

*Anna Rakowska-Trela**

Aspekty prawne kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w 2015 r.

Zgodnie z art. 98 ust. 2 Konstytucji RP, wybory do Sejmu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej, natomiast kodeks wyborczy¹ w art. 194 § 1 precyzuje, że zarządza je w drodze postanowienia, a postanowienie to podaje się do publicznej wiadomości w „Biuletynie Informacji Publicznej” i ogłasza w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”, najpóźniej w 5. dniu od dnia zarządzenia wyborów. Stosownie do art. 98 ust. 2 Konstytucji, Prezydent zarządza wybory nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając ich datę na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Zgodnie z art. 257 k.w., zarządzenie przez Prezydenta wyborów do Sejmu jest równoznaczne z zarządzeniem wyborów do Senatu.

331

Mocą postanowienia z 17 lipca 2015 r. Prezydent zarządził wybory do Sejmu RP i do Senatu RP, dzień wyborów wyznaczając na 25 października 2015 r. Postanowienie to zostało ogłoszone w „Dzienniku Ustaw” pod pozycją 1017, dnia 22 lipca 2015 r.², a więc w ostatnim, 5. dniu terminu, przewidzianym przez k.w. W czasie i w związku z tą kampanią pojawiło się kilka interesujących zagadnień, zasługujących na poddanie ich analizie z punktu widzenia obowiązującego prawa wyborczego, w tym czas jej trwania, prowadzenie agitacji przez podmioty zamierzające brać udział w rywalizacji wyborczej przed powołaniem przez nie komitetów wyborczych, rejestracja komitetów wyborczych, w tym w szczególności w odniesieniu do przepisów regulujących kwestię nazw komitetów oraz nałożenie się kampanii referendalnej w referendum ogólnokrajowym i kampanii wyborczej.

* Dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

¹ Dz.U.2011, nr 21, poz. 112 ze zm.

² <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150001017> (dostęp 24.08.2015).

Pierwszym zagadnieniem, któremu warto poświęcić uwagę, jest właśnie długość parlamentarnej kampanii wyborczej w 2015 r. Należy zaznaczyć, że kampania wyborcza do Sejmu i Senatu rozpoczyna się z dniem ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów i może trwać od 8 aż do kilkunastu tygodni. Zakładając bowiem, że Prezydent wydałby postanowienie o zarządzeniu wyborów na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, zostałoby ono ogłoszone 5. dnia od wydania, a termin wyborów zostałby wyznaczony na około 30 dni przed upływem kadencji dotychczasowych Sejmu i Senatu – kampania wyborcza trwałaby około 8 tygodni. Nie sposób natomiast przewidzieć, ile mogłaby trwać najdłuższa kampania wyborcza – zarówno bowiem konstytucja, jak i k.w. nie dają w tym zakresie wskazówek. Stanowiąc, że wybory zarządza się nie później niż na 90 dni przed upływem dotychczasowym kadencji, nie wskazują początkowego momentu, od którego ich zarządzenie jest możliwe. Tym samym więc Prezydent może je zarządzić w dowolnie wybranym przez siebie momencie, byleby nie przypadał on później niż 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Kampania wyborcza teoretycznie może więc trwać kilkanaście, a nawet więcej tygodni.

332 Kampania wyborcza w wyborach do Sejmu i Senatu rozpoczyna z dniem ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw” postanowienia Prezydenta o zarządzeniu wyborów. Tym samym więc kampania parlamentarna w 2015 r. rozpoczęła się 22 lipca, a ponieważ zgodnie z art. 104 k.w. ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania, to ostatni dzień kampanii przypadł na 23 października, co oznacza, że trwała ona 13 tygodni i dwa dni. Warto przypomnieć, że w 2001 r. postanowienie o zarządzeniu wyborów z 25 czerwca 2001 r. zostało opublikowane w „Dzienniku Ustaw” z 28 czerwca 2001 r., a wybory były zarządzone na 23 września 2001 r. – kampania wyborcza trwała więc 12 tygodni. W 2005 r. postanowienie Prezydenta zostało wydane 23 maja, ogłoszone zaś 24 maja. Wybory zarządzono na 25 września 2005 r. Kampania trwała tym samym aż 17 i pół tygodnia. W 2011 r. postanowienie o zarządzeniu wyborów z 4 sierpnia ogłoszono już 5 sierpnia. Data wyborów została wyznaczona na 9 października. Kampania trwała więc 9 tygodni. Średnio we wszystkich dotychczasowych wyborach kampania trwała więc 13 tygodni, co oznacza, że kampania w 2015 r. jest niemal równa średniej.

Należy zastanowić się, czy kampania trwająca 13 tygodni, a więc niemal 3 miesiące, jest optymalna. Grzegorz Kryseń wskazuje, że w jego ocenie minimalnym okresem, niezbędnym dla przeprowadzenia należytej kampanii wyborczej, jest okres sześciotygodniowy³. Należy przyjąć, że

³ G. Kryseń, *Ramy czasowe kampanii wyborczej do parlamentu*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2006, nr 1, s. 9.

okres około 8-tygodniowy jest czasem optymalnym, przy czym w przypadku wyborów, w których rywalizuje wielu kandydatów (przede wszystkim wybory samorządowe, ale i do Sejmu i Senatu), kampanie powinny być krótsze, bliższe postulowanym 8 tygodni, w takich zaś, w których liczba rywalizujących kandydatów jest ograniczona (jak np. w wyborach prezydenckich), powinny być dłuższe. Przy zbyt długiej kampanii mogą się bowiem ujawnić negatywne aspekty kampanii długich, w tym przede wszystkim nadmierna ich kosztowność zarówno dla budżetu państwa, jak i budżetu rywalizujących kandydatów i ugrupowań, a także – a może przede wszystkim – zmęczenie wyborców trwającą rywalizacją, co spowodować mogłoby demobilizację elektoratu, tym samym zmniejszenie frekwencji wyborczej, a przez to ograniczenie legitymizacji wybranych reprezentantów, a nawet artykułowanie w czasie kampanii przez wyborców ich niechęci wobec przedłużającej się rywalizacji. Zbyt krótka kampania uniemożliwia kandydującym przeprowadzenie właściwie zorganizowanej, rzeczowej agitacji, właściwe przedstawienie programów i kandydatów oraz sprzyja działaniom pośpiesznym i nieprzemyślanym.

