

Patryk Kowalski*

CZAS TRWANIA KAMPANII WYBORCZYCH W ŚWIETLE PRAWA

WPROWADZENIE

Problematyka czasu trwania kampanii wyborczych nie była dotychczas przedmiotem wielu wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa wyborczego. Publikacje w tym zakresie określały jedynie okres, przez jaki kampania wyborcza jest przeprowadzana, nie precyzując, że czas trwania kampanii należy definiować bardziej szczegółowo, tj. analizować z punktu widzenia każdego typu wyborów w Polsce¹. Za najobszerniejsze jak dotąd omówienie kwestii czasu trwania kampanii należy uznać rozdział w monografii Anny Rakowskiej-Treli, w całości poświęcony temu zagadnieniu [Rakowska-Trela 2015: 85–141].

Precyzyjne określenie faktycznego czasu trwania kampanii wyborczej w Polsce ma istotne znaczenie praktyczne nie tylko z punktu widzenia socjologicznego czy politycznego, ale także z perspektywy nauk prawnych. Przede wszystkim rozwiązanie w tym zakresie jest istotne dla uczestników rywalizacji kampanijnej (wyborców, aktorów politycznych i mediów), a także dla sprawnego funkcjonowania organów państwa związanych z wyborami, w tym organów wyborczych.

* Mgr, doktorant, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, patryk.kowalski@hotmail.com.

¹ T. Gąsior [2010: 34] stwierdził, że „kampania wyborcza to okres rozpoczynający się z dniem ogłoszenia rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów o zarządzeniu wyborów, a kończący się na 24 godziny przed tymi wyborami”. S. Trzeciak [2005: 215] uważa, że kampania to „ustawowo określony okres przeznaczony na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów”. Z kolei T. Astramowicz-Leyk [2007: 68] uznaje kampanię wyborczą za „część procesu wyborczego, obejmująca okres od ogłoszenia decyzji o przeprowadzeniu wyborów do momentu przeprowadzenia głosowania”.

Ponadto w niektórych postępowaniach sądowych kluczowe jest ustalenie, czy dana czynność została wykonana podczas okresu kampanijnego, czy już po jego zakończeniu. Szczególnego znaczenia nabierają przede wszystkim postępowania związane z naruszeniem konstytucyjnej wolności wypowiedzi i w konsekwencji – wszczęciem postępowania w trybie wyborczym oraz postępowania o naruszenie dóbr osobistych. Tytułem przykładu można wskazać, że dla rozstrzygnięcia w sprawie prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie (VI Ns 15/15) istotne było, że emisja programu zawierającego treści nieprawdziwe według wnioskodawcy, miała miejsce podczas kampanii wyborczej. Sam fakt, że wypowiedź ta padła w tym okresie, skutkowałam zakwalifikowaniem jej jako agitacji wyborczej i w konsekwencji spełnieniem jednej z przesłanek dochodzenia roszczeń w trybie wyborczym z tytułu rozpowszechniania informacji nieprawdziwych. Z kolei w wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu (I C 1467/15) stwierdzono, że mimo iż artykuł, który ukazał się podczas kampanii wyborczej w wyborach samorządowych miał bardzo negatywny wydźwięk² dla jednego z kandydatów (powoda), to nie należy traktować go jako zbyt krzywdzącego. Działanie autora należało zakwalifikować jako działanie w interesie społecznym, ponieważ odbywało się podczas okresu kampanijnego i w konsekwencji powództwo zostało oddalone w całości.

Należy także podkreślić, że określenie ogólnego czasu trwania kampanii wyborczej jest praktycznie niezmiennie i ustawodawca konsekwentnie w każdej ustawie wyborczej, począwszy od 1989 roku, wiąże okres kampanijny z czynnością wydania zarządzenia w sprawie wyborów, ustalając z dniem głosowania długość trwania kampanii wyborczej dla każdego typu wyborów³. Dlatego

