



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 22. VII. 2014

I.602.7.2014. JZ

Pan Posel
Witold Pahl
Przewodniczący
Komisji Nadzwyczajnej do spraw
zmian w kodyfikacjach
Sejm RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich została skierowana skarga obywatela, który podnosi prowadzenie – poza okresem przewidzianym prawem – działalności mającej cechy charakterystyczne dla kampanii wyborczej, związanej ze zbliżającymi się wyborami samorządowymi, przez jednego z prezydentów miast. Jakkolwiek Rzecznik nie jest organem uprawnionym do oceny konkretnych, wskazanych w skardze materiałów, poważne jednak zastrzeżenie i niepokój wzbudzać może **brak skutecznej regulacji prawnej odnoszącej się do działań agitacyjnych prowadzonych przez różne podmioty jeszcze przed formalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej i poza jej ramami**. Kwestia ta była przedmiotem kompleksowej analizy prawnej, a liczne doniesienia medialne wskazują dużą skalę tego zjawiska. W moim przekonaniu jest to problem mający duże znaczenie dla zapewnienia przestrzegania zasady równości szans kandydatów i komitetów wyborczych, wywierający negatywny wpływ na uczciwość i przejrzystość życia publicznego. Z tego powodu wymaga, w mojej ocenie, podjęcia pilnych prac legislacyjnych.

Działania mające znamiona agitacji, a prowadzone przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej są zjawiskiem obserwowanym od lat, również w Polsce. W literaturze często całość takich inicjatyw określa się mianem „prekampanii wyborczej” (M. Gałązka, M. Solon-Lipiński, J. Zbieranek, *Przejrzystość finansowania*

kampanii wyborczych i partii politycznych, Warszawa 2012). Jak podkreśla się, „istotą tego zjawiska jest prowadzenie – w mniej lub bardziej zawołowany sposób – agitacji na rzecz określonych osób i ugrupowań w okresie poprzedzającym rozpoczęcie kampanii wyborczej, a więc przed ogłoszeniem aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów”. Działania takie wynikają m.in. z zamiaru ominięcia limitów wydatków i procedur zapewniających jawność finansowania kampanii wyborczych, a przez to osiągnięcia przewagi nad innymi kandydatami oraz ugrupowaniami.

Należy zauważyć, że do działań określanych jako „prekampania” można zaliczyć inicjatywy prowadzone przez różne podmioty, w tym partie polityczne, a także instytucje publiczne (m.in. samorządowe). W obecnym ustawodawstwie istnieje poważna luka odnosząca się do tego typu działań, uniemożliwiająca ich zidentyfikowanie, a także skuteczne przeciwdziałanie. W szczególności, nie jest łatwe zdefiniowanie granicy pomiędzy legalną działalnością informacyjną i promocyjną danego podmiotu, a niedozwoloną agitacją jeszcze przed rozpoczęciem kampanii.

Obecnie, co należy wyraźnie podkreślić, przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm., dalej jako: „Kodeks”) nie dają formalnych przesłanek do uznania, że komitet wyborczy, który jest bezpośrednim beneficjentem takich działań, naruszyłby zasady finansowania kampanii wyborczej. W szczególności prowadzenie prekampanii wyborczej nie stanowi podstawy do odrzucenia sprawozdania finansowego (art. 144 § 1 i 2 Kodeksu). Działania takie znajdują się faktycznie poza kontrolą i nie mogą powodować żadnych sankcji.

W powyższej sprawie Rzecznik zwróciła się do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, sędziego Stefana Jaworskiego (pismo z dnia 15 maja 2014 roku, sygn. I. 602.7.2014.JZ). W swojej odpowiedzi Państwowa Komisja Wyborcza (pismo z dnia 21 maja 2014 roku, sygn. ZPOW-703-77/14, w załączeniu) wskazała, że problem „prekampanii” wyborczej „pozostaje nadal zauważalny także w kontekście zdarzeń, jakie miały miejsce przed rozpoczęciem kampanii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego i w związku ze zbliżającymi się wyborami samorządowymi”. Komisja powtórzyła również swoje wcześniejsze stanowisko i ocenę „prekampanii” wskazując, że „w świetle art. 104 Kodeksu, kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia

aktu o zarządzeniu wyborów, wobec tego inicjatywy takie stanowią naruszenie prawa, jednak organy wyborcze nie mają środków innego oddziaływania niż oświadczenia i apele. Ponadto, z tą działalnością wiążą się określone wydatki pozostające poza kontrolą organu wyborczego”.

Jak wynika z przedstawionej analizy, **zjawisko tzw. „prekampanii wyborczej”** **pozostaje wciąż nieuregulowane, co w moim przekonaniu negatywnie wpływa na zasadę równości szans kandydatów i komitetów wyborczych, a także na zasadę jawności finansowania kampanii wyborczych.** W szczególności istnieje poważna luka w przepisach, która pozwala różnym podmiotom na promowanie osób, a nawet ugrupowań politycznych (choć jeszcze formalnie nie kandydatów i komitetów), w okresie przed formalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej. Działania takie odbywa się poza kontrolą organów wyborczych.

W związku z powyższym, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego o zajęcie stanowiska w sprawie możliwości uwzględnienia wskazanych wyżej uwag w celu podjęcia prac nad koniecznymi zmianami w prawie wyborczym.

Załącznik 1

z powierzeniem

Renata Lipińska