

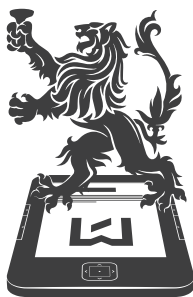
**Prawo**

# **Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce**

Anna Rakowska-Trela



# **Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce**



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu  
ŁÓDZKIEGO

**Prawo**

# **Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce**

**(stan prawny na 15 lipca 2015 r.)**

Anna Rakowska-Trela



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu  
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2015

Anna Rakowska-Trela – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji  
Centrum Studiów Wyborczych, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

*Piotr Uziębło*

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

*Ewa Siwińska*

SKŁAD I ŁAMANIE

*Munda – Maciej Torz*

PROJEKT OKŁADKI

*Stämpfli Polska Sp. z o.o.*

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Shutterstock.com

© Copyright by Anna Rakowska-Trela, Łódź 2015  
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
Wydanie I. W.07035.15.0.M

Ark. wyd. 30,5; ark. druk. 28,875

ISBN 978-83-7969-850-9  
e-ISBN 978-83-7969-851-6

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8  
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl  
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl  
tel. (42) 665 58 63

*mojej Mamie*



# Spis treści

<b>Wykaz skrótów</b>	<b>9</b>
<b>Wstęp</b>	<b>11</b>
<b>I. Kampania wyborcza – zagadnienia wprowadzające</b>	<b>19</b>
1. Pojęcie kampanii wyborczej	19
2. Funkcje wyborów a kampania wyborcza	31
3. Kampania wyborcza w konstytucjach i dokumentach międzynarodowych	40
4. Geneza regulacji prawnej kampanii wyborczej w Polsce	53
5. Konstytucyjne ramy kampanii wyborczej w Polsce	62
6. Zasady prawa wyborczego a kampania wyborcza	75
<b>II. Czas trwania kampanii wyborczej</b>	<b>85</b>
1. Determinanty i znaczenie czasu trwania kampanii wyborczej	85
2. Początek i długość kampanii wyborczych w Polsce	92
2.1. Ewolucja rozwiązań dotyczących czasu trwania kampanii wyborczych	92
2.2. Początek i czas trwania kampanii wyborczych w praktyce	97
2.3. Znaczenie prawne rozpoczęcia kampanii wyborczej	105
3. Zakończenie kampanii wyborczej. Ciska wyborcza	116
<b>III. Uczestnicy kampanii wyborczej</b>	<b>141</b>
1. Uczestnicy kampanii wyborczej – możliwe rozwiązania prawne	141
2. <i>Ratio legis</i> istnienia komitetów wyborczych w polskim prawie wyborczym	144
3. Pojęcie i charakter prawny komitetu wyborczego	148
4. Rodzaje komitetów wyborczych	157
5. Uprawnienia komitetów wyborczych w kampanii wyborczej	164
<b>IV. Agitacja wyborcza i jej formy</b>	<b>177</b>
1. Pojęcie agitacji wyborczej. Agitacja wyborcza a kampania wyborcza	177
2. Formy prowadzenia agitacji wyborczej	193
2.1. Zbieranie podpisów popierających zgłoszenia kandydatów	195
2.2. Zgromadzenia, pochody i manifestacje	197
2.3. Przemówienia	199
2.4. Loterie fantowe, innego rodzaju gry losowe i konkursy	200
2.5. Agitacja wyborcza w Internecie	202



<b>V. Zasady prowadzenia agitacji wyborczej</b>	<b>211</b>
1. Zgoda pełnomocnika wyborczego	211
2. Zbieranie podpisów popierających kandydatów	221
3. Pozakodeksowe ograniczenia agitacji wyborczej	229
4. Kodeksowe ograniczenia agitacji wyborczej	240
4.1. Ograniczenia co do miejsca prowadzenia agitacji wyborczej	240
4.2. Pozostałe kodeksowe ograniczenia agitacji wyborczej	254
5. Problem prowadzenia agitacji wyborczej za pośrednictwem Internetu	260
<b>VI. Materiały wyborcze i ich rozpowszechnianie</b>	<b>267</b>
1. Pojęcie i ochrona materiałów wyborczych	267
2. Zasady rozpowszechniania materiałów wyborczych...	274
<b>VII. Sondaże wyborcze</b>	<b>299</b>
1. Sondaże w kampanii wyborczej	299
2. Zakaz publikacji wyników sondaży w czasie ciszy wyborczej	312
<b>VIII. Kampania wyborcza w radiu i telewizji</b>	<b>323</b>
1. Znaczenie i specyfika kampanii wyborczej w radiu i telewizji	323
2. Pojęcie audycji wyborczej	333
3. Nieodpłatne rozpowszechnianie audycji wyborczych	339
4. Płatne rozpowszechnianie audycji wyborczych	354
5. Debaty wyborcze	365
<b>IX. Postępowanie w trybie wyborczym jako element kampanii wyborczej</b>	<b>375</b>
1. Procedury sędowo-wyborcze	375
2. Cel i przedmiot ochrony postępowania w trybie wyborczym	385
3. Ochrona prawdziwości informacji zawartych w materiałach wyborczych a prawo cywilne i prawo prasowe	398
4. Przebieg postępowania w trybie wyborczym	402
<b>Zakończenie</b>	<b>427</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>437</b>
<b>Od Redakcji</b>	<b>461</b>

# Wykaz skrótów

- BIP – „Biuletyn Informacji Publicznej”
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284
- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*, Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93 ze zm.
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*, Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553 ze zm.
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego*, Dz.U. 1964, nr 43, poz. 296 ze zm.
- KRRiT – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- k.w. – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*, Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112 ze zm.
- k.wyk. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – *Kodeks wykroczeń*, Dz.U. 1971, nr 12, poz. 114, ze zm.
- MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167
- PKW – Państwowa Komisja Wyborcza



# Wstęp

Kampania wyborcza jest jednym z tych etapów procedury wyborczej, które mają istotne znaczenie dla funkcjonowania współczesnych społeczeństw demokratycznych. Jest jednocześnie zjawiskiem stosunkowo nowym, które wykształciło się w praktyce, następnie zaś zostało objęte regulacją prawną. Regulacji kampanii wyborczej stawiane są dwa, niekiedy nie tylko pozornie wykluczające się cele: z jednej strony zapewnienia wolności rywalizacji politycznej w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory, z drugiej – zagwarantowania jej uczciwości i równości jej uczestników, nie tylko w wymiarze formalnym, ale obejmującym i faktyczne wyrównywanie szans.

