obywatelskich, wniosek z dn. 11 marca 2009 r. Por. *Ibidem*.

przyspieszony postępowania w „trybie wyborczym” nie uzasadnia rezygnacji z dążenia do realizacji prawdy materialnej¹⁰⁰.

Z kolei Marszałek Sejmu wnosił o uznanie przepisów za konstytucyjne, gdyż zdaniem Sejmu wnoszenie skargi o wznowienie postępowania po zakończeniu kampanii wyborczej, po ogłoszeniu wyników wyborów, byłoby nieracjonalne, a wręcz niemożliwe. Nowe rozstrzygnięcie sądu nie mogłyby przynieść zmiany decyzji wyborców, a restytucja stanu poprzedniego (w wyniku wznowienia postępowania) byłaby pozbawiona jakiegokolwiek znaczenia faktycznego (np. w jaki sposób zażądać zwrotu skonfiskowanych materiałów wyborczych po zakończeniu kampanii wyborczej). Poza tym komitety wyborcze bywają tworamami efemerycznymi, zatem z uwagi na brak uczestników skarga o wznowienie postępowania byłaby uprawnieniem fikcyjnym. Choć faktem jest, że tryb przyspieszony obciążony jest większym ryzykiem błędnej oceny wskazanego materiału dowodowego¹⁰¹.

Trybunał przypomniał, że do cech konstytucyjnych państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji RP) należą wolne i uczciwe wybory, a jednym z najważniejszych elementów wolnych wyborów jest wolna debata publiczna prowadzona podczas kampanii wyborczej przez wszystkich zainteresowanych obywateli. To ustawodawca ma obowiązek ustanowienia takich regulacji, które zapewnią uczciwą kampanię wyborczą, która umożliwi obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych i o kandydatach¹⁰². Jak zauważył TK „należy w tym miejscu odnotować, że ustawodawca nie przyznaje osobom niekandydującym w wyborach (a które mogą być narażone na nadużycia wolności wypowiedzi) szczególnych instrumentów ochrony przed nadużyciami wolności wypowiedzi ze strony kandydatów w czasie kampanii wyborczej”¹⁰³. Zagwarantowanie prawa do sprawiedliwego sądu wzmacnia zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości¹⁰⁴. Jednocześnie TK podkreślił, że przyszłe rozwiązania prawne muszą uwzględniać zasadę pewności prawa, dlatego powinny „w możliwie najszerszym zakresie zapewniać stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych”¹⁰⁵.

Ten wyrok Trybunału musiał zostać wzięty pod uwagę przez twórców nowego Kodeksu wyborczego, który w 2009 r. przechodził przez sejmowe procedury ustawo-

¹⁰⁰ Prokurator Generalny, pismo z dn. 6 maja 2009 r. Por. *Ibidem*.

¹⁰¹ Marszałek Sejmu, w imieniu Sejmu, pismo z dn. 2 lipca 2009 r. Por. *Ibidem*.

¹⁰² Wyrok TK, K 7/09, op. cit.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Por. Wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05.

¹⁰⁵ *Ibidem*. Zob. OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39, s. 356-357.

dawcze. Chociaż jego początki są dużo wcześniejsze, bo już w 1996 r. Kancelaria Prezydenta RP wysunęła pomysł stworzenia jednolitego aktu prawnego, który swoją regulacją objąłby wszystkie rodzaje wyborów i wszystkie aspekty praw wyborczego. Było to wyjście naprzeciw postulatam doktryny, która wskazywała na potrzebę: ujednoczenia i usystematyzowania prawa wyborczego, likwidację luk prawnych, ułatwień dla wyborców, wzmocnienie zaufania i postaw pro obywatelskich poprzez wybory, właściwą organizację wyborów i sprawne funkcjonowanie aparatu wyborczego¹⁰⁶. Jednak wtedy pomysł upadł, odżył dopiero w 2008 r., jako sejmowy projekt poselski. Prace nad ustawą trwały w specjalnie powołanej sejmowej Komisji Nadzwyczajnej, choć jej członkowie nie zawsze zdawali sobie sprawę z powagi materii. Przewodniczący Waldy Dzikowski stwierdził, że „Komisja być może spotkała się z najtrudniejszym aktem prawnym, nad jakim przyszło pracować jakiegokolwiek komisji”¹⁰⁷. Efektem prac było uchwalenie 5 stycznia 2011 r., przez Sejm – nowego, wspólnego dla wszystkich rodzajów wyborów Kodeksu wyborczego. Kodeks zebrał i uporządkował polskie prawo wyborcze, zastąpił pięć dotychczas obowiązujących ordynacji. Wśród wielu przepisów znalazł się art. 111, który zdefiniował postępowanie w „trybie wyborczym” i analogiczny sposób działania bez względu na rodzaj kampanii wyborczej.

¹⁰⁶ Por. W. Skrzydło, *O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1, s. 9-21.

¹⁰⁷ K. Skotnicki, *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna...*, op. cit., s. 23.

ROZDZIAŁ VI

SPECYFIKA „TRYBU WYBORCZEGO” W ŚWIETLE ARTYKUŁU 111 KODEKSU WYBORCZEGO

Nie poznamy prawdy – nie znając przyczyn.

Arystoteles

Kodeks wyborczy został uchwalony 5 stycznia 2011 r., zastępując pięć obowiązujących ordynacji wyborczych (straciły moc obowiązującą ordynacje wyborcze: do Sejmu i Senatu, do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz do Parlamentu Europejskiego, przestały obowiązywać ustawy: o wyborze prezydenta oraz o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta). Po podpisie Prezydenta oraz *vacatio legis*, Kodeks wyborczy wszedł w życie 1 sierpnia 2011 r. Od tego czasu, odbyły się wszystkie rodzaje wyborów, które niejako „przetestowały” regulacje kodeksowe: w 2011 r. – wybory parlamentarne, w 2014 r. – wybory do Parlamentu Europejskiego oraz wybory samorządowe, w 2015 r. – wybory prezydenckie oraz wybory parlamentarne, w 2018 r. – wybory samorządowe, w 2019 r. – ponownie wybory do PE oraz wybory parlamentarne.

Wybory parlamentarne z 2011 r. zmieniły przede wszystkim sposób wyboru kandydatów do Senatu, po raz pierwszy bowiem zastosowano jednomandatowe okręgi wyborcze. W coraz bardziej profesjonalizującej się kampanii wyborczej widoczny był podział na dwa obozy polityczne: PO i PiS; te partie swoim przekazem kampanijnym zdeklasowały pozostałych rywali, co miało odbicie w wynikach głosowania (odpowiednio 207 i 157 mandatów do Sejmu).

Z kolei 2014 r. był podwójnym rokiem wyborczym, odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego oraz wybory samorządowe. Te ostatnie przysporzyły kłopotów samej Państwowej Komisji Wyborczej, ponieważ nie była ona w stanie przez niemal tydzień podać wyników głosowania, co skończyło się protestami i okupacją siedziby Państwowej Komisji Wyborczej. Problemy informatyczne z nowo wprowadzonym systemem komputerowym sprawiły, że PKW po kilku dniach podała błędne wyniki głosowania. W efekcie, ówczesny przewodniczący PKW – Stefan Jaworski podał się do dymisji, a także 6 z 8 członków Komisji. Po wyborach Sejm znowelizował Kodeks wy-

borczy m.in. w aspekcie druku kart do głosowania, ponieważ w tych wyborach samorządowych kartą do głosowania była „książeczka”, która nie zawierała dokładnej instrukcji do głosowania, przez co mogła wprowadzać w błąd wyborców, a tym samym doprowadzić do nadreprezentacji jednego z komitetów wyborczych (chodziło o listę nr 1 – PSL).

Następny rok również był rokiem podwójnych wyborów. W 2015 r. odbyły się wybory prezydenckie i parlamentarne. W wyborach na urząd Prezydenta do Państwowej Komisji Wyborczej zgłosiło chęć rejestracji 25 komitetów wyborczych, ostatecznie 11 kandydatom udało o się zebrać wymagane minimum 100 000 podpisów. „Dobra zmiana” – to główne hasło kampanii lansowane przez kandydata obozu opozycyjnego Andrzeja Dudę (PiS), w starciu z ubiegającym się o reelekcję Bronisławem Komorowskim. Ówczesny prezydent startował z wysokim sondażowym poparciem, które w miarę upływu kampanii stopniało, by ostatecznie o włos przegrać w drugiej turze (A. Duda 51,55%, B. Komorowski 48,45% poparcia). Hasło „dobrej zmiany” było również lejt-motywwem odbywającej się kilka miesięcy później kampanii parlamentarnej. Rządząca koalicja PO-PSL musiała bronić wprowadzania niepopularnej reformy podwyższającej wiek emerytalny, co skutecznie wykorzystywała największa opozycyjna partia PiS, która dodatkowo przelicytowała wszystkie inne partie propozycją programu „500+” (czyli comiesięcznej wypłaty rodzicom pieniędzy z budżetu państwa na dziecko wychowywane w rodzinie). Wygrało PiS (37,24% poparcia), PO przeszło do opozycji (24%), polaryzacja sceny politycznej w Polsce umocniła się, pozostałe partie uzyskały wynik poniżej 10% poparcia.

W roku 2018 odbyły się wybory samorządowe, które zaskoczyły wysoką frekwencją (niespotykaną do tej pory w wyborach samorządowych) – 54,9%. Kampania samorządowa była niejako przedłużeniem kampanii prowadzonej we wcześniejszych wyborach prezydenckich i parlamentarnych przez Zjednoczoną Prawicę (partia PiS wraz z innymi prawicowymi ugrupowaniami), był to ciąg dalszy procesu proponowanej przez rząd i jego zaplecze polityczne – „dobrej zmiany”. Polaryzacja sceny politycznej pogłębiła się (wyraźny podział kraju na: konserwatywny wschód i południowy-wschód oraz liberalny zachód i północny zachód).

Kolejny rok, był ponownie rokiem podwójnych wyborów. Na wiosnę 2019 r. odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego, jesienią krajowe wybory do Sejmu i Senatu. Kampania w wyborach do PE skupiała się przede wszystkim wokół dwóch tematów kontrowersyjnych i od kilku lat wzbudzających silne negatywne emocje:

LGBT+ oraz uchodźców. Zwycięzcą okazał się partia rządząca (PiS) zdobywając 26 mandatów do PE, koalicyjny KWW skupiony wokół największej partii opozycyjnej (PO) zdobył 22 mandaty, nowa partia lewicowa (Wiosna Roberta Biedronia) – 3 mandaty. W wyborach jesiennych do krajowego parlamentu zarejestrowało się 88 komitetów wyborczych. Po raz kolejny zwycięstwo w Sejmie uzyskała partia rządząca (PiS) – uzyskując większość sejmową 235 mandatów, główna partia opozycyjna (PO wraz z koalicjantami) uzyskała 134 mandaty. Warto dodać, że po kilku latach nieobecności do Sejmu wróciły partie lewicowe (SLD z koalicjantami) uzyskując 49 mandatów. Ciekawą powyborczą układanką polityczną okazał się podział miejsc w Senacie, gdzie w 100-osobowym Senacie partia rządząca (PiS) uzyskała najwięcej mandatów – 48, jednak partie opozycyjne uzyskały przewagę, ze względu na posiadanych 51 senatorów.

Na tak zarysowanym wyborczym i politycznym tle ostatniej dekady w Polsce, warto skupić się na tym aspekcie prawa wyborczego, który nas interesuje w niniejszej pracy, czyli wnioskach w „trybie wyborczym”. Jak już wspominałam, od 2011 r. w Kodeksie wyborczym, w jednym miejscu, wspólnym dla wszystkich rodzajów wyborów, poprzez art. 111 Kw realizuje się sądowa ochrona wyborcy przed agitacją wyborczą opartą na fałszu, czyli postępowanie w „trybie wyborczym”. Zanim przedstawię badania empiryczne na ten temat, skupmy się na treści przepisu.

1. Artykuł 111 Kodeksu wyborczego a inne regulacje prawne (Kodeks cywilny, Kodeks karny, Prawo prasowe)

Zgodnie art. 111 Kw, jeśli rozpowszechniono informacje nieprawdziwe zawarte w materiałach wyborczych, tj.: na plakatach, ulotkach, w hasłach, w wypowiedziach lub poprzez inne formy prowadzenia agitacji wyborczej, także w prasie (rozumianej zgodnie z ustawą z Prawo prasowe), kandydat lub pełnomocnik komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wnioski o wydanie orzeczenia. Sąd jest władny do zbadania, czy zaszły okoliczności wskazane w dyspozycji przepisu i ewentualnie nałożyć sankcje za wskazane naruszenie. Katalog żądań jest zamknięty, a wnioskodawca może domagać się: 1) zakazu rozpowszechniania nieprawdziwych informacji, 2) przepadku materiałów wyborczych, które zawierają nieprawdziwe informacje, 3) nakazu sprostowania takich informacji, 4) nakazu publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste, 5) przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone,

6) nakazu, aby uczestnik postępowania wpłacił na rzecz wskazanej organizacji pożytku publicznego kwotę do 100 000 zł.

Już poprzednia podobna regulacja zawarta w (przywoływanej w poprzednim rozdziale) samorządowej ordynacji wyborczej z 1998 r., była przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, iż wolne i uczciwe wybory są konstytutywną cechą państwa demokratycznego. „W myśl art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest państwem demokratycznym. Do cech konstytutywnych państwa demokratycznego należą wolne i uczciwe wybory przeprowadzane w rozsądnych odstępach czasu. Jednym z najważniejszych elementów wolnych wyborów jest wolna debata publiczna prowadzona podczas kampanii wyborczej przez wszystkich zainteresowanych obywateli. Z art. 2 Konstytucji wynika m.in. obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji, które zapewniają uczciwą kampanię wyborczą, umożliwiającą obywatelom dostęp do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych i o kandydatach. Kampania wyborcza powinna prowadzić do swobodnego uformowania się woli wyborców i podjęcia decyzji wyrażanej w akcie głosowania”¹.

Artykuł 111 Kw jest pochodną art. 45 Konstytucji RP gwarantującego dostęp do właściwego, niezależnego, bezstronnego, niezawisłego sądu, który rozpatrzy sprawę bez nieuzasadnionej zwłoki. W „trybie wyborczym” zwłaszcza stwierdzenie „nieuzasadniona zwłoka” ma duże znaczenie, gdyż ustawodawca przewidział dla wniosków wyborczych tryb specjalny, 24-godzinny. Nie oznacza to jednak uszczuplenia uprawnień w dochodzeniu swoich praw, za cenę szybkiego rozpatrzenia sporu, o czym przypomina kierunek linii orzeczniczej, wytyczony przez wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Kwiecień vs Polska* (skarga nr 15744/99)². Istotą art. 111 Kw jest przede wszystkim ochrona najważniejszego prawa politycznego – prawa do oddania głosu w wyborach: wolnych, uczciwych, nieskrępowanych fałszywymi informacjami, które mogą zniekształcić wolę pojedynczego wyborcy, i dalej – wolę większości wyborców. Odpowiedzialna rola sądów przy rozpatrywaniu wniosków z art. 111 Kw, o czym przypomina A. Rakowska-Trela, polega na staniu na straży „nie tylko – a może nawet nie przede wszystkim – dobra indywidualnego, ale dobra publicznego”³. I to jest, w moim przekonaniu, sedno regulacji zawartej w art. 111 Kw.

Warto podkreślić, że ten pogląd wyrażany w doktrynie, iż art. 111 Kw ma na ce-

¹ Wyrok TK, K 7/09, op. cit.

² Wyrok ETPC *Kwiecień vs Polska* z dn. 9 stycznia 2007 r., skarga nr 15774/99.

³ A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, op. cit., s. 397.

lu ochronę praw wyborcy – wydaje się trafny, w przeciwieństwie do twierdzenia, iż przepis ma na celu ochronę dóbr osobistych kandydata⁴. Na takim stanowisku stoi m.in. Maria Grzelka, podkreślając, że „wprawdzie informacja nieprawdziwa może naruszać takie dobra osobiste człowieka lub także osoby prywatnej jak godność, czy cześć, czyli dobre imię, dobrą opinię w odbiorze zewnętrznym, ale przecież nie musi, bo równie dobrze może być z tego punktu widzenia obojętna, natomiast może wprowadzać w błąd co do faktów, których istnienie lub nieistnienie ma istotne znaczenie przy ocenie predyspozycji osoby prawnej do realizowania określonej funkcji. Samo zaś istnienie lub nieistnienie tych faktów nie przynosi ujmy w sferze godności lub dobrego imienia”⁵. Co oznacza, że jeśli kandydat ma poczucie naruszenia swojego dobra lub dóbr osobistych, może dochodzić swoich roszczeń na podstawie art. 24 Kodeksu cywilnego⁶. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że osoba, której dobra osobiste zostały naruszone, zagrożone cudzym działaniem, może żądać: 1) zaniechania bezprawnego działania, 2) usunięcia skutków bezprawnego działania, 3) złożenia oświadczenia odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie, 4) zażądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty określonej sumy na wskazany cel społeczny. Dość powiedzieć, iż w systemie prawnym nie funkcjonuje żaden immunitet chroniący kandydatów przed odpowiedzialnością cywilną⁷. Okres kampanii wyborczej nie zawiesza norm prawa cywilnego.

Co ważne, Kodeks wyborczy nie zamyka również drogi karnej i dochodzenia praw z tytułu art. 212-216 Kodeksu karnego, czyli zniesławienia⁸. Przy czym należy pamiętać, że nie ma przestępstwa, gdy zarzuty są prawdziwe; jednak to oskarżony musi dowieść ich prawdziwości. Zniesławienie będzie miało miejsce, gdy pokrzywdzony zostanie poniżony w oczach opinii publicznej, utraci zaufanie do zajmowanego stano-

⁴ Por. M. K. Kolasiński, *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 Ukraińska, Rzeczpospolita Polska*, red. A. Sokala, Z. Witkowski, Bydgoszcz 2007. Por. 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.

⁵ M. Grzelka, *Kampania wyborcza...*, op. cit., s. 52.

⁶ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. 1964, nr 16, poz. 93, ze zm.

⁷ Por. K. Mularski, *Obietnice wyborcze w świetle instytucji przyrzeczenia publicznego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1 (90), s. 128. Zob. B. Banaszekiewicz, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1996 r. (sygn. akt III CZP 72/96)*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 7.

⁸ Organizacje pozarządowe (m.in. Helsińska Fundacja Praw Człowieka) od lat postulują o dekryminalizację zniesławienia, wskazując na naruszanie wolności słowa i art. 10 Konwencji Praw Człowieka. Por. <https://siecobywatelska.pl/dlaczego-nalezy-wykreślić-zniesławienie-art-212-z-kodeksu-karnego-webinarium/>, dostęp: kwiecień 2020.

wiska, zawodu, czy rodzaju działalności⁹.

Wnioskodawca może także dochodzić swoich praw z tytułu artykułów 31a-33 ustawy Prawo prasowe, czyli żądać sprostowania, w którym sąd odnosi się do informacji nieprawdziwych, nie badając naruszenia dóbr osobistych. Artykuł 31a Prawa prasowego wyraźnie mówi o odnoszącym się do faktów sprostowaniu nieścisłej lub nieprawdziwej wiadomości zawartej w artykule prasowym. Do tych regulacji wykraczających poza ramy art. 111 Kodeksu wyborczego, odnosi się art. 113 Kw, przewidujący nieograniczoną możliwość dochodzenie roszczeń przez osoby pokrzywdzone lub poszkodowane, wobec osób, których działania lub zaniechania w toku kampanii wyborczej naruszyły cudze dobra osobiste lub majątkowe.

2. Legitymacja procesowa i ciężar dowodu

Ustawodawca przyznał prawo składania wniosków w ramach art. 111 Kw tylko kandydatowi lub pełnomocnikowi wyborczemu zainteresowanego komitetu wyborczego, tylko wtedy gdy sytuacja ma związek z agitacją wyborczą (art. 105 Kw) prowadzoną w ramach kampanii wyborczej (art. 104 Kw), z zastrzeżeniem prawa do wykonywania czynności wyborczych dopiero po wydaniu przez właściwy organ wyborczy postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu (art. 98 Kw). Jednak, o czym była mowa w poprzednich rozdziałach, warto przypomnieć, że po nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2018 r. – agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet i każdy wyborca (nawet bez zgody pełnomocnika wyborczego, jak to było przed nowelizacją). Przypomnijmy pokrótce, przepis art. 109 § 1 Kw zawiera definicję materiału wyborczego (każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami oraz materiał wyraźnie oznaczony, od jakiego komitetu pochodzi). „Te postanowienia Kw są o tyle ważne, że pozwalają wnioskodawcy dookreślić uczestników postępowania. W razie kwestionowania prawdziwości informacji zawartych w materiałach wyborczych uczestnikiem będzie bowiem zawsze komitet wyborczy, jako podmiot, od którego pochodzą materiały. W razie natomiast kwestionowania informacji wyrażanych w ramach agitacji wyborczej przez wyborców uczestnikami będą mogli być zarówno osoba prowadząca agitację na

⁹ Zob. *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, t. 2, red. A Zoll i in., Kraków 2006, s. 799 i n.

podstawie informacji nieprawdziwych, jak i komitet, którego pełnomocnik udzielił na to zgody”¹⁰.

Warto odnotować, że prawo nie daje obywatelowi – wyborcy, możliwości złożenia wniosku o rozstrzygnięcie w „trybie wyborczym” z art. 111 Kw w okresie trwającej kampanii wyborczej. Dopiero po wyborach, przepisy Kodeksu pozwalają na wniesienie protestu przeciwko ważności wyborów (artykuły 82-83 Kw). A przecież w okresie kampanii wyborczej w przestrzeni publicznej mogą pojawiać się agitacyjne fałszywe wypowiedzi na temat osób, grup, stowarzyszeń, związków wyznaniowych, organizacji, które nie są uczestnikami kampanii wyborczej. Oczywiście, jeśli doszło do naruszenia, poszkodowani czy pokrzywdzeni, mogą domagać się ochrony spoza przepisów Kodeksu wyborczego, jednak takie procesy do szybkich nie należą, a rozstrzygnięcie po wielu miesiącach (a nawet latach) procesu, może skarżącym przynieść jedynie satysfakcję.

W pewnych aspektach związanych z niezbędnymi elementami kampanii i agitacji wyborczej również prawo cywilne uchyla się od rozstrzygania sporu między kandydatem a wyborcą – obywatelem. Chodzi o hasła wyborcze, będące częścią składową agitacji wyborczej i pytanie, czy mogą być źródłem zobowiązań cywilnoprawnych, a w związku z tym, czy dopuszczalne jest dochodzenie na drodze sądowej roszczeń, których źródło tkwi w hasłach wyborczych¹¹? Sąd Najwyższy na, w ten sposób przedstawione przez Sąd Wojewódzki w Gdańsku – zagadnienie prawne, odpowiedział wprost: nie jest dopuszczalne dochodzenie na drodze sądowej spełnienia obietnic wyborczych¹². SN na podstawie przedstawionego stanu faktycznego uznał, iż obietnice wyborcze nie powodują skutków cywilnoprawnych, gdyż nie są zdarzeniami prawnymi w rozumieniu źródeł zobowiązania cywilnego. Kandydat na urząd „przyjmując dany program wyborczy i uszczegóławiając go w akcji agitacyjnej mniej lub bardziej konkretnymi obietnicami, nie wyraża woli nawiązania z wyborcą stosunku cywilnoprawnego, rodzącego określone zobowiązanie do spełnienia obiecanego świadczenia w razie wygrania wyborów [...] kandydat wyraża jedynie gotowość urzeczywistnienia w granicach przypisanych do

¹⁰ A. Rakowska, *Udział zawodowego pełnomocnika w postępowaniu «w trybie wyborczym» po wejściu w życie Kodeksu wyborczego*, „Palestra” 2011, nr 9-10, s. 16.

¹¹ Józef G. złożył pozew do Sądu Rejonowego, w którym domagał się zasądzenia od pozwanego Lecha W. kwoty 1.000 zł. Powód twierdził, że w 1990 r., pozwany Lech W. publicznie ogłosił podczas kampanii wyborczej, że każdy Polak otrzyma po 100 000 000 zł, jeśli pozwany zostanie wybrany na urząd Prezydenta RP. Pozwany został Prezydentem, jednak przyrzeczenia nie dotrzymał. Co ciekawe, Sąd Rejonowy zasądził powództwo, jednak po zażaleniu pozwanego, który podnosił zarzut niedopuszczalności drogi sądowej, Sąd Wojewódzki powziął wątpliwość i przedstawił zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

¹² Uchwała III SN z dn. 20 września 1996 r., CZP 72/96.

danego urzędu uprawnień oraz w ramach możliwości politycznych prezentowanego programu wyborczego”¹³. Gdyby uznać inaczej, kandydaci w wyborach z pewnością ponosiliby konsekwencje prawne w postaci licznych procesów sądowych, wynikających z obietnic wyborczych.

Podkreślmy zatem raz jeszcze, regulacja zawarta w art. 111 Kw odnosi się do sfery prawdziwości lub nieprawdziwości informacji w okresie kampanii wyborczej, aż tyle i tylko tyle. Ale *expressis verbis* „z treści art. 111 §1 kw nie wynika, czy ustawodawcy chodziło o «informację nieprawdziwą» z punktu widzenia zainteresowanego i zaatakowanego materiałem wyborczym kandydata, czy też taką, której prawdziwości zamieszczający nie jest w stanie dowieść”¹⁴. J. Sobczak uznaje, że podobnie jak w regulacji karnej, w odniesieniu do zniesławień, ciężar dowiedzenia prawdy spoczywa na tym, kto generuje informacje, *da mihi factum, dabo tibi ius*. „Za niedopuszczalne należałoby uznać żądanie, aby to dotknięty informacjami musiał udowadniać, że są one nieprawdziwe, a więc np. że nie był agentem Gestapo (możliwe i łatwe byłoby to w odniesieniu do osoby, która urodziła się po 1945 r.), agentem UB, SB, NKWD, KGB, nie jest notorycznym kłamcą, nie jest złodziejem, bądź oszustem, etc. Tego rodzaju żądania formułowane przez podmioty, zamieszczające informacje, gdyby spotkałyby się z akceptacją sądów – a nie jest to, jak się wydaje, całkowicie niemożliwe – czyniłby przyjęte rozwiązanie w art. 111 §1 kw całkowicie iluzorycznym”¹⁵.

Dochodzimy tu do zagadnienia kolizji dwóch wartości: wolności wypowiedzi, głoszenia poglądów, rozpowszechniania informacji oraz ochrony praw politycznych i wyborczych uczestników kampanii wyborczej¹⁶. Art. 54 Konstytucji RP każdemu zapewnia wolność wyrażania poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, art. 31 Konstytucji RP wskazuje ograniczenia wolności słowa, których zastosowanie nie może naruszać istoty wolności i praw. Wzorując się na interpretacji art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności dokonywanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka należy uznać, że wolność słowa jest wartością fundamentalną¹⁷, co nie oznacza, że atakowany kandydat, w czasie kampanii wyborczej, ma pozostać zupełnie bezbronny. Dlatego też istotą przepisu jest sądowe ustalenie, co jest „in-

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ J. Sobczak, *Mowa nienawiści w kampaniach wyborczych*, „Przegląd Wyborczy” 2017, nr 4-6, s. 51. Zob. także J. Sobczak, *Wolność słowa w kampaniach wyborczych*, Toruń 2016.

¹⁵ *Ibidem*, s. 51-52.

¹⁶ A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, op. cit., s. 386.

¹⁷ Wyrok ETPC *Kwiecień vs Polska*, op. cit.

formacją prawdziwą”. Sąd Najwyższy uznał, że przepis (chodziło o art. 72 poprzedniej samorządowej ordynacji wyborczej, analogiczny do obecnego art. 111 Kw) „ustanawia wysoki standard ochrony wyborców, skoro hipoteza przepisu odwołuje się do prawdziwości (a więc kryterium obiektywnego), nie ograniczając się tylko do kłamstw, jako świadomego zniekształcania prawdy. Powierzając sądom realizację tego społecznie ważnego zadania, ustawodawca musiał się liczyć z dynamiką kampanii wyborczej, terminami tzw. kalendarza wyborczego oraz nieodwołalnością aktu głosowania, a także z wymaganiami procedury sądowej, które w typowym przebiegu postępowania prowadziłyby do uprawomocnienia się orzeczenia po zakończeniu wyboru, przez co zamierzony cel regulacji nie zostałyby osiągnięty”¹⁸.

Warto zauważyć, że mimo wszystko nie da się uniknąć politycznego aspektu sądowego rozstrzygnięcia wniosków w „trybie wyborczym”, jak słusznie podkreślają niektórzy badacze: „Poddanie procesów wyborczych kontroli sądowej zawsze rodzi ryzyko uwikłania sądu w bieżące spory polityczne, wywołuje obawę ostrej, motywowanej politycznie krytyki decyzji sądowych, czy wywierania społecznego nacisku na podjęcie przez sąd decyzji zgodnej z oczekiwaniami partii politycznych lub grup społecznych”¹⁹. W tej kwestii sąd, mimo próby prawnej oceny i rozstrzygnięcia sporu, zawsze może narazić się na zarzut braku politycznej bezstronności.

3. Przyspieszony tryb 24-godzinny

Intencją przepisu jest szybkość rozpoznania wniosku o wydanie orzeczenia. *Tempus fugit* a kampania wyborcza i prowadzona agitacja ma swoje ramy czasowe. Kodeks wyborczy wskazuje właściwość rzeczową sądu okręgowego, który ma rozpoznać wniosek w ciągu 24 godzin. Po tryb postępowania przy składaniu wniosku należy sięgać do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego²⁰, m.in.: po art. 508 §1 wskazujący właściwość miejscową sądu, art. 511 §1 w związku z art. 126 i art. 187 – odnoszącymi się do zawartości pisma procesowego. Postępowanie w „trybie wyborczym” jest nieprocesowe, w sądach określane jako „Ns” oraz podlega zwolnieniu od opłat administracyjnych i kosztów sądowych (art. 6 Kw).

