

**Oryginalny artykuł naukowy**

**Original article**

Data wpływu/Received: **20.02.2017**

Data recenzji/ Accepted: **15.05.2017**

Data publikacji/Published: **20.06.2017**

Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas

**Authors' Contribution:**

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Maciej Borski<sup>1</sup>

## AGITACJA WYBORCZA JAKO WAŻNY ELEMENT KAMPANII WYBORCZEJ – WYBRANE ZAGADNIENIA

### ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Kampania wyborcza we współczesnych państwach demokratycznych jest jednym z najważniejszych elementów wyborów powszechnych, obok samego aktu głosowania i ogłaszania wyników wyborów. Reguły obowiązujące jej uczestników świadczą o pluralizmie politycznym, demokratyzmie systemu wyborczego i rzeczywistym ustroju państwa.

W polskim prawie wyborczym nie znajdziemy legalnej definicji kampanii wyborczej. Tym samym, aby prawidłowo ustalić, czym w istocie jest kampania wyborcza, należy sięgnąć do dorobku doktryny w tym przedmiocie. Kampania wyborcza postrzegana jest jako całokształt przedsięwzięć wyborczych podejmowanych w czasie, miejscu

---

<sup>1</sup> Dr; Wydział Administracji i Zarządzania Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu.

i formie wyraźnie prawem określonych<sup>2</sup>. Najczęściej kampanię wyborczą przedstawia się jako czas, w którym można podejmować ze skutkiem prawnym określone w ustawie czynności, związane z tworzeniem komitetów wyborczych, zgłaszaniem i rejestracją kandydatów, a także gromadzeniem funduszy na prowadzenie agitacji na rzecz ich wyboru<sup>3</sup>. Kampanię wyborczą określa się również jako formę komunikowania politycznego z uczestnikami życia politycznego<sup>4</sup> oraz jako zorganizowany zespół energicznych działań i prac objętych urzędowo ustalonym czasem i w prawnie określonych formach, zmierzających do uzyskania jak najlepszego wyniku w wyborach<sup>5</sup>.

Przytoczony powyżej przegląd definicyjny nie byłby pełny bez sięgnięcia do dorobku polskiej politologii. Według A. Antoszewskiego i R. Herbuta kampania wyborcza w najszerszym znaczeniu jest wyodrębnioną fazą procesu wyborczego, obejmującą okres od ogłoszenia decyzji o przeprowadzeniu wyborów do ściśle określonego momentu poprzedzającego głosowanie. Kampania wyborcza to mechanizm, który wykorzystują partie lub indywidualni kandydaci w dążeniu do maksymalizacji zysków wyborczych. Cel ten może zostać osiągnięty poprzez zastosowanie kombinowanej strategii opartej na wykorzystaniu działań o charakterze organizacyjnym, finansowym i promocyjnym<sup>6</sup>. Z kolei M. Mazur wskazuje między innymi, że kampania wyborcza to skoordynowane starania, by osiągnąć pewne cele, takie jak wybranie kandydata na dany urząd poprzez połączenie różnych działań, które organizują i wykorzystują środowiskowe, ludzkie, społeczne i materialne zasoby, takie jak: kandydat, partia, poruszane problemy, poparcie grup niepolitycznych, pieniądze<sup>7</sup>.

Wybitny przedstawiciel filozofii politycznej, Z. Pełczyński, zwracając uwagę na aspekt organizacyjny kampanii wyborczej, zauważa, że jest ona skomplikowanym procesem politycznym i społecznym składającym się z różnych, wzajemnie powiązanych elementów. Wymagają one wszechstronnych kwalifikacji i umiejętności praktycznych. Przede wszystkim jest to zorganizowanie docelowej grupy osób o odpowiednich kwalifikacjach – a więc podział zadań i wprowadzenie sprawnej komunikacji, stłumienie konfliktów i rozdzwięków w działaniu, a także: rozpoznanie terenu politycznego i geograficznego, rozpoznanie opinii, preferencji i norm zachowania wyborczego; ustalenie programu działania, sporządzenie harmonogramu, budżetu środków ludzkich i materialnych. Ponadto jest to zorganizowanie sieci współpracowników zewnętrznych, docierających bezpośrednio do wyborców, a także umiejętne wykorzystanie siły mediów i wypracowanie skutecznych form przekazu wyborczego<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> Por. S. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony państwa*, [w:] *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów, Księga pamiątkowa PKW*, Warszawa 2007, s. 88.

<sup>3</sup> S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu*, Warszawa 2001, s. 255.

<sup>4</sup> Por. R. Mojak, *Wybory prezydenckie w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 4, s. 38.

<sup>5</sup> por. K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 233.

<sup>6</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 1998, s. 139.

<sup>7</sup> M. Mazur, *Marketing polityczny*, Warszawa 2002, s. 36.

<sup>8</sup> S. Trzeciak, *Kampania wyborcza. Strategia sukcesu*, Poznań 2005, s. 15.

W trakcie kampanii wyborczej ugrupowania kandydujące w wyborach za pomocą dostępnych środków i możliwości starają się zyskać dla swoich reprezentantów poparcie jak największej części wyborców. Patrząc z drugiej strony, z perspektywy wyborcy, kampania służy bliższemu poznaniu przez obywateli kandydatów startujących w wyborach i ich programów oraz rozpoznaniu przez partie polityczne aktualnych problemów społecznych a także dostosowywaniu do nich swoich programów.

Często możemy spotkać się z twierdzeniem, że kampania wyborcza rozpoczyna się następnego dnia po wyborach i trwa nieprzerwanie do następnych wyborów samorządowych. Oczywiście w tym stwierdzeniu jest wiele prawdy, partie polityczne i ich członkowie posiadają bowiem swobodę promowania swoich idei i poglądów przez cały okres międzykadencyjny. Formalnie jednak, zgodnie z art. 104 kodeksu wyborczego<sup>9</sup>, kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania. Przepis ten określa czas trwania kampanii wyborczej. Tym samym dopiero ogłoszenie postanowienia Prezydenta RP lub rozporządzenia prezesa Rady Ministrów umożliwi podjęcie legalnych działań na rzecz pozyskiwania poparcia wyborców dla konkretnych programów politycznych i poszczególnych kandydatów. Pamiętać należy, że adresatami cytowanego przepisu są partie polityczne, organizacje i wyborcy oraz komitety wyborcze, a więc wszyscy uczestnicy procesu wyborczego.