Prawna regulacja kampanii wyborczej w różnych państwach kształtowała się na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. W Polsce proces ten rozpoczął się dopiero po 1989 r., przy czym początkowo przyjmowane unormowania były ubogie, a nawet – można ocenić – niekiedy jedynie fasadowe. Z uwagi na niezwykle dynamiczny – w porównaniu z innymi dziedzinami życia publicznego – rozwój kampanii wyborczej jako zjawiska politycznego, także jej prawne uregulowanie podlegało intensywnej ewolucji zarówno w zakresie objętości i szczegółowości, jak i obejmując coraz szerszy zakres zachowań składających się na kampanię wyborczą. Mimo to obecnie formułowane są wobec prawnej regulacji kampanii wyborczej uwagi krytyczne, sprowadzające się do oceny, że w wielu aspektach nie odpowiada ona współczesnym wyzwaniom, nie nadążając za rozwojem praktyki politycznej, w tym przede wszystkim co do form i sposobów komunikowania się kandydujących z wyborcami. Nie sposób wielu z tych uwag nie podzielić, a brak na nie właściwej reakcji ze strony ustawodawcy może mieć negatywne skutki. Dlatego tak ważne jest sformułowanie wobec regulacji kampanii wyborczej przyjętej w kodeksie wyborczym postulatów *de lege ferenda*, opartych na analizie standardów międzynarodowych, a także wynikających z doświadczeń innych państw oraz z praktyki stosowania obowiązujących przepisów i poddanie ich pod rozważę prawodawcy.

Kampania wyborcza cieszy się niesłabnącym zainteresowaniem w naukach politycznych<sup>1</sup>. Analizując jej prawną regulację, nie można oczywiście pominąć opracowań politologicznych, jako że kampania wyborcza jest niewątpliwie zjawiskiem o charakterze politycznym, tak więc, aby prawidłowo konstruować i interpretować regulujące ją przepisy i normy, trzeba brać pod uwagę jej istotę i cechy opisywane przez politologów. Brakuje natomiast całościowego opracowania dotyczącego kampanii wyborczej o charakterze prawniczym. Pewnymi jej aspektami zajęli się w swoich pracach Grzegorz Kryszewski<sup>2</sup> i Piotr Uziębło<sup>3</sup>. Materiału do analizy dostarczają także dostępne komentarze do k.w. oraz ustaw wyborczych obowiązujących przed jego wejściem w życie, w tym autorstwa Bogusława Banaszaka<sup>4</sup>, a przede wszystkim Kazimierza Wojciecha Czaplickiego, Bogusława Dautera, Stefana Jana Jaworskiego, Andrzeja Kisielewicza i Fryderyka Rymarza<sup>5</sup>. Rozważania wymienionych Autorów, członków Państwowej Komisji Wyborczej i pracowników Krajowego Biura Wyborczego, dostarczają wiedzy na temat praktyki kampanii wyborczej i problemów, jakie wynikają z obecnie obowiązującej jej regulacji prawnej. Dla rozważań na temat poszczególnych wątków podejmowanych w pracy pomocne okazały się także prace Stanisława Gebethnera, Andrzeja Sokali, Krzysztofa Skotnickiego, Marka Chmaja, Jarosława Zbieranka, Anny Frydrych-Depki, Jacka Sobczaka, Jarosława Szymanka. Analizie poddane są także dokumenty Państwowej Komisji Wyborczej, która nierzadko przedmiotem swoich wyjaśnień, stanowisk, komunikatów, apeli i pism czyni zagadnienia związane z kampanią wyborczą. Źródła te mają o tyle

---

1 Można tu m.in. wymienić dysertacje Bogusławy Dobek-Ostrowskiej, Roberta Wiszniowskiego czy Alicji Jaskierni na temat kampanii wyborczej w mediach elektronicznych.

2 Zob. przede wszystkim: *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, ale także: *Ramy czasowe kampanii wyborczej do parlamentu*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2006, nr 1; *Standardy rywalizacji wyborczej w wyborach parlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2007, z. 2; *Selekcja i zgłaszanie kandydatów w wyborach parlamentarnych w świetle standardów wyborów demokratycznych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. II.

3 Zob. *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, gdzie Autor wiele miejsca poświęca zasadzie równości w kampanii wyborczej.

4 *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.

5 K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, ale także: K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010 czy K.W. Czaplicki, *Rola i zadania PKW w medialnej kampanii wyborczej*, [w:] B. Krauz-Mozer, K. Sobolewska-Myślik (red.), *Oblicza polskiego systemu politycznego*, Toruń 2007.

istotne znaczenie, że uwypuklają i opisują problemy, jakie wyłaniają się w związku ze stosowaniem przepisów dotyczących kampanii wyborczej.

