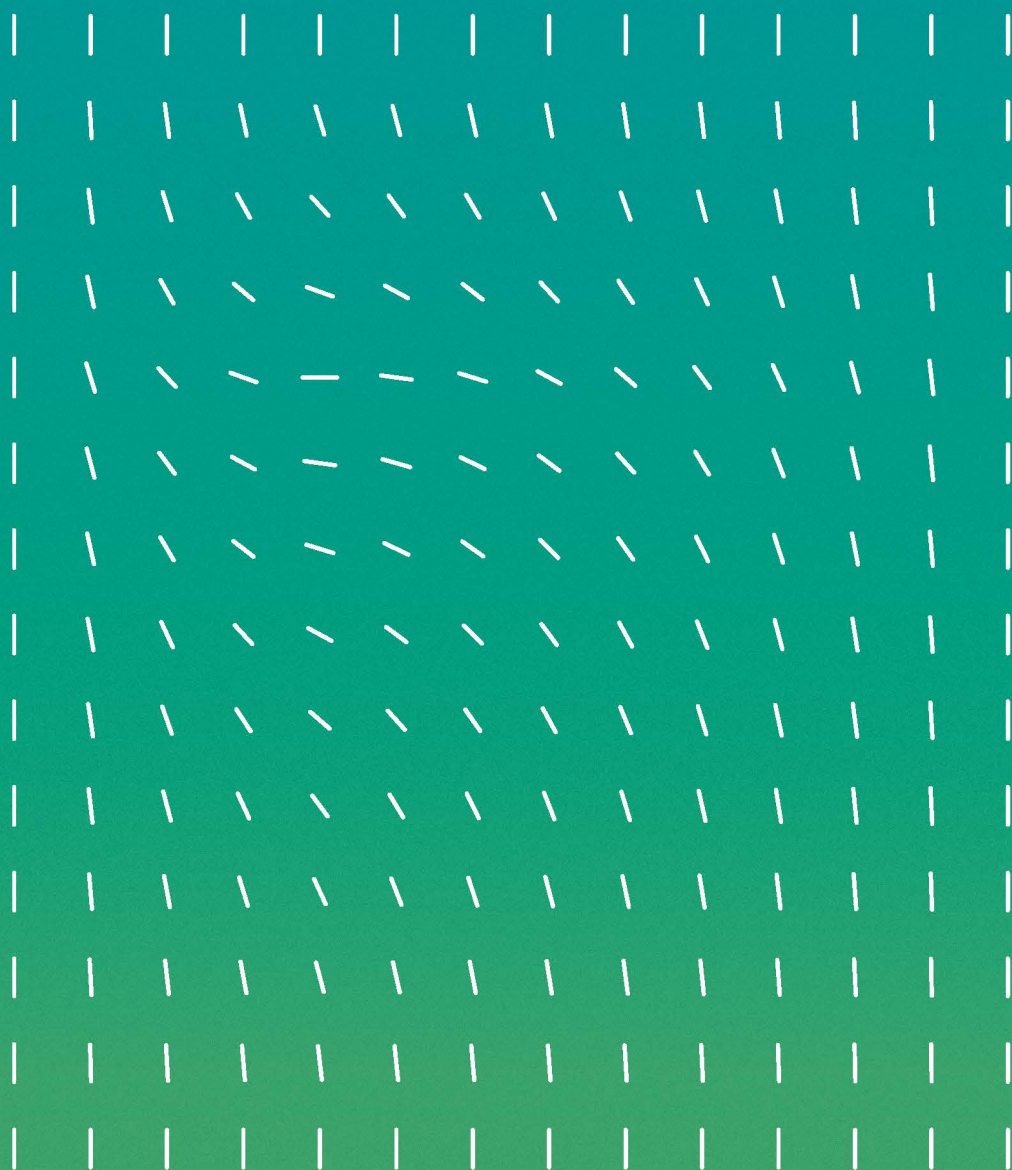




PATRYK KOWALSKI

WOLNOŚĆ WYPOWIEDZI W KAMPANIACH WYBORCZYCH



STUDIA USTROJOWE

WOLNOŚĆ WYPOWIEDZI W KAMPANIACH WYBORCZYCH



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

PATRYK KOWALSKI

WOLNOŚĆ WYPOWIEDZI W KAMPANIACH WYBORCZYCH

Patryk Kowalski – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Finansowego, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RADA NAUKOWA SERII

Przewodniczący – prof. dr hab. *Krzysztof Skotnicki* (WPiA)
Z-ca przewodniczącego – dr hab. *Aldona Domańska*, prof. UŁ (WPiA)
Członkowie: dr hab. *Monika Bogucka-Felczak*, prof. UŁ (WPiA)
dr hab. *Katarzyna Dośpiał-Borysiak* (WSMiP), dr hab. *Ewa Olejniczak-Szałowska*, prof. UŁ (WPiA)
dr hab. *Maciej Potz*, prof. UŁ (WSMiP), dr hab. *Maciej Rakowski*, prof. UŁ (WPiA)
dr hab. *Michał Słowikowski* (WSMiP), dr hab. *Kazimierz M. Ujazdowski*, prof. UŁ (WPiA)

RECENZENT

Jacek Sobczak

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Tomasz Baudysz

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Anna Sońta

PROJEKT OKŁADKI I STRON TYTUŁOWYCH

Anna Grzywa, Pracownia Teren Prywatny

© Copyright by Patryk Kowalski, Łódź 2021

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2021

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa-Użycie
niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.09848.20.0.M

Ark. wyd. 25,0; ark. druk. 21,125

ISBN 978-83-8220-099-7

e-ISBN 978-83-8220-100-0

<https://doi.org/10.18778/8220-099-7>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 665 58 63

Mojemu Tacie

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie	15
Rozdział I	
Pojęcie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych	23
1. Wolność wypowiedzi	23
2. Historycznoprawna geneza wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych	31
3. Kampania wyborcza	41
3.1. Definicja	41
3.2. Czas trwania kampanii wyborczych	46
3.3. Kampania wyborcza a kampania polityczna	51
4. Podmioty wypowiedzi w kampaniach wyborczych	56
4.1. Aktorzy polityczni	57
4.2. Media	61
4.3. Obywatele-wyborcy	63
5. Formy wypowiedzi w kampaniach wyborczych	67
5.1. Zgromadzenia, pochody i manifestacje	69
5.2. Plakaty, hasła wyborcze i ulotki	70
5.3. Media społecznościowe	71
6. Treść wypowiedzi w kampaniach wyborczych	73
Rozdział II	
Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych w multientrycznym systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej	81
1. Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.	82
1.1. Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych jako konstytucyjna wolność jednostki	82
1.2. Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych jako konstytucyjna wolność polityczna	88
1.2.1. Zasada suwerenności narodu	91
1.2.2. Zasada demokratycznego państwa prawnego	92
1.2.3. Zasada pluralizmu	94
1.2.4. Zasada wolnych wyborów	96
2. Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych w uniwersalnych aktach praw człowieka	101
2.1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka	102
2.2. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych	103
3. Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych w regionalnych aktach praw człowieka	106
3.1. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności	106
3.2. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej	108

Rozdział III

Konstytucyjne determinanty ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych	111
1. Upoważnienie do ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych	112
2. Warunki dopuszczalności ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych	118
2.1. Ograniczanie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych	118
2.2. Warunki dopuszczalności ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP	124
2.2.1. Ustawowe formy ograniczenia	124
2.2.2. Funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją jednej z wartości	128
2.2.3. Obowiązek istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia	133
2.2.4. Zakaz naruszania istoty wolności i praw	138
3. Klasyfikacja granic wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych	140

Rozdział IV

Ogólne granice wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych	155
1. Godność	156
2. Bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny	161
2.1. Efektywne i niezakłócone funkcjonowanie władzy publicznej	161
2.1.1. Ochrona autorytetu organów związanych z wyborami	162
2.1.2. Neutralność polityczna organów państwa	166
2.2. Obowiązek rzetelnego informowania społeczeństwa przez media	172
2.3. Zakaz formułowania wypowiedzi nawołujących do nienawiści	175
3. Wolności i prawa innych osób	182
3.1. Wolności i prawa przysługujące uczestnikom kampanii wyborczych	183
3.2. Standardy orzecznicze w zakresie rozwiązywania konfliktu – wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych a prawo do ochrony czci	189
3.2.1. Uczestnicy kampanii wyborczych jako odbiorcy wypowiedzi	190
3.2.2. Treść wypowiedzi w kampaniach wyborczych	196
3.2.2.1. Wypowiedź wyborcza	196
3.2.2.2. Wypowiedzi o faktach i wypowiedzi ocenne	198
3.2.3. Kampania wyborcza jako kontekst wypowiedzi	202

Rozdział V

Szczegółowe granice wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych	211
1. Agitacja wyborcza	211
1.1. Pojęcie agitacji wyborczej	211
1.2. Czas trwania agitacji wyborczej	220
2. Zasady prowadzenia agitacji wyborczej	231
2.1. Podmioty prowadzące agitację wyborczą	231
2.2. Miejsca prowadzenia agitacji wyborczej	234
2.2.1. Zakazy bezwzględne	236
2.2.2. Zakazy względne	238
2.3. Formy prowadzenia agitacji wyborczej	242
2.3.1. Zbieranie podpisów popierających zgłoszenia kandydatów	243
2.3.2. Umieszczanie plakatów i haseł wyborczych	246
2.3.3. Audycje wyborcze	250
2.3.4. Debaty wyborcze	257

2.4. Treść prowadzonej agitacji wyborczej	258
2.4.1. Rozpowszechnianie informacji w formie agitacji wyborczej	261
2.4.2. Rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji	269
2.4.3. Legitymacja do wystąpienia z wnioskiem	277
2.4.4. Procedura postępowania w trybie wyborczym	283
Zakończenie	287
Bibliografia	293
I. Polskie akty normatywne	293
Konstytucje	293
Ustawy	293
Rozporządzenia	296
Akty prawa miejscowego	296
Pozostałe polskie akty normatywne	297
II. Akty prawne międzynarodowe	298
III. Akty prawne innych państw	299
IV. Orzecznictwo	301
Trybunał Konstytucyjny	301
Europejski Trybunał Praw Człowieka	303
Sąd Najwyższy	305
Sądy powszechne – sądy apelacyjne	306
Sądy powszechne – sądy okręgowe	307
Sądy powszechne – sądy rejonowe	309
Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych	309
Inne sądy i organizacje międzynarodowe	310
V. Dokumenty i opracowania	310
VI. Literatura polska	313
VII. Literatura zagraniczna	333
VIII. Internet	336

Wykaz skrótów

BIP	–	Biuletyn Informacji Publicznej
Dz.U.	–	Dziennik Ustaw
Dz.U.UE.	–	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
EKPCz	–	(Europejska Konwencja Praw Człowieka, Konwencja europejska), Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5, 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284
ETPCz	–	Europejski Trybunał Praw Człowieka
k.c.	–	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.
k.k.	–	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1950, ze zm.
k.p.	–	Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1040, ze zm.
k.p.c.	–	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.
k.p.k.	–	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1987, ze zm.
k.p.w.	–	Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1120, ze zm.
k.w.	–	Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 684, ze zm.
k.wyk.	–	Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 821, ze zm.
KEA	–	Obwieszczenie Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 14 grudnia 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu (Kodeks etyki adwokackiej), online: www.adwokatura.zgora.pl/wp-content/

- uploads/2013/11/Zbior-Zasad-Etyki-i-Godnosci-Zawodu.pdf
(dostęp: 4.08.2020)
- KED – Uchwała Uczelnianej Rady Samorządu Doktorantów Uniwersyte-
tu Łódzkiego z dnia 5 września 2017 r. w sprawie zmian w Kodek-
sie etyki doktoranta, online: doktoranci.uni.lodz.pl/?page_id=188
(dostęp: 4.08.2020)
- KEL – Uchwała Nadzwyczajnego II Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia
14 grudnia 1991 r. w sprawie Kodeksu Etyki Lekarskiej, online:
www.diametros.iphils.uj.edu.pl/serwis/?l=1&p=cnf4&m=44&j-
h=1&ih=2 (dostęp: 4.08.2020)
- KERP – Uchwała Nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców
Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r. w sprawie Kodeksu Etyki
Radcy Prawnego, online: oirpkoszalin.pl/pdf-1/KERP-2014.pdf
(dostęp: 4.08.2020)
- Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,
RP, t.j. Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.
Konstytucja
- KPCz – Komitet Praw Człowieka
- KPPUE, – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej 2007/C 303/01, t.j.
Karta Praw, Dz.U. UE. C. z 2007 r. nr 303, poz. 1, ze zm.
Karta
- M.P. – Monitor Polski
- MPPOiP, – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty
Pakt do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r., t.j. Dz.U.
z 1977 r. nr 38, poz. 167.
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- p.p. – Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, t.j. Dz.U. z 2018 r.
poz. 1914, ze zm.
- Parlament – Parlament Europejski
UE
- PDPCz, – Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona 10 grudnia
Deklaracja 1948 r. w Paryżu, online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html
(dostęp: 4.08.2020)
- PKW – Państwowa Komisja Wyborcza
- RegSejm – Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2019 r.
poz. 1028.

RegSen	– Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, M.P. z 2018 r. poz. 846.
RP	– Rzeczpospolita Polska
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
u.o.p.	– Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 161, ze zm.
u.p.o.p.	– Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 740, ze zm.
u.p.u.s.p.	– Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 52, ze zm.
u.r.i.t.	– Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 361, ze zm.
u.s.woj.	– Ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 sierpnia 2002 r., t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1932, ze zm.
u.s.wyj.	– Ustawa o stanie wyjątkowym z dnia 21 czerwca 2002 r., t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1928, ze zm.
u.ś.u.d.e.	– Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz.U. z 2019 r. poz. 123, ze zm.
UE	– Unia Europejska
upoRP	– Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obro- ny Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1541, ze zm.
uRPD	– Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 922, ze zm.
ustawa o ABW i AW	– Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wew- nętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2387, ze zm.
ustawa o CBA	– Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorup- cyjnym, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921, ze zm.
ustawa o IPN	– Ustawa z dnia 19 grudnia 1998 r. o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1882, ze zm.

Wprowadzenie

Podczas wyborów na urząd Prezydenta USA w 1800 r. kandydat federalistów i zarazem urzędujący prezydent John Adams został nazwany „kłamcą, odpychającym pedantem, wielkim hipokrytą”. Określenia te zawarł w pamflecie *The Prospect Before Us* dziennikarz James Callender, na polecenie kandydata Partii Demokratyczno-Republikańskiej Thomasa Jeffersona. Wybory zwyciężył Thomas Jefferson, zdobywając 62% głosów¹. Z kolei podczas wyborów na urząd Prezydenta USA w 1928 r. kandydat demokratów, gubernator Nowego Jorku Al Smith, ze względu na katolickie wyznanie został przez kontrkandydata republikanów Herberta Hoovera nazwany „pachołkiem papieża” i oskarżony o to, że Holland Tunnel w Nowym Jorku, którego budowę wtedy kończono, tak naprawdę nie przebiega z Manhattanu do New Jersey, lecz przez Atlantyk do Watykanu, skąd Papież Pius XI wydaje mu polecenia. Wybory zwyciężył Herbert Hoover, zdobywając 58% głosów.

Choć w krajach europejskich aktywność kandydatów w wyborach nigdy nie była tak barwna jak w Stanach Zjednoczonych, to w obu systemach prawnych wolność wypowiedzi nabiera szczególnego znaczenia w okresie kampanijnym, funkcjonuje bowiem w czasie, którego celem jest wyłonienie organów władzy. To, w jaki sposób kształtuje się debata przedwyborcza w państwie, ma ogromny wpływ na późniejszy wynik wyborczy poszczególnych kandydatów i ugrupowań politycznych. Z drugiej strony, należy mieć na uwadze, że podczas wyborów (oraz będącej ich elementem kampanii wyborczej) wolność wypowiedzi nie zmienia swojego prawnonaturalnego i konstytucyjnego charakteru, a możliwość korzystania z niej nie powinna być limitowana w sposób nadmierny.

Literatura poświęcona wolności wypowiedzi jest niewątpliwie bardzo różnorodna, jednakże problematyka wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych nie była dotąd przedmiotem szerszego zainteresowania.

Na zagadnienie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych składają się dwa elementy – wolność wypowiedzi oraz kampania wyborcza. Każde z nich z osobna było już przedmiotem analizy zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze prawniczej, a szczególnie liczne opracowania poświęcono wolności wypowiedzi². Z kolei instytucja kampanii wyborczej nie była aż tak szeroko analizowana

1 J.E. Ferling, *Adams vs. Jefferson: The Tumultuous Election of 1800*, Oxford 2005, s. 135 i nast.

2 Do przykładów polskich opracowań dotyczących konstytucyjnych i międzynarodowych zagadnień wolności wypowiedzi należą m.in. prace: A. Biłgorajskiego, *Granice wolności*

w doktrynie prawa³. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że do tej pory w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego nie pojawiło się większe opracowanie naukowe, które traktowałoby o wolności wypowiedzi realizowanej tylko czasie kampanii wyborczej. Co więcej, powstało bardzo mało konstytucyjnych opracowań omawiających zagadnienie wolności wypowiedzi w jakimkolwiek kontekście, niekoniecznie kampanijnym⁴.

wypowiedzi. *Studium konstytucyjne*, Warszawa 2013; L. Wiśniewskiego, *Wolność słowa i druku*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław 1991; M. Szczepaniaka, *Wolność słowa i druku*, [w:] A. Łopatka (red.), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli w PRL*, Warszawa 1969; J. Bafii, *Prawo o wolności słowa*, Warszawa 1998; A. Łopatki, *Prawo do swobodnego wyrażania opinii*, Warszawa 1993; H. Zięby-Załuckiej, *Prawo do swobody wypowiedzi w prawie międzynarodowym i prawie polskim (na tle sporów o interes publiczny/ demokratyzację polityki)*, [w:] K. Skotnicki, K. Skłodowski, A. Michalak (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie zagadnienia ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Łódź 2016; J. Skrzydły, *Wolność słowa w orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Analiza porównawcza*, Toruń 2013; I.C. Kamińskiego, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010; J. Sobczaka, *Aksjologiczne i doktrynalne podstawy wolności wypowiedzi*, [w:] J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień (red.), *Wielowymiarowość prawa*, Toruń 2014; A. Wiśniewskiego, *Znaczenie wolności słowa w państwie demokratycznym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, nr 7; A. Frankiewicz, *Regulacja wolności wypowiedzi w krajowym porządku prawnym*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002. Natomiast do przykładów zagranicznych takich opracowań można zaliczyć m.in. prace: E. Barendta, *Freedom of Speech*, Oxford 2007; I. Crama, *Contested Words: Legal Restrictions on Freedom of Speech in Liberal Democracies*, Aldershot 2006; V. Zeno-Zencovicha, *Freedom of Expression: A Critical and Comparative Analysis*, New York 2008; T. Gibbonsa, *Free Speech, Communication and the State*, [w:] M. Amos, J. Harrison, L. Woods (red.), *Freedom of Expression and the Media*, Leiden 2012; S. Haggarda, J. You, *Freedom of Expression in South Korea*, „Journal of Contemporary Asia” 2015, nr 45; A.M. Schejtera, M. Yeminiego, *Eyes Have They, But They See Not: Israeli Election Laws, Freedom of Expression, and the Need for Transparent Speech*, „Communication Law and Policy” 2009, nr 14; A. Lestera, *Freedom of Expression*, [w:] R. St. J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold (red.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht 1993.

- 3 Pierwszą monografią naukową omawiającą w sposób „całościowy” instytucję kampanii wyborczej jest opracowanie A. Rakowskiej-Treli *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce*, Łódź 2015. Do wcześniejszych prac podejmujących tylko pewne elementy tego rozległego pojęcia, jakim jest kampania wyborcza, można zaliczyć m.in. publikacje: G. Kryszenia, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007 oraz *Ramy czasowe kampanii wyborczej do parlamentu*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2006, nr 1; K. Skotnickiego (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011; P. Uziębły, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013; K.W. Czaplickiego, B. Dautera, S.J. Jaworskiego, A. Kisielewicza, F. Rymarza, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014; B. Banaszaka, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.

- 4 Za wyjątek w tym zakresie można uznać wiele konstytucyjnych opracowań dotyczących wolności wypowiedzi rozumianej jako wolność prasy. Do najważniejszych z nich należą

Za wyjątek należy uznać opracowanie autorstwa J. Sobczaka *Wolność słowa w kampaniach wyborczych* (Toruń 2016)⁵. Publikacja ta stanowi przede wszystkim analizę samej wolności wypowiedzi, a dopiero w drugiej kolejności podejmuje wybrane zagadnienia związane z kampanią wyborczą. Ponadto autor traktuje wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych jako wolność wypowiedzi „na przykładzie” kampanii wyborczych. W przedmiotowej pracy przyjęto natomiast, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych można poddać analizie w sposób bardziej autonomiczny niż wolność wypowiedzi w znaczeniu ogólnym. Mimo powyższego, publikacja J. Sobczaka jest dla autora niniejszej monografii inspiracją i niewątpliwie można uznać ją za pierwszą w doktrynie prawa konstytucyjnego, która podejmuje się analizy wolności wypowiedzi nie tylko w kampaniach wyborczych, ale także w innym, szerszym kontekście.

Tego rodzaju rozważania, tzn. „uszczegóławiające” wolność wypowiedzi, są charakterystyczne przede wszystkim dla innych gałęzi prawa – w szczególności dla prawa cywilnego lub prawa karnego, w których wolność słowa, jako wolność jednostki, służy jedynie określeniu tematu, a istota rozważań dotyczy pozostałych kwestii⁶, albo dla prawa międzynarodowego, gdzie wolność wypowiedzi, skonkretyzowana

publikacje J. Sobczaka: *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008; *Determinanty prawne wolności prasy*, [w:] S. Paweła (red.), *Prawo w okresie przemian społecznych*, Warszawa 2005; tenże, *Czy prawo autorskie tłumi wolność środków społecznego przekazu?*, [w:] K. Wolny-Zamorzyński, W. Furman, B. Nierenberg, J. Marszałek-Kawa (red.), *Prawo, etyka, czy rynek? Zmiany w polskich mediach po 1989 roku*, Toruń 2010; *Czy prawo prasowe potrzebuje zmiany?*, „Ius et Lex” 2010, nr 1 (VI), a także L. Wiśniewskiego, *Wolność prasy w świetle Konstytucji RP, ustaw oraz wiążącego Polskę prawa międzynarodowego*, [w:] D. Górecki (red.), *Wolność słowa w mediach. XL Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Spała 2003; J. Szymanka, *Konstytucyjna zasada wolności słowa w radiofonii i telewizji*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 5; W. Sokolewicz, *Prasa i Konstytucja*, Warszawa 2011; tenże, *Wolność prasy i jej konstytucyjne ograniczenia*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 6.

5 Zob. też wcześniejsze opracowanie J. Sobczaka, *Wolność słowa w kampaniach wyborczych*, [w:] P. Pawełczyk (red.), *Marketing polityczny – szansa czy zagrożenia dla współczesnej demokracji*, Poznań 2007.

6 Jako przykłady takich opracowań można wymienić m.in. publikacje E. Nowińskiej, *Wolność wypowiedzi prasowej*, Warszawa 2007; P. Wasilewskiego, *Wolność prasowej wypowiedzi satyrycznej: studium cywilistyczne na tle porównawczym*, Warszawa 2012; A. Dombskiej, *Wolność wypowiedzi w Internecie*, praca doktorska, niepubl.; J.J. Mrozka, *Wolność słowa i wolność przekonań religijnych w systemie prawa*, Olsztyn 2013; J. Taczkowskiej, *Kategorie wypowiedzi i ich ochrona. Debata publiczna*, Warszawa–Poznań 2008; A. Bień-Kacały, *Wolność słowa lekarza (art. 52 Kodeksu Etyki Lekarskiej) w świetle wyroku ETPC z 16 grudnia 2008 r. oraz wyroku TK z 23 kwietnia 2008 r. (SK 16/07)*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, Toruń 2010; J. Sobczaka, *Wolność wypowiedzi a ochrona dóbr osobistych osób pełniących funkcje publiczne*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2007, nr 1; A. Demenko, *Prawnokarna ochrona wolności wypowiedzi. Zarys problemu*, [w:] A. Biłgorajski (red.), *Wolność wypowiedzi i jej granice. Analiza wybranych zagadnień*, Katowice 2014; L. Gardockiego, *Europejskie standardy wolności wypowiedzi a polskie prawo karne*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3.

do jakiegoś elementu, stanowi pewne kryterium porządkujące orzecznictwo organów sądownictwa międzynarodowego⁷.

Zupełnie inaczej wygląda stan badań nad amerykańskim prawem konstytucyjnym. Zagadnienia związane z wolnością wypowiedzi w USA (gdzie wolność ta jest znacząco ugruntowana i nadzwyczaj respektowana przez tamtejszy system prawny) doczekały się tak szczegółowych studiów, że do standardów należą opracowania traktujące o wolności wypowiedzi w pewnych kontekstach. To z kolei poskutkowało narodzinami specjalnej terminologii oznaczającej konkretne przejawy tej wolności (np. *scientific speech*⁸, *commercial speech*⁹)¹⁰. Oczywiście wyróżnia się tam wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych, określaną jako *campaign speech*¹¹, *election/electoral speech*¹² czy *political speech*¹³. Należy podkreślić, że w Stanach Zjednoczonych takie badania są prowadzone w doktrynie prawa konstytucyjnego, a nie tylko w naukach zajmujących się innymi gałęziami prawa.

7 Zob. np. prace J. Skrzydły, *Granice wolności słowa przy wypowiedziach o charakterze satyrycznym. Analiza prawnoporównawcza*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, nr 2; *Wolność słowa a wymogi bezpieczeństwa narodowego (na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego USA i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka)*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 9; J. Sobczaka, *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, część I*, „Ius Novum” 2007, nr 2–3; *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, część II*, „Ius Novum” 2007, nr 4; G.R. Bajorka, *Władcy ust. Granice swobody wypowiedzi polityków i wypowiedzi o politykach w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Toruń 2010.

8 Wyróżnia ją np. R. Post, w pracy *Constitutional Restraints on the Regulations of Scientific Speech and Scientific Research*, „Science and Engineering Ethics” 2009, nr 15.

9 Podobnie analizuje ją R. Post, *The Constitutional Status of Commercial Speech*, „UCLA Law Review” 2000, nr 48.

10 R. Post pisze o *outrageous speech* w artykule *Outrageous Speech and the Constitution: Thoughts on Hustler Magazine v. Falwell*, *Dissent*, Summer 1990, s. 367. E. Volokh mówi o *crime-facilitating speech* w artykule *The Freedom of Speech and Bad Purposes*, „UCLA Law Review” 2016, nr 63, s. 1375, a A.T. Kenyon analizuje *positive/negative speech* w pracy *Assuming Free Speech*, „The Modern Law Review” 2014, nr 77, s. 391–402.

11 Zob. następujące opracowania: S. Lieffring, *First Amendment and the Right to Lie: Regulating Knowingly False Campaign Speech After United States v. Alvarez*, „Minnesota Law Review” 2013, nr 13; L.A. Graglia, *Restrictions on Judicial Election Campaign Speech: Silencing Criticism of Liberal Activism*, [w:] E.F. Paul, F.D. Miller Jr., J. Paul (red.), *Freedom of Speech*, Cambridge 2002.

12 Zob. następujące opracowania: R. Post, *Regulating Election Speech Under the First Amendment*, „Texas Law Review” 1999, nr 77; J.M. Gora, *Free Speech, Fair Elections, and Campaign Finance Laws: Can They Co-Exist?*, „Brooklyn Law School Legal Studies Research Papers” 2013, nr 346, s. 780–787; J. Rowbottom, *Lies, Manipulation and Elections – Controlling False Campaign Statements*, „Oxford Journal of Legal Studies” 2012, nr 3, s. 507, 511; B.K. Pinaire, *The Constitution of Electoral Speech Law. The Supreme Court and Freedom of Expression in Campaigns and Elections*, Stanford 2008.

13 Zob. następujące opracowania: A.M. Feinberg, *Candidate False Statement Laws and The First Amendment: An Analysis of Constitutional Principles*, online: getd.libs.uga.edu/pdfs/feinberg_amy_m_201505_ma.pdf (dostęp: 30.03.2018), s. 2, 5–8; S. Lieffring, *First Amendment...*; J. Rowbottom, *Lies, Manipulation and Elections...* Zob. także Duhaime’s Law Dictionary, online: www.duhaime.org/LegalDictionary/P/PoliticalSpeech.aspx (dostęp: 16.04.2018).

Przedmiotem badań w niniejszej monografii uczyniono wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych w konstytucyjnym systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Założono, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych oznacza tylko konstytucyjną wolność wyrażania poglądów, z wyłączeniem wolności pozyskiwania informacji i wolności rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁴). Ponadto, w rozważaniach dotyczących granic wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych nie uwzględniono granic finansowych tytułowej wolności. Tak doprecyzowany przedmiot badań był punktem wyjścia do sformułowania celów, problemów i metod badawczych¹⁵.

W książce przyjęto dwa najważniejsze cele o charakterze poznawczym, tj. przedstawienie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych jako konstytucyjnej wolności jednostki oraz ustalenie granic tej wolności.

Osiągnięcie powyższych celów mogło nastąpić tylko przez rozwiązanie głównego problemu badawczego, który postawiony został w formie pytania: w jakim stopniu wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych jest ograniczana przez konstytucyjny system prawny Rzeczypospolitej Polskiej i czy powinno się jej przyznawać większą czy mniejszą ochronę kosztem innych wartości konstytucyjnych?

W oparciu o tak postawiony problem badawczy wysunięto następujące tezy w formie pytań problemowych:

1. Jaki charakter ma wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych?
2. Jaka jest definicja wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych?
3. Z jakich norm prawnych może być wywiedziona wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych? Czy normy te różnią się od siebie znacząco?
4. Czy według Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych to wolność tylko o charakterze osobistym, czy też politycznym?
5. Jaka jest zasadnicza determinanta procesu ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych?
6. Jakie granice wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych mają największe znaczenie dla kształtowania się zakresu ochrony tej wolności?
7. Czy granice wolności wypowiedzi obowiązujące nie tylko w okresie kampanii wyborczej wpływają na zwiększenie lub zmniejszenie się ochrony tej wolności?
8. Czy granice wolności wypowiedzi obowiązujące tylko w kampaniach wyborczych wpływają na zwiększenie lub zmniejszenie się ochrony tej wolności?

Tak postawiony główny problem badawczy posłużył do postawienia hipotezy badawczej, która brzmi: wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych jest

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

15 Przedstawiając zarys metodologiczny opracowania, posłużono się wskazówkami zawartymi m.in. w monografiach J. Apanowicza, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002 oraz H. Muszyńskiego, *Wstęp do metodologii pedagogiki*, Warszawa 1971.

w znaczącym stopniu ograniczana przez konstytucyjny system prawny Rzeczypospolitej Polskiej, podczas gdy powinno się jej przyznawać większą ochronę kosztem innych wartości konstytucyjnych.

Natomiast pytania problemowe (tezy) mieszczące się w problemie badawczym wyznaczyły szczegółowe hipotezy, jakie należało sformułować w celu jego rozwiązania. Każdej z tez przypisano odpowiednią hipotezę szczegółową:

1. Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych to rodzaj wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym.
2. Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych to wolność wyrażania swoich poglądów w trakcie kampanii wyborczych.
3. Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych może być wywiedziona z norm prawnych polskich konstytucji i międzynarodowych aktów praw człowieka dotyczących wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym. Normy te różnią się od siebie zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym.
4. Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych to wolność o charakterze osobistym. Artykuł 54 Konstytucji RP został umiejscowiony przez ustrojodawcę w podrozdziale „Wolności i prawa osobiste”.
5. Zasadniczą determinantą ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.
6. Największe znaczenie dla kształtowania się zakresu ochrony wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych mają granice wolności wypowiedzi występujące tylko w trakcie kampanii wyborczych.
7. Granice wolności wypowiedzi obowiązujące nie tylko w okresie kampanii wyborczych nie wpływają na zwiększenie się lub zmniejszenie się ochrony tej wolności.
8. Granice wolności wypowiedzi obowiązujące tylko w okresie kampanii wyborczych wpływają na zwiększenie się ochrony tej wolności.

Na poszczególnych etapach badań zastosowano różne metody badawcze zmierzające do weryfikacji hipotezy badawczej. Należą do nich cztery metody badania prawa: dogmatyczna, porównawcza, empiryczna oraz historyczna.

Z pomocą pierwszej z nich analizowano polski materiał normatywny, w szczególności normy prawa pozytywnego, orzecznictwo sądów i trybunałów oraz poglądy doktryny. Autor dokonał tej analizy, stosując przede wszystkim derywacyjną koncepcję wykładni prawa oraz topiczną metodę argumentacji prawniczej. Metoda dogmatyczna stanowiła podstawę do teoretycznego opracowania i rozwiązania postawionego problemu naukowego.

Dzięki metodzie porównawczej analizowano orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na temat wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Użyto jej także w rozważaniach porównujących regulacje prawne innych państw dotyczące kształtowania się wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych i jej granic. Z kolei badania materiału normatywnego w postaci wypowiedzi doktryny amerykańskiego prawa konstytucyjnego i orzeczeń Sądu Najwyższego

Stanów Zjednoczonych miały na celu opisanie skali różnic dzielących dwa odrębne systemy prawne w zakresie przyznawania ochrony wolności wypowiedzi.

Za pomocą metody empirycznej dokonano analizy ilościowej i jakościowej orzeczeń sądów i trybunałów, w tym m.in. wyroków Trybunału Konstytucyjnego odnoszących się do wolności wypowiedzi w debacie publicznej, co poprzez ustalenie schematu wzorców kontroli miało wpływ na określenie warunków dopuszczalności ograniczeń wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Ponadto przeanalizowano akta polskich sądów powszechnych i zawarte w nich orzeczenia w sprawach o ochronę dóbr osobistych i tych wydanych w trybie wyborczym, co miało z kolei wpływ na ustalenie granic tej wolności.

Dzięki metodzie historycznej poddano analizie proces kształtowania się wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych na świecie i w Polsce.

Powyżej opisana metodologia badawcza zdeterminowała konstrukcję książki. Składa się ona z pięciu rozdziałów o rozbudowanej systematyce wewnętrznej.

W pierwszym rozdziale zdefiniowano wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Zostało to poprzedzone analizą kwestii terminologicznych dotyczących wolności wypowiedzi, wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych oraz samej instytucji kampanii wyborczej. Wolność wypowiedzi przedstawiono na gruncie filozoficznoprawnym oraz prześledzono proces jej pozytywizacji. Bazując na tej analizie, omówiono genezę wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych w perspektywie historycznoprawnej. Kampania wyborcza i jej elementy zostały omówione nie tylko z perspektywy nauk prawnych, ale również politologicznych.

W drugim rozdziale omówiono wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych w multicentrycznym systemie prawnym RP. Większość rozważań poświęcono została przedstawieniu tej wolności w Konstytucji RP, ale nie zabrakło też analizy wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych z perspektywy wybranych aktów międzynarodowej ochrony praw człowieka.

W trzecim rozdziale zanalizowano konstytucyjne determinanty ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Punktem wyjścia dla tych rozważań było omówienie podstawy prawnej upoważniania prawodawcy do ograniczania praw i wolności oraz warunków dopuszczalności ustanawiania takich ograniczeń, a w dalszej kolejności uwzględnienie tych rozważań w kontekście wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Rozdział ten stanowi podstawę do stworzenia katalogu najistotniejszych granic wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych w systemie prawnym RP.

Rozdziały czwarty i piąty poświęcone zostały omówieniu poszczególnych granic wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, gdzie kryterium odróżniającym jest moment ich obowiązywania. W czwartym rozdziale przedstawiono granice analizowanej wolności, które obowiązują co do zasady zawsze, ale w okresie kampanijnym zyskują na szczególnym znaczeniu (nazwano je *granicami ogólnymi*). W piątym rozdziale omówiono granice wolności wypowiedzi obowiązujące tylko podczas kampanii wyborczych (nazwano je *granicami szczególnymi*).

W książce uwzględniony został stan prawny na dzień 1 stycznia 2020 r.

Książka jest zaktualizowaną i zmienioną wersją rozprawy doktorskiej obronionej w listopadzie 2018 r. w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Publikując prezentowaną pracę, chciałbym podziękować za pomoc w wyborze bardzo aktualnej problematyki badawczej, inspirujące dyskusje i pomoc w doskonaleniu warsztatu naukowego mojemu promotorowi Panu Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu, Kierownikowi tej Katedry. Ostateczny kształt pracy jest też zasługą uwag poczynionych przez recenzentów w przewodzie doktorskim – Pana Profesora Jacka Sobczaka z Instytutu Prawa Wydziału Prawa Uniwersytetu SWPS w Warszawie oraz Pana Profesora Grzegorza Kryszenia z Katedry Prawa Konstytucyjnego i Systemów Politycznych Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, za co również Im chciałbym podziękować.

Rozdział I

Pojęcie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych

1. Wolność wypowiedzi

Rozważania należy zacząć od charakterystyki samego pojęcia wolności. Wolność jest, była i będzie przedmiotem badań przedstawicieli różnych gałęzi nauki, m.in. prawników, filozofów, politologów, teologów, historyków, socjologów czy psychologów. Analizę tego terminu utrudnia znacząco mnogość metodologii i różnic światopoglądowych, które mają istotny wpływ na wyniki badań. I. Berlin stwierdził, że istnieje około 200 odmiennych znaczeń tego pojęcia¹, wobec czego stworzenie jednej, uniwersalnej definicji jest zadaniem karkołomnym. Najogólniej można powiedzieć, że wolność to „niezależność jakiegoś podmiotu od jakiegokolwiek uwarunkowania”² albo „wartość autonomiczna sprowadzająca się do możliwości niezależnego podejmowania decyzji i ich realizacji”³, czy też „możliwość podejmowania według własnej woli takich działań, które nie są zakazane przez ustawodawcę”⁴. Także w ujęciu leksykalnym termin ten przysparza wielu problemów. Według jednego słownika języka polskiego oznacza „niezależność, niepodległość, swobodę, samodzielność”⁵, a inny notuje aż cztery znaczenia: „niezależność jednego państwa od innych państw, w sprawach wewnętrznych i stosunkach

1 Zob. I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności*, Warszawa 1991, s. 113.

2 Zob. np. J. Sobczak, *Wolność słowa w kampaniach wyborczych*, Toruń 2016, s. 5.

3 Zob. np. M. Augustyniak, *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2006, s. 13.

4 Zob. O. Górecki, *Wolność człowieka – doktrynalna analiza pojęcia normatywnego zawartego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] K. Skotnicki, K. Skłodowski, A. Michalak (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie zagadnienia ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Łódź 2016, s. 117 i n.

5 S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1968, s. 906.

zewewnętrznych”, „możliwość podejmowania decyzji zgodnie z własną wolą”, „życie poza więzieniem i zamknięciem” i „prawa obywateli wyznaczone przez dobro powszechne, interes narodowy i porządek prawny”⁶. Można jednak dokonać pewnej katalogizacji wolności i tym samym wyróżnić pewne jej rodzaje. W kontekście tej książki będą to: wolność jednostki oraz wolność wypowiedzi.

Wolność jednostki odnosi się do tej sfery otaczającej jednostkę, dzięki której zyskuje ona możliwość postępowania według własnej woli. Co do istoty wolność ta zakorzeniona jest nie w akcie prawnym, a w człowieczeństwie. Ma także charakter pierwotny w stosunku do wszystkich ludzkich uprawnień i w związku z tym jest źródłem pozostałych przysługujących jednostce praw i wolności⁷. W tym miejscu warto zauważyć, że mimo pozornego podobieństwa i wspólnego rodowodu pojęcia wolności i prawa nie są tożsame, chociaż często stosuje się je wymiennie. Prawa to uprawnienia jednostek wynikające z prawa w sensie przedmiotowym (z konstytucji, ustaw), które służą im do ochrony ich interesów. Wyróżnia się spośród nich: prawa wolnościowe, prawa równościowe i prawa nienależące do pozostałych dwóch grup. Prawa wolnościowe mają zapewnić jednostce warunki swobodnego rozwoju jej osobowości. Przeciwstawne do nich są prawa równościowe, które gwarantują różnicowanie pozycji jednostki w określonych sytuacjach. Wolności to z kolei uprawnienia niewynikające bezpośrednio z prawa w sensie przedmiotowym, a prawa potrzebne są jedynie do ustalenia ich granic⁸.

Wolność wypowiedzi jest jedną z wielu przyznanych jednostce wolności (wśród np. wolności do życia, wolności sumienia i wyznania, wolności myśli, wolności prowadzenia działalności gospodarczej czy wolności zawierania umów). Sam termin *wolność wypowiedzi* jest pewnym skrótem myślowym, który nie oddaje w pełni wielości związanych z nim zagadnień. Istotne jest rozwinięcie tego zagadnienia, także w kontekście innym niż teoretycznoprawny. W pierwszej kolejności należy zastanowić się nad leksykalnym znaczeniem wolności wypowiedzi. Według słownika frazeologicznego języka polskiego termin *wolność wypowiedzi* – tak jak *wolność republikańska*, *wolność obyczajów* czy też *wolność wyteśkniona* – stanowi związek frazeologiczny⁹. Według słownika języka polskiego *wolność wypowiedzi* to „prawo do swobodnego wypowiadania swoich myśli”. Natomiast samo słowo *wypowiedź* w ujęciu leksykalnym oznacza „ustne lub pisemne zabranie głosu w jakiejś sprawie”¹⁰.

6 Hasło: *wolność*, online: sjp.pwn.pl/sjp/wolnosc;2537405.html (dostęp: 11.06.2016).

7 Zob. np. W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka...*, s. 49–55.

8 B. Banaszak, *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 31–32; I. Malinowska, *Ochrona praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2009, s. 17–18.

9 Hasło: *wolność*, [w:] S. Skorupka (red.), *Słownik frazeologiczny języka polskiego*, t. II, Warszawa 2002, s. 601–602.

10 Hasło: *wypowiedź*, online: sjp.pwn.pl/szukaj/wypowied%C5%BA.html (dostęp: 11.06.2016). Bardzo szczegółowe rozważania, co jest wypowiedzią, a co nie (na gruncie teorii i filozofii prawa) zob.: L. Kendrick, *Free Speech as a Special Right*, „Philosophy & Public Affairs” 2017, nr 45, s. 97–100.

Należy pamiętać, że wolność wypowiedzi, jako element składowy wolności jednostki, nie jest jedynym terminem oznaczającym uzewnętrznianie swoich myśli czy przekonań. W stanowiskach doktryny charakterystyczne wydaje się posługiwanie terminami *wolność ekspresji*, *wolność słowa* oraz *wolność słowa i druku*. Wolność ekspresji jest synonimem wolności wypowiedzi. Może się to wydawać niezrozumiałe dla osoby dbającej o poprawność językową, bowiem według słownika języka polskiego *ekspresja* oznacza „wyrazisty i sugestywny sposób wyrażania uczuć”. Ekspresja nie jest więc tożsama z wypowiedzią, poglądem czy ideą, a może być jedynie pewną formą wypowiedzi lub formą wyrażenia poglądu nacechowaną sugestywnie bądź ekspresyjnie¹¹. Wolność słowa, rozumiana *sensu stricto*, nie jest synonimem wolności wypowiedzi. Odnosi się ona do wypowiedzi w formie werbalnej, ponieważ *słowo* oznacza „znak językowy mający jakieś znaczenie”, „wypowiedź ustną lub pisemną”, „obietnicę złożoną przez kogoś”, „dawniej – czasownik”¹². Z wolnością słowa w powyższym rozumieniu nie będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy podmiot namaluje obraz albo skomponuje utwór muzyczny. Jednakże współcześnie terminu tego używa się zamiennie z terminem *wolność wypowiedzi*. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że *wolność słowa* jest określeniem o wiele popularniejszym. Wynika to z faktu, że w XVIII i XIX w. wolność słowa była obecna w treści nowożytnych konstytucji, które – pomimo postępu techniki i pojawienia się nowych form uzewnętrzniania – pozostały niezmienione¹³. Wolność wypowiedzi identyfikuje się także z wolnością słowa i druku ze względu na obecność tej drugiej, wyrażonej *explicite*, w licznych nieobowiązujących już komunistycznych aktach prawnych¹⁴. Obecnie ten quasi-synonim wolności wypowiedzi jest już praktycznie nieużywany¹⁵.

Pomimo że wolność wypowiedzi pojawia się na kartach licznych aktów prawnych na całym świecie, należy podkreślić jej prawnonaturalny rodowód. Istnieje ona w sposób obiektywny i niezależny od pozytywnoprawnego ustanowienia jej przez jakąkolwiek normę prawną. Ponadto zwraca się uwagę, że wolność wypowiedzi

11 Jako przykład można zestawić obraz Edvarda Muncha *Krzyk* z obrazem *Mona Lisa* Leonarda da Vinci. Pierwszy z nich jest formą wypowiedzi niezwykle ekspresyjną, drugi zaś statyczną, bez widocznych oznak ekspresji. Skąd więc synonimiczne traktowanie wolności wypowiedzi i wolności ekspresji? Wynika to z niepoprawnego, zbyt dosłownego tłumaczenia pojęcia *freedom of expression*. Słowo *expression* w języku angielskim oznacza: *ways of saying what you think or showing how you feel using words or actions*, czyli mówienie tego, co się myśli, lub pokazywanie tego, co się czuje, za pomocą słów lub czynów. Zob. hasło: *expression*, online: dictionary.cambridge.org/dictionary/english-polish/expression (dostęp: 8.02.2018).

12 Hasło: *słowo*, online: sjp.pwn.pl/szukaj/s%C5%82owo.html (dostęp: 11.06.2016).

13 Zob. A. Biłgorajski, *Granice wolności wypowiedzi. Studium konstytucyjne*, Warszawa 2013, s. 75.

14 Tym pojęciem posługuje się chociażby art. 50 Konstytucji Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (zob. Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, tłum. S.R. Dobrowolski, Warszawa 1977).

15 Zob. m.in.: L. Wiśniewski, *Wolność słowa i druku*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław 1991, s. 680–714; M. Szczepaniak, *Wolność słowa i druku*, [w:] A. Łopatka (red.), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli w PRL*, Warszawa 1969, s. 94, 95; J. Bafia, *Prawo o wolności słowa*, Warszawa 1998, s. 4–38; A. Łopatka, *Prawo do swobodnego wyrażania opinii*, Warszawa 1993, s. 5 i n.

i związana z nią zdolność ludzkiej ekspresji stanowią element odróżniający człowieka od zwierząt. Wolność ta jest także przejawem funkcji kognitywnych mózgu oznaczających zdolność człowieka do odbierania, przetwarzania i wykorzystywania informacji płynących z otoczenia. Dzięki niej ludzie uzyskali możliwość porozumiewania się między sobą, a także tworzenia np. sztuki, nauki czy polityki, co stało się motorem postępu cywilizacyjnego¹⁶. Powyższe prawnonaturalne implikacje wolności wypowiedzi potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, na przykład w uchwale z dnia 2 marca 1994 r., gdzie stwierdzono, że „wolność słowa stanowi jedno z podstawowych praw człowieka, przysługujących w naturalny sposób każdej jednostce ludzkiej”¹⁷. W kolejnych orzeczeniach Trybunał konstatuje, że konstytucyjna wolność słowa jest jednym z przejawów wolności człowieka, wolności przysługującej każdemu człowiekowi od urodzenia i wywodzącej się z istoty natury człowieka, którą prawo pozytywne powinno uwzględniać¹⁸. Konsekwencją tego jest stwierdzenie o nieabsolutnym charakterze wolności wypowiedzi, co z kolei wynika z zasady wolności jednostki. Niedopuszczalne jest, by jednostka X, korzystając z wolności wypowiedzi, naruszała inną wolność o tej samej randze, przysługującą jednostce Y. Trybunał Konstytucyjny potwierdził to w przywołanej powyżej uchwale, uznając, że: „Rolą unormowań konstytucyjnych jest potwierdzenie istnienia tej wolności, określanie jej podstawowych aspektów oraz ustanawianie niezbędnych gwarancji koniecznych ograniczeń [...]. Wolność słowa, podobnie jak inne prawa jednostki, nie ma charakteru absolutnego i może być poddawana koniecznym ograniczeniom”¹⁹.

Proces pozytywizacji wolności słowa rozpoczął się już w epoce oświecenia, przede wszystkim we Francji, a związany był z teorią umowy społecznej, której wersję przedstawił J.J. Rousseau w traktatach zatytułowanych *Umowa społeczna*. Teoria ta zakładała, że w miarę rozwoju cywilizacyjnego ludzie porzucili stan natury i związane z nim prawa naturalne i, poprzez zawarcie między sobą umowy społecznej, stworzyli społeczeństwo. Następnie społeczeństwo to zawarło umowę z państwem, przekazując mu uprawnienia władcze, w zamian otrzymując z jednej strony ochronę praw jednostek (m.in. życia, zdrowia), a z drugiej wolności – w tym wolność wypowiedzi. Nie świadczyło to o rezygnacji z praw natury, ale o zapewnieniu im gwarancji formalnych²⁰.

Pierwszym aktem prawnym rangi konstytucyjnej, który przewidywał wolność wypowiedzi, była Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela, uchwalona 26 sierpnia 1789 r. i nadal aktualna jako element Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.²¹ Chronologicznie drugim przypadkiem konstytucjonalizacji

16 Zob. R.L. Maddex, *The U.S. Constitution A to Z*, Washington D.C. 2008, s. 444–445.

17 Zob. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 2 marca 1994 r., W 3/93, teza II.1.A.

18 Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2007 r., P 1/06, teza III.2.1; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 2008 r., SK 52/05, teza III.1.

19 Uchwała TK z 2 marca 1994 r., W 3/93, teza II.1.A.

20 Zob. np. R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2008, s. 22, 23.

21 Art. XI Deklaracji stwierdza, że „Swobodne wyrażanie myśli i poglądów jest jednym z najcenniejszych praw Człowieka: każdemu Obywatelowi przysługuje więc wolność słowa,

tej wolności jest Pierwsza Poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych, która została uchwalona 25 września 1789 r., a weszła w życie 15 grudnia 1791 r.²² Należy jednak podkreślić, że dwie wcześniejsze amerykańskie konstytucje stanowe (Konstytucja Massachusetts z 1780 r.²³ oraz Konstytucja New Hampshire z 1784 r.²⁴), uchwalone kilka lat przed Deklaracją, zawierały w swojej treści normy regulujące tę wolność²⁵. Z uwagi na fakt, że są one źródłem prawa tylko na poziomie stanowym, a nie krajowym, nie można traktować ich synonimicznie do konstytucji w rozumieniu najważniejszego aktu prawnego w całym państwie²⁶. Mimo wszystko, świadczy to o silnym zakorzenieniu wolności wypowiedzi w amerykańskim systemie prawnym, a „francuskie pierwszeństwo” w konstytucjonalizacji tej wolności zapewniły jedynie pewne zdarzenia – np. rewolucja francuska. Z kolei jako trzecia kwestię wolności wypowiedzi regulowała Konstytucja Królestwa Norwegii z 17 maja 1814 r.²⁷ Z późniejszych aktów o tym charakterze wypada wskazać art. 8 Karty Konstytucyjnej Ludwika XVIII, okrojowanej 4 czerwca 1814 r.²⁸, art. 13 Ustawy Zasadniczej Państwa z 21 grudnia 1867 r. o powszechnych prawach obywateli reprezentowanych w Radzie Rzeszy królestw i krajów²⁹ oraz § 10 Aktu

pisma i druku, a odpowiada tylko za nadużycie tej wolności w przypadkach określonych w ustawie”. Zob. *Konstytucja Francji*, wyd. 2 uaktual., tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2003, online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html (dostęp: 31.01.2018).

22 Według I Poprawki żadna ustawa Kongresu nie może wprowadzić religii ani zabronić swobodnego praktykowania jej, ograniczać wolności słowa lub prasy ani prawa ludu do spokojnych zgromadzeń lub do składania naczelnym władzom petycji o naprawienie krzywd. Zob. *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, tłum. A. Pułło, Warszawa 2002, online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html (dostęp: 30.01.2018).

23 *The Constitution of the Commonwealth of Massachusetts, 1780: A Declaration of the Rights of the Inhabitants of the Commonwealth of Massachusetts*, online: malegislature.gov/Laws/Constitution (dostęp: 17.03.2018).

24 *The Constitution of New Hampshire, 1784: Bill of Rights. Article I*, online: en.wikisource.org/wiki/New_Hampshire_Constitution (dostęp: 17.03.2018).

25 Szerzej o historii wolności wypowiedzi w amerykańskim konstytucjonalizmie piszą: L.W. Levy, *Freedom of Speech and Press in Early American History. Legacy of Suppression*, New York 1963; C. Spillenger, *David M. Rabban and the Libertarian Tradition That Time Forgot*, „Law & Social Inquiry” 2001, nr 26, s. 209 i n.

26 Zob. I. Kraśnicka, A. Ludwikowska, *Wprowadzenie do systemu prawa Stanów Zjednoczonych*, Toruń 2012, s. 94.

27 Zgodnie z § 100 tej Konstytucji: „Istnieje wolność prasy. Nikt nie może być ukarany za napisany tekst, niezależnie od jego treści, oddany do druku lub publikacji, chyba że świadomie i jawnie przejawia sam lub namawia innych do niepostuszeństwa wobec prawa, lekceważenia religii, moralności lub konstytucyjnych władz, sprzeciwia się ich nakazom albo wysuwa fałszywe i oszczercze oskarżenia przeciwko komukolwiek. Każdemu wolno wypowiadać własną opinię o administracji państwowej lub na jakikolwiek inny temat”. Zob. *Konstytucja Królestwa Norwegii*, tłum. J. Osiński, Warszawa 1996, online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/norwegia.html (dostęp: 30.01.2018).

28 Zob. np. M. Szczaniecki, *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej, cz. I: Teksty do historii burżuazyjnego prawa nowożytnego*, Warszawa 1972, s. 123–126, za: A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 20.

29 Zob. *Konstytucja Austrii*, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004, online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/austria.html (dostęp: 8.02.2018).

o Formie rządów Finlandii z 17 lipca 1919 r.³⁰ W polskich ustawach konstytucyjnych wolność wypowiedzi regulował najpierw art. 104 Konstytucji marcowej³¹, później art. 5 ust. 2 Konstytucji kwietniowej³², a po wojnie art. 71 Konstytucji PRL³³, zwanej także „stalinowską” lub „lutową”. Wolność wypowiedzi jest także obecna w dokumentach międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka o zasięgu zarówno uniwersalnym, jak i regionalnym. Warto wskazać m.in. na art. 19 w zw. z art. 28 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r.³⁴, art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³⁵, art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³⁶, art. 11 Karty Praw

30 Zob. np. D. Michalski, *Akt o Formie rządów z 1919 roku – pierwsza konstytucja niepodległej Finlandii*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2016, nr XIX.

31 Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267, ze zm.).

32 Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. nr 30, poz. 227).

33 Ustawa z 22 lipca 1952 r. – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1952 r. nr 33, poz. 232, ze zm.).

34 Zgodnie z art. 19 w zw. z art. 28 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice, a w korzystaniu z tego prawa człowiek podlega ograniczeniom, które są ustalone przez prawo, wyłącznie w celu uczynienia zadość słusznym wymogom moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu demokratycznego społeczeństwa. Zob. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona 10 grudnia 1948 r. w Paryżu, online: www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (dostęp: 11.08.2016).

35 „Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. [...] Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”. Zob. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5, 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (t.j. Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284).

36 „Każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru. Realizacja tych praw może podlegać ograniczeniom, które powinny być jednak wyraźnie przewidziane przez ustawę, i które są niezbędne w celu poszanowania praw i dobrego imienia innych, ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia i moralności publicznej”. Zob. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku z dnia 16 grudnia 1966 r. (t.j. Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167).

Podstawowych Unii Europejskiej³⁷ oraz podobne postanowienia obecne w innych dokumentach międzynarodowych, tj. w Amerykańskiej Deklaracji Praw i Obowiązków Człowieka z dnia 2 maja 1948 r.³⁸, w Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 22 listopada 1969 r.³⁹, w Afrykańskiej Karcie Praw Człowieka i Ludów z 26 czerwca 1981 r.⁴⁰, w Arabskiej Karcie Praw Człowieka z 22 maja 2004 r.⁴¹, w Konwencji o prawach dziecka z 20 listopada 1989 r.⁴², w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r.⁴³

Wynika z tego, że proces regulowania wolności wypowiedzi składa się zawsze z elementów uniwersalnych, a więc ustalenia katalogu podmiotów, którym ona przysługuje („każdy”, „każdy obywatel”, „człowiek”), określenia jej treści („prawo do wolności opinii i wyrażania jej”, „prawo do swobodnego wyrażania opinii”, „wolność wyrażania swoich poglądów”) i ustanowienia jej ograniczeń (np. „o ile przez to nie narusza przepisów prawa”, „może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym”). Świadczy to o przyjęciu uniwersalnego, ogólnego modelu ochrony wolności wypowiedzi, który wraz z rozwojem cywilizacyjnym podlega jednak pewnej ewolucji. Przykładem na to są chociażby wymienione w powyższych aktach prawnych rozmaite formy przekazu wypowiedzi, takie jak słowo, pismo, druk, zgromadzenia, pochody, manifestacje czy wreszcie media.

Ustalenia te pozwalają na stwierdzenie, że tak szerokie unormowanie wolności wypowiedzi powoduje pewne zróżnicowanie w sposobie jej opisywania. Artur Biłgorajski nazywa ten proces „klasyfikacją wolności wypowiedzi”⁴⁴, H. Zięba-Załučka

37 Artykuł 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej stanowi natomiast, że każdy ma prawo do wolności wypowiedzi, które obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Ponadto szanuje się wolność i pluralizm mediów. Artykuł 52 Karty stanowi, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Ograniczenia są możliwe, ale wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście realizują cele interesu ogólnego uznawane przez Unię lub wynikają z potrzeby ochrony praw i wolności innych osób z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności. Zob. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej 2007/C 303/01 (Dz.U. UE. C. z 2007 r. nr 303, poz. 1, ze zm.).

38 Amerykańska Deklaracja Praw i Obowiązków Człowieka, uchwalona w 1948 r. w Bogocie, online: hrlibrary.umn.edu/oasinstr/zoas2dec.htm (dostęp: 11.08.2016).

39 Amerykańska Konwencja Praw Człowieka uchwalona 22 listopada 1969 r. w San Jose, online: hrlibrary.umn.edu/oasinstr/zoas3con.htm (dostęp: 11.08.2016).

40 Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów uchwalona 26 czerwca 1981 r. w Nairobi, online: www.achpr.org/instruments/achpr/ (dostęp: 11.08.2016).

41 Arabska Karta Praw Człowieka uchwalona 22 maja 2004 r. w Tunisie, online: hrlibrary.umn.edu/instree/loas2005.html?msource=UNWDEC19001&tr=y&aid=3337655 (dostęp: 11.08.2016).

42 Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Nowym Jorku dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. nr 120, poz. 526, ze zm.).

43 Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.).

44 Zob. A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 79.

mówi o „przejawach wolności wypowiedzi”⁴⁵, J. Sadowski o „rodzajach wolności wypowiedzi”⁴⁶, E. Barendt o „specjalnych kontekstach wolności wypowiedzi”⁴⁷, E. Goldberg o „kategoriach wolności wypowiedzi”⁴⁸, a I.C. Kamiński o „typach wolności wypowiedzi”⁴⁹. W konsekwencji autorzy ci wyróżniają m.in. wolność wypowiedzi w sprawach mających publiczne znaczenie, wypowiedzi artystycznej, wypowiedzi komercyjnej, w wojsku i policji, postępowaniu sądowym czy debacie politycznej. W ocenie autora książki stwierdzenie, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych jest po prostu jednym z „rodzajów” lub „kategorii” wolności wypowiedzi, byłoby daleko idącym uproszczeniem. Dlatego należy dokonać pewnego usystematyzowania jej przejawów i sięgnąć do definicji wypowiedzi, formułowanej w naukach o komunikologii. W tym znaczeniu *wypowiedź* to „tworzona, postrzegana zmysłowo oraz analizowana i przetwarzana przez uczestników aktów komunikacji jednostka wyrażania, stanowiąca pewną całość, wyróżnialną z otoczenia”⁵⁰. Konieczne doprecyzowanie znaczenia terminu *wypowiedź* musi odbywać się z perspektywy elementów tego aktu komunikacji, dlatego przyjęto podział wolności wypowiedzi w kontekście procesu komunikacji, który jest zbiorem wszystkich elementów składających się na wypowiedź w znaczeniu całości semantycznej⁵¹. Na potrzeby książki nazwano go *procesem wypowiedzi*⁵². Składają się na niego następujące elementy: forma wypowiedzi, przedmiot wypowiedzi, kontekst wypowiedzi oraz podmioty wypowiedzi – nadawca i odbiorca. Wszystkie one współgrają ze sobą, a połączone w jedno tworzą proces wypowiedzi⁵³.

45 Zob. H. Zięba-Załucka, *Prawo do swobody wypowiedzi w prawie międzynarodowym i prawie polskim (na tle sporów o interes publiczny/demokrację polityki)*, [w:] K. Skotnicki, K. Skłodowski, A. Michalak (red.), *Zagadnienia...*, s. 523.

46 Zob. J. Sadowski, Art. 54, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: Art. 1–86, Warszawa 2016, s. 1283.

47 Zob. E. Barendt, *Freedom of Speech*, Oxford 2007, s. 475.

48 Zob. E. Goldberg, *Free Speech Consequentialism*, „Columbia Law Review” 2015, nr 116, s. 703–705.

49 Zob. I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010, s. 805.

50 Zob. J. Fras, *Podstawy identyfikacji i typologii wypowiedzi w mediach masowych*, [w:] E. Kulczycki, M. Wendland (red.), *Komunikologia. Teoria i praktyka komunikacji*, Poznań 2012, s. 14–15.

51 Tamże.

52 Zaprezentowany „proces wypowiedzi” był wzorowany na „procesie komunikacji” przedstawionym przez B. Dobek-Ostrowską w: B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2006, s. 64–67.

53 Forma wypowiedzi jest rozumiana jako droga (kanał) jej przekazu, środek jej transportu od nadawcy w stronę odbiorcy. W związku z postępem technologicznym środki przekazu i komunikacji międzyludzkiej uległy znaczącej ewolucji. Ich mnogość sprawia, że forma wypowiedzi uległa i wciąż ulega nieustannej modernizacji. W związku z tym można wyróżnić trzy uniwersalne środki wspólnie składające się na jej formę. Są to środki prezentacji, reprezentacji i transmisji. Środki prezentacji to sposoby wyrażania poglądów. Wyróżnia się dwa sposoby wyrażania: werbalny oraz niewerbalny. Środki reprezentacji powstają na skutek współdziałania środków służących do rejestracji (np. papier, pendrive, plótino) i środków, na których dokonuje

2. Historycznoprawna geneza wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych

Kampania wyborcza istnieje w zasadzie dopiero od XIX wieku⁵⁴. Jej powstanie wy-
powiążane jest z wykształceniem się idei demokracji pośredniej (przedstawicielskiej),

się rejestracji (np. kamera, komputer). Na skutek ich połączenia powstają środki reprezentacji, rozumiane jako forma wypowiedzi w wąskim znaczeniu, np. artykuł, obraz, film. Ostatnią grupę stanowią środki transmisji, które umożliwiają przenoszenie wypowiedzi z poprzednich dwóch grup na odległość. Wpływają też one znacząco na treść samej wypowiedzi. Wśród nich możemy wyróżnić: prasę, telewizję, internet, radio, telefonię komórkową. Na tej podstawie można wyróżnić różne rodzaje wolności wypowiedzi: werbalną, niewerbalną, na piśmie, na komputerze, w prasie, w telewizji, w internecie, w filmie. Przedmiot wypowiedzi (treść, temat) zajmuje podstawowe miejsce w procesie wypowiedzi. Liczba przedmiotów wypowiedzi jest nieskończona. Można mówić o wolności wypowiedzi o treści: ocennej, o faktach, religijnej, światopoglądowej, filozoficznej, politycznej, wyborczej, naukowej, komercyjnej, satyrycznej, dziennikarskiej. Kontekst wypowiedzi to inaczej okoliczności i warunki, w których odbywa się proces wypowiedzi. Podobnie jak w przypadku przedmiotu wypowiedzi, można powiedzieć, że istnieje nieskończenie wiele kontekstów, w jakich zasada wolności wypowiedzi jest realizowana. Wpływają na to tzw. aspekty kontekstu komunikowania, które, połączone w całość, mogą spowodować powstanie kontekstu. Wyróżnia się m.in. aspekt fizyczny (wyznacza go otoczenie, temperatura, światło, miejsce geograficzne), historyczny (zależny od okresu historii ludzkości), psychologiczny (sposób, w jaki uczestnicy procesu wypowiedzi postrzegają się nawzajem, np. życzliwość lub jej brak, formalność, empatia) oraz kulturowy (system wiedzy łączący wierzenia, wartości, symbole i zachowania znane tylko zamkniętej zbiorowości). Powyższe aspekty w dowolnych konfiguracjach mogą tworzyć różne konteksty procesu wypowiedzi, które mają znaczący wpływ na kształt całego procesu. Można więc wyszczególnić wolność wypowiedzi publiczną, prywatną, w mieście, na wsi, w Polsce, na świecie, w rodzinie, na przyjęciu, w debacie politycznej, w kampanii wyborczej, w wyborach, w mediach, w kościele, w wojsku, na uczelniach wyższych, w szkole podstawowej. Podmiot wypowiadający się (nadawca) to pewna rola przypisana uczestnikowi procesu wypowiedzi polegająca na tym, że to on uzewnętrznia swoje myśli. Charakteryzując go, należy wziąć pod uwagę m.in. jego osobiste doświadczenia, wartości, nastroje, wykonywany zawód, stosunek do innych, płeć. Z kolei podmiot odbierający wypowiedź (odbiorca) pełni rolę uczestnika procesu, który został świadomie lub nieświadomie związany z treścią tej wypowiedzi. Przyjmując te kryteria, można wyróżnić wypowiedź kierowaną do np. kobiety, mężczyzny, dziecka, kandydata, polityka, adwokata, sędziego, księdza, lekarza, dziennikarza, przedsiębiorcy, pracodawcy, pracownika – i przez nich odbieraną (por. tamże, s. 64–67).

54 Warto zauważyć, że w pewnym sensie kampania obecna była w starożytności, tj. w Rzymie czasów republiki. Mniej więcej w II w. p.n.e. obok patrycjuszy (elita) i plebejuszy (reszta ludności Rzymu) ukonstytuował się trzeci stan – ekwici, ludzie z niższych warstw społecznych, którzy dorobili się majątku na handlu i stali się jakby stanem pośrednim, niższym niż patrycjusze, ale ponad plebejuszami. Ponadto liczne podboje nowych ziem przyniosły masowy napływ pochodzącej z nich ludności, także osób wysoko urodzonych. Był to początek ostrej walki politycznej o wpływy. Następstwem reform braci Tyberiusza i Gajusza Grakchów było pojawienie się „frakcji”, czyli odmiany dzisiejszych partii politycznych. W konsekwencji zaczął się formować świat ówczesnej polityki: powstała pierwsza gazeta „Diurna Orbis” i kształtowała się pierwsza kampania wyborcza. Ze względu na występującą w republice rzymskiej demokrację bezpośrednią kampanię wyborczą prowadzono na zgromadzeniach tzw. komicjach i koncyliach. Kandydaci przedstawiali na nich swoje kandydatury, które Kwintus

pierającej idee absolutystyczne, autorytarne. Demokracja przedstawicielska stanowi we współczesnych państwach ustrój dominujący, opierający się na pośrednim podejmowaniu decyzji państwowych przez obywateli. Ta pośredniość polega na tym, że obywatele wybierają przedstawicieli, którzy następnie reprezentują swoich wyborców i podejmują za nich czynności mające wpływ na kształt państwa. Od demokracji pośredniej⁵⁵ należy odróżnić demokrację bezpośrednią, w której obywatele sami podejmują czynności kształtujące państwo, nie obierając żadnego przedstawiciela.

Do najistotniejszych i wskazywanych przez przedstawicieli nauki przyczyn rozwoju demokracji pośredniej, a w konsekwencji kampanii wyborczej, należą przede wszystkim: przyznanie praw wyborczych coraz liczniejszym grupom społecznym, wzmocnienie parlamentaryzmu, profesjonalizacja polityki poprzez tworzenie partii politycznych oraz postęp technologiczny w dziedzinie środków masowego komunikowania⁵⁶.

Proces stopniowego przyznawania coraz większym grupom ludności praw wyborczych ma swoje korzenie w roku 1848 i Wiośnie Ludów, kiedy to demokracja przedstawicielska (oparta na cenzusach wyborczych) zaczęła powoli zanikać. W demokracji cenzusowej o wyborze przedstawicieli mających wpływ na kształtowanie państwa decydowały tylko te grupy, które spełniały pełne kryteria zwane cenzusami. Termin ten ma źródłosłów w języku łacińskim (*census* – ocena, spis) i oznacza „kwalifikacje obywatela ze względu na wykształcenie, wiek, wyznanie, płeć i in., warunkujące jego uprawnienia wyborcze [...]”⁵⁷. K. Skotnicki wskazuje, że w przeszłości najpowszechniejszymi cenzusami były: cenzus płci, majątkowy, wykształcenia, rasy, koloru skóry, klasowy, wyznania i zawodowy⁵⁸. Na przykład w Anglii, przed reformami z XIX w., prawo wyborcze w hrabstwie przysługiwało jedynie mężczyznom posiadającym na własność grunt o wartości minimum 40 szylingów⁵⁹. Z kolei Francja jako pierwsza wprowadziła w 1848 r. powszechne

Tulliusz Cynceron (brat Marka Tulliusza Cyncerona) określił mianem „występów politycznych”. Napisał on także ówczesny poradnik wyborczy, w którym zawarł główne założenia kampanii. Stwierdzał, że jest to szczególnie proces polityczny, gdzie rządzą reguły poza nim odrzucane i krytykowane, tj. schlebienie, bratanie się z plebsem, oferowanie rozmaitych korzyści. Zobowiązania wyborcze, tak chętnie udzielane, stały się tylko elementem zdobywania głosów i nie miały charakteru wiążącego. W 27 r. p.n.e. Gajusz Oktawiusz otrzymał od Senatu tytuł augusta i zniósł ustrój republiki, wprowadzając pryncypat, w którym nie było już miejsca na kampanie wyborcze w powyższym kształcie (zob. np. M. Nieć, *Komunikowanie polityczne w nowoczesnym państwie*, Warszawa 2013, s. 100–136).

55 Współcześnie ten model demokracji panuje w Szwajcarii, choć w praktyce jest bardzo trudny do realizacji. W Polsce i innych państwach demokracji pośredniej zachowały się niektóre idee demokracji bezpośredniej, np. referendum (tamże, s. 100–136).

56 Tamże.

57 Zob. np. hasło: *census*, online: sjp.pwn.pl/sjp/census;2447549.html (dostęp: 8.02.2018).

58 Zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym*, Łódź 2000, s. 31–78.

59 W konsekwencji na 10 mln obywateli do głosowania uprawnionych było około 240 tys. (2%). Warto zauważyć ponadto, że ci ostatni mogli dokonać wyboru zaledwie 200 spośród 550 mandatów w Izbie Gmin. Pozostała liczba była obsadzana przez lokalnych notabli. W niektórych

prawo wyborcze, a w ślad za nią zrobiły to Anglia w roku 1867 i 1870, Rzesza Niemiecka w 1871 i Belgia w 1883. Co więcej, w późniejszych latach (XX w.) prawa wyborcze zostały rozpowszechnione także wśród kobiet. Dawne, wąskie polityczne koterie i kluby posiadające monopol na wybór reprezentantów znikają. Pojawia się nowy elektorat, zwany „wyborcą masowym”, który zaczyna aktywnie uczestniczyć w życiu politycznym, w tym również w kampanijnym⁶⁰.

