

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Opinia prawna na temat zasad agitacji wyborczej¹

Legal opinion on the rules of electoral canvassing: This opinion presents a thesis that it is absolutely prohibited to carry out electoral canvassing in the areas of military units and other organizational units subordinate to the Minister of National Defence and in civil defense units, as well as in quartered units subordinate to the minister responsible for internal affairs. However, military units set up temporarily in order to carry out a military mission beyond the borders of the Republic of Poland are not covered by the prohibition, as they do not fulfill the requirement of the statutory definition of the area of a military unit. Canvassing to students in schools is also prohibited. In addition, the author of the opinion distinguishes hospitals and penal institutions as workplaces, in which canvassing cannot be carried out if it causes disturbance in their normal operation.

Keywords: school | army | elections
Słowa kluczowe: szkoła | wojsko | wybory

Ekspert ds. legislacji BAS; wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie: czy osoba wykonująca mandat posła (senatora), która zarazem kandyduje w wyborach prezydenckich, parlamentarnych lub samorządowych, może odwiedzać i agitować w zakładach karnych, szpitalach i jednostkach wojskowych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, jak również poza granicami kraju?

Z treści pytania jednoznacznie wynika („odwiedzać i agitować”), że chodzi o sytuację, w której celem wizyty kandydata parlamentarzysty w podmiotach wymienionych w pytaniu jest agitacja wyborcza. Poza zakresem rozważań pozostają kwestie organizacyjne związane z procedurą przygotowania tego rodzaju spotkań.

¹ Opinia sporządzona 21 marca 2014 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-583/14.

Zasady prowadzenia agitacji wyborczej w przepisach Kodeksu wyborczego

Zagadnienie agitacji wyborczej unormowane zostało w rozdziale 12 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. nr 21, poz. 112, ze zm.; k.w.). W myśl art. 105 § 1 k.w. „agitacja wyborcza” rozumiana jest jako: *publiczne nakłanianie lub zachęcanie, do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego*. Agitację wyborczą można prowadzić – na zasadach, w formach i miejscach, określonych przepisami Kodeksu – od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego do chwili rozpoczęcia dnia poprzedzającego dzień głosowania (agitacji nie wolno prowadzić w dniu głosowania i na 24 godziny przed dniem głosowania – art. 105 § 2 oraz art. 107 § 1 k.w.).

W unormowaniach Kodeksu wyborczego zawarto wiele zakazów prowadzenia agitacji wyborczej. Na podstawie art. 108 § 1 nie wolno jej prowadzić:

1. na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów,
2. na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie,
3. na terenie jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Ponadto zakazane jest prowadzenie agitacji wyborczej na terenie szkół wobec uczniów (art. 108 § 2 k.w.), a także w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje (art. 107 § 2 k.w.).

Przywołane zakazy obowiązują we wszystkich wyborach, do których zastosowanie ma Kodeks wyborczy, tj.: do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Odpowiedź na pytanie będące przedmiotem opinii

Odpowiadając na przedstawione na wstępie pytanie, konieczne jest wprowadzenie kilku rozróżnień. Po pierwsze, odrębnie oceniać należy możliwość prowadzenia agitacji wyborczej na terenie jednostek wojskowych oraz na terenie zakładów karnych i szpitali. Po drugie, oddzielnej analizy wymaga kwestia prowadzenia agitacji na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami.

Zagadnienie prowadzenia agitacji wyborczej na terenie jednostek wojskowych zostało – jak już wspominałem – wprost uregulowane w ustawie – Kodeks wyborczy. W myśl art. 108 § 1 pkt 3 k.w. zakazane jest prowadzenie agitacji wyborczej na terenie wszelkich jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej. Zakaz ten ma charakter bezwzględny i uniwersalny, a zatem będzie miał również zastosowanie do osoby kandydującej w wyborach parlamentarnych, prezydenckich lub samorządowych, która zarazem sprawuje mandat poselski.

Bardziej złożona pozostaje analiza możliwości prowadzenia agitacji wyborczej w zakładach karnych i szpitalach. Podmioty te z pewnością nie odpowiadają charakterystyce jednostek organizacyjnych, których dotyczy art. 108 § 1 pkt 3 k.w., a zatem rozważyć należy, czy znajduje do nich zastosowanie którykolwiek z pozostałych zakazów.