W perspektywie przywołanych argumentów należy ocenić, że kampania 13-tygodniowa w wyborach do Sejmu i Senatu jest zbyt długa. Dla oceny tej nie ma znaczenia, jakie miesiące przypadają na czas kampanii, w szczególności, czy obejmuje ona okres wakacyjny. Kampania taka, dla zoptymalizowania możliwości osiągnięcia jej celów, powinna trwać od 8 do 10 tygodni. Warto wskazać, że postulowaną długość miała kampania w 2011 r. Niestety, po upływie kolejnej kadencji, w 2015 r. Prezydent zdecydował się na takie zarządzenie wyborów, które spowodowało wydłużenie kampanii w porównaniu z poprzednią o około miesiąc.

Drugim zagadnieniem, które należy rozważyć, omawiając problemy prawne, jakie wiążą się z kampanią wyborczą do Sejmu i Senatu w 2015 r., jest kwestia prowadzenia agitacji przez podmioty zamierzające brać udział w rywalizacji wyborczej przed powołaniem przez nie komitetów wyborczych, a nawet przed rozpoczęciem kampanii. Już bowiem w sobotę, 20 czerwca 2015 r., prezes Prawa i Sprawiedliwości Jarosław Kaczyński ogłosił, że kandydatką tej partii na Prezesa Rady Ministrów ma być Beata Szydło. Dwa dni później, w poniedziałek 22 czerwca, kandydatka rozpoczęła podróż po Polsce, podczas której przekonywała wyborców do siebie i do PiS⁴. Z kolei 13 sierpnia 2015 r. Platforma Obywatelska zainaugurowała akcję, w ramach której rozpowszechniono plakaty i billboardy z wizerunkiem ówczesnej premier Ewy Kopacz i hasłem: „słucham, rozumiem, pomagam”. Jednocześnie jeszcze wcześniej, bo już 27 czerwca, E. Kopacz

⁴ <http://www.wprost.pl/ar/511215/Szydlo-rusza-w-Polske-Bedzie-przekonywac-do-siebie-wyborcow/> (dostęp 24.08.2015).

rozpoczęła podróżować po Polsce pociągiem, a akcję tę określono mianem „przedwyborczego przejazdu po Polsce”⁵ i hasłem „kolej na Ewę”, co z pewnością stanowiło nawiązanie do zbliżających się wyborów parlamentarnych. Działania te miały niewątpliwie charakter agitacyjny, a podjęte zarówno przez pierwszą, jak i przez drugą partię były kontynuowane po rozpoczęciu oficjalnej kampanii wyborczej, bez przerwy.

Dokonując oceny zgodności z prawem opisanych działań, należy przywołać dyspozycję art. 104 k.w., który przewiduje, że kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów, oraz art. 105 § 2 k.w., który stanowi, że „agitację wyborczą można prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego na zasadach, w formach i w miejscach, określonych przepisami kodeksu”. Wykładnia obu przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że w czasie kampanii wyborczej agitację wyborczą można prowadzić dopiero od momentu zarejestrowania komitetu wyborczego, czyli podmiotu, który jest uczestnikiem kampanii wyborczej i to z ograniczeniami wynikającymi ze stosownych przepisów k.w. Prowadzenie na zasadzie wyłączności „kampanii wyborczej na rzecz kandydatów” (art. 84 § 1 k.w.) jest bowiem uprawnieniem i zadaniem komitetów wyborczych, co więcej: realizowanym na zasadzie wyłączności. Reguła ta ma dwojakiego rodzaju *ratio legis*: z jednej strony ma zapewnić przejrzystość finansowania kampanii i agitacji wyborczej, z drugiej – uporządkować i zamknąć katalog podmiotów uprawnionych do prowadzenia agitacji wyborczej. Jest to o tyle ważne, że konieczne jest zapewnienie zarówno w czasie kampanii, jak i po jej zakończeniu ładu, a także zagwarantowanie, że kampania będzie prowadzona zgodnie z prawem.

Z drugiej strony Państwowa Komisja Wyborcza (dalej PKW) w swoich komunikatach, informacjach, wyjaśnieniach, sprawozdaniach i stanowiskach od wielu lat ocenia agitację prowadzoną przed rozpoczęciem kampanii wyborczej jako niedozwoloną. W Informacji z 9 maja 2005 r. PKW przypominała, że w jej ocenie „zgodnie z prawem, prowadzenie agitacji na rzecz kandydatów i list kandydatów zamierzających uczestniczyć w wyborach powinno się odbywać wyłącznie w ramach kampanii wyborczej”, a „podmioty zamierzające uczestniczyć w wyborach powinny zatem przed zarządzeniem wyborów, powstrzymać się od agitacji wyborczej na rzecz przyszłych kandydatów”⁶. Z kolei 7 lipca 2015 r., w związku ze zbliżającymi się, jeszcze niezarządzonymi wyborami do Sejmu i Senatu,

⁵ http://www.rynek-kolejowy.pl/58248/ewa_kopacz_bede_jezdzila_tylko_pociagami.htm (dostęp 24.08.2015).

⁶ Informacja PKW z dnia 9 maja 2005 r. o sposobie, miejscu i czasie prowadzenia kampanii wyborczej, ZPOW-654-5/05.

PKW, nawiązując do stanowisk ogłaszanych w związku z wcześniejszymi wyborami, wskazała, że „dostrzega jednak prowadzenie – przez osoby mniej lub bardziej oficjalnie promowane przez różne środowiska lub partie polityczne, reprezentujące różne strony sceny politycznej – takich działań, które co prawda z przedstawionych wyżej względów formalnych nie mogą być uznane za kampanię wyborczą *sensu stricto*, poddaną wszelkim rygorom przepisów kodeksu wyborczego, ale które mają wszelkie cechy działań kampanijnych. Nie chodzi przy tym o działania stanowiące istotę życia politycznego w demokratycznym państwie, to jest o propagowanie określonych programów politycznych i krytykę programów głoszonych przez inne partie, utrzymywanie naturalnej więzi z wyborcami itp., ale o zachowania noszące od strony materialnej cechy charakterystyczne dla klasycznej kampanii wyborczej, to jest organizowanie spotkań i wystąpień, podczas których zarówno ich organizatorzy, jak i główni bohaterowie, w sposób bezpośredni określają te kontakty mianem konwencji wyborczych lub spotkań z kandydatami na posłów i senatorów, budowanie stron internetowych, na których określone osoby występują jako kandydaci itp. [...] Wyczerpująca kazuistyka byłaby z góry skazana na niepowodzenie”. Państwowa Komisja Wyborcza wskazała jednocześnie, że „nie dysponując na obecnym etapie innymi instrumentami pozwalającymi na wymuszenie zaprzestania prowadzenia działań takich, które od strony materialnej noszą cechy kampanii wyborczej, w nawiązaniu do swoich stanowisk wyrażonych wielokrotnie przed wcześniej przeprowadzonymi wyborami, raz jeszcze stwierdza, że w imię zasady równych szans oraz w imię dobrze pojętej kultury politycznej, zarówno osoby zamierzające uczestniczyć w wyborach, jak i podmioty promujące udział tych osób w wyborach, powinny przed zarządzeniem wyborów przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej powstrzymać się od klasycznych elementów kampanii wyborczej na rzecz przyszłych kandydatów, zważywszy także i to, że wyłączność na prowadzenie kampanii wyborczej posiadają komitety wyborcze, które we właściwym trybie zawiadomiły Państwową Komisję Wyborczą o swoim utworzeniu i Komisja przyjęła to zawiadomienie (art. 84 § 1 i 98 Kodeksu wyborczego), zaś samo utworzenie komitetu wyborczego również możliwe jest dopiero po zarządzeniu wyborów (art. 85 § 1 Kodeksu wyborczego)”⁷.