Kolejnym zjawiskiem potrzebnym do ukształtowania się kampanii wyborczej był wzrost znaczenia parlamentu kosztem monarchii i w konsekwencji upowszechnienie ustroju republikańskiego albo monarchii konstytucyjnej. Do XVII w. pozycja monarchy w Europie Zachodniej była bardzo silna, jednak począwszy od XVIII w., obserwuje się powolny spadek znaczenia tej instytucji, a wraz z nim zanikanie ustrojów o charakterze absolutystycznym na rzecz władzy bardziej demokratycznej i proklamowania republiki. Do zmian tych przyczyniły się m.in. rozwój handlu, ideały oświeceniowe, wzrost pozycji burżuazji i klasy średniej oraz pogłębiające się nierówności społeczne między monarchą a poddanymi. Zjawiska te doprowadziły w 1789 r. do wybuchu rewolucji francuskiej, która stała się symbolem przemian polityczno-społecznych w Europie i na świecie. Stopniowy wzrost pozycji parlamentu i wdrażanie koncepcji trójpodziału władzy spowodowały podział sceny politycznej. Zaczęto tworzyć ugrupowania reprezentujące różne poglądy na sprawy społeczne i gospodarcze, zwane później partiami politycznymi (lewica, prawica). W XX w. wypracowały one silną pozycję i stały się głównymi organizatorami kampanii politycznej i wyborczej⁶¹.

Pojawienie się środków masowego przekazu (prasy, radia, telewizji i w końcu internetu) doprowadziło do całkowitej zmiany charakteru kontaktów między rządzącymi a rządzonymi. Od występujących już w starożytności bezpośrednich form kontaktu, takich jak wiece, komicje, koncylia, sejmiki czy zgromadzenia, stopniowo przechodzi się do kontaktów pośrednich, nacechowanych mniej emocjonalnie, ale mających przede wszystkim większą siłę oddziaływania. Najstarszym środkiem masowego przekazu jest prasa, jej obecność odnotowano już w II w. p.n.e. w Chinach. Ale upowszechniła się dopiero w XVI–XVIII w., przybierając formę magazynów, czyli gazet wydawanych periodycznie. Radio, jako przekaznik informacji za pomocą fal elektromagnetycznych, stało się popularne w XX w. Początkowo służyło do przekazywania znaków alfabetu Morse’a, potem zaś dźwięku. Następnie, już w 1928 r., odbyła się pierwsza transmisja telewizyjna, która oprócz dźwięku przekazywała też obraz. Jednak ze wszystkich środków masowego przekazu niewątpliwie największy wpływ na kształt XXI w. ma internet. Ta sieć połączeń między komputerami sprawiła, że każdy użytkownik może być zarówno odbiorcą, jak

regionach, tzw. miastach zgniłych (*rotten boroughs*), dochodziło do nadzwyczajnych anomalii wyborczych. Powszechne były przypadki, że lokalny lord płynął łódką na wody przylegające do jego ziem i ogłaszał, kto został reprezentantem do Rady Gmin (zob. tamże).

60 Zob. M. Nieć, *Komunikowanie...*, s. 100–136.

61 Tamże.

i nadawcą przekazu. Jest w stanie przesyłać i odbierać informacje co do zasady bez jakichkolwiek ograniczeń.

Przedstawione powyżej procesy historyczne nie doprowadziły jednak do konstytucjonalizacji kampanii wyborczych w państwach europejskich ani nawet w Stanach Zjednoczonych. Kwestie związane z ich uregulowaniem stanowią zasadniczo materię ustawową⁶². Za wyjątek od tej zasady można uznać np. Konstytucję Szwajcarii z 18 kwietnia 1999 r.⁶³, która w art. 34 ust. 2 stanowi, że gwarancja praw politycznych przyznanych jednostkom chroni swobodne kształtowanie woli. W ocenie autora opracowania pojęcie swobodnego kształtowania woli należy rozumieć szeroko, jako zarówno swobodę wyrażenia woli przez głosowanie, jak i uczestniczenie w agitacji wyborczej. Ponadto Konstytucja Malty z 21 września 1964 r.⁶⁴ w art. 56 ust. 2 przewiduje, że wybór członków Izby Reprezentantów powinien być wolny od praktyk nielegalnych lub korupcyjnych i od obcego oddziaływania oraz narzuca na Komisję Wyborczą obowiązek powstrzymania wyboru, jeśli istnieją uzasadnione podstawy, by sądzić, że w związku z wyborami dopuszczono się naruszeń, które miałyby tak rozległe skutki, że mogłyby wpłynąć na wynik tych wyborów. A. Rakowska-Trela zasadnie wskazuje, że powyższa regulacja jest równoważna z zakazem prowadzenia agitacji wyborczej w niedozwolony sposób i przewiduje skutki takiego postępowania. Jako przykład należy także podać Konstytucję Portugalii z 2 kwietnia 1976 r., która jako jedyna w państwach europejskich odwołuje się bezpośrednio do kampanii wyborczej poprzez stwierdzenie, że „kampanie wyborcze rządzą się zasadami wolności propagandy, równości szans i równości traktowania wszystkich kandydatów”⁶⁵. Ta ostatnia regulacja zasługuje na szczególne podkreślenie, albowiem jest jedyną w europejskim konstytucjonalizmie normą, która literalnie stanowi o wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, nazywając ją „propagandą”. Jednak wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych można wywieść *explicite* z postanowień innych konstytucji i dokumentów międzynarodowych, co zostanie pokazana poniżej. Warto dodatkowo wskazać, że niektóre konstytucje na świecie odwołują się wprost do kampanii wyborczych. Można je podzielić na dwie grupy. Pierwszą stanowią te konstytucje, które zawierają normy zobowiązujące organy państwa do zagwarantowania możliwości przeprowadzenia zgodnej z prawem kampanii (art. 23 ust. 7 Konstytucji Bhutanu z 2008 r.⁶⁶, art. 91

62 Zob. np. brytyjski Representation of the People Act 1983, online: www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/106 (dostęp: 30.03.2018), czy też amerykańską Federal Election Campaign Act, online: transition.fec.gov/law/feca/feca.pdf (dostęp: 30.03.2018).

63 Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej, tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.html (dostęp: 8.02.2018).

64 *Konstytucja Malty*, tłum. J. Winczorek, Warszawa 2007, online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/malta.html (dostęp: 8.02.2018).

65 *Konstytucja Republiki Portugalskiej*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000, online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia-s.html (dostęp: 8.02.2018).

66 Zob. online: aceproject.org/ero-en/regions/asia/BT/bhutan-constitution-2007/view (dostęp: 5.04.2018).

pkt f Konstytucji Burundi z 2005 r.⁶⁷, art. 116 ust. 2 pkt a Konstytucji Seszeli⁶⁸). Drugą stanowią te, które zawierają normy przyznające jednostkom prawo do ubiegania się o urząd lub wstępu do partii politycznej i prawo do prowadzenia kampanii wyborczej (ang. *to campaign to be elected, to campaign for a candidate*). Do takich konstytucyjnych norm należą przykładowo: art. 20 Konstytucji Erytrei z 1997 r.⁶⁹, art. 40 ust. 1 pkt b Konstytucji Malawi z 1994 r.⁷⁰, art. 23 ust. 1 pkt c Konstytucji Republiki Fidżi z 2013 r.⁷¹, art. 38 ust. 3 pkt c Konstytucji Kenii z 2008 r.⁷², art. 19 ust. 1 pkt c Konstytucji Republiki Południowej Afryki z 1996 r.⁷³

Z kolei wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych znajduje się we wszystkich konstytucjach i aktach międzynarodowej ochrony praw człowieka, gdzie uregulowana została wolność wypowiedzi w znaczeniu ogólnym. Jak wspomniano, treść wolności wypowiedzi, podmioty, którym wolność ta przysługuje, oraz jej granice, opisane na przykładzie powyżej omawianych aktów prawnych, są tak pojemne, że bezsprzecznie można je zastosować do kampanii wyborczych. Ogólne sformułowania przypisujące każdej jednostce wolność wypowiedzi, która podlega pewnym ograniczeniom, można utożsamiać z zasadą swobody rywalizacji wyborczej. Ta zasada prawa wyborczego polega m.in. na nieskrępowanej działalności agitacyjnej mającej na celu dotarcie do wszystkich konkurencyjnych partii i kandydatów, prowadzenie działalności agitacyjnej możliwie w każdej formie, w terminach i z użyciem różnorodnych metod (oczywiście w granicach obowiązującego prawa), a także prowadzenie debaty przedwyborczej w ramach pluralizmu poglądów oraz nieistnienia cenzury i dyskryminacji⁷⁴.

Zasadnicze znaczenie dla procesu pozytywizacji wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych miała konstytucjonalizacja zasady wolnych wyborów, której składnikiem jest m.in. swobodna rywalizacja uczestników kampanii wyborczych. G. Kryszewski dokonał wyczerpującej analizy tej zasady i stwierdził, że jest ona elementem wielu konstytucji, tak europejskich, jak i międzynarodowych⁷⁵.

67 Zob. online: aceproject.org/ero-en/regions/africa/BI/burundi-constitution-2005-english/view (dostęp: 5.04.2018).

68 Zob. online: aceproject.org/ero-en/regions/africa/SC/seychelles-constitution-2011/view (dostęp: 5.04.2018).

69 Zob. online: aceproject.org/ero-en/regions/africa/ER/eritrea-constitution-of-may-23-1997/view (dostęp: 5.04.2018).

70 Zob. online: aceproject.org/ero-en/regions/africa/MW/malawi-constitution-1994/view (dostęp: 5.04.2018).

71 Zob. online: aceproject.org/ero-en/regions/pacific/FJ/fiji-constitution-2013/view (dostęp: 5.04.2018).

72 Zob. online: aceproject.org/ero-en/regions/africa/KE/the-constitution-of-kenya-2010/view (dostęp: 5.04.2018).

73 Zob. online: aceproject.org/ero-en/regions/africa/ZA/south-africa-electoral-act-2010/view (dostęp: 5.04.2018).

74 Zob. np. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 193.

75 Szerzej zob. tamże, s. 61–64.

Na podkreślenie zasługuje jednak przede wszystkim zasada wolnych wyborów, wprowadzona do dokumentów praw człowieka i określona w nich w sposób szeroki. Obecna jest przede wszystkim w art. 25 MPPOiP, zgodnie z którym każdy obywatel ma m.in. prawo i możliwości, bez nieuzasadnionych ograniczeń, do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem przedstawicieli oraz do korzystania z praw wyborczych w wyborach gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli. Ponadto zasadę tę zawiera art. 3 Protokołu dodatkowego do EKPCz, zgodnie z którym strony mają obowiązek organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu i w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego. Z powyższych przykładów nie wynika wprost szczególne znaczenie tej zasady dla wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Sformułowanie *swobodne wyrażenie woli*, pojawiające się w obu aktach, oznacza przecież wyrażenie woli w dniu głosowania, a nie przejaw rywalizacji przedwyborczej. Na inne rozumienie tego terminu wskazuje Komentarz Ogólny do art. 25 MPPOiP⁷⁶, gdzie stwierdza się, że „wolność słowa, zgromadzeń i zrzeszania się są niezbędnymi warunkami skutecznego korzystania z praw wyborczych i muszą być w pełni chronione. Należy podejmować działania afirmacyjne dla przewyższania specyficznych trudności, takich jak analfabetyzm, bariery językowe, ubóstwo czy przeszkody w swobodnym przemieszczaniu się, które mogą uniemożliwiać osobom uprawnionym do głosowania pełne wykorzystanie ich praw. Informacje i materiały dotyczące wyborów powinny być dostępne w językach mniejszości. Specjalne metody, jak korzystanie z fotografii i symboli, winny być przyjęte, aby zapewnić, że analfabeci będą dysponowali adekwatną informacją, na której mogliby oprzeć swój wybór. Państwa-strony powinny przedstawić w swych raportach sposób, w jaki radzą sobie z trudnościami zaznaczonymi w tym punkcie”⁷⁷. Tym samym *swobodne wyrażenie woli* oznacza również swobodne korzystanie przez uczestników kampanii wyborczych z wolności wypowiedzi.

Wpływ na pozytywizację wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych miał także rozwój środków masowego przekazu. Obok wskazywanych w poprzednim rozdziale aktów prawa międzynarodowego, zawierających postanowienia na rzecz wolności prasy i innych środków powszechnego komunikowania, można dodatkowo wskazać Akt o Wolności Prasy z 1766 r., uznawany za pierwszą w historii ustawę regulującą swobodę mediów w kontekście prasy pisanej⁷⁸. Warto

76 CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), Adopted at the Fifty-seventh Session of the Human Rights Committee on 12 July 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, online: www.refworld.org/docid/453883fc22.html (dostęp: 8.02.2018).

77 Tłumaczenie za: online: bisnetus.wordpress.com/biblioteka/akty-ustrojowe/artikul-25/komentarz-ogolny-nr-25-57/ (dostęp: 8.02.2018).

78 *Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Version consolidée au 6 mai 2018*, online: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070722&dateTexte=vig (dostęp: 7.05.2018). Zob. szerzej online: www.britannica.com/topic/Freedom-of-the-Press-Act-of-1766 (dostęp: 1.02.2018).

też wymienić obowiązującą do dziś we Francji ustawę o wolności prasy z 29 lipca 1881 r.⁷⁹ Wolność mediów regulują także późniejsze wiążące i niewiążące dokumenty międzynarodowe, m.in. Deklaracja o Wolności Wypowiedzi i Informacji (tzw. Europejska Karta Mediów) z 1982 r.⁸⁰ czy Europejska Konwencja o Telewizji Ponadgranicznej z 5 maja 1989 r.⁸¹ Z powodu tej rosnącej dominacji mediów, w szczególności audiowizualnych, kluczowe w kampaniach wyborczych stało się zapewnienie swobodnego dostępu do środków masowego przekazu. Siła oddziaływania mediów na decyzje wyborców i celowościowy aspekt kampanii wyborczych wymusiły zapewnienie ich uczestnikom równego dostępu do środków masowego przekazu. Istotna jest przede wszystkim konieczność zagwarantowania każdemu kandydatowi dostępu do mediów na zasadach równości⁸². Przejawia się to chociażby w zaleceniu Komitetu Ministrów z 9 września 1999 r. adresowanym do państw członkowskich Rady Europy, które, choć nie ma charakteru wiążącego, odnosi się do prezentacji kampanii wyborczych w środkach przekazu. Stwierdzono w nim, że w kampaniach wyborczych należy przestrzegać zasad rzetelności, równowagi i bezstronności informacji oraz że zasady te dotyczą wszystkich rodzajów wyborów politycznych, a także referendum. Przyznano jednak, że państwa mogą wprowadzać przepisy zakazujące rozpowszechniania komunikatów wyborczych w dniu poprzedzającym głosowanie⁸³.

Pochylając się nad historią kampanii wyborczej w Polsce, warto na wstępie poczynić pewną uwagę. Obowiązująca w okresie Rzeczypospolitej Obojga Narodów (1569–1795) demokracja szlachecka, a dokładniej jej przejaw, tj. wolna elekcja (1573–1795), stanowiła pewną formę praktyki wyborczej (podczas gdy w innych państwach Europy nasilały się tendencję absolutystyczne). Systemu tego nie uznaje się jednak za źródło kształtowania się kampanii wyborczej. Mateusz Nieć argumentuje to stwierdzeniem, że kandydaci na królów nie prowadzili agitacji osobiście, a robili to w ich imieniu ambasadorzy państw, z których się wywodzili. Co więcej, agitacja ta wiązała się z akceptowaną praktyką przekupstwa, a rozstrzygnięcia zapadały niekiedy w wyniku starcia zbrojnego. Istotną kwestią było przede wszystkim zaakceptowanie przez przyszłego króla *pacta conventa*, które nie stanowiły programu wyborczego we współczesnym rozumieniu, a przeciwnie

79 Zob. online: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070722&dateTexte=vig (dostęp: 1.02.2018).

80 European Charter on Freedom of the Press of 26 May 2009, online: ecpmf.eu/ecpmf/charter (dostęp: 7.05.2018).

81 Europejska konwencja o telewizji ponadgranicznej sporządzona w Strasburgu dnia 5 maja 1989 r., Dz.U. z 1995 r. nr 32, ze zm. 160, ze zm. Szerzej na temat tych dokumentów międzynarodowych, a także pozostałych, zob. J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 38–45. Z kolei proces rozwoju prawa prasowego w Polsce, począwszy od okresu Rzeczypospolitej szlacheckiej do okresu powojennego, przedstawiono wyczerpująco w: tenże, *Dzieje prawa prasowego na ziemiach polskich*, Poznań 2009, s. 54–121.

82 Zob. G. Kryszewski, *Standardy...*, s. 193.

83 Zob. J. Sobczak, *Prawo prasowe...*, s. 38–45.

– unifikowały różnice ideologiczne⁸⁴. Początki kampanii wyborczej w Polsce nie sięgają więc XVI w., jednak nie można też powiedzieć, że narodziła się ona w wieku XIX, jak wskazywano wcześniej, odnosząc się do kampanii wyborczych na świecie. W Polsce datę początkową kampanii wyborczej można powiązać z odzyskaniem przez Rzeczpospolitą niepodległości po 123 latach zaborów, 11 listopada 1918 r. Już bowiem 22 listopada tego roku został wydany dekret o ordynacji wyborczej⁸⁵, na podstawie którego 26 stycznia 1919 r. odbyły się pierwsze wybory do jednoizbowego Sejmu Ustawodawczego.

W latach 1919–1939 normy dotyczące prawa wyborczego, i w konsekwencji kampanii wyborczej, ulegały ewolucji. W 1921 r. uchwalono Konstytucję marcową, a w 1935 Konstytucję kwietniową. W tym okresie powstało wiele aktów prawnych poświęconych wyborom, jak na przykład Ordynacja wyborcza do Sejmu z 28 lipca 1922 r.⁸⁶, Ordynacja wyborcza do Senatu z 28 lipca 1922 r.⁸⁷, ustawa z 5 sierpnia 1922 r. w sprawie zgromadzeń przedwyborczych⁸⁸, ustawa z 12 lutego 1930 r. o ochronie swobody wyborów przed nadużyciem władzy urzędników⁸⁹, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborów⁹⁰ oraz trzy ustawy z 8 lipca 1935 r.: Ordynacja wyborcza do Sejmu⁹¹, Ordynacja wyborcza do Senatu⁹² i ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej⁹³. Z kolei rozwój kampanii wyborczej i w konsekwencji wolności wypowiedzi w jej ramach został zahamowany po II wojnie światowej (1945), co trwało aż do wyborów parlamentarnych roku 1989. *De iure* wprowadzano nowe akty prawne, ale *de facto*, z uwagi na brak demokratycznej rywalizacji ugrupowań politycznych, nie miały one mocy obowiązującej. Za najważniejsze z nich można uznać: Konstytucję PRL z 1952 r., ustawę z 22 września 1946 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego⁹⁴, ustawę z 1 sierpnia 1952 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁹⁵, ustawę z 24 października 1956 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁹⁶ oraz ustawę z 29 maja 1985 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁹⁷.

84 Zob. M. Nieć, *Kampania wyborcza – uwagi politologa o genezie idei*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2012, nr 3, s. 23–24.

85 Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1918 r. nr 18, poz. 46.

86 Dz.U. z 1922 r. nr 66, poz. 590.

87 Dz.U. z 1922 r. nr 66, poz. 591.

88 Dz.U. z 1922 r. nr 66, poz. 594.

89 Dz.U. z 1930 r. nr 17, poz. 123.

90 Dz.U. z 1930 r. nr 64, poz. 573.

91 Dz.U. z 1935 r. nr 47, poz. 319.

92 Dz.U. z 1935 r. nr 47, poz. 320.

93 Dz.U. z 1935 r. nr 47, poz. 321.

94 Dz.U. z 1946 r. nr 48, poz. 274.

95 Dz.U. z 1952 r. nr 35, poz. 246.

96 Dz.U. z 1956 r. nr 47, poz. 210, ze zm.

97 Dz.U. z 1985 r. nr 26, poz. 112.

O konstytucjonalizacji wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych świadczą wszystkie trzy wymienione powyżej polskie konstytucje, które zawierają normy stanowiące o wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym. Zgodnie art. 104 Konstytucji marcowej „Każdy obywatel ma prawo swobodnego wyrażania swoich myśli i przekonań, o ile przez to nie narusza przepisów prawa”. Natomiast w myśl art. 105 tej Konstytucji „Poręcza się wolność prasy. Nie może być wprowadzona cenzura ani system koncesyjny na wydawanie druków. Nie może być odjęty dziennikom i drukom krajowym debit pocztowy, ani ograniczone ich rozpowszechnienie na obszarze Rzeczypospolitej. Ustawa osobna określi odpowiedzialność za nadużycie tej wolności”. Z kolei art. 5 ust. 2 Konstytucji kwietniowej stanowił, że „Państwo zapewnia obywatelom możliwość rozwoju ich wartości osobistych oraz wolność sumienia, słowa i zrzeszeń”, a ust. 3 tego artykułu, że granicą tej wolności jest dobro powszechne. Wreszcie art. 71 Konstytucji PRL stwierdzał, że „Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom wolność słowa, druku, zgromadzeń i wieców, pochodów i manifestacji. Urzeczywistnieniu tej wolności służy oddanie do użytku ludu pracującego i jego organizacji drukarni, zasobów papieru, gmachów publicznych i sal, środków łączności, radia oraz innych niezbędnych środków materialnych”. Jak już wielokrotnie podkreślano, normy regulujące kwestie wolności wypowiedzi w polskich konstytucjach są tak szerokie, że aspekt treściowy, podmiotowy, jak i ich granice wskazują na to, że wolność ta może mieć zastosowanie także w kontekście okresu przedwyborczego.

Warto zwrócić uwagę na różnice między tymi trzema ustawami zasadniczymi. Artykuł 104 Konstytucji marcowej i art. 5 ust. 2 Konstytucji kwietniowej przyznawały obywatelom wolność słowa bez szczegółowego określania jej formy czy kontekstu. Natomiast art. 71 Konstytucji PRL, poza przyznaniem obywatelom wolności słowa, wyliczał szczegółowo, że przysługuje ona podczas zgromadzeń, wieców, pochodów i manifestacji. Wydaje się, że miało to podkreślić szczególne znaczenie tych form wypowiedzi, charakterystycznych dla okresu stalinowskiego, a także ich służebną rolę w urzeczywistnianiu interesów ludu pracującego, do której wprost nawiązuje preambuła tej konstytucji⁹⁸. Jednakże wszystkie trzy konstytucje przewidywały wolność wypowiedzi w każdym okresie, także podczas kampanii wyborczej. Na podkreślenie zasługuje wolność prasy, której cały osobny artykuł poświęca Konstytucja marcowa, zakładając także całkowity brak cenzury tej formy wypowiedzi. Z kolei Konstytucja PRL gwarantowała wolność prasy, określając także jej gwarancje, np. przyznanie ludowi pracującemu dostępu do drukarni lub radia. Natomiast granice wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych przewidywała zarówno Konstytucja marcowa, która ograniczała ją w sposób bardzo ogólny, przyjmując kryterium „niezgodności z prawem”, jak i Konstytucja kwietniowa, która granicą dla tej wolności uczyniła „dobro powszechne”. Na szczególną uwagę

98 Zob. np. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961; M. Szczepaniak, *Wolność słowa i druku*, [w:] A. Łopatka (red.), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1971, s. 86 za: A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 34–25.

w tym kontekście zasługuje Konstytucja stalinowska, w której nie przewidziano żadnych ograniczeń w zakresie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Nie znaczy to jednak, że teoretyczna swoboda rywalizacji wyborczej w okresie PRL miała zastosowanie w praktyce. Przykład wyborów do Sejmu PRL z 1957 r. pokazuje, że na skutek protestów skierowanych przeciwko kandydatom z ramienia PZPR w styczniu 1957 r. powołano sztab do kierowania kampanią z ramienia Komitetu Centralnego PZPR. W protokole z posiedzenia z 7 stycznia 1957 r. stwierdzono, że „akcja wyborcza rozwija się w sposób niezadowolający, że partia nie jest zmobilizowana do dania odporu atakom wrogich sił reakcyjnych”⁹⁹. W efekcie do udzielenia pomocy w prowadzeniu kampanii wyborczej przymuszono 15 tys. żołnierzy KBW i 400 Żołnierzy Ochrony Pogranicza, a także wprowadzono represje i inwigilację ze strony Służbę Bezpieczeństwa¹⁰⁰.

W przypadku ustaw szczególnych wpływ na rozwój wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych miała ta dotycząca wolności zgromadzeń przedwyborczych. Zawierała ona m.in. przepisy regulujące procedurę zgromadzeń w okresie przedwyborczym i stanowiła, że wszelkie zgromadzenia wyborców lub kandydatów nie wymagają zezwolenia władz administracyjnych oraz że zgromadzenia przedwyborcze na drogach i placach publicznych wymagają zgłoszenia na 24 godziny przed ich rozpoczęciem. Podkreślenia wymaga również wyjątkowo silna gwarancja wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych polegająca na ochronie zgromadzeń wyborców. Zgodnie z art. 2 rozporządzenia o karach dla ochrony swobody wyborów kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadzał m.in. w odbyciu tego zgromadzenia, podlegał karze więzienia do lat 5. Natomiast w ustawie z 22 września 1946 r., Ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, przewidziano szczegółowe ograniczenia wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Art. 46 tej ustawy wprowadzał zakaz sprzedaży i wyszynku trunków alkoholowych w ciągu dwóch dni poprzedzających dzień wyborów¹⁰¹.

Od roku 1989 rozpoczął się proces intensywnej pozytywizacji wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych i trwa on do dziś. Stało się tak oczywiście na skutek demokratycznego przełomu ustrojowego, do którego doszło w 1989 r., oraz pod wpływem uniwersalnych i regionalnych aktów międzynarodowych z zakresu praw człowieka. Za kamienie milowe powyższego procesu można uznać przede wszystkim Konstytucję RP z 1997 r.¹⁰² i zawarte w niej normy dotyczące demo-

99 Zob. *Protokół nr 152 posiedzenia Biura Politycznego w dniu 7 stycznia 1957 r.*, [w:] *Centrum władzy. Protokoły posiedzeń kierownictwa PZPR. Wybór z lat 1949–1970*, oprac. A. Dudek, A. Kochański, K. Persak, Warszawa 2000, s. 249–252.

100 Szerzej o kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu PRL w 1957 r. zob. M. Siedziako, *Kampania wyborcza i wybory do Sejmu PRL w 1957 roku: stan badań, aktualne ustalenia i perspektywy badawcze*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2016, nr 28, s. 292–303.

101 Szerzej zob.: A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce*, Łódź 2015, s. 53–62.

102 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.

kratycznego państwa prawa, wolności wypowiedzi, wolności prasy, klauzuli ograniczenia wolności i praw jednostki, zasady wolnych wyborów, a także poszczególne ustawy prawa wyborczego, przewidujące ograniczenia wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych¹⁰³, które finalnie połączyła w jedność¹⁰⁴ ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy¹⁰⁵.

3. Kampania wyborcza

3.1. Definicja

Poszukując definicji wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, należy w pierwszej kolejności odwołać się do etymologicznego znaczenia samego terminu *kampania wyborcza*. Pochodzi on od późnołacińskich słów *campania* i *campus*, które oznaczały równinę, pole, pole bitwy. Natomiast polskie słowo *kampania* pochodzi od francuskiego słowa *campagne*, które oznaczało pierwotnie wieś, pole, wyprawę wojenną¹⁰⁶. Ten militarny źródłosłów jest tutaj bardzo istotny, we wszystkich pozycjach literaturoznawczych kampania kojarzona jest bowiem przede wszystkim z działaniami zbrojnymi. Według słownika języka polskiego termin ten oznacza „zespół działań wojennych objętych wspólnym planem strategicznym i toczących się na określonym terytorium w pewnym okresie”¹⁰⁷ lub „ciąg działań wojennych na jakimś terytorium objętych wspólnym planem”¹⁰⁸. Innym, bardziej uniwersalnym znaczeniem tego słowa, jest „zorganizowane, energiczne działanie,

103 Można wymienić m.in. ustawę z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2010 r. nr 72, poz. 467; ustawę z 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1991 r. nr 58, poz. 246; ustawę z 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1991 r. nr 59, poz. 252; ustawę z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz.U. z 1993 r. nr 45, poz. 205, ze zm.; ustawę z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. z 2010 r. nr 176, poz. 1190; ustawę z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2007 r. nr 190, poz. 1360; ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2010 r. nr 176, poz. 1191; ustawę z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. z 2004 r. nr 25, poz. 219, ze zm.

104 W dalszych rozdziałach omówiony zostanie szerzej temat wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych w Konstytucji RP oraz w prawie wyborczym.

105 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 15, ze zm.).

106 Zob. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa, s. 278.

107 Zob. M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1988, s. 867.

108 Zob. M. Bańko, *Wielki słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2005, s. 591.

akcja zmierzająca do określonego celu”¹⁰⁹ lub „zespół działań, prac objętych jakimś jednym okresem i wspólnym celem”¹¹⁰.

Wraz z ewolucją języka powstało wiele związków frazeologicznych zawierających słowo *kampania*, np. kampania reklamowa, kampania obelg, kampania siewna, kampania wrześnieowa, kampania prasowa, kampania polityczna czy właśnie kampania wyborcza. Tej ostatniej nie znajdziemy pod żadnym hasłem w słownikach językowych. Pojęcie to, według R.B. Westbrooka¹¹¹, wykształciło się na przełomie XIX i XX w. w Stanach Zjednoczonych. Wybory charakteryzowała wtedy wielka zaciekłość porównywana do tradycji militarnych, frekwencja była bardzo wysoka, a elektorat cechował się silnymi preferencjami wyborczymi. Podobnie uważa A. Mączyński¹¹², który twierdzi, że należące do terminologii wojennej słowo *kampania* zostało rozszerzone na inne działania, takie jak wybory, dlatego że w obu przypadkach chodził o osiągnięcie sukcesu polegającego na pokonaniu i zniszczeniu wroga.

Kampania wyborcza jako proces jest także obiektem badań nauk społecznych. Aby przybliżyć tę problematykę, zacznę od analizy definicji kampanii wyborczej w dwóch ujęciach: politologicznym i prawniczym. W ogólnym rozumieniu kampania wyborcza jest przede wszystkim zjawiskiem politycznym i socjologicznym, pewną ludzką mobilizacją przed ważnym aktem politycznym oraz sposobem uprawiania polityki w nowoczesnych, demokratycznych społeczeństwach. Z drugiej strony, ujęcie prawnicze potrzebne jest do określenia tego szerokiego procesu i przełożenia go na normy prawne.

W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji kampanii wyborczej. W celu ich usystematyzowania A. Rakowska-Trela¹¹³ wskazuje na trzy główne sposoby definiowania tego procesu: celowościowy, komunikacyjny oraz marketingowy, co prowadzi do wyodrębnienia trzech grup definicyjnych¹¹⁴. Podobny podział został

109 Zob. M. Szymczak, *Słownik...*, Warszawa 1988, s. 867.

110 Zob. M. Bańko, *Wielki...*, s. 591.

111 Cyt. za: T. Żyro, *Wstęp do politologii*, Warszawa 2004, s. 240.

112 Zob. A. Mączyński, *Zasady organizacji i prowadzenia kampanii wyborczych*, [w:] *Konferencja wspólna Państwowej Komisji Wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej i Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej 20–22 września 2012 roku. Zbiór dokumentów i materiałów*, Moskwa 2013, s. 125.

113 Zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 22.

114 Warto zauważyć, że w niektórych opracowaniach można spotkać także inne sposoby definiowania kampanii wyborczej, np. w aspekcie ludycznym, teatrologicznym: „Kampania jest czasem popisu, nazywana jest karnawalem polityki. Kampania jest świętem polityki i jak przystało na święto – hucnie obchodzonym. Politycy prezentują nowe stroje [...] wychodzą na ulice, zabawiają przechodniów, tańczą i śpiewają. Brakuje tylko alkoholu, chociaż i alkohol pojawia się na *eventach* i biesiadach (np. górniczych). Niektórzy politycy, by przypodobać się wyborcom, zakładają nowe maski” (M. Nieć, *Komunikowanie...*, s. 106–109, za: A. Skrzypek, *Kampania polityczna jako spektakl*, [w:] E. Zienkiewicz-Pietrzyk (red.), *Scena polityczna i media: miraż sukcesu, ryzyko autoprezentacji*, Warszawa 2004) albo w aspekcie rytualnym, mitycznym: „Święto kampanii wyborczej odrealnia rzeczywistość

zaproponowany przez M. Borowicz, jednak wskazuje ona na dodatkowy, czwarty sposób – biorący pod uwagę aspekt prawno-organizacyjny¹¹⁵.

Pierwsza i zarazem najpopularniejsza definicja kampanii wyborczej przy uwzględnieniu aspektu celowościowego opiera się na założeniu, że kampania wyborcza to działanie nakierowane głównie na osiągnięcie wymiernych korzyści. Według A. Antoszewskiego i R. Herbuta mowa o wyodrębnionej fazie procesu wyborczego, którą partie lub indywidualni kandydaci wykorzystują w dążeniu do maksymalizacji zysków wyborczych¹¹⁶. G. Ulicka definiuje ten proces jako „zespół racjonalnych i skoordynowanych działań politycznych podejmowanych przez partię i organizacje polityczne [...] w celu uzyskania jak największej liczby miejsc w wybieralnych organach przedstawicielskich lub zapewnienia swemu kandydatowi zwycięstwa”¹¹⁷. W takim rozumieniu kampania wyborcza służy przede wszystkim jako środek do zdobycia władzy, utrzymania lub zwiększenia poparcia na rzecz grupy czy jednostki politycznej w sondażach albo w jakimś innym prywatnym celu. Drugim aspektem kampanii wyborczej, wyjątkowo ważnym z punktu widzenia wolności wypowiedzi, jest wymiar komunikacyjny. W tym znaczeniu doktryna¹¹⁸ postrzega kampanię wyborczą jako „proces komunikacji między jej uczestnikami”. Ten sposób definiowania opiera się na pojęciu *komunikacji politycznej*. Oznacza ona proces będący elementem olbrzymiego pola komunikowania politycznego, który zachodzi w określonej przestrzeni, obejmuje konkretną zbiorowość ludzką, angażuje wszystkie podmioty (jednostki, instytucje i społeczeństwo jako całość) i wykorzystuje przy tym wszelkie dostępne kanały komunikacyjne, a jego przedmiotem jest polityka¹¹⁹. Niektórzy politolodzy¹²⁰, omawiając kampanię wyborczą w aspekcie komunikacyjnym, posługują się pojęciem węższym niż komunikowanie polityczne i wprowadzają termin *komunikowanie wyborcze*, które to w istocie jest ograniczonym do pewnego okresu (czasu trwania

społeczną, aby stworzyć nową, fikcyjną, lecz zgodną z pragnieniami grupy. Czyni to raczej przez odrzucenie symboliki niż pogwałcenie obowiązujących reguł. [...] Mityczna narracja, w obrębie której odbywają się kampanie wyborcze, jest nastawiona głównie na kreację wizji nowego porządku, nowego ładu, który może zostać osiągnięty jedynie po dokonaniu właściwego wyboru” (K. Churska, *Rytualne aspekty kampanii wyborczych*, „Studia Politologiczne” 2007, nr 2, s. 204).

115 Zob. M. Borowicz, *Kampania wyborcza – definicje i cechy charakterystyczne*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2010, nr 23, s. 136.

116 Zob. A. Antoszewski, R. Herbut, *Kampania wyborcza*, [w:] *Leksykon politologii*, Wrocław 1998, s. 152.

117 G. Ulicka, *Kampania wyborcza*, [w:] M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii*, t. 2: *Ustroje państwowe*, Kraków 2000, s. 163.

118 Zob. A. Antoszewski, R. Herbut, *Kampania...*, s. 139–140; zob. też: I. Przeor-Pastuszek, *Kampania wyborcza*, [w:] M. Chmaj, J. Marszałek-Kawa, W. Sokół (red.), *Encyklopedia Wiedzy Politycznej*, Toruń 2004, s. 125.

119 Zob. np. B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie...*, s. 155.

120 Zob. np. S. Michalczyk, *Komunikowanie polityczne*, Katowice 2005, s. 176–177, 243; S.J. Rittel, *Przestrzeń wyborcza*, Kielce 2008, s. 6, 79, 111, 112; K. Churska, *Rytualne...*, s. 202.

kampanii wyborczej) fragmentem komunikowania politycznego. Ostatnim aspektem rozumienia kampanii wyborczej jest aspekt marketingowy. W takim ujęciu J. Muszyński traktuje kampanię wyborczą jako „przygotowanie i przeprowadzenie głównej transakcji rynku, czyli wprowadzenia towaru politycznego na rynek (dystrybucja towaru), zareklamowania go i dotarcia z nim do odbiorców, którymi są wyborcy”¹²¹. A. Sokala stwierdza ponadto, że jest to „etap procesu wyborczego, w którym [...] komitety wyborcze promują wśród swoich wyborców swoich kandydatów i programy wyborcze”¹²². W definicjach tych istotne jest wyjaśnienie terminów *rynek polityczny* i *marketing wyborczy*. Pierwszy oznacza miejsce, gdzie podmioty rywalizujące między sobą prezentują wyborcom swoich kandydatów, swoje programy wyborcze i poglądy, wykorzystując techniki marketingu wyborczego. Z kolei wspomniany marketing wyborczy oznacza zespół działań, którego celem jest przekonanie jak największej grupy elektoratu do udzielenia poparcia kandydatowi z wykorzystaniem technik i mechanizmów znanych marketingowi¹²³.

Wszystkie trzy sposoby opisywania zjawiska, jakim jest kampania wyborcza, są konieczne do jej zdefiniowania w ujęciu prawnym. Każda rywalizacja międzyludzka, a zwłaszcza prowadząca do osiągnięcia korzyści politycznej i umożliwiająca szeroką komunikację przy wykorzystaniu metod marketingowych o dużym stopniu oddziaływania, powinna mieć precyzyjnie określone ramy prawne. Z uwagi na brak jednolitej politologicznej definicji kampanii wyborczej, A. Rakowska-Trela zaproponowała połączenie trzech wymienionych powyżej aspektów w całość i zdefiniowanie jej jako „charakterystycznej dla demokratycznych, wolnych wyborów zorganizowanej aktywności uczestników rynku politycznego, podejmowanej w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory, mającej na celu osiągnięcie określonych korzyści politycznych, czyli najczęściej wybrania kandydata na określone stanowisko lub do określonego organu przedstawicielskiego, wykorzystującej instrumenty marketingu politycznego i różne metody komunikowania z wyborcami, która wyborcom daje szansę na uzyskanie informacji o partiach, kandydatach i ich programach, a także na artykułowanie swoich potrzeb”¹²⁴. Taką definicję kampanii wyborczej w znaczeniu politologicznym należy uznać za wyczerpującą i zasadną.

Tak szerokie ujęcie jest niezwykle potrzebne naukom prawnym, bowiem polski ustawodawca nie zdecydował się na umieszczenie legalnej definicji tego pojęcia w żadnym akcie prawnym¹²⁵. Warto zatem zapoznać się z prawniczymi definicjami kampanii wyborczej, zresztą znacznie się od siebie różniącymi. Można wśród

121 Zob. J. Muszyński, *Leksykon marketingu politycznego*, Wrocław 2001, s. 72.

122 Zob. A. Sokala, *Kampania wyborcza*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 57.

123 Zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 24.

124 Tamże, s. 27–28.

125 Definicji kampanii wyborczej nie zawiera także najważniejszy federalny akt prawny regulujący kwestie związane z wyborami w Stanach Zjednoczonych – Federal Election Campaign Act z 1972 r. Jego § 30101 definiuje jedynie „kandydata”, „wybory”, „partię polityczną”, czy też „komitet partii politycznej”, ale nie definiuje kampanii.

nich znaleźć takie, które uwypuklają rozmaite aspekty – prawny, czasowy czy nawet administracyjny. Do pierwszej i największej grupy zaliczyć można definicje opisujące kampanię wyborczą jako „całokształt przedsięwzięć wyborczych podejmowanych w czasie, miejscu i formie wyraźnie określonych prawem”¹²⁶, „zespół działań podejmowanych przed wyborami i mających na celu zapewnienie poparcia wyborców dla określonego kandydata (kandydatów) oraz programu. Zasady [...] regulują ordynacje wyborcze”¹²⁷, czy też „działania mające na celu zachęcenie wyborców do poparcia w wyborach konkretnego kandydata czy listy kandydatów bądź odwiedzenia od poparcia w wyborach innych kandydatów czy list wyborczych”¹²⁸. Kolejną grupą definicji prawniczych są te, które ograniczają się do aspektu czasu jej trwania, na przykład: „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 (w przypadku wyborów samorządowych)”¹²⁹ albo „w sensie prawnym, ustawowo określony okres przeznaczony na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów”¹³⁰ oraz „kampania wyborcza to część procesu wyborczego, obejmująca okres od ogłoszenia decyzji o przeprowadzeniu wyborów do momentu przeprowadzenia głosowania”¹³¹. W doktrynie spotyka się także definicje podkreślające aspekt administracji wyborczej kampanii i określające ją jako: „ustawowo unormowany okres na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów parlamentarnych, samorządowych, prezydenckich oraz referendum, ale także określenie czynności koniecznych do zorganizowania i odbycia głosowania”¹³².

Przytoczone powyżej definicje prawnicze charakteryzują się lakonicznością, precyzyjnością, bardzo wyraźnym odesłaniem do aktu prawnego, a z nauk politologicznych czerpią głównie aspekt celowościowy kampanii wyborczej. Przyczyna takiego stanu rzeczy leży, po pierwsze, w założeniu, że podstawowym celem prowadzenia kampanii jest jej wygranie, a po drugie, w braku jej legalnej definicji w powszechnie obowiązującym polskim prawie. Kampania wyborcza nie została zdefiniowana ani w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., ani w Kodeksie wyborczym. Jednak warto zwrócić uwagę, że k.w. w dziale I „Przepisy wstępne” zawiera trzy rozdziały dotyczące kampanii wyborczej, tj. rozdział 12

126 Zob. S. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony państwa*, [w:] *Iudices electonis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2007.

127 Zob. M. Sadowski, *Kampania wyborcza*, [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Encyklopedia prawa*. Wydanie czwarte, Warszawa 2007, s. 266.

128 Zob. K. Skotnicki, *Kampania wyborcza*, [w:] B. Hołyst (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*. Wydanie drugie, Warszawa 2005, s. 296.

129 Zob. T. Gąsior, *Poradnik samorządowca: Wybory samorządowe 2010 – kampania, taktyka, rozliczenie*, Warszawa 2010, s. 34.

130 Zob. S. Trzeciak, *Kampania wyborcza – strategia sukcesu*, Poznań 2005, s. 215.

131 Zob. T. Astramowicz-Leyk, *Kampania wyborcza*, [w:] S. Opara i zespół (red.), *Mały słownik politologii*, Toruń 2007, s. 68.

132 Zob. J. Muszyński, *Leksykon marketingu...*, s. 72.

Kampania wyborcza, rozdział 13 *Kampania wyborcza w programach nadawców radiowych i telewizyjnych* oraz rozdział 15 *Finansowanie kampanii wyborczej*. Co prawda nie przewidziano tam definicji kampanii wyborczej, ale sformułowano pewne zasady, na jakich kampania wyborcza może być prowadzona. Dla poprawnego zdefiniowania kampanii wyborczej najistotniejsze znaczenie ma określenie czasu jej trwania. Wprowadzenie jednakowych i sztywnych ram czasowych kampanii pozwala ustawodawcy na wyraźne wskazanie jedyne go okresu, podczas którego rozpoczyna się i kończy aktywność wyborcza jej uczestników.

3.2. Czas trwania kampanii wyborczych

Zgodnie z art. 104 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. 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.

W dwóch pierwszych przypadkach, zgodnie z art. 98 ust. 2 Konstytucji, wybory zarządza Prezydent Rzeczypospolitej¹³³ nie później niż na 90 dni przed upływem czterech lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Natomiast 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. Wtedy, według art. 195 § 1 k.w., skrócenie odbywa się również w formie postanowienia, podanego do publicznej

133 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 zdecydowano się omówić wspólnie datę rozpoczęcia i zakończenia kampanii wyborczej do tych organów państwowych.

wiadomości w BIP 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 na 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 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.

Ogłoszenie aktu o zarządzeniu wyborów do Parlamentu Europejskiego nie ma bezpośredniego umocowania w Konstytucji RP i regulowane jest w Kodeksie wyborczym oraz w Akcie dotyczącym wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 30 kwietnia 2004 r.¹³⁴ 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 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 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 dzień¹³⁵.

Wybory do organów samorządu terytorialnego¹³⁶ również nie mają umocowania konstytucyjnego, a jedynie ustawowe. W myśl art. 371 § 1 i § 3 k.w. oraz art. 474 § 1 k.w.

134 Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864.

135 Zob. np. J. Sobczak, *Kampania wyborcza do Parlamentu Europejskiego*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2010, s. 115–116.

136 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 połączono wszystkie organy samorządowe w jedno.

zarządza je Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia nie wcześniej niż 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji organów samorządowych. Ponadto rozporządzenie to podaje się do publicznej wiadomości i ogłasza w Dzienniku Ustaw nie później niż w terminie dwóch dni od dnia zarządzenia wyborów. Datą wyborów jest ostatni dzień wolny od pracy przypadający nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 7 dni przed upływem kadencji rad. W przypadku, gdy zachodzi konieczność przeprowadzenia przedterminowych wyborów organów samorządowych, na podstawie art. 372 k.w. i art. 474 § 2 k.w. Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia zarządza i przeprowadza wybory w ciągu 90 dni od daty wystąpienia potrzeby ich zorganizowania. Jednak od powyższej zasady istnieje pewien wyjątek, a mianowicie w sytuacji, gdy zostanie wydana uchwała rady albo postanowienie komisarza wyborczego o wygaśnięciu mandatu i te akty prawne zostały zaskarżone do sądu administracyjnego, to wybory zarządza się i przeprowadza w ciągu 60 dni od daty uprawomocnienia wyroku oddalającego skargę. W każdym razie, w obu przypadkach wojewoda podaje niezwłocznie do publicznej wiadomości właściwe rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w drodze obwieszczenia na obszarze działania organu samorządowego, do którego przedterminowe wybory są organizowane. Ponadto art. 385 § 1 k.w. przewiduje sytuację wyjątkową, która może nastąpić tylko w gminach liczących do 20 000 mieszkańców. W przypadku, gdy mandaty nie są w pełni obsadzone albo gdy mandat radnego wygaś, nie przeprowadza się wyborów przedterminowych tylko wybory uzupełniające. Zarządza je i przeprowadza 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 zostanie zaskarżone do sądu administracyjnego), albo od uprawomocnienia się wyroku (gdy zachodzi konieczność przeprowadzenia wyborów uzupełniających w wyniku wyroku sądu administracyjnego). Wojewoda podaje wtedy niezwłocznie do publicznej wiadomości to zarządzenie w drodze obwieszczenia na obszarze działania gminy, do której władz organizowane są wybory uzupełniające.

Mnogość rodzajów wyborów regulowanych w Kodeksie wyborczym pozwala na wyodrębnienie kilku zupełnie różnych formalnych dat kształtujących początek i koniec kampanii wyborczej. Wynika z tego, że kampania wyborcza formalnie rozpoczyna się: w przypadku wyborów zwykłych lub 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 i wyborów w razie opróżnienia tego urzędu – z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw postanowienia Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów, w przypadku wyborów 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 przez wojewodę wyborów 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 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 na 100 dni i nie później niż na 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 na 30 dni i nie później niż na 7 dni przed upływem kadencji rad; 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 dzień 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. Przybliżony czas trwania 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 1998–2019
1	2	3	4
Sejm i Senat	8 tygodni	bez ograniczeń	11 tygodni
Sejm i Senat (skrócenie kadencji)	–	6 tygodni	
Prezydent RP	12 tygodni	20 tygodni	14 tygodni
Prezydent RP (opróżnienie urzędu)	–	8 tygodni	
Parlament Europejski	12 tygodni	bez ograniczeń	13 tygodni

Tabela 1 (cd.)

Organy samorządu terytorialnego po 31 stycznia 2018 r.	9 tygodni	16 tygodni	12 tygodni
1	2	3	4
Organy samorządu terytorialnego przed 31 stycznia 2018 r.	11 tygodni	17 tygodni	12 tygodni
Organy samorządu terytorialnego (wybory przedterminowe)	–	12 tygodni	
Rada gminy licząca więcej niż 20 000 mieszkańców* (wybory uzupełniające)	–	13 tygodni	

* Do 31 stycznia 2018 r. – w gminach będących miastami na prawach powiatu. Zob. ustawa nowelizująca, tj. 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).

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

Z tabeli 1 wynika, że najdłużej mogą trwać kampanie wyborcze do Sejmu i Senatu RP oraz do 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 tygodni¹³⁷. Natomiast maksymalny czas kampanii przed wyborami do pozostałych organów jest precyzyjnie określony i wynosi od 6 (w przypadku skrócenia kadencji Sejmu i Senatu) do 20 tygodni (w przypadku wyborów na urząd Prezydenta RP). 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 – minimum 8 tygodni. Kampania wyborcza do organów samorządowych trwa trochę dłużej (11 tygodni przed wejściem w życie nowelizacji i 9 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 zauważyć, że po nowelizacji prawa wyborczego zarówno minimalny, jak i maksymalny czas trwania kampanii wyborczej do organów samorządu terytorialnego uległ skróceniu (o dwa tygodnie w przypadku minimalnego i o tydzień w przypadku maksymalnego).

Z kolei z czwartej kolumny tabeli wynika, że w praktyce średnia długość kampanii wyborczych przez ostatnich kilkanaście lat jest mniej więcej podobna.

¹³⁷ Najdłuższą trwającą kampanią wyborczą w wyborach parlamentarnych była ta przeprowadzona w 2005 r. do Sejmu i Senatu RP – trwała około 18 tygodni.

Najkrócej trwały kampanie wyborcze do Sejmu i Senatu RP (11 tygodni), następnie do organów jednostek samorządu terytorialnego (12 tygodni) i do Parlamentu Europejskiego (13 tygodni). Natomiast zdecydowanie najdłużej (aż 14 tygodni) trwały kampanie na urząd Prezydenta RP. Warto dodać, że kampania o najdłuższym możliwym teoretycznie czasie trwania była najkrótsza (do Sejmu i Senatu). Związane jest to zapewne z bardzo długimi, mającymi wpływ na średni wynik kampaniami wyborczymi przeprowadzanymi w zakresie innych wyborów. Można tu wskazać przykład kampanii wyborczej na urząd Prezydenta RP w 2005 r. (trwała 19 tygodni) albo najdłuższą w historii polskich demokratycznych wyborów kampanię wyborczą – do organów samorządu terytorialnego w 1998 r. – 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 r. (6 tygodni z uwagi na skrócenie kadencji parlamentu).

Zestawiając ze sobą dane z ostatniej kolumny, prezentujące długość wszystkich kampanii przeprowadzonych w Polsce w latach 1998–2019, można stwierdzić, że średni czas prowadzonej w Polsce kampanii wyborczej wynosi około 13 tygodni. Nie da się jednak jednoznacznie stwierdzić, czy ten okres jest jednym z dłuższych okresów kampanii wyborczych w porównaniu do ustawodawstwa zagranicznego. Prawo wyborcze niektórych państw przewiduje krótsze okresy czasu trwania kampanii. Na przykład w Japonii kampania wyborcza może być prowadzona przez 12 dni, a we Francji trwa ona około dwóch tygodni¹³⁸. Co ciekawe, w historii Australii i Kanady najdłuższymi w historii kampaniami wyborczymi były te trwające 11 tygodni (w Australii w 1910 r. a w Kanadzie w 2015 r.)¹³⁹, a więc trwające o trzy tygodnie krócej niż polska średnia. Z drugiej strony, wiele państw prowadzi rywalizację kampanijną znacznie dłużej. W szczególności należy wskazać kampanie wyborcze prowadzone w Stanach Zjednoczonych (w 2016 r. kampania wyborcza trwała 40 tygodni do pierwszego *caucusu* i 85 tygodni do wyboru Prezydenta USA), w Meksyku (ustawowa długość trwania kampanii wyborczej to 21 tygodni) i w Wielkiej Brytanii (dwudziestotygodniowa kampania wyborcza w wyborach parlamentarnych w 2015 r.) – są znacznie dłuższe od polskiej średniej¹⁴⁰.

3.3. Kampania wyborcza a kampania polityczna

Z przedstawionej powyżej analizy przepisów prawa wynika, że ustawodawca bardzo precyzyjnie określił moment zarówno rozpoczęcia kampanii wyborczej, jak i jej zakończenia w odniesieniu do każdego typu wyborów. Jednak w obecnych

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

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

140 Online: 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).

realiach politycznych uśredniony okres trzynastotygodniowej kampanii wyborczej jest zbyt krótki, a w związku z tym wśród jej uczestników panuje tendencja do wydłużania go. Prowadzenie kampanii wyborczej przed zarządzeniem wyborów określa się mianem prekampanii (ang. *pre-election campaign*)¹⁴¹, a działania po zakończeniu wyborów składają się na zjawisko postkampanii (ang. *post-election campaign*)¹⁴². Oba te etapy (postkampanię + prekampanię) w literaturze określa się łącznym mianem *kampanii nieoficjalnej*, *kampanii informacyjnej* lub *kampanii permanentnej*¹⁴³.

W związku z tym można w istocie wyróżnić dwa rodzaje kampanii – kampanię wyborczą oraz kampanię polityczną. Jak wskazano wcześniej, najpełniejszą definicją kampanii wyborczej z perspektywy politologicznej posługuje się A. Rakowska-Trela¹⁴⁴. Kampania polityczna oznacza z kolei zespół działań komunikacyjnych mających na celu modyfikację wszelkich postaw o charakterze politycznym, niezależnie od czasu ich realizacji. Politolodzy zgodnie twierdzą, że pojęcie kampanii politycznej jest szersze niż kampanii wyborczej¹⁴⁵. Nadrzędność tej pierwszej nad drugą potwierdzają także orzecznictwo oraz doktryna, posługując się pojęciem debaty, a nie kampanii. Warto zaznaczyć, że nie chodzi tu o pojęcie debaty jako poważnej dyskusji na dany temat, a bardziej jako przestrzeni, w której dyskusja się toczy, której istotą jest rywalizacja poglądów¹⁴⁶. Trybunał Konstytucyjny przypy-

141 Zob. np. A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 105, za: M. Gałązka, M. Solon-Lipiński, J. Zbieranek, *Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych. Wybrane problemy i rekomendacje*, Warszawa 2012, s. 7; online: www.nytimes.com/2008/02/24/opinion/24sun4.html (dostęp: 3.02.2018).

142 Zob. np. online: vancouversun.com/news/local-news/daily-poll-whos-running-the-most-convincing-post-election-campaign-in-b-c (dostęp: 3.02.2018); nmpoliticalreport.com/613800/campaign-finance-concerns-follow-keller-post-election/ (dostęp: 3.02.2018); online: www.nytimes.com/2008/06/07/us/politics/07women.html (dostęp: 3.02.2018).

143 Na taką terminologię wskazują np.: G. Kryszewski, *Ramy czasowe kampanii wyborczej do parlamentu*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2006, nr 1, s. 7; J. Garlicki, *Komunikowanie polityczne – od kampanii wyborczej do kampanii permanentnej*, „Studia Politologiczne” 2010, nr 16, s. 33–38; online: www.tvp.info/4272856/polska/komitet-obrony-wyborow-na-kampanie-pis/nieoficjalna-kampania-pis-w-maju/ (dostęp: 3.02.2018); online: wiadomosci.wp.pl/ruszy-la-nieoficjalna-kampania-wyborcza-6036595762332289a (dostęp: 3.02.2018).

144 Autorka uważa kampanię wyborczą za charakterystyczną dla demokratycznych, wolnych wyborów zorganizowaną aktywność rynku politycznego, podejmowaną w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory, mającą na celu osiągnięcie określonych korzyści politycznych, czyli najczęściej wybrania kandydata na określone stanowisko lub do określonego organu przedstawicielskiego, wykorzystującą instrumenty marketingu politycznego i różne metody komunikowania z wyborcami, która wyborcom daje szansę na uzyskanie informacji o partiach, kandydatach i ich programach, a także na artykułowanie swoich potrzeb (zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 27–28).

145 Zob. np. S. Michalczyk, *Komunikowanie polityczne*, Katowice 2005, s. 176–177; tamże, s. 243; S.J. Rittel, *Przestrzeń wyborcza*, Kielce 2008, s. 6, 79, 111–112; K. Churska, *Rytuały...*, s. 202.

146 Zob. J. Sobczak, *Granice swobody debaty politycznej w optyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. 1: *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Toruń 2011, s. 299.

suje szczególną wagę debacie publicznej. Traktuje ją jako jeden z najważniejszych gwarantów wolności i swobód obywatelskich, w tym m.in. wolności wypowiedzi. W aspekcie przedmiotowym wolność wypowiedzi dotyczy także kwestii leżących w sferze publicznego zainteresowania i mających publiczne znaczenie. Charakterystyczne dla wolnego i demokratycznego kraju jest to, że wolność wypowiedzi dotyczy spraw związanych z funkcjonowaniem instytucji publicznych i osób sprawujących te funkcje, ponieważ ich działania przynoszą skutek dla szerszych grup społecznych¹⁴⁷. Z treści uzasadnień Trybunału odczytujemy również pośrednio, że wyróżnia on w ramach debaty publicznej różne dyskursy, w tym dyskurs polityczny, który można uznać za debatę polityczną będącą elementem szerszej debaty publicznej. Na przykład w wyroku z 6 lipca 2011 r., P 12/09, TK wyodrębnił właśnie debatę polityczną jako jeden z dyskursów społecznych¹⁴⁸. Z kolei w innym orzeczeniu¹⁴⁹ uznał, że „wyrażanie poglądów w sferze publicznej to m.in. uzewnętrznienie ocen, opinii i postulatów oraz prognoz i przypuszczeń dotyczących działalności [...] partii politycznych, a także koncepcji rozwiązywania różnych problemów politycznych lub społecznych”. W podobny sposób Trybunał Konstytucyjny wyróżnił pojęcie debaty wyborczej. W wyroku z 20 lipca 2011 r., K 9/11, uznał, że wolność słowa w życiu publicznym ma fundamentalne znaczenie z uwagi m.in. na jej funkcję podczas wyborów, tj. swobodny i szeroki przepływ poglądów i informacji od partii politycznych i komitetów wyborczych do obywateli-wyborców. Ponadto stwierdził, że wyrażanie poglądów w sferze publicznej to m.in. uzewnętrznianie ocen, opinii i postulatów w zakresie działalności władz i funkcjonariuszy publicznych i partii politycznych, a także problemów politycznych i społecznych, w tym umieszczanie plakatów i haseł w związku z wyborami¹⁵⁰.

Wynika z tego, że debata wyborcza to rodzaj dyskursu będącego elementem debaty politycznej, która z kolei stanowi część debaty publicznej. Do podobnych wniosków doszedł Europejski Trybunał Praw Człowieka, w tym także w sprawach dotyczących Polski. W wyroku wydanym w sprawie *Kwiecień przeciwko Polsce* skonstatował wprost, że „opinie i informacje mające związek z wyborami, zarówno lokalnymi, jak i krajowymi, które są rozpowszechniane w trakcie kampanii wyborczej, powinny być traktowane jako stanowiące część debaty na tematy leżące w zakresie zainteresowania społecznego [...] w kwestiach leżących w polu

147 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2006 r., P 3/06, LEX nr 210809, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 2015 r., K 28/13, Dz.U. z 2015 r. poz. 1539, w którym stwierdzono że debata publiczna to: „prowadzona publicznie dyskusja, czy też wymiana poglądów na temat spraw publicznych – a więc dotyczących szeroko pojętej materii państwa lub społeczeństwa – mając na celu ocenę istniejącego stanu rzeczy i dążenie do jego utrzymania, jeśli jest dobry (czyli zapobieżenia pogorszeniu), albo do jego zmiany (z uwzględnieniem najlepszego możliwego jej kierunku i sposobu dokonania), jeśli jest uznawany za zły”.

148 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 lipca 2011 r., P 12/09, LEX nr 963599.

149 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 lutego 2015 r., SK 70/13, Dz.U. z 2015 r. poz. 234.

150 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K 9/11, LEX nr 936458.

zainteresowania publicznego”¹⁵¹. W innym orzeczeniu uznał, że „opinie i informacje istotne dla wyborów, zarówno lokalnych, jak i ogólnokrajowych, które są rozpowszechniane podczas kampanii wyborczej, powinny być traktowane jako część debaty publicznej”¹⁵².

Przedstawiciele doktryny również uważają debatę wyborczą za specyficzny typ dyskursu politycznego. Można wśród nich wyróżnić tych, którzy czynią to wprost poprzez oddzielenie kontekstu wyborczego od kontekstu politycznego. I.C. Kamiński nazywa ten kontekst *procesem wyborczym*, w którym debata polityczna nabiera wyjątkowego znaczenia¹⁵³. T. McGonagle stwierdza, że dyskurs polityczny może podlegać różnej kategoryzacji i jedną z takich kategorii jest kampania wyborcza¹⁵⁴. Natomiast według M. Pęk kampania wyborcza jest jedną z form debaty politycznej¹⁵⁵. Z kolei z materiałów jednej z agencji pozarządowych (Komisji Równości i Praw Człowieka z siedzibą w Manchesterze) wynika, że kampania wyborcza to szczególnie kontekst wolności wypowiedzi w debacie politycznej¹⁵⁶. Z drugiej jednak strony, niekiedy kampanii wyborczej nie wyróżnia się wprost jako odrębnego kontekstu, a jedynie w rozdziałach poświęconych debacie politycznej analizuje się sytuacje mające związek z kampanią wyborczą¹⁵⁷.

Z powyższej analizy pojęć kampanii (debaty) wyborczej i kampanii (debaty) politycznej można by z pewnością wywnioskować, że nie ma potrzeby odróżniania kampanii politycznej od wyborczej i posługiwania się tylko tym pierwszym

151 Zob. wyrok ETPCz z 9 stycznia 2007 r. w sprawie *Kwiecień przeciwko Polsce*, skarga nr 51744/99.

152 Zob. wyrok ETPCz z 1 czerwca 2017 r. w sprawie *Kość przeciwko Polsce*, skarga nr 34598/12. Zob. także wyrok ETPCz z 6 grudnia 2007 r. w sprawie *Filatenko przeciwko Rosji*, skarga nr 73219/01, gdzie w jego par. 40 Trybunał powtórzył tezę z wyroku wydanego w „polskiej sprawie”, tj. *The Court reiterates that, as a general rule, any opinions and information pertinent to elections, both local and national, which are disseminated during the electoral campaign should be considered as forming part of a debate on questions of public interest.*

153 Zob. I.C. Kamiński, *Ograniczenia...*, s. 164.

154 Zob. T. McGonagle, *Workshop Report: The Changing Hues of Political Expression in the Media*, [w:] W. Closs, S. Nikoltchev (red.), *Political Debate and the Role of the Media. Fragility of Free Speech*, Strasburg 2005, s. 4.

155 Zob. M. Pęk, *Political Expression in Electronic Media with Special Focus on Election Campaign and Other Forms of Political Debate*, [w:] W. Closs, S. Nikoltchev (red.), *Political Debate...*, s. 111.

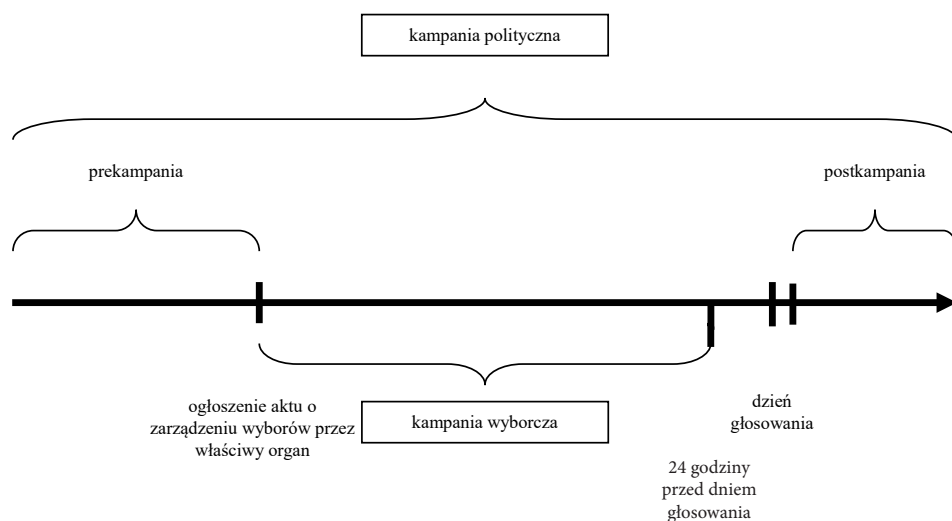
156 *Equality and Human Rights Commission, Freedom of expression. Legal Framework*, s. 22, online: equalityhumanrights.com/en/publication-download/freedom-expression-legal-framework (dostęp: 8.01.2018).

157 Zob. m.in.: L. Garlicki, Art. 10, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–18*, Legalis/el. 2016; J. Skrzydło, *Wolność słowa w orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Analiza porównawcza*, Toruń 2013; D. Bychawska-Siniarska, *Protecting the Right to Freedom of Expression Under the European Convention on Human Rights. A Handbook for Legal Practitioners*, online: webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:J53dII-L4QQJ:rm.coe.int/handbook-freedom-of-expression-eng/1680732814+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-ab (dostęp: 8.01.2018).

pojęciem. Co więcej, takie stanowisko obecne jest także w literaturze. Niektórzy politolodzy wysuwają tezę, że nie można odróżniać kampanii politycznej od kampanii wyborczej i że pojęcia te „zlewają się w jedno”¹⁵⁸. Słusznie stwierdza jednak K. Churska, że takie stwierdzenie byłoby zbyt daleko idącym uproszczeniem z uwagi na czasowe i tematyczne ograniczenia kampanii wyborczych¹⁵⁹.

Z tego powodu należy zmodyfikować politologiczną definicję kampanii wyborczej i uzupełnić ją o elementy prawnicze. Tym samym, w ocenie autora, za kampanię wyborczą można uznać charakterystyczną dla demokratycznych, wolnych wyborów zorganizowaną aktywność uczestników rynku politycznego, podejmowaną w okresie od dnia ogłoszenia przez właściwy organ aktu o zarządzeniu wyborów do 24 godzin przed dniem głosowania, prowadzoną na zasadach przewidzianych prawem, mającą na celu osiągnięcie określonych korzyści politycznych, czyli najczęściej wybranie kandydata na określone stanowisko lub do określonego organu przedstawicielskiego, z wykorzystaniem instrumentów marketingu politycznego i różnych metod komunikowania z wyborcami, która wyborcom daje szansę na uzyskanie informacji o partiach, kandydatach i ich programach, a także na artykułowanie swoich potrzeb.

Powyższa definicja pozwala zwizualizować zjawisko kampanii wyborczej jako elementu kampanii politycznej z uwzględnieniem przewidzianego przez Kodeks wyborczy czasu trwania tej pierwszej.



Schemat 1. Kampania wyborcza jako element kampanii politycznej

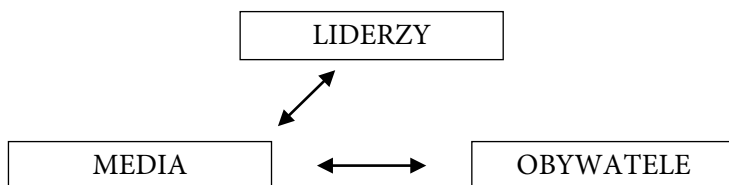
Źródło: opracowanie własne

158 Zob. np. S. Michalczyk, *Komunikowanie...*, s. 265–266.

159 Zob. K. Churska, *Rytualne...*, s. 202.

4. Podmioty wypowiedzi w kampaniach wyborczych

Za truizm należy uznać stwierdzenie, że w kampanii wyborczej liczba podmiotów korzystająca z wolności wypowiedzi jest ogromna, mimo ograniczonych ram czasowych kampanii. Powyższe zjawisko jest odczuwalne na terenie całej Polski, ale dzięki postępowi technologicznemu także w innych krajach, nie wspominając o rzeczywistości wirtualnej. Siła oddziaływania komunikacji w kampanii wyborczej dotyka każdego człowieka, nawet biernego – intensywnie go angażując. Powyższe uwarunkowania sprawiają, że każdy, nawet mimowolnie, korzysta z wolności wyrażania poglądów. Można więc śmiało stwierdzić, że stworzenie zamkniętego katalogu wszystkich uczestników kampanii jest zadaniem zbyt karkołomnym. Na potrzeby niniejszego opracowania warto wyznaczyć pewną podmiotową quasi-zamkniętą zbiorowość. Można do tego wykorzystać stworzony w 1998 r. przez Richarda Perloffa w pracy zatytułowanej *Political Communication. Politics, Press and Public in America*¹⁶⁰ uniwersalny katalog zwany złotym trójkątem komunikowania politycznego.



Schemat 2. Złoty trójkąt komunikowania

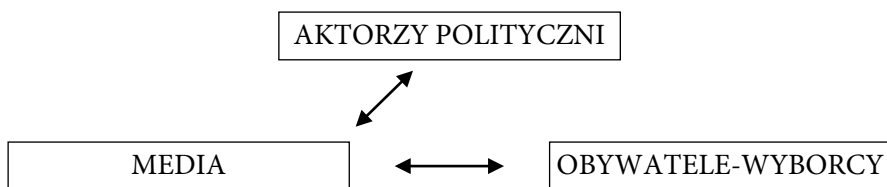
Źródło: B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie...*, s. 153–155.

Autor ten, opierając się na aspekcie komunikacyjnym kampanii politycznej i wyborczej, tj. na komunikacji politycznej i wyborczej, stworzył pewien wzór. Według niego w kampanii politycznej, a zwłaszcza w kampanii wyborczej, uczestniczą, wzajemnie na siebie oddziałując, trzy grupy podmiotów: liderzy, media i obywatele. R. Perloff redefiniuje komunikowanie polityczne, zamykając je w ramy złotego trójkąta i ograniczając tylko do stosunków panujących między trzema grupami uczestników kampanii oraz do funkcji, jakie ci w niej spełniają. W takim rozumieniu komunikowanie polityczne jest, po pierwsze, przede wszystkim procesem występującym między tylko trzema grupami uczestników. Liderzy wpływają na media poprzez dostarczanie im materiałów o swoich poglądach, działalności i o wartościach. Dziennikarze prezentują te informacje i tym samym wpływają

¹⁶⁰ Zob. R.M. Perloff, *Political Communication. Politics, Press and Public in America*, New Jersey–London 1998.

na świadomość obywateli. Obywatele oceniają treść medialną i dokonują wyboru. Zasadą jest także znikomy bezpośredni kontakt komunikacyjny między politykami a obywatelami (na co wskazuje brak symbolu strzałki pomiędzy tymi dwiema grupami). Po drugie, w każdej z trzech grup występuje ogromne zróżnicowanie, nie każde media i nie każda partia polityczna będą miały taką samą siłę oddziaływania w kampanii wyborczej. Po trzecie, w dzisiejszych czasach komunikowanie polityczne jest zależne od mediów, od sposobu, w jaki przekazują one informacje, a także od interpretacji, jaką im nadadzą. Wiedza o programach wyborczych kandydatów jest współcześnie czerpana głównie od dziennikarzy. Po czwarte, tematem informacji przekazywanych przez media są w szerokim znaczeniu sprawy publiczne, interes społeczeństwa, interes państwa, a w kampanii wyborczej także wszystko to, co ma na celu zdobycie pozytywnego wyniku wyborczego.