W praktyce zdarza się, że już przed formalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej pojawiają się w środkach masowego przekazu audycje, artykuły, wywiady itp., których celem jest prezentacja jakiegoś ugrupowania lub osoby je reprezentującej. Coraz częściej do działań tych wykorzystuje się portale społecznościowe, takie jak: Facebook, Twitter, Nasza Klasa i inne. Co prawda tego typu przekazy odbywające się poza ramami kampanii wyborczej ustalonymi w art. 104 stanowią naruszenie kodeksu wyborczego, ale organy wyborcze nie dysponują środkami, za pomocą których mogłyby wymusić zachowania zgodne z prawem. Pozostają im jedynie oświadczenia i apele.

## POJĘCIE I ISTOTA AGITACJI WYBORCZEJ

Artykuł 105 § 1 kodeksu wyborczego zawiera prawną definicję agitacji wyborczej. Zgodnie z jego treścią agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. Według B. Banaszaka „nakłanianie to oddziaływanie na decyzje drugiej osoby, które może mieć postać słownych wypowiedzi, ulotek, plakatów, ogłoszeń lub artykułów w prasie, wystąpień w środkach masowego przekazu, wystąpień przed zgromadzonymi na wiecu lub manifestacji, w miejscach publicznych (np. na targowiskach, w centrach handlowych itp.), może również odbywać się za pośrednictwem

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 15, z późn. zm.

stron internetowych<sup>10</sup>. Szczególnie istotne w tym miejscu wydaje się ustalenie, kiedy owo nakłanianie będzie miało publiczny charakter. W tym celu należałoby sięgnąć do zachowującego aktualność wyroku Sądu Najwyższego, zgodnie z którym „znamię publiczności (...) zachodzi wtedy, gdy rzecz dzieje się w miejscu ogólnie dostępnym dla nieokreślonych indywidualnie osób w warunkach możliwości bezpośredniego powzięcia wiadomości przez te osoby”<sup>11</sup>. Chodzi tu zatem o takie działanie, które dochodzi lub może dojść do wiadomości większej ilości osób. Zasadnie Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że „dla znamienia publiczności istotne znaczenie ma okoliczność, czy dany czyn mógł być dostrzeżony tylko przez indywidualnie określone osoby, czy także przez nieokreśloną zarówno liczbowo, jak i indywidualnie liczbę osób”<sup>12</sup>. Zachowanie nie może być ocenione jako publiczne tylko z tego względu, że miało ono miejsce w miejscu publicznym; publiczność działania nie jest tożsama z działaniem w miejscu publicznym<sup>13</sup>. Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej wyroki Sądu Najwyższego, należałoby zatem skonstatować, że niespełnienie przesłanki „publiczności” wystarczy, aby działania niemal identyczne do agitacji wyborczej, polegające na nakłanianiu do głosowania na konkretnego kandydata i pochodzące od komitetu wyborczego lub jego samego – nie stanowiły agitacji. Jako przykład można wskazać SMS (krótkie wiadomości tekstowe wysyłane za pośrednictwem telefonii komórkowej), a także wpisy na portalach internetowych – pod jednym istotnym warunkiem – aby były one kierowane do indywidualnie określonych odbiorców (a nie wysyłane w sposób seryjny, czy upubliczniane)<sup>14</sup>. Z taką opinią, na tle brzmienia przepisów ustawy, wypada się zgodzić, chociaż ogólne rozumienie „agitacji” jest inne (szersze) niż stanowi kodeks wyborczy. Dlatego też nie ulega wątpliwości, że polska definicja agitacji wyborczej nie jest doskonała i należałoby pomyśleć o dostosowaniu jej do wyzwań współczesnego świata.

Agitacja wyborcza stanowi element kampanii wyborczej. Wyraźnie zwraca na to uwagę Państwowa Komisja Wyborcza, która w swoich wyjaśnieniach skonstatowała: „Wszelkie spotkania sprawozdawcze czy informacyjne członków partii, organizacji społecznych, stowarzyszeń, posłów i senatorów lub przedstawiciele komitetów zgłaszających kandydatów w wyborach do Sejmu lub Senatu, organizowane w trakcie kampanii wyborczej, mogą odbywać się tylko pod warunkiem, że nie zawierają żadnych znamion agitacji wyborczej. W przeciwnym razie traktowane są jako element kampanii wyborczej i podlegają regulacjom dotyczącym tej kampanii”<sup>15</sup>. W praktyce jednak od-

<sup>10</sup> B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, System Informacji Prawnej Legalis [dostęp: 26.01.2017].

<sup>11</sup> Por. wyrok SN z dnia 18 lutego 1947 r., K 2251/46, „Państwo i Prawo” 1948, nr 2, s. 149.

<sup>12</sup> Wyrok SN z dnia 8 marca 1948 r. – K 3608/47, „Państwo i Prawo” 1948, nr 9-10, s. 185.

<sup>13</sup> Wyrok SN z dnia 16 listopada 1972 r., I KR 274/72, „Państwo i Prawo” 1973, nr 12, s. 175; wyrok SN z dnia 26 marca 1973 r., Rw 279/73, OSNKW 1973, nr 7-8, poz. 101.

<sup>14</sup> Zob. A. Rakowska, *Formy i granice kampanii wyborczych według kodeksu wyborczego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 118.