Co do zasady, sąd rozpoznaje złożony wniosek powiadamiając prawidłowo o

¹⁸ Postanowienie SN z dn. 10 kwietnia 2001 r., I CZ 25/01. Por. B. Banaszak, *Kodeks...*, op. cit., s. 197-198.

¹⁹ A. Wróbel, *Niektóre problemy rozstrzygnięcia o ważności wyborów przez Sąd Najwyższy*, [w:] *Iudices electionis...*, s. 197. Por. J. Sadowski, *Rozstrzygnięcie...*, op. cit., s. 102.

²⁰ Ustawa z dn. 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 1964, nr 43, poz. 296, ze zm.

terminie wnioskodawcę i uczestnika postępowania. Jednak biorąc pod uwagę szybkość rozpoznania wniosku, sąd może dokonać rozpoznania również pod nieobecność usprawiedliwioną wnioskodawcy lub uczestnika postępowania. Orzeczenie sądu w formie postanowienia wraz z uzasadnieniem, sąd ma za zadanie niezwłocznie doręczyć osobom zainteresowanym i zobowiązać do wykonania postanowienia sądu. A jeśli strona nie zgadza się z orzeczeniem sądu pierwszej instancji, ma prawo w ciągu 24 godzin złożyć zażalenie do sądu apelacyjnego, do drugiej instancji. Sąd apelacyjny ma rozpoznać zażalenie w ciągu kolejnych 24 godzin. Postanowienie sądu apelacyjnego jest ostateczne, podlega natychmiastowemu wykonaniu, stronom nie przysługuje skarga kasacyjna.

Tak szybkie przeprowadzenie postępowania w teorii, można napotykać wiele trudności w praktyce. Postępowanie cywilnie nie jest przystosowane do tak szybkiego procedowania spraw – jak zauważa A. Rakowska. „Po pierwsze, konstrukcja ta w zasadzie uniemożliwia dokonywanie doręczeń przez pocztę, a więc w sposób, z którego w praktyce sądy najczęściej korzystają [...]. Po drugie, powoduje wiele ograniczeń w postępowaniu dowodowym: uczestnicy chcący, by sąd przeprowadził dowód z przesłuchania świadków, powinni w praktyce przyprowadzić osoby, o których przesłuchanie wnoszą, na wyznaczony przez sąd termin posiedzenia. Przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego staje się niezwykle utrudnione, a jeżeli biegły miałby wydać opinię w kwestii, która wymaga przeprowadzenia dodatkowych czynności – w praktyce niemożliwe”²¹. I dalej: „taka konstrukcja powoduje także «nierówność broni» w postępowaniu, wnioskodawca, nieograniczony żadnym terminem, może bowiem przygotowywać się do złożenia wniosku i argumentowania przed sądem nawet przez wiele tygodni. Z kolei uczestnik ma zazwyczaj jedynie kilka godzin na zgromadzenie dowodów, które chce przedstawić sądowi. Jest to tym bardziej dotkliwe, że zgodnie z regułami rozkładu ciężaru dowodu w tego typu sprawach to on musi udowodnić prawdziwość rozpowszechnianych informacji”²². Mimo tych wątpliwości, warto mieć na uwadze fakt, iż wszyscy uczestnicy wyborów winni brać po prostu odpowiedzialność za własne słowa, tym bardziej te, które są utrwalane (czy to w formie ulotek wyborczych, czy też wywiadów prasowych, radiowych, telewizyjnych). Jeśli mają wiedzę lub przekonanie o konkretnej sprawie, opierają się na mocnych dowodach – nie muszą obawiać się ukarania w postępowaniu w „trybie wyborczym”. Z kolei, jeśli wyrażają swoje poglądy zbyt ostentacyjnie, nie mając pewności, co do prawdziwości swoich tez – wówczas opinia publiczna –

²¹ A. Rakowska, *Udział zawodowego pełnomocnika...*, op. cit., s. 17-18.

²² *Ibidem*.

wyborcy mają prawo o tym wiedzieć, art. 111 Kw w założeniu ma ukrócić takie postępowanie.

W przypadku, gdy sąd orzekł zgodnie z żądaniem wnioskodawcy: sprostowanie, odpowiedź lub przeprosiny, mają one nastąpić najpóźniej w ciągu 48 godzin, na koszt zobowiązanego. Sąd zgodnie z Prawem prasowym wskazuje prasę, w której ma nastąpić publikacja oraz określa termin publikacji. W razie odmowy lub niezamieszczenia sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin, zgodnie z wytycznymi postanowienia sądu – sąd na wniosek zainteresowanej strony, zarządza publikację w trybie egzekucyjnym na koszt zobowiązanego. Co istotne, ustawodawca dał jasno do zrozumienia w §6 omawianego artykułu, że publikacja może odbyć się nawet podczas ciszy wyborczej, czyli w momencie formalnego zakończenia kampanii wyborczej, na 24 godziny przed dniem głosowania. Ustawodawca uznał, że ważniejsze jest publiczne wskazanie fałszywych informacji, na podstawie których wyborca mógłby podjąć niewłaściwą, czy też niezgodną z własnym sumieniem – decyzję, niż cisza wyborcza jako wartość samoistna.

Omawiany art. 111 Kw nawiązuje bezpośrednio do ustawy o radiofonii i telewizji oraz do ustawy Prawo prasowe, nawiązanie bezpośrednie nie oznacza jednak dostosowania przepisów. I tak, w art. 111 §1 Kw, nadal funkcjonuje w pkt. 4 (a w konsekwencji również w §4, §5, §5a Kw) instytucja „odpowiedzi”. Ta, wcześniej nawiązywała do przepisu Prawa prasowego, który ostatecznie w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego (K 41/07) utracił moc²³. Jak zauważa J. Sobczak: „w efekcie, w treści art. 111 §1 kw mowa zarówno o sprostowaniu, jak i odpowiedzi, mimo że obowiązujące prawo prasowe w obecnym kształcie przewiduje już jedynie instytucję sprostowania i nie zna instytucji odpowiedzi. Różnice między wspomnianymi dwoma formami reakcji na tekst zamieszczony w prasie mają dość bogatą literaturę [...]. Nad faktem zniesienia instytucji odpowiedzi ustawodawca, tworząc kodeks wyborczy, przeszedł do porządku dziennego, nie nowelizując po zmianie ustawy prawo prasowe [...]. W efekcie, mimo że odpowiedzi nie ma w prawie prasowym, to nadal egzystuje ona w kodeksie wyborczym”²⁴. Mimo próby kompleksowego uregulowania prawa wyborczego, Kw nadal zawiera niespójności.

²³ Wyrok TK z dn. 1 grudnia 2010 r., K 41/07. Dz. U. 2010, nr 235, poz. 1551.

²⁴ J. Sobczak, *Mowa...*, op. cit., s. 50-51. Zob. również J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 727-782. Por. J. Sadowski, *Naruszenie dóbr osobistych przez media*, Warszawa 2003, s. 65-68.

ROZDZIAŁ VII

ARTYKUŁ 111 KODEKSU WYBORCZEGO W PRAKTYCE SĄDOWEJ. ANALIZA SOCJOLOGICZNO-PRAWNA

Mając na uwadze powyższe rozważania, warto przyjrzeć się orzecznictwu, które w praktyce rozważa treści wniosków z art. 111 Kw. To, w jaki sposób kandydat w wyborach będzie postrzegany przez wyborców, czy zdobędzie zaufanie, a w konsekwencji głos wyborcy, może zależeć od sądu. Sądy bowiem w trakcie trwania kampanii wyborczej swoimi orzeczeniami mogą wpływać na decyzję wyborców. W przywołanym wcześniej wyroku (K 7/09) Trybunał Konstytucyjny podkreśla znaczenie szybkiego rozpatrzenia wniosku wyborczego: „krótkie terminy rozpoznania sprawy w pierwszej i drugiej instancji mają zapewnić wydanie rozstrzygnięcia w takim czasie, aby z jednej strony wyborcy mogli zapoznać się z ustaleniami sądu przed dniem głosowania, a z drugiej strony, aby rzetelna debata przedwyborcza, wolna od patologii związanych z rozpowszechnianiem nieprawdziwych wiadomości, miała miejsce przez wystarczająco długi okres, umożliwiający uformowanie woli wyborców”²⁵. Zatem, jak podkreśla A. Rakowska celem orzeczenia w „trybie wyborczym” jest rozstrzygnięcie konkretnego sporu, ale i jednocześnie zapobieganie wykorzystywaniu nieprawdziwej informacji przez uczestników kampanii wyborczej. „Sądowa ochrona informacji w kampanii wyborczej może więc zostać uruchomiona także w przypadku konieczności sprostowania informacji nienaruszającej niczyich dóbr osobistych, co więcej: nawet pozytywnej, jeśli tylko jest ona równocześnie nieprawdziwa”²⁶.

1. Zakres sądowych badań, metodologia i elementy procesu badawczego

Aby przekonać się, jak w praktyce wygląda postępowanie w „trybie wyborczym” oraz jakie są rozstrzygnięcia sądów z zakresu art. 111 Kodeksu wyborczego, przeprowadziłam na potrzeby niniejszej pracy badania, które swoim zakresem obejmują wybory od 2011 r. – od momentu wejścia w życie przepisów Kodeksu, do końca 2017 r. W Polsce istnieje 45 sądów okręgowych oraz 11 sądów apelacyjnych. Zgodnie z art.

²⁵ Wyrok TK, K 7/09, op. cit.

²⁶ A. Rakowska, *Udział zawodowego pełnomocnika...*, op. cit., s. 14.

111 Kw, wniosek o wydanie orzeczenia w „trybie wyborczym” trafia do właściwego sądu okręgowego, gdzie sprawa kończy się wydaniem odpowiedniego orzeczenia, a jeśli wnioskodawca lub uczestnik procesu czuje się niesprawiedliwie potraktowany orzeczeniem pierwszej instancji, może złożyć zażalenie do drugiej instancji. Zatem wszystkie wnioski złożone w „trybie wyborczym” trafiają do sądu okręgowego, ale nie we wszystkich sprawach jest apelacja. W niniejszych badaniach przytaczane są dane statystyczne z sądów okręgowych w całej Polsce, te badania ilościowe pokazujące skalę zjawiska oraz punkt wyjścia do dalszych badań. Z kolei badania ilościowe połączone z badaniami jakościowymi i pogłębioną analizą zebranych danych, zostały przeprowadzone na obszarze jednej z apelacji – apelacji białostockiej. Obszar apelacji białostockiej obejmuje: 1) Sąd Okręgowy w Białymstoku, 2) Sąd Okręgowy w Łomży, 3) Sąd Okręgowy w Olsztynie, 4) Sąd Okręgowy w Ostrołęce, 5) Sąd Okręgowy w Suwałkach. Aby lepiej zrozumieć specyfikę orzeczeń związanych z „gorącym” okresem kampanii wyborczej, warto sięgnąć bezpośrednio do źródła.

Badania mają na celu sprawdzenie, czy normy zawarte w treści przepisu art. 111 Kw, mają szansę (zgodnie z zamysłem ustawodawcy) zostać zastosowane w praktyce? Czy przyspieszony 24-godzinny tryb sądowy, przekłada się na faktyczną szybkość postępowania? Czy sądom udaje się wydać orzeczenia w formie postanowienia przed końcem kampanii wyborczej, a tym samym ostrzec wyborców o fałszywych informacjach, które zaistniały w sferze publicznej na temat konkretnego kandydata lub komitetu wyborczego? Dalej, czy składane wnioski w trybie art. 111 Kw są zasadne? Czy żądania zawarte we wnioskach są współmierne do postępowania uczestnika procesu? Czy sąd mając na uwadze szybkość przeprowadzenia sprawy, jest w stanie rzetelnie ustalić stan faktyczny i ocenić przedstawiany materiał dowodowy? Jaką treść zawierają postanowienia sądów? Czy sądy w swoich postanowieniach częściej odnoszą się do ochrony wyborcy przed informacjami fałszywymi, czy skupiają się raczej na ochronie dóbr osobistych uczestników postępowania sądowego? Wreszcie, czy postanowienia sądów są ostatecznie zrealizowane, czy są egzekwowane?

Prezentowane poniżej wyniki badań opierają się na eksploracji dokumentów – akt sądowych, które pozwalają odtworzyć badany fragment rzeczywistości. Dokument w metodologii badań to „niezmiernie ważny, rozległy, szczegółowy i konkretny materiał źródłowy [...] dotyczący danej instytucji lub człowieka. Badanie tego materiału

umożliwia ustalenie rzeczywistego obrazu konkretnych zdarzeń, faktów i dokonań”²⁷. Zebrany materiał poddany naukowej interpretacji, pozwala uzyskać odpowiedzi na pytania dotyczące pewnego, określonego fragmentu życia społecznego, w tym przypadku chodzi o badanie sądowego „trybu wyborczego”, jako gwarancji prawidłowości przebiegu kampanii i agitacji wyborczej oraz ochrony praw wyborcy w procesie kampanii wyborczej. W metodologii badań „o wartości poznawczej metody badania dokumentów świadczą możliwości jej szerokiego zastosowania. Dokumentacja [...] stanowi jedno z ważniejszych źródeł dotarcia do przyczyn, skutków i warunków, jakie leżą u podstaw zachowań ludzkich, a także psychologicznego, społecznego i etycznego tła powstawania wzorców osobowych”²⁸.

Instrument badawczy, wykorzystywany podczas kwerendy akt sądowych, został sporządzony specjalnie na potrzeby niniejszych badań. Jest to kwestionariusz, przygotowany na bazie art. 111 Kodeksu wyborczego, a opracowanie i analiza danych w nim zawartych, została przeprowadzona zgodnie z obowiązującą wiedzą statystyczną i socjologiczną²⁹. Pierwsza część kwestionariusza wskazuje, jakich wyborów dotyczyły wnioski w „trybie wyborczym” (samorządowych, parlamentarnych, prezydenckich, czy do PE). W drugiej i trzeciej części określany jest termin wpłynięcia wniosku oraz wskazywany jest termin wydania orzeczenia w pierwszej instancji. Część czwarta i piąta kwestionariusza zawiera wskazanie kto jest wnioskodawcą, a kto uczestnikiem postępowania. W części szóstej określony jest przedmiot wniosku i forma rozpowszechniania. Część siódma to odpowiedź na pytanie: jakie żądania formułuje wnioskodawca. Część ósma określa jakiego rodzaju orzeczenie zapadło w sądzie, a część dziewiąta jaka była podstawa rozumowania sądu, zawarta w uzasadnieniu orzeczenia. Dziesiąta i jedenasta część wskazują terminy wpłynięcia odwołania i wydania ostatecznego orzeczenia przez sąd drugiej instancji. Część dwunasta i trzynasta określają rodzaj orzeczenia oraz jego uzasadnienie przez sąd drugiej instancji. Ostatnia część – czternasta, to poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy orzeczenie zostało wykonane.

²⁷ J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 68-69.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Por. S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2012. Dane zawarte w niniejszej pracy, które są prezentowane w tabelach lub na wykresach, z zastosowaniem metod i technik statystyki opisowej, zaokrąglane są, w razie potrzeby, do ćwiartek oraz do części setnych procenta (dwa miejsca po przecinku). Przypadki wyliczane i zwykle oznaczane są w procentach - „%”, czasem w punktach procentowych – p.p.

Tab. 11 Kwestionariusz badawczy

1A. RODZAJ WYBORÓW						1B. ROK	
1.1. parlamentarne (w tym, uzupełniające)							
1.2. samorządowe (w tym, uzupełniające)							
1.3. prezydenckie							
1.4. do Parlamentu Europejskiego							
2. DATA WPŁYNIĘCIA WNIOSKU W I. INSTANCJI							
2.1. wpływ. wniosku		2.2. uzupełnienie wniosku		2.3. termin rozprawy		2.4. czas trwania	
3. DATA ZAKOŃCZENIA – ORZECZENIE W I. INSTANCJI							
3.1. orzeczenie prawomocne						3.2. orzeczenie nieprawomocne	
4. WNIOSKODAWCA							
4.1. uczestnik kampanii							
4.2. KWW (komitet)							
4.3. inne							
5. UCZESTNIK POSTĘPOWANIA							
5.1. uczestnik kampanii							
5.2. KWW (komitet)							
5.3. inne (stowarzyszenie, prasa, itp.)							

6A. PRZEDMIOT (forma rozpowszechniania informacji)		6B. Uwagi
6.1. plakaty		
6.2. ulotki		
6.3. hasła		
6.4. prasa		
6.5. radio		
6.6. TV		
6.7. internet		
6.8. spotkania wyborcze		
7A. ŻĄDANIA SFORMUŁOWANE WE WNIOSKU		7B. Uwagi
7.1. zakaz rozpowszechniania		
7.2. przepadek		
7.3. sprostowanie		
7.4. nakaz odpowiedzi		
7.5. przeprosiny		
7.6. zapłata na opp		
8A. ORZECZENIE		8B. Uwagi
8.1. ukaranie		
8.2. oddalenie		
8.3. cofnięcie wniosku		
8.4. przekazanie właściwości		
8.5. umorzenie/ bez dalszego biegu		
8.6. inne		
9. PODSTAWA UZASADNIENIA		

9.1. Kodeks wyborczy – nacisk na ochronę obywatela			
9.2. Kodeks cywilny – ochrona dóbr osobistych wnioskodawcy			
10. DATA WPŁYNIĘCIA WNIOSKU W II. INSTANCJI			
10.1. wpłynięcie wniosku		10.2. rozprawa	
11. DATA ZAKOŃCZENIA – ORZECZENIE W II. INSTANCJI			
12A. ORZECZENIE		12B. Uwagi	
12.1. podtrzymanie orzeczenia I. instancji			
12.2. oddalenie			
12.3. zmiana orzeczenia			
12.4. cofnięcie wniosku			
12.5. przekazanie właściwości			
12.6. umorzenie/ bez dalszego biegu			
12.7. inne			
13. PODSTAWA UZASADNIENIA			

13.1. Kodeks wyborczy – nacisk na ochronę obywatela	
13.2. Kodeks cywilny – ochrona dóbr osobistych wnioskodawcy	
14. WYKONANIE ORZECZENIA	
14.1. wykonanie orzeczenia	14.2. egzekucja

Źródło: opracowanie własne.

Dzięki powyższemu kwestionariuszowi pojedyncze dane uzyskane z akt sądowych, składają się w logiczną całość, na podstawie której można formułować wnioski. Pojawia się powtarzalność, tworzą się reguły, odnajdują wyjątki. Przy takich badaniach ważna jest umiejętność dostrzegania zbieżności, tzw. korelacji, czyli stopnia współzależności zmiennych, które z pozoru mogą nie mieć na siebie wpływu. Ważnym elementem przeprowadzonych badań były treści uzasadnień postanowień sądów, ich istotą jest dedukcja sądu, wyjaśnienie przesłanek, jakie leżały u podstaw wydania konkretnego orzeczenia.

Udostępnienie poszczególnych dokumentów w sądach wiązało się z odpowiedzialnością karną i odpowiedzialnością cywilną badacza, który w założeniu ma badać stan faktyczny, jednocześnie nie ujawniać danych wrażliwych zawartych w aktach³⁰. Przed udostępnieniem akt sądy wymagały znajomości ówczesnej ustawy o ochronie danych osobowych³¹, która zobowiązuje osoby upoważnione do przetwarzania danych, do zachowania tajemnicy i zabezpieczenia danych. Ustawa sankcjonuje brak ochrony

³⁰ Por. Załącznik nr 1 „Informacja dotycząca zasad ochrony informacji obowiązujących na podstawie przepisów wewnętrznych Sądu Okręgowego w Białymstoku”: Każda osoba mająca dostęp do informacji chronionych Sądu Okręgowego w Białymstoku jest obowiązana dbać o bezpieczeństwo powierzonych jej do przetwarzania informacji zgodnie z obowiązującymi przepisami o ochronie danych osobowych oraz obowiązującymi w Sądzie przepisami wewnętrznymi, m.in.: (a) chronić informacje podlegające ochronie przed dostępem do nich osób nieuprawnionych, (b) chronić dane przed przypadkowym lub umyślnym zniszczeniem, utratą lub modyfikacją (pełna treść przepisów wewnętrznych do wglądu u Administratora Bezp. Inform. Sądu Okręgowego w Białymstoku). Zgoda na wgląd do akt, wydana przez prezesa Sądu Okręgowego w Białymstoku, nr A-062-49/17.

³¹ Ustawa z dn. 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. 1997, nr 133, poz. 883, ze zm.

lub udostępnianie danych osobom nieupoważnionym, karą grzywny, ograniczenia albo pozbawienia wolności do lat 2, a jeśli sprawca działa nieumyślnie do roku kary pozbawienia wolności. Odpowiedzialność cywilna wiąże się z dobrami osobistymi człowieka, czyli normami zawartymi w przepisach art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego.

2. Postępowania w „trybie wyborczym” w sądach okręgowych w Polsce (2011-2017). Wyniki badań

Na 45 sądów okręgowych w Polsce niemal wszystkie, bo 41 sądów (91%) udostępniło pełne dane dotyczące prowadzonych postępowań w „trybie wyborczym” z art. 111 Kodeksu wyborczego w latach 2011-2017³². Tylko 4 sądy (9%) odmówiły przedstawienia konkretnych informacji³³. Z uzyskanych danych wynika, że od momentu wejścia w życie i obowiązywania Kodeksu wyborczego – do 2017 r. (włącznie), do sądów okręgowych na terenie całego kraju wpłynęło w sumie 1 827 wniosków w „trybie wyborczym”. *Gros* postępowań, w oparciu o art. 111 Kodeksu wyborczego, dotyczyło wyborów samorządowych, to aż 1 635 wniosków w „trybie wyborczym”. Następnie 164 wnioski dotyczyły wyborów do Sejmu i Senatu. Zaledwie 25 wniosków złożonych zostało podczas wyborów prezydenckich. I śladowa liczba, bo tylko 3 wnioski dotyczyły wyborów do Parlamentu Europejskiego.

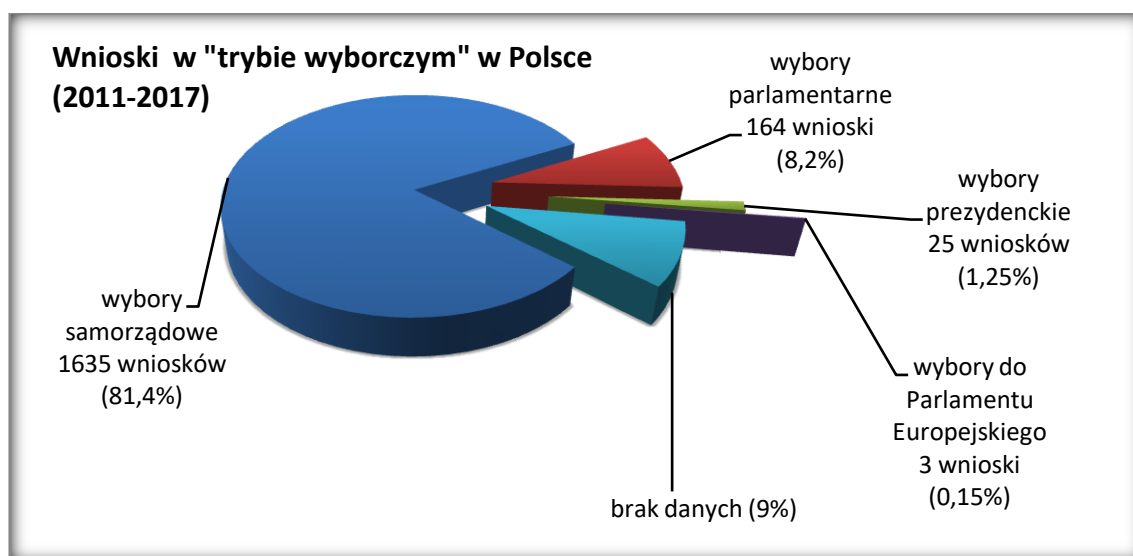
Warto wspomnieć, że na tle pozostałych sądów okręgowych wyróżnia się apelacja warszawska (Sąd Okręgowy Warszawa oraz Sąd Okręgowy Warszawa-Praga); to tam trafiało kilkakrotnie więcej wniosków, w porównaniu do innych sądów okręgowych w Polsce, w każdych wyborach (w wyborach samorządowych – 422 wnioski, w wyborach parlamentarnych – 53 wnioski, w wyborach prezydenckich – 16 wniosków). Wynika to przede wszystkim z faktu większego zagęszczenia ludności i większej liczby

³² Dane uzyskane z sądów okręgowych: (1) apelacja białostocka: SO w Białymstoku, SO w Łomży, SO w Olsztynie, SO w Ostrołęce, SO w Suwałkach; (2) apelacja gdańska: SO w Bydgoszczy, SO w Elblągu, SO w Gdańsku, SO w Słupsku, SO w Toruniu, SO we Włocławku; (3) apelacja katowicka: SO w Częstochowie, SO w Gliwicach, SO w Katowicach; (4) apelacja krakowska: SO w Kielcach, SO w Nowym Sączu, SO w Tarnowie; (5) apelacja lubelska: SO w Lublinie, SO w Radomiu, SO w Siedlcach, SO w Zamościu; (6) apelacja łódzka: SO w Kaliszu, SO w Łodzi, SO w Piotrkowie Trybunalskim, SO w Płocku, SO w Sieradzu; (7) apelacja poznańska: SO w Koninie, SO w Zielonej Górze; (8) apelacja rzeszowska: SO w Krośnie, SO w Przemyślu, SO w Rzeszowie, SO w Tarnobrzegu; (9) apelacja szczecińska: SO w Gorzowie Wielkopolskim, SO w Koszalinie, SO w Szczecinie; (10) apelacja warszawska: SO w Warszawie, SO w Warszawie-Pradze; (11) apelacja wrocławska: SO w Legnicy, SO w Opolu, SO w Świdnicy, SO we Wrocławiu.

³³ Sądy okręgowe, które nie wskazały w odpowiedzi danych, wnioskowanych przez badacza, to: Bielsko-Biała, Jelenia Góra, Kraków i Poznań. W odpowiedziach czytamy przykładowo: „wskazanie konkretnych danych „wymagałoby analizy akt sprawy, co z uwagi na ograniczenia kadrowe, nie jest możliwe”. Pisma z odpowiedziami w posiadaniu autorki niniejszej pracy.

kandydatów w wyborach lokalnych, z kolei w wyborach parlamentarnych czy prezydenckich, stołeczny sąd, jako umiejscowiony najbliżej ośrodków politycznych rozstrzyga partyjnie spory. Poza tym, zgodnie z ustawą o partiach politycznych, to Sąd Okręgowy w Warszawie prowadzi ewidencję partii politycznych, a także dokonuje analizy statutu partii i najlepiej zna specyfikę ich działania, zatem ma mandat do rozstrzygania sporów zwłaszcza w wyborach, w których bywa, że przede wszystkim liczą się nie tyle konkretni kandydaci, co szyldy partyjne.

WYKRES 1. Wnioski w „trybie wyborczym” w Polsce (2011-2017)



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych uzyskanych ze wszystkich apelacji, z 45. sądów okręgowych w Polsce.

Powyższe dane prowadzą do konkluzji, że wybory samorządowe, w których startuje wielu kandydatów i powstaje wiele lokalnych komitetów wyborczych, są tymi wyborami, które w największym stopniu generują postępowania w „trybie wyborczym”. Dla przykładu, tylko w 2014 r. w wyborach samorządowych o 39 536 stanowisk radnych gminy ubiegało się aż 154 590 kandydatów (średnio: czterech kandydatów przypadało na jeden mandat); ogółem zarejestrowano 12 548 komitetów wyborczych wyborców³⁴. Porównując: w wyborach parlamentarnych, do Sejmu wybierano 460 posłów

³⁴ Por. Komunikat PAP z 15 listopada 2014 r., *Dane statystyczne dotyczące wyborów samorządowych*. Zob. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Dane-statystyczne-dotyczace-wyborow-samorzadowych-3237352.html>, dostęp: maj 2018 r.

spośród 7 858 kandydatów, zgłoszonych przez 17 komitetów wyborczych³⁵. Z kolei w wyborach prezydenckich w 2015 r., mieliśmy do czynienia z zaledwie 11 kandydatami na urząd Prezydenta RP. Zatem, im większa liczba kandydatów, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktów, czy też sytuacji spornych podczas kampanii wyborczej, które skutkują wnioskami o sądowe rozstrzygnięcie w „trybie wyborczym”.