Uzasadniając wybór tematu dysertacji rolą, jaką kampania wyborcza pełni we współczesnych społeczeństwach demokratycznych, oraz brakiem całościowego opracowania tego zagadnienia pod kątem prawniczym, należy nadto wyjaśnić przyczyny, dla których w prowadzonych rozważaniach odwołuję się do unormowań przyjmowanych w innych państwach oraz do standardów formułowanych w dokumentach międzynarodowych. Pragnę przy tym wyraźnie podkreślić, że moim celem było przedstawienie rozwiązań polskich na tle rozwiązań obcych, nie zaś prowadzenie szczegółowej analizy o charakterze porównawczym, dlatego przykłady tych regulacji są przywoływane w odniesieniu do tych zagadnień i w takim zakresie, w jakim może to wzbogacić analizę i pozwolić lepiej sformułować ocenę rodzimych rozwiązań, w tym w szczególności postulaty ich zmiany. Prawna regulacja kampanii wyborczej jest obecnie przyjmowana powszechnie przez ustawodawców. Można też ocenić, że w poszczególnych państwach ma ona chronić podobne wartości: prawidłowość tego etapu procesu wyborczego, uczciwość i wolność rywalizacji, równość podmiotów biorących w niej udział, a także prawa wyborców. Choć ogólne ramy regulacji w różnych ustawodawstwach są w związku z tym zbliżone, to w zakresie szczegółowych rozwiązań często różnią się. Bywa, że różnice te wynikają ze specyfiki ustrojowej państw i ich systemu wyborczego, nierzadko mogą jednak także służyć jako sugestie dla ustawodawcy polskiego, poszukującego najlepszych rozwiązań. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że przywoływane w pracy regulacje przyjmowane w innych ustawodawstwach stanowią jedynie materiał porównawczy i inspirację co do formułowanych w pracy ocen i postulatów i w takim charakterze i zakresie są one przedstawiane, celem nie jest natomiast szczegółowe ich omawianie.

W prowadzonej analizie nie sposób także nie odwołać się do standardów międzynarodowych zarówno ogólnych, wyznaczających kierunek regulacji rywalizacji politycznej i wyborczej, formułowanych w wiążących Polskę umowach międzynarodowych, jak i szczegółowych, odnoszących się bezpośrednio do poszczególnych zagadnień kampanii wyborczej, wyrażanych przede wszystkim we wzorcowych zbiorach reguł dotyczących procedury wyborczej, powstających w ramach współpracy międzynarodowej. Dokumenty te formułują na tyle istotne standardy, by apelować do ustawodawcy polskiego o ich rozważenie przy uchwalaniu przepisów regulujących kampanię wyborczą, jak i do pozostałych organów publicznych o ich przestrzeganie w procesie stosowania.

Odnośnie do wyboru państw, których rozwiązania są przywoływane w dysertacji, to przede wszystkim są to państwa europejskie, co jest uza-

sadnione perspektywą badawczą, oraz państwa Ameryki Południowej. Rację ma bowiem Piotr Uziębło, gdy wskazuje, że zdecydowaną większość państw obu kontynentów można uznać za spełniające standardy demokratyczne<sup>6</sup>. Uzasadniając odwołania do rozwiązań obowiązujących w państwach południowoamerykańskich, nie sposób jednak pominąć także okoliczności, że przyjęte w nich regulacje są często interesujące i nowatorskie, a prawo wyborcze, także dotyczące kampanii wyborczej, cieszy się dużym zainteresowaniem przedstawicieli doktryny, którzy formułują ciekawe prawidłowości i wnioski, w tym mające charakter uniwersalny, które z powodzeniem mogą być jeśli nie wzorem, to z pewnością przedmiotem inspirującej analizy dla ustawodawcy polskiego.

Dysertacja podzielona jest na dziewięć rozdziałów, z których każdy dotyczy innego zagadnienia szczegółowego, związanego z kampanią wyborczą. Każdy z nich podzielony jest na podrozdziały odnoszące się do poszczególnych grup zagadnień związanych z tematem danego rozdziału. Dodatkowo, podrozdziały w rozdziałach II, IV i V, dla przejrzystości prowadzonej analizy, podzielone są na punkty. Wprowadzanie tego typu systematyki w pozostałych rozdziałach jest niepotrzebne i byłoby sztuczne. Całość rozważań prowadzonych w opracowaniu wyczerpuje natomiast prawną regulację kampanii w obowiązującym kodeksie wyborczym, z koniecznym uwzględnieniem przepisów innych ustaw. Choć poszczególnym ich fragmentom, jak chociażby zagadnieniu komitetów wyborczych czy kampanii wyborczej w radiu i telewizji, można by poświęcić osobne monografie, to dla zupełności analizy podjętego zagadnienia zasadne było omówienie ich w niniejszej pracy zasadniczo w takim zakresie, w jakim ujmuje je k.w. i jaki jest konieczny dla przedstawienia całokształtu norm regulujących kampanię wyborczą w Polsce.

Rozdział I ma charakter wstępny i wyjaśniający, ale zarazem jest niezwykle istotny, gdyż formułuję w nim teoretyczne podstawy dla dalszych rozważań. Podejmuję bowiem próbę przybliżenia, czym jest współcześnie kampania wyborcza i jak należy ją rozumieć. Przedstawiam także genezę i ewolucję jej regulacji, co wydaje się niezbędne dla zrozumienia jej współczesnych uwarunkowań konstytucyjnych, które przedstawiam w dalszej części rozdziału. Omawiając kampanię wyborczą w konstytucjach innych państw i dokumentach międzynarodowych, znaczenie funkcji wyborów, a także konstytucyjnych wolności i praw oraz zasad prawa wyborczego dla prawnej regulacji kampanii wyborczej, mam na celu zarysowanie granic i wytycznych, które powinien uwzględniać prawodawca, normując tę sferę aktywności. Co znamienne, w czasie kampanii wyborczej wymienione zagadnienia i wartości nabierają szczególnego

---

6 P. Uziębło, *op. cit.*, s. 10.

znaczenia, jako że jej okres jest jednym z tych, który powinien w pełni odpowiadać wymogom demokratycznego ustroju i wolnych, sprawiedliwych wyborów oraz – co więcej – je współkształtować.