Prezentowane stanowisko PKW ma istotne znaczenie dla oceny legalności opisanych działań, podejmowanych przez partie polityczne, ale można z nim zgodzić się jedynie częściowo. Otóż niewątpliwie w świetle dyspozycji art. 104, 105 § 2 oraz 84 § 1 k.w. po rozpoczęciu kampanii

⁷ Stanowisko PKW w związku ze zbliżającymi się wyborami do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ZKF-503-1/15.

wyborczej agitację wyborczą, polegającą na publicznym nakłanianiu lub zachęcaniu do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego (art. 105 § 1 k.w.), mogą prowadzić wyłącznie komitety wyborcze, a wydatki na te działania powinny być ponoszone ze źródeł własnych komitetów wyborczych (art. 126 k.w.), których komitety nie mogą pozyskiwać ani wydatkować przed dniem przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu (art. 129 k.w.). Tym samym prowadzenie agitacji wyborczej po rozpoczęciu kampanii jest zabronione wszelkim innym podmiotom, także tym, które mają prawo utworzyć komitet wyborczy (w tym partiom politycznym), i powinny się one po rozpoczęciu kampanii wyborczej aż do dnia utworzenia komitetu (tj. przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu) wstrzymać z prowadzeniem agitacji.

336

Z drugiej strony należy ocenić, że formułowane w k.w. ograniczenia obowiązują jedynie w okresie kampanii wyborczej prowadzonej po ogłoszeniu jej zarządzenia. Wówczas bowiem zaczyna się reżim prawny właściwy tylko dla czasu wyborów i jest to jednocześnie wyraźne ustawowe odstępstwo od generalnej zasady pluralizmu politycznego i wynikającej z wolności gry sił politycznych oraz rywalizacji partyjnej. Jak każdy wyjątek powinien być on interpretowany ściśle, a zwłaszcza bez możliwości jego rozszerzającej wykładni, tym bardziej że jest on odstępstwem od zasady pluralizmu politycznego i wolności określonych w ustawie zasadniczej. Zgodnie z art. 11 Konstytucji, partie mają wpływać demokratycznymi metodami na kształtowanie polityki państwa. Najbardziej naturalnym sposobem uzyskania tego wpływu jest zdobycie mandatów w parlamencie i w innych organach przedstawicielskich. Funkcja wyborcza partii politycznych wyraża się więc przede wszystkim w dokonywaniu selekcji kandydatów na stanowiska wybieralne, formułowaniu programów oraz ich rywalizacji, nie tylko w okresie kampanii wyborczej. Aktywna rola partii ma konstytutywne znaczenie dla funkcjonowania współczesnego systemu reprezentacji. Ubieganie się o władzę w państwie, o jej sprawowanie lub utrzymanie jest najgłębszym „sensem istnienia” partii politycznych i to ono właśnie odróżnia partie od innych zrzeszeń obywateli⁸. To dążenie ze strony partii nie ogranicza się jedynie do czasu kampanii wyborczej, a ma charakter permanentny. Działania podejmowane w jego ramach są chronione przez konstytucyjne zasady: pluralizmu politycznego, legalizmu, wolności słowa, zgromadzeń i zrzeszania się. Z żadnego przepisu konstytucji nie można wywodzić, aby te działania, stanowiące emanację istoty

⁸ M. Gulczyński, *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 168.

partii politycznych, miały ograniczać się do okresu kampanii wyborczej. Brak jest też w prawie pozytywnym określenia granic czy form, które pozwalałyby na odróżnienie agitacji politycznej, dopuszczalnej i prowadzonej w ramach dyskursu politycznego między kampaniami wyborczymi przede wszystkim przez partie polityczne w realizacji ich funkcji wyborczej od form czy treści mogących stanowić jedynie agitację wyborczą i dopuszczalnych wyłącznie w okresie kampanii wyborczej.

Należy więc ocenić, że działania agitacyjne, w tym wyraźnie nakierowane na zbliżające się jeszcze wybory, podejmowane przez obie partie przed zarządzeniem wyborów korzystały z ochrony konstytucyjnej, w tym w szczególności jej art. 11. Inaczej należy jednak ocenić utrzymywanie tej aktywności po rozpoczęciu kampanii, a przed zarejestrowaniem komitetów wyborczych⁹. W tym czasie podróże podejmowane w celu zjednywania zwolenników dla obu ugrupowań i ich kandydatek powinny zostać wstrzymane, a materiały wyborcze, w tym przede wszystkim bilbordy, powinny zniknąć i mogłyby pojawić się ponownie dopiero po zarejestrowaniu komitetów, z odpowiednim oznaczeniem (art. 109 § 2) i zachowaniem pozostałych reguł prowadzenia agitacji i rozpowszechniania materiałów w czasie kampanii, w tym ich finansowania.