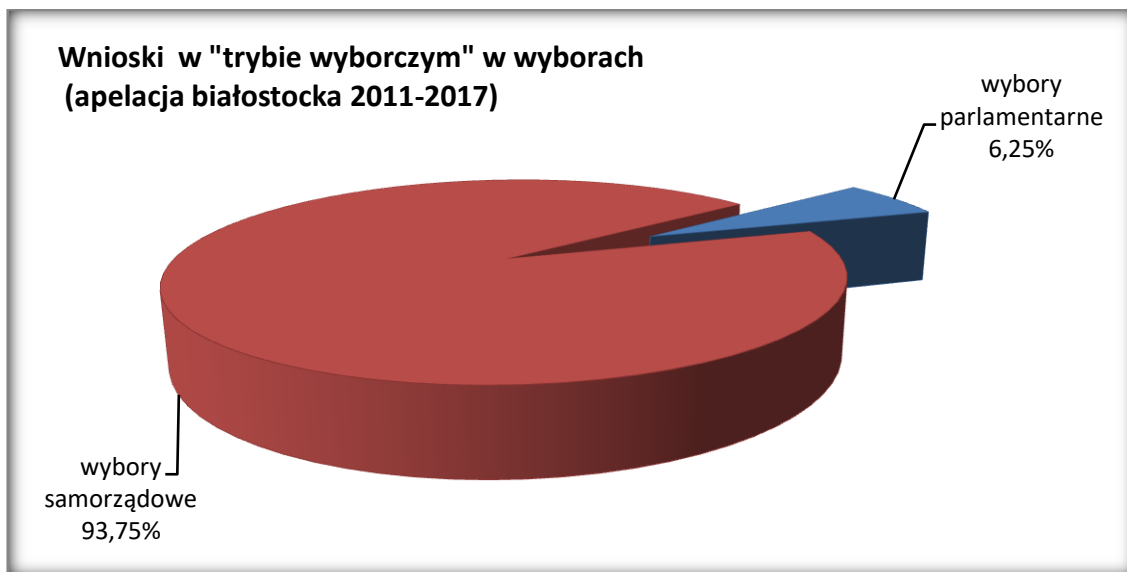
3. Artykuł 111 Kodeksu wyborczego w orzeczeniach sądów apelacji białostockiej (2011-2017)

Od 2011 r. (od czasu obowiązywania uchwalonego Kodeksu wyborczego) do sądów okręgowych apelacji białostockiej wpłynęło w sumie 64 wnioski o wydanie orzeczenia w „trybie wyborczym”. Kwerenda akt sądowych była znacznie szersza i obejmowała ponad sto spraw sądowych, z których część składała się z kilkutomowej dokumentacji, jednak skrupulatne badanie akt pozwoliło na odrzucenie niektórych spraw na etapie wstępnej selekcji, ze względu na brak ścisłego związku z przedmiotowymi rozważaniami. Badaniami objętych zostało 64 wnioski, które zostały złożone w trybie art. 111 Kodeksu wyborczego i w znakomitej większości przeszły każdy etap postępowania sądowego oraz zakończyły się prawomocnym orzeczeniem sądu pierwszej instancji, bądź orzeczeniem również drugiej instancji – to nasza pula badawcza.

Kodeks wyborczy, jak wcześniej wspomniano, został zastosowany już w każdym rodzaju wyborów: parlamentarnych, prezydenckich, samorządowych oraz do Parlamentu Europejskiego. Z uzyskanych danych z akt sądów apelacji białostockiej wynika, iż w przeważającej liczbie wnioski o rozpatrywane w ramach art. 111 Kodeksu wyborczego, dotyczyły wyborów samorządowych – 93,75% przypadków, niewielka zaś część dotyczyła wyborów do Sejmu i Senatu – 6,25% przypadków, podczas pozostałych rodzajów wyborów nie było wniosków w „trybie wyborczym” w sądach okręgowych apelacji białostockiej.

³⁵ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 1731.

WYKRES 2. Wnioski w „trybie wyborczym” w wyborach (apelacja białostocka 2011-2017)



Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań i danych uzyskanych z sądów apelacji białostockiej.

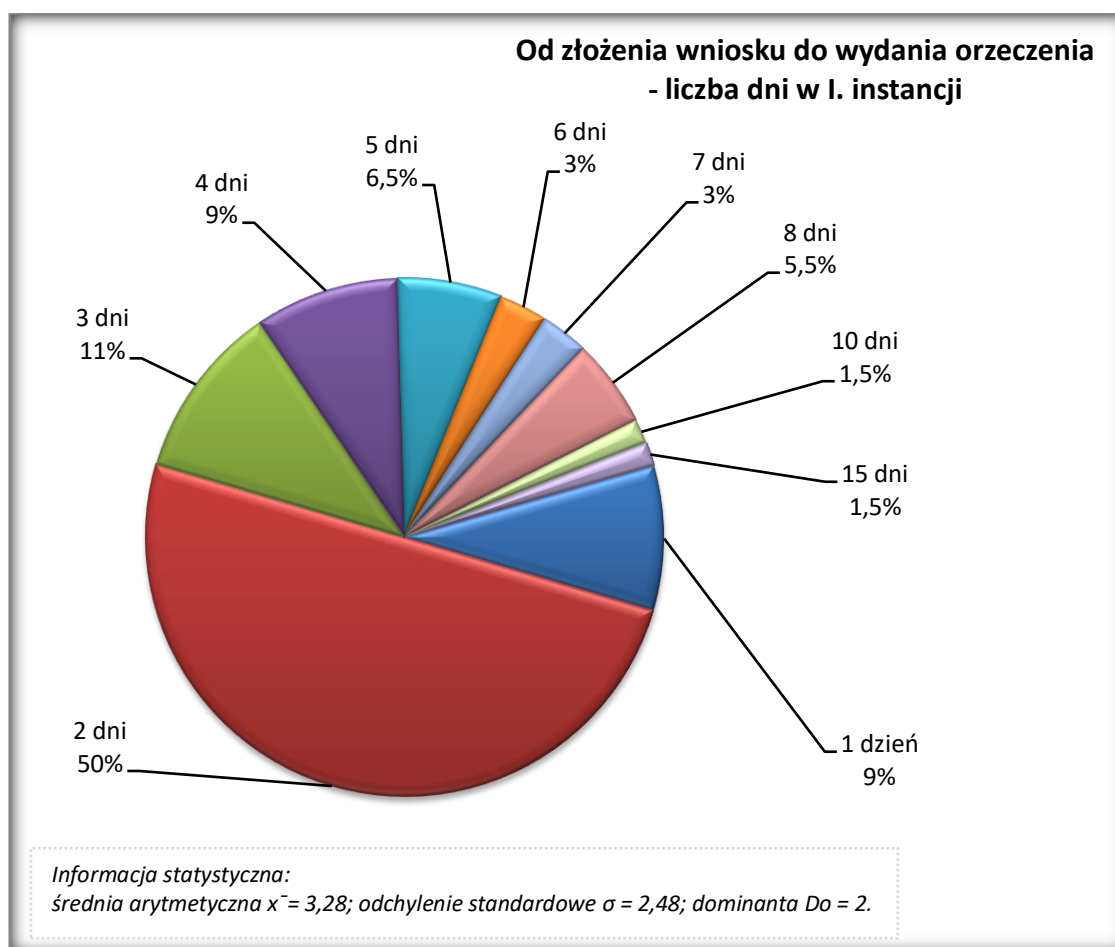
Apelacja białostocka w kampanii wyborczej, pod względem składanych wniosków z art. 111 Kodeksu wyborczego, wpisuje się w krajowy trend; podobnie jak w innych sądach okręgowych na terenie Polski, tak i tu, znakomita większość wniosków dotyczyła wyborów samorządowych, przy niewielkim udziale wniosków z zakresu wyborów parlamentarnych (por. WYKRES 1). Wnioski do sądu w wyborach prezydenckich, czy do Parlamentu Europejskiego pojawiają się sporadycznie w innych sądach okręgowych, zaś w apelacji białostockiej, w ogóle ich nie odnotowano.

Krótkie, określone kodeksowo terminy ścieżki sądowej, mają zagwarantować poznanie orzeczenia sądu w jak najszybszym czasie. Sąd okręgowy ma 24 godziny na rozpatrzenie wniosku, strona ma kolejne 24 godziny na ewentualne zażalenie, sąd apelacyjny ma 24 godziny na wydanie orzeczenia. Zatem, teoretycznie, postępowanie mogłoby zamknąć się w 3 dni, wnioskodawca i uczestnik postępowania powinni w tym czasie poznać orzeczenie sądu, czyli prawomocne orzeczenie dwóch instancji.

Tymczasem wyniki przeprowadzonych badań nie pozostawiają złudzeń, wprawdzie przeciętnie postępowanie trwało 3 dni, ale tylko na etapie pierwszej instancji. Od momentu wpłynięcia wniosku, do momentu wydania postanowienia sądu, mijały średnio 3 dni na etapie sądu okręgowego, czyli na etapie pierwszej instancji. Niewielka część wniosków została rozpatrzona wręcz błyskawicznie, postanowienie sądu zostało wydane tego samego dnia, w którym wpłynął wniosek – 9% przypadków. Dokładnie

połowa postępowań na etapie pierwszej instancji kończyła się w przeciągu 2 dni – 50% przypadków. Przez 3 dni rozpatrywano wnioski w 11% przypadków; z kolei przez 4 dni – w 9% przypadków; 5 dni postępowanie trwało w 6,5% przypadków; przez 6 dni sąd rozpoznawał wniosek w 3% przypadków; przez 7 dni również w 3% przypadków; 8 dni w 5,5% przypadków; aż 10 dni w 1,5% przypadków; 15 dni również w 1,5% przypadków.

WYKRES 3. Od złożenia wniosku do wydania orzeczenia – liczba dni w I. instancji

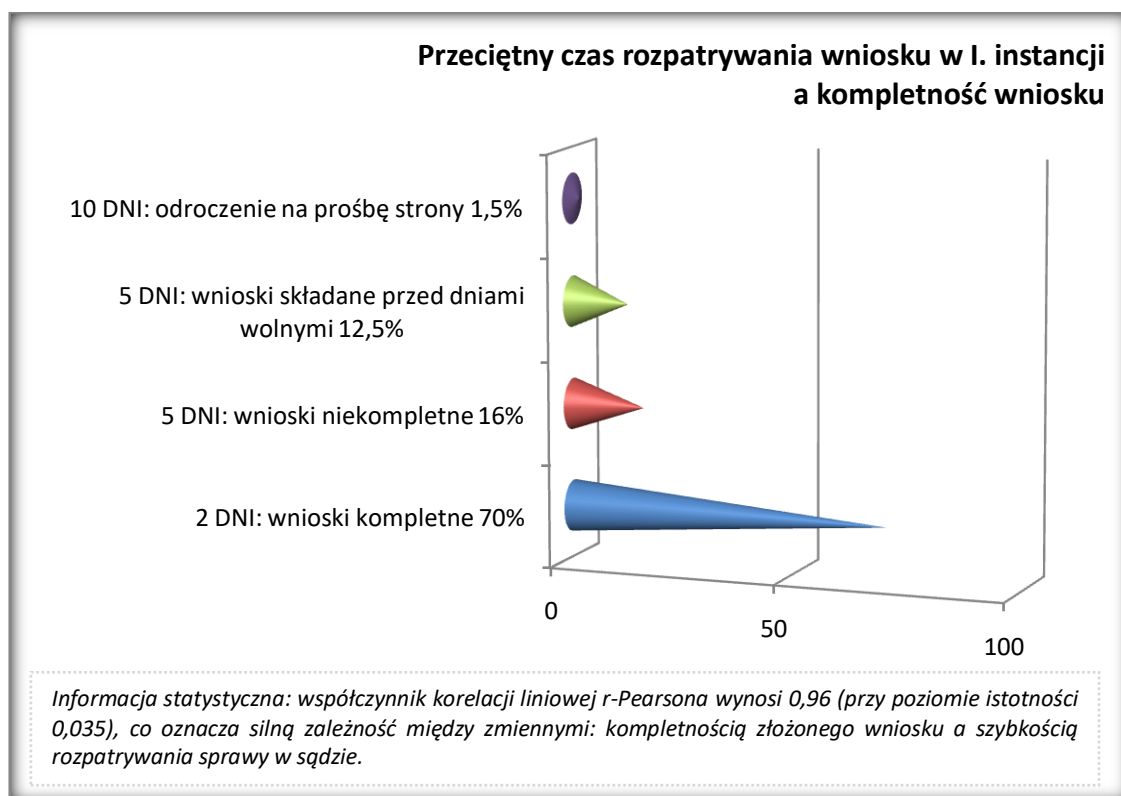


Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań i danych uzyskanych z sądów apelacji białostockiej.

Duże znaczenie przy szybkości rozpatrywania sprawy w sądzie, miała kompletność samego wniosku. Sprawa, w której wnioskodawca złożył pełny wniosek, wskazując przedmiot rozpowszechnienia, informację nieprawdziwą, pełne dane adresowe uczestnika postępowania, toczyła się w sądzie okręgowym szybko, od 1 do maksymalnie 3 dni. Przewlekłość wynikała z żądania uzupełnienia wniosku formułowanego przez sąd (16% przypadków), np. wnioskodawca nie wskazał przedmiotu rozpowszechnienia,

lub nie wskazał danych osobowych uczestnika procesu. W ten sposób, czas rozpatrywania wniosku w sądzie, wydłużył się średnio aż do 5 dni. Co oznacza, że do opóźnienia dochodziło z winy samego wnioskodawcy. Również złożenie wniosku do sądu tuż przed weekendem lub przed świętem państwowym sprawiało, że wniosek był rozpatrywany dużo później, przeciętny termin – 5 dni (12,5% przypadków). Niesprzyjający kalendarz towarzyszył uczestnikom procesów wyborczych zwłaszcza w 2014 r., przed wyborami samorządowymi. Przykładowo, gdy wnioskodawca złożył wniosek do sądu w piątek 7 listopada, rozprawa była wyznaczana przez sąd dopiero na 12 listopada w środę (8-9 listopada przypadła na sobotę i niedzielę, a 11 listopada było święto narodowe). W tej kwestii wina dopuszczenia do przewlekłości postępowania spoczywa na sądzie. W 1,5% przypadków doszło do odroczenia rozprawy na prośbę samych zainteresowanych stron, co wydłużało postępowanie przeciętnie do 10 dni.

WYKRES 4. Przeciętny czas rozpatrywania wniosku w I. instancji, a kompletność wniosku



Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań i danych uzyskanych z sądów apelacji białostockiej.

Konkluzja wynikająca z przedstawionych danych jest następująca: zaistniała widoczna i silna zależność między składaniem wniosku bez konieczności uzupełniania, a

szybkością rozpatrywania wniosku przez sąd. Uzupełnienie wniosku opóźniało rozpoczęcie rozprawy, a tym samym wydanie postanowienia przez sąd pierwszej instancji. Zatem wnioskodawcy, zanim złożą wniosek do sądu o ukaranie, powinni dokładnie skupić się na treści art. 111 Kw i zgodnie z nim, niemalże kopiując tekst przepisu, wskazać swoje przemyślane żądania, dowody i osobę uczestnika procesu. W przeciwnym razie tryb sądowy może się znacząco wydłużyć, a to oznacza wydanie orzeczenia w późniejszym, być może mniej korzystnym dla wnioskodawcy terminie.

Złożony do sądu kompletny wniosek lub odpowiednio szybko uzupełniony przez wnioskodawcę, powodował wyznaczenie przez sąd terminu rozprawy i powiadomienie zainteresowanych. W 86% przypadków rozprawa trwała przeciętnie 1 godz. 40 min., w tym: najkrócej rozprawa wyborcza trwała w sądzie 9 min., najdłużej – 5 godzin 28 min. W 14% przypadków do rozprawy ostatecznie nie doszło z różnych powodów: wnioskodawca wycofała wniosek, sąd wydał orzeczenie bez konieczności przeprowadzania rozprawy, albo sąd nie nadał sprawie biegu ze względu na nieuzupełnienie wniosku przez wnioskodawcę, mimo zawiadania sądu.

Tab.12 Przeciętny czas trwania rozprawy

Rozprawa wyborcza czas trwania	% spraw	Rozprawa wyborcza przeciętny czas trwania rozprawy
> 1 h	30%	27 min.
> 1h < 3h	45%	1 h 52 min.
> 3h < powyżej 5h	11%	4 h 16 min.
bez rozprawy	14%	- wycofany wniosek przez stronę - postanowienie sądu bez rozprawy - nie nadanie biegu ze względu na brak uzupełnienia wniosku
<i>Informacja statystyczna (w min.): $\bar{x} = 99,58$; $\sigma = 76,8$; $Mo = 81$.</i>		

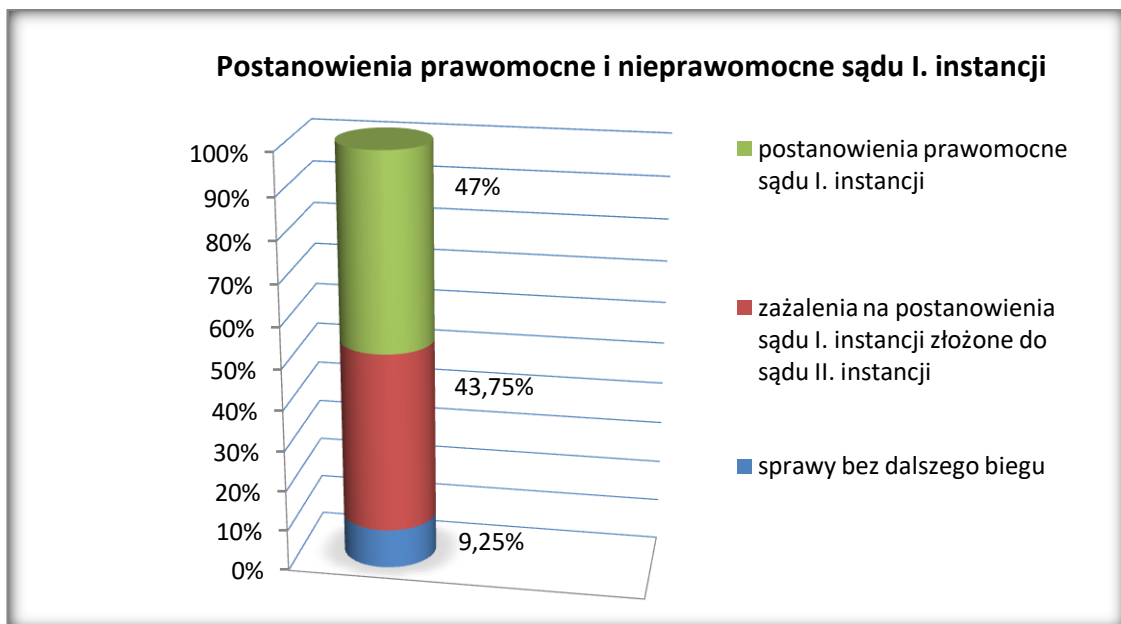
Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań i danych uzyskanych z sądów apelacji białostockiej.

Sądy rozpatrujące wnioski w „trybie wyborczym”, skupiały się na szybkości w podejmowaniu decyzji. Prawie wszystkie badane sprawy zaczynały się i kończyły na jednej rozprawie, (wyjątek, 1,5% przypadków odroczenia ze względu na prośbę stron). W $\frac{3}{4}$ przeprowadzanych rozpraw w sądzie (w sumie 75% przypadków), rozprawy koń-

czyły się w czasie krótszym niż 3 godziny. W prawie co dziesiątym postępowaniu (11% przypadków) rozprawa trwała dłużej, ponad 3 godziny.

W niemalże połowie spraw (47% przypadków), orzeczenie sądu pierwszej instancji było ostateczne, żadna ze stron nie składała zażalenia na postanowienie sądu okręgowego. Z akt sądowych wynika, że takie orzeczenia uzyskiwały status prawomocnych po 4 dniach. Kolejne sprawy (43,75% przypadków) miały swój dalszy bieg, wnioskodawca lub uczestnik postępowania składał zażalenie na postanowienie sądu okręgowego do Sądu Apelacyjnego. Pozostałe (9,25% przypadków) to wnioski wycofane w ogóle z sądu przez wnioskodawcę lub (jak wynika z akt sądowych) pozostawione bez dalszego biegu ze względu na brak uzupełnienia wniosku przez stronę.

WYKRES 5. Postanowienia prawomocne i nieprawomocne sądu I. instancji



Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań i danych uzyskanych z sądów apelacji białostockiej.

Biorąc pod uwagę tylko te przypadki, które w formie zażaleń trafiały do Sądu Apelacyjnego, trzeba przyznać, że były rozpatrywane dość szybko (75% przypadków): albo zażalenie było rozpatrywane tego samego dnia, w którym wpłynęło do sądu i postępowanie kończyło się prawomocnym orzeczeniem (43%), albo od momentu złożenia zażalenia w Sądzie Apelacyjnym, do momentu wydania prawomocnego postanowienia sądu drugiej instancji, mijały 2 dni (32%). Pozostałe zażalenia miały swój bieg w Sądzie Apelacyjnym przez 3 dni (11% przypadków), 4 dni (7% przypadków), 5 dni (3,5% przypadków), bądź 6 dni (3,5% przypadków).

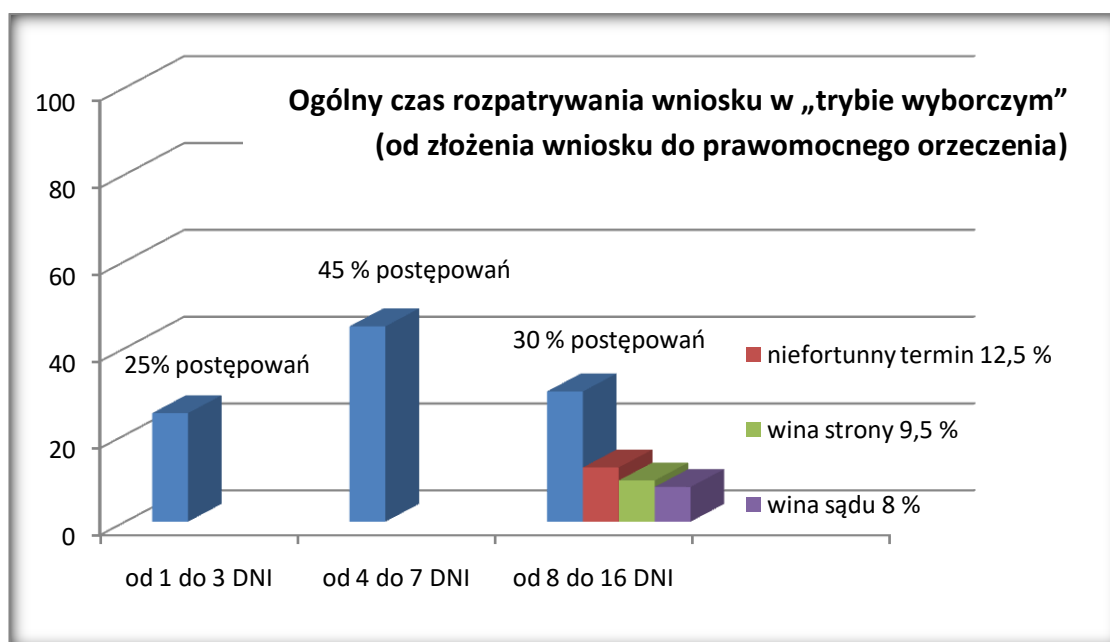
Tab. 13 Czas rozpatrywania wniosku w sądzie II. instancji

Czas rozpatrywania wniosku w sądzie II. instancji (od momentu wpłynięcia wniosku – do chwili prawomocnego postanowienia sądu)	liczba dni	% spraw
	1 dzień	43%
	2 dni	32%
	3 dni	11%
	4 dni	7%
	5 dni	3,5%
	6 dni	3,5%

Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań i danych uzyskanych z sądów apelacji białostockiej.

Reasumując: czas rozpatrywania wniosku na etapie pierwszej i drugiej instancji, od momentu wpłynięcia wniosku do sądu okręgowego, poprzez wyznaczenie i trwanie rozprawy, po złożenie zażalenia na postanowienie sądu, aż do momentu wydania prawomocnego orzeczenia w apelacji, wyniósł przeciętnie – 6 dni. Tylko w 25% wszystkich przypadków udało się zakończyć sprawę w krótkim terminie, w dwóch instancjach, co trwało od 1 do 3 dni. W 45% przypadków postępowanie toczyło się dłużej, od 4 do 7 dni. W 30% przypadków od złożenia wniosku, do uzyskania prawomocnego orzeczenia w dwóch instancjach, mijało od 8 do nawet 16 dni.

WYKRES 6. Ogólny czas rozpatrywania wniosku w „trybie wyborczym” (od złożenia wniosku do prawomocnego orzeczenia)



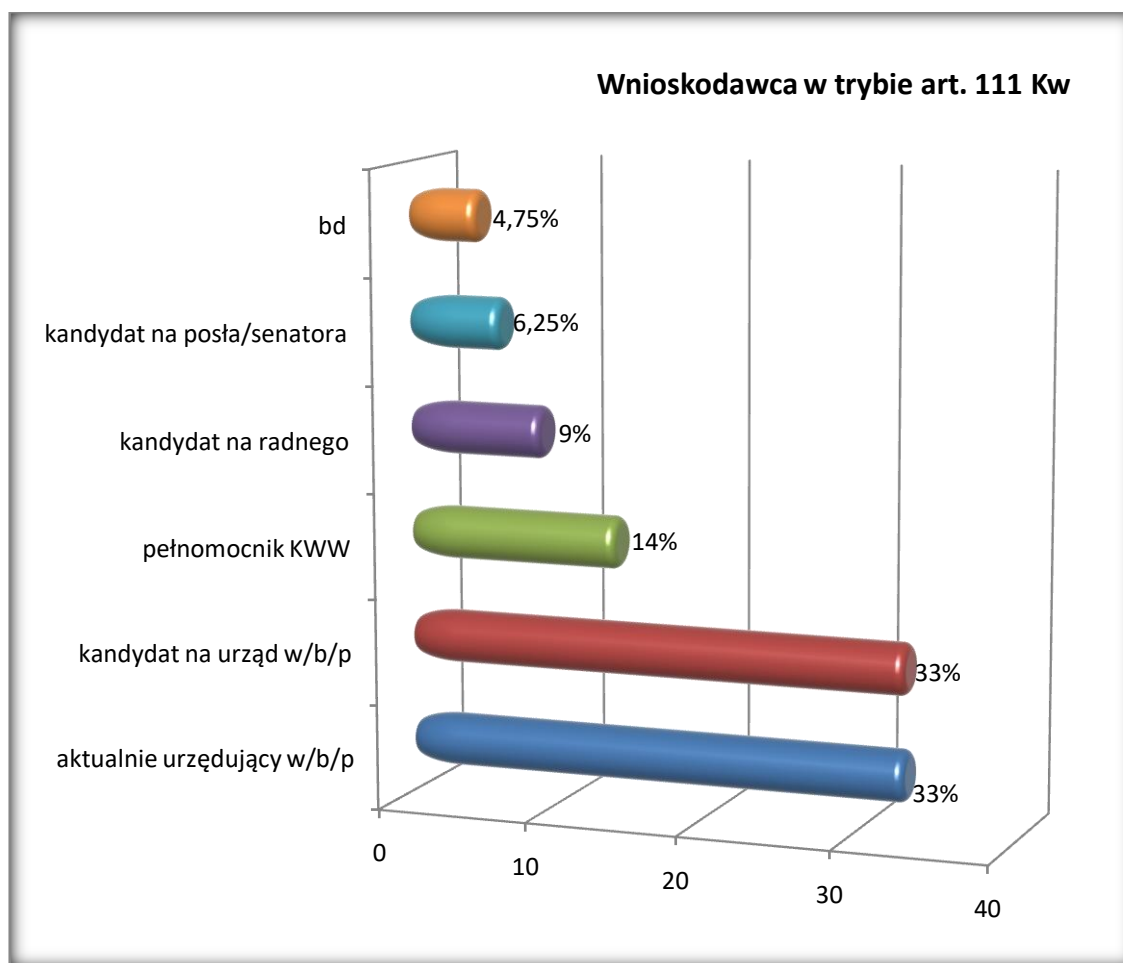
Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań i danych uzyskanych z sądów apelacji białostockiej.

Warto skupić się na wyjaśnieniu, dlaczego w co trzeciej sprawie dochodziło do przewlekłości? Opierając się na danych z akt sądowych, te przypadki można wytłumaczyć następująco. Otóż w części spraw, to wnioskodawca wybrał niefortunny dla siebie termin złożenia wniosku, ponieważ oprócz weekendu, w tygodniu pojawił się również ustawowy dzień wolny (np. 11 listopada), przez co w sądach pracowano w okrojonym składzie. A gdy już zapadło orzeczenie w sądzie okręgowym, złożone zażalenie do Sądu Apelacyjnego trafiało tuż przed kolejnym weekendem (12,5%). Część spraw trwała tak długo, gdyż to strona postępowania ociągała się ze złożeniem wniosku do Sądu Apelacyjnego, w efekcie czego, z własnej winy część procesujących się doprowadziła do przewlekłości postępowania, które w założeniu ma być szybkie (9,5% przypadków). W pozostałych sprawach, to sądy wyznaczały wnioskodawcy odległe terminy, które prowadziły do nadmiernego przedłużenia zakończenia postępowania (8% przypadków).

Przeprowadzona kwerenda akt sądowych pozwoliła na określenie, jakie podmioty uczestniczą w postępowaniach wyborczych. Kto wnioskuje o sądowe ukaranie w „trybie wyborczym” i kogo? Jakie kategorie uczestników wyborów są wnioskodawcami, a jakie uczestnikami procesu³⁶? Ze zbadanych wniosków składanych w trybie art. 111 Kodeksu wyborczego wynika, że najczęściej wnioskodawcą był aktualnie urzędujący władarz gminy lub miasta – wójt/burmistrz/prezydent – 33% badanych przypadków. On z kolei najczęściej, bo w 2/3 takich postępowaniach, żądał we wniosku kary dla nowego kandydata, konkurenta w wyborach o stanowisko wójta/burmistrza/prezydenta. Dokładnie tyle samo wniosków o ukaranie składał nowy kandydat na stanowisko władarza gminy/miasta – 33% badanych przypadków. Przy czym on chętniej, to znaczy w 1/2 przypadków, wnioskował o karę dla kolejnego, innego kontrkandydata na urząd wójta/burmistrza/prezydenta. W 14% przypadków wnioskodawcą był pełnomocnik komitetu wyborczego wyborców. A w 9% przypadków chodziło o wnioski składane przez kandydata na stanowisko radnego gminy/miasta. 6,25% badanych przypadków, to wnioski składane do sądu przez kandydata na posła/senatora. W 4,75% przypadków brak danych (bd), gdyż wnioskodawca nie określił we wniosku swojego statusu.

³⁶ Warto wyjaśnić, iż w przedstawianych zestawieniach statystycznych dane nie będą się sumowały do wartości 100%, gdyż w niektórych sprawach wnioskodawcy wnosili o jednoczesne ukaranie kilku uczestników wyborów (np. kandydata, pełnomocnika komitetu wyborczego i dziennikarza).