Ten pochodzący z 1998 r. schemat został zmodernizowany i zmodyfikowany do polskich realiów przez B. Dobek-Ostrowską¹⁶¹. Autorka proponuje zachowanie trzech rodzajów podmiotów uczestniczących w kampanii politycznej, ale grupie *Liderzy* nadała nazwę *Aktorzy polityczni*, a grupa *Obywatele* zmieniła nazwę na *Obywatele-wyborcy*, przy czym grupa: *Media* pozostała bez zmian. Taki właśnie podział będzie determinował strukturę tego podrozdziału i według tego schematu omówione zostanie zagadnienie uczestników kampanii wyborczej.



Schemat 3. Trójkąt komunikacji w kampaniach wyborczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie złotego trójkąta komunikowania i wskazówek zawartych w: B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie...*, s. 153–155.

4.1. Aktorzy polityczni

Aktorów politycznych definiuje się jako „całością podmiotów politycznych podejmujących decyzje polityczne bądź mających wpływ na ich kształt”¹⁶² i dzieli się na dwie grupy: aktorów zbiorowych i aktorów indywidualnych. Pierwszą z nich można rozumieć jako sformalizowane instytucje i grupy polityczne, posiadające struktury, liderów, program, wartości, i są to instytucje władzy państwowej, partie polityczne oraz organizacje pozarządowe. Władzę państwową tworzą reprezentanci partii politycznych, którzy po zwycięstwie w wyborach otrzymali prawo do

161 B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie...*, s. 153–155.

162 Tamże, s. 169–170.

rządzenia państwem i przestali być w teorii przedstawicielami poprzednich swoich afiliacji. W ujęciu prawnym mamy do czynienia z kształtowaniem się konstytucyjnych organów władzy publicznej na szczeblu centralnym (władza ustawodawcza i wykonawcza) oraz na szczeblu terytorialnym (organy stanowiące i wykonawcze samorządu terytorialnego). Partie polityczne to główne podmioty wyborczej rywalizacji, a ich członków łączą wspólne wartości i ideologia. Poddają się one cyklicznie weryfikacji w demokratycznych wyborach, a wygranie ich zapewnia im przynależność do wspomnianej wcześniej grupy aktorów zbiorowych – władzy państwowej. Partie przegrane stają się opozycją. W ujęciu prawnym partie polityczne zdefiniowane są w art. 11 ust. 1 Konstytucji RP oraz w art. 1 ustawy o partiach politycznych¹⁶³. Przywołany artykuł ustawy zasadniczej definiuje je jako organizacje zrzeszające na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Natomiast w myśl art. 1 u.p.p. partie to dobrowolne organizacje, które występują pod określoną nazwą, stawiające sobie za cel uczestniczenie w życiu publicznym poprzez wywieranie wpływu na kształt polityki państwa przy użyciu demokratycznych metod lub sprawowanie władzy publicznej. Trzecim rodzajem aktorów politycznych zbiorowych są organizacje pozarządowe. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁶⁴ organizacjami pozarządowymi są osoby prawne lub ułomne osoby prawne, w tym fundacje i stowarzyszenia, które nie są: jednostkami sektora finansów publicznych, przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami, spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, partiami politycznymi ani fundacjami przez nie utworzonymi, związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców, a także nie działają w celu osiągnięcia zysku. Jednakże w politologii pojęcie organizacji pozarządowej traktuje się znacznie szerzej, ignorując powyższe wyłączenia. Przedstawiciele tej nauki zaliczają do nich także związki zawodowe, banki czy przedsiębiorstwa, a nawet „grupy nacisku” i organizacje terrorystyczne¹⁶⁵.

Aktorzy indywidualni to osoby fizyczne, osobowości znane szerszemu lub węższemu kręgowi społeczeństwa, które wykorzystują środki indywidualne i instytucjonalne do wpływania na proces decyzyjny. Dzielą się na dwie grupy: polityków oraz kandydatów. Indywidualny aktor polityczny (polityk) jest w zasadzie reprezentantem formacji, z której się wywiódł, jej wizytówką oraz przedłużeniem.

163 Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 580, ze zm.).

164 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2019 r. nr 688, ze zm.).

165 Co więcej, wszystkie te podmioty, mimo że istnieją na rubieżach rynku politycznego, mają jednak znaczący wpływ na jego kształtowanie poprzez *lobbying polityczny*. Termin ten oznacza „pojęcie, opisujące działania zgodne z prawem, zmierzające do wywarcia wpływu na organy decyzyjne w państwie (w szczególności legislatywę, egzekutywę lub władze samorządowe) w celu uzyskania korzystnej decyzji”, online: pl.wikipedia.org/wiki/Lobbying_polityczny (dostęp: 21.04.2016). Ponadto większa liczba takich podmiotów wpływa korzystnie na rozwój świadomości społeczeństwa obywatelskiego w danym kraju.

W praktyce może się jednak zdarzyć, że to on wysunie się na pierwszy plan i w konsekwencji dopiero przez jego pryzmat zacznie się dostrzegać aktorów zbiorowych. Indywidualny aktor polityczny jako kandydat odgrywa rolę przede wszystkim podczas kampanii wyborczej, a nie politycznej. W rozumieniu kampanii wyborczej w aspekcie marketingowym indywidualny aktor polityczny jest równoważny z partią polityczną, a jego program stanowi produkt do sprzedania. Każdy produkt musi mieć odpowiednie cechy i wartość, by stać się atrakcyjnym dla klienta (wyborcy)¹⁶⁶. Natomiast w ujęciu prawnym kandydat to „osoba zgłoszona, a następnie zarejestrowana w określonym przepisami prawa trybie jako osoba startująca w wyborach i zabiegająca o daną funkcję lub dane stanowisko”¹⁶⁷. Żaden powszechnie obowiązujący akt prawny nie zawiera jednak w swojej treści definicji kandydata. Mimo to Kodeks wyborczy posługuje się pojęciem kandydata ponad 700 razy¹⁶⁸, np. art. 11 k.w. w zw. z art. 10 k.w. reguluje, kto może zostać kandydatem i posiadać „prawo wybieralności”, art. 84 k.w. przyznaje komitetom wyborczym wyłączne uprawnienie do zgłaszania kandydatów w wyborach oraz co do zasady wyłączne prawo do prowadzenia na ich rzecz kampanii, art. 92 § 2 k.w. stwierdza, że nazwa komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta RP musi się składać obowiązkowo z imienia i nazwiska kandydującego, art. 105 k.w. i art. 106 k.w. uznają kandydata za przedmiot agitacji wyborczej, a art. 111 k.w. umożliwia kandydatowi wszczęcie postępowania w trybie wyborczym. Z kolei art. 204–222 k.w., art. 263–265a k.w., art. 296–306 k.w., art. 341–346 k.w., art. 399–408 k.w. oraz art. 478–483 k.w. zawierają szczegółowe przepisy dotyczące zasad i trybu zgłaszania kandydatów dla poszczególnych wyborów.

Zasadnym wydaje się omówienie artykułów 62, 99 ust. 1 i 2 oraz 127 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 10 i 11 k.w., które określają poprzez cenzusy wyborcze, jakiemu kręgowi osób może być przyznane prawo wybieralności. W wyborach do Sejmu wymagany jest cenzus obywatelstwa polskiego, cenzus czynnego prawa wyborczego w tych wyborach oraz cenzus wieku (ukończenie w dniu wyborów 21 lat). W wyborach do Senatu wymagany jest cenzus obywatelstwa polskiego,

166 W politologii wyróżnia się cztery podtypy kandydatów: *Kandydat lider* jako pierwszy z nich musi być znany szerszemu kręgowi społeczeństwa, powinien posiadać charyzmę i silną osobowość. Kandydat, żeby stać się nim, musi funkcjonować długi czas na scenie politycznej i mieć własną formację polityczną. *Kandydat zdolny* posiada silną osobowość, ale nie na tyle, by zyskać miano lidera. Jest wyrachowany, potrafi być sympatyczny dla swoich zwolenników, a dla oponentów politycznych bezlitosny. *Kandydat spokojny* jest pracowitym, merytorycznie przygotowanym politykiem, którego cechuje brak kompetencji do występowania publicznego. Powyższe wymusza na nim współdziałanie z innymi kandydatami, by zatuszować jego niemedialność. Ostatnim z podgrupy kandydatów jest *Kandydat produkt* – przygotowany według najskuteczniejszych recept specjalistów od marketingu wyborczego. Sprawia wrażenie politycznego przywódcy, jednakże w istocie jest on sztucznie wykreowanym produktem marketingowym (zob. B. Dobek-Ostrowska, *Komunikacja...*, s. 180–194; R. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, New Jersey 1976).

167 Zob. np. B. Michalak, *Kandydat*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon...*, s. 58.

168 Obliczenia własne.

czynnego prawa wyborczego w tych wyborach oraz cenzus wieku (tym razem 30 lat). W wyborach na Prezydenta RP wymagany jest cenzus obywatelstwa polskiego, cenzus czynnego prawa wyborczego w tych wyborach oraz cenzus wieku (35 lat). W wyborach do Parlamentu UE wymagany jest cenzus czynnego prawa wyborczego w tych wyborach (obywatelstwo polskie albo innego kraju UE), cenzus wieku (21 lat) i cenzus domicylu (zamieszkiwanie w Polsce lub na terytorium innego państwa Unii Europejskiej przez minimum 5 lat). W wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wymagany jest cenzus czynnego prawa wyborczego w tych wyborach (cenzus obywatelstwa polskiego albo innego kraju UE, cenzus domicylu). W wyborach na wójta wymagany jest w części cenzus czynnego prawa wyborczego w tych wyborach (tylko cenzus obywatelstwa polskiego albo innego kraju UE), cenzus wieku (ukończenie w dniu wyborów 25 lat), a poza tym kandydatem nie może być osoba, która została już dwukrotnie wybrana na to stanowisko w tej gminie. Ponadto wspólnymi cenzusami dla kandydatów w każdym typie wyborów są: cenzus pełni praw publicznych, cenzus pełni praw wyborczych, cenzus pełni praw umysłowych i cenzus niekaralności.

Pozostałe przepisy Kodeksu wyborczego określają przede wszystkim zasady zgłaszania i rejestracji kandydatów oraz przyznają im pewne uprawnienia (np. art. 111 k.w.). W związku z tym można śmiało skonstatować, że kandydat w znaczeniu prawnym pełni rolę fragmentaryczną. Z kolei w znaczeniu politologicznym, tj. w złotym trójkącie komunikowania – wręcz przeciwnie.

Na zakończenie należy także wspomnieć o specyficznych uczestnikach kampanii politycznej – komitetach wyborczych¹⁶⁹. Wyróżnia się cztery rodzaje komitetów wyborczych, zależnie od grup uprawnionych przez ustawodawcę do ich utworzenia: komitet wyborczy partii politycznej (utworzony z partii politycznej), koalicyjny komitet wyborczy (utworzony z koalicji partii politycznych), komitet wyborczy organizacji (utworzony przez stowarzyszenie lub inne organizacje społeczne) i komitet wyborczy wyborców (utworzony przez minimum 15 obywateli mających prawo wybierania). Komitet wyborczy jest formą organizacyjną przewidzianą przez przepisy prawa wyborczego o randze ustawowej, będącą „w istocie [...] – epizodycznym tworem prawnym, tworzoną w trybie uregulowanym ustawą przez uprawnione do tego podmioty, mającą wyłączne prawo do podejmowania czynności wyborczych, w tym przede wszystkim zgłaszania kandydatów, uczestniczenia w kampanii wyborczej i prowadzenia agitacji wyborczej na rzecz zgłoszonych kandydatów, na zasadach określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, w tym przede wszystkim w prawie wyborczym”¹⁷⁰. Mimo to w politologii nie wymienia się komitetów wyborczych jako jednego z rodzajów aktorów politycznych. Wynika to z faktu, że komitety wyborcze mają znaczenie

169 Komitety wyborcze i ich uprawnienia do prowadzenia agitacji wyborczej będą przedmiotem szerszego omówienia w rozdziale V.

170 A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 154.

przede wszystkim dla nauk prawnych. Dla politologii najistotniejsze są podmioty tworzące te komitety, a to dlatego, że to ich poglądy polityczne są reprezentowane przez te epizodyczne twory prawne.

4.2. Media

Media to środki komunikowania skierowane do masowego odbiorcy. Jako przykłady można wymienić prasę, radio, telewizję oraz internet¹⁷¹. W złotym trójkącie komunikowania w kampaniach wyborczych media mogą występować w jednej z dwóch ról: nadawcy pierwotnego lub nadawcy wtórnego.

W pierwszej z nich media występują jako aktywny uczestnik kampanii wyborczej, są bowiem podmiotem tworzącym własne przekazy i komunikującym treści zarówno w stronę polityków, jak i wyborców. Poprzez audycje radiowe, artykuły w prasie, programy telewizyjne i wpisy na stronach internetowych i portalach społecznościowych sygnalizują odbiorcom opinie, wartości, selekcjonują informacje czy wreszcie przekazują poglądy polityczne – wszystko zgodnie z linią programową danego środka społecznego przekazu.

Media przybierają także formę nadawcy wtórnego. W tej roli środki masowego przekazu nie uczestniczą aktywnie w komunikowaniu wyborczym, a są jedynie jego pośrednikami. Dla większości ludzi na całym świecie media rozumiane ogólnie są głównym źródłem informacji o tym, co dzieje się na świecie, w tym o wydarzeniach politycznych. Aktorzy polityczni korzystają z nich w celu dotarcia do jak największej grupy wyborców. Także wyborcy (lecz z nieporównywalnie mniejszą siłą oddziaływania) korzystają z usług mediów jako pośrednika, by dotrzeć do polityków. B. Dobek-Ostrowska wskazuje na immanentną cechę mediów, ujawniającą się podczas komunikacji politycznej, a mianowicie taką, że media zamieniają przekaz pierwotny, pochodzący od źródła, na przekaz wtórny, który w formie zredagowanej trafia do odbiorcy. Wobec tego uważa się, że los aktorów politycznych spoczywa w rękach mediów¹⁷².

Konstytucja z 1997 r. nie posługuje się terminami *media* ani *środki masowego przekazu*, ale pojęciem *środków społecznego przekazu*¹⁷³, jak w art. 14 Konstytucji, w którym Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. W doktrynie prawa konstytucyjnego wykształciły się dwa

171 Szerzej o różnych sposobach definiowania środków masowego przekazu z podaniem poglądów doktryny – zob. J. Sobczak, *Prawo prasowe...*, s. 70–73.

172 B. Dobek-Ostrowska, *Komunikacja...*, s. 180–194.

173 Krytycznie do umiejscowienia w art. 14 Konstytucji RP terminu *środki społecznego przekazu* zamiast *środki masowego przekazu* odnosi się J. Sobczak. W jego ocenie stanowi to niepotrzebne nawiązanie do społecznej nauki Kościoła. Ponadto posługiwanie się tym terminem może prowadzić do błędnej wykładni, jakoby art. 14 Konstytucji nie dotyczył wszystkich środków przekazu, ale tylko tych „społecznych” (zob. J. Sobczak, *Prawo prasowe...*, s. 72).

stanowiska odnośnie do tego, jak należy rozumieć pojęcie środków społecznego przekazu. L. Garlicki i P. Sarnecki uważają, że środki społecznego przekazu nie mogą być tożsame ze wszystkimi mediami, ale wyłącznie z takimi, które odznaczają się cechą „społeczności”, a więc przekazują treści istotne z punktu widzenia dyskursu obywatelskiego, tj. zapewniają wymianę poglądów w zakresie polityki, postępowania władz publicznych, a także powiązane są z innymi konstytucyjnymi wolnościami i prawami (autorzy podają przykład wolności korzystania z dóbr kultury czy też prawa do nauki oraz wolności sumienia i religii)¹⁷⁴. Stanowisko przeciwne zakłada, że środki społecznego przekazu oznaczają wszystkie środki masowego przekazu, także te irrelewantne z punktu widzenia dyskursu obywatelskiego¹⁷⁵. W monografii przyjmuje się założenie, że środki masowego komunikowania (media) należy uznać za synonim „prasy i innych środków społecznego przekazu”.

Istnienie różnych rodzajów mediów powiązane jest z elementami składowymi treści wolności prasy, tj. ze swobodą zakładania środków społecznego przekazu, prowadzenia działalności medialnej oraz kreowania struktury własnościowej środków przekazu¹⁷⁶. Te trzy swobody są gwarantem istnienia mediów jako uczestnika kampanii wyborczych. Swoboda zakładania środków społecznego przekazu pozwala na tworzenie środków przekazu bez uprzedniej lub następczej zgody organów państwa. Gwarancję realizacji tej swobody, ale także jej ograniczenie, przewiduje art. 54 ust. 2 Konstytucji RP, w którym zakazuje się stosowania cenzury prewencyjnej oraz koncesjonowania środków społecznego przekazu. Wyjątkiem jest konieczność uzyskania koncesji na rozpowszechnianie audycji radiowych i telewizyjnych. Z kolei swoboda prowadzenia działalności medialnej pozwala na autonomię w wyrażaniu i komunikowaniu opinii oraz w posykiwaniu i przekazywaniu informacji. Warto podkreślić, że swoboda ta pozwala na rozróżnienie dualistycznego charakteru działalności medialnej, która z jednej strony obejmuje cały system medialny, tj. działalność w formie przedsiębiorstwa medialnego, a z drugiej działalność dziennikarską. Natomiast swoboda kreowania struktury własnościowej jest gwarancją tworzenia i swobody działalności mediów niepublicznych (prywatnych)¹⁷⁷.

Z punktu widzenia katalogu podmiotów należących do szeroko rozumianych mediów uczestniczących w procesie wypowiedzi w kampaniach wyborczych największe znaczenie ma swoboda prowadzenia działalności medialnej rozumiana jako działalność dziennikarska. Co za tym idzie, to dziennikarze, tzn. przedstawiciele

174 Zob. L. Garlicki, P. Sarnecki, *Art. 14*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I: *Art. 1–29*, wyd. 2 uzupełnione, Warszawa 2016, s. 455–456.

175 Zob. np. W. Sokolewicz, *Wolność prasy i jej konstytucyjne ograniczenia*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 6, s. 27; B. Banaszak, *Art. 14*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis/el. 2012, Teza 4; J. Sadowski, *Art. 14*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, t. I, s. 394; J. Sobczak, *Prawo prasowe...*, s. 70–73.

176 Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 2011 r., K 13/07, Legalis nr 260717.

177 Zob. np. L. Garlicki, P. Sarnecki, *Art. 14...*, s. 458–460.

środków przekazu, faktycznie realizują przekaz pierwotny lub wtórny i tym samym wywierają najsilniejszy wpływ na kształtowanie się tej swobody i w konsekwencji – dyskursu w kampanii wyborczej. Zgodnie z ustawową definicją, wyrażoną w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe¹⁷⁸, dziennikarzem jest „osoba zajmująca się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych, pozostająca w stosunku pracy z redakcją albo zajmująca się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji”¹⁷⁹. Przytoczona definicja w aspekcie przedmiotowym określa dwie kategorie dziennikarzy. Pierwsza z nich mówi o osobach, które zajmują się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych i pozostają z redakcją w stosunku pracy, a druga o takich, które zajmują się redagowaniem, tworzeniem lub przygotowywaniem materiałów prasowych na rzecz i z upoważnienia redakcji. Różnica między tymi kategoriami sprowadza się do formy zatrudnienia: pierwsza mówi o trwałym stosunku pracy z redakcją – umowie o pracę, natomiast druga powiązana jest z pracą nieetatową, np. na zasadzie umowy o dzieło. Trzecia kategoria dziennikarzy, nieuwzględniona w ustawie Prawo prasowe, nazywana jest „dziennikarstwem obywatelskim”, czyli tworzonym przez „wolnych strzelców”, osoby niezatrudnione ani niezwiązane stosunkiem prawnym z redakcją. W takim przypadku osób tych nie będzie można uznać za dziennikarzy, najistotniejszym wymaganym kryterium jest bowiem „powiązanie z redakcją”. W aspekcie przedmiotowym aktywność taką jak „redagowanie, tworzenie lub przygotowywanie materiałów prasowych” można potraktować jako czynności wyłącznie o charakterze twórczym. Należy więc wykluczyć z pojęcia dziennikarza osoby pracujące w mediach, ale wykonujące czynności o nie-twórczym charakterze np. korektora tekstów, makijażystki, dźwiękowca w radiu¹⁸⁰.

4.3. Obywatele-wyborcy

Ostatnią, lecz najbardziej liczną grupą składającą się na złoty trójkąt komunikowania są obywatele. W każdym społeczeństwie demokratycznym mają oni wpływ na kształtowanie się ustroju państwa, do którego przynależą, poprzez partycypację w wyborach – wchodzi wtedy w rolę wyborców. Dlatego uczestnikiem kampanii wyborczej będzie obywatel-wyborca, a uczestnikiem kampanii politycznej tylko obywatel.

178 Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1914, ze zm.).

179 *Materiały prasowe* oznaczają, zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 p.p., „publikacje periodyczne, które nie tworzą zamkniętej, jednorodnej całości, ukazujące się nie rzadziej niż raz do roku, opatrzone stałym tytułem albo nazwą, numerem bieżącym i datą, a w szczególności: dzienniki i czasopisma, serwisy agencyjne, stałe przekazy teleksowe, biuletyny, programy radiowe i telewizyjne oraz kroniki filmowe; prasą są także wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazywania, w tym także rozgłośnie oraz tele- i radiowęzły zakładowe, upowszechniające publikacje periodyczne za pomocą druku, wizji, fonii lub innej techniki rozpowszechniania”.

180 Zob. W. Lis, *Status prawny dziennikarza*, LEX/el. 2015, rozdział I.

Wyborcy są uważani za najsłabsze ogniwo komunikacji ze uwagi na niewielkie możliwości organizacyjne, finansowe i techniczne oraz zbyt duże rozproszenie. Jednak to w ich rękach spoczywa los aktorów politycznych, ze względu na przysługujące im prawo wybierania. W politologii podział wyborców przebiega przede wszystkim według ich politycznej aktywności¹⁸¹. Z kolei w ujęciu prawnym proponuje się wyróżnić dwie grupy obywateli-wyborców¹⁸²: obywateli posiadających czynne i bierne prawo wyborcze oraz obywateli posiadających tylko czynne prawo wyborcze. Zanim nastąpi szczegółowe omówienie tych podmiotów, zdefiniowania wymagają terminy *obywatelstwo* i *wyborca* w znaczeniu prawnym.

Obywatelstwo jest to „stosunek prawny łączący jednostkę z państwem, z którego to stosunku wynikają skutki prawne określone w prawie wewnętrznym danego państwa oraz w prawie międzynarodowym, a także prawa i obowiązki wspólne wszystkim osobom mającym to obywatelstwo, chyba że pewnym grupom zapewniono specjalny status”¹⁸³. W Polsce zasady, warunki oraz tryb nabywania i utraty obywatelstwa określa ustawa o obywatelstwie polskim¹⁸⁴. Nabycie obywatelstwa polskiego może nastąpić: z mocy prawa (urodzenie), poprzez nadanie albo przyznanie (naturalizacja), przywrócenie (reintegracja) oraz w drodze repatriacji. Z punktu widzenia prawa wyborczego najistotniejsze znaczenie ma obywatelstwo rozumiane jako cenzus wyborczy. K. Skotnicki podkreśla, że prawa wyborcze, jako wąska grupa praw politycznych, powinny być przyznane wyjątkowo tylko tym

181 W politologii wyróżnia się przede wszystkim podział wyborców według ich politycznej aktywności. Wyróżniamy pięć typów wyborców: występujących w podwójnej roli, zdecydowanych, niezdecydowanych, biernych i nieuczestniczących. Wyborca występujący w podwójnej roli to wąska grupa społeczeństwa składająca się z osób, które kandydują lub są przedstawicielami aktualnych elit politycznych w państwie. Wyborca zdecydowany to podmiot, który posiada jasno określone poglądy, preferencje polityczne wynikające albo z przekonań wewnętrznych, albo oportunistycznych. Ta grupa dzieli się na dwie podgrupy: wyborcę znanego i nieznanego. W skład pierwszej wchodzi znane jednostki angażujące się w życie partyjne lub życie mediów publicznie, popierając dane ugrupowanie. Należą do nich aktywiści, działacze partyjni niekandydujący lub aktorzy, pisarze czy celebryci. Drugą podgrupę stanowią jednostki o wysokiej pozycji społecznej, będący autorytetami w danym środowisku, np. naukowcy, przedsiębiorcy, lekarze. Kolejny typ wyborcy to wyborca niezdecydowany. Należą do niego jednostki o umiarkowanych poglądach i o niejednoznacznie określonych preferencjach politycznych. Jest to największy zbiór typów wyborców w społeczeństwie. Wyborcy bierni są niezainteresowani polityką, swe działania wyborcze podejmują impulsywnie, w sposób nieprzemyślany. Cechuje ich z reguły niski status społeczny i niski poziom wykształcenia. Wyborcy nieuczestniczący to krąg osób nieuczestniczących w wyborach, którzy mogą głosować, ale nie chcą – kierują się dewizą „W Polsce nie ma na kogo głosować” (zob. B. Dobek-Ostrowska, *Komunikacja...*, s. 180–194, za R. Putnam, *The Comparative...*).

182 Hipotetycznie jest możliwe, że osoba należąca do którejś z tych czterech grup należy jednocześnie do kręgu aktorów politycznych lub mediów. W tym przypadku jej afiliacja z nimi jest na tyle silna, że przestaje należeć do ostatniej grupy obywateli-wyborców.

183 J. Jacyszyn, *Obywatelstwo*, [w:] U. Kalina-Prasznica (red.), *Encyklopedia prawa. Wydanie czwarte*, Warszawa 2007, s. 460–463.

184 Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1829, ze zm.).

podmiotom, które z państwem połączone są specyficzną więzią prawną, psychiczną i polityczną – obywatelstwem¹⁸⁵. Wyborca to „osoba posiadająca czynne prawo wyborcze (prawo wybierania)”, a ogół takich osób zwany jest „elektoratem”¹⁸⁶. Termin ten nie został jednak zdefiniowany w żadnym powszechnie obowiązującym akcie prawnym¹⁸⁷. Kodeks wyborczy zawiera wiele postanowień odnoszących się do wyborców, np. art. 10 k.w. (krąg podmiotów, którym przysługuje prawo wybierania, w zależności od danego typu wyborów), art. 18–25 k.w. (określenie stałego rejestru wyborców), art. 26–37 k.w. (spis wyborców), art. 5 pkt 11 k.w. w związku z art. 37 a–d k.w., art. 61 a–j k.w. (postanowienia dotyczące wyborcy niepełnosprawnego), art. 82 k.w. (protest wyborczy) czy art. 106 k.w. (prowadzenie przez wyborcę agitacji wyborczej).

Artykuł 62 Konstytucji w zw. z art. 10 k.w. określa krąg osób, którym to prawo może być przyznane. W wyborach do Sejmu, Senatu i na Prezydenta RP wymagane są cenzus obywatelstwa (polskiego) i cenzus wieku (ukończenie w dniu wyborów 18 lat). W wyborach do Parlamentu UE wymagany jest cenzus obywatelstwa (polskiego albo innego kraju UE), cenzus wieku (18 lat) oraz cenzus domicylu (stałe zamieszkiwanie w Polsce lub na terytorium innego państwa Unii Europejskiej). W wyborach do rady gminy i na urząd wójta wymagany jest cenzus obywatelstwa (polskiego albo innego kraju UE), cenzus wieku (18 lat), cenzus domicylu (stałe zamieszkiwanie na obszarze gminy). W wyborach do rady powiatu i sejmiku województwa wymagany jest cenzus obywatelstwa (polskiego), cenzus wieku (18 lat) oraz cenzus domicylu (stałe zamieszkiwanie na obszarze powiatu lub województwa). Ponadto wspólnymi cenzusami dla kandydatów w każdym typie wyborów są: cenzus pełni praw publicznych, cenzus pełni praw wyborczych oraz cenzus pełni praw umysłowych.

W kontekście miejsca wyborców w trójkącie komunikowania największe znaczenie ma art. 106 k.w., który przyznaje wyborcy możliwość agitacji wyborczej, tj. publicznego nakłaniania lub zachęcania do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. Przepis ten nie będzie przedmiotem rozważań w tej części monografii, a przytoczenie go w tym miejscu służy jedynie stwierdzeniu, że wyborcy są pełnoprawnymi uczestnikami procesu komunikowania wyborczego i mogą korzystać z wolności wypowiedzi podczas kampanii wyborczej.

Wracając do wymienionych wcześniej dwóch typów wyborców w znaczeniu prawnym, przejdźmy do omówienia typu pierwszego, czyli obywateli, którym przysługuje zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze. Jest to najszersza grupa ludności funkcjonująca w państwie. Podczas kampanii wyborczej takie podmioty mogą znajdować się w jednym z dwóch stanów faktycznych: jako osoby kandydujące

185 Zob. K. Skotnicki, *Zasada...*, s. 78–80.

186 A. Sokala, *Wyborca*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon...*, s. 167; A. Sokala, *Elektorat*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon...*, s. 50.

187 Kodeks wyborczy w art. 5 pkt 11 definiuje jedynie wyborcę *niepełnosprawnego*.

albo osoby mogące kandydować, ale niekorzystające z tego prawa. W przypadku wariantu pierwszego, podmiot taki przestaje należeć do grupy obywateli-wyborców, ponieważ staje się indywidualnym aktorem politycznym. W drugim przypadku mamy do czynienia z osobą spełniającą przesłanki z art. 10 i 11 k.w., tj. posiadającą bierne i czynne prawa wyborcze, ale realizującą tylko jedno z nich – prawo wybierania. Osoba taka będzie należała do grupy obywateli-wyborców.

Z kolei obywatel posiadający tylko czynne prawo wyborcze to osoba, która spełnia wszystkie cenzusy wymienione w art. 62 Konstytucji, ale nie spełnia cenzusu z art. 11 k.w. w odniesieniu do konkretnego rodzaju wyborów. Z uwagi na odmiennosć cenzusów w poszczególnych wyborach warto przedstawić taki podmiot w różnej konfiguracji. Tak oto osoba posiadająca tylko prawo wybierania, ale nieposiadająca prawa wybieralności, musi w wyborach do Sejmu być obywatelem polskim mającym ukończone w dniu wyborów 18 lat, ale nieukończone 21 lat, albo być obywatelem polskim mającym ukończone w dniu wyborów 21 lat, ale skazanym za umyślne przestępstwo skarbowe prawomocnym wyrokiem sądu.

Obywatel posiadający czynne i bierne prawa wyborcze oraz obywatel posiadający tylko czynne prawo wyborcze zamykają ostatnią grupę uczestników złotego trójkąta komunikowania. Jednakże, w ocenie autora niniejszej książki, ostatnia grupa nie została określona w sposób kompletny. B. Dobek-Ostrowska, jako przedstawicielka nauk politologicznych, skupiła się jedynie na obywatelach-wyborcach ze względu na największe zainteresowanie tą grupą przejawiane przez aktorów politycznych, a to z uwagi na możliwość pozyskania głosów. Niniejsze opracowanie skupia się na kontekście wolności wypowiedzi w kampanii wyborczej jako wolności jednostki i takie uprawnienie, zgodnie z prawnonaturalną koncepcją wolności wypowiedzi, należy się każdemu podmiotowi będącemu częścią społeczeństwa, także w okresie kampanii wyborczej. Dlatego należy wspomnieć o pozostałych podmiotach, a mianowicie o tych, które nie są może uczestnikami kampanii bezpośrednio, ale z powodu rozmaitych czynników (np. obecności na ziemiach polskich w czasie kampanii wyborczej, przeczytania artykułu w zagranicznej gazecie) uczestniczą w niej w sposób pośredni. Do grupy tej należy zaliczyć obywateli nieposiadających praw wyborczych i osoby niespełniające cenzusu obywatelstwa.

Obywatel nieposiadający praw wyborczych to osoba, która nie spełnia chociażby jednego z cenzusów wyborczych z wyjątkiem cenzusu obywatelstwa polskiego lub obywatelstwa innego kraju Unii Europejskiej (w przypadku wyborów do Parlamentu UE, rady gminy lub na urząd wójta). Co do cenzusu wieku do tej kategorii podmiotów, niezależnie od rodzaju wyborów, będą należały osoby, które nie ukończyły 18 lat (niepełnoletnie). Co do cenzusu domicylu (wymaganego jedynie w niektórych wyborach) do grupy tej należeć będą: osoby niemieszkające stale na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub mieszkające stale na terytorium innego państwa niż Polska (w przypadku wyborów do Parlamentu UE) oraz osoby niemieszkające stale na terytorium gminy, powiatu, województwa lub mieszkające stale na terytorium innej jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku

wyborów do organów samorządu terytorialnego). Co więcej, niezależnie od rodzaju wyborów, na podstawie art. 62 ust. 2 Konstytucji i art. 10 § 2 k.w., do grupy tej zalicza się osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu lub osoby pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, lub też osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu. Natomiast osoba nieposiadająca cenzusu obywatelstwa nie spełnia wymogu określonego w art. 62 ust. 1 Konstytucji oraz art. 10 i 11 k.w., a więc irrelewantne jest spełnianie przez nią pozostałych cenzusów. Do takiej grupy należeć będą apatrydzi (w przypadku każdego rodzaju wyborów) oraz cudzoziemcy, tj. osoby posiadające obywatelstwo innego kraju niż Polska (w wyborach do Sejmu, Senatu, na Prezydenta RP, do rady powiatu i sejmiku województwa) i osoby posiadające obywatelstwo kraju niewchodzącego w skład Unii Europejskiej (w przypadku każdego rodzaju wyborów)¹⁸⁸. Z uwagi na nieprzyznanie praw wyborczych obu tym grupom osób próżno oczekiwać specyficznego uregulowania ich sytuacji w prawie wyborczym, jednak osoby te korzystają z praw i wolności na zasadach przysługujących każdej jednostce. W konsekwencji będą także mogły korzystać z wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych jako wolności jednostki.

Z rozważań poczynionych w tym podrozdziale można wysnuć wniosek, że aby stworzyć zamknięty katalog uczestników kampanii wyborczych, należy Listę uczestników definiowaną w znaczeniu politologicznym (aktorzy polityczni, media oraz obywatele-wyborcy) rozszerzyć o obywateli nieposiadających praw wyborczych oraz cudzoziemców i apatrydów. Tych sześć podmiotów stanowić będzie kompletny katalog uczestników kampanii wyborczych.

5. Formy wypowiedzi w kampaniach wyborczych

Zaprezentowany na początku rozdziału podział formy wypowiedzi na środki prezentacji, środki reprezentacji i środki transmisji jest na tyle uniwersalny, że znajduje zastosowanie także w odniesieniu do kampanii wyborczej. W tej części książki zdecydowano się na omówienie tylko jednej formy wypowiedzi, mianowicie środków reprezentacji. Pozwala to na jednoznaczne wskazanie, jakimi konkretnymi formami posługują się uczestnicy kampanii wyborczej, i zarazem na wyszczególnienie tych spośród nich, które są szczególnie istotne lub nawet endemiczne dla tego okresu.

Kodeks wyborczy zawiera wiele przykładów form prowadzenia kampanii wyborczych, które znajdują odzwierciedlenie także w praktyce kampanijnej. Należy

188 Zob. np. K. Skotnicki, *Prawa i wolności osób nie posiadających obywatelstwa polskiego*, [w:] L. Wiśniewski, *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 148 i nast.

jednak podkreślić, że katalog ten jest otwarty, a stworzenie katalogu zamkniętego i kompleksowego, z uwagi na dynamiczny postęp technologiczny, a wraz z nim rozwój metod i środków do prowadzenia kampanii, byłoby niemożliwe. Ponadto warto zauważyć, że enumeratywne wyliczenie form wypowiedzi w kampaniach wyborczych byłoby niezgodne z art. 11 Konstytucji RP (zasada pluralizmu politycznego), art. 54 ust. 1 Konstytucji RP (wolność słowa) i art. 57 Konstytucji RP (wolność zgromadzeń)¹⁸⁹.

Dlatego też jedynie jako przykładowe formy prowadzenia kampanii wyborczych ustawodawca wymienia: zbieranie podpisów popierających zgłoszenia kandydatów (art. 106 k.w.), zgromadzenia, pochody i manifestacje, przemówienia, rozpowszechnianie materiałów wyborczych (art. 107 § 1 k.w.), loterie fantowe, gry losowe i konkursy (art. 108a § 1 k.w.), podawanie i dostarczanie napojów alkoholowych (art. 108a § 2 k.w.), nieodpłatne rozdawanie przedmiotów (art. 108a § 3 k.w.), plakaty i hasła wyborcze (art. 110 k.w.), ulotki wyborcze (art. 111 § 1 k.w.), informacje, komunikaty, apele (art. 112 k.w.), audycje wyborcze (art. 116a k.w.) oraz debaty telewizyjne (art. 120 k.w.). Powyższe wyliczenie odznacza się dwoma aspektami. Po pierwsze, ustawodawca formułuje je jako zakazy, czyli opis zachowań niedozwolonych w prowadzeniu kampanii. Po drugie, nie wszystkie z tych form prowadzenia kampanii wyborczych są przejawem prowadzenia kampanii wyborczej poprzez korzystanie z wolności wypowiedzi. Tak więc jednostka korzysta z wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, gdy: zbiera podpisy popierające zgłoszenia kandydatów, organizuje zgromadzenie, pochód, manifestację, gdy przemawia, gdy rozpowszechnia materiały wyborcze, gdy tworzy i rozwiesza plakaty i hasła wyborcze oraz rozdaje ulotki, gdy stosuje informacje, komunikaty oraz apele, a także gdy rozpowszechnia audycje wyborcze i debaty telewizyjne. Wynika więc z tego, że za środek reprezentacji w kampaniach wyborczych nie można uznać organizowania loterii fantowych, gier losowych i konkursów, podawania i dostarczania napojów alkoholowych oraz nieodpłatnego rozdawania przedmiotów¹⁹⁰.

Większość ze wspomnianych powyżej prawnych form prowadzenia kampanii wyborczych znajduje odzwierciedlenie w praktyce oraz jest przedmiotem rozważań w naukach politologicznych. Kodeks wyborczy nie obejmuje jednak w swojej treści innych form wypowiedzi w kampaniach wyborczych, które mają niebywale istotne znaczenie praktyczne. Przede wszystkim należy do nich internet, a w szczególności szeroko rozumiane media społecznościowe, ale także niewyborcze audycje

189 Zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 193–194.

190 Działalność związana z tymi formami prowadzenia kampanii wyborczych jest w pierwszej kolejności przejawem korzystania przez jednostkę z innych wolności człowieka, tj. zgromadzeń czy prowadzenia działalności gospodarczej. Nie oznacza to, że nie można uznać tych form kampanijnych za formy jakkolwiek niezwiązane z realizacją wolności wypowiedzi, a jednak istnieje między tą grupą środków reprezentacji a pozostałymi aż tak duża różnica, że w książce tej nie uznaje się ich za przejaw korzystania z wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych.

telewizyjne oraz radiowe i artykuły w prasie. Dlatego w tym podrozdziale omówiono najistotniejsze środki reprezentacji w kampaniach wyborczych, tj. niekoniecznie te, które występują w Kodeksie wyborczym.

5.1. Zgromadzenia, pochody i manifestacje

Kodeksowa regulacja odnosząca się do tych form wypowiedzi zawiera się w art. 107 § 1 k.w., który stanowi, że „w dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji [...] jest zabronione”. Mimo że ustawodawca posługuje się trzema oddzielnymi terminami: *zgromadzenie*, *pochód* i *manifestacja*, należy zaznaczyć, że doktryna wskazuje na ich przyporządkowanie do formy nadrzędnej – zgromadzeń wyborczych. Za takim rozumieniem terminu *zgromadzenia wyborcze* opowiada się B. Banaszak, stwierdzając, że „Kodeks wyborczy używa pojęć pochodów i manifestacji niewystępujących w Konstytucji RP i właściwie oznaczających różne rodzaje zgromadzeń przeprowadzanych na wolnej przestrzeni”¹⁹¹. Wskazuje na to także leksykalne znaczenie tych trzech terminów. Według słownika języka polskiego *zgromadzenie* oznacza m.in. „spotkanie wielu osób poświęcone omawianiu jakichś spraw; dużą grupę osób zebranych w jakimś miejscu”¹⁹². Z kolei *pochód* oznacza m.in. „zorganizowany tłum kroczący ulicą, manifestujący coś”¹⁹³. *Manifestacja* to „pochód lub wiec, mający na celu wyrażenie sprzeciwu wobec jakichś działań politycznych, kwestii społecznych itp. albo poparcia dla nich”¹⁹⁴.

W naukach politycznych charakter zgromadzeń wyborczych jako formy wypowiedzi w kampanii wyborczej określa się jako przykład komunikacji bezpośredniej (interpersonalnej), czyli takiej, w której kandydaci i wyborcy mają możliwość spotkać się ze sobą osobiście i porozmawiać twarzą w twarz. Możliwość takiej formy kontaktu pozwala na wystąpienie sprzężenia zwrotnego, które sprawia, że spotkania takie mają charakter interaktywny, dają możliwość modyfikowania swojej aktywności oraz korzystania z przymiotów charakteru. Jest to najstarszy sposób prowadzenia kampanii wyborczej, jaki zna ludzkość. Pochód wyborczy, jako pewien rodzaj zgromadzenia wyborczego, polega najczęściej na przemarszu kandydatów wraz z wyborcami albo samych wyborców przez miejsca lub do miejsc związanych z ich poglądami politycznymi, które coś symbolizują lub skupiają codzienne życie lokalnej społeczności. Manifestacja wyborcza, jako kolejny rodzaj zgromadzenia, to wystąpienie kandydata lub wyborców w celu zajęcia stanowiska w określonych kwestiach politycznych. Może ona przybrać także formę pochodu.

191 B. Banaszak, *Art. 107*, [w:] B. Banaszak (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Legalis/el. 2015; zob. też A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 196–197.

192 Zob. *hasto: zgromadzenie*, online: sjp.pwn.pl/szukaj/zgromadzenie.html (dostęp: 7.08.2016).

193 Zob. *hasto: pochód*, online: sjp.pwn.pl/szukaj/pochod.html (dostęp: 7.08.2016).

194 Zob. *hasto: manifestacja*, online: sjp.pwn.pl/szukaj/manifestacja.html (dostęp: 7.08.2016).

Należy zauważyć, że pochod i manifestacja to pojęcia stosunkowo płynne i przyporządkowanie im uniwersalnej definicji nie jest możliwe, dlatego często używa się zamiennie innych nazw na określenie pewnych rodzajów zgromadzeń wyborczych, które również mogą być utożsamiane z manifestacjami lub z pochodami, np. wiece wyborcze, meetingi, demonstracje, pikiety, eventy, happeningi, pokazówki, marsze czy nawet spotkania kandydatów z wyborcami przed zakładami pracy albo przyłączanie się komitetu wyborczego do strajku pracowników.

W związku z tym zasadne wydaje się, by ustawodawca pominął w treści art. 107 k.w. terminy *zgromadzenia*, *manifestacje*, *pochody* i zastąpił je terminem najszerszym – *zgromadzenia wyborcze*.

5.2. Plakaty, hasła wyborcze i ulotki

Plakaty, hasła wyborcze i ulotki wymieniają m.in. art. 110, 111 i 132 k.w. Artykuł 110 w § 1 stanowi, że „na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych można umieszczać plakaty i hasła wyborcze”. Natomiast art. 111 § 1 k.w. wymienia „[...] rozpowszechniane, w tym również w prasie [...] materiały wyborcze, w szczególności plakaty, ulotki i hasła”. Ponadto, zgodnie z art. 132 § 5 k.w., „Komitetem wyborczym nie wolno przyjmować korzyści majątkowych [...] z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych”.

Według słownika języka polskiego *plakat* oznacza „duży arkusz papieru zawierający informację w formie graficznej, często reklamę czegoś”¹⁹⁵, *hasło* określane jest jako „zwięźle sformułowana myśl przewodnia, idea”¹⁹⁶, a *ulotka* to „kartka papieru, broszura itp. z krótkim tekstem o treści politycznej lub reklamowej”¹⁹⁷. Plakat jest formą wypowiedzi wyborczej mającej charakter komunikacji wizualnej i zewnętrznej. Oznacza to, że plakaty angażują jeden z ludzkich zmysłów – wzrok, oraz że miejscem oddziaływania plakatu jest co do zasady przestrzeń publiczna. Umieszczenie plakatów w przestrzeni może przybrać dwie formy – stałą (przytwierdzenie plakatów do obiektów nieznajdujących się w ruchu, tj. słupów ogłoszeniowych, latarni, witryn osiedlowych sklepików) oraz ruchomą (umieszczenie ich na środkach transportowych, tj. np. autobusach, taksówkach). Ponadto w naukach politycznych plakat nie jest już rozumiany tylko w wąskim ujęciu. Dzięki postępowi technologicznemu reklamy umieszcza się nie tylko na „dużej kartce papieru”. Obecnie do kategorii tej można także zaliczyć m.in. billboardy,

195 Zob. hasło: *plakat*, online: sjp.pwn.pl/szukaj/plakat.html (dostęp: 7.08.2016).

196 Zob. hasło: *hasło*, online: sjp.pwn.pl/szukaj/haslo.html (dostęp: 7.08.2016).

197 Zob. hasło: *ulotka*, online: sjp.pwn.pl/szukaj/ulotka.html (dostęp: 7.08.2016).

megaboardy, plakaty wielkoformatowe, *citylighty*, *frontlighty*, *backlighty*, *miniboardy*, *taxi-ad*, *ad-seat*¹⁹⁸.

Z kolei hasło rozumiane jest w naukach politycznych jako slogan wyborczy, który odnosi się do głównego przekazu kandydata w kampanii wyborczej. Hasło jest to utwór niematerialny, który można utrwalić w określonej formie, takiej jak plakat czy przemówienie. Nie można go zatem uznać w kampanii wyborczej za środek reprezentacji, a za treść wypowiedzi. Wskazuje na to również A. Rakowska-Trela, która wyraźnie krytykuje umieszczenie w art. 109 k.w. „hasel” obok „plakatów” i stwierdza: „podział ten więc nie dość, że jest nierozłączny, to niekonsekwentny i niezrozumiały. Jego utrzymywanie w k.w. wydaje się tym bardziej niepotrzebne”¹⁹⁹.

Ulotka, podobnie jak plakat, oddziałuje tylko na zmysł wzroku i tym samym jest formą wypowiedzi wyborczej mającej charakter komunikacji wizualnej. Nie można jej jednak zaklasyfikować tylko do komunikacji zewnętrznej, ponieważ obecnie ulotki rozpowszechnia się w najróżniejszych miejscach, m.in. podczas zgromadzeń wyborczych, zostawia się je w miejscach publicznych, załącza do gazet, wrzuca do skrzynek pocztowych, pozostawia w tramwaju lub też rozdaje je sam kandydat, chodząc od drzwi do drzwi. Nauki polityczne do ulotek wyborczych zaliczają także inne formy wypowiedzi mające pewne cechy wspólne z ulotkami (niski koszt produkcji, lakoniczność, łatwe dotarcie do osób zainteresowanych), a wśród nich: broszury, wizytówki kandydata, gazetki, listy do wyborców, wlepki, naklejki czy nawet gadżety wyborcze (smyczki, breloczki, długopisy, naklejki, pendrive’y)²⁰⁰.

W związku z tym, wydaje się w pełni uzasadnione, by ustawodawca pominął w treści art. 110 i 111 k.w. termin *hasła*.

5.3. Media społecznościowe

Wobec braku legalnej definicji mediów społecznościowych (*social media*), należy odwołać się do leksykalnego znaczenia tego określenia. Słownik języka polskiego podaje, że są to „technologie internetowe i mobilne, umożliwiające kontakt pomiędzy użytkownikami poprzez wymianę informacji i wiedzy”²⁰¹. Według D. Kaznowskiego można wyróżnić sześć rodzajów mediów społecznych: media służące prezentacji opinii i poglądów, media służące współdzieleniu zasobów, media nastawione na współtworzenie, media nastawione na budowanie i podtrzymanie

198 Zob. m.in. B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie...*, s. 388–389; J. Fras, *Komunikacja polityczna. Wybrane zagadnienia gatunków i języka wypowiedzi*, Wrocław 2005, s. 111–112.

199 A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 273.

200 Zob. m.in.: S. Trzeciak, *Kampania wyborcza...*, s. 107; J. Fras, *Komunikacja...*, s. 111, 112; S. Wilkos, *Komunikacja w kampaniach wyborczych*, [w:] S. Wilkos, W. Ferenc (red.), *Kampania wyborcza strategia – taktyka – komunikacja*, Warszawa 2001, s. 111–113.

201 Zob. hasło: *social media*, online: sjp.pwn.pl/szukaj/socialmedia.html (dostęp: 7.08.2016).

relacji, media nastawione na komunikację i dyskusje oraz media nastawione na bieżące informowanie i odnoszenie się do aktualności²⁰².

Media służące prezentacji opinii i poglądów to najstarsza kategoria *social media*. Główną aktywnością użytkowników takich portali jest tworzenie tekstów na najróżniejsze tematy w formie blogów, autorskich stron internetowych, serwisów dziennikarskich (np. Tumblr, Blogger, WordPress). Media społecznościowe, które służą do współdzielenia zasobów, polegają na wzajemnym tworzeniu, wysyłaniu i przechowywaniu filmów, zdjęć, prezentacji, memów, mashupów, wideoesejów (np. YouTube, flickr, Vimeo, Demotywatory.pl, 9gag.com, Instagram, Snapchat). Najszerszą grupą mediów społecznościowych są te nastawione na budowanie i podtrzymanie relacji. Polegają one na nawiązywaniu i podtrzymywaniu kontaktów między ludźmi oraz wymianie informacji i treści (np. Facebook, Twitter, Wykop.pl, Nasza klasa, reddit, ClassMates, ask.fm, Google+, LinkedIn)²⁰³.

Już sama charakterystyka mediów społecznościowych pozwala stwierdzić, że korzystanie z nich stwarza imponujące możliwości komunikacji i interakcji pomiędzy wszystkimi uczestnikami kampanii wyborczej. W istocie, wraz ze wzrostem zainteresowania nimi, media społecznościowe zostały chętnie zaadaptowane przez wszystkich uczestników kampanii wyborczej.

Korzystanie z mediów społecznościowych przez aktorów politycznych nazwane zostało *social media marketingiem*. A. Podlaski definiuje ten termin jako „komunikowanie się z aktualnymi lub potencjalnymi wyborcami za pomocą serwisów społecznościowych”²⁰⁴. Dla tej grupy uczestników kampanii wyborczej tego rodzaju komunikacja ma znaczenie z dwóch powodów. Po pierwsze, pozwala na szybką i bezpośrednią interakcję z wyborcą. Po drugie, komunikacja w internecie kształtuje sam wizerunek aktorów politycznych, a to za pośrednictwem np. własnych blogów prowadzonych przez kandydatów, nagrywanych przez nich reklam politycznych, memów, komentarzy wobec zachowań oponentów politycznych, profiliów na Facebooku itp. Wzrost zjawiska *social media marketingu* spowodował wzrost aktywności mediów tej dziedziny. Stacje telewizyjne, radiowe, redakcje dzienników i czasopism zaczęły inwestować w media społecznościowe i za ich pośrednictwem komentować kampanie wyborcze oraz prowadzić dialog z wyborcami lub aktorami politycznymi. Pojawiły się także nowe media, obecne tylko w świecie wirtualnym. Wyborcom media społecznościowe dały możliwość komentowania kampanii wyborczej wspólnie z aktorami politycznymi, co wcześniej w przypadku wyborów prezydenckich lub parlamentarnych było znacząco utrudnione. Teraz wy-

202 D. Kaznowski, *Social media – społeczny wymiar Internetu*, [w:] J. Królewski, P. Sala (red.), *E-marketing. Współczesne trendy. Pakiet startowy*, Warszawa 2013, s. 81–104.

203 A.M. Stelzner, *Social Media Marketing Industry Report. How Marketers Are Using Social Media to Grow Their Business?*, online: www.socialnety.pl/wp-content/uploads/2015/01/oehninger_barbara_sp2012-2.pdf (dostęp: 7.08.2016).

204 J. Jakubowski, *Rola nowych mediów w prezydenckiej kampanii wyborczej w Polsce w 2010 roku – za przykładem Obamy?*, online: www.academia.edu/12154474/ (dostęp: 7.08.2016), za: A. Podlaski, *Marketing społecznościowy*, Gliwice 2011, s. 8.

borcy wypowiadają się na tematy polityczne na swoich profilach w serwisach społecznościowych w podobnej formie, jak czynią to aktorzy polityczni²⁰⁵.

Media społecznościowe są głównym kanałem komunikacji podczas kampanii wyborczej nieuregulowanym w Kodeksie wyborczym. Ich znaczenie wzrasta w Polsce z każdą kampanią, dlatego należy wymagać od ustawodawcy, by zintensyfikował działania zmierzające do wprowadzenia do Kodeksu wyborczego *social media* jako formy wypowiedzi w kampanii wyborczej²⁰⁶.

6. Treść wypowiedzi w kampaniach wyborczych

Podobnie jak w przypadku elementów procesu wypowiedzi omówionych wcześniej, nie można wyodrębnić zamkniętego katalogu przedmiotów wypowiedzi, które mogą paść w kampaniach wyborczych. Jak podkreśla się w komunikologii, tematów wypowiedzi, niezależnie od kontekstu, w jakim one występują, może być nieskończenie wiele. Warto jednak podjąć próbę całościowej systematyzacji rodzajów wypowiedzi pod względem jej przedmiotu.

Przed wszystkim można wyróżnić wypowiedź wyborczą oraz wypowiedź niewyborczą. Ta pierwsza dotyczy tematyki wyborczej, taki też jest cel jej powstania i oddziaływania. Natomiast wypowiedź niewyborcza nie ma związku z tematyką wyborczą i nie powstaje ani też nie oddziałuje w takim celu²⁰⁷.

Omówienie w pierwszej kolejności pojęcia wypowiedzi wyborczej zacznę od wskazania, że jej treść związana jest oczywiście z terminem *wybory*, oznaczającym „akcję polityczną, której celem jest wyłonienie w drodze głosowania odpowiednich osób do pełnienia określonych funkcji spośród kandydatów”²⁰⁸, a samo słowo *wyborczy* oznacza „związany z wyborami, dotyczący wyborów albo wyborców”²⁰⁹. Według doktryny wybory to najważniejsze wydarzenie polityczne w każdym państwie demokratycznym. W ten sposób suweren wyłania swoich przedstawicieli, którzy sprawują w jego imieniu władzę²¹⁰. Podkreśla się także ścisły związek wyborów z polityką. W sensie politycznym wybory trwają w zasadzie cały czas, różna jest jedynie ich

205 Zob. M. Bodys, *Wykorzystanie mediów społecznościowych przez polskie parlamentarne partie polityczne poza okresem kampanii wyborczych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 18, s. 110–113.

206 A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 208–209.

207 W wyróżnieniu tym wzoruję się na definicji wypowiedzi politycznej sformułowanej przez J. Frasa. Zob. J. Fras, *Komunikacja polityczna...*, s. 108. Według tej autorki wypowiedź polityczna to wypowiedź posiadająca polityczną tematykę oraz polityczny cel powstania i oddziaływania.

208 Zob. hasło: *wybory*, online: sjp.pl/wybory (dostęp: 3.05.2018).

209 Zob. hasło: *wyborczy*, online: sjp.pwn.pl/doroszewski/wyborczy;5519065.html (dostęp: 3.05.2018).

210 Zob. K. Skotnicki, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 117.

intensywność, która wzrasta przed głosowaniem i w jego trakcie. W sensie prawnym czas ten rozumiany jest raczej jako okres trwający od zarządzenia wyborów przez uprawniony podmiot do momentu stwierdzenia ich ważności²¹¹. Ponadto wybory (jako podstawowy współcześnie instrument sprawowania władzy przez zbiorowego suwerena) oddziałują na stosunki społeczne, gospodarcze, a także polityczne²¹².

Z uwagi na powyższą wielozakresowość terminu *wybory* proponuję wyróżnić dwa podtypy wypowiedzi wyborczej, tj. wypowiedź wyborczą *sensu largo* i *sensu stricto*. Pierwsza z nich tożsama jest z wypowiedzią polityczną, tj. taką, która odnosi się do polityki, a druga odnosić się będzie do przejawów wyborów. Można ostrożnie stwierdzić, że powyższy podział odzwierciedla to, że na wybory można patrzeć z punktu widzenia prawnego i politycznego, na co wskazuje K. Skotnicki²¹³. Tylko pierwszy z tych podtypów wymaga szerszego rozwinięcia. Z kolei wypowiedź wyborczą *sensu stricto* oznaczać będzie wypowiedź, której tematyka wprost odnosi się do elementów wyborów i prawa wyborczego, a więc do właściwych im wartości, zasad czy instytucji.

To, jaką treść można uznać za polityczną, wynika z samej szerokiej definicji terminów *polityka* oraz *polityczny*. Według słownika języka polskiego termin *polityka* oznacza „działalność władz państwowych, zwłaszcza rządu”, „działalność jakiejś grupy społecznej lub partii [mającej] na celu zdobycie i utrzymanie władzy państwowej lub też cele i zadania takiej działalności oraz metody realizacji takich zadań”, „sposób działania osoby lub grupy osób kierujących jakąś instytucją lub organizacją”²¹⁴ oraz „zręczne i układne działanie w celu osiągnięcia określonych zamierzeń”. Z kolei termin *polityczny* dotyczy m.in. „zagadnień ustroju państwa, działalności rządu, partii i stosunków między państwami”²¹⁵. Według opracowań politologicznych pojęcie polityki należy rozumieć bardzo szeroko. Przykładem jest pogląd M. Chmaja, który uważa politykę za wszystko, co go otacza, całą istniejącą rzeczywistość²¹⁶. Z kolei A. Jabłoński stwierdza, że termin ten należy ujmować w kilku znaczeniach, tj. w ujęciu formalnoprawnym – jako działalność instytucji państwowych; w ujęciu behawioralnym – jako dowolny układ stosunków społecznych, w których występuje wyraźna obecność kontroli, wpływu, władzy lub autorytetu; w ujęciu funkcjonalnym – jako funkcję systemu społecznego zapewniającą jego rozwój poprzez rozwiązywanie konfliktów; w ujęciu racjonalnym – jako podejmowanie decyzji w ramach procesu sprawowania władzy i gry o władzę, w którym biorą udział rozmaite podmioty; w ujęciu postbehawioralnym – jako służbę dążącą do zmniejszenia czy też usuwania ograniczeń w zaspokajaniu potrzeb ludzi²¹⁷.

211 Zob. tamże.

212 Zob. np. K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, z. 2, s. 11.

213 Zob. K. Skotnicki, *System wyborczy...*, s. 117.

214 Zob. np. hasło: *polityka*, online: sjp.pwn.pl/sjp/polityka;2572025.html (dostęp: 3.03.2018).

215 Zob. hasło: *polityczny*, online: sjp.pwn.pl/szukaj/polityczny.html (dostęp: 3.02.2018).

216 Zob. M. Chmaj, *Przyczynek do wyjaśnienia pojęcia: polityka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 1995/1996, nr II/III, s. 205–206.

217 Zob. A. Jabłoński, *Polityka*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 1998.

Posługując się orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, za I.C. Kamińskim²¹⁸ należy wskazać przykładowe tematy, jakie uznano za wypowiedzi w sprawach politycznych²¹⁹. To wyliczenie może posłużyć także do określenia,

- 218 Podkreślenia wymaga fakt, że I.C. Kamiński sformułował listę wypowiedzi w sprawach publicznych, a nie w sprawach politycznych. Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie ze stanowiskiem ETPCz nie ma uzasadnionej podstawy, żeby te pojęcia rozróżniać. Często te kategorie wymieniane są obok siebie, a ETPCz formułuje łączne zasady, które mają do nich zastosowanie (zob. wyrok ETPCz z 25 czerwca 1992 r. w sprawie *Thorgeirson przeciwko Islandii*, skarga nr 13778/88). Ponadto sam I.C. Kamiński wskazuje, że rozróżnienie to należy potraktować jako „porządkujące i systematyzujące” (zob. I.C. Kamiński, *Ograniczenia...*, s. 186). Obrazu sytuacji nie zmienia także wyróżnienie przez tego autora trzeciej kategorii wypowiedzi, tj. „wypowiedzi politycznej o sprawach mających publiczne znaczenie”, które służy tylko jeszcze silniejszej ochronie prawnej (zob. tamże, s. 199).
- 219 Rzekoma korupcja i ukrywanie nieprawidłowości finansowych przez władze administracyjne, plan budowy drogi i jej wpływ na środowisko naturalne oraz mieszkańców, historyczne i symboliczne treści zabytku i jego otoczenia, krytyka uczestnika sporu występującego we wspólnocie religijnej, reforma służby zdrowia, sposób organizowania się członków palestry, praca o etnologicznym, kulturowym i językowym charakterze pewnego regionu, plan zabudowy części miejskiego terenu rekreacyjnego, nielegalne bądź rodzące wątpliwość przelewy pieniężne, działania władz po katastrofalnym trzęsieniu ziemi, bezstronność sądów i sędziów, zapewnienie nocnej opieki weterynaryjnej, standardy świadczonych usług medycznych i etyka lekarska, przestrzeganie reguł prawnych dotyczących połowu fok, rzekome nieprawidłowości podczas wyborów, zarządzanie przez państwo lotnictwem cywilnym i związana z tym polityka kadrowa, stworzenie przez polityka wysokiego szczebla fikcyjnego systemu rozliczeń umożliwiającego uzyskanie korzyści osobistych, istotne wydarzenia narodowej historii, produkcja narkotyków w Maroku i ich przerzut do Europy, funkcjonowanie związków zawodowych, zarządzanie majątkiem państwowym, okoliczności spektakularnego rabunku, proces karny i skazanie lokalnego polityka, prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego, podsłuchiwanie na polecenie władz publicznych dziennikarzy i adwokatów, przebieg postępowania karnego w sprawie przekazywania partii politycznej danych z centralnego komputera policji, używanie uprawnień prawotwórczych do tworzenia zwolnień podatkowych dla biznesmenów, korupcja polityka, związki z mafią i osłanianie przedsiębiorstw uwikłanych w przestępstwa, nielegalne działania polityków i osób publicznych oraz złe zarządzanie środkami publicznymi, nadużycia popełnione przez byłego urzędnika państwowego i brak reakcji instytucji prawnych, zarządzanie kluczowym przedsiębiorstwem i polityka płacowa, zarządzanie telewizją publiczną, hipotetyczne przyczyny prześladowania żydów w Europie, różnice między przychodami członka parlamentu a jego majątkiem, stan i zagrożenia wolności wypowiedzi w kontekście zapowiedzi i działań regionalnych władz, negatywny wpływ urzędów na ludzkie zdrowie, spór wokół umieszczania w dowodach osobistych informacji o wyznaniu, rasizm i jego przyczyny, przebieg śledztwa w sprawie podejrzanych okoliczności śmierci sędziego, rzekome dokonywanie przez wojsko i służby specjalne „pozasądowych egzekucji”, niszczenia wiosek i bezprawne zatrzymania, liczne ofiary starć zbrojnych między wojskiem a kurdyjskimi grupami zbrojnymi, sposób prowadzenia śledztwa w sprawie zaginięcia osoby zatrzymanej przez policję, czynności podejmowane przez lokalne władze podczas wykonywania mandatu wyborczego, prawidłowość orzekania i uzasadniania wyroków, okoliczności zmiany sposobu wyboru burmistrza, rozwiązywanie przez polityka problemów jego życia rodzinnego, każda wypowiedź mająca związek z wyborami, rozpowszechniana podczas kampanii wyborczej, możliwość popełnienia przestępstw przez burmistrza i legalność sprawowania urzędu, domniemana odpowiedzialność

jakie wypowiedzi można uznać za wypowiedź wyborczą *sensu largo*, a jakie za wypowiedź wyborczą *sensu stricto*. Do tych pierwszych można zaliczyć większość przytoczonych, np. rzekomą korupcję i ukrywanie nieprawidłowości finansowych przez władze administracyjne, standardy świadczonych usług medycznych i etykę lekarską, funkcjonowanie związków zawodowych, złe zarządzanie środkami publicznymi, rasizm i jego przyczyny, poważną chorobę prezydenta państwa i jej ukrywanie, kwestie budżetowe czy losy depozytów bankowych należących do ofiar Holocaustu. Natomiast za wypowiedzi wyborcze *sensu stricto* można uznać te, które odnoszą się do rzekomych nieprawidłowości podczas wyborów, okoliczności zmiany sposobu wyboru burmistrza oraz każdej mającej związek z wyborami wypowiedzi rozpowszechnianej podczas kampanii wyborczej.

Z kolei wyborczy cel i oddziaływanie związane są z pojęciem języka polityki, oznaczającym jedną z odmian języka naturalnego ukształtowanego na przestrzeni

partii politycznej i jej przywódców za tragiczne wydarzenia o rasistowskim podłożu, sposób definiowania polityki zagranicznej, korupcja w policji, środki podjęte w celu zabezpieczenia zdrowia publicznego po katastrofie w Czarnobylu, polityka mieszkaniowa państwa, rola kraju i postępowanie jego władz podczas II wojny światowej, proces sądowy dotyczący serii zamachów motywowanych rasistowskimi poglądami, stosunek społeczeństwa do gwiazdy sportu, rzekoma brutalność policji, związki instytucji sądowych i świata polityki, warunkowe zwolnienie z więzienia ekstremistycznego działacza politycznego, zjawisko sekt religijnych i reakcje na nie, nieprawidłowości śledztwa w sprawie zabójstwa i możliwość skazania niewinnej osoby, poważna choroba prezydenta państwa i jej ukrywanie, zachowanie wysokiego urzędnika publicznego podczas II wojny światowej, kwestie budżetowe, dopuszczalność łączenia roli wysokiego urzędnika władzy samorządowej i adwokata broniącego osobę oskarżoną o członkostwo w mafii, kandydatura na stanowisko rządowe i powiązania finansowe kandydata, procesy wyłączeniowe i związane z nimi nieprawidłowości, cechy charakterologiczne kandydata w wyborach prezydenckich i jego rzekoma śmierć, nadużycie władzy przez przełożonego policjantów, spożywanie alkoholu w pracy, wysokość wynagrodzenia urzędników publicznych, warunki odbywania służby wojskowej, decyzje radnych wskazujące na przyznanie sobie dodatkowych dochodów bądź wykorzystywanie przez nich funkcji do osiągania korzyści majątkowych, pobyt i integracja imigrantów, nowe metody i techniki leczenia, związki partii politycznej i osoby oskarżonej o oszustwo popełnione na wielką skalę, mianowanie rady nadzorczej w przedsiębiorstwie, którego większościowym właścicielem były władze regionalne, ochrona zdrowia i środowiska naturalnego, losy depozytów bankowych należących do ofiar Holocaustu, nieprawidłowości i nadużycia podczas usuwania na obszarach leśnych skutków katastrofalnej wichury, związki polityki i biznesu, okoliczności zakupu samochodów służbowych dla członków rządu, sposób wydatkowania środków publicznych, przestrzeganie prawa przez osobę publiczną, nawet w sferze życia prywatnego, polityka imigracyjna oraz status obcokrajowców i ich sytuacja, kwalifikacje osoby obejmującej funkcję w administracji rządowej, metody przemysłowego chowu zwierząt, toczące się postępowania sądowe, udzielanie pomocy osobie ściganej za działalność terrorystyczną, zaniedbania władz lokalnych przy wykonywaniu zadań, propozycje zmiany prawa, efekty stosowania farmaceutyku, rzekoma faszystowska przeszłość biznesmena, postępowanie wysokiego funkcjonariusza administracji lokalnej, pedofilia i udział w niej osób publicznie znanych, prawidłowość przeprowadzania deportacji zakończonej śmiercią osoby deportowanej, posiadanie moralnych i profesjonalnych kwalifikacji do pełnienia funkcji, alternatywne metody leczenia chorób (zob. tamże, s. 191–198).

lat i nastawionego na opisywanie szeroko rozumianego życia politycznego i wyborczego. Następuje to głównie poprzez realizację perswazyjnej funkcji języka (zwanej również impresywną)²²⁰. Jej przeciwieństwem są inne rodzaje funkcji wypowiedzi, tj. informatywna (mająca na celu przekazanie określonej treści), ekspresywna (nakierowana na wyrażanie emocji), fatyczna (służąca nawiązaniu kontaktu), meta-językowa (mająca za zadanie przekazanie informacji o regułach językowych) czy poetycka (dążąca do skupienia uwagi na walorach estetycznych wypowiedzi)²²¹. Perswazyjność to takie oddziaływanie, które ma na celu pozyskanie akceptacji lub przychylności odbiorcy dla przekazywanych mu treści. Wyróżnia się trzy techniki takiego oddziaływania: apelowanie o zajęcie określonego stanowiska lub podjęcie określonych działań, sugerowanie pożądanego interpretacji rzeczywistości i jedynie słusznego systemu wartości oraz argumentowanie (uzasadnianie prawdziwości i wagi przedstawianych treści)²²².

W przypadku kampanii wyborczych posługiwanie się w wypowiedziach przede wszystkim funkcją perswazyjną wiąże się z istotą polityki, jaką jest zdobycie lub utrzymanie władzy. Następuje to w drodze kształtowania preferencji wyborczych obywateli w taki sposób, by uzyskać zakładany wynik wyborczy. Na gruncie politologicznym odbywa się poprzez rozmaite działania, takie jak zbudowanie określonego i pożądanego wizerunku partii i polityków wśród obywateli, przedstawienie i wypromowanie nowego polityka czy zdobycie poparcia dla swoich racji programowych i ideologicznych²²³. Na gruncie prawnym posługiwanie się wypowiedzią perswazyjną związane jest z funkcjami zarówno samej kampanii wyborczej, jak i wyborów. Za najistotniejsze w tym znaczeniu należy przede wszystkim uznać: funkcję mobilizacji wyborców, funkcję zwiększenia świadomości prawnej obywateli przez wyjaśnienie problemów i alternatyw politycznych, funkcję identyfikacji podstawowych problemów życia społecznego, politycznego i gospodarczego (oraz sposobów ich rozwiązywania), funkcję reprezentacji poglądów i interesów głosujących, funkcję programową oraz funkcję dyferencjacji poglądów wyborców²²⁴.

Na tej podstawie można wyszczególnić trzy podtypy języka polityki o charakterze perswazyjnym – propagandę, agitację i dyplomację. Propaganda polityczna to działanie zmierzające do realizacji celów dalekosiężnych. Jest to komunikowanie jednostronne, intencjonalne i zinstytucjonalizowane. Wypowiedzi o takiej treści charakteryzuje małe nacechowanie emocjonalne, powściągliwość, ogólność

220 Zob. np. A. Balczyńska-Kosman, *Język dyskursu publicznego w polskim systemie politycznym*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2013, nr 2, s. 145.

221 Zob. np. J. Skrzydło, *Wolność...*, s. 30–31.

222 Zob. np. A. Siewierska-Chmaj, *Język polskiej polityki. Politologiczno-semantyczna analiza exposé premierów Polski w latach 1919–2004*, Rzeszów 2006, s. 37–39.

223 Zob. np. O. Annusewicz, *Komunikowanie polityczne w okresie przedwyborczym*, „Studia Politologiczne” 2012, nr 25, s. 220–221.