Trzecim zagadnieniem, jakie należy poruszyć w związku z przypadającą na 2015 r. kampanią wyborczą do Sejmu i Senatu, jest kwestia rejestracji komitetów wyborczych, w tym w szczególności w odniesieniu do przepisów regulujących kwestę nazw komitetów. Zgodnie z art. 87 § 1 k.w., partie polityczne mogą tworzyć koalicje wyborcze w celu wspólnego zgłaszania kandydatów. Partia polityczna może wchodzić w skład tylko jednej koalicji wyborczej. Z kolei art. 92 przewiduje, że nazwa koalicyjnego komitetu wyborczego zawiera wyrazy „Koalicyjny Komitet Wyborczy” oraz nazwę koalicji wyborczej lub skrót nazwy tej koalicji wyborczej. Nazwą koalicji wyborczej mogą być również nazwy partii politycznych tworzących koalicję wyborczą lub skróty nazw tych partii, wynikające z wpisu tych partii do ewidencji partii politycznych. Nazwa koalicji wyborczej może składać się z co najwyżej 45 znaków drukarskich, wliczając spacje (§ 2), a „nazwa i skrót nazwy komitetu wyborczego powinny odróżniać się wyraźnie od nazw i skrótów nazw innych komitetów wyborczych” (§ 5). Oczywiście, „ocena zgodności nazwy komitetu wyborczego wyborców z przepisami kodeksu wyborczego dokonywana jest w momencie złożenia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców,

⁹ Zawiadomienie o utworzeniu Komitetu Wyborczego Platformy Obywatelskiej RP zostało złożone 22 lipca, a przyjęte 23 lipca 2015 r. W przypadku Komitetu Wyborczego były to odpowiednio dni: 7 sierpnia i 10 sierpnia 2015 r.; <http://parlament2015.pkw.gov.pl/komitety> (dostęp 30.07.2015).

z uwzględnieniem nazw komitetów wyborczych wcześniej zgłoszonych do właściwych organów wyborczych¹⁰ – w przypadku wyborów do Sejmu i do Senatu – do Państwowej Komisji Wyborczej.

W świetle dyspozycji przywołanych przepisów należy wskazać, że 13 sierpnia 2015 r., w odstępie kilku godzin, do PKW wpłynęły zgłoszenia o utworzeniu dwóch koalicyjnych komitetów wyborczych: KKW Zjednoczona Lewica¹¹ (zgłoszenie przyjęte na podstawie uchwały PKW z 13 sierpnia¹²) oraz KKW Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni¹³ (zgłoszenie przyjęte na podstawie uchwały z 17 sierpnia 2015 r.¹⁴). Zawiadomienia o utworzeniu obu komitetów zostały przez PKW przyjęte.

Na uchwałę o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu KKW Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni „zażalenie” złożył Piotr Musiał, pełnomocnik wyborczy KKW Zjednoczona Lewica. Jako proceduralną podstawę prawną środka odwoławczego podał art. 92 § 6 k.w. Przywołany przez „skarżącego” przepis stanowi, że „nazwa i skrót nazwy komitetu wyborczego powinny odróżniać się wyraźnie od nazw i skrótów nazw innych komitetów wyborczych”, jest to więc przepis o charakterze materialnoprawnym, a nie procesowym, a więc nie może sam w sobie stanowić podstawy do złożenia jakiegokolwiek środka zaskarżenia. W oparciu o jego naruszenie skarżący mógłby natomiast formułować zarzuty, na których taki środek zaskarżenia by się opierał, gdyby skarżącemu podmiotowi przysługiwało prawo do jego wniesienia. W omawianym przypadku należy jednak wskazać, że KKW Zjednoczona Lewica nie przysługiwał jakikolwiek środek prawny do zaskarżenia uchwały PKW o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu KKW Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni. Jediną możliwość zaskarżenia tego rozstrzygnięcia przewiduje art. 97 § 3 k.w., który stanowi, że „pełnomocnikowi wyborczemu służy prawo wniesienia skargi do właściwego organu na postanowienie o odmowie przyjęcia zawiadomienia”. Należy więc podkreślić, że zaskarżeniu podlegają jedynie postanowienia o odmowie przyjęcia zawiadomienia, co więcej: prawo do wniesienia skargi przysługuje wyłącznie pełnomocnikowi tego komitetu wyborczego, którego postanowienie dotyczy. Można oczywiście postawić pytanie, czy taka regulacja jest wystarczająca, w szczególności, czy należycie chroni prawo do nazwy wcześniej zarejestrowanych

¹⁰ K.W. Czaplicki, *Nota do art. 95*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, uwaga nr 5.

¹¹ Koalicję utworzyły partie: Wolność i Równość, Polska Lewica, Socjaldemokracja Polska.

¹² ZPOW-540-34/15.

¹³ Koalicję utworzyły partie: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Twój Ruch, Polska Partia Socjalistyczna, Unia Pracy oraz Zieloni.

¹⁴ ZPOW-540-36/15.

komitetów, a w związku z tym czy w pełni zapewnia realizację art. 96 § 2 k.w. Należy bowiem podkreślić, że w czasie kampanii wyborczej komitet wyborczy, który uważa, że nazwa innego, później zarejestrowanego komitetu narusza jego prawo w ten sposób, że nie odróżnia się w stopniu wystarczającym od jego nazwy, nie ma skutecznych środków obrony przed takim działaniem. Prawo komitetów do nazwy i jej ochrony jest jednym z ważniejszych uprawnień z punktu widzenia kampanii wyborczej.

Nazwa komitetu wyborczego jest jednym z istotniejszych elementów agitacji wyborczej – ma przede wszystkim zachęcić wyborców do oddania głosu na dany komitet, ale także odpowiadać charakterowi komitetu¹⁵. Artykuł 94 k.w. przewiduje, że „nazwa, skrót nazwy i wzorec symbolu graficznego komitetu wyborczego korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla dóbr osobistych”, czyli ustanowionej w art. 23 i 24 k.c. Jak wskazuje M. Rakowski, cel tych przepisów jest jasny – omawiane regulacje mają zapobiegać oznaczaniu mniej popularnych list i kandydatów w taki sposób, by dezorientować wyborców i wprowadziwszy ich w błąd przejmować głosy, które zamierzali oddać na jedno z głównych ugrupowań¹⁶, czyli ma na celu zapewnienie uczciwości agitacji wyborczej.

Wobec takiej konstrukcji można sformułować poważne zarzuty. Przede wszystkim po zakończeniu kampanii wyborczej przestaje być aktualna niezbędność ochrony prawa do nazwy komitetu, która traci znaczenie jako element agitacji wyborczej. Problemem, na jaki należy zwrócić uwagę w związku z poddaniem nazwy komitetu wyborczego ochronie przewidzianej dla dóbr osobistych, jest także kwestia epizodyczności komitetów, tj. rozwiązania przewidującego, że komitety ulegają rozwiązaniu po upływie maksymalnie 15 miesięcy po zakończeniu kampanii¹⁷. Z praktyki wiadomo, że postępowania sądowe dotyczące ochrony dóbr osobistych trwają często dłużej. Po rozwiązaniu komitetu przestaje więc istnieć strona, która byłaby uprawniona do dalszego występowania w procesie¹⁸.

¹⁵ Zob. M. Rakowski, *Gamonie i krasnoludki contra różowe świnki. O nazwach komitetów wyborczych w wyborach do rad gmin w 2010 roku*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 10(92) s. 40–48.

¹⁶ *Ibidem*, s. 2.