Rozdział II dotyczy zagadnienia, które nie cieszy się dużym zainteresowaniem w polskiej doktrynie, jakim jest kwestia czasu trwania kampanii wyborczych. Podejmuję w nim także próbę przedstawienia skutków, jakie wiążą się z rozpoczęciem oraz zakończeniem kampanii. Zagadnienie okresu bezpośrednio poprzedzającego początek kampanii wyborczej, w tym przede wszystkim aktywności w tym czasie podmiotów zamierzających podjąć rywalizację w zbliżających się wyborach, a także kwestia ciszy wyborczej, następującej po zakończeniu kampanii i trwającej do czasu zakończenia głosowania, są przedmiotem zainteresowania nie tylko przedstawicieli nauk prawnych czy politycznych, ale także administracji wyborczej, publicystów oraz polityków. Choć w mojej ocenie rozwiązania obowiązujące w tym zakresie obecnie w Polsce nie są optymalne, to postulaty co do nich, formułowane w dyskursie publicznym, również często trudno uznać za trafione. Dlatego konieczna jest ich szczegółowa analiza.

Rozważania prowadzone w kolejnym rozdziale III mają na celu przybliżenie okoliczności pojawienia się i utrzymywania w polskim prawie wyborczym komitetów wyborczych, a więc podmiotów, które są uprawnione do podejmowania rywalizacji wyborczej i na rzecz których ustawodawca przewidział prawo wyłączności prowadzenia agitacji wyborczej, a także ich konstrukcji i prawnego charakteru. Podejmuję także próbę przedstawienia roli i zadań, jakie w czasie kampanii ciążyą na komitetach wyborczych i jakie w tym okresie przysługują im uprawnienia. Jak już wskazałam wcześniej, rozważania te nie wyczerpują całości zagadnień dotyczących komitetów, a koncentrują się na przybliżeniu dotyczącej ich problematyki w takim zakresie, w jakim jest to istotne dla rozważań na temat kampanii wyborczej. Podejmuję więc próbę określenia *ratio legis* utrzymywania instytucji komitetów wyborczych w polskim prawie wyborczym, w tym na tle rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, wyjaśnienia ich charakteru prawnego i przybliżenia rodzajów komitetów wyborczych, ale przede wszystkim koncentruję na omówieniu ich atrybutów, roli i uprawnień w kampanii wyborczej. Pozostałe kwestie, w tym np. szczegóły dotyczące tworzenia komitetów wyborczych, tryb odwoławczy przy odmowie przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu, tryb zgłaszania kandydatów czy gospodarka finansowa komitetów, są zagadnieniami drugorzędnymi z punktu widzenia przedmiotu zainteresowania niniejszego opracowania i dlatego są w nim pominięte. Tematyka komitetów wyborczych, z uwagi na swoją obszerność i wyjątkowość regulacji, zasługuje z pewnością na odrębne i całościowe opracowanie.



Rozdział IV dotyczy już bezpośrednio rywalizacji w czasie kampanii wyborczej i ma na celu przybliżenie pojęcia agitacji wyborczej, wyjaśnienia relacji, jakie zachodzą między agitacją wyborczą a kampanią wyborczą, a także omówienie znaczenia i charakteru poszczególnych sposobów prowadzenia agitacji wyborczej. Formułując katalog form prowadzenia agitacji, opisywanych w tym rozdziale, uwzględniam przede wszystkim te, które wymienia polski ustawodawca w k.w. Uzupełniam go jednak o agitację wyborczą w Internecie, jako ten sposób jej prowadzenia, który dotychczas nie doczekał się regulacji przez ustawodawcę polskiego, a który w praktyce rozwija się niezwykle dynamicznie i takiej regulacji wymaga. Co ważne, w rozdziale tym staram się zarysować ramy, jakie musi uwzględniać prawodawca, ustanawiając w prawie wyborczym reguły prowadzenia agitacji wyborczej.

Rozważania prowadzone w rozdziale IV stanowią więc podstawę do analizy zasad prowadzenia agitacji uregulowanych w k.w., którą przeprowadzam w kolejnym, V rozdziale. Omawiam w nim bowiem szczegółowo ramy prawne, jakie polski ustawodawca wprowadził dla poszczególnych sposobów prowadzenia agitacji wyborczej. Zajmuję się więc m.in. koniecznością uzyskania zgody pełnomocnika wyborczego na prowadzenie agitacji, regulacją zbierania podpisów popierających kandydatów<sup>7</sup> czy ograniczeniami agitacji wyborczej co do miejsca jej prowadzenia. Podejmuję także próbę odpowiedzi na pytanie, czy w Polsce obowiązują inne, poza wymienionymi w k.w., ograniczenia dotyczące prowadzenia agitacji. Jeden z podrozdziałów w tym rozdziale dotyczy problemu prowadzenia agitacji wyborczej za pośrednictwem Internetu i postulatów *de lege ferenda* w tym zakresie.

Kolejny, VI rozdział poświęcony jest materiałom wyborczym: analizie ich kodeksowej definicji oraz ustanowionym regułom ich wykorzystywania w kampanii wyborczej. Choć rozpowszechnianie materiałów wyborczych stanowi oczywiście formę prowadzenia agitacji wyborczej, to jednak z uwagi na doniosłość – także praktyczną – tego zagadnienia oraz uwagę, jaką poświęca mu polski ustawodawca, zasadne jest odrębne, a jednocześnie całościowe jej omówienie.