224 Szerzej na temat funkcji wyborów, które odnoszą się do kampanii wyborczych, zob. A. Rakowska, *Kampania...*, s. 34–39. Na temat funkcji wyborów zob. K. Skotnicki, *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, Toruń 2010, s. 3–5.

przekazu i logiczność. Na podkreślenie zasługuje również to, że teksty propagandowe stosują znacznie częściej aktorzy polityczni niż pozostali uczestnicy kampanii²²⁵. Z kolei wypowiedzi agitacyjne realizują cele doraźne i natychmiastowe. Cechuje je duży ładunek emocjonalny, są napastliwe, demaskatorskie, grają na emocjach, a co za tym idzie, realizują skutek perswazyjny szybciej niż treści propagandowe. Dodatkowo mniejsze znaczenie ma w nich poprawność gramatyczna, logika czy nawet zgodność z prawdą, za to istotna jest pasja, zaangażowanie nadawcy wypowiedzi, a także jego gestykulacja²²⁶. Można na tej podstawie wyróżnić dwa podtypy agitacji – pozytywną i negatywną. Agitację pozytywną cechuje afirmatywny aspekt przekazu, optymizm i brak treści pejoratywnych. Z kolei agitacja negatywna odwołuje się do tego, co ludzi denerwuje, oburza, budzi w nich niechęć. Pojęcie agitacji negatywnej wiąże się (i jest często mylone) z czarnym PR-em, który oznacza „działalność dywersyjną, sabotaż, działania ukryte, kamuflaż, demarketing, oszustwo [...] wojnę psychologiczną”²²⁷ i z samej swej natury opiera się na kłamstwie. W agitacji negatywnej stosuje się wprawdzie metody polegające na insynuacji, manipulacji, spinningu lub też inne sposoby zdyskredytowania oponenta politycznego, ale przekazywane treści nie mogą być niezgodne z prawdą²²⁸. Natomiast dyplomację cechuje duża ogólnikowość, formułiczność i niedookreśloność. Wypowiadanie tego rodzaju tekstów polega na posługiwaniu się powtarzanymi formułami, eufemizмами i zwrotami. Jest to konsekwencja samego tabu dyplomatycznego, które polega na takim formułowaniu słów, by nikogo nie urazić, oraz na odgadywaniu oczekiwań odbiorcy wypowiedzi²²⁹.

Reasumując, jeżeli treść wypowiedzi nie będzie miała tematu wyborczego albo też jej cel i oddziaływanie nie będą cechować się perswazyjnością przekazu, będzie ona uznana za wypowiedź niewyborczą. Nawet na gruncie teoretycznym takie rozróżnienie wydaje się bardzo problematyczne z uwagi na szeroki zakres terminu *wyborczy*, co zostało przedstawione w poprzednich akapitach. Praktycznie każdy aspekt życia ludzkiego, a w szczególności ten, który wiąże się ze sferą publiczną, można będzie uznać za jakiś element debaty politycznej i w konsekwencji wyborczej. Da się jednak wysnuć ostrożny wniosek, że temat niewyborczy odnosi się do treści związanych ze sferą prywatności (np. intymności, poczucia własnej

225 Zob. np. A. Balczyńska-Kosman, *Język...*, s. 145–147; A. Siewierska-Chmaj, *Język...*, s. 37–39. Więcej o propagandzie w międzynarodowym prawie publicznym – zob. E. De Branadere, *Propaganda*, [w:] R. Wolfrum (red.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, online: opil.ouplaw.com/browse?pageSize=10&prd=EPIL&sb_0=ae592185-6d71-1014-90bfc1927c3ed365&sort=title, A.2. Thesis (dostęp: 2.04.2018).

226 Tamże.

227 Zob. J. Olędzki, *Czarne sztuczki, propaganda i brudny PR*, referat wygłoszony na III Kongresie PR w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, kwiecień 2004, s. 2, za: D. Noremberg, *Kampania negatywna czy nieistniejący „czarny PR” jako metody dyskredytowania przeciwnika politycznego*, „*Studia Polityczne*” 2012, nr 2, s. 165.

228 Zob. np. D. Noremberg, *Kampania...*, s. 172–173.

229 Zob. A. Siewierska-Chmaj, *Język...*, s. 37–39.

wartości, spraw rodzinnych). Nie wolno zapominać, że w obecnych czasach, w obliczu wszechobecnej komunikacji masowej, a zwłaszcza w dobie internetu, granica między treścią prywatną a polityczną czy publiczną nie jest łatwa do wyznaczenia. Coraz więcej spraw dotyczących sfery prywatnej przenosi się na forum publiczne, zwłaszcza podczas kampanii wyborczej. Często kandydaci świadomie dzielą się z wyborcami szczegółami swojego życia prywatnego, żeby podkreślić wyznawane wartości, dzięki którym mogą zyskać poparcie określonych osób. Dlatego to pozostałe elementy procesu komunikacji wpływają bardziej na to, czy wypowiedź o danej treści można zaliczyć do kategorii politycznej, czy apolitycznej. Taka sama konstatacja dotyczyć będzie perswazyjności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. To, czy wypowiedź zostanie uznana za wypowiedź o funkcji impresywnej, czy np. informatywnej albo ekspresywnej, również będzie zależać od pozostałych czynników procesu wypowiedzi w kampaniach wyborczych²³⁰.

Jako przykłady potwierdzające powyższe tezy można przytoczyć wypowiedzi składające się z samych obraźliwych zwrotów, np. „to jest prostak po podstawówce [...], on wygląda jak mała wypuszczona z klatki, co zobaczyła banana”²³¹, „on należy do bandyckiej rodziny”²³². Analiza samej treści skłania do zaliczenia ich do wypowiedzi niewyborczych. Okolicznością na to wskazującą będzie przede wszystkim brak wyborczej treści, ale także przewaga funkcji ekspresywnej nad perswazyjną. Gdy jednak dodamy kontekst – kampanię wyborczą (te wypowiedzi padły podczas kampanii wyborczych), a także fakt, że pierwszą wypowiedź sformułował kandydat w wyborach do Sejmu i Senatu RP za pośrednictwem audycji radiowej, a drugą wyrażono w stosunku do kandydata na stanowisko burmistrza w wyborach samorządowych na forum internetowym, to wszystkie te elementy spowodują, że wypowiedzi, mimo niewyborczego celu i treści, można będzie uznać za wyborcze. Treść, dotychczas tylko wulgarna, miała charakter wyborczy tylko dlatego, że dotyczyła lub była formułowana przez kandydata w wyborach, a wypowiedzi formułowane lub kierowane do kandydatów należy traktować jako wypowiedzi w sprawach politycznych. Z kolei funkcja ekspresywna wypowiedzi ustąpi na rzecz funkcji perswazyjnej, ponieważ obrażenie kogoś może stać się atrakcyjne (albo wręcz przeciwnie) dla pewnych grup elektoratu i w konsekwencji wpłynąć na uzyskanie pożądanego wyniku wyborczego przez kandydata – nadawcę wypowiedzi albo jego oponenta (niebędącego ani nadawcą, ani odbiorcą wypowiedzi). Jest to przykład realizacji funkcji kampanii wyborczych, tzn. reprezentacji poglądów i interesów głosujących oraz dyferencjacji poglądów wyborców.

230 Por. np. E. Szkudlarek-Śmiechowicz, *Komunikowanie polityczne*, [w:] B. Kudra, E. Olejniczak (red.), *Komunikowanie publiczne. Zagadnienia wybrane*, Łódź 2014, s. 25–27.

231 Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 12 marca 2013 r., I ACa 1305/12, LEX nr 1335694.

232 Zob. wyrok Sądu Okręgowego w Tarnowie z dnia 3 października 2011 r., I C 319/11, niepubl.

Rozdział II

Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych w multientrycznym systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej

Multientryczność systemu prawa oznacza możliwość jednoczesnego wypełnienia tej samej przestrzeni prawnej normami prawnymi pochodzącymi od różnych ośrodków normodawczych – krajowych bądź zagranicznych¹. Z punktu widzenia Konstytucji RP zjawisko to znajduje swoje uzasadnienie w jej art. 9, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Jak wskazuje P. Sarnecki, przepis ten stanowi o generalnym odniesieniu się państwa polskiego do prawa międzynarodowego i jest zarazem swoistą deklaracją wierności Rzeczypospolitej Polskiej wobec norm tego prawa². Zakres wolności wypowiedzi w kampaniach w wyborczych jest więc wyznaczany przez rozmaite normy znajdujące się w aktach prawnych pochodzących od różnych ośrodków normodawczych i posiadających odmienny zasięg terytorialny. Trzeba jednak zaakcentować, że to Konstytucja RP, zgodnie z treścią jej art. 8, jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej i to zasady wyrażone w tym akcie prawnym będą wyznaczały zakres ochrony tej wolności³. Potwierdza to także Trybunał Konstytucyjny w wyroku dotyczącym akcesji Polski do Unii Europejskiej, poprzez uznanie,

1 Por. m.in. A. Bisztyga, *Konstytucyjne aspekty multientryczności systemu prawa*, [w:] D. Lengyelová (red.), *Pluralizmus moci a práva*, Bratislava 2009, s. 32; A. Kustra, *Wokół problemu multientryczności systemu prawa*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 7, s. 95 i n.; P. Bohannon, *The Differing Realms of the Law*, online: www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwijklrXzsQXaAhWCZCwKHSPYBqYQFgggMAA&url=https%3A%2F%2Fonlinelibrary.wiley.com%2Fdoi%2F10.1525%2Faa.1965.67.6.02a00930&usg=AOvVaw07_ZYaFbD-UEu6RKlhYf-y (dostęp: 6.04.2018), s. 38, 40.

2 Zob. P. Sarnecki, Art. 9, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I: Art. 1–29, wyd. 2 uzupełnione, Warszawa 2016, s. 324.

3 Por. G. Kryszewski, *Szczególna moc prawna konstytucji*, [w:] G. Kryszewski (red.), *Wprowadzenie do nauk o państwie i prawie*, Białystok 2005, s. 42 i n.

że „normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia przyjazna dla prawa europejskiego [także międzynarodowego] ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. Trybunał Konstytucyjny nie uznaje więc możliwości zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa europejskiego sprzecznej z nią regulacji wspólnotowej”⁴.

1. Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Jak wskazano w poprzednim rozdziale, wolność wypowiedzi jest tradycyjną wolnością konstytucyjną występującą we wszystkich aktach konstytucyjnych, począwszy od początku ery nowożytnego konstytucjonalizmu, dlatego odnoszące się do niej postanowienia musiały znaleźć się również w Konstytucji RP z 1997 r.

Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych to szczególnie rodzaj wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym, odnoszący się do pewnego kontekstu – kampanii wyborczej, jednakże w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej próżno szukać przepisu, który ten rodzaj wolności wypowiedzi regulowałby wprost. Wobec takiego stanu rzeczy w pierwszej kolejności należy omówić zagadnienia związane z wolnością wypowiedzi, a dopiero potem przejść do tematyki związanej w wolnością wypowiedzi w kampaniach wyborczych.

1.1. Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych jako konstytucyjna wolność jednostki

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. można znaleźć szereg zasad, praw i wolności, które razem składają się na szeroko rozumianą wolność wypowiedzi. Część z nich reguluje *sensu stricto* materię tej wolności, inne stanowią jej

⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49.
Zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego: z 16 listopada 2011 r., SK 45/09, LEX nr 1027531, Teza III.2.9.

przejawy, a jeszcze inne to jej gwarancje lub ograniczenia. Aby nadać temu obszer-nemu zagadnieniu konkretny kształt, w doktrynie i orzecznictwie powstały dwa stanowiska pozwalające na usystematyzowanie konstytucyjnych norm prawnych traktujących o powyższej wolności.

Pierwsze z nich przyjmuje, że wolność wypowiedzi jest wolnością konstytuującą demokratyczny porządek ustrojowy⁵. Jego ideą przewodnią jest art. 14 Konstytucji (wolność prasy i innych środków społecznego przekazu), od którego można rozpocząć rozważania na temat tej wolności. Wolność prasy została wpisana do rozdziału „Rzeczpospolita” i tym samym stała się podstawową zasadą ustroju politycznego, na której opiera się konstrukcja prawno-ustrojowa państwa i aparatu państwowego. Ponadto bez wolności prasy nie może być mowy o wolności wypowiedzi, i mimo że art. 14 Konstytucji nie stanowi o prawie jednostki, to jego pozycja systemowa i znaczeniowa jest na tyle silna, że stanowi punkt odniesienia dla późniejszego dyskursu o wolności wypowiedzi i przyznania jej jednostce. Normami konkretyzującymi wolność prasy są: art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, umiejscowiony w rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, a dokładniej w podrozdziale „Wolności i prawa osobiste”, dający jednostce wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, oraz art. 213 ust. 1, umiejscowiony w rozdziale IX „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, a dokładniej w podrozdziale „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji”, czyniący KRRiT strażnikiem wolności słowa. Do szerokiego rozumienia wolności wypowiedzi skłania ponadto treść art. 54 ust. 2 Konstytucji RP, który zawiera zarówno jej gwarancje (zakaz cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu i zakaz koncesjonowania prasy – art. 54 ust. 2 zd. 1), jak i ograniczenia (dopuszczenie wprowadzenia w drodze ustawy obowiązku uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej – art. 54 ust. 2 zd. 2).

Według drugiego stanowiska wolność wypowiedzi to przede wszystkim wolność jednostki służąca ochronie jej praw⁶. W tym celu wolność ta została wprowadzona

5 Za takim poglądem opowiadają się następujący przedstawiciele doktryny: J. Sobczak, *Wolność słowa w kampaniach wyborczych*, Toruń 2016, s. 72–78; tenże, *Prawo do prywatności a wolność słowa i druku*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 152–178; tenże, *Czy prawo autorskie tłumi wolność środków społecznego przekazu?*, [w:] K. Wolny-Zamorzyński, W. Furman, B. Nierenberg, J. Marszałek-Kawa (red.), *Prawo, etyka, czy rynek? Zmiany w polskich mediach po 1989 roku*, Toruń 2010, s. 15–16; tenże, *Czy prawo prasowe potrzebuje zmiany?*, [w:] M. Dybowski (red.), „Ius et Lex” 2010, nr 1 (VI): *Wolność słowa i odpowiedzialność za słowo*, Warszawa 2010, s. 277; L. Wiśniewski, *Prawo do prywatności a wolność słowa i druku*, [w:] K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport Wstępny*, Warszawa 2004, s. 127–132; tenże, *Wolność prasy w świetle Konstytucji RP, ustaw oraz wiążącego Polskę prawa międzynarodowego*, [w:] D. Górecki (red.), *Wolność słowa w mediach. XL Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Spała 2003, s. 20–22. Stanowisko podziela także Trybunał Konstytucyjny w wyrokach: z 29 września 2008 r., sygn. akt. SK 52/05, OTK A 2008, nr 7, poz. 125; z 9 listopada 2010 r., sygn. K 13/07, OTK A 2010, nr 9, poz. 98.

6 Za takim poglądem opowiadają się następujący przedstawiciele doktryny: A. Biłgorajski, *Granice wolności wypowiedzi. Studium konstytucyjne*, Warszawa 2013, s. 185, 186;

do Konstytucji RP metodą dyspersji, czyli swoistego rozproszenia na kilka mniejszych przepisów, tzn. wspomnianych art. 14, art. 54 ust. 1 i 2 oraz art. 213 ust. 1 Konstytucji RP, a także pozostałych konstytucyjnych norm, np. art. 49 (wolność i ochrona tajemnicy komunikowania) czy art. 61 (prawo do uzyskiwania informacji). Mimo rozdzielenia tych artykułów, należy przyjąć, że mają one charakter komplementarny i muszą być rozpatrywane jako pewna całość, jednak minimalnie bardziej zasadniczy charakter w stosunku do pozostałych przepisów Konstytucji należy przypisać art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

Ze względu na tematykę książki, poświęconą wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych jako wolności jednostki, znaczenie będzie miało ujęcie drugie – traktujące o komplementarności tych norm konstytucyjnych, podkreślające jednak wiodące znaczenie art. 54 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z nim „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Na wstępie analizy aspektu podmiotowego tej normy należy zaznaczyć, że Rozdział II, w którym się ona znajduje, jest poświęcony wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka. W takim ujęciu, sformułowanie „Każdemu zapewnia się” oznaczałoby, że adresatami normy z art. 54 ust. 1 Konstytucji są tylko osoby fizyczne. Orzecznictwo uzupełnia dodatkowo tę tezę, dodając, że beneficjentami norm konstytucyjnych mogą być także osoby już nieżyjące oraz *nasciturus*⁷. Bardziej złożona jest kwestia osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, ponieważ Konstytucja w całej treści nie przyznaje *explicite* wolności, prawa czy obowiązku takim podmiotom. Niemniej jednak Sąd Najwyższy uznał, że zakres podmiotowy praw konstytucyjnych obejmuje nie tylko osoby fizyczne, ale i podmioty zbiorowe, podkreślając: „Pomimo że w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej brak jest wyraźnego postanowienia, które w zakresie w jakim to możliwe nakazywałoby odpowiednie stosowanie konstytucyjnych gwarancji podstawowych «wolności i praw człowieka i obywatela» także w odniesieniu do podmiotów prawa niebędących osobami fizycznymi, należy stanąć na stanowisku, że tylko taka [...] interpretacja przepisów Konstytucji [...] jest zgodna z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego”⁸. W związku z tym każdą wolność należy badać odrębnie pod kątem możliwości uznania podmiotu zbiorowego za jej beneficjenta.

J. Pyłko, *Wolność wypowiedzi i wolność przekazu. Prawo prasowe*, [w:] *Prawo konstytucyjne wraz z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2017, s. 90–91; w pewnym zakresie także P. Sarnecki, *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak (red.), *Prawo mediów*, Warszawa 2005, s. 23; B. Gronowska, *Rozdział 6. Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 176–177; K. Wojtyczek, *Wolność wypowiedzi*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 110–119; D. Dudek, *Prawo konstytucyjne w zarysie. Wybór źródeł*, Lublin 2002, s. 46, 47. Stanowisko to podziela także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 maja 2008, sygn. akt SK 43/05, OTK A 2008, nr 4, poz. 57.

7 Zob. wyrok SN z 24 lutego 2004 r., III CK 329/02, OSNC 2005, Nr 3, poz. 48.

8 Zob. postanowienie SN z 5 lutego 2002 r., III RN 133/01, OSNP 2000, Nr 12 poz. 281.

W doktrynie⁹ i orzecznictwie¹⁰ dominuje stanowisko, że norma wynikająca z art. 54 ust. 1 Konstytucji kierowana jest także do osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej czy innych podmiotów zbiorowych. Według Trybunału Konstytucyjnego „podmiotami wolności wypowiedzi są nie tylko osoby fizyczne, lecz również osoby prawne i inne podmioty zbiorowe, o ile formułują wypowiedzi lub pośredniczą w ich formułowaniu. Ochroną [...] objęte są w szczególności partie polityczne i podmioty o podobnym charakterze. Te same argumenty przemawiają za tym, aby uznać, że podmiotem wolności słowa, wyrażonej w art. 54 ust. 1 Konstytucji, mogą być zarówno jednostki (osoby fizyczne), jak i podmioty zbiorowe, a wśród nich partie polityczne i komitety wyborcze, które składają się przecież z osób fizycznych i w ich imieniu się wypowiadają”¹¹.

Na kształtowanie się aspektu podmiotowego art. 54 ust. 1 Konstytucji RP wpływ ma także zasada powszechności w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności z art. 37 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji, a wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa. Treść tego artykułu wskazuje na kilka znaczeń powyższej zasady. Po pierwsze, art. 37 Konstytucji zapewnia domniemanie, że w razie wątpliwości co do zakresu podmiotowego prawa lub wolności wynikającej z którejś z regulacji konstytucyjnej (np. z art. 54), należy przyjąć, że prawo i wolność przysługuje każdemu, tj. zarówno jednostkom, jak i podmiotom zbiorowym. Po drugie, art. 37 doprecyzowuje pojęcie *każdego* jako tego, który znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że wszystkie jednostki podlegające jurysdykcji państwa polskiego korzystają z praw i wolności w tym samym zakresie i na tych samych warunkach. Po trzecie, nie istnieje domniemanie, że cudzoziemcy są wyłączeni z aspektu podmiotowego danej wolności lub prawa, ponieważ wyłączenie takie wymaga wyraźnej decyzji ustawowej¹². Wolność wypowiedzi przysługiwać będzie więc także tym podmiotom, które pozostają pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. Można wyróżnić dwa pojęcia związane z władzą – władztwo terytorialne i władztwo personalne. Pierwsze z nich stanowi, że pod władzą RP pozostają wszystkie osoby (niezależnie czy posiadają

9 Zob. m.in. J. Sadowski, *Art. 54*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: *Art. 1–86*, Warszawa 2016; L. Bosek, *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne*, Warszawa 2011, s. 349; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 4 i n.

10 Zob. m.in. wyrok TK z 12 maja 2008 r., sygn. akt 43/05, OTK A 2008, 2.2–3; uchwała TK z 2 marca 1994 r., sygn. W. 3/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 154–164; wyrok TK z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 42/09, OTK A 2011; wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, a także wyrok ETPC z 24 lutego 1994 r., w sprawie nr 15450/89 *Casado Coca przeciwko Hiszpanii*, a także z 30 stycznia 1998 r., w sprawie nr 133/1996 *United Communist Party of Turkey and przeciwko Turcji*.

11 Zob. także wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 7.3.

12 Zob. np. M. Florczak-Wątor, *Art. 37*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, t. I, s. 916; L. Garlicki, M. Zubik, *Art. 37*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II: *Art. 30–86*, wyd. 2 uzupełnione, Warszawa 2016, s. 184–188.

obywatelstwo, czy są bezpaństwowcami) znajdujące się na jej terytorium. Nie ma znaczenia, czy pobyt tych osób na terytorium państwa polskiego jest czasowy czy stały, czy przebiega z naruszeniem prawa, czy też nie, albowiem obowiązywanie tego władztwa wiąże się tylko z pojęciem terytorium państwa. Z kolei władztwo personalne RP rozciąga się na wszystkich obywateli polskich znajdujących się poza granicami ojczyzny. Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest zapewnić możliwość korzystania z praw i wolności także na terenie terytorium innego kraju¹³.

W aspekcie przedmiotowym komentowany przepis w ustępie pierwszym przewiduje, że na ogólnie rozumianą zasadę wolności wypowiedzi składają się wolności, które są powiązane i zależne od siebie, tj. wolność wyrażania swoich poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji. Treść tego artykułu różni się nieco od regulacji zawartych w międzynarodowych aktach praw człowieka, gdzie wolność wypowiedzi (wolność wyrażania opinii) obejmuje wolność posiadania poglądów. Konstytucja nie przyznaje wprost wolności posiadania poglądów. Ponadto ustawa zasadnicza nie zezwala na pozyskiwanie ani rozpowszechnianie „idei i informacji”, tylko samych informacji, co świadczy o bardziej lakonicznym charakterze treści ustawy zasadniczej w porównaniu ze wspomnianymi powyżej aktami praw człowieka.

Legalnych definicji terminu *wyrażanie poglądów* albo samego słowa *poglądy* próżno szukać w treści Konstytucji czy też w ustawach szczegółowych. Pomijając przytoczone już na samym początku tego rozdziału definicje leksykalne, warto sięgnąć do dorobku doktryny i orzecznictwa. Jeśli chodzi o termin *wyrażanie*, w nauce prawa konstytucyjnego panuje jednolitość interpretacyjna i oznacza on wolność do wszelkich zachowań (działań lub zaniechań), które stanowią uzewnętrznienie własnych myśli, tak zwerbalizowanych, jak i niezwerbalizowanych¹⁴. Bardziej problematyczne jest natomiast zdefiniowanie terminu *pogląd*, zwłaszcza w kontekście terminu *informacja*, który zawiera się w pozostałych wolnościach: wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. W odniesieniu do tego zagadnienia w doktrynie dominują dwa stanowiska.

Pierwsze, przyjmowane szerzej w nauce, wskazuje, że w pojęciu poglądu mieści się też informacja. P. Sarnecki twierdzi, że „wyrażenie *pogląd* winno być rozumiane jak najszerszej, w szczególności nie tylko jako wyrażenie osobistych ocen do faktów i zjawisk we wszystkich przejawach życia, lecz również prezentowanie opinii, przypuszczeń, prognoz, ferowanie ocen [...], a w szczególności informacje o faktach, tak rzeczywistych, jak domniemanych”¹⁵. A. Młynarska-Sobaczewska twierdzi ponadto, że „mimo postulatów, aby wypowiedzi [...] oddzielały informację od poglądów, wyrażanych przy okazji podawania informacji, trudno taką praktykę

13 Zob. np. M. Florczak-Wątor, *Art. 37...*, s. 918.

14 Zob. J. Sadowski, *Art. 54...*, s. 6; A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 195; W. Sokolewicz, *Wolność prasy i jej konstytucyjne ograniczenia*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 6, s. 22.

15 P. Sarnecki, *Art. 54*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, t. II, s. 290.

dostrzec w jakimkolwiek środku społecznego przekazu. Nawet takie oddzielenie jest najczęściej zwodnicze, pozorne¹⁶. Trybunał Konstytucyjny wypowiada się w podobnym tonie, wyjaśniając, że „zgodnie z zasadą najszerszego rozumienia wyrażen zawartych w Konstytucji RP, poglądy to nie tylko wypowiedzi ocenne, ale również deskryptywne, informujące o faktach rzeczywistych i domniemanych”¹⁷. Stanowisko drugie, zupełnie różne do przedstawionego, prezentuje A. Biłgorajski, który postuluje odróżnienie poglądów od informacji, pisząc: „stanowczo sprzeciwiam się tezie uznającej informacje o faktach [...] za pogląd w rozumieniu art. 54 ust. 1 Konstytucji. Taka interpretacja zaciera różnicę między «informacją» a «poglądem», podważa sens użycia obu tych terminów w redakcji art. 54 ust. 1 ustawy zasadniczej oraz utrudnia właściwą ocenę zakwestionowanych wypowiedzi”¹⁸.

Przyjmując stanowisko dominujące w nauce prawa konstytucyjnego, tj., że wolność wyrażania poglądów z art. 54 ust. 1 Konstytucji dotyczy zarówno poglądów, jak i informacji, zasadne wydaje się krótkie omówienie pozostałych dwóch wolności składowych: wolności pozyskiwania informacji i ich rozpowszechniania. Wolność pozyskiwania informacji to wolność poszukiwania i uzyskiwania informacji na własną rękę, z zastosowaniem wszelkich sposobów mieszczących się w granicach ustaw¹⁹. Może ona dotyczyć zbierania danych z dowolnych sfer życia – publicznego i prywatnego. W odniesieniu do tej pierwszej sfery jej odpowiednikiem będzie art. 61 Konstytucji (prawo do uzyskiwania informacji publicznej) oraz art. 74 ust. 3 (prawo do uzyskania informacji o stanie i ochronie środowiska). Co do sfery prywatnej, jej odpowiednikiem będzie art. 51 ust. 1 Konstytucji (ustawowy wymóg ujawnienia informacji odnośnie do swojej osoby). W każdym jednak wypadku norma prawna wyrażona w art. 54 ust. 1 Konstytucji jest ujęta szerzej niż pozostałe. Z kolei druga z nich, czyli wolność rozpowszechniania informacji, to udostępnianie zebranych danych innym, dowolnie wybranym osobom, a także rozpowszechnianie w stosunku do nieokreślonego adresata²⁰.

Przedstawiona powyżej treść art. 54 ust. 1 Konstytucji, przyznająca jednostce wolność wypowiedzi, jest normą ogólną i pojemną w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym. Korzystając z niej, jednostka ma możliwość wypowiedzenia się w różnych kontekstach, m.in. w kampanii wyborczej. Potwierdzał to wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny, który w swych orzeczeniach²¹ jednoznacznie wskazywał,

16 Zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *Nieprawda a bezprawność. Wybrane zagadnienia z praktyki określania granic wolności prasy*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 148, 149.

17 Zobacz wyroki TK: z 20 lutego 2007 r., P 1/06, OTK-A 2007, Nr 2, poz. 11; z 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 45; z 14 grudnia 2011 r., SK 42/09, OTK-A 2011, Nr 10, poz. 118; z 18 lutego 2014 r., K 29/12, OTK-A 2014, Nr 2, poz. 11, z 5 maja 2004 r., P 2/03, LEX nr 112989.

18 Zob. A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 193.

19 Zob. wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK A 2011.

20 A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 198–202, za: P. Sarnecki, *Art. 54...*, s. 295.

21 Wyrok TK z 12 maja 2008 r., sygn. akt 43/05, OTK A 2008, 2.2–3; Uchwała TK z 2 marca 1994 r., sygn. W. 3/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 154–164; wyrok TK z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 42/09, OTK A 2011; Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK A 2011.

że „Znaczenie art. 54 ust. 1 Konstytucji polega zatem na zabezpieczeniu możliwości prawidłowego rozwoju jednostki w demokratycznym państwie prawa. Treść tego przepisu obejmuje wszelkie płaszczyzny aktywności, w których dana osoba postanowiła wyrazić swój pogląd. Wolność słowa nie może być bowiem podporządkowana wyłącznie uczestnictwu w jednym z możliwych w społeczeństwie dyskursów”²², oraz że „fundamentalne znaczenie ma natomiast wolność słowa w życiu publicznym. Powiązana z art. 14 [...] przestaje być tylko wolnością jednostki (czy podmiotu zbiorowego), a nabiera również waloru zasady ustrojowej. Nie sposób wyobrazić sobie sprawnego funkcjonowania współczesnych demokracji bez korzystania z różnego rodzaju środków przekazu, w tym elektronicznych. Zwłaszcza w okresie wyborów przedstawiciele do organów kolegialnych i na piastunów organów monokratycznych, a więc w okresie najbardziej intensywnego istnienia i działania demokracji, swobodny, szeroki przepływ poglądów i informacji od partii politycznych i komitetów wyborczych do obywateli (wyborców) jest szczególnie ważny”²³.

Reasumując, beneficjentami wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych w myśl art. 54 ust. 1 Konstytucji są osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne znajdujące się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz obywatele tego kraju pozostający poza terytorium RP. Tym samym wszyscy uczestnicy procesu wypowiedzi przedstawieni w poprzednim rozdziale – aktorzy polityczni, media, obywatele-wyborcy, obywatele nieposiadający praw wyborczych oraz apatrydzy i cudzoziemcy – mogą być uznani za beneficjentów tej wolności. Ponadto szeroko zakreślony aspekt przedmiotowy wolności wypowiedzi w art. 54 ust. 1 Konstytucji pozwala na konstatację, że możliwe jest wyrażanie swoich poglądów w dowolnych kontekstach, w tym w kampaniach wyborczych. Konstytucja dopuszcza korzystanie z wolności wypowiedzi w różnych formach (np. poprzez zgromadzenia, plakaty, ulotki, media społecznościowe) i treściach (np. wypowiedź wyborcza albo niewyborcza).

1.2. Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych jako konstytucyjna wolność polityczna

Na gruncie Konstytucji RP wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych to nie tylko wolność o charakterze osobistym, ale i wolność o charakterze politycznym.

Punktem wyjścia do rozważań na ten temat będzie raz jeszcze art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Znajduje się on w rozdziale II ustawy zasadniczej, zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, w podrozdziale „Wolności i prawa osobiste”. Taka budowa Konstytucji RP przemawia, jak widać, za nadaniem wolności wypowiedzi wyłącznie charakteru wolności osobistej i tym samym

22 Wyrok TK z 12 maja 2008 r., sygn. akt 43/05, OTK A 2008, Teza 2.1.

23 Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK A 2011.

sprzeciwia się przyznaniu jej charakteru wolności politycznej, ekonomicznej, socjalnej czy kulturalnej.

Warto zaznaczyć, że wolności osobiste dotyczą osobistego statusu jednostki w państwie i społeczeństwie, mają zapewnić jednostce sferę wolną od ingerencji państwa i warunki do swobodnego rozwoju jej osobowości. Z kolei wolności polityczne to wolności „do państwa”, gwarantujące jednostce możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem, w kształtowaniu jego polityki, umożliwiające współwystępowanie funkcji państwowych²⁴.

Trybunał Konstytucyjny w procesie stosowania prawa stwierdził, że prawo jednostki do wolności wypowiedzi może mieć nie tylko charakter osobisty, ale i polityczny²⁵. O ile ten pierwszy potwierdza chociażby sama budowa Konstytucji, o tyle charakter polityczny tej wolności wymaga odrębnego uzasadnienia. W tym celu Trybunał odwołał się do znaczenia wolności wypowiedzi nie jako wolności jednostki, ale jako zasady konstytucyjnej, która jest fundamentem państwa demokratycznego, a konkretnie, przytoczył cztery argumenty: argument z idei prawdy – „Niedopuszczanie do krytyki przyjmowanych w społeczeństwie opinii powoduje, że opinie te są aprobowane bez głębszego zrozumienia, zaś przyjmowane doktryny zamieniają się w martwe dogmaty tamujące rozwój myśli, tłumienie wolności słowa jest więc złem, bo pozbawia człowieka sposobności dojścia do prawdy”; argument z przyrodzonych praw jednostki – „Dostarczanie obywatelom informacji oraz opinii umożliwia im kształtowanie własnych przekonań”; argument z istoty demokracji – „Wolność słowa zapewnia obywatelom informacje niezbędne do brania udziału w społecznych debatach i w sprawowaniu demokratycznych rządów, [...] umożliwia poddanie osób sprawujących władzę kontroli w celu wyeliminowania korupcji oraz arbitralności, [...] sprzyja procesowi identyfikacji interesów przez obywateli oraz ich reprezentantów”, oraz argument z tolerancji – „Życie w społeczeństwie, w którym chroniona jest wolność słowa, uczy

24 Zob. m.in. B. Przybyszewska-Szter, *Wolności i prawa osobiste*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006, s. 118, 119; J. Juchniewicz, M. Kazmierczuk, *Wolności i prawa polityczne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka...*, s. 137, za: B. Banaszak, *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 28; B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 200–210; A. Michalak, *Katalog wolności i praw jednostki*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 87–96; P. Kuczma, *Prawa człowieka w zarysie*, Polkowice 2012, s. 73; B. Gronowska, *Wolności i prawa obywatela*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2000, s. 122; Z. Witkowski, *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Zakamycze 2002, s. 185; M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014, s. 103–105; J. Jaskiernia, *Wprowadzenie do systemu ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Problemy ochrony wolności i praw jednostki we współczesnym świecie*, Kielce 2008, s. 16.

25 Wyrok TK z 12 maja 2008 r., sygn. akt 43/05, OTK A 2008, 2.2–3; Uchwała TK z 2 marca 1994 r., sygn. W. 3/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 154–164; wyrok TK z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 42/09, OTK A 2011.

tolerancji dla różnych opinii oraz zachowań odmiennych od naszych własnych, co jest niezbędne dla normalnego funkcjonowania społeczeństwa pluralistycznego”²⁶. Odwołanie się do tych wartości widoczne jest także w doktrynie amerykańskiego prawa konstytucyjnego. Tam jednak podkreśla się przede wszystkim konieczność jak najmocniejszej ochrony wolności wypowiedzi, nawet kosztem ograniczenia kompetencji organów państwa, ponieważ ograniczanie tej wolności (rozumianej jako wolność polityczna) nie może prowadzić do stanu, w którym organy państwa będą limitować przepływ informacji. Ponadto nadzwyczaj szczególnego znaczenia zyskuje argument o wolności wypowiedzi jako komponenty przyrodzonej godności jednostki²⁷.

Na kanwie powyższego w doktrynie i w późniejszym orzecznictwie konstytucyjnym ukształtował się pogląd, że wolność wypowiedzi ma charakter mieszany – wolności wypowiedzi jako wolności osobistej, realizowanej w sferze życia prywatnego jednostki, oraz jako wolności politycznej, realizowanej w sferze życia publicznego jednostki²⁸. Wymaga wyjaśnienia to, dlaczego konstytucyjna wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych w rozumieniu ustawy zasadniczej jest nie tylko wolnością o charakterze osobistym, ale i przede wszystkim wolnością o charakterze politycznym.

W poprzednim rozdziale uznano, że kampania wyborcza, rozumiana jako kontekst procesu wypowiedzi, determinuje kształt pozostałych elementów tego procesu, tzn. podmiotów, form i treści. Wynika to z samego pojęcia kampanii wyborczej, którą można uznać za charakterystyczną dla demokratycznych, wolnych wyborów zorganizowaną aktywność uczestników rynku politycznego, podejmowaną w okresie od dnia ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów do 24 godzin przed dniem głosowania i prowadzoną na zasadach przewidzianych prawem, mającą na celu osiągnięcie określonych korzyści politycznych, czyli najczęściej wybranie kandydata na określone stanowisko lub do określonego organu przedstawicielskiego z wykorzystaniem instrumentów marketingu politycznego i różnych metod komunikowania z wyborcami, która wyborcom daje szansę na uzyskanie informacji o partiach, kandydatach i ich programach, a także na artykułowa-

26 Zob. wyrok TK z 12 maja 2008 r., sygn. akt 43/05, OTK A 2008, 2.2–3. Zob. też J. Sobczak, *Aksjologiczne i doktrynalne podstawy wolności wypowiedzi*, [w:] J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień (red.), *Wielowymiarowość prawa*, Toruń 2014, s. 60; A. Wiśniewski, *Znaczenie wolności słowa w państwie demokratycznym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, nr 7, s. 645–658; A. Sajó, *Freedom of Expression*, Warszawa 2004, s. 17–25. Podobnie uznał także Sąd Najwyższy Kanady w orzeczeniu *Irwin Toys, Ltd. v. Attorney General of Quebec*, Supreme Court of Canada, 1989, 1 SCR 927 za: A. Sajó, *Freedom...*, s. 18.

27 Zob. np. B. Neuborne, *Overview of the Bill of Rights*, [w:] A.B. Morrison (red.), *Fundamentals of American Law*, New York 1996, s. 91–92.

28 Zob. m.in. J. Sadowski, *Art. 54...*, s. 4, 5; L. Garlicki, *Art. 10*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom 1. Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, s. 585–587; A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 196–198; M. Chmaj (red.), *Wolności...*, s. 123; P. Kuczma, *Prawa...*, s. 95–96. Zob. także wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTKA 2011.

nie swoich potrzeb. Tym samym należy stwierdzić, że to kampania wyborcza wpływa na fakt, iż wolność wypowiedzi realizowana w trakcie jej trwania dotyczy nie tylko osobistego statusu jednostki w państwie i społeczeństwie, mając zapewnić jednostce sferę wolną od ingerencji państwa i warunki do swobodnego rozwoju jej osobowości (wolność osobista), ale jest także wolnością gwarantującą jednostce możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem i kształtowaniu jego polityki (wolność polityczna). Analiza kilku wybranych zasad konstytucyjnych, odnoszących się zarówno do samej kampanii wyborczej, jak i do politycznych aspektów wolności wypowiedzi, pozwoli potwierdzić tezę o politycznym charakterze konstytucyjnej wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych.

1.2.1. Zasada suwerenności narodu

Zasada suwerenności narodu zawarta jest w art. 4 Konstytucji RP, którego ustęp 1 brzmi: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”, a ustęp 2: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. Wskazuje ona, że naród jest jedynym dysponentem władzy zwierzchniej (suwerenem) w Państwie Polskim i posiada ją w sposób niepodzielny i niezbywalny. Ustęp 2 wyróżnia dwa mechanizmy sprawowania tej władzy przez naród: demokrację przedstawicielską (pośrednią) i demokrację bezpośrednią²⁹. Ta pierwsza polega na tym, że decyzje podejmują organy przedstawicielskie upoważnione do działania w imieniu narodu, z jego woli i w jego interesie³⁰, natomiast demokracja bezpośrednia jest formą sprawowania władzy, w ramach której decyzje podejmowane są wprost przez naród, a nie przez powołane w tym celu organy przedstawicielskie (np. w drodze referendum czy obywatelskich inicjatyw ustawodawczych).

Ze sformułowania „władza zwierzchnia należy do narodu” wynikają dla suwerena konkretne prawa: do powoływania niektórych organów państwowych, do współdecydowania oraz do wyrażania opinii w przedmiocie sprawowania władzy politycznej³¹. Z punktu widzenia kampanii wyborczej najistotniejsze jest prawo pierwsze i trzecie.

Co do prawa do powoływania niektórych organów państwowych, należy na początku stwierdzić, że podstawowym narzędziem umożliwiającym suwerenowi

29 Zob. np. S. Bożyk, G. Kryszewski, *Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. jako podstawa systemu ustrojowego III Rzeczypospolitej*, [w:] J. Matwiejuk (red.), *Konstytucyjno-ustawowa regulacja stosunków społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Białoruś*, Białystok 2009, s. 217; J. Sobczak, *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce*, [w:] M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak (red.), *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, Lublin 2001, s. 187–188. Z kolei o samej demokracji bezpośredniej – zob. G. Kryszewski, *The Constitutional Principle of Direct Democracy – Definitional Issues*, [w:] J. Matwiejuk (red.), *Evolution of Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, Białystok 2010, s. 52 i n.

30 Zob. wyrok TK z 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK-A 2005, Nr 1, poz. 3.

31 Zob. A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 142, 143, za: M. Sobolewski, *O pojęciu suwerenności ludu*, [w:] J. Lewandowska (red.), *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971, s. 235–244.

sprawowanie władzy na warunkach demokracji pośredniej są wybory. W ich konsekwencji naród powołuje do niektórych organów państwowych reprezentantów, a ci mają za zadanie piastować władzę w państwie (ale nie władzę zwierzchnią, która niezmiennie przynależy narodowi)³². Kampania wyborcza, wraz z towarzyszącym jej procesem wypowiedzi, jest w powyższym rozumieniu swoistym etapem powoływania przez suwerena jego reprezentantów.

Kampania wyborcza zawiera się także w trzecim prawie wynikającym z zasady suwerenności narodu, tj. w prawie do wyrażania opinii w przedmiocie władzy politycznej. Pojęcie „opinii w przedmiocie władzy politycznej” wiąże się z omówionym w poprzednim rozdziale terminem „wypowiedzi politycznej” i tożsamej z nią „wypowiedzi wyborczej *sensu largo*”. Tematyka tych rodzajów wypowiedzi obejmuje m.in. wyłanianie składu i sprawowanie władzy politycznej oraz kontrolowanie instytucji politycznych czy polityków. Ponadto w pojęcie władzy politycznej wpisują się także wszelkie tematy stanowiące przedmiot walki kampanijnej, np. zaniedbania, błędy polityczne, wizje światopoglądowe czy gospodarcze.

Tym samym zasada suwerenności narodu świadczy o tym, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych – jako przejaw prawa do powoływania niektórych organów państwowych oraz prawa do wyrażania opinii w przedmiocie władzy politycznej – to wolność polityczna. Wyborcy, wyrażając opinię na temat określonych kandydatów czy programów wyborczych w trakcie kampanii wyborczej, wpływają na wynik tej kampanii, tj. decydują, który z kandydatów uzyska największe poparcie społeczeństwa, czyli osiągnie korzyść polityczną i stanie się reprezentantem suwerena (wyborców) realizującym władzę w jego imieniu. W ten właśnie sposób wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych gwarantuje jednostkom możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem.

1.2.2. Zasada demokratycznego państwa prawnego

Zasada demokratycznego państwa prawnego zawarta jest w art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Jest ona określana mianem „trójjedynnej zasady zasad”, co oznacza, że zawarte są w niej trzy odrębne zasady: państwa prawnego, demokratyzmu i sprawiedliwości społecznej. Zasady te wiążą się ze sobą w warstwie funkcjonalnej oraz treściowej tak ściśle, że co do treści nie mają w pełni rozłącznego charakteru. Wskazuje na to m.in. W. Sokolewicz, twierdząc, że art. 2 Konstytucji formułuje nadrzędną całościową konstrukcję państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego³³, a co za tym idzie, że „państwo prawne jest najskuteczniejszą gwarancją państwa demokratycznego, a w państwie demokratycznym [...] demokratyczny tryb stanowienia prawa

32 Zob. K. Działocha, Art. 4, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, t. I, s. 176 i n.

33 Zob. W. Sokolewicz, Art. 2, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, t. I, s. 102.

zapewnia przyznanie mu wartości mogących liczyć na szerszą akceptację społeczną oraz rzeczywiście odpowiadających interesom społeczeństwa jako całości”³⁴.

Elementem zasady demokratycznego państwa prawa są wybory, które określa się m.in. jako demokratyczny tryb wyłaniania organów władzy publicznej. Słowo *demokratyczne* w odniesieniu do wyborów oznacza, według poglądów doktryny, że muszą one spełniać określone standardy, czyli m.in. powinny być równe, odpowiadać społecznemu poczuciu sprawiedliwości i kształtować zaufanie obywateli do państwa³⁵. Kampania wyborcza jako okres w wyborach staje się tym samym elementem zasady demokratycznego państwa prawa i także powinna odpowiadać tym wartościom. Z definicji kampanii wyborczej wynika kilka istotnych zagadnień w kontekście zasady demokratycznego państwa prawa. Po pierwsze, kampania wyborcza jako składnik wyborów, które są z kolei elementem zasady demokratycznego państwa prawa, jest sama w sobie tej zasady przejawem. Po drugie, skoro sama kampania wyborcza jest elementem zasady demokratycznego państwa prawa, to zarazem wszystkie jej składniki (w szczególności proces wypowiedzi) są elementem tej zasady. Po trzecie, skoro kampania wyborcza jest elementem zasady demokratycznego państwa prawa, to jeden z jej celów – uzyskanie określonych korzyści politycznych – świadczy o tym, że sama kampania jest także gwarantem istnienia zasady demokratycznego państwa prawa. Uściślając, można stwierdzić, że wypowiedzi artykułowane przez uczestników kampanii wyborczych prowadzą do uzyskania korzyści politycznych. Natomiast sama wolność wypowiedzi jest fundamentem demokratycznego państwa prawnego. Z jednej strony, swoboda wypowiedzi narodzić się może tylko w państwie o ustroju demokratycznym, z drugiej, jest ona gwarantem funkcjonowania demokracji. Po trzecie, chodzi o wolność elementarno-dualną, która zarazem kształtuje ustrój demokratyczny i przyznana jest jednostce do skutecznej ochrony jej praw³⁶.

Podsumowując, przejawami zasady demokratycznego państwa prawa i to takimi, które jednocześnie gwarantują jednostce możliwość udziału w demokratycznym rządzeniu państwem i wpływania na nie, są: kampania wyborcza jako pewien okres w wyborach, wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych jako jej składnik oraz wolność wypowiedzi rozumiana jako zasada konstytucyjna. O tym właśnie pisał J. Schumpeter, stwierdzając, że „metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”³⁷.

34 Zob. W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne (Uwagi na tle ustawy z 29 XII 1989 o zmianie Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4, s. 23.

35 Zob. E. Łętowska, *Trudności w przyswajaniu w Polsce praktyki państwa prawa*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 201.

36 Zob. np. A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 133–137.

37 A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 65–66, za: J. Schumpeter, *Kapitalizm, Socjalizm, Demokracja*, Warszawa 1995, s. 336–337.

Innymi słowy, proces wypowiedzi podczas kampanii wyborczej na temat kandydatów i ich programów jest elementem „metody demokratycznej”, dzięki której można w sposób demokratyczny modernizować ustroj obowiązuący w państwie. Tym samym zasada demokratycznego państwa prawnego oznacza, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych to wolność polityczna. Właśnie w ten sposób gwarantuje ona jednostkom możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem.

1.2.3. Zasada pluralizmu

Według słownika języka polskiego termin *pluralizm* oznacza „wielość, różnorodność” lub „demokratyczną zasadę ustrojową gwarantującą różnym grupom społecznym i politycznym prawo wyrażania swych interesów oraz udział w sprawowaniu władzy”³⁸.

Zasada pluralizmu politycznego została uregulowana w art. 11 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Treść przytoczonego przepisu prezentuje węższe ujęcie pluralizmu politycznego, tj. przewiduje monopol partii politycznych na kształtowanie polityki państwa metodami demokratycznymi.

Drugie (szersze) ujęcie bliższe jest językowemu znaczeniu terminu *pluralizm* i oznacza, że wpływ na politykę państwa mogą wywierać nie tylko partie polityczne, ale dopuszcza się też inne dobrowolne formy udziału obywateli (np. stowarzyszeń, związków zawodowych, komitetów wyborczych). Ponadto stanowisko ugruntowane w doktrynie głosi, że sam dobrowolny udział obywateli w wyrażaniu ich woli bez wpływania na politykę państwa także będzie traktowany jako pluralizm polityczny w szerszym znaczeniu³⁹. To drugie ujęcie pluralizmu politycznego znajduje również odzwierciedlenie w przepisach Konstytucji, m.in. w art. 12 (wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji) czy też w art. 58 ust. 1 („Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”).

W przypadku wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych większe znaczenie ma szersze ujęcie pluralizmu politycznego.

Partie polityczne pełnią oczywiście istotną rolę w procedurze wyborczej, a ich celem jest wpływanie na politykę państwa metodami demokratycznymi, co wynika z samej treści art. 11 Konstytucji. Najbardziej demokratycznym sposobem osiągnięcia tego celu jest wygrana w wyborach poprzedzonych rywalizacją podczas

38 Hasło: *pluralizm*, online: sjp.pwn.pl/sjp/pluralizm;2501102.html (dostęp: 25.07.2016).

39 Zob. m.in. M. Granat, *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 130 i n.; J. Wrona, *System partyjny w Polsce 1944–1950*, Lublin 1997, s. 16–17; M. Gulczyński, *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 166 i n.

kampanii wyborczej. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z Kodeksem wyborczym to nie partie prowadzą kampanię wyborczą. Ustawodawca zdecydował, by przyznać to prawo wyłącznie komitetom wyborczym. To właśnie one mogą prowadzić agitację wyborczą, nawet jeżeli ich status prawny i posiadanie przez nie zdolności prawnej budzi wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie⁴⁰. Mimo tych rozbieżności można komitetom przypisać status zrzeszeń i uznać je za beneficjentów zasady pluralizmu politycznego z art. 12 w zw. z art. 58 ust. 1 Konstytucji RP. Pozostałe zrzeszenia obywateli, takie jak organizacje czy stowarzyszenia, mogą wpływać na politykę państwa, jednak nie stanowi to ich konstytucyjnego celu. W procedurze wyborczej nie cieszą się tak dużymi uprawnieniami jak partie polityczne, ale same mogą powoływać komitety wyborcze jednego rodzaju – komitet wyborczy w organizacji, który prowadzi kampanię wyborczą na rzecz swojego twórcy. Ponadto wszystkie wymienione podmioty (partie polityczne, komitety wyborcze, organizacje) są beneficjentami wolności wypowiedzi z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, na co wskazywano w poprzednim podrozdziale.

Warto podkreślić dodatkowy aspekt zasady pluralizmu politycznego związany z wolnością wypowiedzi. Wolność ta jest niezbędną przesłanką realizacji pluralizmu politycznego. Wynika to z faktu, że doktryna⁴¹ uznaje wolność wypowiedzi za warunek lub element korzystania z wielu kolejnych wolności i praw. „Chodzi tu przede wszystkim o te swobody i prawa, które są zawarte w badanej wolności *implicite*, oraz o tzw. «wolności i prawa wynikowe», a zarazem pochodne, wtórne, wywiedzione z wolności wypowiedzi, niemożliwe do zrealizowania bez jej zagwarantowania”⁴². Jako przykład można przytoczyć wolność zrzeszania się, która jest właśnie składnikiem zasady pluralizmu politycznego w szerokim rozumieniu.

Reasumując, za sprawą pluralizmu politycznego m.in. partie polityczne, organizacje, stowarzyszenia oraz komitety wyborcze i kandydaci mogą w kampanii wyborczej funkcjonować i w związku z tym uczestniczyć w procesie wypowiedzi. Dzięki swoim wypowiedziom mogą osiągnąć korzyści polityczne i zdobyć władzę polityczną. Tym samym powyższe rozważania pozwalają stwierdzić, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych to wolność polityczna, która gwarantuje jednostce możliwość kształtowania polityki państwa oraz aktywnego udziału w rządzeniu nim.

40 Szerzej na temat charakteru prawnego komitetów wyborczych – zob. np. A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 148–156; M. Czakowska, P. Rażny, *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 3, s. 78 i n.; J. Szymanek, *Prawna regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 71 i n.; M. Imiętyk, *Komitety wyborcze – powstanie i ewolucja instytucji oraz wątpliwości co do jej stanu prawnego*, [w:] M. Wrzaliński, M. Stych (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Częstochowa 2015, s. 9 i n.

41 Zob. J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada wolności słowa w radiofonii i telewizji*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 5, s. 21–22; P. Sarnecki, *Art. 54...*, s. 3, 4.

42 Zob. A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 139–140.

1.2.4. Zasada wolnych wyborów

Ostatnią już i zarazem podsumowującą zasadą, która świadczy o politycznym charakterze wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, jest zasada wolności wyborów. Została ona wyrażona *explicite* (mimo jej niejednolitego charakteru) w wielu uniwersalnych i regionalnych aktach i dokumentach międzynarodowych⁴³, takich jak: art. 21 ust. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁴⁴, zgodnie z którym „Wola ludu jest podstawą władzy rządu; wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych wyborach, opartych na zasadzie powszechności, równości i tajności, lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów”, art. 25 pkt b Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁴⁵, głoszący, że „Każdy obywatel ma prawo i możliwości bez żadnej dyskryminacji, o której mowa w artykule 2, i bez nieuzasadnionych ograniczeń [...] korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli”, art. 3 Protokołu dodatkowego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁴⁶, który stanowi, że „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”, czy art. 39 ust. 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴⁷, według którego „Członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym”.

Zasada wolnych wyborów nie została wyrażona *explicite* w treści przepisów obecnej Konstytucji RP ani w treści aktualnych przepisów prawa wyborczego⁴⁸.

43 Zob. K. Skotnicki, *Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj, *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, t. I, Warszawa 2016, s. 58. Szerzej o zasadzie wolnych wyborów w dokumentach międzynarodowych oraz o jej niejednolitym charakterze – zob. G. Kryszewski, *Standardy...*, s. 49–61; tenże, *Zasada wolnych wyborów w dokumentach prawa międzynarodowego*, [w:] A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006, s. 63 i n.

44 Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona 10 grudnia 1948 r. w Paryżu, online: www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (dostęp: 11.08.2016).

45 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167).

46 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5, 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284).

47 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej 2007/C 303/01 (Dz.U. UE. C. z 2007 r. nr 303, poz. 1, ze zm.).

48 Ta zasada była obecna w archiwalnych aktach prawnych prawa wyborczego (np. w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. z 2004 r. nr 2, poz. 219), jednak obecnie polski ustawodawca nie wprowadził jej do aktualnie obowiązującego porządku prawnego. Zasady wolnych wyborów nie zawiera też Konstytucja

Mimo to jest ona traktowana przez przedstawicieli doktryny jako zasada posiadająca rangę konstytucyjną, i to z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, dlatego że znajdowała się już wcześniej w akcie o randze konstytucyjnej (art. 3 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r.⁴⁹ przewidywał, że „Senat składa się ze 100 senatorów wybieranych w województwach na okres kadencji Sejmu w wyborach wolnych”), a po drugie, zasadę wolnych wyborów można wyodrębnić *implicite* z treści aktualnej ustawy zasadniczej, a dokładniej m.in. z jej art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 4 (zasada suwerenności narodu), art. 11 (zasada pluralizmu politycznego), art. 54 ust. 1 (wolność wypowiedzi), art. 57 (wolność zgromadzeń) oraz art. 58 (wolność zrzeszania się) i niektórych konstytucyjnych zasad przeprowadzania wyborów. Dlatego też W. Kręcis� wskazuje na „silną konstytucjonalizację” tej zasady, stwierdzając, że „poza tym do wyodrębnienia tej zasady skłania [...] niezachwiane przekonanie, że [...] w znaczeniu materialnym obowiązuje nadal i, co równie ważne, rozumienie jej na trwałe wpisało się już w świadomość polityczną; wyodrębnia ją i podkreśla jej znaczenie również nauka prawa konstytucyjnego”⁵⁰. B. Opaliński pisze ponadto, że „zasada wolności wyborów [...] nawet bez wyraźnego wyodrębnienia normatywnego jest pojęciem zastanym, trwale wpisanym do polskiego systemu wyborczego”⁵¹. G. Kryszewski podkreśla natomiast, że dla niego nie ma znaczenia, czy zasada wolności wyborów jest wpisana *expressis verbis* do treści Konstytucji RP. To, czy ona istnieje, zależy będzie od praktyki, tj. od konkretnych rozwiązań i stosowania tej zasady⁵². Powyższe poglądy znajdują potwierdzenie w stanowisku F. Rymarza, który obecnie, tj. ponad 20 lat po uchwaleniu Konstytucji RP, nawet w samym tytule publikacji stwierdza, że wolność wyborów wymaga konstytucjonalizacji⁵³.

Zgodnie z omawianą zasadą wybory można uznać za wolne, jeśli spełnią kompletnie następujące warunki: występuje w nich rywalizacja kandydatów i ich programów wyborczych, wyborcy mają swobodę wyrażania swojej woli poprzez akt głosowania oraz procedura wyborcza, w tym obliczanie wyników głosowania, przeprowadzana jest w sposób uczciwy. G. Kryszewski konkretyzuje powyższe warunki, wyszczególniając trzy wolności składające się na zasadę wolności wyborów, tj. „wolność wyłaniania i zgłaszania kandydatów”, „wolność prowadzenia kampanii

Stanów Zjednoczonych Ameryki, zob. *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, tłum. A. Pułto, Warszawa 2002, online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html (dostęp: 6.04.2018).

49 Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. nr 84, poz. 426).

50 Zob. W. Kręcis�, *System wyborczy*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie...*, s. 218.

51 Zob. B. Opaliński, *Wolność wyborów parlamentarnych i jej gwarancje na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 69, 70.

52 Zob. K. Skotnicki, *Najistotniejsze...*, s. 58, za: G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 63.

53 Zob. F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja zasady wolnych wyborów oraz instytucji Państwowej Komisji Wyborczej*, online: www.obserwatorkonstytucyjny.pl/debaty/konstytucjonalizacja-zasady-wolnych-wyborow-oraz-instytucji-panstwowej-komisji-wyborczej/ (dostęp: 1.08.2016).

wyborczej” (inaczej zwana „wolnością rywalizacji wyborczej”) oraz „wolność dokonywania preferencji wyborczych”⁵⁴. Z punktu widzenia tematu monografii największe znaczenie dla wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych ma ta druga, czyli wolność prowadzenia kampanii wyborczej.

Formułując powyższą tezę o trzech wolnościach składowych zasady wolności wyborów, G. Kryszewski zdecydował, że jedną z nich będzie wolność prowadzenia kampanii wyborczej. Argumentował to następująco: „Rozpatrując zasadę wolnych wyborów, należy mieć ponadto na względzie zagadnienie [...] swobody prowadzenia agitacji w czasie kampanii wyborczej, u podstaw której leżeć powinno dodatkowo przestrzeganie prawnej formuły równości szans wyborczych”⁵⁵. W podobnym tonie wypowiadają się inni przedstawiciele doktryny. L. Garlicki i K. Gołyński piszą: „Najogólniej zasadę wolnych wyborów należy uznać jako [...] nieskrępowaną politycznymi ograniczeniami kampanię wyborczą”⁵⁶. M. Chmaj konstatuje, że za element składowy zasady wolności wyborów można uznać „wolną konkurencję komitetów wyborczych w kampanii wyborczej”⁵⁷, natomiast W. Sokół uważa, że zasada wolnych wyborów realizuje się m.in. wtedy, gdy „kandydaci i wspierające ich ugrupowania w sposób swobodny mogą propagować swoje idee i programy”⁵⁸.

Przedstawiciele nauki zajmujący się prawem wyborczym w większości nie konkretyzowali swoich twierdzeń i wyodrębniona przez G. Kryszewskiego „wolność prowadzenia kampanii wyborczej” była omawiana jedynie jako składnik zasady wolności wyborów, natomiast J. Buczkowski⁵⁹ i G. Kryszewski⁶⁰ formułują bardziej szczegółowe tezy dotyczące wolności rywalizacji wyborczej. Według pierwszego z nich kampania wyborcza jest gwarancją zasady wolnych wyborów. W rozważaniach zwraca na nią uwagę bardziej jako na instytucję prawa wyborczego, charakteryzując m.in. jej pojęcia, czas trwania oraz kwestie prawnoporównawcze. Dopiero drugi autor rozwija znacząco aspekt rywalizacji podmiotów podczas kampanii wyborczej. Podtrzymuje stanowisko J. Buczkowskiego, że kampania wyborcza to gwarancja i istota realizacji zasady wolności wyborów, oraz formułuje – w ramach zasady wolności wyborów – pojęcie wolności prowadzenia kampanii wyborczej⁶¹.

Niemniej jednak G. Kryszewski, omawiając wolność prowadzenia kampanii wyborczej, raczej nie odnosi się do terminów *wolność wypowiedzi* czy *wolność*

54 Zob. G. Kryszewski, *Standardy...*, s. 90–91.

55 Zob. tamże.

56 Zob. L. Garlicki, K. Gołyński, *System wyborczy i wybory w Polsce 1969–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 63.

57 Zob. M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja)*, Warszawa 1999, s. 75.

58 Zob. W. Sokół, *Demokracja*, [w:] M. Chmaj, W. Sokół (red.), *Mały leksykon politologiczny*, Lublin 1996, s. 54.

59 Zob. G. Kryszewski, *Standardy...*, s. 90–91.

60 Zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 281–290.

61 Zob. G. Kryszewski, *Standardy...*, s. 88–93.

wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Dlatego warto zastanowić się, jakie są wzajemne relacje między dwiema wolnościami, tj. wolnością rywalizacji wyborczej i wolnością wypowiedzi w kampaniach wyborczych.

Analizując wolność rywalizacji wyborczej, G. Kryszewski stwierdza, że podstawową przesłanką jej realizacji jest „zagwarantowanie nieskrępowanej działalności agitacyjnej, możliwości dotarcia konkurujących partii oraz kandydatów do wszystkich potencjalnych wyborców. Do specyfiki wolnych wyborów dostosowana jest taka postać kampanii wyborczej, w której zapewniona jest obywatelom, kandydatom oraz partiom politycznym swoboda działalności agitacyjnej w każdej dopuszczalnej przez prawo formie i legalnymi metodami [...]. Wiąże się to z obowiązkiem stworzenia dogodnych warunków do zaprezentowania się wszystkim kandydatom oraz zapoznania obywateli z ich programami politycznymi [...]. Konieczne jest również umożliwienie korzystania z różnorodnych metod i form komunikowania się partii i kandydatów z wyborcami”⁶². Na tym tle wyróżnia on trzy standardy pochodne od zasady swobody rywalizacji wyborczej, tj. równy status prawny podmiotów rywalizacji w toku kampanii wyborczej, uczciwe i zgodne z prawem prowadzenie przez te podmioty walki o mandaty parlamentarne oraz neutralność organów władzy publicznej i organów wyborczych⁶³.

Według autora niniejszego opracowania można wyróżnić kilka aspektów wolności rywalizacji wyborczej. Po pierwsze, źródłem wolności rywalizacji wyborczej jest zasada wolnych wyborów. Po drugie, wolność rywalizacji wyborczej oraz jej przejawy zapewniane są przez władzę państwową, która powinna umożliwić uczestnikom kampanii wyborczej korzystanie z niej. Po trzecie, korzystanie przez uczestników kampanii wyborczych z wolności wypowiedzi jest zazwyczaj realizacją wolności rywalizacji wyborczej. Wolność rywalizacji wyborczej ma zatem szerszy zakres treściowy niż wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych.

Z kolei, jak pisano w pierwszym rozdziale, wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych ma rodowód prawnonaturalny i historycznoprawny. Jest ona przyznana jednostkom bezwarunkowo, z racji samej istoty człowieczeństwa. Jej istnienie jest także wynikiem procesu pozytywizacji: wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym, zasady wolnych wyborów i środków społecznego przekazu oraz ukształtowania się instytucji kampanii wyborczej.

Prowadzi to do konstatacji, że: (1) źródłem wolności rywalizacji wyborczej jest zasada wolnych wyborów, a źródłem wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych – pozytywizacja wolności wypowiedzi; (2) wolność rywalizacji wyborczej jest zapewniana przez władzę państwową, natomiast wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych takiego zapewnienia nie potrzebuje, albowiem przysługuje jednostkom bezwarunkowo; (3) w aspekcie treściowym wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych zawiera się w wolności rywalizacji wyborczej.

62 Zob. tamże, s. 192–196.

63 Zob. tamże, s. 192.

Wobec różnic między zasadą wolnych wyborów, i wynikającą z niej wolnością rywalizacji wyborczej, a wolnością wypowiedzi w kampaniach wyborczych, należy odpowiedzieć na pytanie: jaka relacja zachodzi między tymi wartościami? W ocenie autora książki wolne wybory są przede wszystkim gwarancją wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami składnikiem zasady wolnych wyborów, mającym znaczenie dla kwestii wolności słowa, jest wolność rywalizacji wyborczej. Różnice w charakterze wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych i wolności rywalizacji wyborczej nie pozwalają na inne potraktowanie zasady wolności wyborów niż jako gwarancji wolności wypowiedzi. Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych, będąca przede wszystkim przejawem wolności jednostki, nie może być zależna od władzy państwowej, przysługuje bowiem każdej jednostce bezwarunkowo, a demokratyczne i wolne wybory zapewniają jedynie korzystanie z niej. Obrazu rzeczy nie zmienia także wpływ wolnych wyborów na samą pozytywizację wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Proces pozytywizacji tej wolności potwierdził tylko, że wolność wypowiedzi przysługuje także podczas kampanii wyborczych.

Podobnie uważa J. Elklit, który pisze: „Wolne wybory stanowią szkielet realizacji praw i wolności politycznych powiązanych z kreacją ciał przedstawicielskich, co jest nadzwyczaj wyraźne w okresie kampanii poprzedzającej głosowanie [...]. Wyznacznikami wolności wyborów są [...] wolność wypowiedzi wszystkich aktorów sceny politycznej (wyborców, kandydatów, mediów i innych)”⁶⁴. W podobnym tonie wypowiada się Trybunał Konstytucyjny, stwierdzający w jednym z orzeczeń za M.A. Nowickim: „Wolne wybory i wolność wypowiedzi, a w szczególności wolność debaty politycznej, stanowią wspólnie fundament każdego systemu demokratycznego, są one ze sobą związane i wzajemnie się wzmacniają”⁶⁵. Warto także zwrócić uwagę na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który stanowiąc w sprawach dotyczących naruszenia wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, bazował na art. 10 EKPCz, gwarantującym jednostkom wolność wypowiedzi. Odnoszący się wprost do zasady wolnych wyborów art. 3 Protokołu dodatkowego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności był przywoływany jedynie w uzasadnieniu do wyroku jako podkreślenie konieczności zagwarantowania wolności wypowiedzi także w okresie kampanii wyborczej⁶⁶. Co więcej, nawet przedstawiciele nauki amerykańskiego prawa

64 Zob. G. Kryszewski, *Standardy...*, s. 71–72, za: J. Elklit, *Free and Fair Elections*, [w:] R. Rose (red.), *International Encyclopedia of Elections*, London 2000, s. 131–133.

65 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., sygn. K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, za: M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, s. 743 i n.

66 Orzecznictwo ETPCz w tym zakresie było analizowane szerzej – zob. P. Kowalski, *Prawo do swobody wypowiedzi w kampanii wyborczej w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – podstawa prawna*, „Zeszyty Naukowe Instytutu AJD w Częstochowie. Gubernaculum et Administratio” 2016, nr 14, s. 47–50.

konstytucyjnego stwierdzają, że doktryna Pierwszej Poprawki⁶⁷ ma zastosowanie osobno do wolności wypowiedzi politycznej, a osobno do wyborów jako takich. W związku z tym uznaje się, że wypowiedzi podczas kampanii wyborczych muszą być szczególnie chronione, nie tylko na podstawie wartości związanych z wolnością wypowiedzi w znaczeniu ogólnym, ale przede wszystkim ze względu na wartości, jakimi cechuje się cały proces wyborczy⁶⁸.

Podsumowując powyższe rozważania, należy wyjaśnić, dlaczego zasada wolności wyborów świadczy o tym, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych jest konstytucyjną wolnością polityczną. Zasada wolnych wyborów zapewnia jednostce możliwość realizacji wolności wypowiedzi podczas kampanii wyborczej i jest jej gwarantem. Daje to uczestnikom kampanii swobodę wpływania na wyborców, co prowadzi do uzyskania przez niektórych kandydatów pozytywnego wyniku wyborczego oraz w konsekwencji kształtuje rozwój władzy państwowej. Innymi słowy, zasada wolnych wyborów gwarantuje jednostce możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem i kształtowaniu jego polityki.

2. Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych w uniwersalnych aktach praw człowieka

Wolność wypowiedzi, jako jedno z praw wolnościowych, występuje także w uniwersalnym systemie praw człowieka. Jest ona deklarowana m.in. w art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 13 Konwencji o prawach dziecka⁶⁹ i art. 21 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁷⁰. W polskiej tradycji prawnej największą rolę odgrywa Powszechna Deklaracja Praw Człowieka oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych.

67 Doktryna Pierwszej Poprawki oznacza, że należy przyznać większą ochronę wolności wypowiedzi niż wartości wchodzącej z nią w konflikt. Zob. szerzej: R.C. Post, *Recuperating First Amendment Doctrine*, „Faculty Scholarship Series” 1995, online: digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/200 (dostęp: 1.04.2018), s. 1249 i n., a także D.S. Han, *Transparency in First Amendment Doctrine*, „Emory Law Journal” 2012, nr 2, s. 359 i n.

68 Zob. np. R.C. Post, *Regulating Election Speech Under the First Amendment*, „Faculty Scholarship Series” 1999, digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/4637 (dostęp: 1.04.2018), s. 1838, za: R. Briffault, *Issue Advocacy: Redrawing the Elections/Politics Line*, „Texas Law Review” 1999, nr 77, s. 1751; F. Schauer, R.H. Pildes, *Electoral Exceptionalism and the First Amendment*, „Texas Law Review” 1999, nr 77, s. 1803, 1835.

69 Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Nowym Jorku dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. nr 120, poz. 526, ze zm.).

70 Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.).

2.1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jest uznawana za najważniejszy dokument z dziedziny praw człowieka. Z historycznego punktu widzenia została uchwalona na mocy rezolucji 217/III A 10 grudnia 1948 r. w Paryżu przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych jako odpowiedź na liczne zbrodnie dokonywane na ludzkości podczas II wojny światowej. Ma ona ogromne znaczenie polityczno-moralne, jako pierwsza zebrała i uporządkowała bowiem „osiągnięcia i postulaty człowieka, który od wielu setek lat toczy nieskończoną jeszcze walkę o swoją wolność i swoją godność”⁷¹. W znaczeniu formalnoprawnym Deklaracja jest zaliczana do uniwersalnych dokumentów międzynarodowych niewiążących, do tzw. *soft law*. W doktrynie nadaje się jej walor „dokumentu oddającego treść moralności międzynarodowej”⁷².

Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych nie została w Deklaracji przyznana *explicite*, jednak dokument ten zawiera postanowienia dotyczące prawa do wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym. Artykuł 19 PDPCz stanowi, że „każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej; powyższe prawo obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice”.

Analizując aspekt podmiotowy powyższej normy, można stwierdzić, że z uprawnienia w niej zawartego może korzystać każdy człowiek i warunek obywatelstwa jest tu jedyną przesłanką. Dodatkowe kryteria, takie jak posiadanie obywatelstwa, pełnoletniości czy pełni praw publicznych, nie mają w tym przypadku zastosowania⁷³.

Aspekt przedmiotowy tego artykułu obejmuje dwie swobody, które składają się razem na wolność wypowiedzi w szerokim rozumieniu: wolność posiadania opinii i wolność wypowiedzi, gdzie ta druga dzieli się na wolność poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów⁷⁴. Ten podział wynika

71 Online: www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/dok_powszechna_deklaracja.php (dostęp: 5.08.2016). Zob. też P. Malanczuk, *Freedom of Information and Communication*, [w:] R. Wolfrum (red.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, online: opil.ouplaw.com/browse?pageSize=10&prd=EPIL&sb_0=ae592185-6d71-1014-90bf-c1927c3ed365&sort=title,A.2. Thesis (dostęp: 2.04.2018).