² W artykule tym pojawiły się m.in. takie treści: „Kadencja burmistrza obfituje w duże korzyści dla burmistrza i innych osób prywatnych związanych z jego osobą. W listopadzie 2012 r. na wniosek burmistrza przegłosowali uchwały umożliwiające przekształcenie gruntów rolnych należących do burmistrza (2,20 ha) na działki budowlane. Tereny te znajdują się w samym centrum gruntów rolnych i położone są w kwadracie: S.-B.-K.-P. Pomimo tego, że [...] jest ciasno i urzędnicy nie mają gdzie się pomieścić, burmistrz sprzedaje mieszkanie komunalne znajdujące się w budynku [...] dla swojej przyjaciółki, zamiast przyłączyć mieszkanie do [...], a przyjaciółce dać inne mieszkanie komunalne. W połowie roku 2013 burmistrz S. D. podzielił na działki tereny przy parkingu ul. [...] i najbardziej atrakcyjną działkę sprzedał w tzw. „cichym” przetargu swojemu koledze za bardzo niską cenę tj. 72 zł/m. Jeszcze bardziej atrakcyjną działkę przy ul. [...] (obok gimnazjum) burmistrz sprzedał za 55 zł/m². Burmistrz docenił również wiernie mu służącego W.D. (1), dyrektora [...] i ustalił mu pensję na 8500 zł/m-c, a umowę o pracę zawarł na 7 lat. Również S. D. zadbał o niektórych swoich kolegów rolników i umorzył im podatki rolne. Z powyższych faktów wynika najlepiej demokratyczny system rządzenia wykorzystuje obecnie urzędujący burmistrz S.D., tylko tyle, że nie działa on w pełni dla dobra całego społeczeństwa gminnego, ale wykorzystuje swoje stanowisko do załatwienia swoich prywatnych interesów oraz interesów kolegów, przyjaciół i innych osób z nim związanych” (I C 1467/15).

³ W tym zakresie gruntowną analizę wszystkich ustaw wyborczych począwszy od 1989 r. przeprowadza A. Rakowska-Trela [2015: 92–94].

też ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 11 stycznia 2018 roku⁴ (dalej: ustawa nowelizująca, nowelizacja) dokonano pewnych zmian w zakresie czasu trwania kampanii wyborczej w wyborach do samorządu terytorialnego.

CZAS TRWANIA KAMPANII WYBORCZEJ W TEORII

Zgodnie z art. 104 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – *Kodeks wyborczy*⁵ (dalej: k.w.), kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia przez właściwy organ aktu o zarządzeniu wyborów i kończy się na 24 godziny przed dniem głosowania. Wykładnia tego przepisu pozwala na oczywistą konstatację, że początkiem kampanii jest dzień ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów przez właściwy organ, a zakończeniem jest początek dnia poprzedzającego dzień głosowania. Zarówno data rozpoczęcia kampanii wyborczej, jak i data jej zakończenia kształtowane są odmiennie, w zależności od organu, który jest wybierany. Można więc mówić o czasie trwania nie tyle „kampanii wyborczej”, co „kampanii wyborczych”. Zgodnie z porządkiem przedstawionym w *Kodeksie wyborczym* wyróżnia się wybory: do Sejmu, do Senatu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (rada gminy/miasta, rada powiatu, sejmik województwa) oraz części organów wykonawczych samorządu terytorialnego, tj. wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

Normy prawne regulujące czas trwania poszczególnych kampanii wyborczych zawarte są przede wszystkim w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 roku⁶ (dalej: *Konstytucja RP*) oraz w *Kodeksie wyborczym*. Wszystkie z nich oparte są na tym samym schemacie, tj. wyznaczają okres kampanijny poprzez ustalenie daty wyborów, wydanie zarządzenia o tej dacie przez właściwy organ, a następnie ogłoszenie tego zarządzenia.

W przypadku wyborów do Sejmu i Senatu, zgodnie z art. 98 ust. 2 *Konstytucji*, wybory zarządza Prezydent Rzeczypospolitej⁷, nie później niż na 90 dni przed upływem czterech lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Natomiast

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 130.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 15, ze zm.

⁶ Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.

⁷ Z treści art. 98 ust. 2 *Konstytucji* oraz art. 194 k.w. i art. 257 k.w. jednoznacznie wynika, że wybory do Sejmu i wybory do Senatu rozpoczynają się, kończą i trwają w tym samym terminie. Ponadto art. 258 k.w. stanowi, że przepisy o wyborach do Sejmu stosuje się odpowiednio w przypadku wyborów do Senatu. W związku z tym przyjmuje wspólną datę rozpoczęcia i zakończenia kampanii wyborczej do tych organów państwowych.

art. 194 § 1, zdanie pierwsze k.w. precyzuje, że Prezydent zarządza wybory w drodze postanowienia podanego do publicznej wiadomości w „Biuletynie Informacji Publicznej” i ogłoszonego w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej najpóźniej piątego dnia od dnia zarządzenia wyborów. Prezydent wyznacza wybory na dzień wolny od pracy, który przypada w ciągu 30 dni przed upływem czterech lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Odrębne zagadnienie stanowi początek kampanii wyborczej w przypadku skrócenia kadencji tych organów (np. wydanie przez Sejm uchwały podjętej większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów albo wydanie przez Prezydenta postanowienia w razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania). Wtedy, według art. 195 § 1 k.w., skrócenie odbywa się również w formie postanowienia, podanego do publicznej wiadomości w „Biuletynie Informacji Publicznej” i ogłoszonego w Dzienniku Ustaw najpóźniej piątego dnia od dnia jego podpisania. Jednak w tym przypadku, w myśl art. 98 ust. 5 Konstytucji i art. 195 § 1 k.w., Prezydent zarządza wybory nie później niż w ciągu 45 dni od dnia wejścia w życie uchwały Sejmu o skróceniu jego kadencji lub od dnia ogłoszenia postanowienia Prezydenta o skróceniu tej kadencji.