W rozdziale VII podejmuję próbę ustalenia roli, jaką dla kampanii wyborczej mają sondaże – badania opinii publicznej związane z wyborami. Choć sondaże wyborcze są w Polsce kategorią prawną, ujętą w art. 115 k.w., a więc w przepisie znajdującym się w rozdziale doty-

---

7 Z punktu widzenia precyzji i poprawności językowej powinno się mówić o zbieraniu podpisów wyborców popierających zgłoszenia kandydatów lub list kandydatów, w pracy postępuję się jednak sformułowaniem użytym przez ustawodawcę, tj. „zbieranie podpisów popierających” kandydatów.

czącym kampanii wyborczej, to w mojej ocenie nie stanowią one formy prowadzenia agitacji wyborczej *sensu stricto*. Niezwykle często jednak publikowanie wyników sondaży wpływa – w sposób mniej lub bardziej zamierzony – na postawy wyborców. Dlatego też konieczne jest omówienie znaczenia i roli sondaży w kampanii wyborczej, a także – wobec ubóstwa regulacji zawartej w k.w. – sformułowanie postulatów *de lege ferenda* co do ich regulacji.

W rozdziale VIII niniejszego opracowania opisuję reguły prowadzenia kampanii i agitacji wyborczej w programach nadawców radiowych i telewizyjnych. Jak już wspomniałam, zagadnienie to jest na tyle obszerne i wielowątkowe, że zasługuje na odrębną monografię. Obejmuje bowiem nie tylko normy zawarte k.w., ale także wynikające z aktów prawnych bezpośrednio odnoszących się do mediów elektronicznych kwestie ich wolności i niezależności dziennikarskiej, relacjonowania za ich pośrednictwem przebiegu kampanii wyborczej w programach informacyjnych i publicystycznych, funkcjonowania nadawców publicznych oraz niepublicznych w czasie kampanii wyborczej. Jednocześnie nie sposób pominąć okoliczności, że regulacja kampanii wyborczej w radiu i telewizji przeszła istotną ewolucję, którą należy potraktować jako wytyczną do wykładni obecnie obowiązujących przepisów i jako przyczynek do sformułowania postulatów *de lege ferenda*.

Ostatni, IX rozdział poświęcony jest tzw. postępowaniu w trybie wyborczym, którym to określeniem, zgodnie z powszechnie przyjętą praktyką, obejmują uregulowaną w art. 111 k.w. procedurę ochrony prawdziwości informacji zawartych w materiałach wyborczych. Postępowanie to ma dla kampanii wyborczej dwojakie znaczenie: po pierwsze, chroni uczciwość kampanii wyborczej, rozumianą jako umożliwienie obywatelom dostępu do zgodnych z prawdą informacji o sprawach publicznych i o kandydatach<sup>8</sup>. Po drugie, może ono być przez uczestników rywalizacji wyborczej wykorzystywane jako okazja do prowadzenia agitacji wyborczej. Konieczne jest więc dokonanie analizy omawianego postępowania z punktu widzenia dwóch wymienionych aspektów. Po pierwsze, należy ocenić, czy postępowanie w trybie wyborczym jest tak ukształtowane, by najlepiej chronić wartości, na straży których stoi. Po drugie, warto spojrzeć na omawianą w tym rozdziale regulację jako na jedną z metod kontaktu z wyborcami, noszącego cechy agitacji wyborczej i poddać art. 111 k.w. wykładni z tego punktu widzenia.

Aby osiągnąć założony cel, a więc dokonać oceny rozwiązań dotyczących kampanii wyborczej, przyjętych w k.w., i sformułować w tym zakresie postulaty *de lege ferenda*, konieczne jest także odwołanie się do

---

8 Wyrok TK z 21 lipca 2009, sygn. K 7/09.

wykładni historycznej, poprzez przywołanie wcześniej obowiązujących regulacji i przedstawienie ich genezy i ewolucji oraz – przede wszystkim – do wykładni funkcjonalnej, opierającej się na ocenie praktyki stosowania przepisów regulujących kampanię wyborczą. Wydaje się, że takie ujęcie pozwala możliwie najbardziej wszechstronnie przeprowadzić analizę, a nadto zaproponować takie zmiany w obowiązującej regulacji, które usuną istniejące niejasności i będą odpowiadały współczesnym wyzwaniom.

Chciałabym w tym miejscu serdecznie podziękować kierownikowi Centrum Studiów Wyborczych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego prof. dr. hab. Krzysztofowi Skotnickiemu za życzliwość i wyrozumiałość, które pomogły w pracach nad powstaniem niniejszej monografii. Pragnę także złożyć szczególne podziękowania prof. dr. hab. Piotrowi Uziębło z Katedry Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego – recenzentowi wydawniczemu niniejszej książki – którego interesujące, a jednocześnie niejednokrotnie polemiczne i inspirujące uwagi pozwoliły na nadanie jej obecnego kształtu.

# I. Kampania wyborcza – zagadnienia wprowadzające

## 1. Pojęcie kampanii wyborczej

Na wstępie warto za Stanisławem Gebethnerem odnotować, że w ostatnich dekadach – zgodnie z ogólną tendencją współczesnego ustawodawstwa wyborczego – znacznie rozszerzył się zakres przedmiotowy prawa wyborczego. Wskutek tej tendencji regulacją zostały objęte m.in. zasady prowadzenia kampanii wyborczej, przy czym proces ten następował ewolucyjnie<sup>1</sup>. Kampania wyborcza jest obecnie uważana za zjawisko o olbrzymim znaczeniu<sup>2</sup>. Pozostaje w kręgu zainteresowania nie tylko prawników, ale także politologów, socjologów oraz językoznawców, zajmujących się językiem kampanii<sup>3</sup>.