¹⁷ Art. 100 § 2 k.w. ustanawia najdłuższy czas istnienia komitetu wyborczego i przewiduje, że komitet wyborczy, któremu przysługuje prawo do dotacji podmiotowej, o której mowa w art. 150 lub art. 151, ulega rozwiązaniu z mocy prawa po upływie 6 miesięcy od dnia otrzymania dotacji. Dotacja zaś jest wypłacana w terminie 9 miesięcy od dnia wyborów (art. 150 § 6 k.w., art. 150 § 5 k.w.).

¹⁸ Opierając się na poglądzie funkcjonującym w nauce i orzecznictwie, wskazującym, że nazwa jednostki niemającej zdolności prawnej może być uznana za dobro osobiste członków tej jednostki (zob. P. Księżak, *Nota do art. 23, uwaga nr 109*, [w:] P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2014; wyrok SN z dnia 30 maja 1988 r., I CR 124/88). Można by przyjąć, że podmiotami uprawnionymi

Z tych względów należy postulować wprowadzenie przez ustawodawcę szczególnego, szybkiego trybu rozpoznawania tego typu spraw, podobnego do ustanowionego w art. 111 k.w.

Tym niemniej, wracając do zasadniczego wątku rozważań, podkreślić należy, że w obecnym stanie prawnym brak jest podstaw do zaskarżania uchwał o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu przez inne komitety wyborcze. Słusznie więc PKW „zażalenie” nie rozpoznała, jednakże skierowała do skarżącego pismo, w którym wyjaśniła przesłanki, jakie leżały u podstaw przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu KKW Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni. Zasadniczym argumentem pełnomocnika wyborczego KKW Zjednoczona Lewica była okoliczność, iż w jego ocenie nazwa „KKW Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni” niedostatecznie odróżniała się od nazwy komitetu, który reprezentowała. Autor pisma podniósł, że „podstawowym składnikiem nazw obu zarejestrowanych koalicyjnych komitetów wyborczych [...] jest zwrot »zjednoczona lewica«. W przypadku naszego komitetu [...] jest to wręcz całość nazwy. Różnica między obiema nazwami nie jest nie tylko »wyraźna«, ale wręcz polega wyłącznie na rozszerzeniu o element enumeratywny, mający w komunikacji społecznej, zwłaszcza w kontekście wyborczym, znaczenie drugorzędne w stosunku do głównego członu »Zjednoczona Lewica«, na którym spoczywa cały ciężar semantyczny nazwy podmiotu politycznego. Nie można godzić się na wprowadzające w błąd wyborców oraz naruszające powagę wyborów do Sejmu RP pokrywanie się głównych członów nazw dwóch komitetów wyborczych. Byłoby to nie tylko niesprawiedliwe w stosunku do strony skarżącej i naruszające jej podstawowe interesy jako podmiotu politycznego, lecz również szkodliwe społecznie”¹⁹.

W piśmie stanowiącym odpowiedź na „zażalenie” PKW wyjaśniła, że w jej ocenie „nazwa komitetu Koalicyjny Komitet Wyborczy Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni wyraźnie odróżnia się od nazwy komitetu Koalicyjny Komitet Wyborczy Zjednoczona Lewica”. W uzasadnieniu takiego stanowiska podniosła, że „analogiczną interpretację tego pojęcia przyjął Sąd Okręgowy w Warszawie w przypadku rejestracji partii politycznych. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 27 czerwca

do realizacji ochrony, o której mowa w art. 94 k.w., są podmioty, które komitet utworzyły, nie zaś sam komitet. Taka interpretacja jednak stałaby w opozycji do treści art. 84 § 1 k.w., a nadto wówczas art. 94 k.w. byłby przepisem zbędnym, ponieważ prawo, o jakim mowa, wynikałoby wprost z przepisów prawa cywilnego. Należy więc przyjąć, że art. 94 k.w. ustanawia regulację szczególną w stosunku do k.c. i w powiązaniu z art. 84 § 1 k.w. wyposaża bezpośrednio komitety wyborcze w prawo do ochrony ich nazwy, jej skrótu i symbolu.

¹⁹ Pismo p. Piotra Musiała, pełnomocnika wyborczego KKW Zjednoczona Lewica z 19 sierpnia 2015 r., zatytułowane „zażalenie”, s. 1.

1997 r. o partiach politycznych [...] nazwa, skrót i symbol graficzny partii politycznej powinny odróżniać się wyraźnie od nazw, skrótów i symboli graficznych partii już istniejących. W takim stanie prawnym do ewidencji partii politycznych zostały wpisane partie polityczne: Samoobrona oraz Samoobrona Odrodzenie²⁰, a więc partie o nazwach odróżniających się jedynie dodatkowym określeniem, użytym w nazwie jednej z nich”²¹.

Nie sposób jednak nie podzielić stanowiska Kazimierza W. Czaplickiego, który w *Komentarzu* do k.w. stwierdza, że „z omawianych przepisów wynika, że nazwy i skróty nazw komitetów wyborczych muszą się odróżniać wyraźnie, chociaż w ustawie brak wskazówek, na czym to wyraźne odróżnienie ma polegać. [...] Można [...] pomocniczo odwołać się do orzecznictwa sądowego, które na przykład w sprawie nazw partii politycznych wyraźnie podnosi, że podobieństwo nazewnictwa partii politycznych »zwłaszcza tych nazw, które składają się ze słów o charakterze opisowym, informacyjnym [...] wymaga oceny z uwzględnieniem reguły, iż odbiorcy wszelkiego rodzaju oznaczeń odróżniających przywiązują podstawowe znaczenie do elementów słownych występujących na początku danego oznaczenia”²²»²³.

Omawiane rozstrzygnięcie PKW należy więc ocenić jako sprzeczne z wytyczną zawartą w postanowieniu wydanym w sprawie III SK 6/07, przywołanym przez K.W. Czaplickiego. W przypadku nazw obu zgłoszonych komitetów wyborczych elementy słowne występujące na początku danego oznaczenia były bowiem identyczne. Dodanie przez drugi ze

341

²⁰ Partia Samoobrona Odrodzenie została wpisana po raz pierwszy do ewidencji partii politycznych na mocy postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z 18 maja 2007 r. (sygn. akt VII Ns Rej. Ew P 262), następnie na wniosek PKW postanowieniem z 2 września 2008 r. została wykreślona z ewidencji (sygn. akt VII Ns Rej. Ew Pzm 41/8), a następnie ponownie wpisana na mocy postanowienia z 10 stycznia 2013 r. (sygn. akt VII Ns Rej. EwP 321).