<sup>15</sup> Wyjaśnienia PKW dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu RP i do Senatu RP, zarządzonych na 9.10.2011 r., ZKF-503-2/11, [http://pkw.gov.pl/574\\_Wybory\\_do\\_Sejmu](http://pkw.gov.pl/574_Wybory_do_Sejmu)

różnienie agitacji wyborczej od akcji informacyjnych komitetów wyborczych nastęrcza poważne trudności. Problem ten widać bardzo wyraźnie na przykładzie tzw. kampanii profrekwencyjnych, czyli zorganizowanych akcji promujących wybory i zachęcających do udziału w nich. Przykłady płynące z praktyki wyborczej dowodzą, że kampanie takie są doskonałą okazją do prowadzenia kryptoagitacji wyborczej. Polska praktyka dostarczyła wielu przykładów na potwierdzenie tej tezy. PKW stwierdziła co prawda, że „prowadzenie akcji mającej wyłącznie na celu zachęcanie wyborców do udziału w głosowaniu w zarządzonych wyborach (...), bez preferowania jakichkolwiek list kandydatów na posłów i kandydatów na senatorów, nie stanowi kampanii wyborczej”, ale zastrzegła, że „w akcji tej nie mogą być publicznie prezentowane osoby reprezentujące określone komitety wyborcze lub kandydujące w wyborach. Publiczny udział takich osób w planowanej akcji stanowiłby bowiem swoistą formę agitacji na rzecz określonych (...) list kandydatów (...) i kandydatów (...)”<sup>16</sup>. Wydaje się, że chociaż PKW wspomina o „osobach reprezentujących określone komitety”, określenie to należy odnieść również do osób kojarzonych z konkretnym kandydatem czy ugrupowaniem politycznym, np. ze względu na ich zaangażowanie w kampanię wyborczą. PKW potwierdziła to w późniejszym stanowisku: „Dopuszczalne jest także prezentowanie osób zachęcających do udziału w wyborach. Jednakże wypowiedzi tych osób nie mogą zawierać żadnych elementów agitacji na rzecz kandydatów. Wypowiedzi tych nie powinni jednak udzielać kandydaci (...) ani osoby wchodzące w skład tzw. sztabów kandydatów lub powszechnie kojarzone z danym kandydatem, gdyż może być to odbierane jako niedozwolona mobilizacja elektoratu tego kandydata”<sup>17</sup>.

Czy zatem działania komitetów wyborczych noszące znamiona agitacji wyborczej, podejmowane przed formalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej, mogą napotkać na zdecydowaną reakcję organów wyborczych? Dość radykalne stanowisko w tej kwestii przedstawiła członkini PKW – Maria Grzelka, która uznała, że uprawianie agitacji wyborczej przed rozpoczęciem kampanii wyborczej „nie jest chyba jednak zjawiskiem powszechnym, w związku z którym należałoby sięgać aż po zmianę przepisów. Może więc raczej korzystać jednak w indywidualnych sytuacjach z instytucji odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, względnie odrzucenia sprawozdania finansowego partii politycznej

---

mu\_RP\_i\_do\_Senatu\_RP\_2011/1/8455\_Wyjasnienia\_Panstwowej\_Komisji\_Wyborczej\_z\_dnia\_5\_sierpnia\_2011\_r\_dotyczace\_zasad\_finansowania\_kampanii\_wyborczej\_w\_wyborach\_do\_Sejmu\_Rzeczypospolitej\_Polskiej\_i\_do\_Senatu\_Rzeczypospolitej\_Polskiej\_zarzadzonych\_na\_dzien\_9\_pazdziernika\_2011\_r\_ZKF-503-211\_Warszawa\_dnia\_5\_sierpnia\_2011\_r [dostęp: 25.01.2017].

<sup>16</sup> Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2007 r. w sprawie przeprowadzenia w mediach społecznej kampanii na rzecz frekwencji wyborczej w wyborach, [http://pkw.gov.pl/564\\_Informacje\\_ogolne/2/8284\\_Wyjasnienia\\_Panstwowej\\_Komisji\\_Wyborczej\\_z\\_dnia\\_27\\_wrze-snia\\_2007\\_r\\_w\\_sprawie\\_przeprowadzenia\\_w\\_mediach\\_spolecznej\\_kampanii\\_na\\_rzecz\\_frekwencji\\_wyborczej\\_w\\_wyborach](http://pkw.gov.pl/564_Informacje_ogolne/2/8284_Wyjasnienia_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_27_wrze-snia_2007_r_w_sprawie_przeprowadzenia_w_mediach_spolecznej_kampanii_na_rzecz_frekwencji_wyborczej_w_wyborach) [dostęp: 25.01.2017].

<sup>17</sup> Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie tzw. „ciszy wyborczej” (sygn. ZPOW-603-125/10), - [http://pkw.gov.pl/550\\_Informacje\\_ogolne/6/7958\\_Wyjasnienia\\_Panstwowej\\_Komisji\\_Wyborczej\\_z\\_dnia\\_18\\_czerwca\\_2010\\_r\\_w\\_sprawie\\_tzw\\_quotciszy\\_wyborczejquot](http://pkw.gov.pl/550_Informacje_ogolne/6/7958_Wyjasnienia_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_18_czerwca_2010_r_w_sprawie_tzw_quotciszy_wyborczejquot) [dostęp: 25.01.2017].

w tych przypadkach, gdy w okresie przed rozpoczęciem kampanii wyborczej sfinansowana została tzw. kampania społeczna mająca znamiona agitacji wyborczej. (...) Oczywiście pozostaje zawsze możliwość złożenia doniesienia o podejrzeniu popełnienia występku z art. 506 Kodeksu wyborczego, ale obawiam się, że problemy interpretacyjne na tle stanu faktycznego, o którym mowa, mogą nigdy nie doprowadzić do orzeczenia skazującego<sup>18</sup>.

Trudno nie zadać pytania o granice agitacji wyborczej. Zważywszy na fakt, że staje się ona coraz bardziej nachalna i coraz bardziej się brutalizuje, PKW w rozpowszechnionym publicznie oświadczeniu z 29 sierpnia 2011 r. zwróciła się do wszystkich osób, komitetów wyborczych oraz innych podmiotów uczestniczących w procesie wyborczym z apelem o umiar w prowadzonych działaniach agitacyjnych. Państwowa Komisja Wyborcza podkreśliła, „że nawet najbardziej krytyczne opinie i oceny, przedstawione w tzw. kampanii negatywnej, powinny być wyrażane bez naruszania granic kultury politycznej, a tym bardziej przepisów prawa. Ostre i pryncypialne spory programowe nie mogą wiązać się z naruszeniem dóbr osobistych, w tym godności poddawanych krytyce przeciwników politycznych. Uczestnicy dyskursu publicznego, korzystając w kampanii wyborczej z wolności słowa, powinni pamiętać także o odpowiedzialności za słowo<sup>19</sup>”.