72 Zob. B. Gronowska, *Wstęp*, [w:] B. Gronowska (red.), *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Materiały sesji zorganizowanej w Toruniu w dniu 24 października 1998 r.*, Toruń 1999, s. 7–8. Warto jeszcze zaznaczyć, że z szerokiego katalogu dokumentów międzynarodowych wiążących zdecydowano się omówić tutaj i wybrać właśnie Deklarację, ponieważ pełniła ona ogromną rolę także w procesie kształtowania się Konstytucji RP (zob. m.in. *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Senatu – druk nr 500, 16 maja 1991 r.*, [w:] J. Pietrzak, Z. Witkowski (red.), *Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu. Zeszyt 5: Projekt konstytucji*, s. 27 i n.).

73 Zob. K. Motyka, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i jej credo*, [w:] K. Motyka (red.), *Edukacja i konstytucjonalizm*, Lublin 2000, s. 100–101.

74 Zob. A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 152–153.

z zasad logiki; bez swobody posiadania opinii czy poglądu na dany temat nie jest bowiem możliwe świadome wypowiedzenie się. Dlatego dopiero łączna realizacja obydwu swobód może świadczyć o pełnym korzystaniu z tej wolności.

Przedstawiona powyżej treść art. 19 Deklaracji, przyznająca prawo do wolności wypowiedzi, jest normą na tyle ogólną i pojemną, że zapewnia każdej jednostce ludzkiej prawo do wolności wypowiedzi w wielu kontekstach, tj. także i w kampaniach wyborczych.

2.2. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych został uchwalony na mocy rezolucji nr 2200A XXI 16 grudnia 1966 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Razem z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela oraz z uchwalonym tego samego dnia Międzynarodowym Paktem Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych⁷⁵ stanowi Międzynarodową Kartę Praw Człowieka⁷⁶. MPPOiP posiada wiążący charakter prawny i został otwarty do ratyfikacji przez państwa. Polska dokonała tego w roku 1977. Pomimo że Konstytucja RP została uchwalona w 1997 r., dzięki art. 88 i 241 Konstytucji Pakt w polskiej hierarchii źródeł prawa jest traktowany jak umowa ratyfikowana za zgodą wyrażoną uprzednio w ustawie. Tym samym na podstawie art. 91 Konstytucji MPPOiP stanowi część porządku prawnego, ma pierwszeństwo w razie kolizji z ustawą, a jego prawa stosowane są bezpośrednio.

MPPOiP, podobnie jak jego poprzedniczka – PDPCz, nie przyznaje *explicite* prawa do wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. W takim wypadku należy odwołać się do postanowień poświęconych wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym.

Artykuł 19 należy do części trzeciej Paktu, statuującej prawa obywatelskie i polityczne. Z treści jego ustępu 1 wynika, że każdy człowiek ma prawo do posiadania bez przeszkód własnych poglądów, natomiast zgodnie z ustępem 2 ma również prawo do swobodnego wyrażania opinii. Prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru.

Można zauważyć, że treść tych dwóch ustępów została wzorowana na art. 19 PDPCz, chociaż znacząco ją rozszerzono⁷⁷. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że

75 Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 38, poz. 169, ze zm.).

76 Zob. P. Daranowski, *Pozycja Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Europejskiej Konwencji o ochronie praw i wolności podstawowych w polskim systemie prawnym*, [w:] T. Jasudowicz, C. Mik (red.), *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, Toruń 1996, s. 127, 128.

77 Zob. np. A. Młynarska, K. Skotnicki, *Wolność wypowiedzi i jej ograniczenia w świetle Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Międzynarodowe*

aspekt podmiotowy, tj. adresat normy prawnej, nie uległ zmianie. W dalszym ciągu uprawnionym do korzystania z wolności wypowiedzania się jest „każdy człowiek”. Już sama treść tego przepisu wskazuje, że tylko istota ludzka może być podmiotem prawa do wolności wypowiedzi. Ponadto art. 2 ust. 1 MPPOiP głosi, że prawa zawarte w tym dokumencie międzynarodowym przysługują każdej istocie ludzkiej bez względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy polityczne lub inne okoliczności. Z dyspozycji tego przepisu wyłączone są natomiast wszelkie inne podmioty prawa, zarówno mające osobowość prawną, jak i tego przymiotu pozbawione. Wskazuje na to chociażby angielska wersja art. 2 ust.1 MPPOiP: *Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals*⁷⁸, co oznacza, że każde Państwo-Strona ma obowiązek zapewnienia wszystkim jednostkom uznanego w Pakcie prawa. Natomiast w polskiej oficjalnej wersji tekstu Paktu, w art. 2 ust. 1 zamiast słowa *individuals*, oznaczającego jednostki, użyto terminu *osoba*⁷⁹. Ponadto sam Komitet Praw Człowieka ONZ w Komentarzu Ogólnym nr 31 do Paktu stwierdził wyraźnie, że „beneficjentami praw uznanych przez Pakt są tylko osoby fizyczne”⁸⁰. Niemniej jednak w orzecznictwie Komitetu Praw Człowieka dopuszcza się, by beneficjentem wolności wypowiedzi pozostawały podmioty zbiorowe w znaczeniu grup ludności, jednostek tworzących pewien kolektyw⁸¹. Powyższa konstatacja nie kłóci się z tym, że z praw przyznawanych przez MPPOiP wyłączone są podmioty prawa inne niż osoba fizyczna. Celem powstania tego Paktu było podkreślenie, że służy on interesom ludzi, a nie korporacji czy organizacji. W konsekwencji podmiot zbiorowy rozumiany jako grupa niezależnych od siebie jednostek wpisuje się w filozofię tego międzynarodowego aktu.

Istotne jest także określenie zakresu terytorialnego obowiązywania Paktu. Z art. 2 ust. 1 MPPOiP wynika wyraźnie, że beneficjentami zawartych w nim praw i wolności są jednostki znajdujące się na terytorium danego państwa i podlegające jego jurysdykcji.

Pakty Człowieka w polskim ustawodawstwie i w praktyce organów ochrony prawa. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Poznańskim Centrum Praw Człowieka INP PAN 14.12.1995 r., Warszawa–Poznań 1996, s. 105–106.

78 Online: www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx (dostęp: 11.08.2016).

79 Zob. M. Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Kehl am Rhein 2005, s. 43–44, za: R. Wieruszewski, K. Sękowska-Kozłowska, *Artykuł 2. Implementacja do krajowego porządku prawnego. Zakaz dyskryminacji*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 40–42.

80 *General Comment No. 31 The Nature of General Legal Obligation Imposed on States and Parties to the Covenant* 29 March 2004, online: www.unhcr.org/4963237716.pdf (dostęp: 5.06.2016).

81 Komitet jest upoważniony do rozpatrywania skarg przedstawionych jedynie przez osobę fizyczną lub w jej imieniu i nie zabrania osobom fizycznym skarżenia działań dotyczących osób prawnych lub innych jednostek, jeżeli wiąże się to z naruszeniem praw osoby skarżącej. R. Wieruszewski i K. Sękowska-Kozłowska podają przykład decyzji Komitetu Praw Człowieka z 21 października 2005 r. w sprawie 1249/2004 *Sister Immaculate Joseph i inne przeciwko Sri Lance* (Nr 1249/2004, online: hrlibrary.umn.edu/undocs/1249-2004.html), która dotyczyła aktywności pewnego zakonu. Autorami skargi były: przeorysza i 80 siostr, a zatem aspekt indywidualny został zachowany (zob. R. Wieruszewski, K. Sękowska-Kozłowska, *Artykuł 2...*, s. 41).

W doktrynie i orzecznictwie⁸² przyjmuje się (pomimo koniunkcji), że spełnienie chociażby jednej z powyższych przesłanek sprawia, że postanowienia Paktu wiążą dane państwo i jednostka staje się adresatem normy zawartej w art. 19 ust. 1 MPPOiP⁸³.

To, co uległo znaczącej zmianie, to aspekt przedmiotowy treści wolności wypowiedzi. Fakt, że ustęp pierwszy przywołanego artykułu statuuje zasadę wolności posiadania poglądów, a ustęp drugi zasadę wolności wyrażania opinii, oznacza, że wyodrębnienie obu tych wolności nastąpiło już w strukturze samego artykułu (czego nie uczyniono w art. 19 Deklaracji). Artykuł 19 ust. 1 Paktu kładzie przede wszystkim nacisk na absolutystyczny charakter wolności posiadania poglądów. Świadczy o tym przede wszystkim sformułowanie „bez przeszkód”. Oznacza to, że nie istnieje żadna przewidziana prawem możliwość pozbawienia prawa do posiadania przez jednostkę opinii. Do powyższego odnosi się sam Komitet Praw Człowieka ONZ za pomocą Komentarza Ogólnego nr 34⁸⁴, stwierdzając, że wobec żadnej jednostki nie można ograniczać żadnych praw z powodu jej faktycznych, przewidywanych lub przypuszczalnych poglądów. Wszystkie rodzaje poglądów podlegają ochronie, nawet te kontrowersyjne, niepoprawne politycznie czy o zabarwieniu fanatycznym. Jakakolwiek kryminalizacja posiadania poglądów stanowi naruszenie art. 19 ust. 1 MPPOiP. Powyższą zasadę można nawet uzasadniać łacińską paremią *Cogitationis poenam nemo patitur* („Myśli nie podlegają karze”). Przy obecnym postępie technologicznym brak ingerencji państwa w posiadanie przez jednostkę poglądów czy w ich zmianę nie jest jednak tak oczywisty. Współcześnie ogromny wpływ na kształtowanie się poglądów ma otaczające nas środowisko, a przede wszystkim środki masowego komunikowania. W związku z tym powstaje pytanie: czy stanowi to „przeszkodę” w rozumieniu art. 19 ust. 1 MPPOiP? W doktrynie dominuje pogląd, że działalność mediów nie ingeruje w wolność posiadania poglądów, musiałaby ona bowiem nastąpić za pomocą niedozwolonych metod oraz wbrew woli jednostki lub bez jej zgody⁸⁵. Tymczasem jednostki w dzisiejszych czasach świadomie korzystają z postępów technologicznych, a środki masowego przekazu są przecież prawnie dozwolone⁸⁶.

Przedstawiona powyżej zasada z art. 19 ust. 2 MPPOiP jest normą na tyle ogólną i pojemną, że zapewnia właściwie każdej jednostce ludzkiej prawo do wolności wypowiedzi w wielu kontekstach, tj. także w kampaniach wyborczych.

82 Zob. R. Wieruszewski, K. Sękowska-Kozłowska, *Artykuł 2...*, s. 40 i n.

83 Praktyka stosowania Paktu spowodowała, że pojawiły się problemy z interpretacją tych dwóch przesłanek (koniunkcja, alternatywa), chociażby ze względu na zmiany jurysdykcyjno-terytorialne na obszarach np. Izraela, północnej części Cypru czy Naddniestrza. Jednak Polska, jako państwo jednolite i bezsporne terytorialnie, nie wymaga w tym aspekcie głębszej analizy.

84 *General comment No. 34 Article 19: Freedoms of opinion and expression 12 September 2011*, online: www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf (dostęp: 11.08.2016).

85 Zob. M. Nowak, *UN Covenant...*, s. 442; S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, Oxford, s. 518; A. Gliszczyńska-Grabias, *Artykuł 18. Wolność posiadania i wyrażania poglądów*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy...*, s. 461–464.

86 A. Gliszczyńska-Grabias, *Artykuł 18...*, s. 461–464.

3. Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych w regionalnych aktach praw człowieka

Wolność wypowiedzi jako jedno z praw wolnościowych występuje także w regionalnym systemie praw człowieka. Wolność ta deklarowana jest m.in.: w art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w art. 11 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, w art. 4 Amerykańskiej Deklaracji Praw i Obowiązków Człowieka⁸⁷, w art. 13 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka⁸⁸, w art. 32 Arabskiej Karty Praw Człowieka⁸⁹ oraz w art. 9 Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów⁹⁰. Dla polskiego systemu prawa największą rolę odgrywają, co zrozumiałe, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

3.1. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności została uchwalona 4 listopada 1950 roku przez państwa członkowskie Rady Europy. Ma ona wiążący charakter prawny i została otwarta do ratyfikacji przez państwa. Polska ratyfikowała ją w roku 1993. Pomimo że Konstytucja RP została uchwalona w 1997 r., dzięki art. 241 Konstytucji EKPCz w polskiej hierarchii źródeł prawa jest traktowana jak umowa ratyfikowana ze zgodą uprzednio wyrażoną w ustawie. Tym samym na podstawie art. 91 Konstytucji Konwencja Europejska stanowi część porządku prawnego, ma pierwszeństwo w razie kolizji z ustawą, a jej prawa stosowane są bezpośrednio.

Tak jak w przypadku wcześniej omawianych dokumentów prawa międzynarodowego, wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych nie została uregulowana *explicite* w treści Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wobec tego należy przeprowadzić analizę przepisu przyznającego prawo do wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym.

Artykuł 10 ust. 1 EKPCz stanowi, że „Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania

87 Amerykańska Deklaracja Praw i Obowiązków Człowieka, uchwalona w 1948 r. w Bogocie, online: hrlibrary.umn.edu/oasinstr/zoas2dec.htm (dostęp: 11.08.2016).

88 Amerykańska Konwencja Praw Człowieka, uchwalona 22 listopada 1969 r. w San Jose, online: hrlibrary.umn.edu/oasinstr/zoas3con.htm (dostęp: 11.08.2016).

89 Arabska Karta Praw Człowieka, uchwalona 22 maja 2004 r. w Tunisie, online: hrlibrary.umn.edu/instr/loas2005.html?msource=UNWDEC19001&tr=y&auid=3337655 (dostęp: 11.08.2016).

90 Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów, uchwalona 26 czerwca 1981 r. w Nairobi, online: www.achpr.org/instruments/achpr/ (dostęp: 11.08.2016).

i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Przepis ten nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych”.

Określenie *każdy* rozumiane jest szeroko, a więc wolność słowa przysługuje nie tylko osobom fizycznym, ale także osobom prawnym⁹¹, ułomnym osobom prawnym, a nawet jednostkom organizacyjnym lub ich grupom, które nie są powiązane w żaden sposób więzią formalną (administracyjną lub cywilistyczną)⁹². Dodatkowo, w myśl art. 19 ust. 1 EKPCz w zw. z art. 1 EKPCz, beneficjentem wolności wypowiedzi są podmioty podlegające jurysdykcji danego państwa (obojętnie od terytorium, na którym się znajdują). W związku z tym Konwencja europejska przyznaje wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych co do zasady każdemu podmiotowi prawa podlegającemu jurysdykcji Państwa-Strony.

W aspekcie przedmiotowym cytowany przepis posługuje się pojęciem wolności w wyrażaniu opinii, które zawiera w sobie wolność posiadania poglądów, wolność otrzymywania informacji i idei oraz wolność przekazywania informacji i idei⁹³. Wolność posiadania poglądów to wewnętrzny stan myśli, to wolność pozwalająca na swobodne kształtowanie i budowanie ocen oraz opinii. W odniesieniu do pozostałych dwóch wolności ma charakter pierwotny i w razie ujawnienia przez jednostkę jej poglądów może być ich źródłem. Wolność otrzymywania informacji i idei oraz wolność ich przekazywania zajmują w praktyce orzeczniczej miejsce wiodące i to one mają zasadnicze znaczenie dla wolności wyrażania opinii. Sformułowania „informacja” oraz „idea” jednoznacznie wskazują, że wyrażanie opinii w rozumieniu art. 10 EKPCz może polegać na przekazywaniu wiadomości o faktach obiektywnie istniejących (informacje) oraz subiektywnych propozycji jednostek, jak te fakty interpretować (idee)⁹⁴.

Przedstawiona powyżej zasada z art. 10 ust. 1 EKPCz jest normą na tyle ogólną i pojemną, że zapewnia właściwie każdej jednostce i każdemu podmiotowi zbiorowemu prawo do wolności wypowiedzi w wielu kontekstach, tj. także w kampaniach wyborczych. Potwierdzeniem tej tezy jest bogate orzecznictwo ETPCz, które

91 Wyjątkiem od zasady, że wszystkie osoby prawne są adresatami normy z art. 19 EKPCz, są jednostki samorządu terytorialnego, które są wyłączone z całego zakresu podmiotowego Konwencji (zob. postanowienie ETPCz z 1 lutego 2001 r. w sprawie *Ayuntamiento de Mula p. Hiszpanii*, skarga nr 55346/00).

92 Zob. m.in. L. Garlicki, *Art. 1...*, s. 36. Do takiego stanowiska przychyliła się także I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.

93 Zaprezentowany podział różni się od obecnego w art. 19 ust. 1–2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, gdzie wolność posiadania poglądów nie jest częścią składową wolności wyrażania opinii, tylko wolnością odrębną. Ponadto wolność wyrażania opinii dzieli się w MPPOiP na wolność poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów. Uszczuplony katalog wolności w EKPCz został uzupełniony przez orzecznictwo, bowiem zgodnie z nim „przekazywanie informacji i idei” obejmuje swoim zakresem także etap wcześniejszy, jakim jest zbieranie informacji, tj. „poszukiwanie”; Zob. też I.C. Kamiński, *Ograniczenia...*, s. 28–29, oraz powołane tam orzecznictwo.

94 Zob. L. Garlicki, *Art. 10...*, s. 584–597.

jednoznacznie wskazuje, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych ma swoje źródło w art. 10 EKPCz⁹⁵. Jako przykładowe orzeczenia Trybunału Europejskiego w tym zakresie można wymienić: wyrok z 6 kwietnia 2006 r. w sprawie *Malisiewicz-Gąsior przeciwko Polsce*⁹⁶, wyrok z 9 stycznia 2007 r. w sprawie *Kwiecień przeciwko Polsce*⁹⁷, wyrok z 19 lutego 1998 r. w sprawie *Bowman przeciwko Wielkiej Brytanii*⁹⁸, wyrok z 9 grudnia 2007 r. w sprawie *Lepojić przeciwko Serbii*⁹⁹ czy wyrok z 22 listopada 2007 r. w sprawie *Filatenko przeciwko Rosji*¹⁰⁰.

3.2. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej została uchwalona przez Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej oraz Komisję Europejską 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej. Moc wiążącą nadał jej Traktat Lizboński¹⁰¹, zawarty 13 grudnia 2007 r. Zgodnie z art. 6 Traktatu Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie i mają one taką samą moc prawną jak Traktaty Unii Europejskiej. Tym samym na podstawie art. 91 Konstytucji Karta Praw Podstawowych stanowi część porządku prawnego, ma pierwszeństwo w razie kolizji z ustawą, a jej prawa stosowane są bezpośrednio. Warto dodać, że Karta, mimo konstrukcji norm prawnych (np. „każdy ma prawo”, „każdy obywatel Unii ma swobodę”, „każde dziecko ma prawo”) wzorowanych na innych dokumentach praw człowieka, nie określa środków prawnych służących jednostkom do dochodzenia swoich praw w przypadku ich naruszenia. Karta nie ustanawia nowej procedury ochronnej, nie wzmacnia ani nie rozszerza dotychczasowych środków procesowych przysługujących obywatelom UE¹⁰².

Należy wspomnieć o silnych powiązaniach Karty Praw Podstawowych z Europejską Konwencją. Artykuł 52 ust. 3 KPP stanowi, że w zakresie, w jakim Karta Praw Podstawowych zawiera prawa odpowiadające prawom zagwarantowanym w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ich znaczenie i zakres są takie same jak prawa Konwencji. Co więcej, nie stanowi to przeszkody, by Karta zapewniała szerszą ochronę. Dlatego do postanowień zawartych w Karcie Praw Podstawowych zastosowanie będą miały odpowiadające im postanowienia z Europejskiej Konwencji¹⁰³.

95 Zob. szerzej: P. Kowalski, *Prawo do swobody...*, s. 47 i n.

96 Skarga nr 43797/98.

97 Skarga nr 51744/99.

98 Skarga nr 24839/94.

99 Skarga nr 13909/5.

100 Skarga nr 73219/01.

101 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r. nr 203, poz. 1569).

102 Zob. B. Banaszak, *Zalety i wady Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 15–16.

103 Zob. A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 180–183.

Tak jak w przypadku poprzednio omawianych dokumentów prawa międzynarodowego, wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych nie została uregulowana *explicite* w treści Karty Praw Podstawowych. Wobec tego przeprowadzona zostanie analiza przepisu przyznającego prawo do wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym. Jego treść jest w istocie bardzo podobna do tej zawartej w art. 10 EKPCz. W myśl art. 11 ust. 1–2 KPP „każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Szanuje się wolność i pluralizm mediów”.

Aspekt podmiotowy nie uległ zmianie – beneficjentem postanowień wynikających z Karty może zostać każdy, kto znajduje się pod jurysdykcją państwa członkowskiego, tj. osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, czy pozostałe podmioty zbiorowe¹⁰⁴.

Aspekt przedmiotowy oparty jest na podobnym schemacie – wolność wypowiedzi¹⁰⁵ zawiera w sobie kilka elementów składowych: wolność posiadania poglądów, wolność otrzymywania informacji i idei oraz wolność przekazywania informacji i idei. Z kolei ustęp 2 art. 11 KPP nie ma odpowiednika w pozostałych dokumentach praw człowieka. Przede wszystkim w dosłownym brzmieniu zapewnia on wolność mediom jako gwarantom obecnego w państwie pluralizmu społeczno-politycznego. Tym samym każdy człowiek żyjący w społeczeństwie może swobodnie poglądy wypowiadać, głosić, kształtować, a media jako publiczny strażnik (*watchdog*) mają to gwarantować¹⁰⁶.

Przedstawiona powyżej zasada z art. 11 ust.1–2 KPP jest normą na tyle ogólną i pojemną, że zapewnia właściwie każdej jednostce i każdemu podmiotowi zbiorowemu prawo do wolności wypowiedzi w wielu kontekstach, tj. także w kampaniach wyborczych.

104 Zob. np. J. Sobczak, *Art. 11*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 430–431.

105 Karta Praw Podstawowych posługuje się terminem *wolność wypowiedzi*, a Europejska Konwencja Praw Człowieka terminem *wolność wyrażania opinii*.

106 Zob. J. Sobczak, *Art. 11...*, s. 430, 431; L. Garlicki, *Art. 10...*, s. 586.

Rozdział III

Konstytucyjne determinanty ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych

Prawa i wolności człowieka nie mają charakteru nieograniczonego. Każda jednostka jest częścią większej zbiorowości rozumianej jako społeczeństwo, a prawo przez nie stanowione uwzględnia zarówno interes jednostki, jak i ogółu. Ograniczenia praw i wolności są więc niezbędne, by zapobiegać potencjalnym kolizjom interesów. Brak wyznaczonych granic prowadziłby w dłuższej perspektywie do nadmiernego korzystania z wolności i praw przez podmioty silniejsze (np. organy państwa) albo do unicestwienia pewnych wolności i praw na rzecz innych na skutek ich rywalizacji¹.

Ograniczanie wolności i praw jest tożsame z pojęciem ingerencji, które oznacza „każde działanie lub zaniechanie podmiotu zobowiązanego do realizacji wolności i prawa, naruszające obowiązek ciążyący na nim wobec podmiotu tej wolności lub prawa”². Ingerencją mogą być działania lub zaniechania organu państwa, a także podmiotów zobowiązanych do realizacji wolności i prawa. Ingerencja państwa w charakterze prawodawcy polega na ustanawianiu norm wywołujących określone skutki prawne albo upoważniających do wydania aktów prawnych indywidualnych i konkretnych lub do podejmowania czynności faktycznych³.

Charakter takiej ingerencji kształtuje się odmiennie w zależności od rodzaju wolności i prawa. W kampaniach wyborczych ingerencja w wolność wypowiedzi będzie odbywała się na takich zasadach, na jakich ograniczeniu podlegają prawa wolnościowe⁴. W poprzednich rozdziałach stwierdzono, że zakres podmiotowy

1 Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 387.

2 Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 64–65.

3 Zob. np. tamże; A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 72–73.

4 O wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych jako prawie wolnościowym pisano na początku rozdziału I.

i przedmiotowy wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych jest bardzo szeroki, a więc ingerencja w tę wolność będzie polegała na utrudnianiu pewnych zachowań mieszczących się w sferze wyrażania poglądów. System ograniczania tej wolności ma charakter represyjny, co oznacza, że ustawodawca wyznacza granice w formie nakazów lub zakazów określonych działań. W obrębie tak zakreślonych granic jednostka może „poruszać się” całkowicie swobodnie i przysługuje jej pełna dowolność, natomiast w przypadku przekroczenia owych granic ustawodawca przewidział konkretne sankcje⁵.

Wyodrębnienie granic wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych trzeba poprzedzić analizą tego, w jaki sposób i na jakich zasadach Konstytucja RP udziela prawodawcy kompetencji do ograniczania wolności wypowiedzi w tym kontekście.

1. Upoważnienie do ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych

Dokonując analizy możliwości ograniczenia wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, należy odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób Konstytucja RP, jako najważniejszy akt prawny w państwie, przyznaje prawodawcy upoważnienie wystarczające do ograniczenia tej wolności. Tego rodzaju kompetencji ustawa zasadnicza może udzielić na trzy sposoby: wyraźny, dorozumiany i mieszany⁶.

Pierwszy z nich odnosi się do sytuacji, w której w konstytucji danego państwa istnieje przepis bądź przepisy przyznające *explicite* organom państwa kompetencje do ograniczenia konstytucyjnej wolności lub prawa. Nazywane są one w skrócie klauzulami ograniczającym. System wyraźny charakteryzuje się także tym, że obok klauzuli ograniczającej w ustawie zasadniczej zawarte są przepisy, które ograniczają konstytucyjny zakres ochrony prawa lub wolności. Komplementarne stosowanie powyższych norm (z uwzględnieniem prymatu klauzuli ograniczającej jako podstawy upoważnienia) składa się na przyznanie państwu kompetencji w sposób wyraźny⁷.

Drugi sposób polega na tym, że konstytucja nie przewiduje żadnych norm określających kompetencje organów państwa do ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności. Dlatego taki system nazywany jest dorozumianym. W takim przypadku metody ograniczenia praw ustalane są poprzez orzecznictwo konstytucyjne

5 Zob. np. K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 66–70; A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 75–76.

6 Zob. K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 75–77.

7 Konstytucja Indii przewiduje klauzulę ograniczającą wolności i prawa jednostki dla każdej z nich odrębnie. Zob. IDEA Limitation Clauses, online: www.idea.int/sites/default/files/publications/limitation-clauses-primer.pdf (dostęp: 7.04.2018), za: J. Rivers, *Proportionality and Variable Intensity of Review*, „The Cambridge Law Journal” 2006, nr 65, s. 174–207.

i praktykę stosowania prawa. Wynika to *implicite* z niektórych przepisów konstytucyjnych, określanych jako normy nakazujące ochronę pewnych wolności, których realizacja stoi w kolizji z ograniczaniem prawem lub wolnością⁸.

Z kolei sposób mieszany łączy cechy dwóch wymienionych systemów, uznając prymat sposobu wyraźnego. Innymi słowy, w Konstytucji można znaleźć wszystkie trzy rodzaje rozwiązań charakteryzujących możliwość konstytucyjnego ograniczenia prawa przez organ państwowy. Są nimi: klauzule ograniczające (jako podstawowe przepisy przyznające kompetencje), przepisy ograniczające konstytucyjny zakres ochrony prawa lub wolności oraz przepisy nakazujące ochronę pewnych wartości stojących w kolizji z ograniczaniem prawem lub wolnością.

W polskim porządku prawnym w przyznawaniu organom państwa kompetencji w zakresie ograniczania wolności i praw jednostek poprzez wydanie aktu stanowienia prawa dominuje system mieszany. Na tym tle w doktrynie i orzecznictwie konstytucyjnym pojawiły się spory odnośnie do bardziej szczegółowej interpretacji tego systemu. Chodzi o zależności między konstytucyjnymi klauzulami ograniczającymi – ogólną i szczególnymi. Wykształciło się kilka stanowisk odnośnie do wyboru najważniejszej normy, która stanowiłaby podstawę do przyznania organom państwa kompetencji do ustanowienia ograniczenia wolności lub prawa jednostki⁹. Co więcej, materiały z prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nie zawierają jasnych dyrektyw interpretacyjnych w tym zakresie¹⁰.

Zwolennicy pierwszego stanowiska uważają, że klauzula ogólna z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP może być traktowana jako samodzielna podstawa ograniczenia każdego prawa i wolności, i nie ma znaczenia, czy chodzi o prawo lub wolność, dla których przewidziano w treści Konstytucji szczególną klauzulę, czy też nie¹¹. Inni

8 Przykładowo można wskazać Konstytucję Stanów Zjednoczonych, gdzie wszelkie ograniczenia wolności i praw są ustanawiane w procesie stosowania prawa i w aktach prawnych niższej rangi. W przypadku wolności wypowiedzi podkreśla to nawet literalnie sama Pierwsza Poprawka we fragmencie: *Congress shall make no law [...] abridging the freedom of speech, or of the press*. Zob. IDEA Limitation Clauses, online: www.idea.int/sites/default/files/publications/limitation-clauses-primer.pdf (dostęp: 7.04.2018), s. 6, za: N. Dorsen, M. Rosenfeld, A. Sajo, S. Baer, S. Mancini, *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials*, St. Paul 2010, s. 854.

9 Na istnienie różnych stanowisk wskazuje K. Wojtyczek, nie zajmuje on jednak jednoznacznego stanowiska. W jednym miejscu wskazuje, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie stanowi samodzielnej podstawy ograniczania praw człowieka (s. 82–83), natomiast w innym (s. 94–95) stwierdza *a contrario*, że upoważnienie do ograniczeń nie może wynikać w ogóle z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zob. K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 82–83, 94–95).

10 Zob. m.in. *Sprawozdanie stenograficzne z trzeciego posiedzenia Zgromadzenia narodowego w dniach 24–28 lutego 1997 r.*, cz. I, Warszawa 1997, s. 186; *Sprawozdanie stenograficzne z 3. Posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 21 i 22 marca 1997 r.*, cz. II, Warszawa 1997, s. 17.

11 Pogląd ten podzielają m.in.: M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] B. Oliwa-Radzikowska (oprac.), *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 55; D. Dudek, *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lublin 1999, s. 112–113; L. Garlicki, Art. 31, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II:

zakładają, że klauzulę ogólną z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP można traktować jako samodzielną podstawę ograniczenia każdego rodzaju prawa i wolności, ale tylko dla tych praw i wolności, dla których ustawodawca nie przewidział żadnej szczególnej klauzuli¹². Jeśli natomiast treść ustawy zasadniczej przewiduje szczególną klauzulę, to art. 31 ust. 3 nie ma do nich zastosowania. Według trzeciego stanowiska klauzula ogólna z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP może być traktowana jako samodzielna podstawa ograniczenia każdego prawa i wolności, ale tylko takiego, dla którego ustawodawca nie przewidział żadnej szczególnej klauzuli, natomiast jeśli w treści ustawy zasadniczej taką szczególną klauzulę przewidziano, to art. 31 ust. 3 ma zastosowanie, ale łącznie z tą klauzulą. Czwarte stanowisko opiera się na założeniu, że klauzuli ogólnej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie można traktować jako samodzielnej podstawy ograniczania wolności i praw. Upoważnienia takie powinny zawsze wynikać ze szczegółowych klauzul ograniczających, a jeśli nie jest to możliwe, z innych norm konstytucyjnych (przepisy ograniczające konstytucyjny zakres ochrony prawa lub wolności oraz przepisy nakazujące ochronę pewnych wartości stojących w kolizji z ograniczanym prawem lub wolnością)¹³.

Art. 30–86, wyd. 2 uzupełnione, Warszawa 2016, s. 15–18; L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 7–8; J. Skorupka, *Granice tymczasowego aresztowania w polskim procesie karnym w świetle klauzuli limitacyjnej i zasady proporcjonalności*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 2, s. 85, 86; J. Zakolska, *Problem klauzuli ograniczającej korzystanie z praw i wolności człowieka w pracach konstytucyjnych, w poglądach doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5. Zob. też następujące orzeczenia: wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2; wyrok TK z 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK ZU Nr 2/1999, poz. 22; wyrok TK z 11 maja 1999 r., sygn. K 13/98, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 74; wyrok TK z 17 listopada 1998 r., K 42/97, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 113, s. 618; wyrok TK z 7 marca 2000 r., K 26/98, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 57, s. 205; wyrok TK z 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 78, s. 409, 410; wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, Dz.U. z 15 maja 2002 r.; wyrok SN z 18 sierpnia 1999 r., II CKN 321/99, OSN IC 2000, z. 3, s. 33, 44.

12 Zob. K. Machowicz, *Jurydyczne uwarunkowania wolności wypowiedzi w Polsce jako kategoria praw człowieka*, Lublin 2012, s. 96.

13 Stanowisko czwarte dzielą m.in.: A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2008, s. 700; M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz 2011, s. 97; M. Szydło, *Art. 31*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: Art. 1–86, Warszawa 2016, s. 773; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 48; M. Piechowiak, *Regulacja nie wolna od wad*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 103; J. Marcinkowski, *Art. 31 ust. 3 nie jest tym, czym się wydaje*, online: logikczytakonstytucjerp.wordpress.com/2016/03/25/arttykul-31-ust-3-nie-jest-tym-czym-sie-wydaje/ (dostęp: 8.01.2017); J. Dylewska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 49. Zob. też wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33; wyrok TK z 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07, OTK-A 2008 Nr 6, poz. 104; wyrok TK z 25 maja 2009 r., sygn. akt SK 54/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 69.

Tę ostatnią koncepcję przyjęto jako punkt odniesienia w książce. To właśnie ona jest odzwierciedleniem mieszanego sposobu przyznawania organom państwa kompetencji do ograniczania wolności i praw jednostki poprzez akt stanowienia prawa. Ponadto dominuje ona w orzecznictwie konstytucyjnym od 2000 r. To art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi podstawę do ograniczenia wolności i praw jednostki, ale nie jest to podstawa „samodzielna”. W procesie tym należy powoływać się także na pozostałe klauzule szczególne oraz na normy konstytucyjne, tj. przepisy ograniczające zakres ochrony wolności i praw oraz przepisy nakazujące ochronę pewnych wartości.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP będzie także stanowił podstawę do ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Wskazuje na to jego początek we fragmencie „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”. Katalog konstytucyjnych wolności i praw jest określony bardzo szeroko, co sprawia, że można ograniczyć każdą wolność i prawo znajdujące się w Konstytucji RP. Ponadto kwestia tego, jakie dokładnie wolności i prawa możemy uznać za konstytucyjne, zdaje się budzić wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie. Nie ulega wątpliwości, że zaliczymy do nich te znajdujące się w rozdziale II Konstytucji: wolności i prawa osobiste (art. 38–56 Konstytucji RP), polityczne (art. 57–63 Konstytucji RP), ekonomiczne, socjalne i kulturalne (art. 64–76 Konstytucji RP). Niektórzy autorzy opowiadają się za jeszcze szerszym rozumieniem pojęcia konstytucyjnych praw i wolności. Na przykład według K. Wojtyczka możliwe jest ograniczenie nie tylko wolności lub praw wymienionych w rozdziale II Konstytucji RP, ale także zawartych w innych przepisach ustawy zasadniczej¹⁴. Twierdzi on, że skoro w rozdziale II wyrażono podstawowe zasady dotyczące statusu jednostki, to powinny one mieć zastosowanie do wszystkich elementów składających się na ten status¹⁵. Z drugiej strony, przedstawiciele doktryny, jak również Trybunał Konstytucyjny, wyraźnie opowiadali się za węższym rozumieniem konstytucyjnych praw i wolności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹⁶. Niezależnie od zajmowanego stanowiska należy stwierdzić, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych może podlegać limitacji. Ta konstytucyjna wolność wynika przecież *implicite* z art. 54 ust. 1 znajdującego się w rozdziale II ustawy zasadniczej, o czym pisano w rozdziale II.

Konstytucja RP zawiera także klauzule szczególne i pozostałe normy upoważniające organ państwa do ograniczenia wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych.

Przede wszystkim należy wymienić jej art. 54 ust. 2, którego treść brzmi: „Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są

14 Zob. K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 84–85.

15 Do tego poglądu przychylają się także L. Garlicki, *Art. 31...*, s. 15, oraz M. Szydło, *Art. 31...*, s. 774, 775.

16 Zob. m.in. wyrok TK z 06 sierpnia 1999 r., sygn. akt P 2/99, OTK ZU 1999, s. 566; wyrok TK z 10 sierpnia 2000 r., sygn. akt SK 21/99, OTK ZU 2000, s. 835; Zob. także P. Winczorek, *Komentarz do...*, s. 48–50.

zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej”. Z powyższego, wynikają dwie klauzule szczególne odnoszące się do form ingerencji. Pierwsza, tj. art. 54 ust. 2 zd. 1, to klauzula mówiąca o zakazie ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych w formie wprowadzania cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu i koncesjonowania prasy. Klauzula druga, opisana w art. 54 ust. 2 zd. 2, zezwala z kolei na określoną formę ograniczenia wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, a to w odniesieniu do stacji radiowej lub telewizyjnej, której prowadzenie można w drodze ustawy uzależnić od uzyskania koncesji.

Obie klauzule dotyczą tylko pewnych form ograniczeń wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, ale tylko takich, które są związane z powstawaniem mediów jako uczestnika kampanii wyborczej.

Wśród pozostałych norm konstytucyjnych upoważniających organy państwa do ograniczenia wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych można wyróżnić te, które ograniczają konstytucyjny zakres ochrony tej wolności, m.in.: zasadę nienaruszalności godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP), nakaz zachowania neutralności politycznej w wypowiedziach niektórych konstytucyjnych organów państwa, tj. Sił Zbrojnych RP (art. 26 ust. 2 Konstytucji RP), sędziów (art. 178 ust. 3, art. 195 ust. 3, art. 199 ust. 3 Konstytucji RP), Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 3 Konstytucji RP), Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3 Konstytucji RP), członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 2 Konstytucji RP), Prezesa Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 4 Konstytucji RP), oraz normy nakazujące ochronę pewnych wartości, których realizacja stoi w kolizji z tą wolnością, tj. m.in. zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), wolność prasy i środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji RP) i wolność wypowiedzi (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP).

Szczególnym przypadkiem normy upoważniającej organ państwa do ograniczenia wolności wypowiedzi jest art. 233 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w artykułach 30, 34, 36, 38, 39, 40, 41 ust. 4, 42, 45, 47, 48, 53, 63 i 72 Konstytucji RP¹⁷. Oznacza to, że w czasie stanu wojennego i stanu wyjątkowego możliwe jest ograniczenie, a nawet wyłączenie wolności wypowiedzi, ponieważ art. 54 ust. 1 Konstytucji RP nie został w omawianej regulacji literalnie wskazany. W ocenie autora przepis ten nie pozwala na upoważnienie do ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, a to z uwagi na fakt, że prawnie określonej kampanii wyborczej w ogóle w tym okresie nie można przeprowadzać, a kampanię wszczętą należy przerwać.

Wynika to stąd, że zarówno stan wojenny, jak i wyjątkowy uznaje się za stany nadzwyczajne, definiowane w doktrynie jako sytuacje szczególnego zagrożenia,

17 Odminną rolę pełni art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ z jego treści można *a contrario* wywieść, że wolność wypowiedzi nie może być ograniczana podczas stanu klęski żywiołowej. Zob. szerzej: S. Steinborn, *Art. 233*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 1630–1631.

których rozwiązanie wymaga sięgnięcia po środki szczególne, ponieważ te przewidziane w Konstytucji RP stają się niewystarczające¹⁸. Stan wojenny wprowadza się w sytuacji zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub wypełniania zobowiązania do wspólnej obrony przeciwko agresji wynikającego z umowy międzynarodowej (art. 229 Konstytucji RP). Z kolei wprowadzenie stanu wyjątkowego jest konsekwencją zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa lub porządku publicznego (art. 230 Konstytucji RP). Chociaż w pozostałych przepisach konstytucyjnych, jak i w ustawach szczególnych odnoszących się do stanów nadzwyczajnych¹⁹, nie ma regulacji stanowiących o przerywaniu kampanii wyborczych, to wniosek taki można wywieść z ogólnych zasad funkcjonowania państwa w okresie stanu wojennego i wyjątkowego, znajdujących swoje potwierdzenie w Konstytucji RP. Należą do nich m.in. konieczność ograniczenia niektórych wolności i praw jednostek (art. 228 § 3 Konstytucji RP), nabycie przez Prezydenta prawa do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w okresie stanu wojennego (art. 234 Konstytucji RP), a także zarządzenie przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów, w razie bezpośredniego i zewnętrznego zagrożenia państwa, powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony RP (art. 136 Konstytucji RP).

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że Konstytucja RP zawiera liczne normy upoważniające organy państwa do ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Przepisy te możemy podzielić na dwie grupy. Pierwsza obejmie przepisy konstytucyjne, które zawsze i w każdej sytuacji stanowią upoważnienie organów państwa do ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Druga natomiast zawiera przepisy upoważniające organy państwa jedynie wtedy, gdy ograniczenie wolności dotyczyć będzie konkretnego zagadnienia. Do pierwszej grupy zaliczymy klauzulę ograniczającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zasadę nienaruszalności godności ludzkiej z art. 30 Konstytucji RP, zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) i wolność wypowiedzi (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP). Druga jest o wiele szersza, ponieważ należą do niej wszystkie pozostałe przepisy wymienione w poprzednim akapicie: klauzula szczególna z art. 54 ust. 2 Konstytucji RP (upoważniająca organy państwa do ustanowienia ograniczenia, tylko gdy ograniczenie będzie dotyczyło radiofonii lub telewizji), wolność prasy i środków społecznego przekazu z art. 14 Konstytucji RP (upoważniającego organy państwa do ustanowienia ograniczenia, gdy ograniczenie to będzie związane z ich ochroną), nakaz zachowania neutralności politycznej w wypowiedziach niektórych konstytucyjnych organów państwa z art.

18 Zob. np. K. Skłodowski, *Stany nadzwyczajne*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 297.

19 Ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 sierpnia 2002 r. (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1932, ze zm.); Ustawa o stanie wyjątkowym z dnia 21 czerwca 2002 r. (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1928, ze zm.).

178 ust. 3, art. 195 ust. 3, art. 199 ust. 3, art. 205 ust. 3, art. 209 ust. 3, art. 214 ust. 2, art. 227 ust. 4 Konstytucji RP (upoważniających organy państwa do ustanowienia tego ograniczenia, gdy będzie ono związane z wypowiedzią polityczną formułowaną przez określony organ konstytucyjny).

W ocenie autora art. 31 ust. 3 Konstytucji RP można uznać za niesamodzielną, podstawową normę przyznającą organom państwa kompetencję do ograniczenia wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych w akcie stosowania prawa (obok art. 2, art. 30, art. 54 ust. 1 Konstytucji RP). Daje on upoważnienie do ustanowienia ograniczenia w każdej sytuacji prawnej. Ponadto, w zakresie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, jest to najważniejsza norma kompetencyjna ze wszystkich klauzul ograniczających, ze względu na wąską rolę klauzuli z art. 54 ust. 2 Konstytucji RP (upoważnia organy państwa do ustanowienia ograniczenia, tylko gdy ograniczenie dotyczy radiofonii lub telewizji). Znajduje to potwierdzenie w poglądach doktryny i w orzecznictwie konstytucyjnym²⁰. Na podkreślenie zasługuje stanowisko TK wskazane w wyroku z 30 października 2006 r., P 10/06: „Żadne ograniczenia swobody wypowiedzi nie zostały wskazane bezpośrednio w tekście art. 54 ust. 1. Nie oznacza to jednak wyłączenia z zakresu stosowania tego przepisu z klauzuli ograniczającej z art. 31 ust. 3. Norma zawarta w art. 31 ust. 3 ma charakter zasady ogólnej i znajduje zastosowanie nie tylko wtedy, gdy przepis będący podstawą wolności lub prawa wyraźnie przewiduje dopuszczalność ich ograniczenia [...]. Art. 31 ust. 3 jest zatem koniecznym dopełnieniem normy wyrażonej w art. 54 ust. 1, zaś jego treść musiałaby być uwzględniona przez TK, nawet gdyby przepis nie został wskazany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli konstytucyjności”²¹.

2. Warunki dopuszczalności ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych

2.1. Ograniczanie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych

W multicentrycznym systemie prawnym RP znajdziemy wiele przepisów, które kształtują ingerencję prawodawcy w wolności i prawa jednostki. Warunki dopuszczalności ograniczania wolności i praw zawarte są przede wszystkim w klauzulach ogólnych i szczególnych oraz w innych przepisach dotyczących ograniczania wolności i praw.

20 Zob. J. Sadowski, *Art. 54*, [w:] Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP*, t. I, s. 1228, za: wyrok TK z 30 października 2006 r., P 10/06, OTK-A 2006, Nr 9, poz. 128; zob. też wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 45; wyrok TK 18 lutego 2014 r., K 29/12, OTK-A 2014, Nr 2, poz. 11.

21 OTK-A 2006, Nr 9, poz. 128.

Modelowe klauzule limitacyjne oparte są na podobnym schemacie, a mianowicie każda z nich zawiera trzy przesłanki, których kumulatywne wystąpienie zezwala prawodawcy na ograniczenie danej wolności lub prawa. Pierwsza z przesłanek, formalna, polega na tym, że ograniczenia wolności i praw muszą występować jedynie w akcie prawnym o randze ustawowej (tzw. legalność formalna). Druga wymaga, żeby zastosowanie klauzuli było uwarunkowane realizacją prawowitego celu wymienionego w jej treści (tzw. legalność materialna). Trzecią jest przesłanka konieczności, tj. proporcjonalności środków zastosowanych w celu ograniczenia danego prawa (tzw. zasada proporcjonalności)²².

W Konstytucji RP jedynym przykładem normy wpisującej się w schemat modelowej klauzuli ograniczającej ogólnej jest wskazywany już art. 31 ust. 3. Reguluje on cztery kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych: jedną przesłankę formalną, tj. ustawową formę ograniczenia, oraz trzy przesłanki materialne, czyli funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna, wolności i prawa innych osób), istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia oraz zakaz naruszania istoty wolności i praw.

Konstytucja RP zawiera także szereg klauzul szczególnych, które określają warunki ograniczania wolności i praw jednostki, jednakże zawsze dotyczą one konkretnego prawa czy wolności. Tylko dwie klauzule ograniczające szczególne, obecne w Konstytucji, ograniczają wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych (a dokładnie formę ingerencji) i są one wymienione w art. 54 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten wprowadza wyraźny wymóg uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej. Oczywiście rozszerzenie tego nakazu jest poddane analizie w ustawach szczególnych²³, ale bez wchodzenia w szczegółowe rozważania można stwierdzić, że w odniesieniu do ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, jeśli ograniczenie związane jest z działalnością mediów, musi zostać spełniona przesłanka uzyskania koncesji.

W międzynarodowym systemie praw człowieka można wyróżnić cztery najważniejsze akty prawne, które przewidują klauzule limitujące określające warunki dopuszczalności ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, czyli dwa uniwersalne akty praw człowieka, tj. Powszechną Deklarację Praw

22 M. Piechowiak, *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw jednostki*, online: philpapers.org/archive/PIEKLA.pdf (dostęp: 16.09.2016).

23 Wymogi w zakresie uzyskania decyzji koncesyjnej określone zostały m.in. w Ustawie o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1414, ze zm.) a także w Ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2168, ze zm.). Szerzej na ten temat zob. P. Kowalski, *Usprawiedliwione ograniczenie konstytucyjnej wolności wypowiedzi na przykładzie dwuinstancyjnego postępowania w przedmiocie wydania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych*, [w:] P. Nowakowski-Węgrzynowski, K. Karolak (red.), *Zasada dwuinstancyjności w prawie administracyjnym*, Bielsko-Biała 2017, s. 73 i n.

Człowieka²⁴ oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych²⁵, oraz dwa regionalne akty praw człowieka, tj. Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁶ i Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁷.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 i 3 PDPCz „W korzystaniu ze swych praw i wolności każdy człowiek podlega jedynie takim ograniczeniom, które są ustalone przez prawo wyłącznie w celu zapewnienia odpowiedniego uznania i poszanowania praw i wolności innych i w celu uczynienia zadość słusznym wymogom moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu demokratycznego społeczeństwa, a z praw i wolności nie wolno w żadnym przypadku korzystać w sposób sprzeczny z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych”. Powyższy przepis to klauzula ogólna, a więc reguluje przesłanki dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z praw przewidzianych w Pakcie, m.in. z wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych (art. 19 PDPCz). Do ograniczenia tej wolności wymagane jest kumulatywne spełnienie trzech przesłanek wynikających z powyższego przepisu: jednej przesłanki formalnej, tj. prawnej formy ograniczenia, oraz dwóch przesłanek materialnych, tj. funkcjonalnego związku ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 29 wartości (uznanie i poszanowanie praw i wolności innych, zadośćuczynienie słusznym wymogom moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu społeczeństwa) i zakazu naruszania celów i zasad ONZ przy korzystaniu z prawa do wypowiedzi w kampaniach wyborczych.

Natomiast w myśl z art. 19 ust. 3 MPPOiP „Realizacja praw pociąga za sobą specjalne obowiązki i specjalną odpowiedzialność. Może ona w konsekwencji podlegać pewnym ograniczeniom, które powinny być jednak wyraźnie przewidziane przez ustawę i które są niezbędne w celu poszanowania praw i dobrego imienia innych, ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej”. Jest to klauzula szczególna, a zatem reguluje przesłanki dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z wolności wypowiedzi z art. 19 ust. 1 MPPOiP, a więc także wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Do ograniczenia tej wolności wymagane jest kumulatywne spełnienie trzech przesłanek wynikających z powyższego przepisu: jednej formalnej, tj. ustawowej formy ograniczenia, oraz dwóch materialnych, tj. funkcjonalnego związku ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 19 ust. 3 wartości (poszanowanie

24 Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona 10 grudnia 1948 r. w Paryżu, online: www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (dostęp: 11.08.2020).

25 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167.

26 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5, 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284.

27 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej 2007/C 303/01, Dz.U. UE. C. z 2007 r. nr 303, poz. 1, ze zm.

praw i dobrego imienia innych, ochrona: bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, zdrowia, moralności publicznej) i niezbędności wprowadzenia ograniczenia.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 EKPCz „Korzystanie z wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”. Powyższa norma to klauzula szczególna, a więc reguluje przesłanki dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z wolności wypowiedzi z art. 10 ust. 1 EKPCz, czyli także wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Do ograniczenia tej wolności wymagane jest kumulatywne spełnienie trzech przesłanek wynikających z powyższego przepisu: jednej formalnej, tj. ustawowej formy ograniczenia oraz dwóch materialnych, tj. funkcjonalnego związku ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 10 ust. 1 wartości (bezpieczeństwo państwa, integralność terytorialna, bezpieczeństwo publiczne, konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, ochrona zdrowia i moralności, ochrona dobrego imienia, ochrona praw innych osób, zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych, zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej) i istnienie w społeczeństwie demokratycznym niezbędności wprowadzenia ograniczenia²⁸.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 KPPUE wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności ustanowionych w Karcie muszą być uchwalone w ustawie i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia można wprowadzić wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście realizują cele interesu ogólnego uznawane przez Unię lub wynikają z potrzeby ochrony praw i wolności innych osób. Do ograniczenia tej wolności wymagane jest kumulatywne spełnienie trzech przesłanek wynikających z powyższego przepisu. Powyższa norma to klauzula ogólna, a więc reguluje przesłanki dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z praw przewidzianych w Karcie, m.in. z wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych (art. 11 KPPUE). Do ograniczenia tej wolności wymagane jest kumulatywne spełnienie czterech przesłanek wynikających z powyższego przepisu: jednej formalnej, tj. ustawowej formy ograniczenia, oraz trzech przesłanek materialnych, tj. funkcjonalnego związku ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 52 wartości (interes ogólny uznawany przez Unię Europejską, ochrona praw i wolności innych osób), konieczności i rzeczywistości ograniczeń, a także nakazu szacunku istoty prawa do wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych.

28 Zob. szerzej: B. Latos, *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2008, s. 150.

Z przedstawionej analizy klauzul ograniczających jednoznacznie wynika, że jedynymi konstytucyjnymi klauzulami ograniczającymi przewidującymi warunki dopuszczalności ograniczeń wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych są te zawarte w art. 31 ust. 3 oraz w art. 54 ust. 2 Konstytucji RP. Funkcję taką pełnią także klauzule obecne w międzynarodowym systemie praw człowieka, a co za tym idzie, należy określić relacje zachodzące między klauzulami konstytucyjnymi a „międzynarodowymi”. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela to dokument o wysokim znaczeniu moralno-politycznym, ale nie jest wiążący, w związku z tym klauzula z art. 29 PDPCz pełni jedynie rolę ideową. Z kolei Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Europejska Konwencja Praw Człowieka są traktowane jako umowy międzynarodowe i zalicza się je do najważniejszych źródeł wiążących prawa międzynarodowego. Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 241 Konstytucji RP, dokumenty te mają status umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z Traktatem Lizbońskim, ma natomiast taką samą moc prawną jak pozostałe Traktaty Unii Europejskiej. Na podstawie art. 90 Konstytucji RP i stosownie do jej terminologii nazywana jest umową międzynarodową przekazującą organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu niektóre kompetencje organów władzy państwowej, ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Podsumowując, MPPOiP, EKPCz i KPPUE traktowane są w Konstytucji RP jako ratyfikowane umowy międzynarodowe. Wobec dwóch źródeł powszechnie obowiązującego prawa – Konstytucji i ratyfikowanych umów międzynarodowych – należy określić relacje między występującymi w nich klauzulami.

Dwa przepisy, tj. art. 8 ust. 1 i art. 9 Konstytucji RP, stanowią o tym, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Zgodnie z polską tradycją ustrojową i zasadami przyjętymi we współczesnym demokratycznym świecie to konstytucja państwa polskiego jest najwyższym obowiązującym w Polsce aktem prawodawczym i żaden inny akt prawny nie może być z nią sprzeczny. Ratyfikacja większej liczby umów międzynarodowych oraz przede wszystkim członkostwo RP w Unii Europejskiej zmieniło perspektywę patrzenia na zasadę nadrzędności Konstytucji, ale nie spowodowało jej odrzucenia. Nie wchodząc w szczegółowe rozważania na temat różnych stanowisk w doktrynie i orzecznictwie, należy stwierdzić, że pole regulacji prawnych, na których taka kolizja może nastąpić, nie jest duże. Niezgodność tych źródeł prawa jest nikła ze względu na aksjologiczną zbieżność ich podstaw wynikającą z historycznej przynależności Polski do europejskiej cywilizacji zachodniochrześcijańskiej, jej kultury prawnej oraz podobnych standardów ochrony praw i wolności jednostki. Przyglądając się bezpośrednio klauzulom ograniczającym, warto podkreślić fakt, że ta z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP była wzorowana na klauzulach ogólnych i szczególnych obecnych w międzynarodowym systemie praw człowieka, tym samym zachowane zostają tożsame wartości

demokratyczne. Jednak w aspekcie teoretycznym, mimo wiążącego charakteru prawa międzynarodowego, to Konstytucja i zawarte w niej normy stanowią podstawę dla porządku prawnego RP²⁹.

Ograniczanie wolności i praw w pozostałych przepisach konstytucyjnych, które nie przewidują *explicite* warunków dopuszczalności ustawiania takich ograniczeń, uznaje się w doktrynie prawa konstytucyjnego za dopuszczalne³⁰. Z uwagi na temat książki zawężono rozważania do zawartych w przepisach Konstytucji RP ograniczeń wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, których nie można uznać za klauzule ograniczające. W tym celu dokonano analizy dotychczasowego orzecznictwa konstytucyjnego odnoszącego się do wolności wypowiedzi i wybrano sprawy, które odnoszą się do wolności wypowiedzi w debacie publicznej. Ustalono, że do tej pory jako wzorce kontroli przywołano następujące przepisy: art. 2, art. 14, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, w następujących konfiguracjach:

- art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 (zob. wyrok TK z 11 października 2006 r., sygn. akt P 3/06³¹; wyrok TK z 12 lutego 2015 r., sygn. akt SK 70/13³²; wyrok TK z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 42/09³³; wyrok TK z 11 maja 2016 r., sygn. akt SK 16/14³⁴);
- art. 54 ust. 1 w związku z art. 14 w związku z art. 31 ust. 3 (zob. wyrok TK z 9 listopada 2010 r., sygn. akt K 13/07³⁵; wyrok TK z 12 maja 2008 r., sygn. akt SK 43/05³⁶; wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06³⁷; wyrok TK z 29 września 2008 r., sygn. akt SK 52/05³⁸);
- art. 2 w związku z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 (zob. wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11³⁹);
- art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 10 EKPCz (zob. wyrok TK z 6 lipca 2011 r., sygn. akt P 12/09⁴⁰; wyrok TK z 21 września 2015 r., sygn. akt K 28/13⁴¹);
- art. 14 w związku z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 10 EKPCz w związku z art. 19 MPPOiP (zob. postanowienie z dnia 17 listopada 2009 r.,

29 Zob. m.in. K. Działocha, *Art. 8*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I: *Art. 1–29*, wyd. 2 uzupełnione, Warszawa 2016, s. 258–282.

30 Zob. m.in. J. Sadowski, *Art. 54...*, s. 1228–1294; K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 82–83, czy też np. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności...*, s. 57–59.

31 LEX nr 210809.

32 Dz.U. z 2015 r. poz. 234.

33 LEX nr 1027531.

34 LEX nr 2038216.

35 OTK-A 2010, nr 9, poz. 98.

36 OTK-A 2008, nr 4, poz. 57.

37 OTK-A 2006, Nr 9, poz. 128.

38 LEX nr 443757.

39 LEX nr 443757.

40 LEX nr 963599.

41 Dz.U. z 2015 r. poz. 1539.

sygn. akt P 15/07⁴²), art. 45 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 (zob. postanowienie z dnia 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08⁴³);

- art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zob. wyrok z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 65/12⁴⁴).

Przeprowadzona analiza pozwala na stwierdzenie, że art. 2, 14, 42 ust. 1, 45 ust. 1, 54 ust. 1 Konstytucji RP przewidują pośrednio warunki dopuszczalności ograniczenia wolności wypowiedzi i wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, jednak art. 2 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP są na tyle uniwersalne, że mogą dotyczyć ograniczania tych wolności w każdym wypadku. Z kolei art. 14, 42 i 45 Konstytucji RP będą wskazywały pośrednie warunki dopuszczalności tylko wtedy, gdy badany przepis szczególny będzie związany z wolnością prasy (art. 14), czy-niem zabronionym (art. 42 ust. 1) czy też z prawem do sądu (art. 45 ust. 1).

Reasumując, warunki dopuszczalności ograniczeń wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych przewidziane są w następujących przepisach: klauzula ogólna z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, dwie klauzule szczególne z art. 54 ust. 2 Konstytucji RP, klauzule ogólne z art. 29 ust. 2 i 3 PDPCz i art. 52 KPPUE, klauzule szczególne z art. 19 ust. 3 MPPOiP i art. 10 ust. 2 EKPCz, a także pozostałe przepisy Konstytucji RP. Jednakże to art. 31 ust. 3 Konstytucji RP pełni rolę zasadniczą. Po pierwsze, jest jedyną konstytucyjną, ogólną klauzulą ograniczającą wolności i prawa jednostki. Po drugie, Konstytucja RP nie przewiduje klauzul szczegółowych w sprawie ograniczania wolności wypowiedzi i wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych (poza drobnym wyjątkiem z art. 54 ust. 2). Po trzecie, artykuł 31 ust. 3 jest najistotniejszą klauzulą ograniczającą w porównaniu do klauzul obecnych w innych aktach prawnych ze względu na prymat Konstytucji RP nad prawem międzynarodowym. Po czwarte, jest on właściwie zawsze powoływany w orzeczeniach TK jako konstytucyjny wzorzec kontroli ograniczenia wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, obok pozostałych przepisów konstytucyjnych. Dlatego właśnie przesłanki dopuszczalności ograniczeń wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP staną się przedmiotem szczegółowego omówienia w dalszej części podrozdziału.

2.2. Warunki dopuszczalności ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

2.2.1. Ustawowe formy ograniczenia

Przesłanka ustawowej formy ograniczenia (zwana także zasadą wyłączności ustawy) oznacza, że ograniczenie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych może nastąpić tylko w ustawie. Przewidują ją także klauzule ograniczające zawarte

42 LEX nr 551229.

43 LEX nr 590175.

44 LEX nr 1430364.

w uniwersalnych i regionalnych aktach prawnych międzynarodowego systemu praw człowieka: art. 19 ust. 3 MPPOiP – „może ona w konsekwencji podlegać pewnym ograniczeniom, które powinny być jednak wyraźnie przewidziane przez ustawę”; art. 10 EKPCz – „korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę”; art. 52 ust. 1 KPP – „wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie muszą być przewidziane ustawą”. Jedyne art. 29 PDPCz nie posługuje się terminem *ustawa*, a stanowi, że ograniczenia te „muszą być uregulowane przez prawo”.

Przez ustawę należy w tym kontekście rozumieć „akt parlamentu o charakterze normatywnym (ogólnym i abstrakcyjnym) zajmujący najwyższe miejsce w hierarchii źródeł polskiego prawa (po Konstytucji i po umowach międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie), o nieograniczonym zakresie przedmiotowym, przy czym niektóre z materii mogą być regulowane wyłącznie w drodze ustawy lub z jej wyraźnego upoważnienia; uchwalany i zmieniany w procedurze ustawodawczej”⁴⁵.

Powyższa definicja podkreśla znaczenie ustawy jako jedynej dopuszczalnej formy prawnej mającej na celu ograniczenie wolności konstytucyjnej. Wynika to z jej następujących cech. Po pierwsze, jedynym organem uprawnionym do ustanawiania takich ograniczeń jest parlament składający się z przedstawicieli narodu, których mandat pochodzi z wyboru. Obawa przed nieuzyskaniem reelekcji sprawia, że posłowie i senatorowie przywiązują do należytej ochrony konstytucyjnych praw i wolności większą wagę niż przedstawiciele innych organów państwa. Po drugie, parlament nie odpowiada za praktyczną realizację ustaw, a aktywność swoją ogranicza jedynie do tworzenia samego tekstu regulacji ustawowych. Dzięki temu parlamentarzyści mogą być bardziej skłonni kierować się interesami jednostek poprzez ochronę ich konstytucyjnych wolności i praw. Po trzecie, uchwalenie ustawy wymaga przejścia przez cały proces legislacyjny, w którym uczestniczą posłowie i senatorowie o odmiennych poglądach politycznych. Głosowanie nad ustawą w poszczególnych etapach tego procesu nierzadko wymusza na parlamentarzystach zmianę stanowiska i skłania ich do wypracowania kompromisu. Po czwarte, proces legislacyjny jest długotrwały i złożony, podzielony na wiele etapów i stadiów. Dzięki temu treść ustaw jest o wiele trwalsza, stabilniejsza i trudniejsza do zmiany niż podstawowe akty prawne. Po piąte, proces legislacyjny cechuje się jawnością. Daje to jednostkom zainteresowanym ograniczeniem pewnych konstytucyjnych praw możliwość stosownej reakcji na każdym etapie procedury ustawodawczej⁴⁶.

Niezależnie od przedstawionych argumentów podkreślających znaczenie ustawy jako wyłącznej formy ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, należy

45 Zob. A. Biłgorajski, *Granice wolności wypowiedzi. Studium konstytucyjne*, Warszawa 2013, s. 218, za: R.M. Małajny, *Pojęcie ustawy i ich rodzaje*, [w:] C. Martysz, Z. Tobor (red.), *Studia z wykładni prawa*, Katowice 2008, s. 45–47.

46 Zob. M. Sztybel, *Art. 31...*, s. 779–780.

stwierdzić, że obecny w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zwrot „tylko w ustawie” ma obiektywnie charakter generalny i interpretowanie go w sposób dosłowny budzi uzasadnioną wątpliwość. Regulacja ustawowa nie może przecież obejmować jakiegogoś zagadnienia w całości, jednak art. 31 ust. 3 Konstytucji RP tego nie precyzuje⁴⁷. A zatem pozostaje nam przeprowadzenie analizy całego konstytucyjnego katalogu aktów prawnych, by odpowiedzieć na pytanie, czy można, wbrew literalnemu brzmieniu przepisu, ograniczyć konstytucyjną wolność w innym źródle prawa niż ustawa.

Rozdział III Konstytucji RP (art. 87–94) określa konstytucyjny system źródeł prawa obowiązującego w Polsce. Podstawowym jego założeniem jest ich podział na powszechnie obowiązujące (art. 87 Konstytucji RP) i wewnątrznie obowiązujące (art. 93 Konstytucji RP). System ten jest w założeniu hierarchiczny, a więc jedno źródło stoi wyżej od drugiego. Źróżłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce są (w porządku hierarchicznym):

1. Konstytucja;
2. Ratyfikowane umowy międzynarodowe:
 - 2.1. Za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (tzw. duża ratyfikacja):
 - 2.1.1. Umowy międzynarodowe dotyczące pokoju, sojuszy, układów politycznych lub wojskowych, wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji RP, członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, spraw uregulowanych w ustawie lub takich, dla których Konstytucja wymaga ustawy;
 - 2.1.2. Umowy międzynarodowe przekazujące organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej;
 - 2.2. Za uprzednią zgodą wyrażoną w drodze referendum ogólnokrajowego – umowy międzynarodowe przekazujące organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej (tzw. wielka ratyfikacja);
3. Wiążące prawo wtórne – akty prawne stanowione przez organizację międzynarodową, której Polska jest członkiem;
4. Ustawy;
5. Ratyfikowane umowy międzynarodowe niewymagające uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (tzw. zwykła ratyfikacja);
6. Rozporządzenia;
7. Akty prawa miejscowego.

Źróżłami wewnątrznie obowiązującego prawa, wymienionymi w rozdziale III Ustawy zasadniczej, są uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów (art. 93 ust. 1 Konstytucji RP)⁴⁸.

47 Zob. A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw...*, s. 701.

48 Zob. m.in. M. Wiącek, Art. 87, [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP...*, t. II, s. 63; M. Haczkowska, Art. 86, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*,

Powyższy podział źródeł prawa nie ma charakteru zamkniętego, ponieważ inne przepisy konstytucyjne, nieznajdujące się w tym rozdziale, wskazują na pozostałe akty, które można zaliczyć do źródeł prawa. Wśród takich źródeł powszechnie obowiązującego prawa wyróżnia się rozporządzenia Prezydenta z mocą ustawy (art. 234 Konstytucji RP)⁴⁹. Z kolei za inne źródła prawa obowiązujące wewnętrznie doktryna uznaje regulaminy Sejmu i Senatu oraz akty normatywne samorządu zawodowego i szkół wyższych⁵⁰.

Niewątpliwie należy stwierdzić, że z uwagi na hierarchiczność konstytucyjnych źródeł prawa wszystkie akty, które znajdują się wyżej niż ustawa lub są jej równe, mogą zawierać ograniczenia wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Za takie możemy zatem uznać: Konstytucję RP, umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie lub w drodze referendum ogólnokrajowego, prawo wtórne organizacji międzynarodowej, której Polska jest członkiem, a także rozporządzenia z mocą ustawy⁵¹, natomiast nie jest już tak oczywista możliwość ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw w podstawowych źródłach prawa powszechnie obowiązującego oraz w źródłach prawa wewnętrznie obowiązującego.

Rozporządzenie jako zasadniczy akt podustawowy i zarazem akt wykonawczy do ustawy, wydany na podstawie jej szczegółowego upoważnienia, może być powiązany z ograniczaniem wolności i praw jednostki. W sprawie rozporządzeń w orzecznictwie TK oraz w doktrynie zarysowały się dwa stanowiska: koncepcja absolutystyczna oraz koncepcja relatywistyczna⁵². Pierwsza z nich zakłada, że w przypadku ograniczenia sfery konstytucyjnych praw i wolności człowieka wyłącznie w akcie prawnym o randze ustawowej ustawę należy pojmować dosłownie. To ustawa musi w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny wyznaczać granice praw i wolności⁵³. Koncepcja druga nie odrzuca całkowicie możliwości zawarcia ograniczenia wolności konstytucyjnych w rozporządzeniu. Według niej ustawa musi określać tylko zasadnicze elementy ograniczenia danego prawa i wolności, ale dopuszczalne jest także odsyłanie pewnych unormowań (o mniej istotnym

LEX/el. 2014; K. Skłodowski, R. Krawczyk, *Konstytucja i pozostałe źródła prawa*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie...*, s. 44 i n.

49 Zob. m.in. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, 2011, s. 144; K. Wójtowicz, *Prawo międzynarodowe*, s. 73. Zob. też wyrok TK z 3 grudnia 2009 r., KP 8/09, OTK-A 2009, Nr 11, poz. 164.

50 Zob. np. M. Olszówka, *Konstytucyjny paradygmat aktu prawa wewnętrznego*, „Ius Novum” 2013, nr 2, s. 118.

51 Zob. m.in. M. Szydło, *Art. 31...*, s. 780–784; L. Garlicki, *Art. 31...*, s. 19–22, oraz L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania...*, s. 10–12.

52 L. Garlicki, *Art. 31...*, s. 20.

53 Zob. m.in. następujące orzeczenia TK: wyrok TK z 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46, s. 251, wyrok TK z 11 maja 1999 r., P 9/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46, s. 385, wyrok TK z 6 marca 2000 r., P 10/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 56, s. 195, wyrok TK z 5 marca 2001 r., P 11/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 33, s. 205. Ponadto za tym poglądem opowiadają się m.in. D. Dudek, *Konstytucyjna...*, s. 106; M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności...*, s. 49; A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw...*, s. 701–704.

charakterze) związanych z ograniczaniem sfery jednostki do treści rozporządzenia⁵⁴. To drugie stanowisko należy uznać za bardziej zasadne. Jak twierdzi M. Szydło, ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw mogą podlegać uszczegóławianiu i doprecyzowywaniu w rozporządzeniach, jeżeli nie dotyczą podstawowych unormowań tych ograniczeń. Ta koncepcja ma również zastosowanie w kontekście umów międzynarodowych ratyfikowanych w trybie „zwykłej ratyfikacji” i aktów prawa miejscowego, a także w odniesieniu do niektórych źródeł prawa wewnętrznego obowiązującego – regulaminów Sejmu i Senatu oraz aktów normatywnych samorządu zawodowego i szkół wyższych⁵⁵. Ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności nie można natomiast zamieszczać (nawet poprzez uszczegółowienie lub doprecyzowanie) w zarządzeniach Prezesa RM i ministrów, a to z uwagi na fakt, że jednostki organizacyjne podległe Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów oraz poszczególnym ministrom nie mogą być beneficjentami praw i wolności⁵⁶.

2.2.2. Funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją jednej z wartości

Druga przesłanka dopuszczalności ograniczeń w zakresie korzystania z wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych to konieczność wystąpienia funkcjonalnego związku ograniczenia z realizacją minimum jednej ze wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości, tj. bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, a także wolności i praw innych osób. Innymi słowy, jeżeli ograniczenie konstytucyjnej wolności nie znajduje uzasadnienia w przynajmniej jednej z tych sześciu wartości, to nie można go ustanowić.