²¹ ZPOW-503-79/15, s. 1. Podobne stanowisko PKW zajęła w odpowiedzi na e-mail z 18 sierpnia 2015 r., datowanej na 21 sierpnia 2015 r., ZPOW-503-76/15.

²² Zob. postanowienie SN z dnia 17 maja 2007 r., III SK 6/07. SN ocenił, że „nazwa partii politycznej należy do kategorii oznaczeń odróżniających, które mają pozwolić uczestnikom rynku, do których świadomości mają trafiać takie oznaczenia (w tym przypadku wyborców), na odróżnienie jednej formacji politycznej od drugiej. Dzięki odróżnianiu nazw partii politycznych i innych symboli używanych przez te osoby prawne, wyborcy mają – przynajmniej w założeniu – w sposób świadomy korzystać z przysługujących im praw wyborczych, analogicznie do sposobu, w jaki konsumenci korzystają ze swobody podejmowania decyzji rynkowych w gospodarce rynkowej. [...] Ustawa o partiach politycznych posługuje się kryterium „wyraźnego odróżnienia” między nazwami partii politycznych, nie precyzując czym powinien kierować się sąd przy badaniu tej przesłanki. Z art. 11 ust. 5 wynika jednak, iż nie wystarczy jakiekolwiek odróżnienie nazwy partii. Odróżnienie to musi być wyraźne”.

²³ K.W. Czaplicki, *Nota do art. 92, art. 93, art. 94, art. 95*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy...*, uwaga nr 8.

zgłoszonych komitetów ciągu dalszego (SLD+TR+PPS+UP+Zieloni) nie spowodowało „wrażniejszej odróżnialności” od nazwy pierwszego²⁴.

Przy ocenie postanowień o przyjęciu zawiadomień o utworzeniu obu komitetów nie może jednak także ująć uwadze okoliczność, że jako pierwsze nazwy Zjednoczona Lewica zaczęły publicznie używać ugrupowania tworzące KKW Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni²⁵. Można więc w postępowaniu partii Wolność i Równość, Polska Lewica, Socjaldemokracja Polska, polegającym na zgłoszeniu komitetu o tej właśnie nazwie, doszukiwać się – jak wskazał SN – „działania polegającego na próbie wykorzystania pewnych – przynajmniej częściowo – skojarzeń z dotychczasową nazwą ugrupowania politycznego i przeniesienie ich na nazwę nowego”. W celu zagwarantowania uczciwości rywalizacji wyborczej należy więc tym mocniej akcentować postulat wprowadzenia przez ustawodawcę szczególnego, skutecznego i szybkiego trybu rozpoznawania spraw o ochronę nazw komitetów wyborczych, z uwzględnieniem reguł odnoszących się do ochrony dóbr osobistych w prawie cywilnym.

Ostatnim wreszcie zagadnieniem wymienionym na początku jako wymagające omówienia, związane z kampanią wyborczą do Sejmu i Senatu w 2015 r., jest kwestia nałożenia się kampanii parlamentarnej na toczącą się kampanię referendalną, związaną z zarządzonym przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego na 5 września 2015 r. referendum ogólnokrajowym. W związku z zaistniałą sytuacją pojawiły się co najmniej dwa problemy: po pierwsze, oddzielenie kampanii wyborczej od kampanii referendalnej, prowadzonej przez podmioty uczestniczące zarówno w jednej, jak i w drugiej, po drugie zaś – kwestia nałożenia się kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych na ciszę referendalną w dniach 4 i 5 września.

²⁴ SN w postanowieniu w sprawie III SK 6/07 stwierdził, że „dodanie do danego oznaczenia wyróżniającego identyfikującego podmiot, który wcześniej rozpoczął jego używanie, dodatkowego elementu z reguły nie prowadzi do nabycia przez późniejsze oznaczenie cechy »dostatecznej odróżnialności«. Za nieuzasadnione należy również uznać używanie podobnej nazwy w przypadkach, w których dochodzi do rozłamu w partii i część dotychczasowych członków dąży do założenia ugrupowania politycznego nawiązującego przynajmniej do części tradycji dotychczasowej partii. W takim zachowaniu można bowiem doszukać się działania polegającego na próbie wykorzystania pewnych – przynajmniej częściowo – skojarzeń z dotychczasową nazwą ugrupowania politycznego i przeniesienie ich na nazwę nowego. Takie działanie jest sprzeczne z dobrymi obyczajami (zasadami współżycia społecznego), które obowiązują także w obszarze działania partii politycznych”.

²⁵ Zaprezentowano ją jako nazwę tej koalicji podczas konferencji prasowej 18 lipca 2015 r., podczas której przewodniczący SLD Leszek Miller podkreślił, że wpisała się już ona w świadomość społeczną; <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/495614-zjednoczona-lewica-szef-sld-leszek-miller-o-lewicowej-koalicji.html> (dostęp 14.09.2015).

Odnosnie do pierwszego problemu, w wyjaśnieniach wydanych jeszcze przed zarządzeniem wyborów do Sejmu i Senatu PKW podniosła, że „w okresie równoczesnego trwania obu kampanii działania wszystkich uczestniczących w nich podmiotów muszą być zgodne z zasadami określonymi zarówno w ustawie o referendum ogólnokrajowym, jak w Kodeksie wyborczym. Oznacza to, że podmioty uczestniczące w kampanii referendalnej, w tym partie polityczne, nie mogą w ramach tej kampanii prowadzić agitacji wyborczej, która została zdefiniowana w art. 105 Kodeksu wyborczego [...]; kampanię wyborczą na rzecz kandydatów prowadzą bowiem na zasadzie wyłączności komitety wyborcze (art. 84 § 1 Kodeksu wyborczego) i finansują ją ze źródeł własnych (art. 126). Ponadto partia polityczna, od dnia przyjęcia przez Państwową Komisję Wyborczą zawiadomienia o utworzeniu przez nią komitetu wyborczego lub o utworzeniu z jej udziałem koalicyjnego komitetu wyborczego nie może w ramach kampanii referendalnej prowadzić i finansować agitacji wyborczej na rzecz upowszechniania celów programowych partii politycznej (art. 141 § 2 Kodeksu wyborczego). Natomiast komitet wyborczy nie może prowadzić i finansować kampanii referendalnej, ponieważ może gromadzić i wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami (art. 129 § 1 Kodeksu wyborczego)”. W rezultacie „partie polityczne uczestniczące w kampanii referendalnej i utworzone przez nie komitety wyborcze lub współtworzone przez nie koalicyjne komitety wyborcze powinny zatem prowadzić działalność respektując zasadę ścisłego oddzielenia kampanii referendalnej i kampanii wyborczej. Kampania referendalna, czyli prezentowanie stanowiska partii w sprawach poddanych pod referendum, może być prowadzona wyłącznie przez partię i finansowana z jej środków przeznaczonych na działalność bieżącą, natomiast agitacja wyborcza, czyli publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w wyborach w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego oraz agitacja na rzecz upowszechniania celów programowych partii politycznej może być prowadzona wyłącznie przez komitet wyborczy”. PKW dodała nadto, że „prowadzenie kampanii referendalnej w taki sposób, że będzie ona zawierała elementy agitacji wyborczej, np. przez rozpowszechnianie w jej ramach treści niezwiązanych ściśle ze sprawami poddanymi pod referendum czy też eksponowanie w tej kampanii wizerunków kandydatów na posłów i senatorów, mogą zostać ocenione jako naruszające wyłączność komitetów wyborczych na prowadzenie kampanii wyborczej, objęte sankcją karną określoną w art. 499 Kodeksu wyborczego. Ocena w tych sprawach nie będzie jednak należała do organów wyborczych, lecz do organów ścigania i sądów”²⁶.