Co do daty początkowej wyborów na Prezydenta RP, art. 128 ust. 2 *Konstytucji RP* stanowi tylko, że organem zarządzającym je jest Marszałek Sejmu. Termin zarządzenia wyborów znajduje się w art. 289 § 1 k.w. i przypada „nie wcześniej niż na 7 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta”. Według art. 290 § 1 k.w. Marszałek Sejmu zarządza wybory w drodze postanowienia, które podaje się do publicznej wiadomości i ogłasza się w Dzienniku Ustaw najpóźniej w trzecim dniu od dnia zarządzenia wyborów. Marszałek Sejmu wyznacza wybory na dzień wolny od pracy, który przypada nie wcześniej niż 100 dni i nie później niż 75 dni przed upływem kadencji urzędującego prezydenta. Natomiast w razie opróżnienia urzędu przez najwyższego przedstawiciela RP wybory zarządza również Marszałek Sejmu, ale nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu. Art. 290 § 1 k.w. stosuje się również w tym przypadku. Dniem wyborów jest wtedy dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów.

Z kolei ogłoszenie aktu o zarządzeniu wyborów do Parlamentu Europejskiego nie ma bezpośredniego umocowania konstytucyjnego i regulowane jest w *Kodeksie wyborczym* i w *Akcie dotyczącym wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich* z dnia 30 kwietnia 2004 roku⁸ (dalej: Akt). Art. 8 tego Aktu stanowi, że procedura wyborcza w każdym państwie członkowskim podlega przepisom krajowym. Dlatego też, zgodnie z art. 331 § 2 k.w. w związku z art. 332 § 1 k.w., wybory zarządza Prezydent w drodze postanowienia, nie później niż na 90 dni przed dniem wyborów, które

⁸ Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864.

podaje się do publicznej wiadomości i ogłasza się w Dzienniku Ustaw najpóźniej w piątym dniu od dnia zarządzenia wyborów. *Kodeks wyborczy* milczy na temat dnia, w którym powinno się przeprowadzić wybory, ale odsyła równocześnie w art. 331 § 1 k.w. do przepisów Aktu. Analizując jego art. 10 i art. 11, można przyjąć, że wybory odbywają się w ostatnim roku pięcioletniej kadencji Parlamentu Europejskiego, trwają jeden dzień i organizowane są w tym samym okresie (czwartek–niedziela) dla każdego państwa członkowskiego, przy czym każde z nich samodzielnie oznacza ten dzień.

Szerszego omówienia wymaga kwestia czasu trwania kampanii wyborczych w wyborach do organów samorządu terytorialnego z uwagi na ostatnią nowelizację *Kodeksu wyborczego*, która weszła w życie 31 stycznia 2018 roku. Zacząć należy od tego, że wybory do organów samorządu terytorialnego⁹ nie mają umocowania konstytucyjnego, a jedynie ustawowe. Wiąże się to z konstytucyjną zasadą pozostawienia ustawodawcy kompetencji do określania: zasad, trybu zgłaszania kandydatów, przeprowadzania wyborów i warunków ich ważności do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2 *Konstytucji RP*) oraz zasad i trybu wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 3 *Konstytucji RP*). W konsekwencji, jest możliwe dokonanie zmiany długości kampanii wyborczej dla tych organów bez zmiany *Konstytucji RP*.

W poprzednim stanie prawnym, w myśl art. 371 § 1 i § 3 k.w. oraz art. 474 § 1 k.w. wybory zarządzał Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia nie wcześniej niż cztery miesiące i nie później niż trzy miesiące przed upływem kadencji organów samorządowych. Ponadto rozporządzenie to podawało się do publicznej wiadomości i ogłaszało w Dzienniku Ustaw najpóźniej w 80 dniu przed dniem wyborów. Datą wyborów był ostatni dzień wolny poprzedzający upływ kadencji rad. W przypadku, gdy istniała konieczność przeprowadzenia przedterminowych wyborów organów samorządowych, na podstawie art. 372 k.w. i art. 474 § 2 k.w. Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia zarządzał i przeprowadzał wybory w ciągu 90 dni od daty wystąpienia potrzeby ich zorganizowania. Jednak od powyższej zasady istnieje pewien wyjątek, a mianowicie sytuacja, gdy przedterminowe wybory są przeprowadzane na skutek uchwały rady albo postanowienia komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu i te akty prawne zostały zaskarżone do sądu administracyjnego, wybory zarządzało się i przeprowadzało w ciągu 60 dni od daty uprawomocnienia wyroku oddalającego skargę. W każdym razie, w obu przypadkach wojewoda