- 
- 1 S. Gebethner, *Zasady dostępu do radia i telewizji komitetów wyborczych i kandydatów na posłów i senatorów*, [w:] M. Dubińska-Michalewicz, A. Chodyra (red.), *Konferencje i SeminaRIA 11(39)00. Rola mediów w kampanii wyborczej. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001, s. 17; zob. też A. Mączyński, *Zasady organizacji i prowadzenia kampanii wyborczych*, [w:] *Konferencja wspólna PKW Rzeczypospolitej Polskiej i Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej. Warszawa 20–22 września 2012 roku*, Moskwa 2013, s. 126.
  - 2 Zob. M. Bankowicz, *Kampania wyborcza*, [w:] M. Bankowicz (red.), *Słownik polityki*, Warszawa 1996, s. 102; D. Lipińska, P. Róg, *Podszepty marketingu – studium czarnego PR na przykładzie polskiej sceny politycznej*, [w:] *Kampanie wyborcze – studium przypadku*, Toruń 2009, s. 13; R. Wiszniowski, *Marketing wyborczy. Studium kampanii wyborczych w systemach prezydenckich i semiprezydenckich (Finlandia, Francja, Polska, Stany Zjednoczone)*, Warszawa 2000, s. 63.
  - 3 Zob. np. L. Lakomy, *Komunikacja perswazyjna w języku polityki na przykładzie polskich kampanii prezydenckich*, [niepublikowana rozprawa doktorska], Katowice 2008; B. Kudra, *Apodyktyczność języka kampanii wyborczej (na materiale z kampanii 2011, „Studia Wyborcze” 2012, t. XIII*; M. Krysińska, *Jak politycy komunikują się ze swoimi wyborcami? Analiza języka polityków na przykładzie rozmów prowadzonych w telewizji polskiej oraz Internecie*, Warszawa 2004; K. Mosiołek-Kłosińska, *Slogany wyborcze jako wypowiedzi podsumowujące treści głoszone przez polityków*, „Prze-

Kampania wyborcza stanowi immanentny element demokratycznego ustroju i wolnych oraz sprawiedliwych wyborów<sup>4</sup>. Iwona Przeor-Pastuszak podkreśla, że jest ona charakterystyczna dla systemów demokratycznych i wiąże się z realizacją zasady pluralizmu politycznego, konkurencyjnością i wolną grą sił politycznych. Jest przejawem wolnych wyborów, a zarazem „formą rywalizacji i walki politycznej w ramach demokratycznego systemu politycznego”<sup>5</sup>. Stanowi też ten etap szerszej rozumianej kampanii politycznej, w którym ugrupowania polityczne najbardziej intensywnie komunikują się z wyborcami, a jej przebieg ma niekwestionowane znaczenie dla wyników zbliżających się wyborów<sup>6</sup>. Zapewnienie więc swobody kampanii, ochrona przestrzegania w czasie jej trwania wolności i praw zarówno kandydujących, jak i wyborców, ale także określenie jej granic tak, aby wyeliminować przypadki nadużywania przez rządzących uprzywilejowanej pozycji<sup>7</sup>, jest konieczne do prawidłowego przebiegu wyborów i zgodności ich wyników z rzeczywistymi preferencjami wyborców. Z politologiczno-socjologicznego punktu widzenia istnienie nieustrukturyzowanego elektoratu sprawia, że kandydujący muszą aktywnie zabiegać o poparcie<sup>8</sup>. Czytelne, odpowiadające zasadzie równości i pluralizmu zasady udziału w kampanii sprzyjają także wzrostowi zaufania społeczeństwa do państwa i jego instytucji. Obecnie, w czasach szybkiego rozwoju mediów i kanałów komunikowania się na odległość, a także profesjonalizacji sposobów kontaktowania się polityków ze społeczeństwem prawną regulacja kampanii wyborczej nabiera coraz większego znaczenia<sup>9</sup>. Jednocześnie, z tych samych przyczyn, coraz więcej trudności i wątpliwości budzi interpretacja przepisów

---

gląd Humanistyczny” 1996, nr 4. Zainteresowanie budzi też język polityki poprzednich dziesięcioleci, zob. J. Bralczyk, *O języku polskiej propagandy politycznej lat siedemdziesiątych*, Warszawa 2001; idem, *O języku polskiej polityki lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2003.

- 4 T. Astramowicz-Leyk zauważa, że sposób prowadzenia kampanii uzależniony jest od ustroju politycznego, systemu wyborczego i systemu partyjnego oraz tradycji; eadem, *Kampania wyborcza*, [w:] S. Opara i zespół (red.), *Mały słownik politologii*, Toruń 2007, s. 68.
- 5 I. Przeor-Pastuszak, *Kampania wyborcza*, [w:] M. Chmaj, J. Marszałek-Kawa, W. Sokół, *Encyklopedia wiedzy politycznej*, Toruń 2004, s. 125.
- 6 Więcej na temat wzajemnego stosunku kampanii politycznej i kampanii wyborczej zob. rozdział dotyczący ram czasowych kampanii wyborczej.
- 7 Na takie przypadki w Polsce zwraca uwagę P. Kowal, *Wnioski z wyborów samorządowych*, [w:] P. Kosiewski (red.), *Wybory: wiarygodność i sprawność*, Warszawa 2014, s. 9.
- 8 D. Lipińska, P. Róg, *op. cit.*, s. 13.
- 9 Zob. A. Rakowska, *Formy i granice kampanii wyborczych według kodeksu wyborczego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 112.

regulujących kampanię, które – z uwagi na szybki rozwój metod i form jej prowadzenia – często zdają się nie przystawać do współczesnej rzeczywistości.

Poszukując znaczenia pojęcia „kampania wyborcza”, warto w pierwszej kolejności odwołać się do jego etymologii. Przyjmuje się, że polskie słowo „kampania” pochodzi od francuskiego *campagne*, oznaczającego pierwotnie m.in. wieś, pole, sezon roboczy, a także wyprawę<sup>10</sup>. Jego źródłosłów jest jednak łaciński, na co wskazuje sposób określania kampanii w innych językach: *campaign* (angielski), *la campaña* (hiszpański), *campagne* (francuski), *die Kampagne* (niemiecki), *campania* (włoski), *кампания* (rosyjski). Późnołacińska *campania* oznaczała równinę<sup>11</sup>. Andrzej Bańkowski podaje, że początkowo słowa „kampania” używano do oznaczenia pracy w polu, zwłaszcza żniwnej<sup>12</sup>. Podkreśla się także wojenne konotacje słowa „kampania” jako używanego na określenie nieprzerwanych działań wojennych, a nadto podaje, że kampania to „zespół wszelkich działań służących osiągnięciu określonego celu”<sup>13</sup>, „zorganizowane, energiczne działanie, akcja zmierzająca do określonego celu; zespół prac objętych jakimś jednym okresem i wspólnym celem; okres nasilenia tych prac”<sup>14</sup>. Także we współczesnej polszczyźnie znaleźć można nawiązanie do tego znaczenia, kampania bowiem jest rozumiana jako etap wojny, a także okres pracy sezonowej<sup>15</sup>.