## PRAWO OBYWATELSKIE DO PROWADZENIA AGITACJI WYBORCZEJ

Zgodnie z art. 106 § 1 kodeksu wyborczego każdy wyborca może prowadzić agitację wyborczą na rzecz kandydatów, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów, po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego. Liczba podpisów popierających zgłoszenie kandydata lub listy, koniecznych dla zarejestrowania zgłoszenia kandydata lub listy, określona została w przepisach dotyczących poszczególnych rodzajów wyborów.

Zgodnie z § 2 cytowanego wyżej przepisu podpisy te mogą być zbierane w miejscu, czasie i w sposób wykluczający stosowanie jakichkolwiek nacisków zmierzających do ich wymuszenia. Jest to pewna zmiana w stosunku do stanu prawnego sprzed wejścia w życie kodeksu wyborczego, kiedy to zabronione było zbieranie podpisów przy zastosowaniu groźby, podstępów lub jakichkolwiek nacisków. Jak słusznie zauważa B. Banaszak, „ustawodawca zakazując stosowania nacisków przy zbieraniu podpisów posłużył się pojęciem szerokim, ale nieostrym. Nie można jednak przyjąć, że pojęcie »nacisków«, które ustawodawca pozostawił, nie obejmuje groźby, a tym bardziej podstępów. Wręcz przeciwnie, chodzi tu o wszelkie metody uzyskania podpisu popierającego zgłoszenie kandydatów ograniczające uczynienie tego w sposób w pełni swobodny<sup>20</sup>”.

<sup>18</sup> Por. M. Grzelka, *Kampania wyborcza. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Wyborczy” 2012, nr 5, s. 49.

<sup>19</sup> Oświadczenie PKW z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie prowadzenia kampanii wyborczej (sygn. ZPOW-557-15/11) - [http://pkw.gov.pl/pdf/pdf\\_print.php?id=561&id2=8179](http://pkw.gov.pl/pdf/pdf_print.php?id=561&id2=8179) [dostęp: 25.01.2017].

<sup>20</sup> B. Banaszak, *Kodeks...*, System Informacji Prawnej Legalis [dostęp: 27.01.2017]. Inne stanowisko w tym zakresie prezentują: A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 19.

Ten sam cel – a więc zapewnienie zarówno zbierania, jak i składania podpisów w sposób w pełni swobodny – przyświeca przewidzianemu w art. 106 § 3 kodeksu wyborczego zakazowi zbierania i składania podpisów w zamian za korzyść finansową lub osobistą. Odnosząc się do ustalonego w doktrynie prawa karnego rozumienia tych pojęć korzyść ma charakter finansowy, gdy ma wartość ekonomiczną (wyrażoną w pieniądzu) oraz gdy za pomocą danego dobra można zaspokoić określoną potrzebę materialną<sup>21</sup>. Z kolei korzyścią osobistą jest wszelkie dobro niemające charakteru majątkowego, właściwie nieprzeliczone na pieniądze, ale dogodne dla sprawcy lub zaspokajające jakąś jego potrzebę<sup>22</sup>. Biorąc powyższe pod uwagę, chodzi tu zatem o zapobieżenie wszelkim formom korupcji politycznej<sup>23</sup>. Ciekawy pogląd w tym zakresie prezentuje B. Banaszak. Stwierdza on mianowicie, że na wzór dokonanej przez Kodeks karny penalizacji łapownictwa wyborczego obejmującej czynny polegający nie tylko na udzielaniu lub przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za głosowanie w określony sposób, ale także na żądaniu takiej korzyści, można jednak przyjąć, że skoro kodeks wyborczy zakazuje zbierania i składania podpisów w zamian za korzyść finansową lub osobistą, to zakaz ten rozciąga się także na żądanie takiej korzyści<sup>24</sup>. Według J. Sobczaka przestępstwo biernego łapownictwa wyborczego może wystąpić „w formie polegającej na żądaniu korzyści wtedy, gdy sprawca takowe żądanie sformułował, przy czym bez znaczenia jest to, czy podmiot, do którego z takim żądaniem się zwrócono, udzielił, lub też był w stanie w ogóle udzielić korzyści majątkowej lub osobistej, której domagał się sprawca”<sup>25</sup>. Wydaje się, że brzmienie art. 106 § 3 kodeksu wyborczego pozwala na sformułowanie tezy o dopuszczalności zwracania kosztów osobom zbierającym podpisy np. za poniesione przez nich wydatki na dojazd do miejsc, gdzie odbywa się zbieranie, za materiały użyte w akcji zbierania podpisów itp. Może tu jednak chodzić wyłącznie o zwrot rzeczywiście poniesionych wydatków, a nie o jakąkolwiek formę gratyfikacji. Ciekawy pogląd prezentują M. Chmaj i W. Skrzydło, dopuszczając „zawieranie umów zlecenia z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą w przedmiocie zatrudnienia do zbierania podpisów np. hostess. Warunkiem zgodności z przepisami ustawy jest jednak ustalenie wynagrodzenia w stawkach godzinowych lub dziennych, bez żadnego związku ze skutecznością działań zleceńbiorky”<sup>26</sup>. Wydaje się, że we wskazanym przypadku zatrudnienie w celu zbierania

<sup>21</sup> Por. J. Giezek, N. Kłaczyńska, G. Łabuda, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 702.

<sup>22</sup> Por. R. Góral, *Kodeks karny, praktyczny komentarz*, Warszawa 2000, s. 306.