WYKRES 7. Wnioskodawca w trybie art. 111 Kw

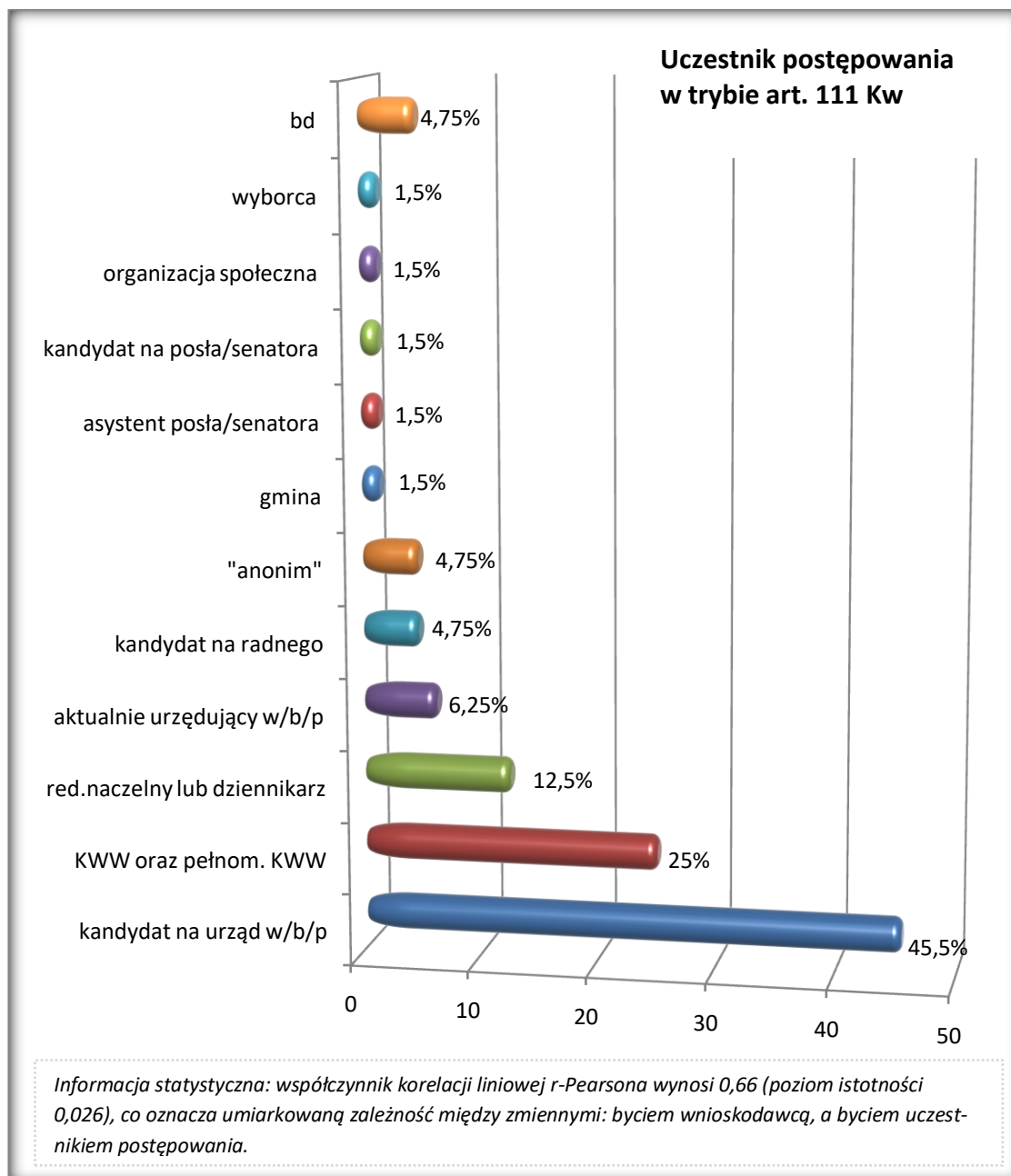


Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań i danych uzyskanych z sądów apelacji białostockiej.

Z kolei najczęściej, uczestnikiem postępowania w „trybie wyborczym”, wskazywanym zarówno przez aktualnego wójta/burmistrza/prezydenta, jak i pełnomocnika komitetu wyborczego wyborców, czy przez kontrkandydatów, był inny kandydat na wójta/burmistrza/prezydenta – to aż 45,5% badanych przypadków. Dalej, komitet wyborczy wyborców oraz pełnomocnik komitetu byli uczestnikami postępowania w 25% przypadków. W 12,5% przypadków wnioskowano o ukaranie redaktora naczelnego pisma lub dziennikarza, czyli autora artykułu, który ukazał się w prasie. Aktualny, urzędujący wójt/burmistrz/prezydent rzadko był uczestnikiem postępowania (6,25% przypadków). W 4,75% przypadków uczestnikiem procesu był kandydat na radnego. Podobnie w 4,75% przypadków, uczestnikiem procesu była anonimowa osoba, wnioskodawca nie był w stanie określić kim jest „anonim”, którego ukarania w swoim wniosku żąda od sądu. W nielicznych przypadkach wnioskodawca chciał by sąd wymierzył karę: gminie (1,5% przypadków), asystentowi posła/senatora z konkretnej partii poli-

tycznej (1,5% przypadków), kandydatowi na posła/senatora (1,5% przypadków), organizacji społecznej (1,5% przypadków), a nawet wyborcy (1,5% przypadków). W 4,75% przypadków brak danych (bd), gdyż wnioskodawca nie uzupełnił wniosku.

WYKRES 8. Uczestnik postępowania w trybie art.111 Kw



Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań i danych uzyskanych z sądów apelacji białostockiej

Uogólniając, istnieje zależność między tym, kto wnioskuje o ukaranie, a tym, kto ma zostać ukarany. Najczęściej i najchętniej procesującą się grupą są nowi kandydaci na urząd wójta/burmistrza/prezydenta. Często składają wnioski o ukaranie, a jesz-

cze częściej sami są wskazywani jako uczestnicy postępowania. Aktualnie urzędujący wójt/burmistrz/prezydent często wnioskował o ukaranie, natomiast rzadko był uczestnikiem postępowania. Pełnomocnicy komitetów wyborczych oraz komitety wyborcze składały wnioski o ukaranie, ale niemal dwukrotnie częściej to dla nich wnioskodawcy żądali kary. Interesującą kategorią wskazywanych uczestników postępowania były osoby anonimowe, wnioskodawcy w swoich żądaniach wnosili, aby w tym krótkim, przedwyborczym czasie, to sąd odnalazł anonimową osobę, ustalił jej dane i adres, a następnie wydał odpowiednie orzeczenie, oczywiście zgodne z oczekiwaniami wnioskującego – w żadnym z badanych przypadków sąd nie był w stanie sprostać oczekiwaniom wnioskodawcy, nie udało się ustalić w „trybie wyborczym” twórców „anoni-mów”.

Sięgnijmy ponownie do treści art. 111 Kodeksu wyborczego, który mówi o materiałach wyborczych, a w szczególności: plakatach, ulotkach, hasłach, wypowiedziach lub innych formach prowadzenia agitacji wyborczej, rozpowszechnianych również w prasie. A konkretnie wskazuje na informacje nieprawdziwe, zawarte w tychże materiałach wyborczych. W jednym z orzeczeń, sąd okręgowy dokonywał wykładni przepisu, aby zarówno wnioskujący, jak i uczestnik postępowania mieli jasność, czym jest „informacja nieprawdziwa”, jak należy ją rozumieć i interpretować: „Gwoli zadośćuczynienia prawa wyborców do informacji rzetelnych i nie przedstawiających okoliczności wpływających na motywy podejmowanych decyzji w trakcie wyborów w sposób wy-paczony, zniekształcony i tym samym naruszający dostęp do informacji wyborczej prawdziwej i niezmanipulowanej. Taki jest normatywny sens i cel przepisu, który tworzy-c ma swoiste zręby zasad równych praw i uczciwej walki politycznej. (...) nie jest koniecznym przypisanie autorowi informacji zawartej w materiale celowego wprowadzenia wyborców w błąd. Warunkiem bowiem skutecznego powołania się i tym samym zastosowania przepisu art.111 Kodeksu wyborczego jest podanie informacji nieprawdziwej, co oznacza iż musi to być okoliczność faktyczna poddająca się weryfikacji pod kątem możliwości przypisania jej prawdy lub fałszu, przy czym nie jest tu (za wyjąt-kiem pewnych sytuacji) istotnym zła wola, jaką można przypisać osobie kandydującej, względnie autorowi materiału, a jedynie nieprawdziwość informacji i jej, co najmniej potencjalny, wpływ na wynik głosowania”³⁷.

³⁷ Postanowienie SO w Suwałkach, INs 327/14.

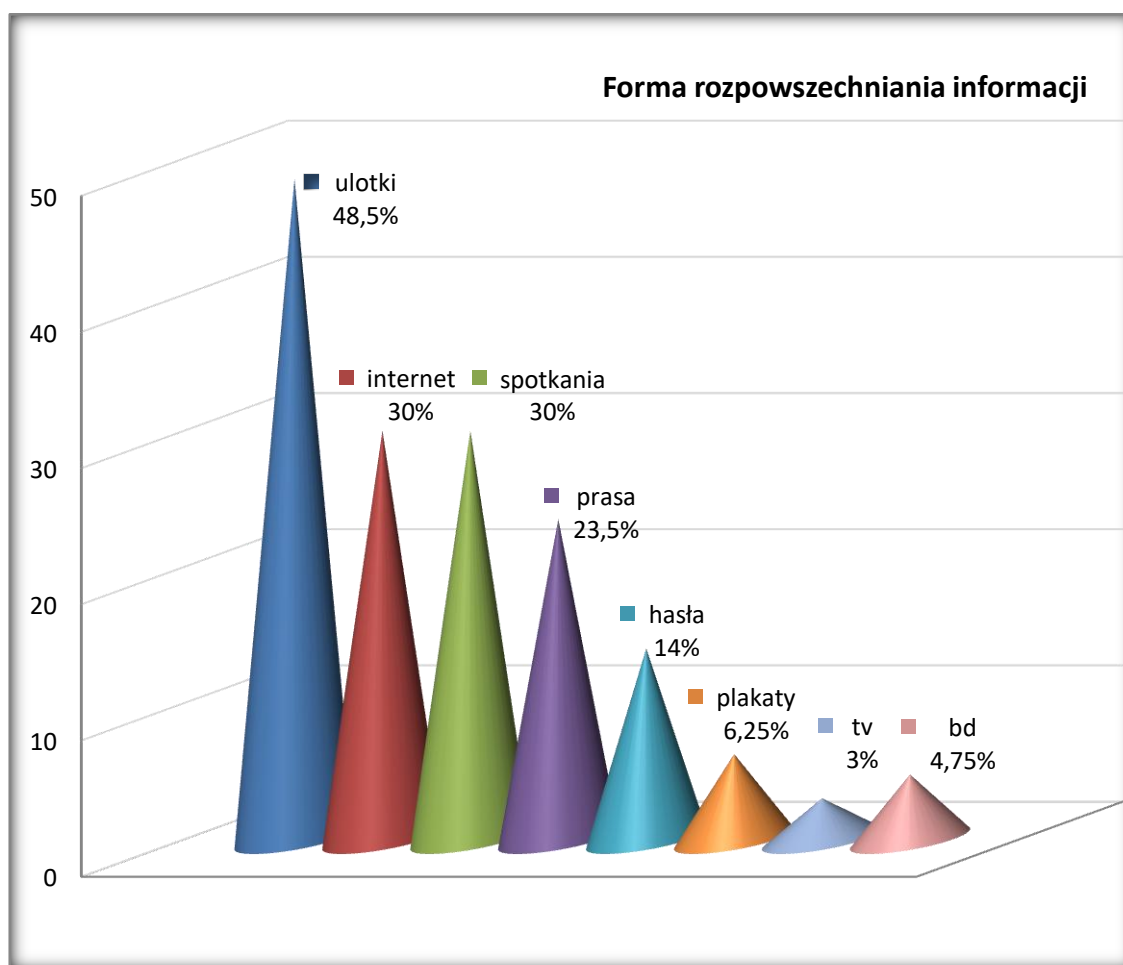
Przy interpretacji informacji nieprawdziwej, art. 111 Kw należy czytać łącznie z art. 105 Kw, który definiuje agitację wyborczą oraz z art. 109 Kw, który tłumaczy, że materiałem wyborczym jest każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami. Zatem, aby wydać stosowne orzeczenie, sąd musi najpierw dokonać ustaleń, czy przedstawiony materiał dotyczy okresu kampanii wyborczej? I czy dany materiał w ogóle można zakwalifikować jako materiał wyborczy? W jednym z uzasadnień postanowienia, sąd potwierdzał trudności z określeniem, czy rozpowszechniony materiał może w ogóle podlegać pod przepisy Kodeksu wyborczego. Z tego względu, iż „definicja materiału wyborczego pozostaje w pewnej kolizji z definicją «agitacji wyborczej», z której wyłączone są «informacje». Zgodnie bowiem z art. 105 [...] agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie, do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. Agitację wyborczą można prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego na zasadach, w formach i miejscach, określonych przepisami kodeksu. W świetle powyższego stwierdzić należy, że możliwe jest takie sformułowanie hasła wyborczego (ulotki), w którym nie będzie informacji (np. polecenie głosowania na określonego kandydata), a wtedy, interpretując ściśle, można nie zakwalifikować takiej ulotki jako «materiału wyborczego»”³⁸.

Z przeprowadzonych badań wynika³⁹, że wnioskodawcy najczęściej wskazali na nieprawdziwe informacje zawarte w ulotkach komitetów wyborczych i kandydatów (48,5% przypadków). Nieprawdziwe informacje, według wnioskodawców tyle samo razy pojawiały się w publikacjach internetowych (30% przypadków), jak i podczas spotkań wyborczych (również 30% przypadków). Prawie ¼ nieprawdziwych informacji, miała pojawić się w prasie, zarówno niezależnej, jak i w samorządowej (23,5% przypadków). Wskazywano też nieprawdziwe informacje w postaci haseł wyborczych (14% przypadków), plakatów wyborczych (6,25% przypadków). Tylko w 3% przypadków chodziło o nieprawdziwe informacje zawarte w programie telewizyjnym. W 4,75% przypadków brak danych.

³⁸ Postanowienie SO w Suwałkach, INs 117/13.

³⁹ Dane statystyczne nie sumują się do wartości 100%, gdyż wnioskodawcy mogli wskazać i wskazywali niejednokrotnie kilka sposobów rozpowszechnienia spornej informacji.

WYKRES 9. Forma rozpowszechniania informacji



Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań i danych uzyskanych z sądów apelacji białostockiej.

Warto sięgnąć do akt sądowych, aby wskazać, o jakie konkretnie informacje nieprawdziwe chodziło wnioskodawcom. Najczęściej we wnioskach zarzucano rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji w podobnych kwestiach i w podobnej formie, dlatego zostały potraktowane zbiorczo, od tych najczęściej, do tych najrzadziej występujących w aktach badanych spraw.

1) Ulotki o kondycji samorządu: gmina ma być rzekomo zadłużona, a wójt nie ujawnia skali tego zadłużenia w obawie przez przegraną w wyborach; gmina nie rozwija się; kandydat nie zrealizował obietnic danych przy poprzednich wyborach; wójt/burmistrz/prezydent celowo wstrzymał wydawanie gazety gminnej, aby mieszkańcy nie mieli wiedzy o sytuacji w gminie; wójt/burmistrz/prezydent zarabia za dużo, a gmina przez to biednieje. Warto dodać, że nieco ponad połowa tych przypadków zakończyła się wnioskami o ukaranie wysuwanymi przez aktualnie urzędującego wójta/burmistrza/prezydenta. W jednym z orzeczeń sąd stwierdził: „rozpowszechnianie

ulotki wyborczej dyskredytującej przeciwnika jest formą agitacji wyborczej w formie negatywnej. Działania takie zmniejszają wszak szansę kandydata na uzyskanie dobrego wyniku wyborczego”⁴⁰.

Na prowadzenie kampanii negatywnej niejednokrotnie zwracała uwagę Państwowa Komisja Wyborcza (m.in. w oświadczeniu z 29 sierpnia 2011 r.), apelując do wszystkich uczestników wyborów „o przestrzeganie umiaru w prowadzonych działaniach agitacyjnych. Nawet najbardziej krytyczne opinie i oceny, przedstawiane w tzw. kampanii negatywnej, powinny być wyrażane przy użyciu słów i środków ekspresji, które nie naruszają dobrze pojętych granic kultury politycznej, a tym bardziej przepisów prawa. Ostre i pryncypialne spory programowe nie powinny wiązać się z naruszeniem dóbr osobistych, w tym przede wszystkim godności poddawanych krytyce przeciwników politycznych. Uczestnicy dyskursu publicznego korzystając w kampanii wyborczej z wolności słowa, powinni pamiętać także o odpowiedzialności za słowo”⁴¹.

2) Wypowiedzi na publicznych spotkaniach. Zarzuty pod adresem komitetów i kandydatów formułowane były na sesji rady miasta czy gminy, na spotkaniach w mniejszych gronach, podczas publicznych debat przedwyborczych. Padały słowa o kandydatach: „że jest złodziejem”, „że kiedyś popełnił przestępstwo”, „że prowadzi kampanię za tajne pieniądze”. W jednej ze spraw, wnioskodawca we wniosku określił uczestnika procesu mianem „banku informacji nieprawdziwych”.

3) „Anonimy” o cechach osobistych kandydata: kandydat jest „słaby”, nie nadaje się na stanowisko; jest przebiegły i chytry; padają podejrzenia, że korumpował ludzi, np. „kupował głosy za wódkę”. Połowa zarzutów miała paść na forach internetowych, tj. w anonimowych komentarzach pod opisem jakiegoś wydarzenia na portalu społecznościowym lub artykułem internetowym. Jednak, jak zauważył sąd, w okresie kampanii wyborczej kandydaci są bardziej wyczuleni na krytykę, a przecież „nie sposób twierdzić, że wszelkie wypowiedzi na temat osoby kandydującej, tylko z uwagi na fakt, że trwa kampania wyborcza, uzyskują przymiot materiału wyborczego”⁴². Pozostałe „anonimy”, to informacje na ulotkach, pochodzące od nieoznaczonego komitetu wyborczego. Pojawiła się też w aktach spraw intrygująca, czarno-biała, odbita na kserokopiarce rozpowszechniania ulotka, na której anonimowy autor opisał historię w formie przypowieści, a ulotkę zatytułował „podanie ludowe”. Jej „bohaterem” jest kandydat, właści-

⁴⁰ Postanowienie SO w Białymstoku, INs 215/14.

⁴¹ *Biuletyn Informacyjny PKW*, „Przegląd Wyborczy” 2011, nr 6-8, s. 51.

⁴² Postanowienie SO w Ostrołęce, INs 142/14.

ciel okolicznego zakładu pogrzebowego, który miał rzekomo okradać groby, aż pewnej nocy, podczas niecnego procederu, przestraszył się ryczącej krowy, którą inny złodziej, pozostawił w świeży przygotowanym grobie „na przechowanie”, co oczywiście było horrorem dla kandydata. Bez wątplenia celem tego typu anonimowej informacji, było ośmieszenie kandydata i jego skompromitowanie.

4) Publikacje prasowe: wnioskodawcy wskazali na nieprawdziwe informacje zawarte w treści artykułów prasowych w gazetach lub w wydaniach internetowych prasy. Przykładowo, autor krytycznie opisywał w artykule zachowanie kandydata, który w głosowaniu w Sejmie sprzeciwił się obywatelskiemu projektowi antyaborcyjnemu, insynuując, iż kandydat forsuje „politykę śmierci”. W innej sprawie, pod krytycznym artykułem na temat nieudolnie prowadzonej na miejskim targowisku kampanii jednego z kandydatów, podpisał się redaktor naczelny pisma, przy czym sam był kandydatem w wyborach. W tej sytuacji sąd zauważył, że problematyka kandydowania dziennikarzy w wyborach, a uściślając wpływ faktu kandydowania na działalność zawodową dziennikarza jest od lat mocno dyskusyjna. „Przyjmuje się, że dziennikarz, jeśli nie powinien zawiesić swojej działalności prasowej na czas trwania kampanii wyborczej, to powinien – co najmniej – ujawnić odbiorcom swoich wypowiedzi fakt kandydowania w takich wyborach”⁴³.

W innej spornej sytuacji, przedstawiciel stowarzyszenia X, na kilka dni przed rozpoczęciem kampanii wyborczej, opublikował na stronie internetowej dokument, nieprawomocny wyrok sądu pierwszej instancji, zgodnie z którym kandydat Y został skazany za posiadanie nieznacznej ilości narkotyków. Autor publikacji opatrzył dokument pytaniem publicznym do kandydata Y: „czy posiadał narkotyki?” Sąd podczas prowadzenia postępowania w „trybie wyborczym” w pierwszej instancji uznał, *primo* wyrok karny jest nieprawomocny, więc publikacja godziła w dobre imię kandydata w wyborach, *secundo* wprawdzie publikacja miała miejsce przed rozpoczęciem kampanii, ale już w jej trakcie mogła zostać swobodnie wycofana przez autora – przedstawiciela stowarzyszenia X. Tymczasem Sąd Apelacyjny dokonał korekty takiego wniosku, gdyż „*ratio legis* przepisów Kodeksu wyborczego nie jest [...] ochrona dóbr osobistych kandydatów, a jedynie prawo wyborców do otrzymywania rzetelnych informacji związanych bezpośrednio z toczącą się kampanią wyborczą. Objęcie „trybem wyborczym” wszystkich, a zatem również opublikowanych przed kampanią wyborczą i z nią nie-

⁴³ Postanowienie SO w Ostrołęce, INs 124/14.

związanych, informacji dotyczących osób, które zdecydowały się kandydować w wyborach stanowiłoby zatem nadużycie prawa i byłoby ograniczeniem konstytucyjnie zagwarantowanej wolności wypowiedzi”⁴⁴.

5) Billboardy z fałszywymi hasłami. W jednym z przypadków wnioskodawca wskazał, że kontrkandydat nie ma poparcia popularnego polityka, z którym prezentuje się na billboardzie. Innym razem wnioskodawca zarzucał konkurencyjnemu komitetowi wyborczemu wyborców, że ma taką samą nazwę jak jego nazwisko, przez co wprowadza w błąd wyborców.

6) Pozostałe, to pojedyncze przypadki, jakie występują w sądowych wnioskach o ukaranie w trybie art. 111 Kodeksu wyborczego. Pojawił się zarzut, że gmina wykorzystwała własną stronę internetową, aby szkalować kontrkandydatów. W innej sprawie padł zarzut, że podczas telewizyjnej debaty wyborczej kandydat określił kontrkandydata, jako związanego z konkretną partią polityczną, tymczasem kandydat określa się i został zarejestrowany jako „niezależny”. Pojawił się też zarzut w stosunku do kandydata i jego komitetu wyborczego o bezprawnie wykorzystanie na swoich ulotkach herbu miasta. W innej sprawie stowarzyszenie wprowadzało wyborców w błąd, co do swoich związków z komitetem wyborczym wyborców o identycznej nazwie.

Kodeks wyborczy wyraźnie określa, czego może zażądać wnioskodawca od uczestnika postępowania, przypomnijmy: zakazu rozpowszechniania nieprawdziwych informacji, przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje, nakazu sprostowania, nakazu publikacji odpowiedzi, nakazu przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone, nakazu zapłaty kwoty do 100 000 zł na cele społeczne. Wnioskodawca może wyrazić kilka żądań równoległe⁴⁵, to od niego zależy jaka, jego zadaniem, forma będzie adekwatna do naruszenia, jakie powstało wskutek pojawienia się fałszywych informacji.

Z akt sądowych wynika, iż zakazu rozpowszechniania informacji, zdaniem wnioskodawców nieprawdziwej, domagała się zdecydowana większość – 86% badanych przypadków. Sprostowania zażądano niemal tyle samo razy – 81% badanych przypadków; w szczególności, wnioskodawca chciał sprostowania: w prasie (45,25% przypadków), w internecie oraz na Facebooku (17% przypadków), na tablicach gminnych i sołeckich (11% przypadków) sprostowanie miało pojawić się w lokalnej telewizji

⁴⁴ Postanowienie SA w Białymstoku, IACz 1391/14.

⁴⁵ Wyniki nie sumują się do wartości 100%, gdyż w jednym wniosku mogło pojawić się kilka żądań.

i radiu (4,5% przypadków), sprostowanie miało zostać dostarczone przez Poczta Polska listami poleconymi do wszystkich mieszkańców danej gminy na koszt ukaranego (3,25% przypadków).

Wydaje się warte odnotowania, iż nie zawsze żądanie sprostowania odpowiadało formie rozpowszechnienia informacji. Na przykład w połowie przypadków „obraza” w internecie, zwłaszcza na portalu społecznościowym, spotykała się z żądaniem wnioskodawcy, aby sprostował informacje nie tylko w internecie, ale również na kilkudziesięciu tablicach gminnych i sołeckich, na terenie całej gminy, oczywiście na własny koszt. Wygląda na to, że mimo rozwoju technologii, sprostowanie na tablicy gminnej jest uważane za mniej ulotną i bardziej dotkliwą karę dla przeciwnika wyborczego.

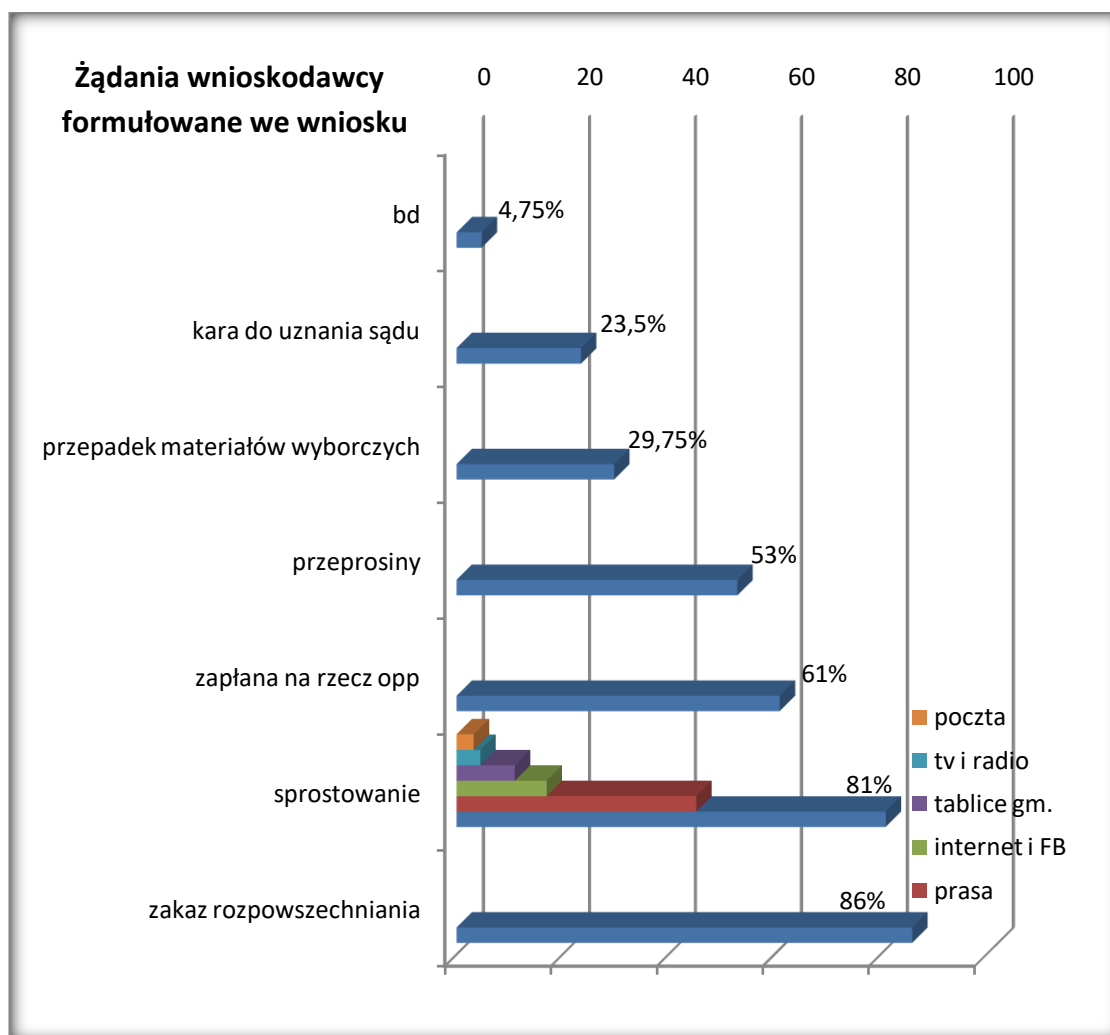
Zapłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego domagano się w 61% przypadków. Szeroki wachlarz kwot żądań rozwijał się od 1 000 zł do nawet 60 000 zł. Przeciętnie wnioskodawcy żądali zapłaty 10 000 zł od uczestników postępowania, na rzecz lokalnych organizacji społecznych⁴⁶.

O przeprosiny wnioskodawcy postulowali w połowie przypadków – 53%, z czego w co trzecim żądaniu, przeprosiny były wyraźnie określone, miały być napisane odręcznie przez przepraszanego i dostarczone do rąk własnych przepraszającego. Żądanie przeprosin w materiałach wyborczych pojawiło się w prawie co trzecim wniosku – 29,75% przypadków. Natomiast w prawie ¼ wniosków – 23,5% przypadków, skarżący nie precyzował konkretnego żądania, pozostawiając do dyspozycji sądu formę ukarania uczestnika procesu. W 4,75% brakuje danych we wniosku.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż w żadnym z badanych wniosków nie pojawiło się żądanie „odpowiedzi”, bez względu na to, czy wniosek był formułowany przez adwokata, radcę prawnego, czy bezpośrednio, przez samego wnioskodawcę. Wygląda na to, że wnioskodawcy zdawali sobie sprawę z fikcji prawnej, którą utrzymuje ustawodawca i nikt nie sformułował żądania „odpowiedzi”, która nie mogłaby zostać zrealizowana.