Nawiązaniem do znaczenia słowa „kampania” jako okresu wytężonej pracy jest właśnie pojęcie kampanii wyborczej. Obecnie jest bowiem rozumiana przede wszystkim jako okres wytężonej pracy politycznej lub społecznej, zorganizowana akcja w polityce, propagandzie. Właśnie taką zorganizowaną akcją jest kampania wyborcza. Użycie na określenie tego zjawiska słowa „kampania” akcentuje więc zaangażowane, natężenie pracy, jej zorganizowanie, nastawienie na osiągnięcie określonego celu.

W nauce proponuje się różne definicje kampanii wyborczej. Można je podzielić na formułowane z dwóch perspektyw: politologicznej i prawniczej. Pierwsze z nich kładą nacisk na zachowania aktorów sceny politycznej i z tego punktu widzenia starają się doprecyzować, czym jest kampania wyborcza. Z kolei definicje o charakterze prawniczym ujmu-

10 A. Mączyński, *op. cit.*, s. 125.

11 W. Kopaliński, *Podręczny słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 2006, s. 365–366.

12 A. Bańkowski, *Etymologiczny słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 2000, s. 616.

13 A. Latusek (red.), *Nowy słownik wyrazów obcych*, Kraków 2003, s. 282.

14 J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980, s. 334; M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1979, s. 867.

15 W. Kopaliński, *op. cit.*, s. 366.

ją kampanię wyborczą przez pryzmat regulujących ją norm prawnych. Dla dalszych rozważań potrzebna będzie analiza obu typów definicji. Ponieważ kampania wyborcza jest przede wszystkim zjawiskiem socjologiczno-politycznym, rozważania zacznę od przedstawienia definicji politologicznych, a następnie dopiero przejdę do formułowanych w nauce definicji prawniczych, starających się dookreślić kampanię wyborczą poprzez ramy prawne, narzucone jej uczestnikom.

Definicje kampanii wyborczej opierające się na dorobku politologii podkreślają, że stanowi ona – jak już wskazano – pewien aspekt szerzej rozumianej kampanii politycznej, związany systemowo, czasowo i organizacyjnie z wyborami. Powiązanie systemowe polega na tym, że kampania wyborcza jest elementem koniecznym demokratycznych, wolnych wyborów. Związek czasowy z kolei wyraża się w tym, że kampania wyborcza ma miejsce bezpośrednio przed wyborami i – co więcej – aktywność jej uczestników nasila się wraz ze zbliżaniem się wyborów. Powiązanie organizacyjne polega zaś na tym, że działania podejmowane w ramach kampanii są planowane i realizowane w związku z wyborami – to data wyborów determinuje organizację i przebieg kampanii.

Analiza definicji politologicznych ponadto pozwala na dokonanie ich wstępnej klasyfikacji. Akcentuje się w nich bowiem w różnym stopniu trzy aspekty kampanii wyborczej, tj. celowościowy, komunikacyjny i marketingowy, co pozwala na ich podział na trzy odpowiadające wymienionym aspektom grupy.

Po pierwsze, definicje odwołujące się do aspektu celowościowego kładą nacisk na to, że kampania jest działaniem nastawionym na „osiągnięcie maksymalnych zysków politycznych w postaci zdobycia możliwie największego poparcia społecznego udzielanego w akcie głosowania, przekładającego się na stosowną liczbę miejsc parlamentarnych”<sup>16</sup>, czyli kładzie nacisk na cel, któremu kampania ma służyć. Na ten aspekt w literaturze politologicznej zwraca się uwagę chyba najczęściej. Według Andrzeja Antoszewskiego i Ryszarda Herbuta, kampania wyborcza w najszerszym znaczeniu jest wyodrębnioną fazą procesu wyborczego, którą wykorzystują partie lub indywidualni kandydaci w dążeniu do maksymalizacji zysków wyborczych<sup>17</sup>. Teresa Astramowicz-Leyk definiuje natomiast kampanię wyborczą jako tę część procesu wyborczego, która „skupia się przede wszystkim na promocji kandydatów oraz partii politycznych biorących udział w wyborach”, podkreślając jednocześnie, że „celem kampanii wyborczej jest zachęcenie wyborcy do oddania gło-

---

16 G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 178.

17 A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 1998, s. 139–140.



su na konkretnego kandydata lub określoną partię polityczną<sup>18</sup>. Grażyna Ulicka definiuje kampanię jako zespół „racjonalnych i skoordynowanych działań politycznych, podejmowanych przez partie i organizacje polityczne, a niekiedy także przez komitety reprezentujące kandydatów niezależnych, w celu uzyskania jak największej liczby miejsc w wybieralnych organach przedstawicielskich (parlament, władze lokalne) lub zapewnienia swemu kandydatowi zwycięstwa w powszechnych wyborach prezydenckich<sup>19</sup>. Marek Bankowicz wskazuje z kolei, że kampania wyborcza to „kompleks działań i posunięć rywalizujących w wyborach partii politycznych, zmierzających do pozyskania głosów wyborców<sup>20</sup>. W literaturze obcojęzycznej np. Virginia García Beaudoux i Orlando D'Adamo wskazują, że kampania wyborcza to proces planowania i wykonywania czynności z zamiarem zdobycia głosów<sup>21</sup>.