²⁶ Wyjaśnienia dotyczące zasad prowadzenia i finansowania kampanii referendalnej przez partie polityczne w relacji do kampanii wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; ZKF-833-1/15.

Do prezentowanego przez PKW stanowiska należy dodać, że ocena ta nie jest łatwa i jednoznaczna, jako że zarówno pojęcie agitacji wyborczej, jak i kampanii referendalnej, zdefiniowane w k.w. i w ustawie o referendum ogólnokrajowym nie są na tyle precyzyjne, by umożliwić dokonanie pewnej i jednoznacznej oceny. Biorąc jednak pod uwagę rozwój form bezpośredniego komunikowania się na odległość, wykorzystanie Internetu do celów komunikacji politycznej czy innych nowoczesnych form i sposobów dotarcia do wyborców lub uczestników referendum, precyzyjne dookreślenie obu pojęć nie wydaje się możliwe. Choć oceny, czy dane działanie stanowi „nakłanianie” lub „zachęcanie”, a tym samym, czy jest przejawem agitacji wyborczej, czy też może stanowi element kampanii referendalnej, powinno się dokonywać nie abstrahując od stanu wiedzy i świadomości podmiotu, którego zachowania oceniamy, to jednak decydujący powinien być sposób ich odbierania przez innych. Kryterium kwalifikujące musi więc mieć przede wszystkim charakter obiektywny. Powinno się bowiem odwoływać się do oceny dokonywanej przez racjonalnego uczestnika rynku politycznego, w tym przede wszystkim wyborcy (uczestnika referendum), ale także współrywalizującego kandydata czy innej partii politycznej²⁷. Ustalenie stanu świadomości podmiotu podejmującego ocenianie działania mieć powinno jedynie charakter pomocniczy²⁸. Działanie polityczne będzie więc agitacją wyborczą, jeśli dla przeciętnego uczestnika rynku politycznego, przede wszystkim dla przeciętnego wyborcy, będzie nakłanianiem lub zachęcaniem do określonej postawy wyborczej²⁹. Jeżeli natomiast będzie koncentrowało się na prezentacji stanowiska w sprawie poddanej referendum – będzie elementem kampanii referendalnej. Nie można też odmówić – wbrew stanowisku PKW – prawa do reprezentowania stanowiska w sprawach pytań referendalnych kandydatom na posłów i senatorów, jako że są oni często liderami partii politycznych, biorących udział w kampanii referendalnej.

²⁷ Zob. więcej: A. Jabłoński, *Marketing polityczny i kampanie wyborcze w USA*, [w:] A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wrocław 2009, s. 68.

²⁸ Jej rola będzie wzrastała jedynie przy ocenie, czy doszło do naruszenia przepisów regulujących dopuszczalne sposoby prowadzenia agitacji, wywołującego sankcje o charakterze prawnokarnym, w tym przypadku bowiem konieczne jest ustalenie wypełnienia nie tylko znamion przedmiotowych, ale i podmiotowych, w tym przesłanki winy, gdzie zarzut nieusprawiedliwionej wadliwości procesu decyzyjnego ma charakter zindywidualizowany i odnosi się do konkretnego sprawcy. Także w tym przypadku jednak występują pewne granice tej indywidualizacji; zob. A. Zoll, *Nota do art. 1*, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–116 k.k.*, Kraków 2004, teza 40.

²⁹ Ustalenia te nie zawsze są jednoznaczne, zob. I. Kamińska-Szmaj, *Propaganda, perswazja, manipulacja – próba uporządkowania pojęć*, [w:] P. Krzyżanowski, P. Nowak (red.), *Manipulacja w języku*, Lublin 2004, s. 20.

Odnosnie do drugiego z wyróżnionych problemów, tj. nałożenia się kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych na ciszę referendalną, należy przede wszystkim odnotować brak uregulowania sytuacji jednoczesnego trwania dwóch kampanii, z których jedna kończy się wcześniej niż druga, co powoduje, że ta druga toczy się w czasie trwania ciszy wyborczej w tej pierwszej. Taka sytuacja – w przypadku dwóch rodzajów wyborów – wystąpiła już wcześniej, gdy w 2005 r. od północy 23 września obowiązywała cisza wyborcza w wyborach parlamentarnych, a jednocześnie trwała kampania wyborcza w wyborach prezydenta. W 2015 r. sytuacja powtórzyła się, z tym że nałożyły się na siebie kampania wyborcza w wyborach parlamentarnych i cisza referendalna. Zgodnie z wyjaśnieniami PKW z 6 sierpnia 2015 r., w czasie ciszy referendalnej niedopuszczalne jest: informowanie o frekwencji w trakcie głosowania, zachęcanie lub zniechęcanie do wzięcia udziału w głosowaniu, informowanie o genezie referendum, w tym dyskusja nad jednomandatowymi okręgami wyborczymi; należy podkreślić, że stosownie do art. 58 ustawy o referendum ogólnokrajowym kampanią referendalną nie jest jedynie przekazywanie przez organy władzy państwowej, w tym przez organ zarządzający referendum, informacji mających na celu przedstawianie i wyjaśnianie treści pytań lub zaproponowanych wariantów rozwiązań oraz udzielanie odpowiedzi na pytania obywateli dotyczące referendum. Za kampanię powinno natomiast zostać uznane komentowanie oraz wydawanie ocen dotyczących liczby osób, które wzięły udział w głosowaniu, gdyż może to zostać uznane za zachęcanie lub zniechęcanie do udziału w referendum oraz prezentowanie wypowiedzi, w tym archiwalnych, osób opowiadających się za udziałem w referendum lub nawołujących do niebrania udziału w referendum³⁰.