⁴⁶ Informacja statystyczna: średnia arytmetyczna $\bar{x} = 11.435,897$; odchylenie standardowe $\sigma = 12.127,094$; dominanta $D_0 = 10.000$.

WYKRES 10. Żądania wnioskodawcy formułowane we wniosku



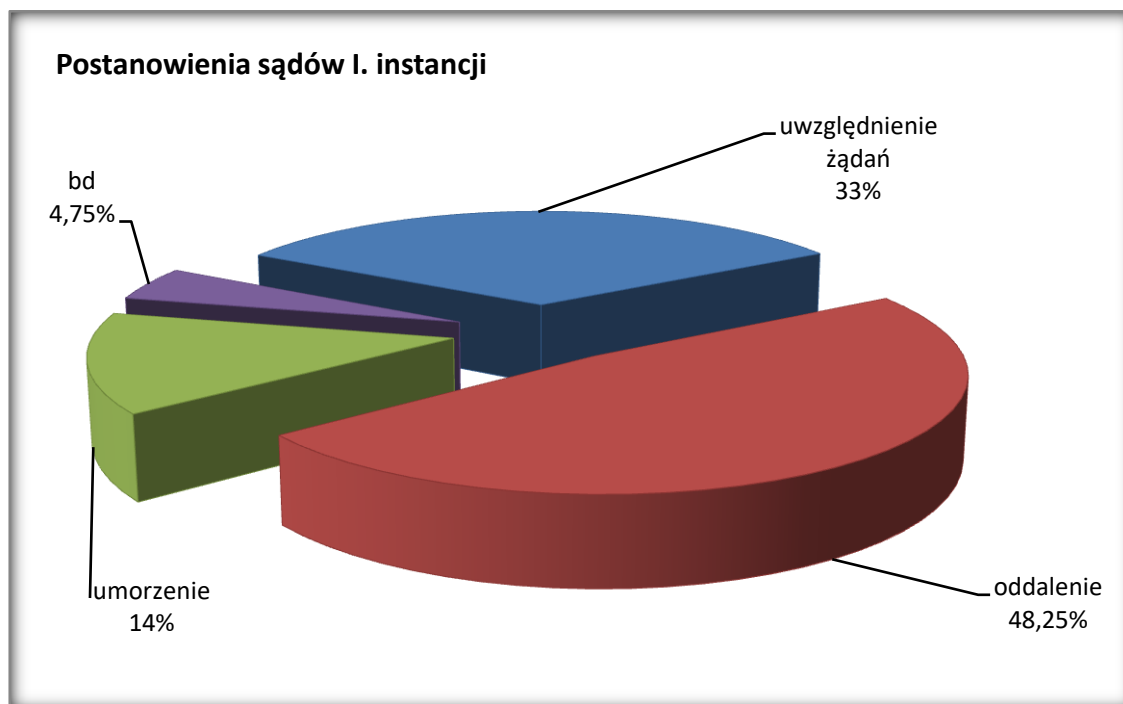
Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań i danych uzyskanych z sądów apelacji białostockiej.

W niemal wszystkich, bo w 95,25% przypadków, postępowanie zakończyło się orzeczeniem sądu pierwszej instancji w formie postanowienia sądu. W 4,75% przypadków wniosek został wycofany z sądu przez wnioskodawcę.

Postanowienia, które zapadły w sądzie, w co trzecim przypadku (33%), wskazują na winę uczestnika postępowania i uwzględniają żądania wnioskodawcy. W niemal połowie spraw (48,25% przypadków), które miały miejsce przed sądem pierwszej instancji – sąd oddalił żądania wnioskodawcy. W pozostałych przypadkach (14%) sąd umorzył postępowanie, ze względu na fakt, iż „odpadł cel ochrony”, czyli było już po dniu głosowania i tym samym po wyborach. Na przykład wnioskodawca złożył wniosek późno w piątek po południu, a sąd wyznaczył termin rozprawy na poniedziałek, dzień po wyborach; w innym przypadku wnioskodawca wysłał swój wniosek pocztą, listem

poleconym, który dotarł do sądu po dniu wyborów; w kolejnym przypadku wnioskodawca został zobligowany przez sąd do uzupełnienia wniosku, przez co kompletny wniosek został ponownie złożony dopiero w piątek po południu, tuż przed zakończeniem kampanii wyborczej.

WYKRES 11. Postanowienia sądów I. instancji



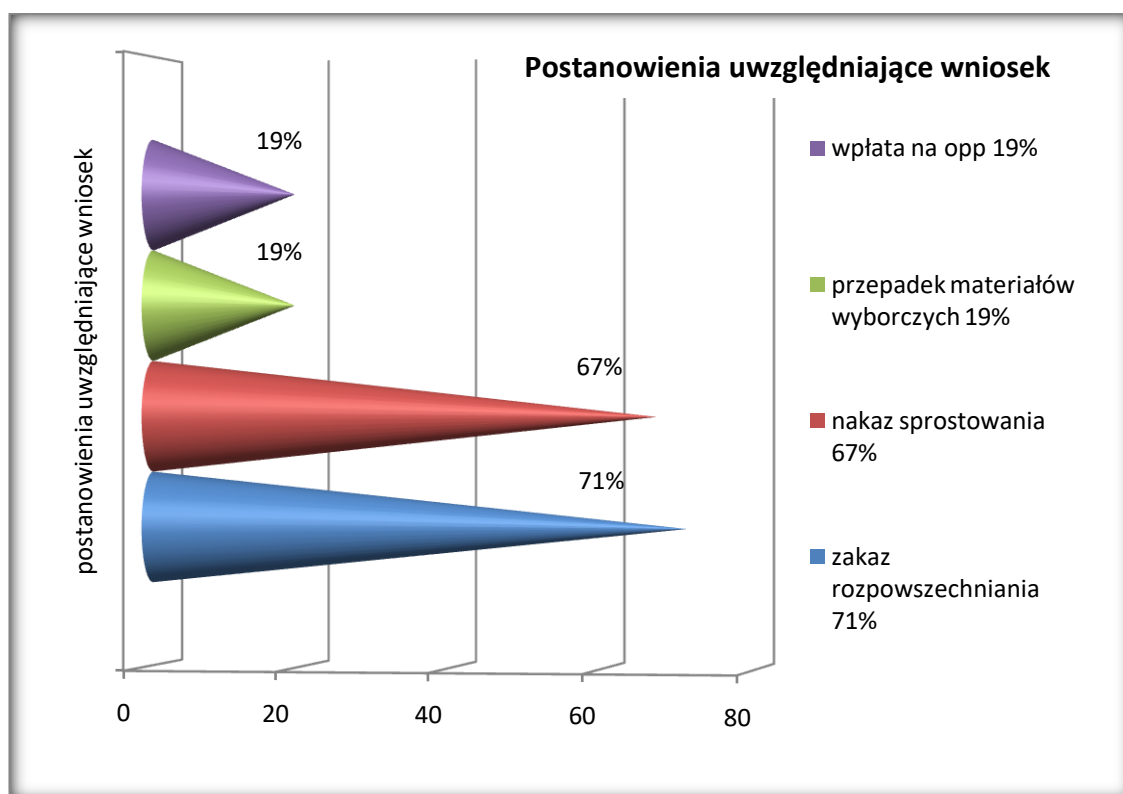
Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań i danych uzyskanych z sądów apelacji białostockiej.

Sięgając do danych z akt sądowych, można szczegółowo wskazać, jakie argumenty podnosiły sądy, wydając postanowienia uwzględniające żądania, czy oddalające wnioski.

Orzeczenia o ukaraniu uczestnika postępowania, to postanowienia sądu uwzględniające kilka żądań wskazanych we wniosku jednocześnie⁴⁷: zakaz rozpowszechniania (w 71% przypadków żądanie uwzględnione przez sąd); nakaz sprostowania w określonym czasie, na koszt uczestnika procesu, sądy przypominały, że w tym wypadku nie ma znaczenia cisza wyborcza (67% przypadków); przepadek materiałów wyborczych (dotyczy 19% przypadków żądań uwzględniony przez sąd); oraz wpłatę na rzecz organizacji pożytku publicznego (19% przypadków). Zaznaczmy, że sumy zasądzone przez sąd, na cele społeczne były bardzo dalekie od tych, zawartych we wnioskach, przeciętnie sąd karał uczestnika postępowania kwotą 2.000 zł.

⁴⁷ Dane nie sumują się do wartości 100%, gdyż sądy uwzględniały kilka żądań jednocześnie.

WYKRES 12. Postanowienia uwzględniające wniosek



Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań i danych uzyskanych z sądów apelacji białostockiej.

W postanowieniach, w których sądy uwzględniały argumentację zawartą we wnioskach (przypomnijmy 33% przypadków wszystkich orzeczeń pierwszej instancji, por: WYKRES 11), sądy rzadko odnosiły się do argumentu naruszenia dóbr osobistych kandydata, a tym samym dokonywały nadinterpretacji przepisu art. 111 Kw (zaledwie 5% przypadków). W jednym z orzeczeń sąd okręgowy badał kwestię naruszenia dóbr osobistych, uznając, że „podanie nieprawdziwych informacji w [...] materiałach wyborczych przez uczestnika postępowania, stawia X w niekorzystnym świetle i narusza jego dobre imię”⁴⁸. Tymczasem Sąd Apelacyjny, przychylając się do ustaleń faktycznych sądu okręgowego, odrzucił interpretację dotyczącą naruszenia dóbr osobistych kandydata, ponieważ „nie ulega [...] wątpliwości, że weryfikacji według prawdy lub fałszu podlegają jedynie wypowiedzi o faktach, czyli opis zjawisk, zdarzeń, stanów psychicznych istniejących obiektywnie”⁴⁹.

⁴⁸ Postanowienie SO w Białymstoku, INs 225/14.

⁴⁹ Postanowienie SA w Białymstoku, IACz 1402/14.

W znakomitej większości (28% przypadków) sądy trafnie uzasadniały postanowienia, odnosząc się do sfery faktów, zdarzeń, które zaistniały lub nie, w kwestii dóbr osobistych odsyłając do innych przepisów. Sąd Apelacyjny orzekając w jednej ze spraw, podtrzymał wnioskowanie sądu okręgowego, odsyłając wnioskodawcę do poszukiwania ochrony dóbr osobistych w innych, nie wyborczych przepisach: „skarżący twierdząc, że przekazane przez uczestnika postępowania informacje są fałszywe, może poszukiwać ochrony i żądać usunięcia skutków naruszenia dóbr osobistych na zasadach ogólnych przewidzianych w art. 24 kc”⁵⁰. Zatem sądy słusznie badały przede wszystkim prawdziwość rozpowszechnianych informacji.

W jednej z ulotek, komitet wyborczy wyborców X kategorycznie grzmiał, że dotychczasowa „władza nie poradziła sobie z problemami mieszkańców. Wójt rządząc przez 8 lat, mógł je rozwiązać, ale tego nie zrobił. Czas zmienić tę gminę na lepsze. Pierwszy krok, to zmiana słabego wójta” – do takich informacji sąd nie odnosił się w postanowieniu. Ale gdy w tej samej ulotce insynuowano, że obecny wójt i strażacy pozwalali mieszkańcom gminy, a mieszkańcy proces wygrali „i teraz Strażacy i Wójt ponad 10 000 mają do zapłacenia”, sąd badając fakty, musiał uznać, że informacja nie ma nic wspólnego z prawdą i ukarać komitet wyborczy wyborców X zakazując rozpowszechniania fałszywych treści.

W innej sprawie, skarżący A wnosił, iż jego kontrkandydat B, swoją ulotkę opatrzył m.in. zdjęciem senatora, podpisem i logotypem partii Y. Tymczasem skarżący A dysponował pismem z odpowiedzią, od szefa struktur partii Y, że partia nie popiera kandydata B. Podczas rozprawy sądowej okazało się, że senator udzielił poparcia kandydatowi B, jako osoba prywatna, a nie jako członek partii Y. Sąd uznał, że zgodnie z wyjaśnieniem Państwowej Komisji Wyborczej (ZFK-756-13/14⁵¹) nie ma zakazu wykorzystywania wizerunku osób publicznych w materiałach wyborczych, oczywiście za ich zgodą. Jednak w tej sprawie poparcie dla kandydata B od senatora partii Y, nie oznaczało poparcia samej partii Y. Gdyby na przedmiotowej ulotce nie było logotypu partii Y – ulotka odpowiadałaby prawdzie, tymczasem wprowadzała wyborców w błąd w kwestii szerszego poparcia partyjnego dla kandydata B, niż było w rzeczywistości⁵².

⁵⁰ Postanowienie SA w Białymstoku, IACz 1424/14.

⁵¹ Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 22 września 2014 r. w sprawie wykorzystywania wizerunków osób publicznych w materiałach wyborczych. ZFK-756-13/14. Zob. http://samorzad2014.pkw.gov.pl/aktualnosci/0/85_Wyjasnienia_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_22_września_2014_r_w_sprawie_wykorzystywania_wizerunkow_osob_publicznych_w_materiałach_wyborczych., dostęp: styczeń 2017.

⁵² Postanowienie SO w Białymstoku, INs 237/14.

Warto zwrócić uwagę na inny przykład, który pokazuje próbę tuszowania powiązań komitetu wyborczego z prasą. Stowarzyszenie Z, wydające miesięcznik Z, użyło swojej nazwy komitetowi wyborczemu wyborców Z. Część osób ze stowarzyszenia znalazła się na listach wyborczych tegoż komitetu, nie rezygnując z publikacji swoich artykułów w miesięczniku, w którym w okresie kampanii wyborczej zaczęły pojawiać się „anonimowe” listy od czytelników, krytykujące innych kandydatów w wyborach. Sąd uznał, że takie obchodzenie prawa jest niedopuszczalne, a wolność słowa ma swoje ograniczenia. „Anonimizacja tekstów i umieszczenie ich jako korespondencji od czytelników, niczego w tej ocenie nie zmienia, skoro redaktor naczelna pisma, zatem osoba, która decyduje o jego zawartości, jest kandydatką na radnego, wiceprezes stowarzyszenia Z, wydawcą pisma Stowarzyszenia Z, które powołało Komitet Wyborczy Z, a prezesem Stowarzyszenia Z kandydat na burmistrza. Dla zachowania jasnych reguł gry wyborczej Kodeks wyborczy nakłada na Komitety wyborcze prawny obowiązek wyraźnego oznaczania swoim mianem (nazwą) wszelkich wydawanych przez siebie materiałów wyborczych. Nie mogą zatem działać niejako «pod przykrywką» innych, powiązanych ze sobą podmiotów. W tych okolicznościach przyjęcie, że opublikowanie treści o charakterze wyborczym, za które bezpośrednio, bądź pośrednio odpowiadają takie podmioty, nie jest agitacją wyborczą Komitetu, o której mowa w artykule 109 par.1 Kodeksu wyborczego, stanowiłoby akceptację próby obejścia tego przepisu. Jest to bowiem wyraźne działanie osób uczestniczących w kampanii wyborczej, skierowane przeciwko innemu jej uczestnikowi za pośrednictwem pisma, którego wydawca powołał Komitet Wyborczy kontrkandydata wnioskodawcy”⁵³.

Rzadko występującą formą naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego, były wystąpienia telewizyjne kandydatów. W jednym z postępowań kandydat na posła/senatora nazwał kontrkandydata kandydatem partyjnym, mimo iż ten został zarejestrowany jako „niezależny”. Naruszenie było oczywistą nieprawdą, sąd nakazał publikację sprostowania ostatniego dnia przed ciszą wyborczą, o godz. 20:00, w tym samym programie, w którym doszło do naruszenia.

Rzadziej (przypomnijmy w 19% przypadków, patrz: WYKRES 12) sąd orzekał o przypadku materiałów wyborczych zawierających informacje nieprawdziwe⁵⁴. Przykładowo, w jednym z postanowień sąd wprawdzie orzekł zakaz rozpowszechniania in-

⁵³ Postanowienie SA w Białymstoku, IACz 1337/14.

⁵⁴ Informacja statystyczna: współczynnik korelacji liniowej r-Pearsona wynosi 0,39 (przy poziomie istotności, 0,001), co oznacza słabą zależność między zmiennymi: żądaniem przypadku materiałów wyborczych, a orzeczeniami sądu o przypadku materiałów wyborczych.

formacji nieprawdziwych, ale jednocześnie w uzasadnieniu uznał, że przepadek materiałów wyborczych byłby zbyt wysoką karą dla uczestnika procesu, ponieważ tylko część informacji była nieprawdziwa: „ulotka ta tylko w niewielkim fragmencie zawiera informację nieprawdziwą, która może zostać usunięta na przykład poprzez zakorektowanie. Niewątpliwie kandydat poniósł koszty związane z wydrukowaniem tej ulotki. Konieczność poniesienia kolejnych kosztów przez kandydata na wydrukowanie ulotek nie zawierających tej treści tak ze względów czasowych, jak i ekonomicznych byłaby nadmiernym obciążeniem, a także ograniczeniem go w możliwości prezentowania własnego programu”⁵⁵. O ile można zgodzić się z rozumowaniem sądu, iż niewielki fragment prezentowanego na ulotce programu, ma fałszywą treść i przepadek materiałów mógłby być karą niewspółmierną do przewinienia uczestnika procesu, o tyle propozycja „zakorektowania” wydaje się nieco osobliwa, bo w jaki sposób „zakorektować” treść ulotki, która już znalazła się w rękach wyborców?

W sprawach, w których zapadły postanowienia odmienne – oddalające wniosek (48,25% przypadków wszystkich orzeczeń, patrz: WYKRES 11), sądy w zbliżony sposób uzasadniały orzeczenia⁵⁶. Uznawały sporną treść za dozwoloną krytykę (38,5% przypadków); stwierdzały także, iż informacja fałszywa jest w rzeczywistości oceną postępowania konkretnego kandydata, a nie faktem (29% przypadków); informacje opisane we wniosku jako fałszywe – sąd po przeprowadzeniu postępowania uznawał za informacje prawdziwe (26% przypadków). W nielicznych przypadkach sądy orzekały o braku legitymacji procesowej biernej uczestnika postępowania (6,5% przypadków); o informacjach fałszywych, które owszem pojawiły się, zostały rozpowszechnione przez uczestnika postępowania, jednak miało to miejsce jeszcze przed formalnym ogłoszeniem rozpoczęcia kampanii wyborczej, zatem wniosek nie spełniał jednego z podstawowych wymogów przepisu art. 111 Kodeksu wyborczego (6,25% przypadków). W pojedynczych sprawach (w sumie dotyczy 10% przypadków) sąd wskazywał na niemożność odnalezienia uczestnika postępowania (nieustalony „anonim”); powstanie materiału wyborczego na bazie fałszywych informacji, jednak przedmiotowy materiał nie spełnił wymogów rozpowszechnienia; wniosek sformułowany przez powoda był zbyt

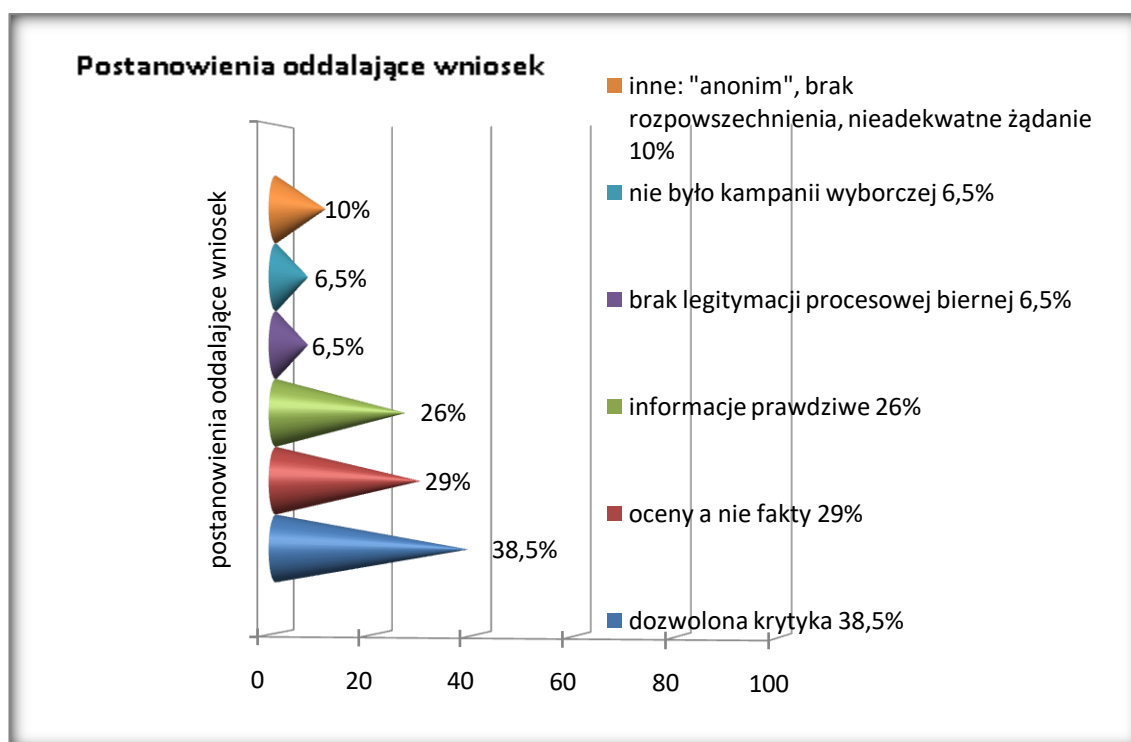
⁵⁵ Postanowienie SO w Suwałkach, INs 108/14.

⁵⁶ Dane statystyczne nie sumują się do wartości 100%, gdyż w jednym postanowieniu sąd mógł wskazać kilka argumentów.

daleko idący, bo dążył *de facto* do zmiany nazwy komitetu wyborczego, co nie mieści się w żądaniach zawartych art. 111 Kw.

Jednak, co warto zauważyć, oddalając wnioski sądy czasem pouczały wnioskodawcę, iż może domagać się usunięcia skutków naruszenia dóbr osobistych w innym trybie, nie wyborczym, na przykład w ramach artykułów 23-24 Kodeksu cywilnego (6,25% przypadków oddalenia wniosku).

WYKRES 13. Postanowienia oddalające wniosek



Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań i danych uzyskanych z sądów apelacji białostockiej.

Dozwolona krytyka dość często pojawiała się w wywodach sądowych uzasadniających postanowienie o oddaleniu wniosku. W jednej ze spraw, sąd podkreślił, że „funkcjonariusz publiczny powinien być przygotowany na dopuszczalną krytykę [...], powinien wykształcić w sobie podwyższony w stosunku do przeciętnego odbiorcy tego rodzaju wypowiedzi, próg odporności na ewentualną, czasami nawet nieuzasadnioną krytykę”⁵⁷. Poza tym, a może przede wszystkim, dozwolona krytyka jest immanentną częścią prawa do wyrażania swoich poglądów. W innej ze spraw, radna i kandydatka na radną w zbliżających się wyborach, na sesji rady gminy nie szczędziła słów krytyki pod adresem aktualnego wójta, kandydującego ponownie na stanowisko. Wójt wnioskował

⁵⁷ Postanowienie SO w Ostrołęce, INs 129/14.

o ukaranie radnej w „trybie wyborczym”, jednak sąd oddalił wniosek, odnosząc się do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, wskazując orzeczenie, które wytyczyło kierunek interpretacji art. 10 Konwencji, czyli wyrok ETPC w sprawie *Handyside vs Wlk. Brytania* (z 1976 r.), w którym Trybunał stwierdził: „Wolność wypowiedzi jest jednym z filarów społeczeństwa demokratycznego, warunkiem jego rozwoju i możliwości samorealizacji jednostki. Nie może ona ograniczać się do informacji i poglądów, które są odbierane przychylnie, albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne, lecz odnosi się w równym stopniu do takich, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój. Takie są wymagania pluralizmu i tolerancji, bez których demokracja nie istnieje”⁵⁸. Dalej sąd przywołał analogiczny wyrok ETPC, czyli wspomnianą już w niniejszej pracy skargę *Kwiecień vs Polska*⁵⁹ i podkreślił, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynikają „nadzwyczaj szerokie gwarancje wolności wypowiedzi politycznych [...] w toku kampanii wyborczej. ETPC wielokrotnie podkreślał, że wolne wybory i wolność słowa, w szczególności wolność politycznej debaty, tworzą łącznie fundament systemu demokratycznego. Te dwa prawa są ze sobą ściśle powiązane, a współegzystując przyczyniają się do wzajemnego wzmocnienia. W konsekwencji, priorytetowe znaczenie ma zapewnienie, by w okresie przedwyborczym informacje i opinie mogły być rozpowszechniane w sposób nieskrępowany. Powyższe zasady – jak zaznaczył Trybunał – znajdują zastosowanie zarówno w przypadku wyborów lokalnych, jak i krajowych”⁶⁰.

Przyczyną oddalania wniosków przez sądy, były także te informacje i wypowiedzi, które w rzeczywistości okazywały się ocenami faktów – nie faktami (patrz WYKRES 13), a nie sposób karać za opinie na temat oceny cudzego postępowania. Wniosekowanie o ukaranie w „trybie wyborczym” za wyrażanie opinii, byłoby niezgodne z normami zawartymi w przepisie art. 111 Kw. Klarownie ujął to Sąd Apelacyjny w Białymstoku, dowodząc, iż jest to przepis szczególny „i nie może podlegać wykładni rozszerzającej. Przepis ten odnosi się tylko i wyłącznie do informacji nieprawdziwych zawartych w materiałach wyborczych. Nie dotyczy on komentarzy i oceny przymiotów kandydata. Jeżeli takie komentarze i oceny naruszają dobra osobiste kandydata, to może on dochodzić ochrony na zasadach ogólnych przewidzianych w Kodeksie cywilnym, a

⁵⁸ Postanowienie SO w Łomży, INs 102/14.

⁵⁹ *Ibidem*. Por. Wyrok ETPC *Kwiecień vs Polska*, op. cit.

⁶⁰ *Ibidem*.

nie w oparciu o przepis art. 111 Kodeksu wyborczego”⁶¹. Biorąc pod uwagę trudności, jakie sąd może napotkać w treści informacji materiału wyborczego, złożonego z różnego natężenia opisywanych faktów i ocen, Sąd Apelacyjny w Białymstoku wskazał orzeczenie innego sądu – Sądu Apelacyjnego w Warszawie, który rozpatrując podobną sprawę dowodził: „Ustalenie charakteru konkretnej wypowiedzi dla celów ochronnych wymaga uwzględnienia kilku czynników, takich jak: sedna znaczenia tej wypowiedzi, możliwości jej weryfikacji dowodowej z punktu widzenia prawdy czy fałszu, jej analizy w kontekście całościowym, sytuacyjnym. Użyteczne jest także w tej ocenie posłużenie się wzorcem przeciętnego odbiorcy, w celu rozstrzygnięcia, czy wypowiedź ma właściwy z jego punktu widzenia charakter sprawdzonych faktów, czy też może przeważają w niej subiektywne oceny”⁶².

W jednej ze spraw, lokalna gazeta przytaczała wypowiedzi kandydata na burmistrza, który wyrażał się niepocholebnie o działaniach kontrkandydata, aktualnie urzędującego włodarza miasta. Burmistrz zażądał sprostowania i zakazu rozpowszechniania stawiających go w złym świetle – informacji. Tymczasem sąd okręgowy oddalił wniosek, powołując się na wyrok ETPC w sprawie *Długolecki vs Polska* (skarga nr 23806/3 z dn. 24 lutego 2009 r.), w którym Trybunał orzekł: „wypowiedź o charakterze ocenym nie powinna być oparta na wąskiej definicji tego, co może być uznawane za dopuszczalną krytykę, wyłączając z jej zakresu wypowiedzi pogardliwe lub wyrażające brak szacunku”⁶³. Sąd Apelacyjny podtrzymując zdanie sądu okręgowego dodał: „Publiczne środki masowego przekazu są uprawnione w ramach zagwarantowanych prawem prasowym granicach do wolności wypowiedzi i urzeczywistniania praw obywateli do informacji, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej”⁶⁴.

W części rozpatrywanych wniosków sądy (po zbadaniu stanu faktycznego) przyjmowały, że podawane informacje, uznane przez wnioskodawcę za fałsz, w rzeczywistości są prawdziwe. Przykładowo, w jedynej ze spraw, wnioskodawca X wniósł do sądu o ukaranie kontrkandydata Y na burmistrza, za rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji, jakoby rzekomo kontrkandydat Y miał poparcie głównego szefa partii Z. Ale X dysponował pismem szefa regionu partii Z, w którym ten, odżegnywał się po-

⁶¹ Postanowienie SA w Białymstoku, IACz 1450/14.

⁶² *Ibidem*. Por. postanowienie SA w Warszawie z dn. 27 kwietnia 2009 r., IACa 777/09.

⁶³ Postanowienie SO w Białymstoku, INs 208/14. Por. Wyrok ETPC z dn. 24 lutego 1997 r., *De Haes i Gijssels vs Belgia*, wyrok ETPC z dn. 12 lipca 2001, *Feldek vs Słowacja*, nr 29032/95ECHR. Zob.: <http://www.echr.coe.int>, dostęp: styczeń 2017.

⁶⁴ Postanowienie SA w Białymstoku, IACz 1334/14.

parcia partii Z dla kandydata Y. W dniu rozprawy do sądu okręgowego wpłynął pilny faks, w którym główny szef partii Z, jako osoba prywatna, imiennie wyraził poparcie dla Y. Spór stał się bezprzedmiotowy, sąd oddalił żądania wnioskodawcy.