Przed przystąpieniem do odpowiedzi warto zwrócić uwagę na szczególną relację art. 108 § 1 pkt 1 z pkt 2 k.w. Analiza tych przepisów mogłaby pozornie, jak się wydaje, prowadzić do wniosku, że zakres ich zastosowania w części jest zbieżny. Każdy urząd administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego (niezależnie od tego, jak rozumieć pojęcie „urzędu” – por. niżej) jest zarazem zakładem pracy (uwagę tę odnieść można również do sądów). Zakład pracy w doktrynie prawa pracy rozumiany jest jako zespół wyodrębnionych składników majątkowych (np. biura, fabryki, sklepy), w których odbywa się proces pracy². Podczas gdy w art. 108 § 1 pkt 1 k.w. ustanowiono bezwzględny zakaz prowadzenia agitacji na terenie wymienionych w tym przepisie urzędów, to w pkt 2 zabroniono jedynie takiej agitacji, która zakłócałaby normalne funkcjonowanie zakładu pracy. Przyjąć należy, że odrębna regulacja odnosząca się do urzędów ma charakter szczególny względem zakazu dotyczącego zakładów pracy. Innymi słowy, zakaz zawarty w art. 108 § 1 pkt 2 k.w. będzie miał zastosowanie jedynie do takich zakładów pracy, które zarazem nie są urzędami, o których mowa w pkt 1.

Wracając do odpowiedzi na pytanie o możliwość prowadzenia agitacji wyborczej w zakładach karnych i szpitalach, stwierdzić należy, że jednostki te, mogą być kwalifikowane jako zakłady pracy. Ocena taka dotyczy zarówno szpitali (szersze uzasadnianie takiego stanowiska wydaje się zbędne), jak również zakładów karnych (aresztów śledczych). W tym drugim wypadku zakład karny jest zakładem pracy, w którym praca świadczona jest przez „cywilnych” pracowników Służby Więziennej, którzy obok funkcjonariuszy wykonują w zakładach karnych i aresztach śledczych przewidziane ustawą czynności³. W konsekwencji do jednostek tych odnieść można zakaz wynikający z art. 108 § 1 pkt 2

² *Uwagi do art. 3 [w:] Kodeks pracy. Komentarz*, K.W. Baran (red.), Warszawa 2012.

³ Por. ustawa z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, Dz.U. z 2014 r. poz. 173; dalej: u.s.w.

k.w. Powstaje jednak pytanie, czy podmiotów tych nie można również uznać za urzędy administracji rządowej lub samorządowej, co oznaczałoby, że na ich terenie obowiązuje zakaz bardziej rygorystyczny (art. 108 § 1 pkt 1 k.w.).

W piśmiennictwie z zakresu prawa administracyjnego przyjmuje się, że zakłady karne i szpitale są zakładami administracyjnymi. Zakład administracyjny (zakład publiczny) jest jednostką organizacyjną wyodrębnioną w celu wykonywania określonych zadań publicznych, która pozostaje pod nadzorem organu administracji publicznej. Zakłady, nie będąc organami administracji publicznej, realizują zadania administracji, a ich organy są organami administrującymi (czyli podmiotami niebędącymi organami administracji, którym przysługuje kompetencja realizowania określonych form działania administracji)⁴. Czy jednak szpitale i zakłady karne można zakwalifikować jako „urzędy administracji rządowej” względnie „urzędy administracji samorządu terytorialnego” w rozumieniu art. 108 § 1 pkt 1 k.w.?

Przed wszystkim trzeba podkreślić, że w systemie prawa nie ma jednolitego znaczenia terminu „urząd”. Pojęcie to pozostaje wieloznaczne, chociaż najczęściej wyróżnia się trzy jego znaczenia:

1) *wyodrębniony zespół kompetencji (praw i obowiązków) związanych z określonym organem administracji publicznej, w języku potocznym określanym jako stanowisko, utworzenie urzędu w tym znaczeniu oznacza wprowadzenie do aparatu administracji publicznej nowej jednostki organizacyjnej, natomiast powołanie organu oznacza obsadzenie urzędu;*

2) *szczególna nazwa organu administracyjnego, umowna i myląca, ponieważ organ administracji jest zazwyczaj jednoosobowy i nie może być utożsamiany z urzędem;*

3) *zorganizowany zespół osób i rzeczy przydany organowi do pomocy w wykonywaniu jego funkcji*⁵.

Zakłady karne i areszty śledcze – w rozumieniu ustawy o Służbie Więziennej – stanowią jednostki organizacyjne Służby Więziennej (art. 8 ust. 1 pkt 3 u.s.w.). Są one kierowane – odpowiednio – przez dyrektora zakładu karnego lub dyrektora aresztu śledczego, którym ustawa nadaje status „organów Służby Więziennej” (art. 7 pkt 3 u.s.w.). Służba Więzienna jest umundurowaną i uzbrojoną formacją podlegającą Ministrowi Sprawiedliwości (art. 1 u.s.w.). Odnosząc ustawową terminologię do ustaleń teorii prawa administracyjnego, można przyjąć, że zakłady karne i areszty śledcze są zakładami administracyjnymi, podlegającymi nadzorowi Ministra Sprawiedliwości, w których organami administrującymi są odpowiednio dyrektorzy tych jednostek. Za-

⁴ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 124.