<sup>23</sup> Na ten temat m.in. B. Banaszak, Ł. Kaczkowski, *Korupcja polityczna w Polsce – wybrane aspekty prawne*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzcinińskiemu*, Wrocław 2012. Zob. także raport Instytutu Spraw Publicznych na temat uwarunkowań korupcji w Polsce, <http://www.isp.org.pl/strona-glowna,mechanizmy-przeciwdzialania-korupcji-w-polsce,korupcja-w-polsce---uwarunkowania,805.html> [dostęp: 23.08.2014].

<sup>24</sup> B. Banaszak, *Kodeks...*, System Informacji Prawnej Legalis [dostęp: 27.01.2017].

<sup>25</sup> J. Sobczak, *Przestępstwo korupcji wyborczej*, [w:] A. Sokala, Z. Witkowski (red.), *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji. Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukraińska, Rzeczpospolita Polska*, Bydgoszcz 2007, s. 113.

<sup>26</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 91.

podpisów jest jednak osiągnięciem korzyści majątkowych bez względu na to, czy właściwa umowa będzie uzależniać gratyfikację od zebranej ich liczby czy też nie.

## ZAKAZY DOTYCZĄCE MIEJSCA PROWADZENIA AGITACJI

Art. 108 § 1 kodeksu wyborczego zakazuje prowadzenia agitacji na terenie: urzędów administracji rządowej i samorządowej, sądów, zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie, a także jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Takie sformułowanie tego przepisu powoduje, że konieczne staje się zdefiniowanie terminu „teren”. Ma on w przypadku urzędów administracji rządowej i samorządowej oraz sądów zakres szerszy niż pojęcie „siedziba”. Teren urzędów administracji rządowej oznacza bowiem budynki i tereny niezabudowane stanowiące część nieruchomości (np. dziedziniec) zajmowanej przez urzędy centralne, niezespoloną i zspoloną administrację rządową w województwie. Pod pojęciem terenu administracji samorządowej, zgodnie z wyjaśnieniami PKW, należy z kolei rozumieć siedziby urzędów gmin, urzędów powiatów, urzędów marszałkowskich, a także siedziby jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, w których załatwiane są indywidualne sprawy rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych<sup>27</sup>. Podobnie należy rozumieć teren sądu. Jak słusznie zauważa zatem B. Banaszak, „oznacza to, że jeżeli urząd lub sąd ma kilka budynków usytuowanych w różnych miejscach, to zabronione jest prowadzenie agitacji w każdym z tych budynków bez względu na to, w którym budynku urzęduje np. starosta, czy też prezes danego sądu. Jeżeli urząd lub sąd użytkuje nie cały budynek, lecz tylko określoną, wydzieloną jego część, to zabroniona powinna być agitacja tylko w tej części budynku. Zakaz agitacji dotyczyć będzie natomiast całego budynku, gdyby trudno było określić granice przestrzenne terenu użytkowanego przez urząd lub sąd w tym budynku”<sup>28</sup>. Inaczej należy natomiast rozumieć teren zakładu pracy, który powinien być utożsamiany z siedzibą zakładu pracy, a nie terenem objętym jego statutową działalnością<sup>29</sup>. Jak słusznie zauważa B. Banaszak, zakazanie agitacji w zakładzie pracy w sposób i w formach zakłócających normalne funkcjonowanie zakładu pracy chroni prawo pracowników do właściwego świadczenia pracy w ramach stosunku pracy<sup>30</sup>. Tak więc jeżeli agitacja wyborcza nie pociąga za sobą zakłóceń w normalnym funkcjonowaniu zakładu pracy, to ze sformułowania zawartego w art. 108 § 1 pkt 2 kodeksu wyborczego wynika, że jest ona możliwa.

<sup>27</sup> Por. Wyjaśnienie PKW w sprawie umieszczania plakatów wyborczych, „Przegląd Wyborczy” 2009, nr 4-5, s. 11.

<sup>28</sup> B. Banaszak, *Kodeks...*, System Informacji Prawnej Legalis [dostęp: 28.01.2017].

<sup>29</sup> Por. niepublikowana uchwała SN z dnia 17 września 1985 r., III PZP 17/85.

<sup>30</sup> B. Banaszak, *Kodeks...*, System Informacji Prawnej Legalis [dostęp: 28.01.2017].



Art. 108 § 2 kodeksu wyborczego zakazuje także agitacji wyborczej na terenie szkoły wobec uczniów. W tym przypadku chodzić będzie o budynki i tereny niezabudowane (grunty) stanowiące część nieruchomości zajmowanej przez szkołę. Co prawda literalne brzmienie przepisu wskazuje, że zakaz agitacji dotyczy jedynie uczniów, ale zważywszy na to, że szkoła jest także zakładem pracy, do nauczycieli będą miały zastosowanie postanowienia art. 108 § 1 pkt 2 kodeksu wyborczego dotyczące zakładu pracy. Pewnego rodzaju uzupełnieniem omówionego wyżej zakazu jest art. 108 § 3 kodeksu wyborczego przewidujący, że „za agitację wyborczą nie uznaje się prowadzonych przez szkołę zajęć z zakresu edukacji obywatelskiej polegających na upowszechnianiu wśród uczniów wiedzy o prawach i obowiązkach obywateli, znaczeniu wyborów w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawnego oraz zasadach organizacji wyborów”. Tego rodzaju zajęcia będą więc mogły być prowadzone w szkołach, bowiem nie będą stanowić niedopuszczalnej agitacji wyborczej. Jako przykład tego typu zajęć można wskazać popularne od pewnego czasu „prawybory” organizowane szczególnie w szkołach średnich dla uczniów, którzy przekroczyli już granice wieku uprawniającego do wzięcia udziału w wyborach<sup>31</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że tego rodzaju prawybory muszą spełniać jeden podstawowy warunek, nie mogą brać w nich udziału komitety wyborcze uczestniczące w elekcji, konieczne zatem jest posługiwanie się fikcyjnymi nazwami i symbolami a także programami politycznymi poszczególnych komitetów wyborczych. Wyraźnie zwróciła na to uwagę Państwowa Komisja Wyborcza, uznając: „Udział komitetów wyborczych w różnego rodzaju organizowanych przedwyborczych badaniach, w tym w tzw. prawyborach, jest agitacją wyborczą, a zatem mają tu zastosowanie wszystkie zasady i rygory dotyczące prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej. Oznacza to, że agitacja wyborcza prowadzona w ramach danego przedsięwzięcia może być prowadzona wyłącznie na zasadach, w formach, w czasie i w miejscach określonych ustawą”<sup>32</sup>.