Już w 2005 r. PKW, „mając na uwadze kalendarz wyborczy związany z zarządzeniem na dzień 9 października 2005 r. wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej i fakt, że w dniu 25 września 2005 r. odbędą się w naszym kraju wybory posłów na Sejm oraz wybory do Senatu RP, w których to wyborach uczestniczyć będą komitety wyborcze związane z partiami politycznymi, popierającymi także określonych kandydatów w wyborach Prezydenta RP oraz uwzględniając, że w wyborach parlamentarnych obowiązuje od godziny 24.00 dnia 23 września b.r. do godziny 20.00 dnia 25 września b.r. tzw. cisza wyborcza”, PKW zaapelowała „w imię zachowania jasnych reguł gry wyborczej i dobrze pojętej kultury politycznej – do wszystkich komitetów wyborczych kandydatów na Prezydenta RP, aby zrezygnowały z prowadzenia kampanii wyborczej w tych wyborach od godziny 24.00 dnia 23 września 2005 r. do godziny 20.00 dnia 25 września

³⁰ ZPOW-833-2/15.

2005 r., w szczególności w postaci rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych”. W uzasadnieniu PKW podniosła, że „prowadzenie kampanii wyborczej kandydata na Prezydenta RP powiązanego z podmiotem uczestniczącym w wyborach parlamentarnych mogłoby być odczytane przez wyborców jako agitacja wyborcza na rzecz tego podmiotu w wyborach do Sejmu i do Senatu, powodując przekonanie o naruszeniu zasady równego traktowania i równych szans wyborczych wszystkich uczestników wyborów. Z kolei wskazana zasada równości, tym razem odniesiona do wyborów na Prezydenta RP, przemawia za tym, aby od kampanii wyborczej we wskazanym wyżej okresie powstrzymały się także komitety wyborcze kandydatów niepowiązanych z jakąkolwiek partią uczestniczącą w wyborach parlamentarnych”³¹.

346

Mając na uwadze wartości wymienione w cytowanym apelu, a także *ratio legis* ustanowienia ciszy wyborczej, na które składają się przede wszystkim zapewnienie możliwości rozważenia przez wyborcę w spokoju informacji uzyskanych w czasie kampanii, postrzeganie jej jako „ważnego dla demokracji rytuału politycznego, umożliwiającego odpowiednie przygotowanie się kandydatów i wyborców do najważniejszego wydarzenia każdego wyborów, jakim jest akt głosowania”³² oraz potrzeba eliminowania w ostatnich godzinach przed głosowaniem i w jego trakcie niepożądanych zjawisk, takich jak wykorzystywanie przez niektórych kandydatów uprzywilejowanej pozycji, wynikającej choćby z piastowania urzędów publicznych, czy uciekania się do zachowań mogących być uznane za niegodne³³, należy postulować uregulowanie przez ustawodawcę sytuacji nakładania się z jednej strony trwającej kampanii wyborczej czy referendalnej, z drugiej zaś ciszy wyborczej w innych wyborach czy referendum. Takie sytuacje mogą bowiem zdarzać się w praktyce i dla zapewnienia ochrony wartości przywołanych w apelu PKW i właściwej realizacji celów ustanowienia ciszy wyborczej konieczne wydaje się wprowadzenie właściwych regulacji prawa powszechnie obowiązującego, nie zaś jedynie opieranie się na niewiążących apelach, wyjaśnieniach oraz zaufaniu do prowadzących agitację wyborczą czy kampanię referendalną.

³¹ Apel PKW z dnia 4 lipca 2005 r., <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-informacje-i-pisma-okolne-pkw-1808/apel-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-4-lipca-2005-r.html> (dostęp 14.09.2015).

³² A. Frydrych, B. Michalak, M. Sobczyk, *Zagadnienia prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia partycypacji wyborczej*, [w:] J. Zbieranek (red.), *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, Warszawa 2009, s. 19.

³³ Zob. też: M. M. Wiszowaty, *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, z. XIV, s. 31.

Przeprowadzony krótki przegląd problemów prawnych występujących w jednej tylko kampanii wyborczej, tj. toczącej się w związku z wyborami do Sejmu i Senatu w 2015 r., jednoznacznie wskazuje, że przepisy k.w. dotyczące kampanii nie są doskonałe. Choć niektóre z nich można uznać za wręcz kazuistyczne, a nawet niepotrzebne (jak np. nieomawiany w tym artykule art. 108 § 3), to w regulacji kampanii wyborczej dostrzec można luki, nieścisłości, a także jej niedostosowanie do współczesnych realiów, w tym przede wszystkim do dynamiki rozwoju form i metod prowadzenia kampanii. Stan taki tym bardziej zasługuje na krytykę wówczas, gdy problem, którego dotyczy, wystąpił już w przeszłości i mimo że wskazywano wówczas na konieczność jego prawnego uregulowania, to ustawodawca tego zaniechał (jak w przypadku nakładania się dwóch kampanii). Należy ocenić, że warto, aby prawodawca, analizując przebieg kolejnych kampanii wyborczych, dostosował jej regulację do współczesnych realiów i standardów jej prowadzenia i aby usuwał luki i nieścisłości, które rodzą realne problemy w praktyce. Prawna regulacja kampanii wyborczej, jako tego etapu procedury wyborczej, które ma istotne znaczenie dla funkcjonowania współczesnych społeczeństw demokratycznych, stanowiący immanentny element demokratycznego ustroju i wolnych oraz sprawiedliwych wyborów, powinna być przejrzysta, jasna, możliwie wolna od nieścisłości, luk i nieadekwatnych regulacji.

Wykaz literatury

- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S., Kisielewicz A., Rymarz F., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Frydrych A., Michalak B., Sobczyk M., *Zagadnienia prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia partycypacji wyborczej*, [w:] J. Zbieranek (red.), *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, Warszawa 2009.
- Gulczyński M., *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998.
- Kamińska-Szmaj I., *Propaganda, perswazja, manipulacja – próba uporządkowania pojęć*, [w:] P. Krzyżanowski, P. Nowak (red.), *Manipulacja w języku*, Lublin 2004.
- Kryszeń G., *Ramy czasowe kampanii wyborczej do parlamentu*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2006, nr 1.
- Księżak P., Pyziak-Szafnicka M. (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Rakowski M., *Gamonie i krasnoludki contra różowe świnki. O nazwach komitetów wyborczych w wyborach do rad gmin w 2010 roku*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 10(92).
- Wiszowaty M.M., *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, z. XIV.