Warto zaznaczyć, że każda klauzula limitująca obecna w dokumentach międzynarodowego systemu praw człowieka zawiera tego rodzaju wartości uzasadniające ingerencję, również w formie wyliczenia, jednak żadna z nich nie pokrywa się dokładnie z takim samym katalogiem, jaki zawiera Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 29 PDPCz wymienia cztery wartości, tj. uznanie i poszanowanie praw i wolności innych, zadośćuczynienie słusznym wymogom moralności, porządek publiczny i powszechny dobrobyt społeczeństwa. Art. 19 ust. 3 MPPOiP

54 Zob. m.in. następujące orzeczenia: wyrok TK z 25 maja 1998 r., U 19/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 47, s. 263; wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 47, s. 42; wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 34/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 142, s. 800; wyrok TK z 20 lutego 2001 r., P 2/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 32, s. 200, 201; wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, LEX nr 46872; wyrok TK z 3 kwietnia 2001 r., K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50; wyrok z 11 grudnia 2001 r., SK 16/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 257, s. 1356. Ponadto za tym poglądem opowiadają się m.in.: M. Ławrynowicz-Miklaszewicz, *Koncepcja istoty wolności i praw jednostki oraz aspekt formalny ich ograniczenia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4, s. 85; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 120; B. Banaszak, Art. 31, [w:] B. Banaszak (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis/el. 2012.; M. Szydło, Art. 31..., s. 780–782, a także raczej aprobowano: L. Garlicki, Art. 31..., s. 20–22; L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania...*, s. 10–12, oraz K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 110.

55 Zob. M. Szydło, Art. 31..., s. 782.

56 Tamże, s. 782.

przewiduje pięć takich wartości, tj. poszanowanie praw i dobrego imienia innych oraz ochrona: bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, zdrowia i moralności publicznej. Z kolei art. 10 ust. 2 EKPCz przewiduje aż dziewięć wartości: bezpieczeństwo państwa, integralność terytorialną, bezpieczeństwo publiczne, konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia, ochronę praw innych osób, zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych oraz zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej. Z kolei art. 52 ust. 1 KPPUE mówi o dwóch wartościach, tj. interesie ogólnym uznawanym przez Unię Europejską oraz ochronie praw i wolności innych osób.

A zatem można stwierdzić, że katalogi określone w klauzulach różnią się między sobą. Występują w nich wartości, które powtarzają się zawsze: poszanowanie/ochrona praw i wolności innych osób (np. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 29 ust. 2 PDPCz, art. 19 ust. 3 MPPOiP, art. 10 ust. 2 EKPCz, art. 52 ust. 1 KPPUE), takie, które wymieniane są często (np. moralność obecna w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 29 ust. 2 PDPCz, art. 19 ust. 3 MPPOiP i art. 10 ust. 2 EKPCz) oraz te, które występują tylko w jednej klauzuli, np. ochrona środowiska (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), dobrobyt społeczeństwa (art. 29 ust. 2 PDPCz), zapobieżenie zakłóceniu porządku lub przestępstwu, zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych, zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej (art. 10 ust. 2 EKPCz) czy interes ogólny uznawany przez UE (art. 52 ust. 1 KPPUE). Nie wchodząc w bardziej szczegółową analizę wartości obecnych w klauzulach pozakonstytucyjnych, należy tylko zaznaczyć, że zgodnie z m.in. art. 9 Konstytucji RP w zw. z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP ustawowe ograniczenie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych można także uzasadnić co najmniej jedną z wartości obecnych w akcie praw człowieka.

Powracając na grunt konstytucyjny, katalog wartości z art. 31 ust. 3 Ustawy zasadniczej ma w sensie formalnym charakter zamknięty. Ustrojodawca nie posłużył się sformułowaniami, które sugerowałyby możliwość powołania się na inne niż sześć wymienionych wartości. Warto jednak zauważyć, że w aspekcie materialnym katalog ten ma charakter tak ogólny, że wydaje się, iż ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności zawsze można będzie uzasadnić jedną z nich. Ponadto niektóre wartości wymienione w tym artykule zawierają się w innych wartościach albo są źródłem kolejnych, pomniejszych i niewymienionych wprost w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z tego względu w doktrynie prawa konstytucyjnego postuluje się wąską interpretację wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁵⁷, tyle że zasadnicza większość doktryny uważa, że w praktyce interpretacja taka jest znacząco utrudniona⁵⁸. L. Garlicki dokonał próby kondensacji katalogu wartości uzasadniających ograniczenie, twierdząc, że te wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyrażają

57 Zob. m.in. K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 201.

58 Zob. m.in. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 102; M. Szydło, *Art. 31...*, s. 786–787; K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 201.

łącznie ogólną koncepcję „interesu publicznego” jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki, natomiast każda z nich, analizowana oddzielnie, określana jest jako „kategoria interesu publicznego”⁵⁹. Tym samym, według tego autora, w sytuacji, gdy ograniczenie wolności jednostki nie znajdzie uzasadnienia w interesie publicznym, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie będzie miał zastosowania. W dalszej części monografii nie będzie brana pod uwagę powyższa koncepcja „interesu publicznego”, omówiona będzie natomiast druga przesłanka ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, zaczynając od osobnego zdefiniowania każdej wartości z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, także w odniesieniu do interesujących autora książki ograniczeń. Warto dodać, że precyzyjne zdefiniowanie bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób nie jest możliwe. Interpretacja tych pojęć ma charakter dynamiczny i podlega zmianie zależnie od okoliczności, w jakich ma być ustanowione ograniczenie praw i wolności. Niemniej jednak warto podjąć próbę ustalenia chociażby ogólnych ram pojęciowych.

Bezpieczeństwo państwa można zdefiniować jako „stan braku zagrożeń, umożliwiający państwu (narodowi) bezpieczną egzystencję i rozwój”⁶⁰, czy też „stan, w którym brak jest zagrożeń dla istnienia państwa jako całości oraz dla jego demokratycznego rozwoju”⁶¹. Po pierwsze, wartość ta odnosi się tak do sytuacji wewnętrznej, jak i zewnętrznej państwa. Ograniczenia konstytucyjnych wolności i prawa mogą być ustanawiane w przypadku zagrożeń zewnętrznych w stosunku do bezpieczeństwa Rzeczypospolitej oraz w przypadku zagrożeń wewnętrznych, ale tylko takich, które wpływają na bezpieczeństwo kraju. Działania wewnętrzne, które nie wpływają na bezpieczeństwo państwa, mogą uzasadniać wprowadzenie ograniczenia, ale jedynie przy powołaniu się na porządek publiczny. Po drugie, przesłanka „bezpieczeństwa państwa” powinna mieć zastosowanie jako uzasadnienie ograniczeń wolności jednostki przed wystąpieniem zagrożenia wewnętrznego czy zewnętrznego Rzeczypospolitej. W szczególności wymaga to stworzenia odpowiedniego potencjału obronnego, by limitując prawa i wolności, unikać jednocześnie ewentualnych naruszeń bezpieczeństwa. Po trzecie, wartość ta dotyczy także funkcjonowania demokratycznego państwa, tj. państwa opartego na wartościach demokratycznych⁶².

Porządek publiczny nauka prawa konstytucyjnego definiuje jako „dyrektywę takiej organizacji życia publicznego, która ma zapewniać minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego, [...] taką organizację społeczeństwa, która oparta jest na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych”⁶³ czy też „stan harmonijnego współżycia członków społeczeństwa”⁶⁴. Z kolei według Trybunału Konstytucyjnego to „przesłanka ochrony porządku publicznego, mimo jej dalece

59 Zob. L. Garlicki, *Art. 31...*, s. 22 oraz L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania...*, s. 12–13.

60 Zob. W. Wołpiuk, *Siły zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 47.

61 Zob. K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 184.

62 Zob. np. L. Garlicki, *Art. 31...*, s. 23–24, oraz L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania...*, s. 14–15.

63 Zob. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności...*, s. 50.

64 Zob. K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 188.

niedookreślonego treściowo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej⁶⁵.

Porównując przesłankę porządku publicznego z bezpieczeństwem państwa, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, porządek publiczny jako wartość ma na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa, życia w społeczeństwie, a tym samym nie jest tak bezpośrednio powiązany z państwem, a z jednostką. Społeczeństwo składa się z jednostek i to ich ochrona przed zagrożeniami zapewnia porządek publiczny. Po drugie, zagrożenie porządku publicznego może niekiedy wywołać zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa.

Ochrona środowiska jako wartość wymieniona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stwarza pewne wątpliwości interpretacyjne. W doktrynie wykształciły się dwa stanowiska na ten temat. Pierwsze z nich (zdecydowanie większościowe) zakłada, że pojęcie ochrony środowiska należy utożsamiać z pojęciem encyklopedycznym rozumianym jako krajobraz wraz z tworami przyrody⁶⁶. Drugie stanowisko przyjmuje, że pojęcie ochrony środowiska w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP służy jedynie do powiązania tego artykułu z art. 5 Konstytucji RP zawierającym zasadę zrównoważonego rozwoju. Pod pojęciem ochrony środowiska rozumie się więc „zachowania prewencyjne, konserwatorskie i restytucyjne prowadzące do zachowania zrównoważonego rozwoju”⁶⁷. Tym samym na gruncie drugiego poglądu można wysnuć przypuszczenie, że skoro ochrona środowiska jest elementem zasady zrównoważonego rozwoju, a także występuje w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, to znaczy, że zasada zrównoważonego rozwoju jest w pewnym znaczeniu wartością uzasadniającą ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności jednostki⁶⁸. Zasadnym jest przychylić się do poglądu większościowego i uznać, że w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mowa jest przede wszystkim o ochronie przyrody. Nie należy negować jednak tego, że zasada zrównoważonego rozwoju nie może być wartością uzasadniającą ograniczenie konstytucyjnej wolności, chociażby ze względu na „otwartość materialną” art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Kolejną wartością uzasadniającą ograniczenie praw jednostki jest zdrowie publiczne. Sam termin *zdrowie* należy rozumieć jako brak choroby i subiektywne poczucie dobrostanu i pełni sił witalnych, jednakże art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje na zdrowie publiczne, więc dotyczące pewnej zbiorowości, a nie jednej osoby. Wynika stąd, że wartości tej nie można odnosić do subiektywnych odczuć psychofizycznych jednostki, a należy ją rozumieć jako stan, w którym na podstawie

65 Zob. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2.

66 Ten pogląd reprezentują m.in. następujący autorzy: K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 192–193; L. Garlicki, *Art. 31...*, s. 23–24; L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania...*, s. 15–16; A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 227–228; B. Banaszak, *Art. 31...*; J. Zakolska, *Zasada...*, s. 131. K. Wojtyczek wskazuje także na definicję ochrony środowiska zawartą w art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo o ochronie środowiska (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.).

67 Zob. B. Rakoczy, *Ograniczanie...*, s. 121.

68 Z kolei ten pogląd reprezentują m.in.: M. Szydło, *Art. 31...*, s. 788; B. Rakoczy, *Ograniczanie...*, s. 121.

aktualnej wiedzy medycznej i doświadczenia życiowego z dużym prawdopodobieństwem można przewidzieć wystąpienie zagrożenia zdrowia większej liczby osób⁶⁹.

Moralność publiczna w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oznacza, według M. Wyrzykowskiego, „zespół reguł postępowania, dość powszechnie akceptowany w zachowaniach indywidualnych i zbiorowych, opartych na uznanym w społeczeństwie rozumieniu pojęcia moralność”⁷⁰. Z kolei K. Wojtyczek definiuje ją jako „normy moralne uznane w społeczeństwie polskim i odnoszące się do stosunków międzyludzkich [...] nie dotyczą one tylko życia publicznego i zachowań publicznych, ale również stosunków międzyludzkich należących do sfery prywatności”⁷¹. Nie ulega wątpliwości, że pojęcie moralności publicznej oparte jest na relatywizmie moralnym, tj. na poglądzie zakładającym, że istnieje wiele systemów wartości uznanych przez różne społeczeństwa i żaden z nich nie ma prymatu nad innymi. Tym samym ustrojodawca odrzuca przeciwną wobec przedstawionej powyżej koncepcję absolutyzmu moralnego, który wyklucza istnienie różnych systemów wartości i zakłada istnienie jedynych słusznych wzorców zachowań akceptowanych przez całą ludzkość (wszystkie społeczeństwa). W tym świetle można przyjąć, że moralność publiczna z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP to system owych relatywistycznych moralnie wartości, ale istniejących tylko w społeczeństwie polskim, a nadto podlegający ciągłej ewolucji.

Odrębnego omówienia wymaga ostatnia wartość wymieniona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czyli ochrona wolności i praw innych osób. Wynika to ze specyficznej sytuacji, w której za wartość uzasadniającą ograniczenie wolności lub prawa jednostki chcemy uznać inną wolność lub prawo w miejsce wprost podanej w omawianym artykule wartości, jak np. bezpieczeństwa państwa. Takie zjawisko nazywa się kolizją praw i zachodzi, gdy w danej sytuacji faktycznej urzeczywistnienie prawa A podmiotu X prowadzi do naruszenia prawa lub niebezpieczeństwa naruszenia prawa B podmiotu Y. W doktrynie wątpliwości budzi charakter katalogu praw i wolności przysługujących podmiotowi Y. Pierwsze⁷² stanowisko przyjmuje, że do powyższego katalogu zaliczyć można wszystkie prawa i wolności, tak konstytucyjne, jak i pozakonstytucyjne⁷³. Natomiast drugie zakłada, że wartość z art. 31 ust. 3 dotyczy tylko konstytucyjnych wolności i praw⁷⁴.

69 Zob. m.in. M. Szydło, *Art. 31...*, s. 788–789, za: M.D. Głowacka, J. Zdanowska, *Zdrowie publiczne w Polsce*, Warszawa 2013, s. 13–14.

70 Zob. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności...*, s. 51.

71 Zob. K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 196–197.

72 Ten pogląd reprezentuje większość przedstawicieli, tj. m.in. K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 197–200; L. Garlicki, *Nota do art. 31...*, s. 27–28; L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania...*, s. 17–18; A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 230–233; raczej aprobując także J. Zakolska, *Zasada...*, s. 134.

73 Termin „wolności i prawa pozakonstytucyjne” odnosi się do wolności i praw, które nie zostały skonkretyzowane w szczegółowych przepisach konstytucyjnych. Taką samą terminologię stosuje M. Jabłoński, *Konstytucyjne i pozakonstytucyjne wolności i prawa*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. Tom I. Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 82–83.

74 Zob. M. Szydło, *Art. 31...*, s. 789–790.

Zdecydowanie opowiedzieć się należy za poglądem pierwszym. Samo literalne brzmienie art. 31 ust. 3 pocz. zd. 1 Konstytucji RP świadczy o tym, że ograniczyć można tylko korzystanie z konstytucyjnej wolności lub prawa, a termin *konstytucyjny* nie występuje razem z uzasadnieniem ograniczenia praw i wolności jednostek ze względu na ochronę praw i wolności innych osób (zob. art. 31 ust. 3 koniec zd. 1 Konstytucji RP). Koniec zdania pierwszego w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP brzmi przecież: „albo wolności i praw innych osób”. Wynika z tego, że katalog praw i wolności jest katalogiem szerokim, który traktuje także o pozakonstytucyjnych prawach i wolnościach jednostki. Ponadto jedyną przesłanką, jaka musi być spełniona, by prawo i wolność uznać za wartość ograniczającą, jest fakt przysługiwania prawa lub wolności innej osobie (podmiot Y). M. Szydło, zajmujący drugie stanowisko, nie wyjaśnia, w jaki sposób mamy rozumieć pojęcie konstytucyjności prawa lub wolności. Czy mają to być tylko normy przyznane w rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”? Jeśli tak, to czy muszą być one określone *explicite*, czy wystarczy *implicite*? Dlatego należy uznać za zasadne stanowisko głoszące, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dotyczy praw i wolności konstytucyjnych i pozakonstytucyjnych. Niezależnie od powyższych rozważań i zgodnie z tym, co stwierdzono w poprzednich rozdziałach, wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych to wolność konstytucyjna i w związku z tym może „wchodzić w kolizję” z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Istotnym zagadnieniem są także metody rozstrzygania kolizji praw i wolności, które będą analizowane w następnym rozdziale. Wymaga jednak podkreślenia, że w doktrynie i orzecznictwie konstytucyjnym uznaje się, że rozstrzygając kolizję, należy kierować się pewną hierarchią wolności i praw⁷⁵. Co do zasady, zazwyczaj najistotniejsze znaczenie mają „preferencje aksjologiczne, dekodowane na podstawie naczelných zasad Konstytucji RP”⁷⁶, następnie konstytucyjne prawa i wolności osobiste i polityczne (niekoniecznie wymienione *expressis verbis*), potem konstytucyjne prawa i wolności ekonomiczne i socjalne (niekoniecznie wymienione *expressis verbis*)⁷⁷, a dopiero potem prawa i wolności pozakonstytucyjne.

2.2.3. Obowiązek istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia

Trzecia przesłanka dopuszczalności ograniczeń wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych to obowiązek istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia tego ograniczenia. W międzynarodowym systemie ochrony

75 Zob. m.in. A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 230–233; K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 197–200; L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania...*, s. 20; A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw...*, s. 706, a także następujące orzeczenia: wyrok TK z 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK ZU 1998, s. 556; wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK ZU 1998, s. 162; wyrok TK z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, LEX nr 25538, wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 17/05, LEX nr 182494. Odmienne stanowisko w tym zakresie zajmuje J. Zakolska, *Zasada...*, s. 134, odrzucając ewentualną hierarchię praw i wolności przy rozstrzyganiu kolizji.

76 Wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 17/05, LEX nr 182494, teza III 5.2.

77 Zob. m.in. wyrok TK z 10 listopada 1998 r., K 39/97, OTK ZU 1998, s. 556; wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK ZU 1998, s. 162; wyrok TK z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, LEX nr 25538.

praw człowieka warunek taki jest obecny tylko w art. 10 ust. 2 EKPCz. Pozostałe akty nie zawierają go wcale (art. 29 ust. 2 PDPCz) albo w okrojonym zakresie, tzn. bez elementu dopuszczalności ograniczenia praw w demokratycznym państwie prawnym (art. 19 ust. 3 MPPOiP i art. 52 ust. 1 KPPUE). Omawianą przesłankę można podzielić na dwie podprzesłanki, które – razem spełnione – będą powodowały zaistnienie tej głównej, tj. konieczność ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności oraz dopuszczalność ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności w demokratycznym państwie prawnym.

Na gruncie konstytucyjnym pierwsza z nich nazywana jest zasadą proporcjonalności (inaczej: zasadą współmierności, miarkowania czy adekwatności) i w najogólniejszym rozumieniu oznacza pewne reguły prawne zmierzające do miarkowania działań organów państwa, przede wszystkim w celu zminimalizowania ich ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Wspólną cechą tych zasad jest wymóg dopasowania środków działania organów państwa do wyznaczonych przez nią celów oraz konieczność wyważenia interesów, tj. interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych⁷⁸.

W Polsce zasada ta nie była zapisana *explicite* w żadnym konstytucyjnym akcie prawnym aż do 1997 r., czyli do momentu uchwalenia Konstytucji RP i wprowadzenia jej do art. 31 ust. 3. Nie oznacza to jednak, że nie była wcześniej przedmiotem uwagi orzecznictwa konstytucyjnego lub też przedstawicieli doktryny. Przed 1997 r. odwoływano się do zasady proporcjonalności, wyprowadzając ją z zasad ustrojowych państwa, w szczególności z zasady demokratycznego państwa prawnego⁷⁹. W związku z tym na przestrzeni lat utrwaliły się pewne reguły uszczegóławiające rozumienie zasady proporcjonalności jako jednej z przesłanek ograniczających konstytucyjną wolność lub prawo jednostek. Ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw spełnia warunek proporcjonalności, jeżeli twierdząca będzie odpowiedź na wszystkie z poniższych pytań: Czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków? Czy regulacja ta niezbędna jest dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana? Czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do nałożonych na obywatela ciężarów, rozumianych jako ograniczenie jego praw i wolności, albo też ustanowionych obowiązków?⁸⁰ Innymi słowy, ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności jed-

78 Zob. J. Zakolska, *Zasada...*, s. 9–10.

79 Zob. m.in. M. Zdyb, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*. Toruń 15–16 listopada 2005, Toruń 2005, s. 471, 472; A. Łabno, *Istota zasady proporcjonalności*, [w:] T. Dukiet-Nagórska (red.), *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, Warszawa 2010, s. 19–20; A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw...*, s. 704–706.

80 Zob. m.in. następujące orzeczenia: wyrok TK z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, LEX nr 25538; wyrok TK z 16 maja 1995 r., K 12/93, LEX nr 25548.; wyrok TK z 17 października 1995 r., K 10/95, LEX nr 25405; wyrok TK z 28 maja 1997 r., K 26/96, LEX nr 29143; wyrok TK z 17 listopada 2008 r., SK 62/06, OTK-A 2008, nr 9, poz. 155.

nostki będzie możliwe, jeśli spełni łącznie kryterium przydatności (pytanie pierwsze), kryterium konieczności (pytanie drugie) oraz kryterium proporcjonalności *sensu stricto* (pytanie trzecie)⁸¹.

Druga z przesłanek – dopuszczalność ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki w demokratycznym państwie prawnym – jest silnie związana z zasadą proporcjonalności i nie może być omawiana oddzielnie. Wyznacza ona kierunek interpretacji zasady proporcjonalności, uzależniając dopuszczalność ograniczeń wolności jednostki od tego, czy służą one funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawa. W praktyce chodzi o to, że kryteria zasady proporcjonalności (przydatności, niezbędności, proporcjonalności w znaczeniu ścisłym) muszą być spełnione i zarazem dopuszczalne w państwie demokratycznym. Można zatem powiedzieć, że przesłanka ta stanowi dodatkowe (czwarte) kryterium służące do stwierdzenia, czy dane ograniczenie spełnia zasadę proporcjonalności, jednak kryterium „demokratycznego państwa” nie wywodzi się z zasady proporcjonalności. Odwrotnie, to zasada proporcjonalności w perspektywie historycznoprawnej była wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego. Treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi o „demokratycznym państwie”, obok przesłanki „konieczności” oznacza, że ustrojodawca chciał nawiązać do art. 2 Konstytucji RP (klauzula demokratycznego państwa prawnego)⁸².

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że ograniczenie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych można ustanowić, jeśli spełnia ono trzy kryteria składające się na zasadę proporcjonalności (przydatności, niezbędności, proporcjonalności *sensu stricto*) z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego. Te właśnie trzy kryteria będą przedmiotem dalszych rozważań.

Według kryterium przydatności (adekwatności) środki ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki należy dobrać tak, by w świetle posiadanej przez ustawodawcę wiedzy umożliwiały efektywną realizację swoich celów. Inaczej mówiąc, środek nie nadaje się do osiągnięcia celu, do którego został ustanowiony, jeżeli utrudnia jego osiągnięcie lub nie wykazuje z nim żadnego związku⁸³.

Kluczowe w analizie tego kryterium jest wyjaśnienie pojęcia celu aktu prawotwórczego i wynikających z niego dalszych pojęć. Według Z. Ziemińskiego termin ten oznacza „pewien pożądaný stan rzeczy, który stanowi przedmiot dążeń organu prawodawczego”⁸⁴. Z przytoczonej definicji można wyodrębnić kolejne pojęcia: organu prawodawczego oraz aktu prawnego. W tym kontekście akt prawotwórczy

81 Zob. m.in. A. Michalak, *Dopuszczalny zakres ograniczeń*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie...*, s. 102; A. Łabno, *Istota zasady...*, s. 24–25.

82 Zob. m.in. K. Wójtowicz, *Zasada proporcjonalności jako wyznacznik konstytucyjności norm*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 226; A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, nr 1, s. 14–15.

83 Zob. J. Zakolska, *Zasada...*, s. 20–21.

84 Zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania i roli w funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12, s. 17.

to rezultat osiągnięty przez organ prawodawczy, gdzie znajduje się środek potrzebny do realizacji celu prawotwórczego. Organ prawodawczy zaś to taki, który dąży do osiągnięcia celu prawotwórczego poprzez wydanie aktu prawotwórczego⁸⁵.

Analizę tych pojęć zacznę od organu prawodawczego, to on bowiem jest podmiotem inicjującym proces powstania aktu prawotwórczego. Chodzi najczęściej o organ kolegialny, składający się z wielu jednostek o odmiennych poglądach, obowiązkach oraz dążących do realizacji różnych celów. Będący rezultatem ich wspólnej pracy akt prawotwórczy może nie uwzględniać obiektywnych, pierwotnych celów, najkorzystniejszych z punktu widzenia społeczeństwa. Warto także zaznaczyć, że wpływ na to mogą mieć rozmaite zjawiska (dopuszczane w świetle prawa i niewynikające z wewnętrznych odczuć członków organu prawotwórczego), jak na przykład dyscyplina partyjna, absencja posłów podczas głosowania czy uchwalenie ustawy minimalną większością głosów⁸⁶.

Wobec takich uwarunkowań w doktrynie prawa wydanie aktu prawotwórczego przypisuje się organowi prawodawczemu, ale ujętemu w sposób fikcyjny jako prawodawcy dogmatycznemu. Zmianie ulega także rozumienie „celu aktu prawotwórczego”, określanego jako stan rzeczy, który zewnętrzny obserwator może uznać za przedmiot dążeń prawodawcy, niezależnie od tego, jakie były rzeczywiste motywy działania członków organu prawodawczego. Oznacza to, że odrzuca się faktyczne dążenia, jakimi mógł kierować się organ prawotwórczy (wymienione powyżej), a przyjmuje się te, które mogą być uznane za rzeczywiste przez zewnętrznego, niezależnego obserwatora. Takie ujęcie przybliża do jak najbardziej obiektywnej oceny motywów działania prawodawcy⁸⁷. Konkretyzując, doktryna przyjmuje, że cele uznane przez niezależnego obserwatora za rzeczywiste można uzyskać, dokonując analizy samej treści aktu prawotwórczego oraz celów zaistniałych i przewidywanych, jakie z niego wynikają. Można także posłużyć się innymi dowodami działań prawodawcy powiązanymi z wydaniem aktu prawotwórczego, tzn. jego preambułą, materiałami z procesu prawodawczego (uzasadnieniem projektu ustawy, stenogramami przemówień, dokumentami komisji parlamentarnej) oraz dokumentami rządowymi wyjaśniającymi cele polityki państwa itp.⁸⁸

Kolejnym wymogiem składającym się na zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest kryterium konieczności (niezbędności lub najłagodniejszej ingerencji). Posługując się terminologią przedstawioną przy analizie zasady przydatności, polega ono na tym, że organ prawodawczy powinien zastosować w akcie prawotwórczym środek ograniczający wolność lub prawo jednostki, który z jednej strony będzie jak najmniej dolegliwy dla jednostki, której ta wolność lub prawo przysługuje, ale z drugiej strony konieczny dla osiągnięcia celu prawotwórczego. Innymi słowy, jeśli istnieje możliwość wyboru spośród kilku środków ograniczających konstytucyjną wolność, które wszystkie spełniają poprzednie

85 Zob. K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 150–151.

86 Zob. tamże, s. 152–153.

87 Zob. tamże.

88 Zob. m.in. J. Zakolska, *Zasada...*, s. 20–23.

kryterium (adekwatności), obowiązkiem organu prawodawczego jest zastosować takie ograniczenie, które jest jak najmniejsze, ale niezbędne i wystarczające do osiągnięcia celu⁸⁹.

Dokonanie najlepszego wyboru jest w praktyce znacząco utrudnione, bowiem zazwyczaj to surowsze środki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności są najskuteczniejsze i najlepiej realizują cel prawotwórczy, a te mniej dolegliwe mogą okazać się nieefektywne. W związku z powyższymi trudnościami doktryna stoi na stanowisku, że ingerencja organu prawodawczego przy stosowaniu wymogu konieczności powinna obejmować jak najwęższy zakres podmiotowy, przedmiotowy, przestrzenny i czasowy. Ponadto należy kierować się elementami dodatkowymi, takimi jak uwarunkowania społeczne, historyczne, kulturowe czy ocena stopnia naruszenia i ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności przez zainteresowane jednostki⁹⁰.

Kryterium proporcjonalności *sensu stricto* (tzw. zakaz nadmiernej ingerencji) oznacza konieczność zachowania proporcji między ograniczeniem konstytucyjnej wolności lub prawa nałożonego przez organ prawodawczy w akcie prawotwórczym a celem prawotwórczym. Wymóg ten zostaje spełniony wówczas, gdy liczba zalet związanych z ograniczeniem konstytucyjnej wolności przekracza liczbę wad wynikających z jego wprowadzenia, co zmusza do rozważenia relacji zachodzących między środkiem a celem.

Dla lepszego zobrazowania tej kwestii warto zaznaczyć, że każda ingerencja organu prawodawczego związana z samym wydaniem aktu prawnego powoduje lub może powodować konflikt dwóch wartości: z jednej strony, tej leżącej u podstaw jakiegoś konkretnego prawa, a z drugiej – tych, których realizacja stanowi ingerencję w to prawo. Rozstrzygnięcia powyższego konfliktu dokonuje organ prawotwórczy, tworząc w akcie prawnym pewne ograniczenia, a tym samym „naruszając” jedną wartość kosztem drugiej. W momencie wprowadzania ograniczenia powinien się on kierować m.in. proporcjonalnością *sensu stricto*, żeby nie naruszyć zbyt (nieproporcjonalnie) jednej wartości kosztem drugiej. Ograniczając wartość, należy dążyć mimo wszystko do maksymalnej optymalizacji ich obu⁹¹.

Nie opracowano jednej uniwersalnej metody rozstrzygnięcia tego zagadnienia. Dokonując wagi wartości, organ powinien kierować się aksjologią z punktu widzenia konstytucyjnego porządku normatywnego obowiązującego w Polsce. Wartości wynikające z ustawy zasadniczej i ich konstytucyjne usystematyzowanie są punktem wyjścia do analizy wad i zalet ograniczeń praw i wolności jednostki. Jeżeli naruszana wartość jest silnie chroniona w Konstytucji RP, można ją ograniczyć tylko wtedy, gdy druga wartość jest chroniona silniej oraz realizuje konstytucyjne cele w wyższym stopniu. Gdy natomiast obie wartości są chronione w sposób podobny, należy jedną z nich odrzucić⁹².

89 Zob. tamże, s. 25–26.

90 Zob. K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 158–159.

91 Zob. m.in. J. Zakolska, *Zasada...*, s. 27–30.

92 Tamże.

2.2.4. Zakaz naruszania istoty wolności i praw

Ostatnią negatywną przesłanką ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych jest zakaz naruszania ich istoty. Jedyną normą prawną w międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka, która przewiduje tę przesłankę, jest art. 52 ust. 1 KPPUE, brzmiący: „wszelkie ograniczenia [...] muszą szanować istotę tych praw i wolności”. Przesłanka ta opiera się na ogólnym założeniu, że każda wolność i prawo zawierają pewne elementy, których naruszenie niweczy ich istotę.

W orzecznictwie TK pojęcie istoty wolności i praw rozumie się jako „pewne elementy podstawowe, których istnienie jest konieczną przesłanką zachowania przez to prawo lub wolność swej konstytucyjnej tożsamości”⁹³, czy też jako „pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro) wyodrębnione w ramach konkretnego prawa i wolności, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności”⁹⁴.

Na tle koncepcji istoty praw i wolności można wyróżnić trzy powtarzające się w orzecznictwie problemy dotyczące konkretyzacji ostatniej przesłanki z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Po pierwsze, pojawia się pytanie: jak formułować istotę praw i wolności? Czy należy ujmować ją zbiorczo dla pewnych rodzajów wolności, takich jak wolności polityczne lub ekonomiczne, czy indywidualnie dla każdej już skonkretyzowanej wolności, np. wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych? Jak się wydaje, wszystko przemawia za drugą interpretacją. Pierwsza z metod pozwalałaby na większą elastyczność, na możliwość określenia istoty w sposób bardzo szeroki, a niekoniecznie właściwy. Nie każda wolność należąca do zbioru wolności osobistych będzie miała taką samą istotę. Ponadto często nie można jednoznacznie określić, która wolność należy do której większej grupy wolności. Na przykład analizowana w poprzednim rozdziale wolność wypowiedzi może być traktowana zarówno jako wolność osobista, jak i wolność polityczna. Z tego powodu w orzecznictwie i doktrynie preferuje się metodę indywidualnego określania istoty prawa i wolności dla każdego zbioru⁹⁵.

Po drugie, można się zastanawiać, o istotę których praw i wolności chodzi w zakazie jej naruszania. Zachowując ciągłość analizy zagadnienia ograniczania konstytucyjnych praw i wolności, zasadne wydaje się stwierdzenie, że zakaz ten dotyczy praw i wolności zarówno konstytucyjnych, jak i pozakonstytucyjnych⁹⁶.

Po trzecie: czy definiując istotę konkretnego prawa lub wolności, należy określić ją w sposób absolutny (istota jest dla wolności lub prawa taka sama, niezależnie

93 Zob. wyrok TK z 17 lipca 1996 r., sygn. akt K 8/96, LEX nr 25750, Teza III.

94 Zob. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 47, Teza III.4.B.

95 Zob. m.in. M. Szydło, *Wolność...*, s. 245–246; K. Wojtyczek, *Granice...*, s. 203–205; L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania...*, s. 23–24; A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 236–238.

96 Por. m.in. L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania...*, s. 23–24; A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 236–238.

od stanu faktycznego), czy w sposób relatywny (istota jest dla wolności lub prawa różna i zależy od stanu faktycznego)? Zajęcie w tej sprawie zdecydowanego stanowiska przysparza trudności. Nie czyni tego ani zasadnicza większość doktryny, ani orzecznictwo konstytucyjne. Zamiast tego dostrzega się wady i zalety jednoznacznego opowiedzenia się za metodą absolutystyczną albo relatywną⁹⁷. Przyjęcie tej pierwszej oddawałoby sens zasady zakazu naruszania istoty prawa i wolności, bowiem ustanawiałoby jedną, nienaruszalną granicę, która byłaby owym „jądrem” wolności. Twarde stawianie granic konstytucyjnym wolnościom i prawom nie jest jednak bezpieczne z uwagi na nieustanny postęp społeczny i technologiczny i idącą za tym potencjalną zmianę charakteru danej wolności lub prawa. Ponadto sztywne ustalenie takiej istoty może prowadzić do krępowania orzecznictwa konstytucyjnego w przyszłości. Z kolei przyjęcie teorii relatywnej spowodowałoby utożsamienie zakazu naruszania istoty praw i wolności z zasadą proporcjonalności, a wówczas cały sens „zakazu” z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP uległby wypaczeniu.

Autor tego opracowania opowiada się bardziej za stanowiskiem relatywnym niż absolutystycznym. Znacząco aprobeuje je również A. Niżnik-Mucha. Stawia ona tezę, że ograniczając konstytucyjną wolność lub prawo, prawodawca nie można naruszyć ich istoty, a ingerencję w nią określa jako naruszenie podstawowego uprawnienia danego prawa lub wolności skutkujące co najmniej zniekształceniem jego konstytucyjnie wyznaczonej funkcji. Należy to rozpatrywać z perspektywy poszczególnych praw i wolności, a nie ograniczać się do samych teoretycznoprawnych konstatacjach. Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny, badając ustawowe regulacje pod kątem ich zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, bardzo rzadko odnosi się do „istoty wolności i praw”⁹⁸.

Ta opinia A. Niżnik-Muchy znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (z uwzględnieniem części faktycznej uzasadnienia, tj. poglądów zawartych w treści skarg konstytucyjnych lub w stanowiskach m.in. Marszałka Sejmu, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich). W przeważającej większości wyroków badających zgodność ustawowych regulacji ograniczających wolność wypowiedzi w debacie publicznej i wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych TK ogranicza się tylko do krótkiego stwierdzenia, że dana regulacja narusza istotę tej wolności albo jej nie narusza⁹⁹. Jedynym wyrokiem,

97 Zob. m.in. P. Żak, *Zasada proporcjonalności a istota praw podstawowych*, [w:] T. Pietrzykowski (red.), *W kręgu teorii prawa i zagadnień prawa europejskiego*, Sosnowiec 2007, s. 149–163; L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania...*, s. 23–24; A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 236–238.

98 Zob. A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania...*, s. 207, 234.

99 Zob. m.in. wyrok TK z 6 lipca 2011 r., sygn. akt P 12/09, LEX nr 963599; wyrok TK z 11 października 2006 r., sygn. akt P 3/06, LEX nr 210809; wyrok TK z 12 lutego 2015 r., sygn. akt SK 70/13, Dz.U. z 2015 r. poz. 234; wyrok TK z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 42/09, OTK-A 2011, Nr 10, poz. 118; wyrok TK z 11 maja 2016 r., sygn. akt SK 16/14, LEX nr 2038216; wyrok TK z 9 listopada 2010 r., sygn. akt K 13/07, OTK-A 2010, nr 9, poz. 98; wyrok TK z 12 maja 2008 r., sygn. akt SK 43/05, OTK-A 2008, nr 4, poz. 57; wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06, OTK-A 2006, Nr 9, poz. 128; wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, LEX nr 936458.

w którego uzasadnieniu bardziej szczegółowo poruszono kwestię istoty wolności wypowiedzi, jest ten z 21 września 2015 r., sygn. akt K 28/13, gdzie Trybunał stwierdził, że „istota wolności słowa nie została naruszona, ponieważ zaskarżona regulacja nie ogranicza debaty publicznej ani nie znosi swobody ekspresji, a jedynie – w odniesieniu do podmiotów szczególnie istotnych z punktu widzenia ustrojodawcy – wyklucza, a i to tylko w miejscach publicznych, pewne jej drastyczne formy”. Ponadto Marszałek Sejmu w wyjaśnieniu zajął stanowisko, że „kwestionowany przepis nie ingeruje w istotę wolności wypowiedzi, ponieważ nie znosi swobody ekspresji, a jedynie wyklucza pewne jej formy, w odniesieniu do określonych podmiotów; nie krępuje on więc swobodnej wymiany poglądów na tematy doniosłe społecznie ani nie wywołuje efektu mrożącego w debacie publicznej”.

W związku z tym, z uwagi na brak orzecznictwa w tym zakresie, dokładniejsze ustalenie, jak należy rozumieć istotę wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, nie jest możliwe. Można jedynie pokusić się o stwierdzenie, że istota tej wolności będzie związana z istotą wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym.

3. Klasyfikacja granic wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych

Granice wolności jednostki można rozpatrywać w zasadzie w dwóch ujęciach. W znaczeniu szerokim pojęcie to oznacza wszelkie czynniki o charakterze prawnym, jak i pozaprawnym, które wpływają na realizację danej wolności, natomiast w znaczeniu wąskim są to granice przewidziane przez prawo¹⁰⁰. Czynniki pozaprawne podzielimy na czynniki zewnętrzne, tzn. takie, na które nie ma się wpływu, np. wiatr zrywający plakaty wyborcze, oraz na czynniki wewnętrzne, tkwiące w samej jednostce, np. osoba z niepełnosprawnością mowy. Ponadto można wyróżnić także czynniki ekonomiczne, społeczne, rodzinne lub kulturowe (np. wyborca muzułmanin chcący wyrazić swoje poglądy polityczne poprzez namalowanie obrazu z wizerunkiem Mahometa¹⁰¹, wyborca chcący wyrazić swoje poglądy za pomocą reklamy wielkoformatowej, który nie ma środków finansowych na produkcję billboardu)¹⁰².

100 Zob. I. Pankiewicz, *Pojęcie i klasyfikacja granic praw człowieka*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2001, nr 48, s. 276. Zob. też: W. Lamentowicz, *O wolnościach i granicach*, [w:] F. Ryszka (red.), *Historia. Idee. Polityka. Księga dedykowana profesorowi Janowi Baszkiewiczowi*, Warszawa 1995, s. 396 i n.

101 W islamie istnieje zakaz przedstawiania wizerunku tego proroka.

102 Podobną systematykę odnoszącą się do wolności przemieszczania się wprowadza A. Krakau w pracy doktorskiej *Wolność przemieszczania się, jej ograniczenia i ochrona*, Łódź 2006, s. 168, niepubl.

Przedmiotem rozważań będą jedynie granice w znaczeniu wąskim – przewidziane przez konstytucyjny porządek prawny RP.

Po pierwsze, zgodnie z podziałem podstawowym¹⁰³, granice wszystkich praw i wolności jednostki dzielą się na: granice immanentne – wyznaczone przez znaczenie pojęć zawartych w normach prawnych określających daną wolność lub prawo, granice osobiste – związane z określeniem zakresu podmiotowego wolności lub prawa, i granice systemowe – wynikające z umiejscowienia danej granicy w systemie prawnym. Po drugie, można wyodrębnić granice charakterystyczne dla praw wolnościowych. Przybierają one postać zakazów określonych działań (mogą odnosić się albo do określonych kategorii osób i prowadzić do całkowitego lub częściowego pozbawienia ich wolności lub prawa, albo do wyznaczenia sposobu korzystania z nich) lub nakazów określonych działań (kiedy stanowią pewne utrudnienie w korzystaniu z wolności lub prawa). Po trzecie, granice mogą być oparte na kryterium podmiotowym i przedmiotowym. Dzielą się wtedy na: granice podmiotowe, odnoszące się do podmiotów, którym przysługuje wolność lub prawo, i granice przedmiotowe, związane z zakresem przedmiotowym wolności lub prawa i podlegające także węższemu podziałowi na: granice przedmiotowe *sensu stricto*, granice terytorialne (miejscowe), temporalne, przedmiotowe mieszane, tj. mające postać przedmiotowo-terytorialnych, przedmiotowo-temporalnych, terytorialno-temporalnych, oraz granice podmiotowo-przedmiotowe, które odnoszą się zarówno do podmiotów, którym przysługuje wolność lub prawo, jak i do zakresu przedmiotowego wolności lub prawa¹⁰⁴. Po czwarte, można dokonać podziału granic wolności i praw opartego na kryterium rodzaju normy prawnej¹⁰⁵. Wyróżnimy tu granice materialne – związane z pojęciem norm materialnych, które regulują pierwotne uprawnienia i obowiązki podmiotów prawa, oraz granice formalne – związane z pojęciem norm formalnych, które służą urzeczywistnianiu norm materialnych.

W przekonaniu autora książki, z uwagi na zasadnicze znaczenie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dla ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, najistotniejszy jest podział granic uwzględniający systematykę przesłanek dopuszczalności ograniczania wolności i praw jednostek z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Należą do nich:

- a) granice zależne od rodzaju aktu normatywnego, w jakim występują:
 - i) granice znajdujące się w Konstytucji RP;
 - ii) granice znajdujące się w umowach międzynarodowych ratyfikowanych w trybie „wielkiej” albo „dużej ratyfikacji”;
 - iii) granice znajdujące się w prawie wtórnym organizacji międzynarodowej, której Polska jest członkiem;

103 Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 388.

104 Por. K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 173–175.

105 Por. Z. Duniewska, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 128–129; A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975, s. 262.

- iv) granice znajdujące się w ustawach;
- v) granice znajdujące się w rozporządzeniach z mocą ustawy;
- vi) granice znajdujące się w umowach międzynarodowych ratyfikowanych w trybie „zwykłej” ratyfikacji;
- vii) granice znajdujące się w rozporządzeniach;
- viii) granice znajdujące się w aktach prawa miejscowego;
- ix) granice znajdujące się w regulaminach Sejmu i Senatu;
- x) granice znajdujące się w aktach normatywnych samorządu zawodowego i szkół wyższych;
- b) granice wynikające z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP:
 - i) granice ze względu na konieczność ochrony bezpieczeństwa publicznego;
 - ii) granice ze względu na konieczność ochrony porządku publicznego;
 - iii) granice ze względu na konieczność ochrony środowiska;
 - iv) granice ze względu na konieczność ochrony zdrowia;
 - v) granice ze względu na konieczność ochrony moralności publicznej;
 - vi) granice ze względu na konieczność ochrony wolności i praw innych osób;
- c) granice spełniające trzy kryteria zasady proporcjonalności (przydatności, niezbędności, proporcjonalności *sensu stricto*) albo granice niespełniające choć jednego z tych kryteriów;
- d) granice nienaruszające istoty wolności i praw albo granice naruszające tę istotę.

Z powyższego wywodu wynika, że klasyfikacja prawnych granic wolności i praw jednostki jest bardzo zróżnicowana. Ponieważ wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych jest rodzajem wolności wypowiedzi w rozumieniu ogólnym, należy spośród wszystkich granic wolności wypowiedzi wyodrębnić tylko te normy prawne, które ograniczają korzystanie z wolności wypowiedzi w okresie kampanijnym. Dla ustalenia powyższego zdecydowano się zastosować ten ostatni podział (nawiązujący do treści art. 31 Konstytucji RP) i w pierwszej kolejności wymienić tylko granice wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym znajdujące się w multcentrycznym systemie prawnym. Należą do nich:

1. Granice znajdujące się w Konstytucji RP
 - 1.1. Nakaz przestrzegania zasady demokratycznego państwa prawa przy realizacji wolności wypowiedzi (art. 2 Konstytucji RP)
 - 1.2. Nakaz przestrzegania zasady legalizmu przy realizacji wolności wypowiedzi (art. 7 Konstytucji RP)
 - 1.3. Nakaz poszanowania godności ludzkiej przy realizacji wolności wypowiedzi (art. 30 Konstytucji RP)
 - 1.4. Konstytucyjne wolności i prawa pozostające w konflikcie z wolnością wypowiedzi
 - 1.4.1. Prawo do ochrony zdrowia (art. 38 w zw. z art. 68 ust. 1 Konstytucji RP)
 - 1.4.2. Prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji RP)
 - 1.4.3. Prawo do wolności sumienia i wyznania (art. 53 ust. 1 Konstytucji RP)

- 1.5. Zakaz cenzury środków społecznego przekazu i koncesji pracy (art. 54 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP)
- 1.6. Możliwość nałożenia obowiązku koncesyjnego w drodze ustawy na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej (art. 54 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP)
- 1.7. Zasada neutralności politycznej w wypowiedziach niektórych organów państwa
 - 1.7.1. Sił Zbrojnych RP (art. 26 ust. 2 Konstytucji RP)
 - 1.7.2. Sędziów: Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, sądów wyjątkowych, Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu oraz sędziów będących członkami Krajowego Biura Wyborczego, okręgowych komisji wyborczych i rejonowych komisji wyborczych (art. 178 ust. 3, art. 195 ust. 3, art. 199 ust. 3 Konstytucji RP)
 - 1.7.3. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 3 Konstytucji RP)
 - 1.7.4. Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 3 Konstytucji RP)
 - 1.7.5. członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 214 ust. 2 Konstytucji RP)
 - 1.7.6. Prezesa Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 4 Konstytucji RP)
- 1.8. Upoważnienie do ograniczenia w ustawie wolności wypowiedzi w stanie wojennym i w stanie wyjątkowym (art. 233 ust. 1 Konstytucji RP)
2. Granice znajdujące się w umowach międzynarodowych ratyfikowanych w trybie „dużej” i „wielkiej” ratyfikacji
 - 2.1. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych
 - 2.1.1. Zakaz nadużycia praw w korzystaniu z wolności wypowiedzi (art. 5 MPPOiP)
 - 2.1.2. Wolności i prawa człowieka pozostające w konflikcie z wolnością wypowiedzi
 - 2.1.2.1. Prawo do ochrony zdrowia (art. 6 MPPOiP)
 - 2.1.2.2. Prawo do prywatności (art. 17 MPPOiP)
 - 2.1.2.3. Wolność sumienia i religii (art. 18 MPPOiP)
 - 2.1.3. Zakaz propagandy wojennej oraz popierania nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej w korzystaniu z wolności wypowiedzi (art. 20 MPPOiP)
 - 2.2. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności
 - 2.2.1. Wolności i prawa człowieka pozostające w konflikcie z wolnością wypowiedzi
 - 2.2.1.1. Prawo do ochrony zdrowia (art. 2 EKPCz)
 - 2.2.1.2. Prawo do prywatności (art. 8 EKPCz)
 - 2.2.1.3. Wolność sumienia i religii (art. 9 EKPCz)
 - 2.2.2. Zakaz nadużycia praw w korzystaniu z wolności wypowiedzi (art. 17 EKPCz)

- 2.3. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej
 - 2.3.1. Nakaz poszanowania godności ludzkiej przy realizacji wolności wypowiedzi (art. 1 KPPUE)
 - 2.3.2. Wolności i prawa człowieka pozostające w konflikcie z wolnością wypowiedzi
 - 2.3.2.1. Prawo do ochrony zdrowia (art. 2 KPPUE)
 - 2.3.2.2. Prawo do prywatności (art. 7 KPPUE)
 - 2.3.2.3. Wolność sumienia i religii (art. 10 KPPUE)
 - 2.3.3. Zakaz nadużycia praw w korzystaniu z wolności wypowiedzi (art. 54 KPPUE)
- 2.4. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r.¹⁰⁶
- 2.5. Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Warszawie dnia 18 maja 1992 r.¹⁰⁷
3. Granice znajdujące się w wiążącym prawie wtórnym organizacji międzynarodowej, której Polska jest członkiem
 - 3.1. Dyrektywa 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej¹⁰⁸
 - 3.2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych¹⁰⁹
 - 3.3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 235/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające instrument finansowy na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie¹¹⁰
 - 3.4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) Nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych¹¹¹
 - 3.5. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1093/2012/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie Europejskiego Roku Obywateli (2013)¹¹²
4. Granice znajdujące się w ustawach
 - 4.1. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej

¹⁰⁶ Dz.U. z 1992 r. nr. 14, poz. 56.

¹⁰⁷ Dz.U. z 1993 r. nr. 125, poz. 573.

¹⁰⁸ Dz.U. UE, L 376 z 27 grudnia 2006 r.

¹⁰⁹ Dz.U. UE, L 95 z 15 kwietnia 2010 r.

¹¹⁰ Dz.U. UE, L 077 z 15 marca 2014 r.

¹¹¹ Dz.U. UE, L 317 z 4 listopada 2014 r.

¹¹² Dz.U. UE, L 325 z 23 listopada 2012 r.

- 4.1.1. Możliwość wprowadzenia cenzury (art. 21 u.s.w.)
- 4.2. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym
 - 4.2.1. Możliwość wprowadzenia cenzury i kontroli (art. 20 u.s.wyj.)
- 4.3. Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka¹¹³
 - 4.3.1. Zasada neutralności politycznej w wypowiedziach Rzecznika Praw Dziecka (art. 7 ust. 3 pkt 3 ustawy o RPD)
- 4.4. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych¹¹⁴
 - 4.4.1. Zasada neutralności politycznej w wypowiedziach asesorów sądowych (art. 106j § 1 u.p.u.s.p.)
- 4.5. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze¹¹⁵
 - 4.5.1. Zasada neutralności politycznej w wypowiedziach prokuratorów i asesorów prokuratury (art. 97 § 1 u.p.p.)
- 4.6. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹¹⁶
 - 4.6.1. Zasada neutralności politycznej w wypowiedziach policjantów (art. 63 u.o.p.)
- 4.7. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu¹¹⁷
 - 4.7.1. Zasada neutralności politycznej w wypowiedziach funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (art. 81 ust. 1 ustawy o ABW i AW)
- 4.8. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹¹⁸
 - 4.8.1. Zasada neutralności politycznej w wypowiedziach funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (art. 73 ust. 2 ustawy o CBA)
- 4.9. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹¹⁹
 - 4.9.1. Zasada neutralności politycznej w wypowiedziach członków korpusu służby cywilnej (art. 78 ust. 1, 5 u.s.c.)
- 4.10. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy¹²⁰
 - 4.10.1. Cisza wyborcza (art. 107 k.w.)
 - 4.10.2. Zasada neutralności politycznej w wypowiedziach Szefa Krajowego Biura Wyborczego, pracowników KBW, funkcjonariuszy wyborczych i urzędników wyborczych (art. 166 § 4, 188 § 5 i art. 191b § 3 k.w.)
 - 4.10.3. Obowiązek przestrzegania zasad prowadzenia agitacji wyborczej

113 T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 922, ze zm.

114 T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 52, ze zm.

115 T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 740, ze zm.

116 T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 161, ze zm.

117 T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2387, ze zm.

118 T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921, ze zm.

119 T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1559, ze zm.

120 T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 684, ze zm.

- 4.10.3.1. Zakaz prowadzenia agitacji wyborczej w określonych miejscach (art. 108 k.w.)
- 4.10.3.2. Zakaz prowadzenia agitacji wyborczej w określonych formach (art. 106, art. 110, art. 116–122 k.w.)
- 4.10.3.3. Zakaz prowadzenia agitacji wyborczej o określonej treści (art. 111 k.w.)
- 4.10.4. Przestępstwo udzielenia lub przyjmowania korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za zbieranie lub złożenie podpisu pod zgłoszeniem listy kandydatów lub kandydata (art. 497 k.w.)
- 4.10.5. Wykroczenia
 - 4.10.5.1. Agitacja wyborcza sprzeczna z ustawą (art. 494 k.w.)
 - 4.10.5.2. Umieszczanie plakatów, haseł wyborczych i podobnych treści w sposób sprzeczny z ustawą (art. 495 k.w.)
- 4.11. Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe¹²¹
 - 4.11.1. Obowiązek prasy do:
 - 4.11.1.1. Rzetelnego informowania społeczeństwa (art. 1, 6 p.p.)
 - 4.11.1.2. Przestrzegania zasad związanych z opublikowaniem niektórych komunikatów i ogłoszeń (art. 34–36 p.p.)
 - 4.11.2. Przepisy nakładające obowiązki na dziennikarzy (art. 10 ust. 1, art. 12 ust. 1, art. 13 ust. 1, art. 15 p.p.)
 - 4.11.3. Instytucja sprostowania prasowego (art. 31a–33, 52 p.p.)
- 4.12. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji¹²²
 - 4.12.1. Zakaz propagowania określonych treści przez radiofonię i telewizję (art. 18 u.r.i.t.)
 - 4.12.2. Obowiązek publicznej radiofonii i telewizji do rzetelnego informowania społeczeństwa (art. 21 ust. 1 – ust. 2 pkt 1 ustawy o radiofonii i telewizji)
 - 4.12.3. Obowiązek uzyskania decyzji koncesyjnej na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych dostarczających informacji (art. 33 w zw. z art. 36 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1 u.r.i.t.)
 - 4.12.4. Uprawnienia koncesyjno-kontrolne Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 10, art. 38 u.r.i.t.)
- 4.13. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹²³
 - 4.13.1. Zasady ogólne postępowania koncesyjnego (art. 37 i n. tej ustawy)
- 4.14. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹²⁴
 - 4.14.1. Ochrona dóbr osobistych (art. 23 w zw. z art. 24 k.c.)
- 4.15. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego¹²⁵

121 T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1914 ze zm.

122 T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 361, ze zm.

123 T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

124 T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.

125 T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.

- 4.15.1. Postępowanie w sprawie naruszeń dóbr osobistych (art. 15–424¹⁴, art. 755 § 2, art. 1049 k.p.c.)
- 4.16. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks karny¹²⁶
 - 4.16.1. Nawoływanie do wszczęcia wojny napastniczej (art. 117 § 3 k.k.)
 - 4.16.2. Groźba bezprawna (art. 119 k.k.)
 - 4.16.3. Nawoływanie do popełnienia niektórych przestępstw przeciwko pokojowi, ludzkości, wojennych lub pochwalanie ich popełnienia (art. 126a k.k.)
 - 4.16.4. Znieważenie Narodu lub Rzeczypospolitej Polskiej (art. 133 k.k.)
 - 4.16.5. Znieważenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 135 § 2 k.k.)
 - 4.16.6. Znieważenie przedstawiciela obcego państwa (art. 136 § 3 i 4 k.k.)
 - 4.16.7. Znieważenie znaków państwowych RP lub państwa obcego (art. 137 k.k.)
 - 4.16.8. Groźba karalna (art. 190 k.k.)
 - 4.16.9. Stalking (art. 190a § 1 k.k.)
 - 4.16.10. Obraza uczuć religijnych (art. 196 k.k.)
 - 4.16.11. Propagowanie zachowań o charakterze pedofilskim (art. 200b k.k.)
 - 4.16.12. Znęcanie się psychiczne (art. 207 k.k.)
 - 4.16.13. Zniesławienie (art. 212 k.k.)
 - 4.16.14. Zniewaga (art. 216 k.k.)
 - 4.16.15. Wymuszenie przy zastosowaniu groźby bezprawnej (art. 224 k.k.)
 - 4.16.16. Znieważenie funkcjonariusza lub konstytucyjny organ państwa (art. 226 k.k.)
 - 4.16.17. Wywieranie wpływu na czynności urzędowe sądu przy zastosowaniu groźby bezprawnej (art. 232 k.k.)
 - 4.16.18. Fałszywe zeznania (art. 233 k.k.)
 - 4.16.19. Fałszywe oskarżenia (art. 234 k.k.)
 - 4.16.20. Rozpowszechnianie wiadomości (art. 241 k.k.)
 - 4.16.21. Zmuszanie świadka poprzez stosowanie groźby bezprawnej (art. 245 k.k.)
 - 4.16.22. Znęcanie się psychiczne nad osobą pozbawioną wolności (art. 247 k.k.)
 - 4.16.23. Nawoływanie i pochwalanie przestępstwa (art. 255 k.k.)
 - 4.16.24. Rozpowszechnianie treści mogących ułatwić popełnienie przestępstwa (art. 255a k.k.)
 - 4.16.25. Propagowanie faszyzmu i totalitaryzmu (art. 256 k.k.)
 - 4.16.26. Zniewaga na podłożu rasistowskim (art. 257 k.k.)
 - 4.16.27. Tajemnica państwowa i tajemnica służbowa (art. 265, art. 266 k.k.)
 - 4.16.28. Zmuszenie przełożonego przy zastosowaniu groźby bezprawnej (art. 346 k.k.)
 - 4.16.29. Znieważenie przełożonego (art. 347 k.k.)

¹²⁶ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1950, ze zm.

- 4.16.30. Poniżanie i znieważanie podwładnego (art. 350 k.k.)
- 4.16.31. Znęcanie się psychiczne nad podwładnym (art. 352 k.k.)
- 4.17. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń¹²⁷
 - 4.17.1. Lekceważenie Narodu i Państwa (art. 49 k.wyk.)
 - 4.17.2. Zakłócenie porządku (art. 51 k.wyk.)
 - 4.17.3. Nawoływanie do przestępstwa (art. 52a k.wyk.)
 - 4.17.4. Naruszenie przepisów porządkowych (art. 54 k.wyk.)
 - 4.17.5. Nielegalne ogłoszenia (art. 63a k.wyk.)
 - 4.17.6. Umieszczanie reklamy z naruszeniem warunków jej sytuowania (art. 63b k.wyk.)
 - 4.17.7. Uszkodzenie ogłoszenia (art. 67 k.wyk.)
 - 4.17.8. Złośliwe niepokojenie (art. 107 k.wyk.)
 - 4.17.9. Nieobyczajny wybryk (art. 140 k.wyk.)
 - 4.17.10. Nieprzyzwoite napisy (art. 141 k.wyk.)
- 4.18. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego¹²⁸
 - 4.18.1. Postępowanie w sprawach o przestępstwa sankcjonujące pewnego rodzaju wypowiedzi w kampaniach wyborczych
 - 4.18.1.1. W sprawach o przestępstwa publicznoskargowe (art. 10 i n. k.p.k.)
 - 4.18.1.2. W sprawach o przestępstwa prywatnoskargowe (art. 485–499 k.p.k.)
- 4.19. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹²⁹
 - 4.19.1. Postępowanie w sprawach o wykroczenia sankcjonujące pewnego rodzaju wypowiedzi w kampaniach wyborczych (art. 8 k.p.w.)
- 4.20. Ustawa z dnia 19 grudnia 1998. r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu¹³⁰
 - 4.20.1. Postępowanie o naruszenie dóbr osobistych w postaci dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i narodu Polskiego (art. 53o–53q ustawy o IPN)
 - 4.20.1.1. Przestępstwo zaprzeczania wbrew faktom zbrodni popełnianych na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich i innych narodowości (art. 55 ustawy o IPN)
- 4.21. Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹³¹
 - 4.21.1. Obowiązek stosowania się do regulaminu świadczenia usług drogą elektroniczną (art. 8 u.ś.u.d.e.)

127 T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 821, ze zm.

128 T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1987, ze zm.

129 T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1120, ze zm.

130 T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1882, ze zm.

131 T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 123, ze zm.

5. Granice znajdujące się w rozporządzeniach z mocą ustawy (brak, ponieważ na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. Prezydent RP nie wydał nigdy takiego aktu prawnego)
6. Granice znajdujące się w umowach międzynarodowych ratyfikowanych w trybie „zwykłej” ratyfikacji – w teorii wolność wypowiedzi może podlegać w tych aktach prawnych ograniczeniu (poprzez uszczegółowienie lub doprecyzowanie), ale w praktyce większość umów dotyczących kwestii wolności słowa zawiera normy potwierdzające współpracę w przyszłości, a nie normy zakazujące pewnych rodzajów wypowiedzi (zob. np. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy w dziedzinie informacji podpisana w Kijowie dnia 19 września 2008 r.¹³² albo Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy w dziedzinie informatyzacji podpisana w Warszawie dnia 11 kwietnia 2005 r.¹³³)
7. Granice znajdujące się w rozporządzeniach
 - 7.1. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 24 kwietnia 2003 r. w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych¹³⁴
 - 7.2. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków lokowania produktów¹³⁵
 - 7.3. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania debat przez Telewizję Polską Spółkę Akcyjną¹³⁶
 - 7.4. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie czasu oraz ramowego podziału czasu przeznaczonego na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji wyborczych, trybu postępowania dotyczącego podziału czasu, zakresu rejestracji oraz sposobu przygotowania i emisji audycji wyborczych w programach publicznej radiofonii i telewizji¹³⁷
 - 7.5. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie trybu postępowania w sprawach nieodpłatnego przedstawiania w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych informacji, wyjaśnień i komunikatów Państwowej Komisji

132 T.j. M.P. z 2009 r. nr 23, poz. 303.

133 T.j. M.P. z 2007 r. nr 80, poz. 849.

134 Dz.U. z 2003 r. nr 75, poz. 679.

135 Dz.U. z 2011 r. nr 161, poz. 977.

136 Dz.U. z 2011 r. nr 146, poz. 878.

137 Dz.U. z 2011 r. nr 154, poz. 915.

- Wyborczej oraz komisarzy wyborczych związanych z zarządzonymi wyborami oraz obowiązującymi w danych wyborach przepisami prawnymi¹³⁸
- 7.6. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie zasad i sposobu łącznego prowadzenia kampanii wyborczej w programach radiowych i telewizyjnych przez komitety wyborcze uprawnione do rozpowszechniania audycji wyborczych w wyborach do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej¹³⁹
8. Granice znajdujące się w przykładowych aktach prawa miejscowego
- 8.1. Zarządzenie Nr 11/2015 Wójta Gminy Korycin z dnia 2 marca 2015r. w sprawie zapewnienia bezpłatnego umieszczenia urzędowych obwieszczeń wyborczych i plakatów wszystkich komitetów wyborczych oraz podania wykazu tych miejsc do publicznej wiadomości¹⁴⁰
- 8.2. Zarządzenie Nr 2357/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie usunięcia plakatów i haseł wyborczych oraz urzędzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia agitacji wyborczej w wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴¹
- 8.3. Zarządzenie Nr 5059/VII/16 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 23 grudnia 2016 r. w sprawie określenia miejsc na terenie miasta Łodzi przeznaczonych do bezpłatnego plakatowania¹⁴²
9. Granice znajdujące się w regulaminach Sejmu i Senatu
- 9.1. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴³
- 9.1.1. Utajnienie posiedzenia Sejmu (art. 172 ust. 2, ust. 3 RegSejm)
- 9.1.2. Procedura wykluczenia posła z posiedzenia Sejmu (art. 175 RegSejm)
- 9.1.3. Limit czasowy przemówień posłów (art. 180 RegSejm)
- 9.1.4. Limit w zadawaniu pytań posłom (art. 182, 183 RegSejm)
- 9.1.5. Limit oświadczenia poselskiego (art. 185 RegSejm)
- 9.2. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu¹⁴⁴
- 9.2.1. Utajnienie posiedzenia Senatu (art. 36 RegSen)

138 Dz.U. z 2011 r. nr. 154, poz. 916.

139 Dz.U. z 2011 r. nr. 154, poz. 917.

140 Online: bip.ug.korycin.wrotapodlasia.pl/Zarz/Zarz_Wojta_organ_wyk_2014_2018/ZARZADZENIE_NR_11_2015.html?m=contact (dostęp: 10.03.2017).

141 Online: bip.uml.lodz.pl/samorzad/akty-prawne-i-projekty-aktow-prawnych/akty-prawne/?tx_edgelegalacts_legalacts%5BlegalAct%5D=37231&tx_edgelegalacts_legalacts%5Baction%5D=show&tx_edgelegalacts_legalacts%5Bcontroller%5D=LegalAct (dostęp: 10.03.2018).

142 Online: bip.uml.lodz.pl/samorzad/akty-prawne-i-projekty-aktow-prawnych/akty-prawne/?tx_edgelegalacts_legalacts%5BlegalAct%5D=40506&tx_edgelegalacts_legalacts%5Baction%5D=show&tx_edgelegalacts_legalacts%5Bcontroller%5D=LegalAct (dostęp: 10.03.2018).

143 T.j. M.P. z 2019 r. poz. 1028.

144 T.j. M.P. z 2018 r. poz. 846.

- 9.2.2. Odebranie senatorowi głosu (art. 44 ust. 7 RegSen)
- 9.2.3. Limit czasowy przemówień senatorskich (art. 46 RegSen)
- 9.2.4. Limit oświadczenia senatorskiego (art. 49 RegSen)
- 10. Granice znajdujące się w aktach normatywnych samorządu zawodowego i szkół wyższych
 - 10.1. Uchwała Nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r. w sprawie Kodeksu Etyki Radcy Prawnego¹⁴⁵
 - 10.1.1. Zachowanie tajemnicy zawodowej (art. 15 i n. KERP)
 - 10.1.2. Obowiązek zachowania w swoich wystąpieniach umiaru i taktu, zakaz świadomego podawania informacji nieprawdziwych (art. 38 KERP)
 - 10.2. Obwieszczenie Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 14 grudnia 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu (Kodeks etyki adwokackiej)¹⁴⁶
 - 10.2.1. Zachowanie tajemnicy zawodowej (§ 19 KERP)
 - 10.2.2. Odpowiedzialność za formę i treść pism procesowych (§ 14 KEA)
 - 10.2.3. Obowiązek zachowania umiaru, współmierności i oględności w wypowiedziach (§ 17 KEA)
 - 10.3. Uchwała Nadzwyczajnego II Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 14 grudnia 1991 r. w sprawie Kodeksu Etyki Lekarskiej¹⁴⁷
 - 10.3.1. Obowiązek życzliwego i kulturalnego traktowania pacjenta przez lekarza (art. 13 KEL *a contrario*)
 - 10.3.2. Tajemnica lekarska (art. 24–29 KEL)
 - 10.4. Uchwała Uczelnianej Rady Samorządu Doktorantów Uniwersytetu Łódzkiego z dnia 5 września 2017 r. w sprawie zmian w Kodeksie etyki doktoranta¹⁴⁸
 - 10.4.1. Obowiązek kierowania się zasadami moralności, sumienności i rzetelności w rozpowszechnianych wynikach badań (§ 1–3 KED).

W ocenie autora, zdecydowana większość z wymienionych powyżej granic spełnia pozostałe warunki z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹⁴⁹, a więc jest konieczna w demokratycznym państwie dla zapewnienia jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego (np. art. 226 k.k.), ochrony środowiska lub zdrowia i moralności publicznej (np. art. 118 u.r.i.t.) czy wolności i praw innych osób (np. art. 23, 24 k.c.). Co więcej, żadna z tych granic nie narusza istoty wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych.

145 Online: oirpkoszalin.pl/pdf-1/KERP-2014.pdf (dostęp: 11.03.2018).

146 Online: www.adwokatura.zgora.pl/wp-content/uploads/2013/11/Zbior-Zasad-Etyki-i-Godnosci-Zawodu.pdf (dostęp: 11.03.2018).

147 Online: www.nil.org.pl/__data/assets/rtf_file/0011/8021/uchwala_-_Kodeks_Etyki_Lekarskiej.rtf (dostęp: 11.03.2018).

148 Online: doktoranci.uni.lodz.pl/?page_id=188 (dostęp: 11.03.2018).

149 Ewentualne zastrzeżenia co do ustawowych granic wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych przedstawiono w rozdziałach IV i V.

Poprzedni kształt niektórych z tych ograniczeń wolności wypowiedzi wskazywał w ocenie Trybunału na niezgodność z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Co prawda wydano w takich sprawach niewiele wyroków (osiem, w tym tylko jeden dotyczący bezpośrednio wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych), ale orzecznictwo TK było dość spójne. W pięciu z ośmiu wyroków TK orzekł, że badany przepis jest zgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. spełnia wszelkie warunki dopuszczalności wymienione w tej regulacji. Tym samym stwierdził, że np. art. 212 § 1 i 2 k.k.¹⁵⁰, art. 135 § 2 k.k.¹⁵¹, art. 226 § 1 k.k.¹⁵², art. 256 § 1 k.k.¹⁵³ oraz art. 49 § 1 k.wyk.¹⁵⁴ nie są niezgodne z omawianą regulacją konstytucyjną. W dwóch z ośmiu wyroków Trybunał Konstytucyjny uznał, że badany przepis jest częściowo niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W wyroku z 11 października 2006 r. o sygn. akt P 3/06 orzekł, że art. 226 § 1 k.k. jest niezgodny z klauzulą ograniczającą tylko w zakresie, w jakim penalizuje znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej dokonane niepublicznie lub publicznie, ale nie podczas pełnienia funkcji służbowych. Trybunał określił, że to ograniczenie w przywołanym zakresie „nie odpowiada względem proporcjonalności i może prowadzić do naruszenia wolności debaty publicznej”. Z kolei w wyroku z 12 maja 2008 r. o sygn. akt SK 43/05 orzeczono, że art. 213 § 2 k.k. jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP tylko w części obejmującej zwrot „służący obronie społecznie uzasadnionego interesu”, gdy zarzut dotyczy postępowania osób pełniących funkcje publicznie. Trybunał jasno też stwierdził, że to ograniczenie w przywołanym zakresie jest „nieproporcjonalną ingerencją w wolność słowa”. W ostatnim z ośmiu wyroków (z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11) Trybunał orzekł całkowitą niezgodność art. 110 § 4 k.w. (zakaz umieszczania plakatów i haseł wyborczych o powierzchni większej niż 2 m²) w zw. z art. 495 § 1 pkt 4 k.w. (wykroczenie polegające na umieszczaniu plakatów i haseł wyborczych o powierzchni większej niż 2 m²) oraz art. 119 § 1 k.w. (zakaz rozpowszechniania odpłatnych ogłoszeń wyborczych w programach radiowych i telewizyjnych) z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ze względu na to, że, jak skonstatował, „nie można wskazać wartości, spośród określonych w tym przepisie, którym mogłoby zagrażać korzystanie w czasie kampanii wyborczej z wielkopowierzchniowych plakatów czy haseł lub odpłatne rozpowszechnianie wyborczych audycji radiowych lub telewizyjnych. Z pewnością zakaz ich stosowania nie jest konieczny dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej ani wolności i praw innych osób”¹⁵⁵.

Z tak określonej listy granic wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym, które są zgodne z klauzulą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, można wyodrębnić granice

150 Zob. wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06, OTK-A 2006, Nr 9, poz. 128.

151 Zob. wyrok TK z 6 lipca 2011 r., sygn. akt P 12/09, LEX nr 963599.

152 Zob. wyrok TK z 12 lutego 2015 r., sygn. akt SK 70/13.

153 Zob. wyrok TK z 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 65/12.

154 Zob. wyrok TK z 21 września 2015 r., sygn. akt K 28/13.

155 Zob. także K. Skotnicki, *Glosa do wyroku TK z 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1 (108), s. 125–126.

wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych rozumianej w sposób najszerzy, tj. jako przysługującej każdej jednostce wolności do uzewnętrzniania swoich myśli w okresie od dnia ogłoszenia przez właściwy organ aktu o zarządzeniu wyborów do 24 godzin przed dniem głosowania. Są nimi granice z pkt. 4.10.3.–4.10.5., 7.3., 7.4., 7.6. i 8.1. Poprzestanie na tak „literalnym” podziale świadczyłoby o tym, że pozostałych granic wymienionych w punktach 1–10 nie uznaje się za odnoszące się do wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, co byłoby niewłaściwe, ponieważ w okresie tym granice wolności słowa – chociażby nieodnoszące się bezpośrednio do tego okresu – nadal obowiązują. Dlatego zasadnym wydaje się zastosowanie innego podziału granic wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym, który – zdaniem autora książki – wygląda następująco:

1) Granice wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym:

- a) mające szczególne znaczenie dla kampanii wyborczych;
- b) mające marginalne znaczenie dla kampanii wyborczych;
- c) niemogące być granicami dla wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych.