## ZAKAZY DOTYCZĄCE CZASU PROWADZENIA AGITACJI – CISZA WYBORCZA

Czas, w którym zakazuje się prowadzenia agitacji wyborczej, określa się mianem ciszy wyborczej. Termin ten nie pojawia się w treści żadnego powszechnie obowiązującego przepisu prawa, nie ma również przyjętej definicji prawnej. Niewątpliwie jednak pojęcie to zakorzeniło się nie tylko w rzeczywistości społecznej, ale także w języku prawniczym, posługuje się nim bowiem zarówno doktryna, jak i orzecznictwo, na ogół nie podejmując próby jego dookreślenia, wyznaczenia granic znaczeniowych

<sup>31</sup> Najstarszą tego typu inicjatywą odbywającą się cyklicznie, przy okazji każdego wyborów od 1995 r., jest akcja „Młodzi głosują” organizowana przez organizację „Centrum Edukacji Obywatelskiej” (zob. <http://www.ceo.org.pl/pl/mlodzi/news/mlodzi-glosuja-opis-akcji> [dostęp: 28.01.2017]).

<sup>32</sup> Wyjaśnienie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 sierpnia 2001, [http://pkw.gov.pl/647\\_Komunikaty\\_Okregowej\\_Komisji\\_Wyborczej/4/12101\\_Wyjasnienie\\_z\\_dnia\\_14082001](http://pkw.gov.pl/647_Komunikaty_Okregowej_Komisji_Wyborczej/4/12101_Wyjasnienie_z_dnia_14082001) [dostęp: 27.01.2017].

czy nadania mu precyzyjnej treści<sup>33</sup>. W myśl art. 107 § 1 kodeksu wyborczego w okresie rozpoczynającym się 24 godziny przed dniem głosowania oraz w samym dniu głosowania zakazuje się agitacji wyborczej, w tym zwoływania zgromadzeń, organizowania pochodów i manifestacji, wygłaszania przemówień oraz rozpowszechniania materiałów wyborczych. Agitacja wyborcza w dniu wyborów jest ponadto zakazana w lokalu wyborczym oraz w budynku, w którym ten lokal się znajduje (art. 107 § 2 kodeksu wyborczego). Z kolei art. 115 kodeksu wyborczego przewiduje, że zakazuje się w tym czasie podawania do wiadomości publicznej wyników przedwyborczych badań opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży przeprowadzanych w dniu głosowania. Zestaw przepisów odnoszących się do ciszy wyborczej uzupełniają przepisy karne. Zgodnie z art. 498 kodeksu wyborczego prowadzenie agitacji w czasie ciszy wyborczej stanowi wykroczenie i podlega karze grzywny. Ma ono charakter powszechny i może być popełnione umyślnie<sup>34</sup>. Ponadto zgodnie z art. 500 tego kodeksu za podanie do publicznej wiadomości, w czasie trwania ciszy wyborczej, wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych lub przewidywanych wyników wyborów grozi wysoka grzywna w wysokości od 500 tys. do 1 miliona zł.

*Ratio legis* tych regulacji wywodzi się z przekonania, że wyborcy muszą dysponować czasem na spokojne podjęcie ostatecznej decyzji wyborczej, w warunkach wolnych od presji, jaką wywołuje kampania wyborcza, która jest przecież najbardziej intensywna w ostatnich dniach poprzedzających wybory. Ponadto wskazuje się, że cisza wyborcza podkreśla znaczenie samego aktu głosowania. Okres ciszy wyborczej służy też podmiotom politycznym do obniżenia poziomu zaangażowania i rywalizacji politycznej, która zarówno od strony psychologicznej, jak i politycznej jest dla kandydatów bardzo wyczerpująca. Przeciw zachowaniu ciszy wyborczej z kolei podnosi się przede wszystkim argument trudności w jej egzekwowaniu i nieprecyzyjności jej granic, co nabiera szczególnego znaczenia w erze ekspansji internetowej kampanii wyborczej<sup>35</sup>.

Biorąc pod uwagę poglądy doktryny i dotychczasowe orzecznictwo wydaje się, że przesłanki wprowadzenia ciszy wyborczej przez ustawodawcę i obowiązywanie w tym czasie ogólnego zakazu prowadzenia agitacji wyborczej nie budzą zasadniczych wątpliwości. Natomiast czas trwania ciszy wyborczej i kwalifikacja konkretnych zachowań jako jej naruszenia nie są jednoznaczne. Spowodowane jest to szybko postępującym rozwojem metod prowadzenia kampanii, w tym też w formie elektronicznej, ale także pomysłowością komitetów wyborczych i sięganiem przez nie po coraz to nowsze metody.

<sup>33</sup> M. Borski, *Czy cisza wyborcza ciągle jeszcze jest potrzebna?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 7-8, s. 170.

<sup>34</sup> *Komentarz do art. 498 Kodeksu wyborczego*, [w:] W. Kotowski, *Uprawnienia mandatowe. Komentarz*. LEX 2011.

<sup>35</sup> M. Borski, *Czy cisza wyborcza...*, s. 172-173.

W orzecznictwie i doktrynie poddano ocenie niektóre występujące w praktyce problemy naruszeń ciszy wyborczej. Można uznać, że panuje zgoda co do tego, że w okresie ciszy wyborczej nie wolno:

1. wywieszać plakatów, a także zrywać ich i zaklejać innymi,
2. roznosić ulotek,
3. wydawać nowych publikacji prasowych.