⁹ Zgodnie z art. 474 § 1 i § 2 k.w. wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta przeprowadza się w trybie określonym dla wyborów do stanowiących organów jednostek samorządu terytorialnego. Na potrzeby tego fragmentu pracy połączyłem wszystkie organy samorządowe w jedno.

podawał niezwłocznie do publicznej wiadomości właściwe rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w drodze obwieszczenia na obszarze działania organu samorządowego, do którego przedterminowe wybory były organizowane. Ponadto art. 385 § 1 k.w. przewidywał sytuację wyjątkową, która mogła nastąpić tylko w gminach niebędących miastami na prawach powiatu. W przypadku, gdy mandaty nie były w pełni obsadzone, albo gdy mandat radnego wygasł, nie przeprowadzało się wyborów przedterminowych tylko wybory uzupełniające. Zarządzał je i przeprowadzał wojewoda w formie zarządzenia, w ciągu trzech miesięcy od daty stwierdzenia wygaśnięcia mandatu albo uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę (gdy uchwała lub postanowienie o wygaśnięciu mandatu radnego została zaskarżona do sądu administracyjnego) albo od uprawomocnienia się wyroku (gdy zachodziła konieczność przeprowadzenia wyborów uzupełniających w wyniku wyroku sądu administracyjnego). Wojewoda podawał wtedy niezwłocznie do publicznej wiadomości to zarządzenie w drodze obwieszczenia na obszarze działania gminy, do której organizowane są wybory uzupełniające.

Natomiast w obecnym stanie prawnym, w myśl art. 371 § 1 i § 3 k.w. oraz art. 474 § 1 k.w. wybory zarządza również Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia nie wcześniej niż cztery miesiące i nie później niż trzy miesiące przed upływem kadencji organów samorządowych. Zmienił się jednak moment jego ogłoszenia i podania do publicznej wiadomości – następuje to nie później niż w terminie dwóch dni od dnia zarządzenia wyborów. Inna jest też data wyborów do organów samorządowych. Jest nią ostatni dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż 30 dni i nie później niż siedem dni przed upływem kadencji organów. Pozostałe kwestie związane z zarządzaniem i przeprowadzaniem wyborów przedterminowych i uzupełniających nie zmieniły się¹⁰. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej stwierdzono, że przyczyną wprowadzenia tych zmian były ewentualne komplikacje, które miałyby wystąpić w planowanych wyborach samorządowych jesienią 2018 roku. Gdyby nie zmieniono dotychczasowych przepisów, dzień wyborów nastąpiłby 11 listopada 2018 roku, a więc zbiegłby się w czasie z polskim świętem narodowym – Dniem Niepodległości. Możliwość zarządzania daty wyborów w okresie od siedmiu dni do 30 dni przed upływem kadencji organów samorządowych (zamiast konieczności, że wybory

¹⁰ Jedyną zmianą dotyczącą przeprowadzania wyborów uzupełniających jest określenie, w jakich gminach mogły być takie wybory przeprowadzane. Do 31 stycznia 2018 r. były to gminy będące miastami na prawach powiatu a po tej dacie są to gminy liczące do 20 000 mieszkańców. Szerzej na temat zmiany statusu gmin w kontekście naruszenia zasady proporcjonalności w wyborach piszą przedstawiciele doktryny prawa wyborczego w kilku nieopublikowanych opiniach na temat projektu nowelizacji – zob. m.in. raczej aprobującą ekspertyzę M. Rulki [2017: 13–14], oraz raczej krytyczne opinie A. Rakowskiej-Treli [2017: 22], A. Sokali [2017: 10–11], M. Chmaja [2017: 7–9] i P. Uziębły [2017: 13–14].

muszą odbyć się tylko w ostatnim dniu wolnym od pracy poprzedzającym upływ kadencji organów) świadczy o zagwarantowaniu organu zarządzającemu wybory pewnej dowolności w kształtowaniu terminu ich przeprowadzenia¹¹.