2) Granice wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych.

Granice wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym mające szczególne znaczenie dla kampanii wyborczych (1a) oraz granice wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym niemające dla kampanii szczególnego znaczenia (1b) łączy to, że obowiązują one podczas okresu kampanijnego (od dnia ogłoszenia przez właściwy organ aktu o zarządzeniu wyborów do 24 godzin przed dniem głosowania) oraz poza tym okresem (przed dniem ogłoszenia przez właściwy organ aktu o zarządzeniu wyborów oraz od 24 godzin przed dniem głosowania). Jedyną odróżniającą je cechą jest to, że te pierwsze mają znaczenie dla okresu kampanijnego, czyli są w praktyce często przekraczane przez jej uczestników, wiążą się z obligatoryjnymi elementami kampanii albo z wąską definicją wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, którą zaproponowano w pierwszym rozdziale. Tytułem przykładu można podać więc granice w postaci zniewagi (art. 212 k.k.), zniesławienia (art. 216 k.k.) czy też obowiązku neutralności politycznej w wypowiedziach niektórych organów państwa (np. art. 227 ust. 4 Konstytucji RP lub art. 7 ust. 3 pkt 3 ustawy o RPD).

Z kolei granice wolności wypowiedzi o marginalnym znaczeniu dla kampanii wyborczych (1b) cechuje to, że w tylko w teorii (lub niezwykle rzadko w praktyce) mogą stanowić granice dla wypowiedzi formułowanych w tym okresie, a to z uwagi na fakt, że żaden z kandydatów, licząc na uzyskanie pozytywnego wyniku w wyborach, nie wprowadzałby takich treści do swojego programu wyborczego. Za takie można uznać na przykład przestępstwo wywierania wpływu na czynności urzędowe sądu przy zastosowaniu groźby bezprawnej (art. 232 k.k.), które – nawet popełnione podczas kampanii wyborczej i w związku z nią – dotyczy bardziej kwestii wolności wypowiedzi w sądzie, albo też przestępstwo nawoływania do wojny napastniczej (art. 117 § 3 k.k.), z uwagi na fakt, że w praktyce rzadko się zdarza by wypowiedzi o takiej treści pojawiały się w przestrzeni kampanijnej.

Z kolei za granice wolności wypowiedzi niemogące być granicami dla wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych (1c) można uznać te normy, które nie obowiązują w okresie kampanijnym. Za przykład takiej granicy można uznać upoważnienie do ograniczenia w ustawie wolności wypowiedzi w stanie wojennym i w stanie wyjątkowym, a także wprowadzenie cenzury i kontroli. Jak nadmieniono na początku tego rozdziału, w sytuacji stanów nadzwyczajnych kampania wyborcza nie może być prowadzona, a więc wolność wypowiedzi w tym okresie nie ma zastosowania. Dodatkowo, jako przykład granicy 1c, można wymienić art. 107 k.w., zakazujący agitacji wyborczej już po zakończeniu czasu trwania samej kampanii (w dniu głosowania oraz 24 godziny przed tym dniem) – w trakcie tzw. ciszy wyborczej.

Do granic wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych (2) można zaliczyć tylko takie, które obowiązują w ściśle określonym okresie kampanii wyborczych, a nie przed ich rozpoczęciem lub po ich zakończeniu.

Rozdział IV

Ogólne granice wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych

Granice wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym mające szczególne znaczenie dla kampanii wyborczych obowiązują podczas okresu kampanijnego (od dnia ogłoszenia przez właściwy organ aktu o zarządzeniu wyborów do 24 godzin przed dniem głosowania) oraz poza tym okresem (przed dniem ogłoszenia przez właściwy organ aktu o zarządzeniu wyborów oraz od 24 godzin przed dniem głosowania). Zasadniczą cechą odróżniającą je od pozostałych granic wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym jest to, że mimo ich obowiązywania w każdym czasie, kampania wyborcza jest okresem, w którym zyskują szczególne znaczenie. Kampanie wyborcze są bowiem czasem wzmożonej aktywności politycznej jej uczestników, nastawionych na nakłanianie wyborców do określonych decyzji wyborczych. Ponadto na szczególne znaczenie tego okresu wpływa fakt, że kandydaci nie mogą liczyć na stałość sympatii elektoratu i właściwie każdorazowo muszą zabiegać o poparcie, tym bardziej że o wyniku głosowania decydują z założenia wyborcy niezdecydowani i wahający się¹.

Granice te należy nazwać w skrócie *ogólnymi granicami wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych* – termin *ogólne* wskazuje, że chodzi przede wszystkim o granice wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym, natomiast *dookreślenie w kampaniach wyborczych* wskazuje na to, że wolność wypowiedzi w znaczeniu ogólnym zyskuje na szczególnym znaczeniu w kampaniach wyborczych.

W celu analizy ogólnych granic wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych zdecydowano z przedstawionego w rozdziale III podziału granic wybrać te, które zyskują na szczególnym znaczeniu dla kampanii wyborczych. Przyporządkowano te granice do szerszych konstytucyjnych wartości, silnie związanych z okresem kampanii wyborczej, a mianowicie do godności, bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób. Taki podział determinuje strukturę tego rozdziału.

1 Zob. np. W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańsk 2005, s. 31.

1. Godność

Godność ludzka (gr. *axioma*, łac. *dignitas humana*) jest elementarnym pojęciem obecnym w kulturze europejskiej opartej na filozofii greckiej i judeochrześcijańskiej². Wyraża ono cywilizacyjny aksjomat, zgodnie z którym każdy człowiek posiada swoją wewnętrzną niezbywalną wartość, niezależną od cech osobniczych lub własnych zachowań, niezbywalną, jakościowo odmienną od innych bytów. Dzięki niej człowieczeństwo uznaje się za najwyższą wartość oraz za konieczny i wystarczający warunek osobowej i podmiotowej egzystencji każdego człowieka³. Godność była traktowana jako wartość pozanormatywna i ponadnormatywna. Proces jej pozytywizacji rozpoczął się po II wojnie światowej, co zaowocowało wprowadzeniem tego pojęcia do międzynarodowych aktów praw człowieka⁴, konstytucji europejskich⁵, w tym także do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku⁶.

W tej ostatniej godność została wymieniona *explicite* w trzech miejscach: w preambule, w art. 30 i w art. 233. Odwołujący do niej fragment preambuły brzmi: „Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności

- 2 Szerzej na temat godności w ujęciu filozoficzno-historycznym, zob. m.in. J. Bucińska, *Godność człowieka jako podstawowa wartość porządku prawnego*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2001, nr 2/3, s. 35–41; M. Zdyb, *Godność człowieka w świetle art. 30 Konstytucji RP*, [w:] W. Lis, A. Balicki (red.), *Normatywny wymiar godności człowieka*, Lublin 2012, s. 45–50.
- 3 Zob. m.in. L. Bosek, *Art. 30*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: art. 1–86, Warszawa 2016, s. 752 i n.; M. Chmaj, *Konstytucyjna zasada godności człowieka i praktyka jej stosowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Dylematy praw człowieka*, Toruń 2008, s. 35, za: K. Complak, *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 49–51.
- 4 Szerzej na temat godności w aktach międzynarodowego prawa człowieka, zob. np. M. Chmaj, *Konstytucyjna...*, s. 36–40; J. Sobczak, *Godność człowieka i pacjenta*, [w:] T. Maksymiuk, J. Skrzypczak (red.), *Polska polityka zdrowotna a akcesja Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej*, Poznań 2006, s. 9–12.
- 5 L. Bosek w komentarzu do Konstytucji RP dokonał analizy wszystkich konstytucji europejskich i stwierdził, że do idei godności odwołuje się każdy system prawny, jednakże w zasadniczej większości konstytucji godność została wskazana *explicite* w przepisach, z wyjątkiem: Rumunii, Słowacji, Słowenii, Szwecji, Węgier (godność wskazano *implicite* w przepisach), Irlandii (godność występuje tylko w preambule), Francji i Wielkiej Brytanii (godność została zdekodowana w orzecznictwie), zob. L. Bosek, *Art. 30...*, s. 752 i n.).
- 6 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm. Konstytucja ta jest pierwszą polską konstytucją, która zawarła w treści postanowienia w zakresie godności ludzkiej. Przedtem zasada ochrony godności człowieka została wprowadzona w krąg zasad i wartości podstawowych bezpośrednio na podstawie zasady demokratycznego państwa prawnego i ratyfikowanych przez Polskę aktów prawa międzynarodowego (zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *Godność człowieka w Konstytucji RP i konstytucjach innych państw*, „Studia Prawnicze KUL” 2010, nr 1, s. 65, za: F. Rymarz, *Zasada ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 6, s. 6).

człowieka”. Zgodnie z art. 30 przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Z kolei w myśl art. 233 Konstytucji RP ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać wolności i praw określonych w art. 30.

Artykuł 30 Konstytucji RP jest główną normą konstytucyjną określającą ideę godności ludzkiej. W systematyce konstytucyjnej godność wchodzi w skład katalogu praw i wolności, jednak z uwagi na to, że wskazano ją w artykule otwierającym rozdział „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, a także w podrozdziale „Zasady ogólne”, można przyjąć, że została ona niejako „wyjęta przed nawias”⁷. W konsekwencji wolności i prawa muszą być stosowane w sposób, który służy godności. Jeśli chodzi o wzajemne relacje wskazanych przepisów konstytucyjnych, art. 30 jest rozwinięciem deklaratywnego wezwania z preambuły, a art. 233 stanowi potwierdzenie, że godność ludzka jest niederogowalna – nawet w sytuacji stanu nadzwyczajnego⁸.

Z powyższego wynika zatem, że godność ludzka stanowi podstawę systemu aksjologicznego Konstytucji RP i w konsekwencji całego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Warto na tej podstawie stwierdzić za M. Zdybem, że art. 30 Konstytucji RP określa godność ludzką jako „metanormę”. Stwierdza on, że godność jest z jednej strony normą prawną, a z drugiej wartością ponadkonstytucyjną, ponadpaństwową i przedpaństwową. Stanowi to imperatyw moralny, nakazujący jej zabezpieczenie w sferze prawa pisanego⁹. Nawet sama wykładnia językowa art. 30 Konstytucji RP pozwala stwierdzić, że o godności człowieka można mówić w kilku znaczeniach.

Po pierwsze, godność to źródło praw oraz wolności człowieka i obywatela¹⁰. Jest to odwołanie do praw naturalnych, zgodnie z którymi człowiek, zyskując godność, zyskuje jednocześnie wolności i prawa, jakie się z nią wiążą. Niewątpliwym tego przykładem jest wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych¹¹. Po drugie, godność stanowi wartość przyrodzoną i niezbywalną. Jej „przyrodzoność” określa

7 Takim zwrotem posłużyła się H. Zięba-Załucka, *Godność człowieka i jej ochrona wobec działań administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001, s. 495.

8 Zob. np. W. Lis, *Poszanowanie godności człowieka w kontekście swobody wypowiedzi*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Dylematy...*, s. 166–171.

9 M. Zdyb, *Godność człowieka w świetle art. 30 Konstytucji RP*, [w:] W. Lis, A. Balicki (red.), *Normatywny...*, s. 53.

10 Jak podkreślają G. Kryszewski i K. Prokop, źródłem konstytucyjnych praw i wolności nie jest wola prawodawcy (ustrojodawcy), lecz właśnie godność ludzka (zob. G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia polskiej konstytucji*, Warszawa 2017, s. 226). Zob. też G. Kryszewski, *Axiology of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 6, s. 228 i nast.

11 Szerszą analizę prawnonaturalnego rodowodu wolności wypowiedzi przeprowadzono w pierwszym rozdziale.

chwila nabycia przez człowieka godności, tj. moment urodzenia. Tym samym godność nabywa się z samego faktu stania się człowiekiem i w konsekwencji posiadają ją wszyscy bez wyjątku. „Niezbывальность” natomiast oznacza, że godność jest przypisana człowiekowi na całe życie, od momentu urodzenia do śmierci, ponieważ nie można się jej zrzec ani zbyć, tak jak nie można utracić człowieczeństwa. Pozwala to w konsekwencji stwierdzić truistycznie, że w kampaniach wyborczych godność posiadają wszyscy ich uczestnicy będący jednocześnie osobami fizycznymi, przez cały czas jej trwania. Po trzecie, godność jest wartością nienaruszalną. Po czwarte, poszanowanie i ochrona godności ludzkiej są obowiązkiem władzy publicznej¹², co obejmuje wszystkie organy państwa, które muszą nie tylko szanować, ale i chronić godność człowieka. Wiąże się to z powinnością reagowania na każde naruszenie bądź ograniczanie godności.

Z perspektywy tematu monografii to nieomówiona w poprzednim akapicie „nienaruszalność” stanowi najistotniejszą cechę godności ludzkiej w kontekście rozważań na temat granic wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Przy jej omawianiu należy najpierw rozróżnić dwa pojęcia – godności osobowej oraz godności osobistej¹³, albowiem nienaruszalność będzie dotyczyła tylko tej pierwszej¹⁴. Godność osobowa to godność w znaczeniu art. 30 Konstytucji RP i oznacza, że nikt ani nic nie może pozbawić człowieka godności. Natomiast godność osobista (zwana także osobowościową) wiąże się z prawem osobistości, które obejmuje wartości życia konkretnego człowieka określające jego pozycję w społeczeństwie. W przeciwieństwie do godności osobowej nie jest to wartość wrodzona i niezbywalna, człowiek poprzez swoją postawę i uczynki „wypracowuje” kształt przysługującej mu godności osobowościowej. To, co także różni godność osobową od godności osobistej, to skala jej ochrony. Godność osobowa podlega najwyższej ochronie konstytucyjnej, której podstawą prawną jest art. 30 Konstytucji RP, natomiast godność osobista, mimo że ma swoje oczywiste oparcie także w przepisach Konstytucji, podlega ochronie głównie poprzez ustawy szczególne, a zwłaszcza te chroniące dobra osobiste. G. Kryszewski i P. Prokop wprost wskazują, że „konceptję godności osobistej należy rozpatrywać przede wszystkim w kontekście prawa do ochrony czci i dobrego imienia”¹⁵. Nienaruszalność godności ludzkiej jest więc zarówno jej cechą, jak i konstytucyjną ochroną¹⁶.

W strukturze art. 30 Konstytucji RP wyeksponowano nienaruszalność godności osobowej. Tym samym ustanawia się *expressis verbis* powszechny i bezwzględny

12 Zob. m.in. L. Bosek, *Art. 30...*, s. 722–751; L. Garlicki, *Art. 47*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II: *Art. 30–86*, Warszawa 2016, s. 27–54.

13 W dalszej części książki nie posługiwano się pojęciami godności osobowej i godności osobistej. Termin *godność* będzie zawsze oznaczał godność osobową, a godność osobista będzie określana słowem *część*.

14 Zob. np. zdanie odrębne sędziego M. Safjana od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r., P 10/06, OTK-A 2006, Nr 9, poz. 128.

15 Zob. G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia...*, s. 227.

16 Zob. np. L. Bosek, *Art. 30...*, s. 741–742.

zakaz naruszania godności ludzkiej. Powszechność oznacza, że adresatem tej normy jest każdy podmiot, zarówno indywidualny, jak i zbiorowy. W kontekście kampanii wyborczych oznacza to, że żaden uczestnik kampanii nie może naruszać godności osobowej innego uczestnika. Z kolei bezwzględność oznacza, że od zakazu naruszania godności nie ma żadnych wyjątków. Że do naruszenia może dojść, ale samo w sobie jest ono nielegalne¹⁷. W utrwalonym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny również przyjmuje, że „zakaz naruszania godności ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich, natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności został nałożony na władze publiczne państwa”¹⁸. Zakaz ten określa się także jako „normę-barierę” albo „przedmiotowy zakaz konstytucyjny”. Nie podlega on uchyleniu ani osłabieniu przez zasadę proporcjonalności¹⁹ z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i jest z nią „niepołączalny”²⁰.

Godność ludzka w kampaniach wyborczych jest także przedmiotem zainteresowania społeczności międzynarodowej, czego dowodem są liczne do niej odwołania obecne w niewiążących dokumentach międzynarodowych poświęconych wyborom. W Kodeksie postępowania dla partii politycznych w kampanii wyborczej z 1999 r.²¹ do godności odwołuje się art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1, w którym stwierdza się, że każda jednostka stosująca przepisy Kodeksu (tj. partia polityczna, kandydaci, koalicje partyjne, ruchy polityczne, przywódcy polityczni, urzędnicy, członkowie partii i inne jednostki) zobowiązana jest do uczestnictwa w kampanii wyborczej przebiegającej w stosownej i spokojnej atmosferze oraz do nienaruszania godności przysługującej wszystkim uczestnikom. Podobne zasady znajdują się także w niektórych kodeksach postępowania podczas kampanii wyborczych w różnych państwach na świecie, takich jak: Kodeks postępowania dla partii politycznych podczas wyborów w Ghanie²², Kodeks postępowania dla partii politycznych i konkurujących ze sobą kandydatów w Pakistanie²³, Etyczno-wyborcze

17 Tak określił nienaruszalność M. Granat w: *Godność człowieka art. 30 Konstytucji RP jako wartość i norma prawna*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 8, s. 17.

18 Zob. m.in. następujące wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 11 kwietnia 2011 r., K 11/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 54; z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010, Nr 2, poz. 15; z 9 lipca 2009 r., SK 48/05, OTK-A 2009, Nr 7, poz. 108; z 30 października 2006 r., P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128; z 7 lutego 2005 r., SK 49/03, OTK-A 2005, nr 2, poz. 13.

19 Zob. L. Bosek, *Prawo podstawowe do godności ludzkiej w Konstytucji RP*, [w:] W. Wróbel, P. Kardas, T. Sroka (red.), *Państwo i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, Warszawa 2012, s. 94.

20 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 lipca 2009 r., SK 48/05, OTK-A 2009, Nr 7, poz. 108.

21 Zob. *Code of Conduct for Political Parties. Campaigning in Democratic Election*, online: www.idea.int/publications/coc_campaigning (dostęp: 15.01.2018), opracowany przez Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 1999. Kodeks ten zawiera minimum standardów, których należy przestrzegać podczas kampanii wyborczych w każdym państwie demokratycznym.

22 Zob. *The Code of Conduct for Political Parties in Ghana for Public Elections*, [w:] G.S. Goodwin-Gill, *Codes of Conduct for Elections*, Geneva 1998, s. 124–125.

23 Zob. *Pakistan: Code of Conduct for The Political Parties and Contesting Candidates: General Elections 1997*, [w:] G.S. Goodwin-Gill, *Codes...*, s. 89–90.

zobowiązanie do „sprawiedliwości i wolności” w Panamie²⁴, Kodeks etycznego postępowania dla partii politycznych w wyborach w Kirgizji²⁵, Kodeks postępowania w wyborach w Angoli²⁶ czy Wytyczne dla mediów i partii politycznych w Gujanie²⁷. Z kolei w chorwackim wyborczym kodeksie etyki z 2007 r. godność została wymieniona w preambule jako jedna z wartości, której respektowanie gwarantuje zapewnienie uczciwych i wolnych wyborów do chorwackiego parlamentu²⁸. Można więc wysnuć wniosek, że do godności bezpośrednio odwołują się kodeksy etyki tych państw, które nie spełniają demokratycznych standardów w procesie wyborczym na poziomie takim jak państwa Unii Europejskiej (wyjątek: Chorwacja) albo Stany Zjednoczone.

Podsumowując, godność traktowana jest jako granica wolności wypowiedzi mająca szczególne znaczenie w kampaniach wyborczych. Jako metanorma przysługuje każdemu uczestnikowi kampanii wyborczych. Gwarantowana jest zarówno przez Konstytucję, jak i akty międzynarodowego systemu praw człowieka, a także przez inne dokumenty międzynarodowe, które łączą wprost obowiązek jej ochrony z kampanią wyborczą. Jednak godność, jako granica wolności wypowiedzi, nie wpływa na to, czy należy przyznać szerszy zakres ochrony wolności wypowiedzi podczas kampanii wyborczych. Konstytucyjna skala ochrony godności jest stała i niezmienna. Jako norma prawna nie ma ona żadnej konkurencji z konstytucyjnymi wolnościami i prawami człowieka. Jak zasadnie stwierdził Trybunał Konstytucyjny, godność ludzka zawsze musi „wygrać” z innymi normami konstytucyjnymi, ponieważ znajduje się „poza rachunkiem z innymi wolnościami lub prawami”²⁹. Gdyby hipotetycznie przeprowadzić test proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w odniesieniu do art. 30 Konstytucji RP, okazałoby się, że inne prawo lub wolność mogłyby wpływać na kształt godności ludzkiej i ją ograniczać – co byłoby niedopuszczalne. Można stąd wysnuć wniosek, że niezależnie od tego, jakie prawo czy wolność przeciwstawimy godności ludzkiej, czy to wolność wypowiedzi w znaczeniu ogólnym, czy w kampaniach wyborczych – godność przeważa zawsze i bezwarunkowo.

24 Zob. *Panama: Commitment of Santa Maria La Antigua: Ethical Electoral Commitment „Justice and Peace”*, [w:] G.S. Goodwin-Gill, *Codes...*, s. 89–90.

25 Zob. *Code of Ethical Conduct of Political Parties in Elections in the Kyrgyz Republic*, online: aceproject.org/ero-en/regions/asia/KG/kyrgyzstan-code-of-ethical-conduct-of-political/view (dostęp: 3.04.2018), s. 2.

26 Zob. *Article 2 of Resolution No 10/05 Code of Electoral Conduct*, online: aceproject.org/ero-en/regions/africa/AO/Resolution%20No%2010%2005%20-%20Code%20of%20Electoral%20Conduct.pdf/view (dostęp: 3.04.2018).

27 Zob. *Guyana: Contextual Background – Guidelines for Media and Political Parties*, [w:] G.S. Goodwin-Gill, *Codes...*, s. 126–127.

28 Zob. *Croatian Electoral Code of Ethics of 6 November 2007*, online: aceproject.org/ero-en/regions/europe/HR/croatia-electoral-code-of-ethics/view (dostęp: 3.04.2018), s. 1.

29 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 kwietnia 2011 r., K 11/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 54.

2. Bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny

Konieczność ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego może uzasadniać ingerencję w wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych w trzech przypadkach: ze względu na konieczność zapewnienia efektywnego i niezakłóconego funkcjonowania władzy publicznej; ze względu na obowiązek mediów do rzetelnego informowania społeczeństwa; ze względu na zakaz posługiwania się mową nienawiści.

2.1. Efektywne i niezakłócone funkcjonowanie władzy publicznej

Efektywne i niezakłócone funkcjonowanie władzy publicznej jest korelatem co najmniej dwóch wartości konstytucyjnych, tj. zasady zaufania obywateli do państwa oraz zasady praworządności. Zasada zaufania obywateli do państwa to element demokratycznego państwa prawa w rozumieniu art. 2 Konstytucji RP. Chroni ona jednostki przed nieuzasadnioną ingerencją władzy państwowej i tym samym stanowi oparcie dla wszelkich relacji na linii państwo–obywatele. Z kolei zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wszystkie organy władzy publicznej muszą kierować się zasadą legalizmu (wymóg działania na podstawie prawa) oraz zasadą praworządności (wymóg przestrzegania prawa). Pojęcie władzy publicznej i organów władzy publicznej na gruncie Konstytucji należy rozumieć szeroko. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Z kolei organ władzy publicznej oznacza instytucję, strukturę organizacyjną lub jednostkę władzy publicznej. Termin ten obejmuje wszelkie organy ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze³⁰. Podmioty wchodzące w skład tych struktur określa się jako „funkcjonariuszy publicznych”³¹.

30 Zob. np. P. Tuleja, Art. 7, [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. I, s. 301 i n.

31 Zgodnie z artykułem 115 § 11 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1950, ze zm.) funkcjonariusz publiczny to: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator, radny, sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadzrędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie, pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

Rozważając kwestię efektywnego i niezakłóconego funkcjonowania władzy publicznej jako granicy wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, należy stwierdzić, że na gruncie polskiego ustawodawstwa można wyróżnić dwa przejawy tak określonego funkcjonowania władzy, które w szczególny sposób ograniczają tę wolność, tj. konieczność ochrony autorytetu „organów związanych z wyborami”³² przed wypowiedziami oraz konieczność zachowania neutralności politycznej organów państwa w formułowanych wypowiedziach.

2.1.1. Ochrona autorytetu organów związanych z wyborami

R. Tkacz, posługując się terminem *organy związane z wyborami*, dzieli je na dwa rodzaje: na „organy, w kompetencji których jest podejmowanie określonych decyzji dotyczących wyborów”, oraz na „organy odpowiedzialne za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów” (tzw. organy wyborcze)³³. Do pierwszej grupy zaliczyć można m.in. Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Prezesa Rady Ministrów, niektórych ministrów, wojewodów, sejmiki wojewódzkie, rady powiatu, rady gminy (miasta), wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Do drugiej grupy należą komisje wyborcze wszystkich szczebli, komisarze wyborczy oraz urzędnicy wyborczy. Organy wyborcze można określić jako organy, które utworzono przede wszystkim po to, by przygotowywały i przeprowadzały wszystkie wskazane w ustawie wybory, lub też jedynie po to, by przygotowały i przeprowadziły konkretne wybory danego rodzaju i w tym celu wyposażono je w kompetencje do podejmowania określonych czynności wyborczych³⁴, a w przypadku urzędników wyborczych – do zapewnienia sprawnego funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych. W skład organów wyborczych wchodzi: sędziowie będący członkami Państwowej Komisji Wyborczej (art. 157 Kodeksu wyborczego³⁵), Szef i pracownicy Krajowego Biura Wyborczego (art. 188 k.w.), komisarze wyborczy (art. 166 k.w.), sędziowie wchodzący w skład okręgowych komisji wyborczych (art. 170 k.w.), sędziowie wchodzący w skład rejonowych komisji wyborczych (art. 174 k.w.), wyborcy wchodzący w skład terytorialnych komisji wyborczych (art. 178 k.w.), wyborcy wchodzący w skład obwodowych komisji wyborczych (art. 182 k.w.), urzędnicy wyborczy (art. 191a k.w.).

Bezwzględna konieczność ochrony autorytetu organów związanych z wyborami wiąże się przede wszystkim z samym sprawowaniem przez nie funkcji. System prawny nie może tolerować sytuacji, w której podejmowane przez ten organ

32 Termin *organ związany z wyborami* został wprowadzony przez R. Tkacza, zob. R. Tkacz, *Organy wyborcze – funkcje, zadania oraz pozycja prawnoustrojowa*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj, *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, t. I, Warszawa 2016, s. 104.

33 Zob. tenże, *Organy wyborcze...*, s. 104–105.

34 Zob. np. A. Sokala, *Organ wyborczy*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 95; A. Kisielewicz, *Art. 152*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa 2014, s. 151–152.

35 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 15, ze zm.).

działania byłyby paraliżowane albo nawet osłabiane przez wypowiedzi znieważające ze strony pozostałych uczestników kampanii wyborczych³⁶. W kampaniach wzmocnienie ochrony autorytetu organów państwa kosztem zmniejszenia ochrony wolności wypowiedzi przysługującej pozostałym jej uczestnikom wydaje się usprawiedliwione potrzebą efektywnego i niezakłóconego sprawowania funkcji przez organy państwa związane z wyborami. Według M. Chmaja samo istnienie tych organów traktuje się jako pewien element zasady wolnych wyborów³⁷. Z kolei J. Buczkowski uważa wykonywaną przez nie działalność za gwarancję zabezpieczającą realizację zasady wolnych wyborów, która pozwala na przeprowadzenie całego procesu wyborczego bez przeszkód, umożliwia swobodę wyrażania woli przez wyborców oraz sprzyja występowaniu rywalizacji kandydatów reprezentujących różne opcje światopoglądowe³⁸.

Zasadnicze ustawowe granice wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych ze względu na ochronę autorytetu organów związanych z wyborami wyznaczają przestępstwa: art. 135 § 2 k.k., sankcjonujący publiczne znieważanie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, art. 226 § 1 k.k., sankcjonujący znieważanie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej podczas pełnienia obowiązków służbowych i w związku z nim, oraz art. 226 § 2 k.k., sankcjonujący publiczne znieważanie lub poniżanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej³⁹.

Tym samym każda wypowiedź znieważająca kierowana do organów, w których kompetencji leży podejmowanie określonych decyzji dotyczących wyborów, będzie podlegała powyższym ograniczeniom. Znieważenie Prezydenta RP będzie sankcjonowane poprzez art. 135 § 2 k.k., znieważenie Prezesa Rady Ministrów – poprzez art. 226 § 2 k.k., a znieważenie Marszałka Sejmu, ministrów, wojewodów, sejmiki wojewódzkie, rady powiatu, rady gminy (miasta), wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) – poprzez art. 226 § 1 k.k.⁴⁰ Każda wypowiedź kierowana

36 Zob. np. wyrok TK z: 11 października 2006 r., P 3/06, OTK-A 2006, Nr 9, poz. 121; 15 lutego 2015 r., SK 70/13, OTK-A 2015, Nr 2, poz. 14; wyr. TK z 6 lipca 2011 r., P 12/09, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 51.

37 Zob. M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja)*, Warszawa 1999, s. 75.

38 Zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 221.

39 Warto wskazać, że prawo federalne Stanów Zjednoczonych nie zawiera prawnokarnej regulacji sankcjonującej zniesławienie organu państwa, głowy państwa ani funkcjonariusza publicznego. Co więcej, D. Mijatovic wskazuje, że od 1964 r. 41 z 50 stanów znacząco osłabiło lub całkowicie abrogowało takie regulacje z prawa stanowego. Zob. D. Mijatovic, *Defamation and Insult Laws in the OSCE Region. A Comparative Study*, online: www.osce.org/fom/303181, s. 251 (dostęp: 1.04.2018).

40 Do konstytucyjnych organów z art. 226 § 2 k.k. za J. Lachowskim zalicza się tutaj tylko Sejm, Senat, Radę Ministrów, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu (zob. J. Lachowski, Art. 226, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II: *Komentarz do artykułów 222–316*, Legalis.el/2017, Teza B.3.

do organów wyborczych będzie również podlegała takim ograniczeniom. Niewątpliwie podmioty wchodzące w skład struktur tych organów mogą być uznane za funkcjonariuszy publicznych (mimo niewskazania ich wprost w art. 115 § 13 k.k.), do których nawiązują powyższe przepisy prawnokarne. W przypadku osób wchodzących w skład terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych taką ochronę gwarantuje art. 154 § 5 k.w., zgodnie z którym korzystają one z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych i jako tacy ponoszą odpowiedzialność. Z kolei to, że zarówno Szefa, jak i pracowników Krajowego Biura Wyborczego oraz komisarzy wyborczych i urzędników wyborczych należy uznać za funkcjonariuszy publicznych, można wywieść chociażby z treści art. 166 § 1 w związku z art. 167 § 2a k.w., według których komisarz wyborczy jest pełnomocnikiem PKW oraz zwierzchnikiem urzędników wyborczych, art. 188 § 2 k.w., według którego Szef Krajowego Biura Wyborczego jest kierownikiem urzędu, albo z art. 190 § 3 k.w., zgodnie z którym do Szefa Krajowego Biura Wyborczego stosuje się przepisy dotyczące osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, a także z art. 191d § 2 k.w., według którego Szef KBW odwołuje urzędników wyborczych przed upływem kadencji w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonywania obowiązków. Jeśli chodzi o pozostałe organy wyborcze (Państwową Komisję Wyborczą oraz okręgowe i rejonowe komisje wyborcze), to w ich skład mogą zostać powołani sędziowie, którzy są wymienieni wprost w art. 115 § 13 k.k. Sędziowie pełnią funkcję w organach wyborczych niezależnie od sprawowanego urzędu sędziego. Pracując jako „funkcjonariusze wyborczy”, nie pozbawiają się statusu i uprawnień sędziowskich z wyjątkiem niezależności sędziowskiej⁴¹.

Podsumowując, wypowiedź znieważająca formułowana w kampaniach wyborczych kierowana do wszystkich organów związanych z wyborami będzie podlegała ograniczeniom związanym z ich autorytetem. Co więcej, dla wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych szczególne znaczenie mają organy, w których kompetencji leży podejmowanie określonych decyzji dotyczących wyborów. Wynika to z faktu, że te organy i wchodzący w ich skład funkcjonariusze publiczni są jednocześnie aktorami politycznymi i stają się bardzo często adresatami wypowiedzi formułowanych podczas kampanii wyborczych z uwagi na funkcję, którą pełnią. Nie można jednak powiedzieć tego samego o organach wyborczych, które nie powodują aż tak dużego zainteresowania w społeczeństwie. Kwestie budzące zainteresowanie w zakresie czynności wykonywanych przez organy wyborcze dotyczą najczęściej działań niezwiązanych z wolnością wyrażania poglądów w kampanii wyborczej⁴².

Przedstawiciele tych organów – np. posłowie (w tym Marszałek Sejmu jako poseł w myśl art. 110 ust. 1 Konstytucji RP), senatorowie, ministrowie, sędziowie to funkcjonariusze publiczni i ochrania ich art. 226 § 1 k.k.

41 Por. A. Kisielewicz, *Art. 152*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy...*, s. 152.

42 Opóźnienie Państwowej Komisji Wyborczej w ustaleniu i ogłoszeniu wyników głosowania i wyników wyborów samorządowych w 2014 r. stało się obiektem żartów wyrażanych

W ocenie autora prawnokarna ochrona wszystkich organów związanych z wyborami jest konieczna. Bezkarne obrażanie funkcjonariuszy – konkretnych jednostek wchodzących w skład organów państwa, może prowadzić do zakłócenia przebiegu realizacji zadań samych jednostek (aspekt mikro), co osłabi także sprawowanie władzy publicznej przez organy (aspekt makro). Wymaga jednak podkreślenia, że przyznanie kwalifikowanej ochrony organom państwa przed wypowiedziami znieważającymi uzasadnione jest ich autorytetem rozumianym jako efektywne i niezakłócone wykonywanie władzy publicznej, a nie ich autorytetem rozumianym jako „społeczne poważanie”, „status”⁴³. W tym zakresie należy powołać się na zdanie odrębne sędziego TK P. Tulei od wyroku o sygn. akt P 12/09, w którym poddał krytyce stanowisko Trybunału w przedmiocie prawnokarnej ochrony Prezydenta RP. P. Tuleja uważa, że traktowanie Prezydenta RP jako „szczególnego” funkcjonariusza publicznego naruszałoby zasady dobra wspólnego i przyznawałoby nadmierną ochronę statusu jednej jednostce kosztem wolności wypowiedzi innych osób⁴⁴. Podobnie wypowiada się w tym zakresie L. Gardocki, który uważa, że nadmierna ochrona tego organu państwa prowadzi do sztucznego podtrzymywania autorytetu jednej instytucji. Takie działanie charakterystyczne jest dla społeczeństw niedemokratycznych – autorytarnych i totalitarnych, gdzie władza ucieka się do pewnej „tabuizacji samej siebie, swych organów, instytucji i symboli”⁴⁵. Podobnie konstatuje W. Kulesza, który stwierdza, że „Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego, jednak państwo to nie on”⁴⁶.

Warto także zauważyć, że amerykański system prawny całkowicie zasadnie odznacza się wysokim progiem tolerancji w stosunku do wypowiedzi kierowanych pod adresem organów państwa. Precedensowe orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych w sprawie *New York Times Co. v. Sullivan*⁴⁷ dało początek pewnemu standardowi, zgodnie z którym zasądzenie odszkodowania za zniesławienie urzędnika (ang. *public official*) jest możliwe tylko wtedy, gdy: zniesławienie wiąże się z wykonywaniem przez niego obowiązków urzędowych (1), wypowiadającemu się można przypisać tzw. zły zamiar (ang. *actual malice*), który oznacza „świadomą nieprawdę albo godzenie się z tym, że informacja przedstawiona jest nieprawdziwa” (2), wypowiedź nie może nastąpić tylko z wyniku niedbalstwa (3),

przez internautów w formie memów, zob. <http://www.tvp.info/17689377/wybory-okiem-internautow-zobaczcie-najlepsze-memy-foto> (dostęp: 19.01.2018).

43 Zob. odmiennie wyrok TK z 6 lipca 2011 r., P 12/09, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 51. Trybunał Konstytucyjny uzasadnił surowe ograniczenie wolności wypowiedzi w stosunku do Prezydenta RP m.in. jego szczególną pozycją w państwie.

44 Zdanie odrębne sędziego P. Tulei do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 lipca 2011 r., sygn. akt P 12/09, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 51.

45 Zob. L. Gardocki, *Europejskie standardy wolności wypowiedzi a polskie prawo karne*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3, s. 26.

46 Zob. W. Kulesza, Art. 135, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. I: *Komentarz do artykułów 117–221*, Legalis.el/2017, Teza I.3.

47 Zob. *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).

wypowiedź nie może być opinią (4). Powołując się na powyższe, J. Hilden twierdzi, że publikacja zniesławiająca prezydenta Busha, zarzucająca mu powrót do alkoholizmu po 20 latach trzeźwości, jest „surowym oskarżeniem, ale niezależnie od jej prawdziwości, jest konieczną ceną przysługiwania wolności wypowiedzi”⁴⁸. Z kolei J. Skrzydło w tym kontekście przytacza stan faktyczny będący podstawą wyroku w sprawie *Watts v. United States*⁴⁹, gdzie uczestnik demonstracji powiedział m.in.: „Chciałbym, aby pierwszą osobą, która znajdzie się w zasięgu mojej broni, był Prezydent Lyndon Baines Johnson”. Sąd Najwyższy USA uznał, że co prawda treść wypowiedzi była prymitywna i pełna agresji, ale nie można jej potraktować serio w kontekście, w jakim została wygłoszona⁵⁰.

2.1.2. Neutralność polityczna organów państwa

Terminy *osoba neutralna politycznie* i *osoba apolityczna* oznaczają według *Słownika języka polskiego* osobę niebiorącą udziału w życiu politycznym, nieinteresującą się polityką⁵¹. Z kolei według doktryny *apolityczność* to neutralność polityczna zakładająca, że osoby pełniące pewne funkcje w państwie nie mogą być w swoim działaniu determinowane przekonaniem politycznymi, religijnymi, ideologicznymi, interesami partyjnymi ani grupowymi itd. Niektóre stanowiska wymagają obiektywizmu i zdystansowania. Apolityczność należy rozumieć także jako sprawowanie funkcji wolne od gry politycznej i tym samym od jakiegokolwiek partii, opcji politycznej, ideologii, religii, determinant i uwarunkowań⁵². Neutralność polityczna wiąże się też z konstytucyjną zasadą równości wszystkich obywateli wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Zobowiązuje ona wszystkie organy państwa do niestosowania w swych działaniach żadnych preferencji religijnych, rasowych czy politycznych⁵³.

W kampaniach wyborczych neutralności politycznej w formułowanych wypowiedziach wymaga się nie tylko w stosunku do organów związanych z wyborami, ale od wszystkich organów państwowych. Wymóg ten jest jednym z przejawów wolności rywalizacji wyborczej – elementu zasady wolnych wyborów. Podczas kampanii wyborczej wymaga się od wszystkich organów władzy publicznej stworzenia atmosfery sprzyjającej uczciwej, zrównoważonej i pokojowej walce wyborczej, bez faworyzowania pewnych partii lub kandydatów, a dyskryminowania pozostałych. Jako wyjątkowo naganne wymienia się: wywieranie presji na media celem przedstawiania w pozytywnym świetle pewnych kandydatów, a w negatywnym ich oponentów, wykorzystywanie przez kandydata aktualnie zajmowanej w strukturach władzy

48 Zob. J. Hilden, *If the President Is Libeled, Can He Sue? Should He?*, online: supreme.findlaw.com/legal-commentary/if-the-president-is-libeled-can-he-sue-should-he.html (dostęp: 4.04.2018).

49 Zob. *Watts v. United States*, 394 U.S. 705 (1969).

50 Zob. J. Skrzydło, *Wolność słowa w orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Analiza porównawcza*, Toruń 2013, s. 450–451.

51 Zob. hasło: *apolityczny*, online: sjp.pwn.pl/slowniki/apolityczny.html (dostęp: 28.12.2017).

52 Zob. m.in. J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 17.

53 Zob. np. B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998, s. 49.

publicznej pozycji i promowanie siebie w okresie przedwyborczym, wykorzystywanie sił zbrojnych podczas prowadzenia kampanii wyborczej⁵⁴.

Wymóg apolityczności w wypowiedziach w trakcie kampanii wyborczych formułowany jest odmiennie w odniesieniu do różnych organów państwa, dlatego nie da się dokonać jego miarodajnej oceny bez analizy poszczególnych regulacji⁵⁵.

Zasadę apolityczności w wypowiedziach sędziów⁵⁶ Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych i wyjątkowych można wywieść pośrednio z art. 178 ust. 3 Konstytucji RP, a w stosunku do sędziów Trybunału Konstytucyjnego z art. 195 ust. 3 Konstytucji RP, które stanowią, że sędziowie nie mogą należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z powyższego wprost wynika gwarancja niezawisłości sędziowskiej, tj. zakazu prowadzenia działalności publicznej przez sędziów, który obejmuje zarówno działalność polityczną, jak i kampanijną. Przedstawiciele doktryny zgodnie uważają, że sędzia nie może zdradzać swoich przekonań politycznych, brać czynnego udziału w debacie politycznej, angażować się w kampanię wyborczą, prowadzić agitacji wyborczej, deklarować publicznie przynależności do określonej religii i powinien w ogóle ograniczyć swoją aktywność w życiu publicznym do minimum, tak żeby nie naruszyć innych konstytucyjnych zasad: niezależności sądów i niezawisłości sędziów⁵⁷. W tym kontekście warto doprecyzować, że

54 Zob. *Good Commonwealth Electoral Practice. A Working Document*, London 1997, zasada 28 za: G. Kryseń, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 211–213. Kodeks Dobrej Praktyki Wyborczej Państw Brytyjskiej Wspólnoty Narodów nie jest międzynarodowym dokumentem o charakterze wiążącym, ale ustanawia pewne standardy w zakresie kampanii wyborczej, które są na tyle uniwersalne, że mogą mieć zastosowanie także w polskich realiach kampanijnych. Zob. tenże, *Standardy rywalizacji wyborczej w wyborach parlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2007, s. 48–49.

55 Zob. np. M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 24.

56 Choć w Stanach Zjednoczonych od zawsze wymagało się od sędziów ścisłego przestrzegania konstytucyjnych praw oraz nieulegania impulsom i politycznym kaprysom (zob. D.K. Stott, *Zero-Sum Judicial Elections: Balancing Free Speech and Impartiality Through Recusal Reform*, „Brigham Young University Law Review” 2009, nr 2, s. 484), to obecnie, w części stanów (Alaska, Illinois, Luizjana, Nowy Meksyk, Pensylwania, Teksas oraz Wirginia Zachodnia) obowiązuje partyjny system wybierania sędziów (ang. *partisan election*). Polega on na tym, że sędziów sądów wszystkich szczebli stanowych wybiera się w wyborach powszechnych według zasad zbliżonych do innych wyborów, z tą różnicą, że na kartach do głosowania wskazuje się na przynależność polityczną/partijną kandydata. Ponadto niektóre regulacje prawne zakazujące sędziom wyrażania poglądów politycznych podczas kampanii wyborczych zostały w takich wyborach uznane za niezgodne z Konstytucją Stanów Zjednoczonych (np. Minnesota Code of Judicial Conduct Canon na mocy orzeczenia Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z 27 czerwca 2002 r., *Republican Party of Minnesota v. White*, 536 U.S. 765 2002). Zob. szerzej na ten temat: L.A. Graglia, *Restrictions on Judicial Election Campaign Speech: Silencing Criticism of Liberal Activism*, [w:] E.F. Paul, F.D. Miller Jr., J. Paul (red.), *Freedom of Speech*, Cambridge 2002, s. 148 i n.

57 Zob. m.in. L. Garlicki, *Nota do art. 178 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2007, s. 22–23; A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza*

norma o podobnej treści nie została sformułowana w konstytucyjnych przepisach regulujących Trybunał Stanu. Jednak z uwagi na fakt, że zakaz przynależności do partii politycznej i prowadzenia działalności publicznej jest gwarancją niezawisłości sędziów, a niezawisłość została sędziom Trybunału Stanu przyznana (art. 199 ust. 3 Konstytucji RP), wydaje się, że ich również obejmuje neutralność polityczna podczas kampanii wyborczych. Nie zmienia to faktu, że sama pozycja sędziów Trybunału Stanu jest mniej chroniona niż pozostałych sędziów, choćby z uwagi na brak gwarancji niezawisłości⁵⁸. Wydaje się również, że wymogiem apolityczności są objęci sędziowie należący do organów wyborczych z racji samego statusu sędziowskiego. Można więc wysnuć wniosek, że neutralność polityczną w wypowiedziach formułowanych podczas kampanii wyborczych muszą zachować także organy wyborcze, w skład których wchodzi sędziowie, tj. PKW, okręgowe komisje wyborcze oraz rejonowe komisje wyborcze.

Zasadę apolityczności w wypowiedziach organów kontroli państwowej i związanej z nimi ochrony można wywieść z przepisów konstytucyjnych: Prezes Najwyższej Izby Kontroli nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu (art. 205 ust. 3 Konstytucji RP), Rzecznik Praw Obywatelskich nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu (art. 209 ust. 3 Konstytucji RP), Rzecznik Praw Dziecka nie może prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu (art. 72 Konstytucji RP w zw. z art. 7 ust. 3 pkt 3 ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka⁵⁹), członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie może należeć do partii politycznej, związku-u zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji (art. 214 ust. 2 Konstytucji RP), a Prezes Narodowego Banku Polskiego nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością jego urzędu (art. 227 ust. 4 Konstytucji RP).

Cechą wspólną, właściwą dla organów kontroli państwowej i ochrony prawa, a jednocześnie odróżniającą je od sędziów w rozumieniu art. 178 ust. 3 i art. 195 ust. 3 Konstytucji RP, jest to, że prowadzona przez nie działalność publiczna nie może uchybiać godności pełnionej funkcji lub urzędu, o czym nie mówi zasada o niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Oczywiście wynika to z samego konstytucyjnego trójpodziału władzy. Tym samym kluczowego znaczenia nabiera analiza tego, co należy rozumieć pod pojęciem godności funkcji lub urzędu. W świetle doktryny należy je rozpatrywać w kontekście przypisanej stanowisku

w regulacji prawnej i praktyce, Łódź 2015, s. 232; P. Wiliński, P. Karlik, *Art. 178*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 1038–1039.

58 Zob. szerzej: M. Zubik, *Trybunał Stanu – stan Trybunału (Słów kilka o polskim sądzie nad notabłami)*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego I Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*. Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 roku, Gdańsk 2008, s. 51–52.

59 Ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka z dnia 6 stycznia 2000 r. (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 922, ze zm.).

funkcji – Prezesa NIK, RPO, RPD, członków KRRiT i Prezesa NBP. Naruszenie tej granicy polegać będzie na działaniach, które uniemożliwiłyby lub utrudniły sprawowanie przez te organy bezstronnej, niezależnej i kompetentnej kontroli państwowej. W efekcie organy te nie mogą prowadzić działalności publicznej związanej z zaangażowaniem politycznym i kampanijnym⁶⁰. Warto nadmienić, że M. Stębelski wskazuje wprost (na przykładzie Prezesa NIK), że „w praktyce zakaz ten ma znaczenie przede wszystkim w odniesieniu do różnego rodzaju publicznych wypowiedzi, np. wypowiedzi oceniających sposób funkcjonowania innych organów państwa czy też przyjętych przez nie kierunków działania. Dokonywanie takich publicznych ocen mogłoby prowadzić do włączenia zarówno Prezesa NIK, jak i NIK do debaty publicznej, zakładającej – z istoty rzeczy – wyrażanie określonych preferencji politycznych [...]”. Z tego względu publiczną aktywność Prezesa NIK powinna cechować daleko idąca powściągliwość odnosząca się zarówno do form jego publicznego zaangażowania, jak i związanych z tym treści⁶¹.

Zasadę apolityczności w wypowiedziach Sił Zbrojnych można wywieść z art. 26 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych⁶². Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej to przede wszystkim wszyscy obywatele, którzy spełniają obowiązek obrony ojczyzny (służby wojskowej) ustanowiony w art. 85 ust. 1 Konstytucji RP, oraz obywatele RP wchodzący w skład Sił Zbrojnych poprzez realizację wolności wyboru i wykonywania zawodu z art. 65 Konstytucji RP. Zgodnie z ustawową regulacją, tj. z art. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶³, w skład Sił Zbrojnych wchodzi Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarka Wojenna, Wojska Specjalne, Wojska Obrony Terytorialnej, Żandarmeria Wojskowa, a w czasie wojny lub mobilizacji także Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego. Wymóg neutralności politycznej obejmuje przede wszystkim zakaz uczestniczenia w jakiegokolwiek działalności politycznej, w tym w kampaniach wyborczych. Stwierdził to także Trybunał Konstytucyjny, według którego Siły Zbrojne RP nie powinny włączać się w bieżącą działalność polityczną, zajmować

60 Zob. m.in. M. Stębelski, *Art. 205*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, t. II, s. 1405–1407; M. Dybowski, *Art. 209*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, t. II, s. 1441–1442; J. Sadowski, *Art. 214*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, t. II, s. 1461–1462; A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 232; L. Góral, K. Koperkiewicz-Mordel, *Art. 227*, [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP...*, t. II, s. 1601–1605.

61 M. Stębelski, *Art. 205...*, s. 1407.

62 Zob. także m.in. unormowanie ustawowe, tj. art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 330, ze zm.), zgodnie z którym w czasie pełnienia zawodowej służby wojskowej żołnierzowi zawodowemu nie wolno być członkiem partii politycznej i stowarzyszenia, organizacji i ruchu obywatelskiego stawiających sobie cele polityczne, brać udziału w zgromadzeniach o charakterze politycznym ani prowadzić działalności politycznej.

63 Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1541, ze zm.).

stanowiska w debatach, sporach politycznych, a także podważać założeń polityki obronnej⁶⁴.

Zasadę apolityczności w wypowiedziach asesorów sądowych⁶⁵ można wywieść z przepisów ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych⁶⁶. W art. 106j § 1 u.p.u.s.p. stwierdzono, że asesory sądowi są w ramach sprawowania swojego urzędu niezawisli i podlegają jedynie ustawom i Konstytucji. Ponadto, według art. 106j § 2 u.p.u.s.p., asesor nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości asesorów sądowych. To rozwiązanie jest pozytywnie oceniane w doktrynie prawa konstytucyjnego jako właściwa interpretacja obowiązującego w Konstytucji wzorca niezawisłości sędziego, przede wszystkim z uwagi na inną, odrębną od niej zasadę niezawisłości asesorskiej (przy zachowaniu zasady niezależności sądów)⁶⁷. Tym samym zakaz prowadzenia działalności publicznej, podobnie jak w art. 178 ust. 3 Konstytucji RP, będzie interpretowany szeroko, a więc obejmie każdą polityczną i kampanijną aktywność asesorów.

W zakresie pozostałych podmiotów ustawodawca zawarł zasadę apolityczności w wypowiedziach formułowanych podczas kampanii wyborczych w zakazie prowadzenia działalności politycznej, a nie publicznej, jak to miało miejsce w przypadku wcześniej omówionych organów. W konsekwencji w okresie zajmowania stanowiska prokurator ani asesor prokuratury nie mogą należeć do partii politycznej ani brać udziału w żadnej działalności politycznej (art. 97 § 1 w zw. z art. 174 § 1 pkt 1 ustawy Prawo o prokuraturze⁶⁸), policjant nie może być członkiem partii politycznej (art. 63 ustawy o Policji⁶⁹), funkcjonariusz ABW i AW nie może być członkiem partii politycznej ani uczestniczyć w jej działalności lub na jej rzecz (art. 81 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁷⁰), funkcjonariusz CBA nie może być członkiem partii politycznej ani uczestniczyć w jej działalności lub na jej rzecz (art. 73 ust. 2 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁷¹), członkom korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych, tworzyć partii politycznych ani

64 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 18, a także np. P. Grzebyk, *Art. 26*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, t. I, s. 695–696.

65 Mocą Ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1224) asesory sądowi zostali ponownie dopuszczeni do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, obok sędziów.

66 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 52, ze zm.).

67 Zob. P. Wiliński, P. Karlik, *Art. 178...*, s. 1014–1015.

68 Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 740, ze zm.).

69 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 161, ze zm.).

70 Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2387, ze zm.).

71 Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1921, ze zm.).

w nich uczestniczyć (art. 78 ust. 1, 5 ustawy o służbie cywilnej⁷²), a Szef KBW i pracownicy KBW oraz urzędnicy wyborczy nie mogą należeć do partii politycznych ani prowadzić działalności politycznej (art. 188 § 5 k.w. i art. 191b § 3 k.w.).

Z powyższego zestawienia przepisów wynika wprost, że całkowity zakaz publicznego wypowiedzania się na tematy polityczne i w konsekwencji również podczas kampanii wyborczych obejmuje: prokuratorów i asesorów prokuratury, członków korpusu służby cywilnej oraz Szefa KBW, pracowników KBW i urzędników wyborczych.

Wątpliwości może budzić unormowanie odnoszące się do policjantów oraz funkcjonariuszy ABW, AW i CBA. O ile w przypadku funkcjonariuszy służb specjalnych ustawa stanowi o zakazie przynależności do partii politycznej i działalności na jej rzecz, to w przypadku policji mówi tylko o zakazie samej przynależności do partii politycznej. Literalna wykładnia wskazuje, że funkcjonariusze służb specjalnych nie mogą należeć do partii politycznych (ani działać na ich rzecz), a zatem można wysnuć wniosek, że obowiązuje ich zakaz wypowiedzi politycznej wyłącznie na rzecz komitetu partii politycznych lub koalicyjnych. Podobnie rozumując, w przypadku policjantów i zakazu samej tylko przynależności do partii politycznych w kampanii wyborczej mogliby oni wypowiadać się na każdy temat, nawet związany z partią polityczną, oraz na temat utworzonego przez nią komitetu wyborczego. Z kolei cechą wspólną funkcjonariuszy i policjantów byłaby dowolna możliwość wypowiedzi oraz agitacji na rzecz komitetów wyborczych wyborców albo organizacji. Do takiego poglądu zdaje się ostrożnie przychylić A. Rakowska-Trela⁷³.

W ocenie autora w tym miejscu należy odstąpić od literalnej wykładni przepisów i stwierdzić, że policjantów i funkcjonariuszy ABW, AW oraz CBA obowiązuje całkowita apolityczność, jak również zakaz wypowiedzania się podczas kampanii wyborczych. Potwierdzeniem takiego stanowiska jest orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie definiował bardzo szeroko pojęcie apolityczności, zaliczając do niego przede wszystkim niemanifestowanie swoich poglądów, a nie tylko samą przynależność do danej partii/organizacji. Po drugie stwierdzał, że nawet sama przynależność do określonej partii jest w istocie deklaracją sympatii politycznych i przeczy apolityczności, negując fundamentalną zasadę bezstronności⁷⁴. Ponadto warto wskazać na rozumienie przymiotu apolityczności policjantów wyrażone w oświadczeniu Komendanta Głównego Policji, który stwierdził, że „apolityczność polskiej Policji jest jednym z fundamentów funkcjonowania tej instytucji, a nieangażowanie się funkcjonariuszy w jakąkolwiek działalność polityczną, realizowanie zadań służbowych niezależnie od tego, co działo się i dzieje na polskiej scenie politycznej, są zasadami skrupulatnie przestrzeganyymi”. Jak dalej oświadczył Komendant Główny, „każdy policjant ma prawo do popierania którejkolwiek opcji politycznej, wyboru odpowiedniego kandydata czy to do polskiego,

72 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1559, ze zm.).

73 Zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 234.

74 Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1998 r., K 42/97, OTK ZU Nr 7/98, s. 420; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK-A 2002/2/18.

czy europejskiego parlamentu, lecz jest to wyłącznie osobisty wybór i powinien on odbywać się we własnym sumieniu. Wybór ten nie powinien być wyrazem zewnętrznych wynurzeń czy też agitacji i nie może on mieć przełożenia na służbę policjanta”⁷⁵.

2.2. Obowiązek rzetelnego informowania społeczeństwa przez media

Obowiązek środków społecznego przekazu do rzetelnego informowania społeczeństwa, jako podstawa uzasadniająca ingerencję w wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych, jest związany z samą rolą mediów jako uczestnika kampanii wyborczych. Jak wskazano w rozdziale I, media podczas kampanii wyborczych przekazują odbiorcom swoje opinie, wartości, selekcjonują informacje, prezentują poglądy polityczne, są źródłem informacji o wydarzeniach ze świata. Aktorzy polityczni używają ich w celu dotarcia do jak największej grupy wyborców, a wyborcy korzystają z ich usług jako pośrednika, by dotrzeć do aktorów politycznych. Portal ACE Electoral Knowledge Network w raporcie dotyczącym mediów w wyborach na świecie dodatkowo podkreśla, że zasadniczą rolą mediów jest właśnie obowiązek informacyjny. Media pełnią rolę publicznego stróża (ang. *watchdog*), czyli pilnują, żeby uczestnicy kampanii wyborczych byli stale zaznajamiani z najświeższymi, precyzyjnymi i zgodnymi z prawdą informacjami, oraz publicznego nauczyciela (ang. *public educator*) w sprawach wyborczych, a więc dostarczają informacji o kandydatach, organach państwa, sposobach głosowania itp.⁷⁶

Do ustawowych przepisów zobowiązujących środki masowego przekazu do rzetelnego informowania społeczeństwa w trakcie kampanii wyborczych należą:

- przepisy nakładające obowiązki na publiczną radiofonię i telewizję związane z rzetelnym informowaniem społeczeństwa, tj. art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji⁷⁷, który stanowi o tym, że publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną polegającą na przedstawianiu społeczeństwu różnicowanych programów i usług w zakresie informacji, które cechuje pluralizm, bezstronność, wyważenie oraz niezależność, art. 21 ust. 2 pkt 1 u.r.i.t., który nakazuje programom i innym usługom publicznej radiofonii i telewizji rzetelność w ukazywaniu całej różnorodności wydarzeń i zjawisk w kraju;
- przepisy nakładające na radiofonię i telewizję obowiązek uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów – również dostarczających informacji (art. 33 w zw. z art. 36 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1 u.r.i.t.)⁷⁸;

75 Zob. A. Matejuk, *Apolityczność to podstawa Policji*, online: www.policja.pl/pol/aktualnosci/38868,Apolitycznosc-to-podstawa-Policji.html (dostęp: 28.12.2017), za: A. Łyżwa, M. Tokarski, Art. 63, [w:] Ł. Czebotar (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, LEX 2015, Teza 2.

76 ACE Electoral Knowledge Network, *The ACE Encyclopaedia: Media and Elections*, 2013, online: eos.cartercenter.org/uploads/document_file/.../Media_and_Elections_2013.pdf (dostęp: 4.04.2018), s. 13, 16.

77 Ustawa o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 361, ze zm.).

78 W. Sokolewicz wskazuje, że zasadniczymi przyczynami nałożenia obowiązku koncesyjnego jest konieczność utrzymania ładu w eterze ze względu na ograniczenia o charakterze

- przepisy związane z uprawnieniami koncesyjnymi i kontrolnymi Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, tj. możliwość wydania decyzji nakazującej zaniechanie usług medialnych naruszających prawo lub warunki koncesji (art. 10 u.r.i.t.), możliwość cofnięcia koncesji, gdy nadawca narusza warunki określone w ustawie lub warunki koncesyjne (art. 38 u.r.i.t.);
- przepisy nakładające obowiązki na prasę, związane z rzetelnym informowaniem społeczeństwa, tj. art. 1 Prawa prasowego⁷⁹, według którego prasa, zgodnie z Konstytucją RP, korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, art. 6 ust. 1 p.p. zobowiązujący prasę do prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk;
- przepisy nakładające obowiązki na prasę w związku z komunikatami i ogłoszeniami, tj. art. 34 p.p., nakładający obowiązek na redaktora naczelnego w zakresie opublikowania: komunikatów urzędowych pochodzących od naczelnych i centralnych organów państwowych, wydanych na podstawie ustaw obwieszczeń, uchwał, zarządzeń pochodzących od organów administracji rządowej w województwie, nadesłanych w formie zwiniętych komunikatów, komunikatów przekazywanych przez organy administracji rządowej lub samorządu terytorialnego w zakresie sytuacji kryzysowych, art. 35 p.p., nakładający obowiązek na redaktora naczelnego w zakresie opublikowania prawomocnych wyroków sądów lub innych orzeczeń zawierających klauzulę o opublikowaniu oraz ogłoszeń sądów lub innych organów państwowych, art. 36 ust. 2, 3 p.p. zakazujący prasie publikowania ogłoszeń i reklam sprzecznych z prawem, zasadami współżycia społecznego oraz oznaczenia ich w takiej formie, by nie budziły wątpliwości, że stanowią one materiał redakcyjny;
- przepisy nakładające obowiązki na dziennikarzy związane z rzetelnym informowaniem społeczeństwa, tj. art. 10 ust. 1 p.p., który nakłada obowiązek działania dziennikarza zgodnie z etyką zawodową, zasadami współżycia społecznego oraz w granicach prawa, art. 12 ust. 1 pkt 1 p.p., który nakłada na dziennikarza obowiązek zachowania szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu i wykorzystaniu materiałów prasowych, w tym sprawdzenia ich zgodności z prawdą oraz podania źródła, art. 13 ust. 1 p.p., zakazujący dziennikarzowi wypowiedzania opinii co do rozstrzygnięcia toczącego się postępowania sądowego przed wydaniem orzeczenia w I instancji, art. 15 p.p., nakładający na dziennikarzy obowiązek zachowania w tajemnicy danych umożliwiających identyfikację autora materiału prasowego, listu redakcji lub innego materiału o tym charakterze, jak również innych osób udzielających informacji opublikowanych albo przekazanych do opublikowania,

technicznym oraz masowość audytorium i istotną siłę oddziaływania mediów elektronicznych do odbiorców (zob. W. Sokolewicz, *Wolność prasy i jej gwarancje*, [w:] A. Łabno, E. Zwierzchowski (red.), *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009, s. 26).

79 Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (t.j. Dz.U. z 1984 r. nr 5, poz. 24, ze zm.).

jeżeli osoby te zastrzegły nieujawnianie powyższych danych oraz wszelkich informacji, których ujawnienie mogłoby naruszać chronione prawem interesy osób trzecich⁸⁰;

- przepisy dotyczące instytucji sprostowania, tzn. art. 31a–33 p.p., zgodnie z którymi na redaktorze naczelnym właściwego dziennika lub czasopisma ciąży obowiązek bezpłatnego, rzeczowego i odnoszącego się do faktów sprostowania nieścisłej lub nieprawdziwej informacji zawartej w materiale prasowym, a także określające procedurę sprostowania i odmowy sprostowania, art. 52 p.p., który przewiduje sądową procedurę sprostowania na wypadek odmowy opublikowania go przez redaktora naczelnego⁸¹.

Źródłem obowiązku środków społecznego przekazu do rzetelnego informowania społeczeństwa jest swoboda prowadzenia działalności medialnej, będąca przejawem wolności prasy z art. 14 Konstytucji RP⁸². Każde ograniczenie swobody wypowiedzi za pośrednictwem mediów musi być uzasadnione koniecznością ochrony innych wartości konstytucyjnych. Jedną z nich jest prawo obywateli do rzetelnej informacji. Według J. Sobczaka rzetelna informacja to informacja prawdziwa, uczciwa, jasna, niewprowadzająca w błąd i odpowiedzialna⁸³. Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto, że prawo do rzetelnej informacji nie jest prawem wyrażonym *expressis verbis* w treści Konstytucji, ale wynika z innych zasad obecnych w tym akcie prawnym, tzn. m.in. z preambuły, a dokładniej z fragmentu: „pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”, z godności człowieka stanowiącej źródło wolności i praw człowieka i obywatela (art. 30 Konstytucji RP) oraz z prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i pełniących funkcję publiczną (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP)⁸⁴. Ponadto prawo obywateli do rzetelnej informacji nie jest w pierwszej kolejności konstytucyjnym prawem jednostki, ale przede wszystkim korelatem konstytucyjnych obowiązków organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne⁸⁵.

80 Szerzej, zob. np. J. Sobczak, *Dziennikarz – sprawozdawca sądowy. Prawa i obowiązki*, Warszawa 2000, s. 31–125.

81 Szerzej – zob. np. tenże, *Czy istotnie sprostowanie bądź odpowiedź tłumi wolność prasy?*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, Warszawa 2012, s. 865 i n.

82 Zob. także np.: J. Sobczak, *Art. 1*, [w:] J. Sobczak (red.), *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 25–173; L. Garlicki, P. Sarnecki, *Art. 14*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja...*, t. I, s. 458–462; A. Biłgorajski, *Granice wolności wypowiedzi. Studium konstytucyjne*, Warszawa 2013, s. 283–284; J. Sadowski, *Art. 14*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, t. I, s. 395–397; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 2010 r., K 13/07, Legalis nr 260717.

83 Zob. J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 168.

84 Trybunał w swoich rozważaniach nie uwzględnił jako wartości, która składa się na prawo do rzetelnej informacji, wolności pozyskiwania informacji z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Jednakowoż należałoby przyjąć, że wolność jest składnikiem tego prawa. Zob. także J. Sadowski, *Art. 54*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, t. I, s. 1284.

85 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 września 2008 r., SK 52/05, OTK-A 2008/7/125, Teza 2.2.

Dlatego ustawowe regulacje nakładające obowiązek rzetelnego informowania na media elektroniczne, prasę oraz dziennikarzy, a także obowiązki koncesyjne i kontrolne Krajowej Radiofonii i Telewizji, prowadzą do ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych.

2.3. Zakaz formułowania wypowiedzi nawołujących do nienawiści

Termin *mowa nienawiści*⁸⁶ oznacza wszelkiego rodzaju wypowiedzi, których przedmiotem i celem jest atak na jednostki lub grupy ze względu na kryterium rasy, pochodzenia etnicznego, narodowego, religii, języka, płci, wieku, niepełnosprawności, cech zewnętrznych, orientacji seksualnej i tożsamości płciowej, statusu społecznego czy przekonań politycznych. Do grupy tej zalicza się również wypowiedzi naruszające tzw. kanon poprawności politycznej, w szczególności te zaliczane do praw pamięci, w tym do negacjonizmu czy rewizjonizmu historycznego (zaprzeczanie zbrodniom Holokaustu i antysemityzmu lub ich umniejszanie czy tzw. kłamstwo oświęcimskie), albo stanowiące pochwałę totalitaryzmów (faszyzmu, nazizmu i komunizmu) lub innych ideologii wrogich demokracji⁸⁷. Niewątpliwie podczas kampanii wyborczej zjawisko mowy nienawiści ulega szczególnemu nasileniu. Pojawiają się nawet pytania: „Czy nie ma nic gorszego niż kampania, która wrogów nie kaleczy?”⁸⁸. W literaturze nieprawniczej wymienia się wiele różnych powodów, dla których uczestnicy kampanii wyborczych (szczególnie kandydaci) uciekają się do języka ataku. J. Bralczyk twierdzi, że politycy brutalizują język, gdy puszcza im nerwy oraz żeby zyskać posłuch i popularność⁸⁹. Z kolei B. Kudra stawia tezę, że podczas kampanii wyborczej dominują wypowiedzi o charakterze apodyktycznym, tj. narzucającym swoje zdanie⁹⁰. Według B. Dobek-Ostrowskiej wpływa na to zjawisko mediatyzacji polityki. Wizerunek polityka w mediach

86 Szerzej na temat historii mowy nienawiści zob. np. A. Dziadzio, *Wolność słowa a mowa nienawiści – dawniej i dziś*, „Forum Prawnicze” 2015, nr 4, s. 3 i n.

87 Zob. np. J. Sadowski, Art. 54..., s. 1291–1292. Zob. także decyzję ramową Rady 2008/913/WSiSW z 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych, Dz.U. L 328 z 6 grudnia 2008 r., s. 55–58, za: A. Śledzińska-Simon, *Decyzja ramowa w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii jako trudny kompromis wobec mowy nienawiści w Unii Europejskiej*, [w:] A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias, R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski (red.), *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, Warszawa 2010, s. 95.

88 K. Świata, *Wolność słowa a mowa nienawiści w kreowaniu wizerunku polityka w demokratycznym państwie*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, Warszawa 2014, s. 126.

89 Zob. K. Jachowicz, *Prof. Jerzy Bralczyk: Chamom mówimy nie*, „Fakt.pl” z 10 grudnia 2012 r., online: www.fakt.pl/Prof.-Jerzy-Bralczyk-o-mowie-nienawisci,artykuly,191021,1.html (dostęp: 16.01.2018), za: K. Świata, *Wolność słowa...*, s. 128.

90 Zob. B. Kudra, *Apodyktyczność języka kampanii wyborczej (na materiale z kampanii 2011)*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 13, s. 32.

oparty jest na emocjach, metaforze i obrazie z wyłączeniem racjonalnej argumentacji⁹¹. A. Dudek uważa, że wyborcy wolą polityków-aktorów niż naturszczyków⁹². P. Wiśniewska stawia z kolei tezę, że politycy chcą zbliżyć się do narodu i przez to posługują się językiem ulicy⁹³, natomiast według K. Światały przyczyną *hate speech* w debacie kampanijnej jest to, że wielu polityków lubi nadużywać władzy, ich słabością jest agresja, a rozmowa w ich wykonaniu to nie wymiana poglądów, a walka o byt w polityce i ciągły marketing polityczny⁹⁴.

Zakaz posługiwania się treściami nawołującymi do nienawiści w kampaniach wyborczych jest uzasadniony przede wszystkim zasadą wolnych wyborów i związanymi z nią standardami rywalizacji wyborczej przejawiającymi się z uczciwością prowadzonej kampanii wyborczej⁹⁵. Dokumentem zawierającym katalog standardów uczciwości w prowadzeniu kampanii wyborczych jest wspomniany wcześniej Kodeks postępowania w wyborach G.S. Goodwina-Gilla⁹⁶. Na jego podstawie G. Kryszewski wyróżnia 12 standardów uczciwej rywalizacji wyborczej. Spośród nich za odnoszące się do przeciwdziałania zjawisku mowy nienawiści można uznać: poszanowanie praw i wolności innych partii do prowadzenia kampanii wyborczej i rozpowszechniania idei i zasad politycznych bez żadnych obaw, postępowanie tak, by szanowane były prawa innych partii politycznych, wyborców i wszystkich innych członków społeczeństwa, nieszykanowanie dziennikarzy, niezakłócanie i nieudaremnianie kampanii wyborczej innej partii politycznej oraz nieuszkadzanie materiałów wyborczych innych partii. Działanie wbrew tym standardom prowadzi do szerzenia się praktyki kampanijnej zmierzającej do dyskredytacji, a nawet zniszczenia oponentów. Obrażanie, zniesławianie czy poniżanie uczestników narusza elementarne zasady tak poprawności politycznej, jak i przyzwoitości

91 Zob. B. Dobek-Ostrowska, *Mediatyzacja polityki – rola mediów elektronicznych*, [w:] W. Dudek (red.), *Radio i Telewizja. Informacja, kultura, polityka*, Katowice 2000, s. 75.