W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej przemieszczanie się pojazdów, na których umieszczono wyborcze materiały agitacyjne, jest traktowane jako aktywna forma agitacji i naruszenie zakazu zawartego w art. 107 § 1 Kodeksu wyborczego<sup>36</sup>. Do spotykanych w praktyce zachowań naruszających ciszę wyborczą należy ponadto zaliczyć:

1. rozsyłanie SMS-ów lub wiadomości pocztą elektroniczną z prośbą albo z zachętą do głosowania na określonego kandydata,
2. umieszczanie nowych treści na istniejących stronach internetowych o charakterze agitacyjnym<sup>37</sup>,
3. tworzenie nowych stron internetowych o takim charakterze,
4. prowadzenie sond internetowych,
5. publikowanie wpisów na forum internetowym o treści agitacyjnej,
6. emisje spotów reklamowych na rynku miasta.

Zakaz prowadzenia agitacji wyborczej w okresie ciszy wyborczej nie obejmuje plakatów wywieszonych wcześniej<sup>38</sup>, a także informacji agitacyjnych i sondażowych w prasie lub zamieszczonych na stronach internetowych przed ciszą wyborczą – materiały te nie muszą być usuwane w dniu objętym zakazem prowadzenia agitacji wyborczej. Podobnie nie narusza ciszy wyborczej sprzedawanie gazety datowanej na czas ciszy wy-

<sup>36</sup> Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 października 2007 r. w sprawie kampanii wyborczej prowadzonej na pojazdach, [http://pkw.gov.pl/564\\_Informacje\\_ogolne/2/8283\\_Wyjasnienia\\_Panstwowej\\_Komisji\\_Wyborczej\\_z\\_dnia\\_2\\_pazdziernika\\_2007\\_r\\_w\\_sprawie\\_kampanii\\_wyborczej\\_prowadzonej\\_na\\_pojazdach](http://pkw.gov.pl/564_Informacje_ogolne/2/8283_Wyjasnienia_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_2_pazdziernika_2007_r_w_sprawie_kampanii_wyborczej_prowadzonej_na_pojazdach) [dostęp: 27.01.2017 r.].

<sup>37</sup> Według Państwowej Komisji Wyborczej zakaz prowadzenia kampanii wyborczej w okresie tzw. ciszy wyborczej obejmuje również wszelką aktywność w Internecie. Oznacza to, że informacje mające nawet charakter agitacyjny umieszczone w Internecie przed rozpoczęciem ciszy wyborczej mogą w nim pozostać. W czasie ciszy wyborczej w Internecie można zamieszczać wyłącznie informacje niemające charakteru agitacji na rzecz kandydatów. Por. Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie tzw. „ciszy wyborczej”, ZPOW-603-125/10.

<sup>38</sup> Por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2005 r., sygn. akt III SW 172/05. Sąd Najwyższy zajął w nim stanowisko, że zakazane jest także (zgodnie z art. 77 ustawy) w dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozdawanie ulotek, jak też prowadzenie w inny sposób agitacji na rzecz kandydatów, oraz wszelkie formy agitacji w lokalach wyborczych. Tym samym przepisy ustawy w sposób szczegółowy podają katalog zachowań, które są zabronione. Co więcej, należy wskazać, iż w art. 77 zamieszczono katalog zachowań wymagający „czynnych” działań sztabów wyborczych bądź ich zwolenników. Za takie działania nie można uznać pozostawienia na tablicach reklamowych plakatów wyborczych na 24 godziny przed dniem głosowania. Zgodnie bowiem z art. 79 pkt 7 plakaty, hasła wyborcze oraz urządzenia ogłoszeniowe ustawione dla celów prowadzenia kampanii wyborczej właściwe komitety obowiązane są usunąć w terminie 30 dni po dniu wyborów, tym samym ich obecność w dniu wyborów nie narusza ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

borczej w trakcie trwania kampanii wyborczej (czyli wcześniej, przed ciszą wyborczą). Decyduje tutaj chwila podania informacji do publicznej wiadomości. Nie powinno ponadto budzić wątpliwości, że naruszeniem ciszy wyborczej nie jest wykonanie postanowień sądu w sprawach dotyczących rozpowszechniania nieprawdziwych wiadomości<sup>39</sup>. Przyjęcie przeciwnego poglądu znacznie osłabiałoby ochronę dóbr osobistych w prawie wyborczym<sup>40</sup>. Naruszenia ciszy wyborczej nie stanowi także fotografowanie się wyborców z odkrytą i zakreśloną kartą do głosowania<sup>41</sup>.

Podsumowując, za zasadne należałoby uznać przeanalizowanie przez ustawodawcę możliwości i celowości nowelizacji przepisów o ciszy wyborczej. Wraz z pojawianiem się nowych metod i technik prowadzenia kampanii, takich jak: billboardy, materiały wyborcze na pojazdach mechanicznych, agitacja za pośrednictwem telefonu (*call-center* i SMS-y, a wreszcie Internet) cisza wyborcza w postaci przyjętej w polskim prawie wyborczym stała się fikcją. Choć Państwowa Komisja Wyborcza i sądy starają się tak interpretować przepisy prawa wyborczego, by nadać ciszy jak najbardziej racjonalny wymiar<sup>42</sup>, to w świetle obecnych możliwości, aktywności komitetów, kandydatów i internautów jest to po prostu niemożliwe, stąd krytyka orzeczeń sądowych i interpretacji PKW.

Moim zdaniem najistotniejsze wydaje się takie uregulowanie tej instytucji, aby nie była to jedynie fikcja prawna. Należy więc położyć większy nacisk na eliminację zjawisk patologicznych w postaci nieuczciwej konkurencji pomiędzy kandydatami pełniącymi funkcje publiczne, kryptoagitacji ukrytej w formie „kampanii frekwencyjnych” oraz niegodnych zabiegów w postaci „przecieków” oraz upowszechniania informacji nieprawdziwych o konkurentach w wyborczej rywalizacji.