Powyższe należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Narodowe Święto Niepodległości obchodzone 11 listopada to święto wyjątkowe, które od wielu lat odbywa się w atmosferze demonstracji, uroczystości, manifestacji poglądów politycznych w najróżniejszych formach. W takim dniu naruszenie ciszy wyborczej byłoby więcej niż pewne. Z kolei niezasadne byłoby wprowadzanie zakazu obchodów tego święta tylko ze względu na fakt, że w tym samym dniu odbywa się głosowanie. Takie działanie rodziłoby wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją, z uwagi na możliwe naruszenie m.in. wolności wypowiedzi (art. 54 *Konstytucji RP*) i wolności zgromadzeń (art. 57 *Konstytucji RP*) w związku z art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP*. Natomiast przeprowadzenie wyborów po dniu 11 listopada 2018 roku oznaczałoby zaistnienie przerwy międzykadencyjnej organów samorządu terytorialnego, na co zwracał uwagę Krzysztof Skotnicki [2016: 3–4] w opinii prawnej w sprawie dokonania zmiany w *Kodeksie wyborczym*. Przyjęcie takiego rozwiązania stanowiłoby naruszenie konstytucyjnej zasady ciągłości organów państwa (art. 2 w zw. z art. 7 *Konstytucji RP*)¹². Konieczność nowelizacji art. 371 k.w. postulowała także Państwowa Komisja Wyborcza, zajmując stanowisko, że Prezes Rady Ministrów powinien w sposób dowolny określać termin przeprowadzenia wyborów¹³.

CZAS TRWANIA KAMPANII WYBORCZEJ W PRAKTYCE

Mnogość rodzajów wyborów regulowanych w *Kodeksie wyborczym* pozwala na wyodrębnienie kilku zupełnie różnych formalnych dat kształtujących początek i koniec kampanii wyborczej. Kampania wyborcza formalnie rozpoczyna się: w przypadku wyborów zwykłych / na skutek skrócenia kadencji do Sejmu i Senatu – z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw postanowienia Prezydenta o zarządzeniu wyborów; w przypadku wyborów na urząd Prezydenta RP / wyborów w razie opróżnienia tego urzędu – z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw postanowienia Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów; w przypadku wybo-

¹¹ Sejm RP. VIII kadencja. Druk nr 2001. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>.

¹² Dodatkowo Skotnicki [2016: 3] wskazał na wyrok Trybunału Konstytucyjnego (K 4/06).

¹³ Państwowa Komisja Wyborcza. ZPOW-501-19/17. Stanowisko w sprawie daty wyborów samorządowych w 2018 r., http://pkw.gov.pl/336_Wydarzenia/1/0/21363_PKW_przyszloroczne_wybory_samorzadowe_nie_powinny_byc_przeprowadzane_w_dniu_Swieta_Niepodleglosci.

rów do Parlamentu Europejskiego – z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw postanowienia Prezydenta o zarządzeniu wyborów; w przypadku wyborów do organów samorządu terytorialnego – z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów o zarządzeniu wyborów; w przypadku przedterminowych wyborów do organów samorządu terytorialnego – z dniem obwieszczenia rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów o zarządzeniu wyborów przez wojewodę na obszarze działania organu, do którego mają nastąpić wybory; w przypadku wyborów uzupełniających do rady gminy w gminach liczących do 20 000 mieszkańców – z dniem obwieszczenia zarządzenia wojewody na obszarze działania organu, do którego mają nastąpić wybory.

Natomiast kampania wyborcza kończy się zawsze na 24 godziny przed dniem głosowania (dzień wolny od pracy), którym jest: w przypadku wyborów do Sejmu i Senatu – dzień przypadający w ciągu 30 dni przed upływem czterech lat od rozpoczęcia kadencji; w przypadku wyborów na skutek skrócenia kadencji Sejmu i Senatu – dzień przypadający w ciągu 45 dni od wejścia w życie aktu prawnego skracającego kadencję; w przypadku wyborów na urząd Prezydenta – dzień przypadający nie wcześniej niż 100 dni i nie później niż 75 dni przed upływem dotychczasowej kadencji; w przypadku wyborów w razie opróżnienia urzędu Prezydenta – dzień przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów; w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego – dzień przypadający w okresie wyborczym ustalonym przez Parlament Europejski; w przypadku wyborów do organów samorządu terytorialnego – ostatni dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż 30 dni i nie później niż siedem dni przed upływem kadencji organów; w przypadku wyborów przedterminowych do organów samorządu terytorialnego – co do zasady dzień w ciągu 90 dni od ustania przyczyny; w przypadku wyborów uzupełniających do rady gminy w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców – co do zasady w ciągu trzech miesięcy od wygaśnięcia mandatu.

Na podstawie przedstawionych powyżej momentów rozpoczęcia i zakończenia kampanii wyborczych, warto przedstawić możliwe okresy ich trwania w praktyce. Pozwoli to na zobrazowanie, ile faktycznie trwa kampania wyborcza.