Kampania wyborcza w tym ujęciu rozumiana jest więc jako środek do uzyskania jak największego poparcia, a tym samym do zdobycia bądź utrzymania władzy. Warto jednak podkreślić, że nie zawsze jej uczestnicy muszą obierać taki właśnie cel. Dążenia kandydujących mogą być i inne, np. chęć wysondowania pozycji na rynku politycznym<sup>22</sup>, zdobycia doświadczenia politycznego<sup>23</sup>, a nawet realizacja niekoniecznie politycznych własnych interesów<sup>24</sup>. Zdarzają się także osoby, które kandydują w danych wyborach jedynie w celu wypromowania siebie, ze względu na zbliżające się inne i „ważne” w ich ocenie wybory, z przekonaniem, że wzmocni to ich wizerunek i ułatwi pozyskać odpowiednio wysokie poparcie wyborcze czy też pozycję w partii<sup>25</sup>.

18 T. Astramowicz-Leyk, *op. cit.*, s. 68.

19 G. Ulicka, *Kampania wyborcza*, [w:] M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii*, t. 2, W. Skrzydło, M. Chmaj (red.), *Ustroje państwowe*, Kraków 2000, s. 163–164.

20 M. Bankowicz, *op. cit.*, s. 102.

21 V. García Beaudoux, O. D'Adamo, *Campañas electorales y sus efectos sobre el voto. Análisis de la campaña electoral presidencial 2003 en Argentina*, „Psicología Política” 2004, N° 28, s. 7–8.

22 Np. kampania Włodzimierza Cimoszewicza z 1990 r. miała sprawdzić stopień poparcia dla SdRP, kampania samorządowa w Łodzi w 2002 r., mająca być miernikiem aktywności lokalnych struktur niektórych partii, zob. więcej: M. Niewiadomska-Cudak, *Wybory samorządowe w Łodzi w latach 1990–2006*, Toruń 2011, s. 176–181.

23 S. Trzeciak, *Kampania wyborcza. Strategia sukcesu*, Poznań 2010, s. 25.

24 Np. kampania prezydencka Kazimierza Piotrowicza z 1995 r., która miała zareklamować bioenergetyczne wkładki do obuwia, których producentem był kandydat.

25 Np. kandydowanie w wyborach samorządowych z myślą o zbliżających się wyborach parlamentarnych albo odwrotnie: kandydowanie w wyborach do parlamentu z myślą o wzmocnieniu swojej pozycji w nadchodzących wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta).



Po drugie, kampanię wyborczą politolodzy postrzegają jako swoisty proces komunikowania się, w którym uczestnicy stosują różne techniki i wykorzystują różne kanały, aby przesyłać do wyborców informacje, mające stanowić sposób oddziaływania na nich w kierunku pożądanym przez nadawcę. M. Mazur, podkreślając aspekt komunikacyjny, zauważa, że o kampanii wyborczej można mówić z dwóch punktów widzenia: kandydata i wyborcy<sup>26</sup>. Powodzenie tak rozumianej kampanii wyborczej jest uzależnione od stworzenia efektywnych form komunikowania, rozbudowanych na skalę masową, w których przekazywana treść będzie atrakcyjna. Kandydujący mogą wykorzystywać zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie kanały komunikowania<sup>27</sup>. Aspekt komunikacyjny opiera się więc na założeniu, że kampania wyborcza to przede wszystkim właśnie proces komunikowania, którego elementami są nadawca (podmiot polityczny: partia polityczna, komitet wyborczy, kandydat), kanał przepływu informacji (prasa, telewizja, radio, ulotka wyborcza, Internet), przekaz (konkretna oferta polityczna) oraz odbiorca (wyborca). Akcentując ten właśnie aspekt, I. Przeor-Pastuszak wskazuje, że kampania wyborcza to „zespół działań towarzyszących kreowaniu wizerunku oraz prezentacji programów wyborczych w okresie walki kandydatów do instytucji przedstawicielskich”<sup>28</sup>. Także V. García Beaudoux i O. D’Adamo, podkreślają, że w czasie kampanii kandydujący kierują do elektoratu wypowiedzi o charakterze perswazyjnym<sup>29</sup>.

A. Antoszewski i R. Herbut również postrzegają kampanię jako swoisty proces komunikowania się, w którym uczestnicy kampanii stosują różne techniki i wykorzystują różne kanały, aby przesyłać do wyborców informacje, mające stanowić sposób oddziaływania w kierunku przewidywanym przez nadawcę<sup>30</sup>. Aspekt komunikacyjny akcentuje także m.in. Bogusława Dobek-Ostrowska w publikacjach poświęconych marketingowi politycznemu<sup>31</sup>. Zdaniem zaś Roberta Wiszniowskiego, globalny dostęp do informacji obliuguje kandydatów i partie polityczne do bardziej

---

26 M. Mazur, *Marketing polityczny. Wyczerpujący przegląd technik i metod stosowanych w kampanii wyborczej*, Warszawa 2002, s. 36–37. Autor podkreśla, że dla kandydata kampania wyborcza to możliwość zdobycia informacji o wyborcy i dotarcia doń z odpowiednim przekazem, dla wyborcy zaś – możliwość zdobycia informacji o kandydacie i jego programie.

27 A. Antoszewski, R. Herbut, *op. cit.*, s. 139–140.

28 I. Przeor-Pastuszak, *op. cit.*, s. 125.

29 V. García Beaudoux, O. D’Adamo, *op. cit.*, s. 7–8.

30 A. Antoszewski, R. Herbut, *op. cit.*, s. 139–140.

31 Zob. B. Dobek-Ostrowska, *Kampania wyborcza: marketingowe aspekty komunikowania politycznego*, Wrocław 2005; B. Dobek-Ostrowska, R. Wiszniowski, *Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Wprowadzenie*, Wrocław 2001.