W innej sprawie sąd okręgowy badał prawdziwość treści, zawartej w ulotce wyborczej kontrkandydata, który przytaczał dane o zadłużeniu gminy. Wnioskodawca – aktualnie urzędujący wójt, zażądał zakazu rozpowszechniania informacji. Po zbadaniu sprawy przez sąd okazało się, że nie dość, że sporna ulotka nie zawiera informacji nieprawdziwych, to jeszcze „informacje w niej zawarte zostały oparte na materiale źródłowym, który w działalności Gminy stanowi podstawową formę stanowienia prawa lokalnego jakim jest uchwała rady gminy”. Taki wniosek w „trybie wyborczym”, uderzył zatem nie w uczestnika postępowania, a w samego wnioskodawcę. Sąd upomniał wnioskodawcę: „kampania wyborcza w swojej istocie opiera się na sile użytych argumentów, w założeniu prawdziwych, pozostawiając wyborcom prawo do weryfikacji stanowisk przedstawionych przez poszczególnych kandydatów”⁶⁵.

Jeszcze jedną sprawę warto przytoczyć, by pokazać, jak różnorodne mogą być treści wniosków w „trybie wyborczym” w zakresie prawdziwości informacji. Komitet wyborczy wyborców A, uznał, że komitet wyborczy wyborców B, złamał prawo, bo na swoich ulotkach wyborczych użył herbu miasta. Sąd ocenił, iż herb miasta, podobnie jak herb rodowy, podlega ochronie jako dobro osobiste w rozumieniu art. 23 Kc – w tym wypadku miasta i to miastu przysługują uprawnienia z zakresu ochrony dóbr osobistych, w przypadku bezprawnego wykorzystania. „Jednakże takie uprawnienie może być realizowane w odrębnym procesie, a nie w «trybie wyborczym». [...] Herbu miasta odwzorowanego w sposób zgodny z jego wyglądem nie można traktować w kategoriach informacji nieprawdziwej”⁶⁶.

W niewielkiej liczbie spraw, które zakończyły się oddaleniem wniosku, sąd wskazał na brak legitymacji procesowej po stronie uczestnika postępowania. W jednej ze spraw sąd ustalił, że podczas spotkania kandydata na burmistrza M., jeden z uczestników spotkania – wyborca N., zadawał kandydatowi niewygodne pytania, które dotyczyły starego artykułu prasowego (sprzed 11 lat), który został powielony i wrzucany, jako anonimowa ulotka do skrzynek pocztowych mieszkańców. Kandydat M. poczuł się urażony treścią pytań wyborcy N. i skierował do sądu wniosek w „trybie wyborczym”. Sąd ustalił bezsporność rozpowszechnienia materiału, jednak to nie wyborca powinien

⁶⁵ Postanowienie SO w Ostrołęce, INs 121/14.

⁶⁶ Postanowienie SO w Ostrołęce, INs 126/14.

być obiektem skargi. „Roszczenia określone w przepisie art. 111 Kodeksu wyborczego należy [...] skierować do osoby, która rozpowszechnia przedmiotowe materiały wyborcze. W okolicznościach niniejszej sprawy brak jest natomiast jakiegokolwiek dowodu na to, że materiał wyborczy w postaci ulotek pochodzi od uczestnika postępowania i to on jest osobą odpowiedzialną za kolportaż tychże materiałów. Co więcej, także wnioskodawca nie posiadał takiej pewności [...]. Odczucia wnioskodawcy M. dotyczące negatywnego nastawienia N. wobec niego, nie mogą stać się podstawą przypisania uczestnikowi odpowiedzialności za rozpowszechnianie niewątpliwie negatywnych treści na temat M”⁶⁷. Do tego postanowienia odniósł się również Sąd Apelacyjny zaznaczając, że „legitymacja procesowa stanowi przesłankę materialno-prawną, której istnienie Sąd ocenia w chwili orzekania co do istoty sprawy. Jej brak prowadzi do oddalenia żądania”⁶⁸.

W innej sprawie, sąd okręgowy nie dopatrył się legitymacji procesowej uczestnika postępowania, jednak tu stan faktyczny był zgoła odmienny. W ulotce kandydata na burmistrza pojawiły się informacje o rzekomym „rosnącym od kilku lat” zadłużeniu miasta, któremu winny jest urzędujący burmistrz. Sąd stwierdził, że materiał faktycznie został rozpowszechniony, a z dokumentów księgowych z urzędu miasta nie wynika, aby informacja o długu była prawdziwa. Jednak sąd oddalił wniosek burmistrza, który żądał zakazu rozpowszechniania ulotki oraz przepadku materiałów wyborczych. Argumentacja sądu skupiła się na legitymacji procesowej. „Uczestnik postępowania zaprzeczył, aby kwestionowany materiał wyborczy był jego własnością [...] Wskazał, że Biuletyn Wyborczy jest własnością Komitetu Wyborczego X, który sfinansował jego wydanie i dystrybucję. Nad konstrukcją tego materiału wyborczego pracował zespół redakcyjny, w wieloosobowym składzie, była też przeprowadzana dyskusja nad treścią biuletynu. Sąd Okręgowy dał wiarę twierdzeniom uczestnika postępowania. Za prawdziwością jego twierdzeń przemawia fakt, że z oryginału Biuletynu Wyborczego złożonego do akt sprawy wynika, iż jest on sygnowany jako «materiał wyborczy KW X» [...]. Przedmiotowy materiał wyborczy poza uczestnikiem postępowania jako kandydatem na Burmistrza S, przedstawia również kandydatów do Sejmiku Województwa Podlaskiego, powiatu oraz rady Miasta S, a więc kompleksowo wskazuje kandydatów w wyborach samorządowych z KW X”⁶⁹. A to, według sądu oznacza, że kontrkan-

⁶⁷ Postanowienie SO w Białymstoku, INs 220/14.

⁶⁸ Postanowienie SA w Białymstoku, IACz 1379/14.

⁶⁹ Postanowienie SO w Białymstoku, INs 216/14.

dydat, mimo iż informacja zawarta w części ulotki, która jego właśnie prezentuje, jest nieprawdziwa – to jednak nie odpowiada on za rozpowszechnienie ulotki, czyli nie spełnia on warunku legitymacji procesowej. Taki wywód sądu okręgowego wydaje się niezrozumiały, ponieważ uczestnik procesu – kandydat na burmistrza, mimo iż osobiście nie rozpowszechniał ulotki, to jednak podpisał się pod jej treścią, był kandydatem komitetu wyborczego X, który wprawdzie odpowiadał za redakcję treści ulotki, ale przecież nie publikował informacji o kandydacie, bez jego wiedzy i zgody. Takie rozumowanie sądu mogłoby doprowadzić do wniosku, że kandydaci w ogóle nie ponoszą odpowiedzialności za treść swoich ulotek wyborczych, bo nie oni je redagują, drukują i kolportują. Dlatego też Sąd Apelacyjny zmienił postanowienie sądu okręgowego i w tym wypadku zakazał rozpowszechniania informacji nieprawdziwych w połączeniu z publikacją oświadczenia, która miała być jednocześnie sprostowaniem i przeprosinami uczestnika postępowania w stosunku do wnioskodawcy, gdyż przedmiotowa ulotka „stanowi rozpowszechnianie przez uczestnika postępowania wypowiedzi wyborczych”⁷⁰. Sąd Apelacyjny w tej sprawie nie orzekł jednak przepadku materiałów wyborczych, gdyż znaczna część przedmiotowej ulotki była prezentacją kandydatów całego komitetu wyborczego X i kandydatów na różne stanowiska, a tylko jedna ze stron prezentowała uczestnika procesu i sporne treści.

W pojedynczej sprawie, ale dość interesującej, z punktu widzenia poruszanego problemu, sąd okręgowy oddalił żądania wnioskodawcy dotyczące nazwy komitetu wyborczego. Chodziło o fakt, iż X – kandydat na posła partii Y, znany lokalny działacz, wieloletni poseł, o szlachetnym staropolskim nazwisku X, uznał, iż inny komitet wyborczy wyborców X, przybrał nazwę identyczną jak nazwisko kandydata X, co mogło być niezrozumiałe i dezorientujące dla wyborców. Kandydat X, zarzucił KWW X „świadome działanie ukierunkowane na wprowadzenie wyborców w błąd”. Art. 95 §3 Kw stanowi, że nazwa i skrót nazwy komitetu wyborczego wyborców muszą być różne od nazw lub skrótów nazw partii politycznych lub organizacji, wpisanych odpowiednio do ewidencji lub rejestru prowadzonych przez odpowiedni organ. Ten przepis niejako uprzywilejowuje partie polityczne i organizacje, ich nazwy i skróty nazw. Sąd musiał orzec, czy uprzywilejowuje również członków partii i kandydatów partii? Zdaniem sądu, który rozważał, czy nazwa komitetu wyborczego jest formą agitacji wyborczej „złożone dowody w zestawieniu z wydrukiem z oficjalnej strony internetowej Państwowej

⁷⁰ Postanowienie SA w Białymstoku, IACz 1352/14.

Komisji Wyborczej [gdzie zarejestrowano komitet o wskazanej nazwie – przyp. aut.] nie mają [...] charakteru agitacji wyborczej, a potwierdzają jedynie fakt rejestracji komitetu wyborczego o danej nazwie [...]. Uwzględnienie żądania wniosku, tj. usunięcie z nazwy komitetu nazwiska «X» [...] w rzeczywistości zmierza do zmiany nazwy komitetu wyborczego zarejestrowanego przez ustawowy organ tj. Państwową Komisję Wyborczą⁷¹. Dalej, sąd powołał się na przepis art. 95 §1 Kw, który wskazuje brak wad zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego partii politycznej lub komitetu wyborczego organizacji, wpisanego odpowiednio do ewidencji lub rejestru prowadzonych przez właściwy organ, określenie w nim nazwy lub skrótu nazwy tych samych lub niedostatecznie różniących się od nazw lub skrótów nazw innych komitetów wyborczych. Ten organ, który wydał postanowienie o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, w którym podano tę samą lub niedostatecznie różniącą się nazwę lub skrót nazwy, po porozumieniu z pełnomocnikiem wyborczym tego komitetu, zmienia postanowienie. Słowem, sąd nie czuł się władny, aby w ramach wniosku w „trybie wyborczym”, zmieniać swoim orzeczeniem nazwę prawidłowo utworzonego i zarejestrowanego komitetu wyborczego X, gdyż „zmiana nazwy komitetu wyborczego podlega innej procedurze, uprawnionym do rozstrzygnięcia jest inny organ, a nie sąd powszechny. W trybie art. 111 ustawy nie można zmienić zarejestrowanej przez PKW nazwy komitetu wyborczego⁷². Dowodząc słuszności swojego rozstrzygnięcia sąd przywołał postanowienie Sądu Najwyższego (postanowienie II SW 12/05 z dnia 16 sierpnia 2005), potwierdzające „że przepisy ordynacji wyborczej nie zabraniają używania nazwisk historycznych w nazwie komitetu wyborczego [...] Nazwiska postaci historycznych stanowią element dziedzictwa narodowego rozumianego jako dobro wspólne Narodu Polskiego i jako takie są objęte ochroną określoną w art. 5 Konstytucji. [...] Oceny czy nazwa komitetu wyborczego wyborców jest zgodna z zasadami i regułami porządku prawnego dokonuje Państwowa Komisja Wyborcza⁷³”.

Do drugiej instancji trafiło nieco mniej niż połowę, bo 43,75%, spośród wszystkich spraw wyborczych rozpatrywanych w trybie art. 111 Kw w pierwszej instancji. Dokładnie w połowie – 50% przypadków, postanowienie Sądu Apelacyjnego odzwierciedlało decyzję sądów okręgowych. W 39,5% przypadków Sąd Apelacyjny nieznacz-

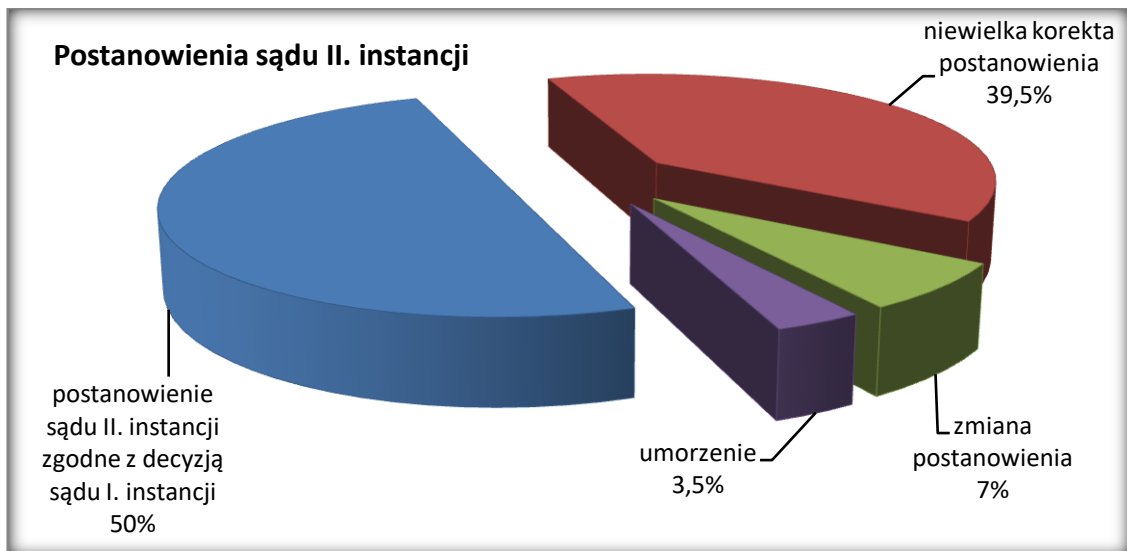
⁷¹ Postanowienie SO w Ostrołęce, INs 117/15.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*.

nie zmieniał postanowienie sądu okręgowego: dochodziła drobna korekta w treści sprostowania (np. dodanie słów, wskazanie nazwy konkretnego komitetu wyborczego w sprostowaniu, bądź uzupełnienie postanowienia o karę pieniężną).

WYKRES 14. Postanowienia sądu II. instancji



Źródło: opracowanie własne, na podstawie badań i danych uzyskanych z sądów apelacji białostockiej.

Tylko w 7% przypadków nastąpiła całkowita zmiana postanowienia (część tych orzeczeń, została wcześniej kilkakrotnie przytoczona). W jednym z postępowań, w którym doszło do zmiany orzeczenia, sąd okręgowy uznał, że uczestnik procesu – burmistrz nie jest winny opublikowania w artykule w gazecie gminnej jego wypowiedzi, która była uwłaczająca dla kontrkandydata, gdyż ta wypowiedź pojawiła się na sesji rady gminy, po publicznym odczytaniu obraźliwego dla kontrkandydata anonimowego listu, na miesiąc przed ogłoszeniem kampanii wyborczej. Sąd uznał, że skoro nie był kampanii wyborczej – nie został spełniony warunek rozpowszechnienia materiału i stwierdził: „zgodnie z rozkładem ciężaru dowodu (art. 6 Kc) to wnioskodawca powołujący się na okoliczność nieprawdziwości informacji zawartych w anonimie powinien tę okoliczność wykazać. Nie każde bowiem rozpowszechnianie informacji jest objęte dyspozycją przepisu art. 111 Kodeksu Wyborczego, a jedynie rozpowszechnianie informacji nieprawdziwych i zamieszczonych w materiałach wyborczych lub stanowiących agitację wyborczą”⁷⁴. Jednak Sąd Apelacyjny zmienił postanowienie sądu pierwszej instancji i stwierdził, że o ile faktycznie uwłaczająca dla kontrkandydata wypowiedź

⁷⁴ Postanowienie SO w Białymstoku, INs 218/14.

burmistrza miała miejsce przed rozpoczęciem kampanii wyborczej, o tyle publikacja artykułu ją zawierająca – już nie. W konsekwencji Sąd Apelacyjny ukarał redaktora naczelnego gazety gminnej (który również był uczestnikiem postępowania), ponieważ obraźliwa publikacja pojawiła się na łamach gazety już w okresie kampanii wyborczej. Odpowiedzialność ponosi redaktor naczelny, gdyż „dziennikarz odpowiada nie za nieprawdliwość podanej informacji, ale za własne zaniedbania w wyjaśnieniu rzeczywistego stanu rzeczy. Przewidziany w art. 12 ust.1 pkt.1 Prawa prasowego wymóg zachowania przez dziennikarza szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów prasowych, to nakaz zachowania staranności wyjątkowej, specjalnej, nieprzeciętnej, a więc większej od tej, która jest normalnie oczekiwana w obrocie cywilnoprawnym (por. postanowienie SN z dn. 17 października 2002 r., IV KKN 634/99)”⁷⁵.

W 3,5% przypadków Sąd Apelacyjny podjął decyzję o umorzeniu, gdyż zażalenie wpłynęło do sądu już po dniu wyborów. W jednym z orzeczeń Sąd Apelacyjny w Białymstoku wskazał, iż „w doktrynie wyrażono stanowisko, które Sąd Apelacyjny aprobuje, że postępowanie w trybie art. 111 Kodeksu wyborczego po zakończeniu dnia głosowania powinno zostać umorzone, bowiem odpadł cel ochrony”⁷⁶.

O ile sądy okręgowe nieczęsto orzekały o karach pieniężnych, to Sąd Apelacyjny robił to niezwykle rzadko. Nie dość, że zaledwie w 7% przypadków Sąd Apelacyjny orzekł nakaz zapłaty na cel społeczny, to w dodatku kwoty wahały się od 1 000 do maksymalnie 2 000 zł.

W aktach sądowych nie ma informacji o braku wykonania orzeczenia sądu, zatem można domniemywać, iż postanowienia zostały zrealizowane. Tym bardziej, że w art. 111 §3 Kw jasno wskazuje, że postanowienie prawomocne podlega natychmiastowemu wykonaniu. A w razie odmowy wykonania, zgodnie z §5 tegoż przepisu sąd, na wniosek zainteresowanego, zarządza publikację sprostowania w trybie egzekucyjnym, oczywiście na koszt zobowiązanego. Tylko w jednej sprawie, w aktach sądowych pojawiła się informacja, iż wszczęto egzekucję wobec osoby, która została zobowiązana do zapłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego 1 000 zł, a nie wykonała postanowienia sądu.

⁷⁵ Postanowienie SA w Białymstoku, IACz 1303/14.

⁷⁶ Postanowienie SA w Białymstoku, IACz 1492/14.

4. Wnioski z badań

Przeprowadzone przez mnie badania empiryczne, potwierdziły żywotność instytucji postępowania w „trybie wyborczym”. Należy mieć na uwadze, fakt iż badania są częściowe, przedstawiają jedynie wybrany fragment rzeczywistości i zbyt uogólnianie wyników byłoby, być może, nadużyciem. Niemniej jednak, kwerenda akt sądowych pod kątem prawnym, z pomocą narzędzi socjologicznych i technik statystycznych, doprowadziła do wielu praktycznych wniosków związanych z postępowaniem w „trybie wyborczym”.

Artykuł 111 Kw, odnosząc się do „informacji nieprawdziwych”, chroni i niejako zadość czyni wnioskodawcy dając mu możliwość wyboru i wskazania enumeratywnie opisanych konkretnych żądań, które ma spełnić uczestnik postępowania, naruszający jego prawo. Jednak brak precyzji w określeniu „informacje nieprawdziwe” powoduje trudności w interpretacji, tu duży zakres swobody ma sąd. Zwłaszcza gdy w grę wchodzi przemieszanie faktów i ocen, zaistniałych zdarzeń z opiniami na ich temat, konkretnych dokumentów z ich interpretacjami. W tym przypadku sądy, poszukując wskazówek interpretacyjnych, w swoich postanowieniach powoływały się nie tylko na doktrynę, orzecznictwo krajowe, ale również na wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Najmniejszą trudność sądom sprawiały te sprawy, w których wnioskodawca wskazywał informacje (być może nieprawdziwe), które były prezentowane przed ogłoszeniem rozpoczęcia kampanii wyborczej. W takich wypadkach, sąd nie odnosił się do oceny materialnej strony wniosku, jedynie formalnej, wnioski, które dotyczyły okresu sprzed kampanii wyborczej – nie miały racji bytu, gdyż nie zawierały się ani w hipotezie, ani w dyspozycji przepisu art. 111 Kw w zw. z art. 105 Kw. Aczkolwiek, warto zauważyć, że pojawiały się takie sprawy, które dotyczyły dyskredytacji kandydata, miały miejsce przed kampanią wyborczą, ale zostały opublikowane i opisane w prasie, już w trakcie kampanii wyborczej. W jednej z takich spraw sąd nie ukarał autora dyskredytujących wypowiedzi, bo padły one w terminie przed kampanią wyborczą, ale ukarał redaktora naczelnego gazety, który opublikował artykuł ze spornymi wypowiedziami już w okresie kampanii.

Kodeks daje prawo złożenia wniosku z art. 111 Kw, tylko kandydatowi lub pełnomocnikowi komitetu wyborczego. Warto zastanowić się, dlaczego ustawodawca nie poszerzył katalogu podmiotów, które mogłyby wnioskować w „trybie wyborczym”, gdyż rozpowszechnianie informacji nieprawdziwych w okresie kampanii wyborczej

wcale nie musi dotyczyć tylko kontrkandydatów, czy komitetów wyborczych. Uczestnicy wyborów mogą rozgłaszać nieprawdziwe, czy też nie mające oparcia w faktach – informacje dyskredytujące np. członków, czy działaczy organizacji społecznych, albo konkretne osoby, czy podmioty gospodarcze *sensu largo*. Jasnym jest, że ustawodawca daje uprawnienie obrony w ramach postępowania cywilnego z artykułów 23-24 Kc lub postępowania karnego z art. 212 Kk, jednak takie procesy, nawet rozpoczęte w okresie kampanii wyborczej, z pewnością skończą się później, po kampanii, gdy wyborcy mogą już nie pamiętać w ogóle przedmiotu sporu. Z drugiej strony istnieje obawa, że część kandydatów mogłaby zostać wręcz „zasypana” (a nie dałoby się wykluczyć celowości takiego postępowania) wnioskami o ukaranie w „trybie wyborczym”, a wtedy z kolei sądy mogłyby zostać sparaliżowane wnioskami wyborczymi, a przecież obok wyborów, równolegle, w sądach toczy się wiele innych spraw nie mających nic wspólnego z kampanią i agitacją wyborczą.

Z przeprowadzonych badań wynika, że to kandydaci na wójta/burmistrza/prezydenta są grupą, która najczęściej składa wnioski w „trybie wyborczym”. Z drugiej strony są też grupą, która najczęściej jest uczestnikiem postępowania w tym trybie. Co ciekawe aktualne urzędujący władarz miasta czy gminy często wnioskuje o ukaranie kontrkandydata, ale sam rzadko jest obiektem wniosku. Komitety wyborcze wyborców lub ich pełnomocnicy wnioskują o ukaranie dwukrotnie rzadziej i dwukrotnie rzadziej są uczestnikami procesu.

Z informacji zawartych w badanych wnioskach wynika, że najczęstszymi żądaniami wnioskodawców były: zakaz rozpowszechniania informacji oraz sprostowanie nieprawdziwej informacji, sądy najczęściej przychyliły się do tych żądań. Dostyc często pojawiały się wnioski o ukaranie uczestnika postępowania zapłatą na rzecz organizacji pożytku publicznego, jednak zarówno sąd pierwszej instancji, jak i drugiej instancji rzadko korzystał z tej formy kary. Można zrozumieć, że takie orzeczenie mogło by być dotkliwe lub niewspółmierne do przewinienia. Chociaż z drugiej strony, wnioski z art. 111 Kw są zwolnione z opłat sądowych (art. 6 Kw), a każdy kandydat, czy komitet wyborczy dysponuje pieniędzmi na kampanię, więc zapłacenie takiej kwoty można nawet „wpisać w koszty” działań wyborczych. Kara pieniężna wydaje się być słuszną i winna częściej pojawiać się w postanowieniach sądów, zwłaszcza że nie jest przecież formą zadośćuczynienia, czy odszkodowania dla przeciwnika politycznego, gdyż trafi do organizacji społecznej.

Mimo pojawiających się w doktrynie sugestii likwidacji instytucji „przeprosin”⁷⁷, wydaje się to chyba zbyt daleko idącą propozycja, gdyż jest to instytucja wykorzystywana i potrzebna. Z przedmiotowych badań wynika, że wnioskodawcy chętnie formułują takie żądanie, co ciekawe, niektórzy chcą przeprosin odręcznych, dostarczonych do rąk własnych. Można wysnuć wniosek, że przeprosiny w „trybie wyborczym” są niejako substytutem wygranej w procesie cywilnym o naruszenie dóbr osobistych. To ważne, zwłaszcza w małych społecznościach, które nie korzystają tak często z dóbr technologii umożliwiających nieograniczoną komunikację. Prawdliwość tej dedukcji potwierdzają i uzupełniają dane o żądaniach dotyczących sprostowania na tablicach informacyjnych gminnych lub sołeckich.

Dużym problemem kampanii wyborczej i związanych z nią orzeczeń sądowych, są „anonimy”, zarówno ulotki nieoznaczone przez żaden z komitetów wyborczych, jak i informacje pojawiające się w komentarzach na forach internetowych. W żadnym, z badanych przypadków sąd nie był w stanie wskazać autora „anonimu”, a tym samym spełnić żądań wnioskodawcy. Tu, póki co, nie ma dobrych rozwiązań i wydaje się, że nad problemem „anonimowych treści” rozpowszechnianych podczas kampanii wyborczej, ustawodawca powinien bardziej się pochylić.

Jednym z największych problemów, jaki dotyczy realizacji norm przepisu art. 111 Kw, jest kwestia dotrzymania terminów. Z powyższych badań wynika, że niewiele przypadków postępowań w „trybie wyborczym” da się zakończyć w terminie do 3 dni. Dość daleko idący postulat wysuwa S. Gebethner, który uważa, że skoro nie ma możliwości uzyskania prawomocnego orzeczenia w ciągu 24 godzin, to może trzeba zmienić procedurę⁷⁸? W tym temacie warto się skupić na dwóch zagadnieniach: na uzupełnianiu wniosku i na organizacji pracy sądów. Po pierwsze, z badań wynika, że te wnioski, które były niekompletne, sąd rozpatrywał ponad dwukrotnie dłużej, niż kompletne. Mimo iż wnioski winny spełniać warunki pisma procesowego i pozwu, wytycznych zawartych w Kodeksie postępowania cywilnego, może warto (skoro postępowanie wyborcze ma tryb specjalny) wskazać wzór formularza wniosku w trybie art. 111 Kw? Taki kwestionariusz mógłby usprawnić postępowanie w sądzie, gdyż w sposób klarowny przedstawiałby strony postępowania, żądania i wskazywał dowody na poparcie wniosku, a także zakreślałby krąg możliwych sankcji dla „trybu wyborczego”. Oczywiście te wszystkie elementy znajdują się w hipotezie, dyspozycji oraz sankcji przepisu, niemniej jednak,

⁷⁷ Taki postulat zgłasza m.in. A. Rakowska-Trela. Por. *Kampania...*, op. cit., s. 426.

⁷⁸ Zob. *Ibidem*, przypis 161, s. 425-426.

jak wynika z badań, to właśnie niepełne wnioski prowadzą do przewlekłości postępowania. Po drugie, skoro „tryb wyborczy” jest trybem specjalnym, to może również organizacja pracy sądu przy takich wnioskach winna być specjalna? Wnioski składane przed weekendem, czy w okolicach świąt (jak to było w kilku przypadkach – 1 listopada lub 11 listopada), były rozpatrywane po prostu dłużej.

1/3 wniosków składanych w „trybie wyborczym”, została uwzględniona przez sąd, ale niemal połowa została oddalona. Orzeczenia sądów okręgowych, zwykle znajdowały potwierdzenie w postanowieniach Sądu Apelacyjnego, jeśli dochodziło do częściowej zmiany orzeczenia, to zwykle były to drobne zmiany w treści sprostowania, dodatnie konkretnych słów, albo wykreślenie części słów, ewentualnie rezygnacja lub dodanie kary pieniężnej. Bardzo rzadko sąd drugiej instancji całkowicie zmieniał orzeczenie sądu pierwszej instancji, wskazując nie tyle na błędy w ustaleniach faktycznych, co błędną interpretację tych ustaleń w świetle przepisów prawa.

Badania szczegółowe, przeprowadzone na terenie apelacji białostockiej, pokazują elementy specyficzne postępowania w trybie art. 111 Kw oraz problemy, jakie mogą napotykać i sądy, i wnioskodawca, i uczestnik postępowania, a w ostateczności wyborca, bo przecież to wyborca jest ostatnim ogniwem – to do głosującego ma dotrzeć kończąca postępowanie informacja, czy kandydaci agitując w wyborach nadużyli swoich praw. A poza tym, a może przede wszystkim, chodzi o elementarną uczciwość wobec obywateli, którzy swoim wyborem sygnują zaufanie dla przyszłych przedstawicieli władzy, a decyzję o wyborze podjęli na podstawie rozpowszechnionych informacji. Stąd „dla uczciwości wyborów niezbędne jest, by informacje te były zgodne z prawdą, dostęp do nich był równy dla wszystkich zainteresowanych, a także by jednakowe były warunki i prawa do ich prezentowania i wyrażania, tj. aby każdy podmiot zgłaszający kandydatów w wyborach mógł swobodnie prowadzić kampanię wyborczą oraz miał równe szanse dotarcia z informacjami do społeczeństwa”⁷⁹.

⁷⁹ T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawno administracyjne*, Warszawa 2015, s. 17.

ZAKOŃCZENIE

Do klasyki filozofii i myśli politycznej przeszły twierdzenia J. S. Milla, o ścisłym związku edukacji z wyborami. Akt wyborczy umożliwia społeczeństwu udział w rządzeniu, a powierzenie takiej odpowiedzialności obywatelom kształci oświeconych, czynnych i zdyscyplinowanych uczestników życia społecznego, którzy podtrzymują ład społeczny, jako wartość samoistną¹. Jednak demokratyczny ład społeczny nie jest prostą konsekwencją wrzucenia karty do urny wyborczej, jego geneza jest znacznie wcześniejsza. Już na etapie przygotowywania prawa wyborczego, należy dokładać wszelkich starań, aby wola głosujących została, w miarę wierny sposób, odzwierciedlona w składzie wybieranych organów. Również samo głosowanie i ogłoszenie wyników wyborów nie kończy procesu wyborczego, ważne jest także sprawdzenie, czy cały proces został przeprowadzony prawidłowo i czy aby nie doszło do naruszeń prawa. Zatem „wybory muszą być przeprowadzone w oparciu o szczególne, w tym celu ustanowione regulacje prawne dla zapewnienia uczciwego i uporządkowanego ich przebiegu”². Unikaniu, a przynajmniej minimalizowaniu błędów podczas przygotowania do wyłaniania i samego wyłaniania reprezentacji w wyborach, służą konkretne gwarancje prawne, czyli normy zawarte w przepisach z zakresu kontroli i ochrony wyborów.