Tabela 1. Przybliżone okresy kampanii wyborczych w Polsce

| Rodzaj wyborów | Minimalny czas trwania kampanii wyborczej | Maksymalny czas trwania kampanii wyborczej | Średni czas trwania kampanii wyborczej w Polsce w latach 1998–2015 ¹⁴ |
|-----------------------------------|---|--|--|
| | w tygodniach | | |
| Sejm i Senat | 8 | bez ograniczeń | 12 |
| Sejm i Senat (skrócenie kadencji) | – | 6 | |

| | | | |
|--|----|----------------|----|
| Prezydent RP | 12 | 20 | 14 |
| Prezydent RP (opróżnienie urzędu) | – | 8 | |
| Parlament Europejski | 12 | bez ograniczeń | 13 |
| Organy samorządu terytorialnego po 31 stycznia 2018 r. | 9 | 16 | – |
| Organy samorządu terytorialnego przed 31 stycznia 2018 r. | 11 | 17 | 16 |
| Organy samorządu terytorialnego (wybory przedterminowe) | – | 12 | |
| Rada gminy licząca więcej niż 20 000 mieszkańców ^a (wybory uzupełniające) | – | 13 | |
| | | | |

^aDo 31 stycznia 2018 r. – w gminach będących miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów *Konstytucji RP* oraz *Kodeksu wyborczego*.

Z zestawienia znajdującego się w drugiej i trzeciej kolumnie wynika, że najdłużej mogą trwać kampanie wyborcze do Sejmu i Senatu RP oraz Parlamentu Europejskiego, ponieważ nie ma określonego ustawowo limitu czasu ich trwania. Pozwala to stwierdzić, że kampania do tych organów ustawodawczych może toczyć się przez wiele tygodni¹⁵. Maksymalny czas kampanii przed wyborami do pozostałych organów jest precyzyjnie określony i wynosi sześć tygodni (w przypadku skrócenia kadencji Sejmu i Senatu), 20 tygodni (w przypadku wyborów na urząd prezydenta RP), osiem tygodni (w przypadku opróżnienia przez niego urzędu), 16 tygodni (w przypadku wyborów do organów samorządu terytorialnego po 31 stycznia 2018 roku, a 17 w przypadku wcześniejszej regulacji), kolejno 12 albo 13 tygodni (w przypadku wyborów przedterminowych albo wyborów uzupełniających do gminy liczącej więcej niż 20 000 mieszkańców), sześć tygodni dla wyborów do Sejmu i Senatu zarządzanych na skutek skrócenia

¹⁴ Przy liczeniu średniego czasu trwania kampanii wyborczych w latach 1998–2015 r. posłużyłem się danymi z tab. 1 stworzonej przez A. Rakowską-Trelę [2015: 104].

¹⁵ Najdłużej trwającą kampanią wyborczą w wyborach parlamentarnych, była ta przeprowadzona w 2005 r. do Sejmu i Senatu RP – trwała około 18 tygodni.

kadencji tych organów w przypadkach przewidzianych przez ustawę. Z powyższego wynika, że choć kampania wyborcza do organów ustawodawczych może trwać najdłużej, to najdłuższy ustawowo określony okres trwania ma kampania wyborcza na urząd Prezydenta RP, natomiast najkrócej może trwać kampania wyborcza do Sejmu i Senatu RP – min. osiem tygodni. Kampania wyborcza do organów samorządowych ma trochę dłuższy czas trwania (11 tygodni przed wejściem w życie nowelizacji i dziewięć tygodni po wejściu w życie nowelizacji), a kampania wyborcza na urząd Prezydenta RP i do Parlamentu Europejskiego ma najdłuższy minimalny czas trwania – 12 tygodni. Warto także skonstatować, że nowelizacja prawa wyborczego spowodowała, że zarówno minimalny jak i maksymalny czas trwania kampanii wyborczej do organów samorządu terytorialnego uległy skróceniu (o dwa tygodnie w przypadku minimalnego i o jeden tydzień w przypadku maksymalnego).

Z kolei z ostatniej kolumny tabeli wynika, że w praktyce średnia długość kampanii wyborczych przez ostatnich kilkanaście lat jest mniej więcej podobna. Najkrócej trwały kampanie wyborcze do Sejmu i Senatu RP (12 tygodni), następnie do Parlamentu Europejskiego (13 tygodni) i na urząd Prezydenta RP (14 tygodni). Natomiast zdecydowanie najdłużej (aż 16 tygodni) trwały kampanie do organów jednostek samorządu terytorialnego. Warto dodać, że kampanie o najdłuższym możliwym teoretycznie czasie trwania były najkrótsze (do Sejmu i Senatu oraz Parlamentu UE). Związane jest to zapewne z bardzo długimi, mającymi wpływ na średni wynik, kampaniami wyborczymi przeprowadzonymi w zakresie innych wyborów. Można tu wskazać przykład kampanii wyborczej na urząd Prezydenta RP w z 2005 roku (trwała 19 tygodni) albo najdłuższą w historii polskich demokratycznych wyborów kampanię wyborczą – do organów samorządu terytorialnego w 1998 roku trwającą aż 21 tygodni. Na krótki średni czas trwania kampanii do organów ustawodawczych miał wpływ także niedługi okres trwania kampanii do Sejmu i Senatu RP w 2007 roku (sześć tygodni z uwagi na skrócenie kadencji parlamentu).