⁵ *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2014.

klądy i areszty śledcze nie mieszczą się w zakresie semantycznym żadnego z wyróżnionych wyżej pojęć „urząd”. W szczególności nie mogą być uznane za urzędy w rozumieniu techniczno-organizacyjnym. Zakłady karne (areszty śledcze) nie są strukturami powołanymi do obsługi organu administracji. Podobnie ocenić należy możliwość zastosowania zakazu, o którym mowa w art. 108 § 1 pkt 1 k.w., do szpitali. Również w tym wypadku należy uznać, że szpital nie odpowiada charakterystyce urzędu administracji rządowej lub samorządowej.

Podsumowując tę część opinii, należy stwierdzić, że zarówno zakłady karne (areszty śledcze), jak i szpitale mieszczą się w kategorii zakładu pracy. W konsekwencji prowadzenie na ich terenie agitacji wyborczej jest zabronione z wyjątkiem tych sposobów i form, które nie będą zakłócały ich normalnego funkcjonowania. Spotkanie z parlamentarzystą kandydatem na terenie zakładu karnego lub szpitala, którego celem jest agitacja wyborcza, nie będzie naruszało zakazu wynikającego z art. 108 § 1 pkt 2 k.w., jeżeli spotkanie takie nie zakłóci normalnego funkcjonowania tych jednostek.

Odrebnym zagadnieniem, które wymaga refleksji, jest kwestia terytorialnego wymiaru obowiązków wynikających z zakazów prowadzenia agitacji wyborczej. Każda norma prawna (podobnie jak każdy akt prawny i przepis prawa) obowiązuje w określonym czasie, w stosunku do określonych podmiotów i na określonym terytorium. W nauce prawa mówi się w związku z tym o terytorialnym (przestrzennym), osobowym (personalnym) oraz czasowym (temporalnym) zakresie obowiązywania prawa. W omawianej sprawie nie podlega dyskusji, że omawiane zakazy obowiązują na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zgodnie z zasadą, że prawo stanowione w ramach danego systemu władzy państwowej obowiązuje na terytorium poddanym tej władzy). Jednocześnie zakazy te nie obowiązują na terytorium niepodlegającym jurysdykcji państwa polskiego. Pozornie pewne wątpliwości mogłyby się wiązać z zakazem prowadzenia agitacji wyborczej na terenie jednostek wojskowych podporządkowanych Ministrowi Obrony Narodowej. W szczególności chodzi o specyfikę sytuacji, w której polskie jednostki wojskowe uczestniczą w misjach wojskowych poza granicami kraju. W takim przypadku może powstać wątpliwość, czy teren zajmowany czasowo przez jednostki polskich sił zbrojnych nie powinien być traktowany jako „teren jednostki wojskowej” w rozumieniu art. 108 § 1 pkt 3 k.w. Wydaje się jednak, że odpowiedź na tak postawione pytanie powinna być negatywna. Kształt normatywny omawianego przepisu eksponuje terytorialny, a nie osobowy, wymiar omawianego zakazu. Dotyczy on terytorium zajmowanego przez wymienione w tym przepisie podmioty, nie zaś osób, które taki podmiot tworzą. Zakaz ten odnieść należy do „terytorium jednostki wojskowej”, a zatem obszaru, który zgodnie z przepisami polskiego prawa pozostaje w zarządzie jednostki wojskowej. Pojęcie to obejmuje siedzibę garnizonów wojskowych, czyli stałych miejsc stacjonowania jednostek wojskowych w okre-

sie pokoju⁶. Cech tych nie ma obszar zajmowany przejściowo przez jednostkę wojskową w okresie wypełniania misji wojskowej poza granicami kraju.

Wnioski

Podsumowując, należy stwierdzić, że zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego zabrania się m.in. prowadzenia agitacji wyborczej na terenie jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (art. 108 § 1 pkt 3 k.w.). Zakaz ten ma charakter uniwersalny i bezwzględny. Wyklucza on możliwość prowadzenia agitacji wyborczej przez parlamentarzystę kandydata na terenie zajmowanym przez wymienione w tym przepisie podmioty. Zakazuje się również prowadzenia agitacji wyborczej na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie (art. 108 § 1 pkt 2 k.w.). Unormowanie to odnieść można także do prowadzenia agitacji wyborczej przez parlamentarzystę kandydata na terenie szpitali i zakładów karnych (aresztów śledczych), które odpowiadają charakterystyce „zakładu pracy”. Parlamentarzysta kandydat może prowadzić agitację na terenie tych podmiotów jedynie wówczas, gdy nie zakłóca to ich normalnego funkcjonowania.

Zakazy agitacji wyborczej ustanowione w Kodeksie wyborczym obowiązują na terytorium podlegającym jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁶ Por. art. 3a ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2012 r. poz. 461.