Agitacja wyborcza jest tym elementem procesu wyborczego, który jest najbardziej widoczny dla samych wyborców. Otoczenie prawne prowadzenia agitacji wyborczej winno być klarowne i spójne, tak aby z jednej strony każdy podmiot uczestniczący w wyborach miał takie same lub chociaż podobne szanse na zaistnienie, a drugiej strony aby wyborca mógł wskazać najlepszą – jego zdaniem – alternatywę. Z drugiej strony agitacja wyborcza nie może sprowadzać się do manipulowania wyborem (*nomen omen*) wyborcy, stąd poszukiwanie odpowiedzi na kluczowe pytanie czy w polskim systemie wyborczym agitacja wyborcza ma swoje określone prawnie granice? Rozważania rozpoczęłam od wprowadzenia w zagadnienia związane z istotną rolą wyborów w państwie demokratycznym lub (posługując się językiem R. A. Dahla) w procesie demokratycznym. Wybory w demokracji pełnią kilka podstawowych funkcji: kreacyjną, legitymizującą, aktywizacyjno-integracyjną, programową i kontrolną. Jednak aby reprezentanci byli odzwierciedleniem, albo inaczej – lustrem opinii społecznej i odwzorowywali przekonania ogółu obywateli, prawo wyborcze musi opierać się na kilku zasadniczych,

¹ J.S. Mill, *O rządzie reprezentatywnym. Poddaństwo kobiet*, tłum. J. Hołówka, Kraków 1995, s. 84-85.

² L. Garlicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 143.

uniwersalnych zasadach: powszechności, równości, bezpośredniości, tajności głosowania oraz, co w przypadku niniejszej pracy nie jest bez znaczenia – wolności wyborów.

W poszukiwaniu genezy standardów wyborczych w demokracji, należy odnieść się do fundamentalnych międzynarodowych aktów prawnych mających wpływ na tworzenie prawa wyborczego. Odpowiadając na pytanie, czy istnieje *ius commune* prawa wyborczego, warto wskazać przykład *Code of Good Practice in Electoral Matters*, który mógłby stać się takim powszechnie obowiązującym dokumentem. We współczesnym świecie ogromne znaczenie w kampanii i agitacji wyborczej, w docieraniu do potencjalnego wyborcy, odgrywa szeroka komunikacja społeczna poprzez media, które mogą docierać z przekazem negatywnym lub pozytywnym, ale zawsze wspomagającym zachowanie pluralizmu politycznego podczas wyborów.

Nie mniej ważną rolę pełni sądownictwo na każdym etapie cyklu wyborczego, zwłaszcza (co stało się osią niniejszej pracy) sądowa ochrona interesów obywateli w procesie wyborczym, podczas kampanii i agitacji wyborczej. Wolność rywalizacji wyborczej ma niewątpliwie znaczenie w rozważaniach na temat agitacji wyborczej, gdyż jej zrozumienie pozwala na właściwe wskazanie, w jakim celu wprowadzane mogą być ograniczenia agitacji wyborczej, a także podkreśla i uświadamia istotną rolę sądu w tym procesie. Niewątpliwie rola sądów w okresie kampanii wyborczej była i jest nie do przecenienia. Zadanie jest trudne, materia bywa skomplikowana, bo niejednokrotnie odnosząca się do emocji uczestników kampanii wyborczej, a o tych trudno orzekać, ponieważ poziom wrażliwości stron sądowego sporu bywa różny. Sąd musi ważyć, czy ma do czynienia z fundamentalną wolnością głoszenia poglądów, czasem bardzo krytycznych wobec kandydatów, czy jednak z przekroczeniem granic wolności wypowiedzi, której nawet specyfika polemiki wyborczej nie usprawiedliwia.

Począwszy od 1990 r. zmiany prawa w Polsce następowały nie tylko w formie ewolucji, ale także rewolucji, chociaż do wielu zmian ustawodawca musiał dojrzeć, jak wpisanie do Konstytucji RP zakazu kandydowania osób skazanych prawomocnym wyrokiem sądu, albo sprawdzanie przez PKW prawdziwości oświadczeń składanych przez kandydatów na najważniejszy urząd w państwie – Prezydenta RP. Kampanie i sposoby agitacji wyborczej ulegały zmianom, a kandydaci, komitety wyborcze i partie profesjonalizowały się w dziedzinie związanej z marketingiem wyborczym. Od lat '90 prawo wyborcze uwzględniało możliwość składania wniosku w „trybie wyborczym”, chociaż w kolejnych nowelizacjach te przepisy zmieniały się w szczegółach, rdzeń pozostawał podobny. Przegląd dwóch dekad prawa wyborczego, zanim pojawił się jednolity Ko-

deks wyborczy w 2011 r., pozwala spojrzeć z dystansem na jakość krajowej polityki u początku, w trakcie i zaraz po procesie transformacji.

Skłonię się ku refleksji, że mimo iż nasze państwo krzepnie jako demokracja, to nadal mamy jurydyczną niespójność prawa wyborczego. Brak definicji legalnych np. kampanii wyborczej czy informacji (z zakresu art. 111 Kw), finansową nierówność szans podmiotów ubiegających się o wybór, medialny brak proporcji między informacją a agitacją na rzecz określonej opcji politycznej, znowelizowany przepis o możliwości prowadzenia kampanii przez każdego wyborcę w zasadzie bez jakichkolwiek konsekwencji, czy nierozwiązany prawnie problem prowadzenia agitacji wyborczej poza kampania wyborczą. Prawne uwarunkowania prowadzenia agitacji wyborczej nie pozostawiają złudzeń, póki co mamy do czynienia z nierównością szans podmiotów startujących w wyborach. Partie polityczne dysponujące pieniędzmi ze swojego funduszu wyborczego, zawsze będą miały przewagę nad raczkującą konkurencją. Wprawdzie powstawanie nowych ugrupowań na scenie politycznej nie jest wykluczone (wystarczy wspomnieć ugrupowanie Kukiz'15, które zostało zbudowane od podstaw, bez udziału dużego kapitału i z powodzeniem wystartowało w wyborach parlamentarnych w 2015 r., czy inne ugrupowanie – .Nowoczesna), jednak później, w toku prac parlamentarnych liczą się zwłaszcza najwięksi gracze, w czym nie bez przesady można powiedzieć – swój udział mają media (i prywatne i publiczne), skupiające się właśnie na tych największych, co z kolei przekłada się na lokalny „rynek wyborczy”, który w moim przekonaniu winien być mniej polityczny, bardziej niezależny od partii centralnych, bardziej samorządny. Taki stan rzeczy owszem służy spójności i budowie stabilnej większości parlamentarnej, jednak prowadzi też do zmniejszenia pluralizmu politycznego, który sam w sobie jest wartością.

Wybory są i powinny być, co do zasady: powszechne, równe, wolne, bezpośrednie, tajne, ale i – a może przede wszystkim – uczciwe, czyli przeprowadzone według jasnych reguł, które każda ze stron akceptuje i godzi się z ostatecznym wynikiem. Z uczciwością wyborczą współgra sąd, który ma swoje określone prawnie zadania w procesie agitacji wyborczej. Dzięki art. 111 Kodeksu wyborczego uczestnicy mają szansę jeszcze w trakcie kampanii wyborczej oddać pod osąd krzywdzące lub fałszywe wypowiedzi, a tym samym prawdopodobnie uchronić się przed niesłusznym werdyktem wyborczym. Jednak, mimo iż orzeczenia sądowe zapadają w trakcie kampanii wyborczej, to nie zawsze mają szansę na skuteczne zaistnienie w świadomości opinii publicznej. Jak wskazują przeprowadzone i opisane w niniejszej pracy badania sądowych akt z za-

kresu postępowań w „trybie wyborczym”, warto zastanowić się nad aspektem pracy samych sądów, nie zawsze są one w stanie dotrzymać kodeksowych terminów, częściowo z winy samych zainteresowanych, częściowo z winy organizacji pracy samego sądu. Wydaje się, że kampania wyborcza jest tak szczególnym momentem w życiu społeczno-politycznym każdego państwa, że przewidziane prawem procedury i terminy winny być, bez względu na wszelkie okoliczności – dotrzymywane, a rugowanie z obiegu dezinformacji powinno być nadrzędnym celem sądowej ochrony wyborcy w czasie kampanii i agitacji wyborczej. Wybór dokonywany przez głosującego trzeba uwolnić od wady fałszu, wszak wyborca oddaje swój los w ręce wybranego na kilka kolejnych lat. W taki właśnie sposób, poprzez sądowe orzeczenia realizuje się ochrona obywateli w procesie wyborczym. To sąd na etapie agitacji wyborczej, wspomaga wyborcę we wskazaniu tego, kto będzie go reprezentował przez najbliższe lata, decydował o jego interesach i potrzebach. Już dekadę temu Trybunał Konstytucyjny zauważył potrzebę rzetelnej debaty przedwyborczej, wolnej od patologii związanych z rozpowszechnianiem nieprawdziwych wiadomości, umożliwiających uformowanie woli wyborców³. Stąd w Kodeksie wyborczym art. 111, co ważne, a może najważniejsze, w tym przepisie nie chodzi o ochronę dóbr osobistych konkretnego kandydata, ale przede wszystkim o ochronę dobra wyborcy, jego prawa do rzetelnej, prawdziwej informacji, która może zadecydować o jego „x” na karcie wyborczej. Chodzi o to, by prawo, jak najprecyzyjniej ujmowało daną materię, aby wyborca w kampanii wyborczej, której wynik kształtuje jego życie przez kolejne lata, dokonał wyboru władzy w oparciu o prawdziwe kryteria. Jeśli wartością nadrzędną w państwie ma być spokój społeczny i szeroko rozumiany rozwój, to wybory winny być ewolucją, nie rewolucją. Ewolucja zakłada możliwość kompromisu, rewolucja nie znosi sprzeciwu. I wyborca – obywatel ma prawo o tym wiedzieć, bez względu na to, kogo ostatecznie wybierze.

³ Wyrok TK, K 7/09, op. cit.

BIBLIOGRAFIA

1. Literatura

Ansolabehere S., Iyengar S. S., *Going negative: how political advertisements shrink and polarize the electorate*, New York 1997.

Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016.

Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.

Arendt H., *Nieposłuszeństwo obywatelskie*, [w:] *O przemocy. Nieposłuszeństwo obywatelskie*, tłum. A. Łagodzka, W. Madej, Warszawa 1998.

Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 2006.

Bachmat P., *Rozerwanie solidarności sprawców korupcji wyborczej i referendalnej*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 12.

Balicki R., Piech K., *Ograniczenia swobody prowadzenia kampanii wyborczej w świetle regulacji Kodeksu wyborczego*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 3.

Banaszak B., *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996.

Banaszak B., *Obywatelski opór i cywilne nieposłuszeństwo – opinia*, „Rzeczpospolita” z dnia 11 lutego 2006.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.

Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.

Banaszkiewicz B., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1996 r. (sygn. akt III CZP 72/96)*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 7.

Bażanow B., *Byłem sekretarzem Stalina*, Warszawa 1985.

Beetham D., *Legitymizacja władzy*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, wyb. i oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa 1995.

Bień-Kacała A., *Państwowa Komisja Wyborcza a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] *Prawo wyborcze*, red. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, Olsztyn 2015.

Biuletyn Informacyjny PKW, „Przegląd Wyborczy” 2011, nr 6-8.

Blais A., *Frekwencja wyborcza*, [w:] *Zachowania polityczne*, red. R. J. Dalton, H-G Klingeman, t.2, Warszawa 2010.

- Błuszkowski J., Mider D., *Demokracja późnej nowoczesności*, Warszawa 2012.
- Borkowska-Minko A., *Standardy europejskiego dziedzictwa wyborczego polskim Kodeksie wyborczym z dn. 05.01.2011*, „Inskrypcje. Półrocznik”, R.V, 2017, z. 2.
- Borowicz A., *Typy kampanii wyborczych*, „Świat Idei i Polityki” 2008, t. 8.
- Borski M., *Agitacja wyborcza jako ważny element kampanii wyborczej – wybrane zagadnienia*, „Rocznik Administracji i Prawa” 2017, nr XVII.
- Bożyk S., *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006.
- Brady H., *Political Participation*, [w:] *Measures of Political Attitudes*, red. J. P. Robinson, P. R. Shaver, L. S. Wrightsman, San Diego 1999.
- Brito Vieira M., Runciman D., *Reprezentacja*, tłum. K. Sosnowska, Warszawa 2011.
- Buczowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Buczowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. J. Buczowski, Ł. Buczowski, K. Eckhardt, Przemysł-Rzeszów 2012.
- Były prezes Trybunału: kampania będzie brutalna*, wywiad z Jerzym Stępnim, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 20 lipca 2011.
- Cadart J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. I, Paris 1990.
- Chmaj M., *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] *System wyborczy Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, W. Skrzydło, Warszawa 2008.
- Chmaj M., *Zasady pluralizmu politycznego w Polsce na tle standardów Rady Europy*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010.
- Chmaj M., *Parytet płci w Kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.
- Chmaj M., W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Chmaj M., *Zasada tajności głosowania w Kodeksie wyborczym*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Rażny, Toruń 2017.
- Chruściak R., *System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999.
- Compendium of International Standards for Elections*, European Commission 2007.
- Coser L. A., *Funkcje konfliktu społecznego*, tłum. S. Burdziej, Kraków 2015.

Czakowska M., Raźny P., *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych praw wyborczych*, Studia Biura Analiz Sejmowych 2011, nr 3.

Czaplicki K. W., *Głosowanie elektroniczne (e-voting) – wybrane zagadnienia*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i Praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.

Czaplicki K. W., *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Toruń 2017.

Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998.

Dahl R. A., *Polyarchy, Pluralism and Scale*, „Scandinavian Political Studies”, Bergen 1984, vol. 7.

Dahl R. A., *O demokracji*, Kraków, 1998.

Dahl R. A., *Demokracja i jej krytycy*, przeł. S. Amsterdamski, Warszawa 2012.

Dahrendorf R., *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, tłum. S. Bratkowski i in., Warszawa 1993.

Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.

Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989-2012*, Kraków 2013.

Dudek D., *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.

D. Dudek, *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.

Dudek P., *Negatywna reklama polityczna: telewizyjne spoty wyborcze w kampanii parlamentarnej 2007 r.*, „Studia Medioznawcze” 2008, nr 3.

Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej, red. K. Kubaj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.

Fake newsy i dezinformacja w kampaniach wyborczych w Polsce w 2019 r. Raport z obserwacji. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2020.

Fałkowski M., *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2004: problem frekwencji oraz znaczenia dla polskich wyborców i krajowej sceny politycznej*, „Analizy i Opinie” Warszawa 2003, nr 11.

Fascone C., Piccirilli G., *Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in «Harmonizing» Electoral Rights*,

„Election Law Journal”, New York 2017, v. 16.

Gajda A., *Reprezentacja komitetu wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12.

Garlicki L., K. Gołyński, *Polskie prawo konstytucyjne - wykłady*, Warszawa 1996.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009.

Gąsior T., *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawno administracyjne*, Warszawa 2015.

Gebethner S., *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do Ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Stan prawny z dnia 20 września 2000 r.*, Warszawa 2000.

Gebethner S., *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do Ustawy z 12 kwietnia 2001 roku – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.

Gebethner S., *Finansowanie partii politycznych i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce po zmianach w 2001 r.*, [w:] *Kulisy finansowania polityki*, red. M. Walecki, Warszawa 2002.

Giezek J., Kłaczyńska N., Łabuda G., *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2007.

Giżyńska M., *Demokracja a udział w głosowaniu*, [w:] *Problemy konstytucyjne*, red. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, Olsztyn 2015.

Gołyński K., *W sprawie interpretacji artykułu 139 ordynacji wyborczej do Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 6.

Granat M., *Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji)*, Lublin 1994.

Grzelka M., *Kampania wyborcza. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Wyborczy” 2012, nr 5.

Habermas J., *Teoria działania komunikacyjnego*, tłum. A. M. Kaniowski, Warszawa 1999.

Hayek (von) F. A., *Droga do zniewolenia*, Kraków 2003.

Hillman A. L., *Public Finance and Public Policy. Responsibilities and Limitation of Government*, „Cambridge University Press”, Cambridge – New York 2003.

Jachimowicz M., *Przestępstwa z ustawy – kodeks wyborczy*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2012, nr 1.

- Jamróz A., *Demokracja*, Białystok 1995.
- Jaskiernia A., *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Warszawa 2008.
- Jaworski S. J., *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.
- Jurewicz J., *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum z rozdz. XXXI Kodeksu karnego*, „Studia wyborcze” 2006, nr 2.
- Kasprów R., Łęski J., *Wakacje z agentem*, „Życie” z dnia 22 sierpnia 1997.
- Kasprów R., Łęski J., *Wczasy Alganowa i Kwaśniewskiego*, „Życie” z dnia 23-24 sierpnia 1997.
- Kasprów R., Łęski J., *Oto dowód*, „Życie” z dnia 26 sierpnia 1997.
- Kochanowski J., *Państwo wydmuszka*, „Wprost” z dnia 12 grudnia 2004.
- Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, t. 2, red. A Zoll i in., Kraków 2006.
- Kolasiński M. K., *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 Ukrainka, Rzeczpospolita Polska*, red. A. Sokala, Z. Witkowski, Bydgoszcz 2007.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Kowalczyk T., *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2.
- Kowalski S., *Karnoprawna ochrona wykazu podpisów wyborców w wyborach samorządowych*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 9.
- Kozielewicz W., *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum w pozakodeksowym prawie karnym – wybrane zagadnienia*, „Prokuratura i Prawo” 2001.
- Król M., *Słownik demokracji*, Kraków 1998.
- Król M., *Filozofia polityczna*, Kraków 2008.
- G. Kryszewski, *Mandat przedstawiciela (próba zdefiniowania)*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 3.
- Kryszewski G., *Ramy czasowe kampanii wyborczej do parlamentu*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2006, nr 1.

- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kryszeń G., *Problematyka zgłaszania kandydatów w świetle Kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.
- Kryszeń G., *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. S. Bożyka, Białystok 2014.
- Kryszeń G., *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, nr 21.
- Kubiak S., *System wyborczy a mandat polskiej demokracji*, „Studia wyborcze” 2008, t. VI.
- Kubisz-Muła Ł., *Badanie exit poll – historia, funkcje i specyfika*, „Studia socjologiczne” 2013, nr 4.
- Kumor A., *Sytuacja komunikacyjna środków masowego przekazu. Próba definicji*, „Przekazy i Opinie” 1987, nr 1–2.
- Le Bon G., *Psychologia tłumu*, tłum. B. Kaprocki, Kęty 2004.
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, Warszawa 1992.
- Lutosławski K., *Wstęp do Ordynacji wyborczej Sejmu i Senatu z 28 lipca 1922 r.*, Warszawa 1922.
- Łapiński J., *Kartel wyborczy partii politycznych (Uwagi na temat systemu finansowania polityki w Polsce)*, [w:] *Konstytucja, ustroj polityczny, system organów państwowych, Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. nauk. S. Bożyk, A. Jamróż, Temida 2, Białystok 2010.
- Ławniczak A., *O potrzebie istnienia cenzusów wyborczych*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Prawo Wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich. Rzeszów 3-4 kwietnia 2006 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2006.
- Łukasz D., *Parytet płci w regulacjach wybranych państw UE*, „Analizy. Biuro Analiz Sejmowych” 2010, nr 6.
- Marketing. An Introductory Text*, red. M. J. Baker, Great Britain 1996.
- Mazur M., *Amerykanizacja polskich kampanii wyborczych?*, [w:] *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii politycznych w Polsce*, red. S. Drobczyński, K. Churska-Nowak, Poznań 2011.
- McLuhan H. M., *Galaktyka Gutenberga*, tłum. A. Wojtasik, Warszawa 2017.
- Michalak B., hasło: *funkcje wyborów*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

Michalak B., hasło: *gerrymandering*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

Michalak B., hasło: *wybory nierywalizacyjne*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

Migalski M., Wojtasik W., Mazur M., *Polski System Partyjny*, Warszawa 2007.

Mill J. S., *O rządzie reprezentacyjnym*, przeł. G. Czernicki, Kraków 1866.

Mill J. S., *O rządzie reprezentatywnym. Poddaństwo kobiet*, tłum. J. Hołówka, Kraków 1995.

Mistewicz E., *Wybory po francusku: bez billboardów i spotów, ale z wielką frekwencją*, „Polska. The Times” z dnia 4 maja 2012.

Morozowski A., *Szok wyborczy*. Cyt. za: Kardaś J., *Polityczne public relations podczas kampanii wyborczych w III RP*, Poznań 2015.

Mularski K., *Obietnice wyborcze w świetle instytucji przyrzeczenia publicznego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.

Musiał-Karg M., *Cisza wyborcza w dobie Internetu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3.

Nieć M., *Komunikowanie polityczne w społeczeństwach przedmasowych*, Warszawa 2011.

Nieć M., *Kampania wyborcza – uwagi politologa o genezie idei*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2012, t. 4, nr 3.

Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.

Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, Warszawa 2012.

Nowicki M. A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2007.

Nowotarski B., *Mankamenty demokracji przedstawicielskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 3.

Opaliński B., *Wolność wyborów parlamentarnych i jej gwarancje na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.

Olczyk T., *Politrozrywka i popperswazja: reklama telewizyjna w polskich kampaniach wyborczych XXI wieku*, Warszawa 2009.

Pająk B., Patkowski K., *Kampania negatywna w wyborach parlamentarnych i prezydenckich 2005, czyli paluszki i dziadek z Wermachtu atakują media*, [w:] *Media a poli-*

- tyka, red. A. M. Zarychta, Ł. Donaj, Łódź 2007.
- Palikot J., *Pop-polityka*, Gdańsk 2009.
- Paradowska J., *Kwaśniewski zdał przed sądem*, „Polityka” z dnia 16 grudnia 1995.
- Piasecki A. K., *Wybory w Polsce 1989-2011*, Kraków 2012.
- Pieniążek M., *Obywatelskie nieposłuszeństwo, jako gwarancja prawa podmiotowych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2012, nr 1.
- Piontek D., *Komunikowanie masowe: nowe wyzwania*, „Przegląd Politologiczny” 1996, nr 1-2.
- Pitkin H., *The concept of Representation*, Berkeley 1967.
- Piwowarski R., *Strategie wyborcze w świetle wybranych teoretycznych modeli głosowania*, „Studia prawno-ekonomiczne” 2014, t. XCIII.
- Popper K., *Spoleczeństwo otwarte i jego wrogowie*, tłum. H. Krahelska, W. Jedlicki, Warszawa 2006.
- Postman N., *Zabawić się na śmierć*, przeł. L. Niedzielski, Warszawa 2002.
- Powell G. B., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, tłum. M. Czekański, Warszawa 2006.
- Pratkanis A., Aronson E., *Wiek propagandy*, tłum. J. Radzicki, M. Szuster, Warszawa 2003.
- Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, OT-635, Warszawa 2015.
- Pyrzyńska A., *Nieprawidłowości wyborcze w toku kampanii wyborczej w wyborach na urząd Prezydenta RP w 2015 r.*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia*, Materiały z ogólnopolskiej konferencji naukowej, Olsztyn 12 maja 2015, red. A. R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015.
- Raciborski J., *Antynomie konstytucyjnych wartości w polskim prawie wyborczym*, „Studia Prawnicze” 2001 (zeszyt 1).
- Raciborski J., *Instytucjonalne uwarunkowania zachowań wyborczych*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Rażny, Toruń 2017.
- Rakowska A., *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „Studia wyborcze” 2007, t. 4.
- Rakowska A., *Udział zawodowego pełnomocnika w postępowaniu «w trybie wyborczym» po wejściu w życie Kodeksu wyborczego*, „Palestra” 2011, nr 9-10.

- Rakowska A., *Prawna regulacja kampanii wyborczej w Internecie*, Warszawa 2012.
- Rakowska-Trela A., *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015.
- Raport OSCE/ ODHIR EOM to Armenia, Parliamentary Elections 2012, Final Report, [w:] *Using International standards in elctions: Council of Europe handbook for civil socjety organisation*, Council of Europe, Zurich 2016.
- Raport OSCE/ ODHIR EOM to Azerbaijan, Presidential Election 2013, Final Report, [w:] *Using International standards in elctions: Council of Europe handbook for civil socjety organisation*, Council of Europe, Zurich 2016.
- Raport OSCE/ODHIR EOM to Georgia, Presidential Election 2013, Final Report, [w:] *Using International standards in elctions: Council of Europe handbook for civil socjety organisation*, Council of Europe, Zurich 2016.
- Raport OSCE/ODHIR EOM to Moldova, Parliamentary Elections 2014, Final Report, [w:] *Using International standards in elctions: Council of Europe handbook for civil socjety organisation*, Council of Europe, Zurich 2016.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994.
- Rawls J., *Liberalizm polityczny*, tłum. A. Romaniuk, A. Szczęśniak, Warszawa 1998.
- Ritzer G., *Mcdonaldyzacja społeczeństwa*, tłum. L. Stawowy, Warszawa 1999.
- Rosicki R., *Kryzys demokracji liberalnej – wybrane problemy rządzenia, legitymizacji i reprezentacji*, [w:] *Od teorii do praktyki politycznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Blokowi z okazji 40-lecia pracy naukowej i 70-lecia urodzin*, red. M. Kołodziejczyk, R. Rosicki, Poznań 2010.
- Rozważania Rzecznika Praw Obywatelskich. Z profesorem Andrzejem Zollem rozmawia Danuta Frey*, „Rzeczpospolita” z dnia 29 listopada 2004.
- Rulka M., *Prawo do głosowania obywateli przebywających poza granicami kraju*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2.
- Runciman D., *Jak kończy się demokracja*, Warszawa 2019.
- Sadomski J., *Naruszenie dóbr osobistych przez media*, Warszawa 2003.
- Sadomski J., *Rozstrzygnięcie sporów wyborczych – analiza praktyki sądowej*, „Prawo w działaniu. Sprawy cywilne”, 10/2011.
- Sadowski A., *Wolne wybory. Analizy, propozycje*, Wrocław 1985.
- Sanetra W., *Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 7-8.
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 54 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.

- Komentarz, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1998.
- Schmitter P. C., *The Future of Real-Existing Democracy, The Ambiguous Virtues of Accountability*, „Jurnal of Democracy” 2004, t. 15, nr 4.
- Schumpeter J. A., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, przeł. M. Rusiński, Warszawa 2009.
- Skotnicki K., *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Olsztyn 25-27 kwietnia 2002, Olsztyn 2003.
- Skotnicki K., *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 79.
- Skotnicki K., *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2009.
- Skotnicki K., *Przebieg prac nad kodeksem wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.
- Skotnicki K., *Minimalny niezbędny zakres zmian w konstytucyjnej regulacji problematyki wyborczej*, [w:] *Prawo wyborcze*, red. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, Olsztyn 2015.
- Skotnicki K., *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Toruń 2017.
- Skrzydło W., *O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1.
- Skrzydło W., *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Francuskiej*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006.
- Sobczak J., *Przestępstwo korupcji wyborczej*, [w:] *Przemiany prawa wyborczego. Doświadczenia nowych demokracji: Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainka, Rzeczpospolita Polska*, red. A. Sokala, Z. Witkowski, Bydgoszcz 2007.
- Sobczak J., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Sobczak J., *Wolność słowa w kampaniach wyborczych*, Toruń 2016.
- Sobczak J., *Mowa nienawiści w kampaniach wyborczych*, „Przegląd Wyborczy” 2017, nr 4-6.
- Sobkowiak L., *Działania polityczne. Teoria i praktyka*, [w:] *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, red. A. L. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 2009.

Sokala A., *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.

Sokala A., hasło: *cisza wyborcza*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

Sokala A., hasło: *bezpośredniości wyborów zasada*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

Sokala A., hasło: *komitet wyborczy*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

Sokala A., hasło: *podpisy poparcia*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

Sokala A., hasło: *równość wyborów zasada*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

Sokala A., hasło: *wolnych wyborów zasada*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

Sokolewicz W., *Komentarz do art. 62 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.

Sokolewicz W., *Nota do art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.

Stawicki R., *Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1997-2011 w świetle projektów ustaw oraz uchwalonych nowelizacji*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, OT-605, Warszawa 2011.

Stępińska A., *Marketingowe strategie wyborcze. Wybory prezydenckie w Polsce (1990-2000)*, Poznań 2004.

Stoczewska B., *Jeszcze raz o obywatelskim nieposłuszeństwie – interpretacje, spory wokół pojęcia*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, nr 3.

Sulek A., „«Wyższe wykształcenie» Aleksandra Kwaśniewskiego a wynik wyborów prezydenckich 1995. Opinia biegłego dla Sądu Najwyższego”, [w:] A. Sulek, *Sondaż polski. Przygarść rozpraw o badaniach ankietowych*, Warszawa 2001.

Sulek A., *O badaniu i «kreowaniu» opinii publicznej*, [w:] *Media i władza*, red. P. Żuk, Warszawa 2006.

Szonert Z., *System wyborczy fundamentem demokracji*, [w:] *Księga pamiątkowa z okazji obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce*, red. S. Jaworski, K.W. Czaplicki, Warszawa 2011.

Szymanek J., *Prawna regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.

Szymanek J., *Bezpieczeństwo procesów wyborczych (uwagi de lege lata i de lege ferenda na tle rozwiązań stosowanych w państwach demokratycznych)*, „Zeszyty Prawnicze” 2017, nr 1.