Trudno jest też dziś mówić o ciszy wyborczej w Internecie. „Internet stanowi dziś medium nie do opanowania, nie można go bowiem realnie kontrolować, nie można mu narzucić tradycyjnych reguł prowadzenia kampanii wyborczej, takich samych

<sup>39</sup> Według sekretarza PKW Kazimierza Czaplickiego publikacja w mediach przez stronę pozwaną prawomocnego postanowienia sądu wydanego w trybie wyborczym jest możliwa w czasie trwania ciszy wyborczej i nie stanowi złamania ciszy wyborczej. Natomiast komentowanie tego postanowienia jest zabronione, gdyż może to być odczytywane jako forma pewnej agitacji, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/informacja-o-wyroku-nie-narusza-ciszy-wyborczej> [dostęp: 28.01.2017].

<sup>40</sup> Kwestię wykonania postanowienia sądu w trybie wyborczym reguluje art. 111 § 6 kodeksu wyborczego, który dopuszcza publikację sprostowań czy przeprosin w czasie trwania ciszy wyborczej. Przepis ten stanowi, że w przypadku wydania orzeczenia przez sąd w trybie wyborczym dotyczącego m.in. zakazu rozpowszechniania informacji czy nakazu sprostowania lub przeprosin nie stosuje się art. 104, który przewiduje, że „kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania”.

<sup>41</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2003 r., III SW 120/03 (OSNP 2004, nr 1, poz. 20).

<sup>42</sup> Niestety, niektóre wypowiedzi członków PKW wydają się być kompletnie oderwane od rzeczywistości i należy je oceniać jednoznacznie negatywnie. Przykładem może być traktowanie jako złamania ciszy wyborczej polubienia profilu jednego z kandydatów na Facebooku lub udostępnienie czy polubienie jego zdjęcia. Por. PKW ostrzega: „lajk” dla polityka na Facebooku to agitacja wyborcza, <http://www.polskie-radio.pl/5/3/Artykul/1133023,PKW-ostrzega-lajk-dla-polityka-na-Facebooku-to-agitacja-wyborcza> [dostęp: 28.01.2017].

jak przypadku telewizji, radia czy w kampanii bezpośredniej. Użytkownicy Internetu mają stały dostęp do informacji promujących komitety wyborcze i do sondaży bez względu na to, czy badanie opinii zostało opublikowane dwa dni przed ciszą wyborczą, dzień przed ciszą wyborczą czy minutę przed zakończeniem kampanii wyborczej. Podobnie jest z informacjami na portalach zagranicznych, które w większości przypadków podają informacje o ostatnich sondażach wyborczych nawet w dniu wyborów, przypominając, kto ma szansę na zwycięstwo wyborcze. Wydaje się, że rozsądnym rozwiązaniem uwzględniającym możliwości Internetu mogłoby być wprowadzenie ciszy wyborczej obowiązującej wyłącznie naziemne środki przekazu, jak np. radio i telewizję, drukowaną prasę, plakaty, uliczne manifestacje itp. Wówczas możliwe byłoby prowadzenie elektronicznej agitacji wyborczej za pośrednictwem Internetu<sup>43</sup>. Ciszę wyborczą w Internecie można by, moim zdaniem, rozciągnąć natomiast na zakaz publikacji sondaży, które rzeczywiście mogą wypaczać ostateczny wynik wyborów. Można by wprowadzić, jak np. we Włoszech, tygodniowy zakaz publikacji sondaży zamiast 48-godzinnej ciszy sondażowej. To uniemożliwiłoby, przynajmniej w ograniczonym zakresie, manipulowanie wyborcami przez wyniki sondaży czy prognoz.

## Bibliografia

Antoszewski A. i Herbut R., *Leksykon politologii*, Wrocław 1998.

Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, System Informacji Prawnej Legalis.

Banaszak B., Kaczkowski Ł., *Korupcja polityczna w Polsce – wybrane aspekty prawne*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, Wrocław 2012.

Borski M., *Czy cisza wyborcza ciągle jeszcze jest potrzebna?* „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 7-8.

Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.

Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz fF., *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010.

Gebethner S., *Wybory do Sejmu i Senatu*, Warszawa 2001.

Giezek J., Kłaczyńska N., Łabuda G., *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2007.

Góral R., *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2000.

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

Jaworski S., *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony państwa*, [w:] *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów, Księga pamiątkowa PKW*, Warszawa 2007.

Mazur M., *Marketing polityczny*, Warszawa 2002.

Mojak R., *Wybory prezydenckie w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 4.

<sup>43</sup> M. Borski, *Czy cisza wyborcza...*, s. 176.

Rakowska A., *Formy i granice kampanii wyborczych według kodeksu wyborczego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.

Rakowska A., Skotnicki K., *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4.

Sobczak J., *Przestępstwo korupcji wyborczej*, [w:] A. Sokala, Z. Witkowski (red.), *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji. Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainy, Rzeczpospolita Polska*, Bydgoszcz 2007.

Trzeciak S., *Kampania wyborcza. Strategia sukcesu*, Poznań 2005.

**Streszczenie:** Agitacja wyborcza jest zagadnieniem wzbudzającym kontrowersje przy okazji każdego kolejnego wyboru. Jest to zagadnienie wielowątkowe, którego kompleksowe przedstawienie nie jest możliwe w ramach krótkiego opracowania. Właśnie dlatego autor dokonał subiektywnego wyboru treści, skupiając się na omówieniu istoty agitacji, a także wskazując na ukształtowanie się swobodnego prawa obywatelskiego do agitacji. Oczywiście agitacja wyborcza doznaje pewnych ograniczeń. Autor dokonał ich przedstawienia, wskazując na te z nich, które związane są z miejscem a także czasem prowadzenia agitacji wyborczej.

**Słowa kluczowe:** agitacja wyborcza, kampania wyborcza, wybory, komitet wyborczy, cisza wyborcza

## AGITATION AS AN IMPORTANT COMPONENT OF ELECTION CAMPAIGN – SELECTED ISSUES

**Summary:** The pre-election agitation is a controversial problem occurring in every election. It is not possible to present this problem in all-embracing way in this little study because it is a very multithreaded issue. Concerning that, the author subjectively limited the content focusing on an essence of agitation and pointing the civil right to agitation of every citizen. Obviously the agitation may be restricted in some way. The author presented this sort of cases pointing these related with a place and a time of agitation.

**Keywords:** agitation, election campaign, election, election committee, pre-election silence