Zestawiając ze sobą dane z czwartej kolumny prezentujące długość wszystkich kampanii przeprowadzonych w Polsce od 1998 roku do 2015 roku, można stwierdzić, że średni czas prowadzonej w Polsce kampanii wyborczej wynosi około 14 tygodni. Jest to okres dłuższy niż ten obowiązujący w wielu państwach demokratycznych na świecie. Dla przykładu, w Japonii kampania wyborcza może być prowadzona przez 12 dni, a we Francji trwa około dwóch tygodni¹⁶. Co ciekawe, w historii Australii i Kanady najdłuższymi w historii kampaniami wyborczymi były te trwające 11 tygodni (w Australii w 1910 roku a w Kanadzie w 2015 roku)¹⁷. Z kolei kampanie wyborcze prowadzone w Stanach Zjednoczonych (w 2016 r. kampania

¹⁶ https://aceproject.org/ace-en/topics/me/mea/mec02#_edn1 (dostęp 14.03.2018).

¹⁷ <http://ottawacitizen.com/news/politics/two-down-76-to-go-the-longest-election-campaign-since-we-first-re-elected-john-a> (dostęp 14.03.2018).

wyborcza wyniosła 40 tygodni do pierwszego *caucusu*, a 85 tygodni do wyboru prezydenta USA), w Meksyku (ustawowa długość trwania kampanii wyborczej to 21 tygodni) i w Wielkiej Brytanii (kampania wyborcza w wyborach parlamentarnych w 2015 r. trwała 20 tygodni) są znacznie dłuższe od polskiej średniej¹⁸.

UWAGI KOŃCOWE

Przeprowadzona powyżej krótka analiza z pewnością nie wyczerpuje całości zagadnień związanych czasem trwania kampanii wyborczych w Polsce. Jednak z uwagi na dotychczasowe niewielkie zainteresowanie przedstawicieli doktryny tym zagadnieniem, artykuł ten może stanowić przyczynek do dyskusji nad *ratio legis* tego „14 tygodniowego” okresu w demokratycznym państwie prawa, nie tylko w aspekcie jego długości, ale także w kontekście jego rozpoczęcia, zakończenia oraz związanych z nim kompetencji organów zarządzających wybory. Należy bowiem pamiętać, że dokonana w 2018 roku nowelizacja czasu trwania kampanii wyborczych do organów jednostek samorządu terytorialnej jest pierwszą zmianą w tym zakresie od 2011 roku, od wejścia w życie *Kodeksu wyborczego*, który ujedynolicił dotychczasowe zatimizowane prawo wyborcze¹⁹. Derogacja ta doprowadziła do jednoznacznego skrócenia czasu trwania kampanii wyborczych do tych organów (o dwa tygodnie w przypadku minimalnego czasu trwania i o jeden tydzień w przypadku maksymalnego czasu trwania). Jeśli przyczyną powyższego był fakt, że dzień głosowania miał zbiec się w czasie ze świętem narodowym, to można sobie wyobrazić, że ustawodawca w przyszłości może być skłonny do wprowadzenia kolejnych zmian w długości trwania kampanii wyborczych do Parlamentu Europejskiego i do organów samorządowych. W konsekwencji, kolejne nowelizacje mogą doprowadzić do tego, że kampania wyborcza może być skrócona, doprowadzając do zbliżenia Polski do krajów takich jak Francja czy Japonia lub wręcz przedłużana, co z kolei jest charakterystyczne dla Stanów Zjednoczonych, gdzie prowadzi się rozciągnięte w czasie wielomiesięczne kampanie. Długość kampanii wyborczych jest sprawą wielce oceną, gdyż zbyt krótkie kampanie mogą nie wystarczyć kandydatom na staranne zaprezentowanie swoim wyborcom ich programów, a przy zbyt długich istnieje ryzyko „zmęczenia” elektoratu atmosferą kampanijną. Niezależnie od powyższego, czas trwania kampanii wyborczej powinien trwać tak długo by pogodzić interesy wszystkich uczestników – aktorów politycznych, środków społecznego przekazu, a przede wszystkim wyborców, z uwzględnieniem oczywiście standardów demokratycznych.

¹⁸ <https://www.npr.org/sections/itsallpolitics/2015/10/21/450238156/canadas-11-week-campaign-reminds-us-that-american-elections-are-much-longer> (dostęp 14.03.2018).

¹⁹ Szerzej na ten temat pisał Skotnicki [2011: 7–9].