Świętoń A., *Korupcja wyborcza w okresie schyłkowej republiki rzymskiej*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia*, Materiały z ogólnopolskiej konferencji naukowej, Olsztyn 12 maja 2015, red. A. R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015.

Thoreau H. D., *Obywatelskie nieposłuszeństwo*, tłum. i oprac. H. Ciepłińska, Poznań 2006.

Tilly Ch., *Demokracja*, Warszawa 2008.

Tocqueville (de) A., *O demokracji w Ameryce*, tłum. B. Janicka, M. Król, Kraków 1996.

Trzeciak S., *Drzewo kampanii wyborczej, czyli jak wygrać wybory*, Gdańsk 2014.

Using International standards in elections: Council of Europe handbook for civil society organisation, Council of Europe, Zurich 2016.

Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.

Uziębło P., *Wpływ systemów wyborczych na systemy partyjne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.

Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.

Uziębło P., *Kampania wyborcza: reguły fair play czy raczej wszystkie chwytły dozwolone*, [w:] *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, red. J. Szymanek, Warszawa 2016.

Wąsik D., *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum – aspekty karno materialne, procesowe i kryminologiczne*, Olsztyn 2012.

Wąsik D., Sygit B., *Ewolucja pozakodeksowej ochrony prawno karnej wyborów do Sejmu i Senatu RP na przestrzeni lat 1991-2016*, [w:] *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991-2016)*, t. I, Warszawa 2016.

Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Warszawa 1998.

- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo*, tłum. D. Lachowska, Warszawa 2002.
- Weber M., *Racjonalność, władza, odczarowanie*, tłum. M. Holona, Poznań 2004.
- Więckowska M., *Wpływ nietradycyjnych technik głosowania na frekwencję podczas wyborów i referendów*, „Studia wyborcze” 2012, t. 14.
- Winczorek P., *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996.
- Winczorek P., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Wiszowaty M. M., *Instytucja ciszy wyborczej*, „Studia wyborcze” 2012, t. XIV.
- Witkowski Z., *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego*, [w:] *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, red. Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny, Toruń 2017.
- Wojtasik W., *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i Praktyka*, Katowice 2012.
- Zbieranek J., *W stronę reformy procedur głosowania w Polsce*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 52.
- Zwoliński A., *Dylematy demokracji*, Kraków 2010.
- Żukowski A., *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999.
- Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004.
- Żukowski A., *Światowe tendencje zmian w prawie wyborczym*, [w:] *Problemy konstytucyjne*, red. J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, Olsztyn 2015.
- Żukowski A., *Wolne i uczciwe wybory a przestępstwa i nieprawidłowości wyborcze – od teorii do praktyki*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia*, Materiały z ogólnopolskiej konferencji naukowej, Olsztyn 12 maja 2015, red. A. R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015.
- 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991-2016)*, Tom 1, red. W. Hermeliński, B. Tokaj, Warszawa 2016.

2. Polskie akty normatywne

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2009, nr 114, poz. 946.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. 1964, nr 16, poz. 93, ze zm.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 1964, nr 43, poz. 296, ze zm.

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz. U. 1971, nr 12, poz. 114, ze zm.

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, Dz. U. 1982, nr 31, poz. 214, ze zm.

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. 1982, nr 35, poz. 230.

Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz. U. 1984, nr 5, poz. 24, ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 96.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji, Dz. U. 1990, nr 30, poz. 179.

Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1990, nr 67, poz. 398.

Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1991, nr 58, poz. 246.

Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1991, nr 59, poz. 252.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. 1993, nr 7, poz. 3, ze zm.

Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1993, nr 45, poz. 205.

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz. U. 1996, nr

73, poz. 350, ze zm.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r., o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne, Dz. U. 1997, nr 70, poz. 443.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. 1997, nr 88, poz. 553, ze zm.

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. 1997, nr 98, poz. 64.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. 1997, nr 133, poz. 883, ze zm.

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. 1998, nr 95, poz. 602.

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2001, nr 46, poz. 499.

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. 2002, nr 74, poz. 676.

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. 2002, nr 113, poz. 984.

Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz. U. 2002, Nr 144, poz. 1204.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r., o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych ustaw, Dz. U. 2003, nr 111, poz. 1061.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. 2004, nr 25, poz. 219.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. 2006, nr 104, poz. 708.

Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji i o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, Dz. U. 2006, nr 218, poz. 1592, Dz. U. 2016, poz. 1721.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. 2008, nr 223, poz. 1458.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112, ze zm.

Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, Dz. U. 2014, poz. 498.

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. prawo o prokuraturze, Dz. U. 2016, poz. 177.

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. 2018, poz. 130.

3. Międzynarodowe akty normatywne

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r.

Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284.

Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu z dnia 16 września 1963 r., Dz. U. 1995, nr 35, poz. 175.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r., Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167.

Declaration on Criteria for Free and Fair Elections, Unanimously adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 154th Session, Paris 26 March 1994.

Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and explanatory Report, European Commission for Democracy through Law (adopted by the Venice Commission at its 52-nd Session, Venice 18-19 October 2002).

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE 2006, C 321E.

4. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r., SK 32/01.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r., K 20/03.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004 r., Kp 1/04.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2006 r., K 9/05.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2007 r., K 28/05.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2009 r., K 7/09.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2010 r., K 41/07.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11.

Zdanie odrębne sędziego Andrzeja Rzeplińskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2012 r., K 14/12.

Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 sierpnia 1991 r., W 7/91.

Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 1995 r., W 7/95.

5. Orzecnictwo Sądu Najwyższego

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 1947 r., K 225/46.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 1995 r. o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonanego w dniu 19 listopada 1995 r., III SW 1102/95, Dz. U. 1996, nr 144, poz. 708.

Uchwała III Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1996 r., CZP 72/96.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2010 r., SW 370/10.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2012 r., III SW 4/12.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 1995 r., SW 1091/95.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2001 r., I CZ 25/01.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2010 r., III SW 83/10.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2011 r., III SW 168/11 i III SW 169/11.

6. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Wyrok ETPC z dnia 8 lipca 1986 r., *Lingens vs Austria*, skarga nr 9815/82.

Wyrok ETPC z dnia 23 maja 1991 r., *Oberschlick vs Austria* (nr 1), skarga nr 11662/85.

Wyrok ETPC z dnia 23 kwietnia 1992 r., *Castells vs Spain*, skarga nr 11798/85.

Wyrok ETPC dnia 24 lutego 1997 r., *De Haes i Gijssels vs Belgia*, skarga nr 19983/92.

Wyrok ETPC z dnia 19 lutego 1998 r., *Bowman vs Great Britain*, skarga nr 24839/94.

Wyrok ETPC z dnia 28 grudnia 2000 r., *Lopes Gomes da Silva vs Portugal*, skarga nr 37698/97.

Wyrok ETPC z dnia 12 lipca 2001 r., *Feldek vs Słowacja*, nr 29032/95.

Wyrok ETPC z dnia 22 grudnia 2004 r., *Aziz vs Cypr*, skarga nr 69949/0.

Wyrok ETPC z dnia 6 października 2005 r., *Hirst vs Great Britain* (nr 2), skarga nr 74025/01.

Wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2007 r., *Kwiecień vs Polska*, skarga nr 15774/99.

Wyrok ETPC z dnia 8 lipca 2008 r., *Kita vs Polska*, skarga nr 57659/00.

Wyrok ETPC z dnia 2 marca 2010 r., *Grosaru vs Romania*, skarga nr 78039/01.

Wyrok ETPC z dnia 17 kwietnia 2014 r., *Brosa vs Germany*, skarga nr 5709/09.

7. Orzecznictwo pozostałych sądów

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2012 r., VI SA/Wa 858/12.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2009 r., IACa 777/09.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku IACz 1303/14.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku IACz 1334/14.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku IACz 1337/14.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku IACz 1352/14.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku IACz 1379/14.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku IACz 1391/14.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku IACz 1402/14.
Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku IACz 1424/14.
Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku IACz 1450/14.
Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku IACz 1492/14.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku INs 208/14.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku INs 215/14.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku INs 216/14.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku INs 218/14.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku INs 220/14.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku INs 225/14.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku INs 237/14.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Łomży INs 102/14.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Ostrołęce INs 142/14.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Ostrołęce INs 124/14.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Ostrołęce INs 129/14.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Ostrołęce INs 121/14.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Ostrołęce INs 126/14.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Ostrołęce INs 117/15.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Suwałkach INs 117/13.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Suwałkach INs 108/14.
Postanowienie Sądu Okręgowego w Suwałkach INs 327/14.

8. Dokumenty Państwowej Komisji Wyborczej

Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 maja 2005 r. o sposobie, miejscu i czasie prowadzenia kampanii wyborczej, Przegląd Wyborczy, Biuletyn informacyjny PKW, nr 5-6/2005.

Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 lipca 2010 r., ZPOW-603-293/10.

Informacja o działalności Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego w 2010 r., Warszawa, marzec 2011.

Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 czerwca 2012 r., o realizacji

przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 – Kodeks wyborczy, w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzony w dniu 9 października 2011 r. , ZPOW 430-5/12.

Informacja o działalności Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego w 2012 r., Warszawa, styczeń 2013 r.

Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 stycznia 2019 r., o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany, ZPOW-502-1/19.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r., z dnia 11 września 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 1375.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 października 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r. Dz. U. 2015, poz. 1731.

Oświadczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 29 sierpnia 2011 r., ZPOW-557-15/11.

Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej, „Przegląd Wyborczy” 2009, nr 4-5.

Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej, „Przegląd Wyborczy” 2011, nr 9-11.

Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 kwietnia 2004 r., ZPOW-9414-4/04.

Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 22 listopada 2017 r., dotyczące projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk sejmowy nr 2001), ZPOW-023-10/17.

Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w sprawach podejmowania działań o charakterze agitacji wyborczej przed rozpoczęciem kampanii wyborczej z dnia 7 maja 2018 r., ZKF-624-8/18.

Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej w internecie z dnia 26 września 2018 r., ZKF-811-50/18.

Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, z dnia 11 lutego 2019 r., ZKF-623-1/19.

Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie przeprowadzenia w mediach społecznej kampanii na rzecz frekwencji wyborczej w wyborach z dnia 27 września 2007 r., ZPOW-557-8/07.

Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie tzw. „ciszy wyborczej” z dnia 18 czerwca 2010 r. , ZPOW-603-125/10.

Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące zakazu prowadzenia kampanii wyborczej na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego z dnia 28 października 2010 r., ZPOW-703-116/10.

Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 sierpnia 2011 r., dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r., ZKF-503-2/11.

Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 sierpnia 2011 r., w sprawie zbierania podpisów poparcia dla list kandydatów na posłów, ZPOW-503-83/11.

Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 22 września 2014 r. w sprawie wykorzystywania wizerunków osób publicznych w materiałach wyborczych, ZFK-756-13/14.

Wyjaśnienie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 lutego 2015 r. dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach ponownych do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz w wyborach ponownych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, przeprowadzanych w latach 2014-2018, ZKF-703-18/15.

Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30 stycznia 2015 r., dotyczące udziału w pracach obwodowych komisji wyborczych, ZPOW-603-18/15.

Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 lutego 2015 r. dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r., ZKF-603-3/15.

Wyjaśnienie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 lipca 2015 r. zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 października 2015 r., ZKF-503-2-15.

Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 13 sierpnia 2018 r., dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień 21 października 2018 r., ZKF-811-3/18.

9. Dokumenty legislacyjne

Dyskusja podczas prac nad zmianami w Kodeksie wyborczym w Senacie z dnia 18 grudnia 2017 r., na Wspólnym posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (nr 193), Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (nr 129), Komisji Ustawodawczej (nr 207):

<https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,7510,1.html>

M. Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie: konstytucyjności projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy 1885) z dn. 22 stycznia 2014 r., Opinie Biura Analiz Sejmowych.*

Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP. Druk sejmowy nr 1302, wniesiony do Sejmu dnia 12 grudnia 2006 r.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy. Druk sejmowy nr 1885, z dnia 6 września 2013 r.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy. Druk sejmowy nr 2110, z dnia 11 grudnia 2013 r.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Warszawa dnia 29 czerwca 2018 r., BPS/KPCPP-0420-09/17:

<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/szef-senackiej-komisji-do-rpo-brak-kontroli-wydatkow-partii-w-prekampanii-wyborczej-swiadoma-decyzja-ustawodawcy>

10. Wykaz stron internetowych

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

Wielki Słownik Języka Polskiego, Instytut Języka Polskiego PAN

<https://www.wsjp.pl/>

Wybory 2015: Paweł Kukiz świętował sukces wyborczy w Lublinie. Największy wieczór wyborczy w Polsce, „Dziennik Polska” z dnia 15 maja 2015 r.

<https://polskatimes.pl/wybory-2015-pawel-kukiz-swietowal-sukces-w-lubinie-najwiekszy-wieczor-wyborczy-w-polsce-video/ar/3856187#aktualnosc>

Najważniejszy egzamin Kukiza, „Do Rzeczy” z dnia 6 października 2018 r.

<https://dorzeczy.pl/wybory-samorzadowe/79511/Najwazniejszy-egzamin-Kukiza.html>

Ruch Kukiza bez finansowania, portal Money.pl z dnia 27 października 2015 r.

<https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/ruch-kukiza-bez-finansowania--moze-liczyc,234,0,1939946.html>

Kampania samorządowa, portal RadioZet.pl z dnia 14 lutego 2019 r.

<https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Wybory-samorzadowe-2018.-PiS-wydal-12-mln-zl-na-plakaty-i-billboardy>

To jest naprawdę poważna sprawa. Czy PKW miała prawo odmówić rejestracji list Korwin-Mikkego w całej Polsce? Zdaniem konstytucjonalistów – NIE, portal wPolityce.pl z dnia 13 września 2011 r.

<https://wpolityce.pl/polityka/118533-to-jest-naprawde-powazna-sprawa-czy-pkw-miala-prawo-odmowic-rejestracji-list-korwin-mikkego-w-calej-polsce-zdaniem-konstytucjonalistow-nie>

Sąd zdecydował o losie partii Janusza Korwin-Mikkego, portal wp.pl, dnia 20 września 2011 r.

<https://wiadomosci.wp.pl/sad-zadecydowal-o-losie-partii-janusza-korwin-mikkego->

6082141140280449a

Krzysztof Kononowicz podbija internet, portal media2.pl z dnia 10 listopada 2006 r.
<https://media2.pl/reklama-pr/14221-Krzysztof-Kononowicz-podbija-internet.html>

Wybory prezydenckie 2015–kampania w internecie, „Rzeczpospolita” z dnia 5 kwietnia 2015 r.
<https://www.rp.pl/arttykul/1191336-Wybory-prezydenckie-2015---kampania-w-internecie.html>

A. Kosiek, *Pochód SLD z okazji 1 maja*. „Kiedy wrócimy do law sejmowych wypowiedmy konkordat”, portal Wyborcza.pl z dnia 1 maja 2018 r.
<http://kielce.wyborcza.pl/kielce/7,47262,23343615.pochod-sld-z-okazji-1-maja-kiedy-wrocimy-do-law-sejmowych.html?disableRedirects=true>

Z Kodeksu wyborczego wypadł jeden przecinek. Efekt? Nowa ustawa znacznie ograniczy kontrole PKW nad partiami, portal naTemat.pl z dnia 20 grudnia 2017 r.
<https://natemat.pl/225755,z-kodeksu-wyborczego-wypadl-jeden-przecinek-efekt-nowa-ustawa-znacznie-ograniczy-kontrole-pkw-nad-partiami>

How the Kennedy-Nixon debate changed the world of politics, portal constitutioncenter.org z dnia 26 września 2017 r.
<https://constitutioncenter.org/blog/the-debate-that-changed-the-world-of-politics>

<https://www.polityka.pl/galerie/1619647,3,10-glosnych-polskich-debat.read>

Joint statement on the media and elections, The UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR (African Commission on Human and Peoples’ Rights) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, May 2009
<http://www.osce.org/fom/37188?download=true>

European Commission, *Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation*, 12 March 2018
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>

PKW: „lajk” na Facebooku złamaniem ciszy wyborczej, portal onet.pl z dnia 23 maja 2014 r.
<https://wiadomosci.onet.pl/kraj/pkw-like-na-facebooku-zlamaniem-ciszy-wyborczej/1zg4s>

Polskie Radio 24.pl: Konwencję Biedronia finansował Instytut Myśli Demokratycznej, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 13 lutego 2019 r.
<https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/arttykuly/591238.konwencja-biedron-finanse-instytut-mysli-demokratycznej.html>

<https://www.economist.com/>

L. Kekic, *The Economist Intelligence Unit's index of democracy*, Economist Intelligence Unit 2007,
https://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf

<https://www.eiu.com/home.aspx>

<https://www.bti-project.org/en/home/>

<https://rsf.org/fr/classement>

<https://eos.cartercenter.org/ratifications?country%5B%5D=&doc%5B%5D=156>

http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14815&Itemid=357

A. Glass, *Bush declared electoral victor over Gore, Dec. 12, 2000*, portal politico.com z dnia 12 grudnia 2018 r.

<https://www.politico.com/story/2018/12/12/scotus-declares-bush-electoral-victor-dec-12-2000-1054202>

S. Ogórek, *Ile kosztuje kampania prezydencka w USA?*, portal Money.pl z dnia 8 listopada 2016 r.

<https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/wybory-w-usa-ile-kosztuje-kampania,190,0,2185918.html>

D. Czyżewski, *Biznesmen, gwiazda telewizji, polityk. Wszystkie twarze Donalda Trumpa*, portal polskieradio.pl z dnia 19 stycznia 2018 r.

<https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1993860,Biznesmen-gwiazda-telewizji-polityk-Wszystkie-twarze-Donald-Trump>

E. Mistewicz, *Wybory po francusku: Bez billboardów i spotów, ale z wielką frekwencją*, „Dziennik Polska” z dnia 4 maja 2012 r.

<https://polskatimes.pl/wybory-po-francusku-bez-billboardow-i-spotow-ale-z-wielka-frekwencja/ar/567307>

Rosja: Reklamy z groźbami podczas kampanii wyborczej? „Rzeczpospolita” z dnia 16 marca 2018 r.

<https://www.rp.pl/Polityka/180319477-Rosja-Reklamy-z-grozbami-podczas-kampanii-wyborczej.html>

Zakaz noszenia broni, pięciodniowa przerwa od agitacji, kary więzienia dla nieposłusznych, czyli czego nie wiesz o ciszy wyborczej, portal polskieradio.pl z dnia 24 października 2015 r.

<https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1535554,Zakaz-noszenia-broni-pieciodniowa-przerwa-od-agitacji-kary-wiezienia-dla-nieposlusznych-czyli-czego-nie-wiesz-o-ciszy-wyborczej>

Electoral Justice: The International IDEA Handbook, red. J. Orozco-Henriquez, Stockholm, 24 Nov. 2010

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-justice-handbook.pdf>

<https://www.osce.org/elections>

Były prezes Trybunału: Kampania będzie brutalna, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 20 lipca 2011 r.

https://wiadomosci.dziennik.pl/wybory-parlamentarne/artykuly/346781,stepien-kampania-bedzie-brutalna-ale-to-cena-demokracji.html?test_login=prod

Twój Ruch Europa Plus stosuje suwak i parytet, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 4 lutego 2014 r.

<https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/775409,twoj-ruch-europa-plus-stosuje-suwak-i-parytet.html>

M. Wojtczuk, *Członkowie komisji wyborczych, ani głosujący nie mogą nosić koszulki z napisem „konstytucja”*, portal Wyborcza.pl z dnia 19 października 2018 r.

<http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,24064349,czlonkowie-komisji-wyborczych-nie-moga-nosic-koszulki-z-napisem.html?disableRedirects=true>

B. Czuma, *Wojciech Hermeliński: można głosować w koszulce z napisem „Konstytucja”*, portal wp.pl z dnia 20 października 2018 r.

<https://wiadomosci.wp.pl/wojciech-hermelinski-mozna-glosowac-w-koszulce-z-napisem-konstytucja-6308086309426817a>

Konstytucjonaliści: nie można być prokuratorem i posłem, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 18 października 2011 r.

<https://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/362236,konstytucjonalisci-nie-mozna-byc-prokuratorem-i-poslem.html>

Krzyczeli na wiecu senator Anders. Są winni, ale sędzia nie uwierzył w tłumaczenia PiS, portal gazeta.pl z dnia 24 maja 2018 r.

<http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,23444733,krzyczeli-na-wiecu-senator-anders-sa-winni-ale-sedzia-nie.html>

Co z zakazem agitacji wyborczej w kościołach?, portal gość.pl z dnia 20 listopada 2013r.

<https://www.gosc.pl/doc/1786357.Co-z-zakazem-agitacji-wyborczej-w-kosciolach>

Dzieci z lekcji na wiec. Dyrektorka: przez myśl nam nie przeszło, że to kampania, portal tvn24.pl z dnia 12 marca 2015 r.

<https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/aleksandrow-kujawski-uczniowie-na-spotkaniu-z-komorowskim,523543.html>

Libertas: Kampania PiS sprzeczna z prawem, „Newsweek” z dnia 19 maja 2009 r.

<https://www.newsweek.pl/polska/libertas-kampania-pis-sprzeczna-z-prawem/9dl7lpg>

Show Biedronia. Kto finansuje jego nową partię?, „Do Rzeczy” z dnia 4 lutego 2019 r.

<https://dorzeczy.pl/92402/Show-Roberta-Biedronia-Kto-finansuje-jego-nowa-partie.html>

Jest śledztwo w sprawie kupowania głosów, portal Money.pl z dnia 9 czerwca 2009 r.

<https://news.money.pl/artykul/jest;sledztwo;w;sprawie;kupowania;glosow,55,0,458295.html>

A. Kubacki, *Prawybory i pre-kampania*, „Wprost” z dnia 2 marca 2010 r.
<https://www.wprost.pl/kraj/188469/prawybory-i-pre-kampania.html>

E. Siedlecka, *Szydlobus i «kolej na Ewę»*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 2 lipca 2015 r.
http://wyborcza.pl/1,75968,18286388,Szydlobus_i_Kolej_na_Ewe_pozaprawne_pr_ekampanie.html?disableRedirects=true

V. Krasnowska, *Kielbasa przedwyborcza*, „Polityka” z dnia 24 lipca 2018 r.
<https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/mojemiasto/1757310,1,ruszyla-prekampania-wyborow-samorzadowych.read>

T. Żółciak, *Trzeba skończyć z fikcją prekampanii wyborczej. Tylko jak to zrobić?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 10 maja 2018 r.
<https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1122581,jak-skonczyz-z-fikcja-prekampanii-wyborczej.html>

A. Radwan, *Zakaz agitacji w dniu wyborów. Nadszedł czas na zmiany. Debata polityków i naukowców*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 27 kwietnia 2016 r.
<https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/939369,czy-nalezy-zniesc-cisze-wyborcza.html>

PKW: „lajkowanie” i „szerownie” jest agitacją. Cisza wyborcza także w internecie, portal tvn24.pl z dnia 23 maja 2014 r.
<https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/pkw-lajkowanie-i-szerowanie-jest-agitacja-cisza-wyborcza-takze-w-internecie,431478.html>

#Bazarek – jak internauci ominęli ciszę wyborczą, „Press Service Monitoring Mediów” z dnia 26 października 2015 r.
<https://psmm.pl/pl/informacja-prasowa/bazarek-jak-internauci-omineli-cisze-wyborcza>

W. Churchill, przemówienie w Izbie Gmin 11 listopada 1947 r.
<https://winstonchurchill.org/resources/quotes/the-worst-form-of-government/>

Komunikat Polskiej Agencji Prasowej z dnia 27 lipca 2006 r.
<https://www.pb.pl/prawnicy-negatywnie-o-projekcie-zmian-w-ordynacji-samorzadowej-326642>

P. Gawlik, *Krótki żywot blokowania list wyborczych?*, „Rzeczpospolita” z dnia 9 kwietnia 2008 r.
<http://www.rp.pl/artykul/118502-Krotki-zywot-blokowania-list-wyborczych-.html>

Spot PO znów zakazany, „Wprost” z dnia 20 listopada 2006 r.
<https://www.wprost.pl/96978/Spot-PO-znow-zakazany.html>

Lista nieobecności, „Gazeta Wyborcza” z dnia 27 lutego 2001 r.
<http://wyborcza.pl/1,76842,159727.html?disableRedirects=true>

Błogosławi ziemię kaliską. Po 10 latach sąd umorzył sprawę Siwca, portal tvn24.pl z

dnia 25 października 2014 r.

<https://www.tvn24.pl/poznan,43/blogoslawil-ziemie-kaliska-po-10-latach-sad-umorzyl-sprawę-siwca,481613.html>

Komunikat Polskiej Agencji Prasowej z dnia 9 lipca 2005 r.

<https://www.pb.pl/komisja-ds-pkn-orlen-cimoszewicz-wezwany-ponownie-na-26-lipca-269251>

Dziadek Tuska wcielony do Wehrmachtu, „Wprost” z dnia 14 października 2005 r.

<https://www.wprost.pl/81989>

A. Pawlicka, *Milczenie Lwa, czyli bohaterowie afery Rywina 10 lat później*, „Newsweek” z dnia 16 grudnia 2012 r.

<http://www.newsweek.pl/polska/milczenie-lwa--czyli-bohaterowie-afery-rywina-10-lat-pozniej,99368,1,1.html>

Duże rozczarowanie, „Puls Biznesu” z dnia 19 stycznia 2006 r.

<https://www.pb.pl/duze-rozczarowanie-296245>

Komunikat Polskiej Agencji Prasowej z dnia 9 grudnia 2005 r.

<https://www.pb.pl/cbos-44-proc-polakow-chcialoby-rzadu-koalicji-pis-po-290238>

L. Strzyga, *Choroba filipińska, czyli o flircie polskich polityków z alkoholem*, „Dziennik Polska” z dnia 4 listopada 2013 r.

<http://www.polskatimes.pl/artukul/1034075.choroba-filipinska-czyli-o-flircie-polskich-politykow-z-alkoholem-video-zdjecia,id,t.html>

Komunikat z badań CBOS, *10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, nr 52/2014

https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_052_14.PDF

A. Zagner, *Spór premiera i prezydenta o szczyt UE*, „Polityka” z dnia 13 października 2008 r.

<https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/270698,1,spor-premiera-i-prezydenta-o-szczyt-ue.read>

Komunikat Polskiej Agencji Prasowej z dnia 15 listopada 2014 r., *Dane statystyczne dotyczące wyborów samorządowych*

<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Dane-statystyczne-dotyczace-wyborow-samorzadowych-3237352.html>

<https://konkret24.tvn24.pl/polityka,112/dlaczego-w-2005-r-uniewazniono-wybory-w-czestochowie-jedyna-taka-decyzja-sadu-najwyzszego,980097.html>

<https://www.rp.pl/Kukiz15/190829509-Kukiz-przypomina-ze-PSL-Witosa-chcialo-JOW-ow.html>

<https://www.rp.pl/Prawo-i-Sprawiedliwosc/180729636-Karczewski-odpowiada-Kukizowi-Projekt-referendum-odrzucili-wybrani-w-JOW-ach-To-niech-szanuje-te-izbe.html>

<https://polskatimes.pl/o-co-chodzi-w-jowach-co-by-bylo-gdyby-w-polsce-obowiazywaly-jednomandatowe-okregi-wyborcze/ar/3858819>

<https://www.cyberdefence24.pl/unijni-kontrolerzy-sprawdza-jak-ue-przeciwdziala-dezinformacji>

<https://siecobywatelska.pl/dlaczego-nalezy-wykreslic-znieslawienie-art-212-z-kodeksu-karnego-webinarium/>

SPIS TABEL, RYSUNKÓW I WYKRESÓW

Rys. 1. Indeks demokracji 2019	26
Rys. 2. Cykl wyborczy	37
Tab. 1 Typ agitacji ze względu na rodzaj wyborów	50
Tab. 2 Typ agitacji ze względu na sposób oddziaływania	50
Tab. 3 Typ agitacji ze względu na podmiot prowadzący–	51
Tab. 4 Typ agitacji ze względu na kryterium emocjonalno-programowe	51
Tab. 5 Typ agitacji ze względu na stopień instytucjonalizacji	51
Tab. 6 Typ agitacji ze względu na poziom komunikacji	52
Tab. 7 Prawne gwarancje – normatywne	83
Tab. 8 Prawne gwarancje – podmiotowo-przedmiotowe	85
Tab. 9 Prawne gwarancje – kontrolne	88
Tab. 10 Prawne gwarancje – etapów wyborczych	89
Tab. 11 Kwestionariusz badawczy	168
Tab. 12 Przeciętny czas trwania rozprawy	178
Tab. 13 Czas rozpatrywania wniosku w sądzie II. instancji	180
Wyk. 1 Wnioski w „trybie wyborczym” w Polsce (2011-2017)	173
Wyk. 2 Wnioski w „trybie wyborczym” w wyborach (apelacja białostocka w latach 2011-2017)	175
Wyk. 3 Od złożenia wniosku do wydania orzeczenia, liczba dni w I. instancji	176
Wyk. 4 Przeciętny czas rozpatrywania wniosku w I. inst. a kompletność wniosku	177
Wyk. 5 Postanowienia prawomocne i nieprawomocne sądu I. instancji	179
Wyk. 6 Ogólny czas rozpatrywania wniosku w „trybie wyborczym” (od złożenia wniosku, do prawomocnego orzeczenia)	180
Wyk. 7 Wnioskodawca w trybie art. 111 Kw	182
Wyk. 8 Uczestnik procesu w trybie art. 111 Kw	183
Wyk. 9 Forma rozpowszechniania informacji	186
Wyk. 10 Żądania wnioskodawcy formułowane we wniosku	191
Wyk. 11 Postanowienia sądów I. instancji	192
Wyk. 12 Postanowienia uwzględniające wniosek	193
Wyk. 13 Postanowienia oddalające wniosek	197
Wyk. 14 Postanowienia sądu II instancji	204