BIBLIOGRAFIA

- Astramowicz-Leyk Teresa. 2007. „*Kampania wyborcza*”. W *Mały słownik politologii*. Red. Stefan Opara. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Chmaj Marek. 2017. *Ekspertyza prawna w przedmiocie zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*. Druk sejmowy nr 2001 (niepublikowane).
- Gąsior Tomasz. 2010. *Poradnik samorządowca: Wybory samorządowe 2010 – kampania, taktyka, rozliczenie*. Warszawa: Infor.
- Rakowska-Trela Anna. 2015. *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Rakowska-Trela Anna. 2017. *Opinia prawna na zlecenie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu w przedmiocie: oceny zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*. Druk sejmowy nr 2001 (niepublikowane).
- Rulka Marcin. 2017. *Ekspertyza na temat zgodności projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk nr 2001) – w części zmieniającej przepisy Kodeksu wyborczego – z europejskimi standardami wyborczymi* (niepublikowane).
- Skotnicki Krzysztof. 2011. *Wstęp*. W: Krzysztof Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Skotnicki Krzysztof. 2016. *Opinia prawna w sprawie dokonania zmiany w ustawie z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy polegającej na zmianie zasady ustalenia terminu wyborów samorządowych*, [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/106/\\$file/106.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/106/$file/106.pdf).
- Sokala Andrzej. 2017. *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych – w części dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr. poz. 112 z późn. zm.)*. Druk sejmowy nr 2001 (niepublikowane).
- Trzeciak Sebastian. 2005. *Kampania wyborcza – strategia sukcesu*. Poznań: Zysk.
- Uziębło Piotr. 2017. *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna%20w%20sprawie%20zmian%20w%20kodeksie%20wyborczym%20wprowadzanych%20ustawa%20z%20dnia%2014%20grudnia%202017r.pdf>.

AKTY PRAWNE

- Akt dotyczący wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 30 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 130).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 15, ze zm.).

ORZECZNICTWO

Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 30 marca 2015 r., VI Ns 15/15, LEX nr 2089055.

Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 27 października 2016 r., I C 1467/15, LEX nr 2185379.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, Legalis nr 73535.

INNE ŹRÓDŁA

Państwowa Komisja Wyborcza. ZPOW-501-19/17. Stanowisko w sprawie daty wyborów samorządowych w 2018 r., http://pkw.gov.pl/336_Wydarzenia/1/0/21363_PKW_przyszloroczne_wybory_samorzadowe_nie_powinny_byc_przeprowadzane_w_dniu_Swieta_Niepodleglosci.

Sejm RP. VIII kadencja. Druk nr 2001. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

https://aceproject.org/ace-en/topics/me/mea/mec02#_edn1.

<http://ottawacitizen.com/news/politics/two-down-76-to-go-the-longest-election-campaign-since-we-first-re-elected-john-a>.

<https://www.npr.org/sections/itsallpolitics/2015/10/21/450238156/canadas-11-week-campaign-reminds-us-that-american-elections-are-much-longer>.

Streszczenie

Celem artykułu jest dokonanie analizy czasu trwania kampanii wyborczych w polskim systemie prawnym, przy czym rozważania dotyczącego tego zagadnienia zostały ograniczone do kilku zagadnień. Pierwsza część opracowania dotyczy czasu trwania kampanii wyborczych w aspekcie teoretycznoprawnym. Poprzez zbadanie wybranych przepisów prawa wyborczego, określam początek, zakończenie, jak i długość kampanii. Druga część obejmuje z kolei czas trwania kampanii wyborczych w praktyce. Analiza czasu trwania dotychczasowych kampanii wyborczych w Polsce w połączeniu z ustaleniami poczynionymi w pierwszej części artykułu pozwoliła mi m.in. na określenie minimalnego i maksymalnego czasu trwania kampanii, a także na ustalenie średniej jej długości. W tekście zwrócono także uwagę na nowelizację kodeksu wyborczego ze stycznia 2018 roku.

Słowa kluczowe: kampania wyborcza, czas trwania kampanii wyborczej, długość kampanii wyborczej, początek kampanii wyborczej.

**ELECTION CAMPAIGNS PERIODS IN THE EYES OF LAW
(summary)**

The aim of this paper is the analysis of election campaigns periods according to Polish legal system. The main consideration is limited to the problems mentioned below. First part deals with the election campaigns periods in Poland in theoretical and legal aspects. I analyzed selected legal provisions which describe beginning, ending and the length of elections campaigns. Secondly, I examined the election campaigns periods in Poland in practical aspect. Theoretical knowledge which I acquired allowed me to specify for instance the minimum and the maximum periods of election campaigns and to calculate their average length. The last amendment of the Polish Election Code of January 2018 is also considered.

Keywords: election campaign, election campaigns period, the beginning of election campaigns.