92 Zob. D. Dolińska, *Spółeczny wizerunek partii politycznych*, Toruń 2009, s. 186, za K. Światały, *Wolność słowa...*, s. 129.

93 P. Wiśniewska, *Język nienawiści w ustach polityków polskich. Analiza zagadnienia na bazie internetowych wydań środków komunikacji społecznej – pod koniec pierwszego dziesięciolecia XXI wieku (głos w dyskusji)*, [w:] A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias, R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski (red.), *Mowa nienawiści...*, s. 249–250.

94 Zob. K. Światały, *Wolność słowa...*, s. 128.

95 Należy pamiętać, że autor ma na myśli pojęcie uczciwej kampanii wyborczej, a nie uczciwych wyborów. Zasada uczciwej kampanii wyborczej to składnik wolności rywalizacji wyborczej, która z kolei składa się na zasadę wolnych wyborów. Ta ostatnia była przedmiotem szerszego omówienia w rozdziale drugim. Sygnalizuje się jednak w tym miejscu tę kwestię z uwagi na fakt, że zasada uczciwych wyborów to inne pojęcie, które, jak zasadnie stwierdza G. Kryszewski, nie obejmuje rywalizacji wyborczej (zob. G. Kryszewski, *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „*Studia Wyborcze*” 2016, t. 21, s. 27).

96 Na krytykę mowy nienawiści zwraca także uwagę *Code of Conduct for Political Parties. Campaigning in Democratic Election*, online: www.idea.int/publications/coc_campaigning, opracowany przez Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 1999 (dostęp: 15.01.2018).

ludzkiej⁹⁷. W konsekwencji do kodeksu G.S. Goodwina-Gilla wprowadzono zakaz używania języka znieważającego, podburzającego, nieprzyzwoitego, obowiązek wystrzegania się krytyki oponentów, która nie dotyczy ich publicznej działalności, oraz nieznieważania ich z powodu rasy, religii, płci, pochodzenia społecznego, wykształcenia, jak i z innej przyczyny (zob. § 5.1. § 5.2.)⁹⁸.

Powyższe założenia znajdują praktyczne odzwierciedlenie podczas kampanii wyborczych, zarówno w Polsce, jak i w Europie. W badaniu przeprowadzonym przez Fundację Batorego postawiono tezę, że rok 2015, z uwagi na odbywające się w nim dwie kampanie wyborcze, spowodował wzrost zachowań, które można uznać za mowę nienawiści⁹⁹. Podejmowane są liczne akcje społeczne mające na celu zapobieganie *hate speech*. Tytułem przykładu warto wskazać wezwanie Stowarzyszenia Lambda w Warszawie skierowane do kandydatów na urząd Prezydenta RP w wyborach w 2015. Stwierdzono w nim m.in., że „sposób prowadzenia kampanii prezydenckiej oraz wypowiedzi kandydatów i kandydatek na urząd Prezydenta winny być wolne od mowy nienawiści oraz wrogiego języka oraz pozostawać na najwyższym poziomie kultury politycznej [...]. W związku z konstytucyjnymi zadaniami i obowiązkami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentującego wszystkich obywateli i obywatelki naszego kraju, stoimy na stanowisku, iż osoba kandydująca do piastowania tego urzędu nie powinna w wypowiedziach publicznych, a także prywatnych, używać mowy nienawiści oraz wrogiego języka, pozostając jednocześnie promotorem/promotorką wysokich standardów wypowiedzi w dyskursie publicznym”¹⁰⁰. Z kolei organizacja *European Network Against Racism* stworzyła specjalny formularz do zgłaszania przejawów mowy nienawiści podczas kampanii wyborczej do wyborów parlamentarnych w Grecji w 2015 roku¹⁰¹.

Do ustawowych granic zakazujących posługiwania się wypowiedziami nawołującymi do nienawiści w kampaniach wyborczych należą:

- przestępstwa popełniane z „motywów przynależnościowych”, tzn. art. 119 k.k., który sankcjonuje stosowanie groźby bezprawnej¹⁰² wobec osób lub poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości, art. 133 k.k., który sankcjonuje publiczne znieważenie Narodu lub Rzeczypospolitej

97 Zob. G. Kryszewski, *Standardy...*, s. 201–207.

98 Zob. tamże oraz A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 52–53.

99 Zob. M. Winiewski, K. Hansen, M. Bilewicz, W. Soral, A. Świdorska, D. Bułska, *Mowa nienawiści, mowa pogardy. Raport z badania przemocy werbalnej wobec grup mniejszościowych*, online: www.batory.org.pl/upload/files/pdf/MOWA_NIENAWISCI_MOWA_POGARDY_INTERNET.pdf (dostęp: 19.01.2018), s. 5.

100 Zob. online: www.old.lambdawarszawa.org/344-bez-mowy-nienawisci-w-kampanii-wyborczej (dostęp: 14.01.2018).

101 Zob. online: www.enar-eu.org/Reporting-form-to-monitor-hate (dostęp: 14.01.2018).

102 Zgodnie z art. 115 § 12 k.k. w zw. z art. 190 k.k. groźba bezprawna to groźba popełnienia przestępstwa, groźba spowodowania postępowania karnego lub rozgłaszania wiadomości uwłaczających czci.

Polskiej, art. 256 k.k., który sankcjonuje publiczne propagowanie lub nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość oraz prezentowanie przedmiotu zawierające powyższe treści lub będącego nośnikiem symboliki faszystowskiej, komunistycznej lub innej totalitarnej, art. 257 k.k., który sankcjonuje publiczne znieważanie grupy ludności albo poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości;

- „prawa pamięci” (ang. *memory laws*)¹⁰³, tj. art. 53o–53q ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu¹⁰⁴ w zw. z art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego¹⁰⁵, które przewidują możliwość wytoczenia powództwa w razie naruszenia dobra osobistego w postaci dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i narodu Polskiego i domagania się odszkodowania lub zadośćuczynienia na rzecz Skarbu Państwa, art. 55 ustawy o IPN, który sankcjonuje publiczne zaprzeczanie wbrew faktom zbrodniom popełnianym na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich i innych narodowości w okresie od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r., takich jak zbrodnie komunistyczne, zbrodnie nazistowskie, zbrodnie ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą Niemiecką, inne przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne, a także innym represjom z motywów politycznych, których dopuścili się funkcjonariusze polskich organów ścigania lub wymiaru sprawiedliwości albo osoby działające na ich zlecenie, a także działalności organów bezpieczeństwa państwa;
- obowiązek ciążący na radiofonii i telewizji z art. 18 u.r.i.t., który zakazuje propagowania w audycjach i przekazach treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość.

Wszystkie te przepisy stanowią ograniczenie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Zarówno na gruncie samej Konstytucji RP, jak i międzynarodowych konwencji praw człowieka, propagowanie treści wyrażających nienawiść rasową i narodowościową, propagujących ideologię totalitaryzmu czy wzywających do przemocy jest bezpośrednio objęte zakazem, ponieważ *ex definitione*

103 Prawa pamięci to zbiór regulacji prawnych zakazujących intepretowania zdarzeń w określony sposób, pod groźbą zastosowania sankcji (zob. A. Gliszczyńska-Grabias, *Przeciwdziałanie antysemityzmowi. Instrumenty prawa międzynarodowego*, LEX/el. 2014, Rozdział II. 3). Prawodawstwo wielu państw powojennej Europy zawiera także regulacje sankcjonujące negację Holocaustu. D. McGoldrick i T. O'Donnell wymieniają m.in. Austrię, Belgię, Niemcy, Izrael, Szwajcarię, Hiszpanię, Litwę, Francję i Węgry (zob. D. McGoldrick, T. O'Donnell, *Hate-speech Laws: Consistency with National and International Human Rights Law*, „Legal Studies” 1998, nr 18, s. 456).

104 Ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu z dnia 18 grudnia 1998 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1882, ze zm.).

105 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1954 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.).

rozpowszechnianie ich nie mieści się w aksjologii demokratycznego ustroju państwa¹⁰⁶. Potwierdzają to wartości konstytucyjne, takie jak – zapisana we fragmencie Preambuły do Konstytucji RP – „pamięć gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”, dobro wspólne (art. 1 Konstytucji RP), demokratyczne państwo prawa (art. 2 Konstytucji RP) czy przede wszystkim art. 13 Konstytucji RP, zgodnie z którym „zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”. Z kolei w międzynarodowym systemie praw człowieka wartości te ujęto w konkretne przepisy zwane „klauzulami zaporowymi”. W Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁰⁷ można wyróżnić art. 5 ust. 1, zgodnie z którym żadne postanowienie tego Paktu nie może być interpretowane jako przyznanie jakiegokolwiek państwu, grupie lub osobie jakiegokolwiek prawa do podjęcia czynności lub dokonania aktu mającego na celu zniweczenie praw lub wolności uznanych w tym Pakcie albo ich ograniczenie w szerszym stopniu, niż dokument ten przewiduje, oraz art. 20, zgodnie z którym wszelka propaganda wojenna powinna być ustawowo zakazana, a popieranie w jakikolwiek sposób nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej stanowiące podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub gwałtu powinno być ustawowo zakazane. Z kolei art. 17 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁰⁸ stanowi, że żadne z jej postanowień nie może być interpretowane jako przyznanie jakiegokolwiek państwu, grupie lub osobie prawa do podjęcia działań lub dokonania aktu zmierzającego do zniweczenia praw i wolności wymienionych w Konwencji albo do ich ograniczenia w większym stopniu, niż ona to przewiduje. Wszystkie te wartości składają się na ideę konstrukcji „walczącej demokracji” (ang. *militant democracy*), mającej na celu ochronę przeciwko niedemokratycznym działaniom, w tym przypadku – wypowiedziom.

Z uwagi na szeroki zakres pojęcia *hate speech* nie można każdej wypowiedzi zawierającej choćby drobny element nienawiści klasyfikować *a priori* jako nadużycie prawa. Potwierdza to orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że pojęcie to jest nieostre, a jego zakres znaczeniowy i zbiór przynależnych do jego desygnatów nakreślony został nieprecyzyjnie¹⁰⁹. Co więcej, mimo że wspomniany

106 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2006 r., P 3/06, OTK-A 2006, Nr 9, poz. 121, Teza 10.

107 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. (t.j. Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167).

108 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5, 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (t.j. Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284).

109 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2011 r., K 11/10, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 60 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 2014 r., SK 65/12, OTK-A 2014, Nr 2, poz. 14. Odmienne uważa A. Biłgorajski, *Granice...*, s. 238–240.

art. 13 Konstytucji RP chroni podobne wartości (m.in. zakaz totalitaryzmu, nienawiści rasowej i narodowościowej), to jednak jego ochrona odnosi się tylko do określonych form zorganizowanej działalności totalitarnej, a nie treści wypowiedzianych przed jednostką¹¹⁰. Z kolei na gruncie międzynarodowego systemu praw człowieka, a w szczególności w orzecznictwie ETPCz, przez długi czas dominowało podejście, że wypowiedzi nawołujące do nienawiści należy uznać za wykluczone z ochrony prawnej. Nazywano to „techniką wykluczenia”, a przytoczone wcześniej art. 5 i art. 20 MPPOiP i art. 17 EKPCz uzyskiwały miano „normatywnych gilotyn”¹¹¹. Nowsze orzecznictwo międzynarodowe stoi jednak na stanowisku, że wypowiedzi te podlegają ochronie z uwagi na klauzulę ograniczającą z art. 19 ust. 3 MPPOiP i art. 10 ust. 2 EKPCz¹¹². W tych przypadkach należy jednak rozpatrywać ewentualne ograniczenia wolności wypowiedzi z uwzględnieniem dodatkowych postanowień aktów prawnych, tj. właśnie z art. 5 i art. 20 MPPOiP oraz art. 17 EKPCz, które wpływają przede wszystkim na określenie, czy ingerencja w ochronę wolności wypowiedzi była konieczna¹¹³.

Warto także podkreślić, że wpływ na ocenę, czy wypowiedź zasługuje na ochronę, mają także wszystkie pozostałe elementy procesu wypowiedzi, co jest w szczególności istotne podczas kampanii wyborczych. Na przykład w sprawie *Erbakan przeciwko Turcji*¹¹⁴ ETPCz uznał za okoliczność mającą wpływ na rozstrzygnięcie to, że wypowiedź padła podczas kampanii wyborczej, i stwierdził, że nastąpiło

110 Szerzej na temat zakazu istnienia organizacji totalitarnych zob.: J. Sułkowski, *Art. 13*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, t. I, s. 379 i n.

111 Do 1998 r. Europejska Komisja Praw Człowieka wydawała w wielu sprawach decyzje uznające skargę za oczywiście bezzasadną, posiłkując się art. 17 Konwencji, gdy skarżącymi byli nadawcy wypowiedzi nawołujących do nienawiści, np. negujących istnienie komór gazowych w obozach koncentracyjnych (decyzja z dnia 24 czerwca 1996 r. w sprawie *Marais przeciwko Francji*, skarga nr 31159/96), rozpowszechnianie tezy o Holokauście jako komunistycznym i syjonistycznym spisku dyskredytującym Niemcy (decyzja z dnia 29 marca 1993 r. w sprawie *F.P. przeciwko Niemcom*, skarga nr 19459/92), rozpowszechnianie pisma o rasistowskich i antysemickich treściach (decyzja z dnia 2 września 1994 r. w sprawie *Oschenberger przeciwko Austrii*, skarga nr 21318/93). Zob. także późniejsze orzecznictwo (już ETPCz), w którym również stosowany był art. 17 EKPCz, tj. decyzja z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie *Garaudy przeciwko Francji*, skarga nr 65831/01; decyzja z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie *Nordwood przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 23131/03.

112 Zob. np. wyrok z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie *Soulas i inne przeciwko Francji* (skarga nr 15948/03), gdzie stwierdzono, że sformułowania zawarte w książce *Kolonizacja Europy. Prawda o imigracji i islamie* o podboju Europy przez imigrantów, o młodych muzułmanach dopuszczających się rytualnych gwałtów na białych dziewczętach nie były „dostatecznie poważne”, by uzasadnić użycie art. 17 Konwencji. Zob. także inne orzeczenia: I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010, s. 568–579.

113 Zob. w szczególności I.C. Kamiński, *Ograniczenia...*, s. 551–571; A. Gliszczyńska-Grabias, *Przeciwdziałanie...*, rozdział V.

114 Necmettin Erbakan, jeden z czołowych polityków Turcji, był premier, podczas kampanii wyborczej podlegał ludność do nienawiści opartej na różnicach religijnych i regionalnych (zob. wyrok ETPCz z 6 lipca 2006 r. w sprawie *Erbakan przeciwko Turcji*, skarga nr 59405).

naruszenie wolności wypowiedzi. Powoływał się m.in. na konieczność zapewnienia pluralizmu politycznego oraz funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. Z kolei w sprawie *Feret przeciwko Belgii*¹¹⁵ ETPCz stwierdził, że nie doszło do naruszenia wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, ponieważ wypowiedzi kierowane przez skarżącego prowadziły wyraźnie do budzenia poczucia nieufności, nienawiści do obcokrajowców, a kampania wyborcza sprawiła, że treść ta miała szerszy wydźwięk. Skazanie skarżącego było usprawiedliwione zapobieganiem zakłócania porządku, w szczególności w społeczności imigrantów.

Z uwagi na wieloaspektowość uzasadnienia ograniczenia wypowiedzi nawołujących do nienawiści jednoznaczne stanowisko formułuje A. Gliszczyńska-Grabias, która stwierdza, że powinno się wypowiedzi o takiej treści rozpoznawać zgodnie z techniką absorpcji, tzn. przede wszystkim należy brać pod uwagę przepisy ogólne (klauszule ograniczające prawa jednostki) z uwzględnieniem regulacji ogólnych (aksjologiczne wartości, na jakie wskazuje Konstytucja RP, oraz klauszule nadużycia prawa w przypadku prawa międzynarodowego), jeśli jednak treść wypowiedzi cechuje się szczególną drastycznością, zasadne jest zastosowanie „normatywnej gilotyny”¹¹⁶.

Z kolei amerykański porządek prawny zupełnie inaczej odnosi się do kwestii mowy nienawiści jako ograniczenia wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. *Hate speech* zdecydowanie o wiele rzadziej podlega tam jakimkolwiek sankcjom, a ponadto, jak stwierdza Ł. Machaj, część polskich regulacji ustawowych penalizujących mowę nienawiści (np. negacja Holocaustu, propagowanie totalitaryzmu albo nienawiści na tle etnicznym) byłaby na gruncie amerykańskim na pewno sprzeczna z Pierwszą Poprawką¹¹⁷. Znajduje to odzwierciedlenie w licznych orzeczeniach Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych, np. w sprawie *Terminiello v. City of Chicago*¹¹⁸ Sąd Najwyższy uchylił wyrok skazujący i podkreślił, że jedynie wolna debata i wymiana poglądów sprawiają, że rząd staje się odpowiedzialny przed wolą ludzi, i pozwalają na wprowadzenie pokojowych i rewolucyjnych zmian. Dywersyfikacja opinii umożliwia odróżnienie systemu demokratycznego od totalitarnego, nawet w drodze prowokowania sporów oraz zachęcania do

115 Daniel Feret był belgijskim członkiem parlamentu i przewodniczącym partii politycznej Front Narodowy oraz kandydatem w kampanii wyborczej. Rozprowadzał on ulotki z hasłami „Stań przeciwko islamizacji Belgii” i „Zatrzymaj udawaną politykę integracyjną” (zob. wyrok ETPCz z 16 lipca 2009 r. w sprawie *Feret przeciwko Belgii*, skarga nr 15615/07).

116 Zob. A. Gliszczyńska-Grabias, *Przeciwdziałanie...*, rozdział V. Do wypowiedzi cechujących się szczególną drastycznością można zaliczyć w szczególności negacjonizm.

117 Zob. Ł. Machaj, *Wypowiedzi symboliczne w orzecznictwie Sądu Najwyższego USA*, Wrocław 2011, s. 131.

118 *Terminiello v. City of Chicago*, 337 U.S. Reports 1 (1949). Arthur Terminiello został skazany za zakłócenie porządku w miejscu publicznym, ponieważ na wiecu Chrześcijańskich Weteranów Ameryki wygłosił przemówienie popierające ustrój faszystowski.

polemiki¹¹⁹. Z kolei w wyroku *Brandenburg v. Ohio*¹²⁰ Sąd Najwyższy USA uchylił wyrok skazujący i uznał, że na gruncie konstytucyjnym nie jest dopuszczalna penalizacja wypowiedzi, które tylko ogólnie propagują użycie przemocy. Sankcjonowanie takich wypowiedzi może być karane wyłącznie, jeśli ich celem jest wywołanie bądź podżeganie do podjęcia takich działań oraz istnieje prawdopodobieństwo, że to działanie bezzwłocznie nastąpi. Co więcej, w jednym z nowszych orzeczeń, *Matal v. Tam*¹²¹, Sąd Najwyższy USA, uchylając decyzję Urzędu Patentów i Znaków Towarowych Stanów Zjednoczonych, uznał, że wypowiedź, która uderza w kwestie rasowe, etniczne, genderowe, religijne i inne, jest godna potępienia, jednak jedną z najważniejszych cech amerykańskiego systemu prawnego jest to, że chroni wolność słowa rozumianą jako wolność wyrażania tego, czego się nienawidzi.

3. Wolności i prawa innych osób

Konieczność ochrony wolności i praw innych osób to jedna z wartości legitymująca ograniczenie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Zagadnienie to ujmowane jest w kategorii „kolizji praw”, która polega na tym, że urzeczywistnianie wolności lub prawa przysługującego podmiotowi X będzie prowadziło do naruszenia (lub samego niebezpieczeństwa naruszenia) innej wolności lub prawa przysługującego podmiotowi Y. Jak wskazano w poprzednim rozdziale, podmiotowi Y przysługują zarówno prawa i wolności wymienione wprost w Konstytucji, jak i te mające tylko konstytucyjny rodowód, a doprecyzowane w ustawach szczególnych. Rozwiązanie kolizji praw dokonuje się poprzez wyznaczenie warunkowej relacji pierwszeństwa, a więc ustalenie kryteriów, według których w danych okolicznościach jednemu prawu przysługuje większa ranga, a co za tym idzie, ma ono pierwszeństwo stosowania. Proces ten nazywa się „mechanizmem harmonizowania i wyznaczania słusznej równowagi”. Ustalona w ten sposób relacja ma jednak

119 Warto wskazać, że kilka lat później Sąd Najwyższy USA w orzeczeniu *Beauharnais v. Illinois* [343 U.S. Reports 250 (1952)] zajął odmienne stanowisko i uznał, że wzywanie do zjednoczenia się białych obywateli Chicago przed nadchodzącą dominacją czarnych stanowiło przekroczenie granic wolności wypowiedzi, a w konsekwencji utrzymano w mocy wyrok skazujący nadawcę wypowiedzi na grzywnę w wysokości 200 dolarów. Ł. Machaj wskazuje na kontrowersyjność tego wyroku w świetle dalszych wypowiedzi konstytucjonalistów amerykańskich, zob. Ł. Machaj, *Wypowiedzi...*, s. 148 i nast. za: H. Kalven Jr., *A Worthy Tradition: Freedom of Speech in America*, New York 1988, s. 94 oraz za: C.O. Lawthorne, *The Supreme Court and libel*, Carbondale 1981, s. 21.

120 Zob. *Brandenburg v. Ohio* 395 U.S. Reports 444 (1969). Clarence Brandenburg, który był przywódcą jednego z odłamów Ku Klux Klanu, został skazany za to, że na wiecu wygłosił wiele obraźliwych uwag o Murzynach i Żydach, nawołując ich do powrotu do Afryki i Izraela.

121 Zob. *Matal v. Tam* 582 U.S. (2017). Urząd wydał decyzję, w której odmówił rejestracji nazwy zespołu rockowego grupy The Slants (pol. „skośnoocy”).

charakter warunkowy, albowiem w odmiennych okolicznościach faktycznych i prawnych pierwszeństwo może zostać przyznane innej spośród kolidujących zasad. Tym samym rozstrzygnięcie kolizji zasad nie prowadzi do generalnej derogacji jednej z nich¹²². Dlatego mechanizm ten należy stosować przede wszystkim na płaszczyźnie stosowania prawa. W takich wypadkach wyznaczenie należytej ochrony praw i wolności jednostek w konkretnym stanie faktycznym spoczywa na organie orzekającym. Sądy, rozstrzygając dany konflikt, stosują przede wszystkim przepisy Konstytucji RP, zgodnie z zasadą nadrzędności norm konstytucyjnych i zasadą bezpośredniości jej stosowania (art. 8 Konstytucji RP), ale także przepisy ustaw szczególnych doprecyzowujących unormowania konstytucyjne.

3.1. Wolności i prawa przysługujące uczestnikom kampanii wyborczych

Za najważniejsze prawa mogące znaleźć się w konflikcie z wolnością wypowiedzi w kampaniach wyborczych można uznać: prawo do ochrony zdrowia, prawo do prywatności oraz prawo do wolności sumienia i wyznania. Ich „szczególny związek” z kampanią wyborczą wiąże się z faktem, że można je uznać za prawa osobiste, a więc takie, które przysługują każdej jednostce, niezależnie od okresu, w tym także podczas kampanii wyborczych. Dalsze wyjaśnianie, dlaczego te akurat prawa są istotne dla kampanii wyborczych, byłoby niezasadne, zwłaszcza w kontekście zasady godności (art. 30 Konstytucji RP), zasady wolności (art. 31 Konstytucji RP) oraz zasady równości (art. 32 Konstytucji RP)¹²³.

Prawo podmiotowe do ochrony zdrowia wywodzi się z konstytucyjnego obowiązku ochrony życia ludzkiego, traktowanego nie tylko jako ochrona minimum funkcji biologicznych niezbędnych do egzystencji, ale też jako gwarancja prawidłowego rozwoju oraz uzyskania i zachowania normalnej kondycji psychofizycznej, właściwej dla danego wieku rozwojowego. Zdrowie oznacza pewien optymalny z punktu widzenia procesów życiowych stan organizmu danej osoby, zarówno w aspekcie funkcji fizjologicznych, jak i psychicznych¹²⁴. Za konstytucyjne podstawy ochrony zdrowia ludzkiego można więc uznać art. 38 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia, a także art. 68 ust. 1 Konstytucji RP przewidujący, że każdy człowiek ma prawo do ochrony zdrowia. Wymaga także podkreślenia, że prawem wchodzącym w konflikt z wolnością wypowiedzi w kampaniach wyborczych będzie prawo do ochrony zdrowia psychicznego, a nie fizycznego. Wypowiedź nie może przecież bezpośrednio spowodować uszczerbku na ciele.

122 Por. J. Sadowski, *Art. 54...*, s. 1291–1292, za: R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010, s. 75–89.

123 Por. A. Michalak, *Wolności i prawa jednostki*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 83, 87–91.

124 Wyrok TK z 28 maja 1997 r., K 26/96, OTK 1997, Nr 2, poz. 19.

Wobec tego do ustawowych granic chroniących prawo do ochrony zdrowia psychicznego należą: możliwość wytoczenia powództwa w razie wypowiedzi naruszającej dobro osobiste w postaci zdrowia (art. 23 w zw. z art. 24 k.c.) oraz czyny zabronione, tj. art. 151 k.k., który sankcjonuje namowę doprowadzającą inną osobę do targnięcia się na własne życie, art. 190 k.k., który sankcjonuje groźenie popełnieniem przestępstwa na szkodę innej osoby lub na szkodę osoby jej najbliższej, jeśli groźba ta wzbudziła uzasadnioną obawę jej spełnienia, art. 190a k.k., który sankcjonuje uporczywe nękanie innej osoby lub osoby jej najbliższej, wzbudzając uzasadnione poczucie zagrożenia, art. 207 § 1–3 k.k., który sankcjonuje fizyczne znęcanie się nad osobą najbliższą, osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności lub osobą nieporadną, i art. 107 Kodeksu wykroczeń¹²⁵, który sankcjonuje dokuczanie innej osobie poprzez złośliwe niepokojenie.

Prawo do prywatności, albo inaczej, „prawo do pozostawienia w spokoju”, służy rozwojowi osobowości każdego człowieka bez ingerencji z zewnątrz¹²⁶. Jego konstytucyjną podstawę stanowi art. 47: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Wobec bardzo pojemnego aspektu przedmiotowego tej normy, wyróżnia się w ramach niej zbiór przysługujących jednostkom szczegółowych praw, które służą ochronie ich prywatności. Wyszczególnia się trzy takie prawa, tj. prawo do ochrony życia prywatnego, prawo do ochrony czci i dobrego imienia oraz prawo do decydowania o swoim życiu osobistym¹²⁷. Z wolnością wypowiedzi w konflikt mogą wejść przede wszystkim dwa pierwsze prawa podmiotowe, tzn. te chroniące część i dobre imię oraz prywatność. Część jest ludzką wartością przysługującą zarówno osobom fizycznym, jak i podmiotom zbiorowym. Wyróżnia się dwa aspekty czci osoby fizycznej, tj. część wewnętrzną (tzw. godność osobistą), która obejmuje wyobrażenie jednostki o własnej wartości oraz oczekiwanie szacunku ze strony innych, oraz część zewnętrzną (dobre imię) oznaczającą pozytywną opinię ze strony innych jednostek, dobrą sławę oraz szacunek, którym obdarza daną jednostkę otoczenie. Natomiast część jako dobro osobiste podmiotów zbiorowych ograniczona jest tylko do aspektu zewnętrznego (tzw. renoma, dobra sława)¹²⁸, jako że jednostkom organizacyjnym nie przysługuje dobro osobiste w postaci czci wewnętrznej (nie można im przypisać poczucia własnej wartości). Z kolei prywatność ujmowana jest zazwyczaj jako obszar niedostępności stworzony przez jednostkę i chroniony przed zainteresowaniem ze strony osób trzecich, niezbędny dla kształtowania i rozwoju jej osobowości¹²⁹. W ramach tego

125 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 821, ze zm.).

126 Zob. P. Sarnecki, *Art. 47*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, Warszawa 2016, s. 249.

127 Zob. M. Wild, *Art. 47*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, t. I, s. 1162.

128 Zob. np. P. Księżak, *Art. 23*, [w:] M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna*, Warszawa 2014, s. 314–315.

129 Zob. J. Sieńczyło-Chlabicz, *Naruszenie prywatności osób publicznych przez prasę: analiza cywilnoprawna*, LEX/el. 2006, Teza 2.3.

obszaru wyróżnia się dwie sfery, które razem składają się na ich wartość nadrzędną (prywatność) – sfera intymności i sfera życia prywatnego. Ta pierwsza obejmuje myśli i odczucia danej jednostki, jej zdrowie psychiczne i fizyczne, jej cielesność, płciowość i orientację seksualną¹³⁰, natomiast druga odnosi się do pozostałych informacji związanych z jednostką, które dotyczą jej życia prywatnego, ale nie są na tyle intymne, by można je było zakwalifikować do sfery pierwszej¹³¹.

Do ustawowych granic chroniących część i prywatność przed wypowiedziami formułowanymi w trakcie kampanii wyborczych należy możliwość wytoczenia powództwa w razie wypowiedzi naruszającej dobra osobiste, jakimi są część lub prywatność¹³² (art. 23 w zw. z art. 24 k.c.). Dodatkowo za ustawową granicę służącą ochronie czci zewnętrznej przed wypowiedziami w kampaniach wyborczych można uznać przestępstwo zniesławienia, które sankcjonuje pomówienie o postępowanie lub właściwości mogące w opinii publicznej poniżyć lub narazić na utratę zaufania potrzebnego do danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności (art. 212 § 1–4 k.k.). Z kolei część wewnętrzną przed wypowiedziami kampanijnymi chroni art. 216 k.k., sankcjonujący znieważanie danej osoby przy jej obecności albo pod nieobecność, lecz publicznie lub w zamiarze, by zniewaga do tej osoby dotarła. Za ustawową granicę chroniącą prawo do prywatności przed wypowiedziami można uznać natomiast przestępstwo z art. 190a k.k., które sankcjonuje uporczywe nękanie innej osoby lub osoby jej najbliższej istotnie naruszające prywatność¹³³.

Konstytucyjną podstawę prawa do wolności sumienia i wyznania stanowi art. 53 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdemu zapewnia się wolność sumienia

130 Według A. Kopffa chodzi o informacje szczególnie chronione i zakres faktów dotyczących jednostki i jej przeżyć, który w zasadzie nie jest przez nią ujawniony nawet osobom najbliższym i którego odsłonięcie przed kimkolwiek wywołuje zawsze uczucie wstydu, zakłopotania i udręki (zob. A. Kopff, *Ochrona sfery życia prywatnego jednostki w świetle doktryny i orzecznictwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1982, z. 100, s. 32–33).

131 Np. sposób spędzania wolnego czasu, życie uczuciowe jednostki, jej przeszłość, długi, wysokość zarobków (zob. przykładowe orzecznictwo wskazane szczegółowo przez: P. Księżak, *Art. 23...*, s. 306–308).

132 Prywatność nie jest wskazana *explicite* w treści art. 23 k.c., ale powszechnie uznaje się ją za dobro osobiste.

133 Warto wskazać, że amerykańskie prawo federalne nie zawiera żadnych prawnokarnych norm sankcjonujących zniesławienie i znieważenie (ang. *defamation, insult*). Natomiast prawo niektórych stanów już tak. A.J. Wagner i A.L. Fargo wymieniają aż 14 z nich: Florydę, Idaho, Illinois, Luizjanę, Michigan, Montanę, New Hampshire, Nowy Meksyk, Karolinę Północną, Dakotę Północną, Oklahomę, Utah, Wirginie oraz Wisconsin. Zob. A.J. Wagner, A.L. Fargo, *Criminal Libel in the Land of the First Amendment*, online: ipi.media/criminal-libel-in-the-land-of-the-first-amendment/ (dostęp: 1.04.2018). Zob. też: D. Mijatovic, *Defamation and Insult Laws in the OSCE Region. A Comparative Study*, online: www.osce.org/fom/303181, s. 251 (dostęp: 1.04.2018). Natomiast zarówno prawo federalne, jak i stanowe zawierają cywilnoprawne granice w zakresie wypowiedzi zniesławiających. Według §558 Restatement of The Law Second Torts 2d, online: heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.ali/restate0109&div=1&src=home (dostęp: 1.04.2018), który stanowi pewien generalny zbiór zasad *common law*, powód musi udowodnić, że wypowiedź ma cechy zniesławiające, że go dotyczy, że narusza jego część, a nadawcą wypowiedzi musi być osoba trzecia.

i religii. Na jego podstawie można wyróżnić dwie odrębne treściowo wolności: wolność sumienia i wolność wyznania (tzw. wolność religii), które łączy tożsamość sfery możliwości postępowania. Wolność sumienia oznacza wewnętrzną autonomię człowieka w sferze dokonywania osądów i wyborów o charakterze moralnym i światopoglądowym, włączając w to podejmowane przez niego decyzje. Ponadto dotyczy wewnętrznej zdolności jednostki do rozróżniania dobra i zła. Z kolei wolność wyznania określa stosunek jednostki do sfery uznawanej za świętą (*sacrum*). W odróżnieniu od poprzedniej, wolność religii, oprócz sfery wewnętrznej, obejmuje też sferę zewnętrzną, czyli umożliwia jednostce realizowanie praktyk religijnych¹³⁴.

Do ustawowych granic służących ochronie wolności sumienia i wyznania przed wypowiedziami formułowanymi w trakcie kampanii wyborczych należą: możliwość wytoczenia powództwa w razie wypowiedzi naruszającej dobro osobiste w postaci swobody sumienia (art. 23 w zw. z art. 24 k.c.) oraz czyny zabronione, tj. art. 151 k.k., który sankcjonuje obrażanie uczuć religijnych.

Ze wszystkich przedstawionych wyżej konstytucyjnych praw najistotniejszą granicą wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych jest prawo do ochrony czci¹³⁵. Wydaje się, że wynika to z faktu, iż cześć jest najistotniejszą granicą dla wolności wypowiedzi w ogóle. To, że w stosunku do wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych też można postawić taką tezę, wynika z samego związku obydwu wolności i ze źródła wolności wypowiedzi w stosunku do wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Ponadto fakt, że prawo do ochrony czci jest najistotniejszą granicą wolności wypowiedzi, podkreślają przedstawiciele doktryny. Na przykład według M. Wilda „podstawowym interesem, który może być przeciwstawiony prawu do ochrony czci i dobrego imienia, jest swoboda wypowiedzi”¹³⁶. W ocenie Ł. Goździaszka „naruszenie dóbr osobistych związanych ze swobodą wypowiedzi najczęściej wiązać będzie się z kategorią ochrony czci wewnętrznej i zewnętrznej”¹³⁷.

Niemniej prawo do ochrony czci zyskuje niebywale na znaczeniu jako prawo będące w konflikcie z wolnością wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Po pierwsze, cześć jest pojęciem określonym bardzo szeroko, tzn. dotyczy ona praktycznie każdego aspektu ludzkiej psychiki, a więc jej zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz ochrona będą się również kształtowały w taki sposób¹³⁸. Prawo do

134 Zob. np. M. Olszówka, *Art. 53*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, t. I, s. 1247 i n.; G. Kryseń, *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2013, t. 5, s. 117 i n.

135 Oczywiście konstatacja ta nie dotyczy wartościowania przymiotów ludzkich, ponieważ ochrona zdrowia psychicznego zawsze przeważa nad ochroną czci.

136 Zob. M. Wild, *Art. 47...*, s. 1162–1163.

137 Zob. Ł. Goździaszek, *Cywilnoprawne granice swobody wypowiedzi w Internecie*, Legalis/el. 2015, § 2 Teza 1.

138 Por. następujące orzeczenia świadczące o „szerokim” ujęciu czci: tj. wyrok SN z 19 września 1968 r., II CR 291/68, OSNCP 1969, Nr 11, poz. 200 z glosą A. Kędzierskiej-Cieślak, „Państwo i Prawo” 1970, nr 5, s. 818 i n.; wyrok SN z 6 grudnia 1972 r., II CR 370/72, OSNCP 1973, Nr 7–8, poz. 141; wyrok SN z 18 stycznia 2013 r., IV CSK 270/12, OSNC 2013, Nr 7–8, poz. 94; wyrok SN

ochrony czci przysługuje więc każdej jednostce i każdemu podmiotowi zbiorowemu w kampaniach wyborczych, tj. aktorom politycznym, mediom, obywatelom-wyborcom, obywatelom nieposiadającym praw wyborczych, a także apatrydom czy cudzoziemcom. W aspekcie treściowym ochrona czci obejmuje ochronę przed wypowiedziami opisującymi każdą dziedzinę życia, w tym wypowiedziami wyborczymi i niewyborczymi. Tytułem przykładu, w orzecznictwie często spotyka się wypowiedzi w kampaniach wyborczych naruszające cześć ich uczestników. W przypadku czci wewnętrznej mamy do czynienia z wypowiedziami, które godzą w nią np. w sposób opisowy¹³⁹ za pomocą wulgaryzmów, animalizacji¹⁴⁰ albo inwektyw¹⁴¹, jednak w zasadniczej większości podczas kampanii wyborczych dochodzi do naruszenia czci zewnętrznej, najczęściej poprzez zarzucenie jej uczestnikowi (zazwyczaj kandydatowi) jakiegoś działania¹⁴². Ponadto zdarzają się wysuwane

z 21 września 2006 r., I CSK 118/06, OSNC 2007, Nr 5, poz. 77; wyrok SN z 18 stycznia 2013 r., IV CSK 270/12, OSNC 2013, Nr 7–8, poz. 94.

- 139 Kandydat w wyborach do Sejmu i Senatu J.T. w audycji radiowej emitowanej podczas kampanii wyborczej wypowiedział się na temat F.S. słowami: „On nie potrafi się wysłowić, ale czego wymagać od człowieka, który jest po podstawówce [...] to jest prostak po podstawówce, nie potrafi zdania sklecić na konferencji prasowej, kompromituje całą Polskę” (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 12 marca 2013 r., I ACa 1305/12, LEX nr 1335694); Bloger obraził w internecie kandydata w wyborach samorządowych na stanowisko burmistrza w mieście R. poprzez stwierdzenie, że on i jego rodzina popełnili szereg przestępstw i sam wójt przynależy do „bandyckiej rodziny” (zob. wyrok Sądu Okręgowego w Tarnowie z dnia 3 października 2011 r., I C 319/11, niepubl.).
- 140 „Wygląda jak małpa wypuszczona z klatki, która zobaczyła banana” (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 12 marca 2013 r., I ACa 1305/12, LEX nr 1335694); nazwanie na forum internetowym „psem” kandydata na stanowisko wójta, który był w przeszłości Komendantem Policji, zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 7 maja 2014 r., I ACa 114/14, LEX nr 1469302.
- 141 Takie jak: „nierób i idiota” (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 30 stycznia 2002 r., II AKa 577/01, OSAG 2002/1/6) czy też „ćwok i medialna dziwka”, online: niezalezna.pl/16424-skazany-za-cwoka-tuska (dostęp: 14.01.2018).
- 142 Zamieszczenie przez kandydatkę podczas kampanii wyborczej na Prezydenta Miasta w ulotkach wyborczych informacji sugerujących, że inny kandydat finansuje swoją kampanię z nieujawnionych źródeł oraz zarzucenie mu łamania prawa przy zdobywaniu głosów (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 10 grudnia 2014 r., V ACa 422/14, LEX nr 1621077); zamieszczenie w trakcie kampanii wyborczej w felietonie przez dziennikarza serii pytań w stosunku do kandydata w wyborach do Rady Miejskiej, które retorycznie zarzucały mu wykorzystanie seksualne małoletniej, nieczytelne powiązania burmistrzem i wykorzystanie tego jako reklamy w gazecie (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 22 października 2014 r., V ACa 273/14, LEX nr 1551958); zamieszczenie przez powoda w internecie informacji twierdzących, że pozwany – kandydat w wyborach do Sejmu RP – jest mu winny 45 000 zł za paliwo, które od niego nabył, prowadząc działalność gospodarczą (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 2 czerwca 2017 r., I ACa 5/17, LEX nr 2327824); wyprodukowanie podczas kampanii wyborczej na stanowisko burmistrza plakatu wyborczego, z którego wynikało, że jeśli jeden z kandydatów zostanie wybrany na to stanowisko, to jego szwagier zostanie sekretarzem gminy (zob. wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 1 grudnia 2014 r., I C 277/13, LEX nr 1848373).

wobec kandydata oskarżenia o współpracę ze Służbami Bezpieczeństwa w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁴³ albo porównywanie jego czynów do kolaboracji na rzecz okupanta niemieckiego podczas II wojny światowej¹⁴⁴. Niekiedy część zewnętrzną narusza się poprzez zarzucenie osobie czegoś, czego nie zrobiła lub nie wypowiedziała¹⁴⁵. Znane są także przypadki godzenia w renomę i dobrą sławę jednostki organizacyjnej¹⁴⁶.

Po drugie, na szczególną rolę prawa do ochrony czci jako granicy wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych wskazują liczne polskie judykaty wydane na podstawie stanów faktycznych związanych z kampanią wyborczą, w których co do zasady, w przypadku stwierdzenia naruszenia któregośkolwiek z wyżej wymienionych praw konstytucyjnych (chroniących zdrowie psychiczne, prywatność, wolność sumienia i wyznania), sąd orzekał także o naruszeniu czci¹⁴⁷. Można oczywiście znaleźć w tej kwestii sporadyczne wyjątki¹⁴⁸, z reguły jednak nieporównywalnie

143 Zob. wyrok Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z 2 października 2014 r., I C 327/14.

144 Zob. wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 26 stycznia 2015 r., I C 148/14, LEX nr 1836017.

145 G.B. (kandydatowi w wyborach na Prezydenta RP) zarzucono, że podczas wywiadu powiedział do redaktorów: „Pan/pani, on/ona jesteście antypolskimi agentami, zbrodniarzami i po pijanemu gwałcicie własne dzieci” (zob. postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 6 maja 2015 r., XXV Ns 48/15, LEX nr 2124645).

146 W jednej ze spraw pozwana w swoim artykule, który ukazał się w prasie, skrytykowała nowopowstałe stowarzyszenie, twierdząc, że powstało ono tylko po to, by „wykiwać” innych kandydatów z prawej strony sceny politycznej, a jednocześnie wspierać kandydatów przychylnych poglądom stowarzyszenia. Ponadto autorka zaznaczyła, że stowarzyszenie zajmuje się „opluwaniem kogokolwiek się da, szukaniem haków wszędzie, gdzie się tylko da, byleby tylko zdyskredytować w oczach opinii publicznej osoby nieposłuszne, choć niekompetentne” (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 24 czerwca 2013 r., I Aca 162/13, LEX nr 13834730).

147 Sąd Najwyższy w wyroku z 3 grudnia 2010 r., I CSK 95/10, LEX nr 738086, uznał, że stwierdzenie, że spółka akcyjna A. jest powiązana z układem oligarchów w Polsce, oraz przyrównanie gazety „GW” (działalność wydawnicza tej spółki) do „Trybuny Ludu” naruszyło nie tylko nazwę/firmę „A. S.A. z siedzibą w Warszawie”, ale także jej renomę (część zewnętrzną). Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 19 października 1995 r., I ACr 227/95, LEX nr 62590, uznał, że stworzenie powieści odcinkowej publikowanej periodycznie w gazecie, w której została opisana w sposób wyrażające identyfikowalny powódka (uczestnicząca kampanii i zarazem czynny polityk) i przypisanie jej romansów, ciąży przedmałżeńskiej oraz innych szczegółów z życia intymnego naruszyło nie tylko jej prywatność, ale i jej część zewnętrzną. Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 października 2016 r., VI Aca 775/15, LEX nr 2231430, skonstatował, że publikacja na łamach portalu plotkarskiego artykułu mówiącego o tym, że żona asystenta posła w Parlamencie Europejskim (także kandydata w kolejnych wyborach do tego organu) została kochanką parlamentarzysty po to, by załatwić pracę swojemu mężowi, naruszyła nie tylko prywatność, ale i część zewnętrzną.

148 Sąd Okręgowy w Olsztynie w jednym z wyroków uznał, że dziennikarz, publikując skan pozwu sądowego z umiejscowionym na nim niezamazanym numerem PESEL kandydatki na stanowisko prezydenta O., naruszył tylko dobro osobiste w postaci prywatności. Jednakże w tym orzeczeniu dobro, którego naruszenie stwierdzono, było raczej granicą wolności do rozpowszechniania informacji, a nie wolności wypowiedzi rozumianej jako wolność rozpowszechniania poglądów. Ponadto nawet zamieszczenie danych kandydata, zwłaszcza przy

częściej występują przypadki, w których sąd stwierdza naruszenie czci, mimo że mógł uznać także naruszenie innego prawa (niezależnie od tego, czy taka konstatacja była wynikiem niezajęcia takiego stanowiska przez strony postępowania, czy też sam sąd nie uznał twierdzeń jednej ze stron o możliwości naruszenia innych dóbr)¹⁴⁹.

3.2. Standardy orzecznicze w zakresie rozwiązywania konfliktu – wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych a prawo do ochrony czci

W doktrynie uważa się, że próba wytyczenia abstrakcyjnych granic przedmiotowych między wolnością wypowiedzi a prawem do ochrony czci jest w zasadzie zadaniem niewykonalnym z powodu względnej wagi konkurencyjnych interesów. Zakresu tej ochrony nie da się wyznaczyć *in abstracto*, ponieważ wymaga to wyważenia kolidujących ze sobą interesów, a w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego jest to niemożliwe¹⁵⁰. Wydaje się więc także niewykonalnym wytyczenie abstrakcyjnych granic między wolnością wypowiedzi w kampaniach wyborczych a prawem do ochrony czci uczestników kampanii wyborczych.

Ci sami autorzy zgodnie uważają jednak, że doprecyzowanie granic między wolnością wypowiedzi a prawem do ochrony czci pozostawia się sądownictwu¹⁵¹. Słusznie zauważa A. Pązik, że skoro rekomenduje się analizę orzecznictwa, to czy nie jest możliwe wydobycie na jego podstawie pewnych reguł, tendencji, które mają bardziej ogólne zastosowanie?¹⁵² Ponadto zasadnie konstatuje J. Sobczak na przykładzie orzecznictwa ETPCz, że każda kolejna rozstrzygnięta sprawa w pewnym stopniu uszczegółowia te granice¹⁵³. Analizując dotychczasowe wypowiedzi

czymś mającym tak jednoznaczny wydźwięk, jak fakt wniesienia pozwu i toczące się postępowanie sądowe, może stanowić naruszenie czci (por. omówiony wyżej wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 2 czerwca 2017 r., I ACa 5/17, LEX nr 2327824).

149 W omówionych wyrokach przy okazji analizy czci jako dobra osobistego można było w każdym wypadku, gdy naruszone zostało dobro osobiste znanego kandydata, stwierdzić naruszenie dobra osobistego np. prywatności.

150 Zob. m.in. B. Kordasiewicz, *Jednostka wobec środków masowego przekazu*, Wrocław 1991, s. 158; B. Gawlik, *Ochrona dóbr osobistych. Sens i nonsens koncepcji praw podmiotowych osobistych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego: Prace z prawa własności intelektualnej” 1985, nr 41, s. 126, 127; P. Księżak, *Art. 24*, [w:] M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak (red.), *Kodeks...*, s. 330–332.

151 Zob. np. B. Kordasiewicz, *Jednostka...*, s. 219, za: P. Księżak, *Art. 24...*, s. 330–332.

152 Zob. A. Pązik, *Wyłączenie bezprawności naruszenia dobra osobistego na podstawie interesu społecznego*, Warszawa 2014, s. 28. Do stanowiska A. Pązika wydaje się ostrożnie przychylić L. Garlicki, zob. np. L. Garlicki, *Art. 10*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I: *Komentarz do artykułów 1–18*, Legalis/el. 2016, Teza I. 4.

153 Zob. J. Sobczak, *Granice swobody debaty politycznej w optyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. I: *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Toruń 2011, s. 329.

doktryny w zakresie orzecznictwa dotyczącego konfliktu na linii wolność wypowiedzi – prawa i wolności jednostek¹⁵⁴, wydaje się, że można dokonać ostrożnego określenia quasi-abstrakcyjnych granic wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych w kontekście prawa do ochrony czci. W ocenie autora należy dokonać tego, analizując orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz sądów powszechnych i posiłkując się poglądami doktryny.

Przed analizą należy krótko uzasadnić wybór badań w tym zakresie. Sposób i zakres ochrony praw i wolności jednostek odznacza się niejednorodnym charakterem. Kształt tej ochrony wyznaczany jest łącznym stosowaniem różnych punktów odniesienia, zwanych też okolicznościami lub zmiennymi. Wymienia się m.in. nadawcę i odbiorcę wypowiedzi, treść wypowiedzi, jej formę i kontekst, motywację nadawcy wypowiedzi¹⁵⁵, skalę naruszenia dobra osobistego jej odbiorcy, czas, jaki upłynął od naruszenia do pierwszej reakcji odbiorcy wypowiedzi, itp. Różne „kombinacje” tych czynników mogą prowadzić do wyznaczenia odmiennych linii demarkacyjnych pomiędzy wolnością wypowiedzi w kampaniach wyborczych a prawem do ochrony czci, jednakże dla wytyczenia granic wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych największe znaczenie ma odbiorca wypowiedzi, jej treść oraz kontekst.

3.2.1. Uczestnicy kampanii wyborczych jako odbiorcy wypowiedzi

Rozważania dotyczące rodzaju osoby, która jest adresatem wypowiedzi naruszającej cześć, uzależnione są od charakteru granic sfery jej życia prywatnego. Według A. Kopffa pojęcie prywatności ma zakres różny dla poszczególnych osób

154 Zob. analizę przeprowadzoną przez I.C. Kamińskiego podzieloną na rozdziały dotyczące swobody wypowiedzi w różnych aspektach z uwagi na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: w debacie politycznej, w sprawach mających publiczne znaczenie, dotyczącą ochrony powagi i bezstronności wymiaru sprawiedliwości, w wypowiedzi artystycznej, w wypowiedzi w sprawach komercyjnych (zob. I.C. Kamiński, *Ograniczenia...*, s. 5–14), czy także analizę przeprowadzoną przez J. Skrzydło podzieloną na rozdziały dotyczące wolności słowa w różnych aspektach z uwagi na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych: w wypowiedziach symbolicznych, w ujęciu negatywnym, w wypowiedziach nawołujących do naruszenia prawa, w zakresie osób zatrudnionych przez państwo, w debacie politycznej (zob. J. Skrzydło, *Wolność słowa w orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Analiza porównawcza*, Toruń 2013, s. 5–6). Zob. także tendencje orzecznicze w zakresie ochrony dóbr osobistych przy wyłączeniu bezprawności naruszenia dobra z uwagi na uzasadniony interes, J. Barta, R. Markiewicz, *Media a dobra osobiste*, Warszawa 2009, s. 173–179.

155 Według E. Volokha orzecznictwo Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych zazwyczaj nie bada motywacji wypowiadającego się (zob. E. Volokh, *The Freedom of Speech and Bad Purposes*, „UCLA Law Review” 2016, nr 63, s. 1368 i n.). Przykładem, który podaje, jest wypowiedź sędziego J. Roberta, który w opinii stwierdził, że zgodnie z doktryną Pierwszej Poprawki wypowiedzi nie można odmówić konstytucyjnej ochrony z uwagi na motywację wypowiadającego się (*FEC v. Wis. Right to Life, Inc.*, 551 U.S. 449, 468 2007). Powyższa okoliczność nie może być więc przyczyną odstąpienia od ochrony wolności wypowiedzi. Niemniej jednak od zasady tej są wyjątki w przypadku niektórych typów wypowiedzi, np. pornograficznej lub gróźb (autor wskazuje na orzecznictwo sądów amerykańskich niższej instancji).

w zależności od kryterium „usprawiedliwionego zainteresowania”¹⁵⁶. Sfera prywatności ludzkiej związana jest z systemem aksjologicznym środowiska lub społeczności, w których człowiek funkcjonuje, a system wartości wyznaczają również względy historyczne, kulturowe lub społeczne. Inne są przecież granice sfery prywatności pracownika korporacji, programisty, księgowego, przedsiębiorcy, a inne artyści, polityka czy w końcu osób zainteresowania publicznego, które z racji swojej działalności stały się lub staną postaciami historycznymi¹⁵⁷.

Żeby określić, dla których uczestników kampanii wyborczej te granice będą większe, a dla których mniejsze, należy rozpocząć analizę od najszerszego pojęcia – osoby publicznej. Zgodnie z pkt. 7 rezolucji nr 1165 (1998) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy osoby publiczne to podmioty, które piastują urzędy publiczne lub używają środków publicznych, a szerzej rzecz ujmując, to wszyscy ci, którzy odgrywają rolę w życiu publicznym – w gospodarce, sztuce, sferze społecznej, sporcie lub w innych dziedzinach¹⁵⁸. Z powyższej definicji, przyjmowanej w orzeczeniach również przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, wynika szerokie ujęcie osób publicznych, obejmujące czynnych polityków, osoby zajmujące wysokie stanowiska w państwie, a także osoby, które nie pełnią żadnej tego rodzaju funkcji, ale są znane opinii publicznej w związku z wpływem, jaki wywierają na różne aspekty życia publicznego¹⁵⁹. Wydaje się, że ten wpływ niekoniecznie polega na wykonywaniu funkcji publicznych lub działalności publicznej, ale raczej na tym, że osoba ta „występowała w kontekście publicznym”¹⁶⁰. Natomiast ETPCz nie uznaje za osoby publiczne tych, których okoliczności życia okazyjnie poruszyły opinię publiczną, powodując skierowanie na nie uwagi mediów¹⁶¹. Podobne szerokie rozumienie pojęcia osoby publicznej przyjmuje orzecznictwo krajowe¹⁶². Z kolei

156 Zob. A. Kopff, *Koncepcja prawa do intymności i do prywatności życia osobistego (zagadnienia konstrukcyjne)*, „Studia Cywilistyczne” 1972, t. XX, s. 35.

157 Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi, I ACa 38/98, niepubl.

158 Resolution 1165 (1998), online: assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16641&lang%20=en (dostęp: 4.02.2018).

159 Zob. np. J. Skrzydło, *Wolność słowa...*, s. 559.

160 Takim określeniem posługuje się ETPCz w wyroku z 7 lutego 2012 r. w sprawie *Von Hannover przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, skarga nr 59320/00.

161 Jako przykłady osób niebędących osobami publicznymi J. Skrzydło podaje ofiarę przestępstwa, o którym wiadomość obiegła cały kraj, albo dziecko, które jest przedmiotem sławnego postępowania sądowego w zakresie władzy nad nim (zob. J. Skrzydło, *Wolność słowa...*, s. 559).

162 W uchwale siedmiu sędziów Sąd Najwyższy stwierdził, że „[...] ta przestanka obejmuje przede wszystkim informacje odnoszące się do osób aktywnie działających na forum publicznym, tzw. osób publicznych. Działania tych osób wywierają bowiem wpływ na kształtowanie życia publicznego, co uzasadnia usprawiedliwione zainteresowanie społeczeństwa tymi działaniami w ramach realizacji zasady jawności życia publicznego i prawa do informacji” (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 18 lutego 2005 r., III CZP 53/04, OSNC 2005, nr 7–8, poz. 114). Z kolei Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał, że „nie można przyjąć, że osoba publiczna to tylko poseł, radny, osoba pełniąca funkcje kierownicze funkcje w partii,

judykaty amerykańskie wyróżniają trzy kategorie osób publicznych: ogólne osoby publiczne (ang. *public figures*), szczególne osoby publiczne (ang. *limited-purpose public figures*) oraz niedobrowolne osoby publiczne (ang. *involuntary public figures*). Pierwsze dwie kategorie zawdzięczają swój status pozycji w życiu społecznym, ale tylko osoby publiczne cieszą się sławą wśród ogółu społeczeństwa, są rozpoznawane w wielu kręgach. Natomiast szczególne osoby publiczne związane są z jakąś mniejszą społecznością lub z konkretną sprawą. Z kolei trzecia kategoria osób to jednostki, które świadomie lub nieświadomie zaistniały w przestrzeni publicznej¹⁶³.

Na gruncie prawa cywilnego osoba publiczna jest związana z ogólnym pojęciem interesu społecznego jako okoliczności uchylającej bezprawność naruszenia dóbr osobistych¹⁶⁴. W przypadku prawa karnego pojęcie osoby publicznej powiązane jest bardziej z jednym ze znamion kontratypu dozwolonej krytyki, istniejącego obok przesłanki „społecznie uzasadnionego interesu społecznego”. Tyle że w art. 213 k.k. ustawodawca posłużył się sformułowaniem *osoba pełniąca funkcje publiczne*, a nie *osoba publiczna*¹⁶⁵. Z tego powodu istotniejszym elementem wspólnym, realizowanym przez „interes społeczny” w obu gałęziach prawa, są konsekwencje wiążące się z osobą publiczną jako odbiorcą wypowiedzi, tzn.

w organizacjach czy urzędach lub też osoba pracująca w instytucji samorządowej. Osoba publiczna to osoba powszechnie znana ze względu na działalność polityczną, społeczną lub zawodową. Dla oceny zaś tego, czy dana osoba prowadzi taką działalność, ma znaczenie tylko to, czy w tej dacie [wystąpienia skutków naruszenia – przyp. aut.] pełniła funkcje publiczne w organizacjach o takim charakterze, ale także to, jak jest postrzegana przez opinię publiczną w związku z wcześniej prowadzoną działalnością polityczną i jej kontynuowaniem w mniej prestiżowej formie” (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 4 lipca 2001 r., I ACa 1613/00, niepubl.).

163 Tak zdaje się twierdzić J. Skrzydło, *Wolność słowa...*, s. 516–521.

164 Zob. np. „analizując pojęcie uzasadnionego interesu publicznego jako jednej z okoliczności wyłączających bezprawność naruszenia [...] wskazano, że ta przesłanka obejmuje przede wszystkim informacje odnoszące się do [...] tzw. osób publicznych [...] interes społeczny [...] wyraża się przede wszystkim w urzeczywistnianiu zasad jawności życia publicznego i prawa społeczeństwa do informacji. Dotyczy on sfery życia publicznego, a zatem takiej, w ramach której można mówić zarówno o istnieniu potrzeby ważnej w demokratycznym społeczeństwie otwartej debaty publicznej, jak i o takim prawie do uzyskiwania informacji, które wymaga realizacji przez środki społecznego przekazu. Od strony podmiotowej informacja publiczna musi dotyczyć osób aktywnie działających na forum publicznym (osób publicznych), a od strony przedmiotowej – informacji dotyczących publicznej sfery życia tych osób, bo w tej sferze zasadniczo ujawnia się potrzeba ważnej debaty publicznej” (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 18 lutego 2005 r., III CZP 53/04, OSNC 2005, nr 7–8, poz. 114).

165 Na różnicę między tymi pojęciami na gruncie Kodeksu karnego wskazuje J. Sobczak. Stwierdza on, że funkcjonowanie w obiegu społecznym różnej terminologii jest konsekwencją braku dbałości o precyzję językową. W konsekwencji dominować zaczynają pojęcia, w których nacisk położony jest na kwestię „publiczności osoby”, a nie „publiczności jej działalności” (zob. J. Sobczak, Art. 213, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Legalis/el. 2017, Teza IV.4.; J. Sobczak, *Granice swobody debaty politycznej w optyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. I: *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Toruń 2011, s. 300–305). Por. także art. 113 § 19 k.k., gdzie występuje definicja osoby pełniącej funkcję publiczną.

z „obowiązkiem” znoszenia przez osoby publiczne silniejszej ingerencji w ich dobra osobiste oraz w sferę prywatną. Ta teza została już silnie ugruntowana, zarówno w orzecznictwie konstytucyjnym¹⁶⁶, jak i międzynarodowym¹⁶⁷, powszechnym¹⁶⁸ i Sądu Najwyższego USA¹⁶⁹, a ponadto występuje pod różnymi nazwami, np. o szerszych granicach wolności wypowiedzi kierowanej w stosunku do osób publicznych, o większym zakresie dopuszczalnej krytyki, o „grubszej skórze” osób publicznych czy o obowiązku znoszenia silniejszej ingerencji w sferę ich życia prywatnego i w ich dobra osobiste¹⁷⁰. Wynika to z faktu, że osoba podejmująca działalność publiczną powinna być świadoma, że jej życie, czyny oraz poglądy będą poddawane ocenie i weryfikacji, a ich anonimowość ulegnie znacznemu ograniczeniu, ponieważ społeczeństwo ma prawo do pełnej informacji o wszystkich przejawach życia publicznego¹⁷¹.

166 Zob. m.in. następujące orzeczenia TK: wyrok z 5 marca 2003 r., K 7/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 19; wyrok z 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30; wyrok z 12 maja 2008 r., SK 43/05, OTK-A 2008, nr 4, poz. 57.

167 Zob. następujące wyroki ETPCz: z 25 listopada 1996 r. w sprawie *Wingrove przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 17419/90; z 8 lipca 1999 r. w sprawie *Sürek przeciwko Turcji*, skarga nr 26682/95; z 3 maja 2001 r. w sprawie *Nilsen i Johnsen przeciwko Norwegii*, skarga nr 23118/93; z 28 czerwca 2001 r. w sprawie *Vgt Verein gegen Tierfabriken przeciwko Szwajcarii*, skarga 24699/94; z 10 lipca 2003 r. w sprawie *Murphy przeciwko Irlandii*, skarga nr 44179/98; z 8 lipca 1986 r. w sprawie *Lingens przeciwko Austrii*, skarga nr 9815/82; z 20 maja 1999 r. w sprawie *Rekvénegi przeciwko Węgrom*, skarga nr 25390/94; z 28 października 1999 r. w sprawie *Wille przeciwko Księstwu Liechtenstein*, skarga 28396/95; z 11 marca 2009 r. w sprawie *TV VEST AS & ROGALAND PENSJONISTPARTI przeciwko Norwegii*, skarga nr 21132/05; z 9 stycznia 2007 r. w sprawie *Kwiecień przeciwko Polsce*, skarga nr 51744/99; z 19 lutego 1998 r. w sprawie *Bowman przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 24839/94; z 6 kwietnia 2006 r. w sprawie *Malisiewicz-Gąsior przeciwko Polsce*, skarga nr 43797/98; z 26 lutego 2009 r. w sprawie *Kudeshina przeciwko Rosji*, skarga nr 29492/05; z dnia 17 kwietnia 2014 r. w sprawie *Brosa przeciwko Niemcom*, skarga nr 5709/09.

168 Zob. m.in. następujące orzeczenia: wyrok Sądu Najwyższego z 8 lutego 2008 r., I CSK 345/07, LEX nr 448024; wyrok Sądu Najwyższego z 24 stycznia 2008 r., I CSK 338/07, [w:] „Monitor Prawniczy” 2008, nr 4, s. 18; wyrok Sądu Najwyższego z 11 maja 2007 r., I CSK 47/07, LEX nr 449462; wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 27 września 2005 r., I ACa 1443/03, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z 28 marca 2003 r., IV CKN 1901/00, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2003, Nr 10; wyrok Sądu Najwyższego z 5 kwietnia 2002 r., II CKN 1095/99, OSNC 2003, Nr 3, poz. 42; wyrok Sądu Najwyższego z 28 września 2000 r., VKKN 171/98, OSNK 2001, Nr 3–4, poz. 31; wyrok Sądu Najwyższego z 5 kwietnia 2002 r., II CKN 1095/99, OSNC 2003, Nr 3, poz. 42; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 7 października 2004 r., I ACa 8/04, niepubl.

169 Zob. m.in. *Gertz v. Robert Welch, Inc.*, 418 U.S. 323 (1974); *Time, Inc. v. Hill*, 385 U.S. 374 (1967).

170 W zakresie wypowiedzi o osobie publicznej będącej politykiem B. Michalski określa tę tezę poprzez stwierdzenie, że „polityk powinien cierpieć z godnością” (zob. B. Michalski, *Prawna regulacja zasad i form agitacji wyborczej prowadzonej w okresie kampanii wyborczej*, [w:] M. Dubińska-Michalewicz, A. Chodyra (red.), *Konferencje i Seminaria 11(39)00. Rola mediów w kampanii wyborczej. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001, s. 63).

171 Taką tezę formułuje J. Sobczak, zob. J. Sobczak, *Ochrona dóbr osobistych i prywatności a kształtowanie wizerunku policji*, [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. I, Poznań 2007, s. 150. Zob. także wyrok Sądu Najwyższego z 11 maja 2007 r., I CSK 47/07, Legalis nr 167566.

Termin *osoba publiczna* należy więc odnieść do kontekstu kampanii wyborczej i w konsekwencji objąć nim przede wszystkim wszystkich aktorów politycznych (ze szczególnym uwzględnieniem indywidualnych, czyli kandydatów), w tym także komitety wyborcze, powszechnie znanych przedstawicieli mediów (np. znanych redaktorów, publicystów, blogerów) oraz „wyborców znanych” (np. youtuberów, celebrytów, aktorów, sportowców). Za osoby publiczne nie możemy natomiast uznać np. nieznanych przedstawicieli mediów czy „wyborców nieznanych”, tj. nieuczestniczących, biernych, niezdecydowanych.

Posługując się powyższą terminologią, należy także skonstatować, że „grubość skóry” jest proporcjonalna do pozycji, jaką dana osoba zajmuje w państwie, a zatem im wyższa pozycja w aparacie państwowym, tym zakres wolności wypowiedzi jest większy. Potwierdza to analiza orzecznictwa ETPCz zapoczątkowanego m.in. wyrokiem w sprawie *Lingens przeciwko Austrii*, gdzie Trybunał wyznaczył bardzo dużą ochronę słowa w stosunku do wysokiej rangi polityka¹⁷². Tezę tę kontynuował w wyrokach wydanych w sprawach *Colombani przeciwko Francji*¹⁷³ i *Castells przeciwko Hiszpanii*¹⁷⁴, a także *Otegi Mondragon przeciwko Hiszpanii*¹⁷⁵, gdzie wypowiedzi krytykujące władzę¹⁷⁶ zostały uznane za szczególnie chronione z uwagi na fakt, że ochrona głowy państwa lub członków rządu nie obejmuje krytycznych sądów na ich temat. Z kolei orzecznictwo Trybunału opowiada się za mniejszą ochroną wypowiedzi w stosunku do np. urzędników publicznych, ekspertów, dziennikarzy. Granice swobody wypowiedzi w stosunku do tych podmiotów są ustawione na wyższym poziomie niż wobec osób niepublicznych, ale niższym niż w stosunku do reprezentantów władzy. Wynika to przede wszystkim z faktu, że podmioty te nie sprawują władzy w państwie, a ich działalność nie musi podlegać stałej i aż tak wnikliwej kontroli opinii publicznej¹⁷⁷.

Wydaje się, że przedstawicieli mediów oraz wyborców znanych można w drodze analogii zaklasyfikować to drugiej grupy osób publicznych, omówionych w poprzednim akapicie (do podmiotów niesprawujących władzy). W konsekwencji wypowiedzi kierowane w ich stronę będą chronione mocniej niż te kierowane w stronę osób prywatnych (z racji faktu, że są one osobami publicznymi), ale

172 Zob. np. W. Waławczyk, *Freedom of Speech and Other Human Rights. A Selection of Documents with Introduction and Study Questions*, Toruń 2014, s. 37, za: A. Mowbray, *Cases and Materials on the European Convention on Human Rights*, Butterworths, London–Edinburgh–Dublin 2001, s. 460.

173 Wyrok ETPCz z 25 czerwca 2002 r., skarga nr 51279/99.

174 Wyrok ETPCz z 23 kwietnia 199 r., skarga nr 64915/91.

175 Wyrok ETPCz z 15 marca 2011 r., skarga nr 2034/07.

176 Odbiorcami wypowiedzi byli: król Maroka Hasan II, hiszpański rząd oraz król Hiszpanii Juan Carlos I.

177 Zob. m.in. następujące orzeczenia ETPCz: wyrok ETPCz z 11 marca 2003 r. w sprawie *Lesnik przeciwko Słowacji*, skarga nr 35640/97; wyrok ETPCz z 3 maja 2001 r. w sprawie *Nilsen i Johnsen przeciwko Norwegii*, skarga nr 23118/93; wyrok ETPCz z 11 grudnia 2003 r. w sprawie *Jankov przeciwko Bułgarii*, skarga nr 39084/97.

słabiej niż wypowiedzi do przedstawicieli władzy – polityków¹⁷⁸. O wiele bardziej problematyczne wydaje się określenie granic wolności wypowiedzi w stosunku do kandydatów w wyborach. Jak wskazywano w rozdziale I, pojęcie kandydata jest szerokie z uwagi na różne możliwe zaplecze polityczne i życiorys indywidualnych aktorów politycznych. W wyborach mogą przecież brać udział różni kandydaci, zarówno z dużym doświadczeniem politycznym, jak i debiutanci w tej roli.

W orzecznictwie Trybunału nie ma natomiast ugruntowanej linii orzeczniczej dotyczącej granic wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych wobec kandydatów w wyborach ani tym bardziej wobec kandydatów debiutantów. Co więcej, także w doktrynie nie wyróżnia się takiej odrębnej kategorii odbiorcy wypowiedzi, którego dobro osobiste zostało naruszone. Jak słusznie wskazuje L. Garlicki, ETPCz przyjmuje bardzo szerokie rozumienie terminu *polityk*, odnosząc je zarówno do parlamentarzystów oraz członków rządu, jak i do przedstawicieli władz lokalnych, a także do kandydatów na te stanowiska, działaczy partii politycznych i związków zawodowych czy też ważnych urzędników rządowych. Nie bez znaczenia jest pozycja danego polityka, a szczególnie stopień tolerancji muszą wykazywać osoby z pierwszych stron gazet. Dodatkowym kryterium może okazać się postępowanie samego polityka – jeżeli głosi on poglądy kontrowersyjne i wyraża je w barwny czy agresywny sposób, reakcje innych osób zazwyczaj będą przybierać ostrzejszy charakter¹⁷⁹.

Polskie sądy powszechne podążają za ETPCz i postrzegają kandydatów przez pryzmat polityka. W jednym z wyroków Sąd Apelacyjny w Warszawie posługiwał się określeniami *polityk*, były *Minister Sprawiedliwości*, były *Prokurator Generalny*, ale nie *kandydat*¹⁸⁰. Podobną terminologię stosowały polskie sądy w uzasadnieniach do innych orzeczeń, np. w uzasadnieniu do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 5 kwietnia 2013 r., VI ACa 1162/12¹⁸¹, w stosunku do kandydata w wyborach prezydenckich w 2010 r. R.K. użyto terminów *były ksiądz*, *czynny publicysta*, *przyszły polityk*. Z kolei w uzasadnieniu do wyroku Sądu Najwyższego z 30 sierpnia 2006 r., II CSK 96/06, kandydatkę w wyborach samorządowych, dotychczasowego członka Sojuszu Lewicy Demokratycznej i radną, określono jako *osobę publiczną i polityka*. Z analizy orzecznictwa wynika również, że jeśli uzasadnienie do wyroku posługuje się pojęciem kandydata, to nie charakteryzuje granic wolności wypowiedzi odrębnie w stosunku do tego podmiotu, tylko traktuje go jako polityka¹⁸².

178 Por. np. J. Sadowski, *Ochrona czci uczestników debaty publicznej*, [w:] J. Balcarczyk (red.), *Dobra osobiste w XXI wieku. Nowe wartości, zasady, technologie*, Warszawa 2012, s. 186–187.

179 Zob. np. L. Garlicki, *Wypowiedź dziennikarska – przywileje i odpowiedzialność*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 1, online: www.lex.pl/czytaj/-artykul/wolnosc-wypowiedzi-dziennikarza-przywileje-i-odpowiedzialnosc-europejski-przeglad-sadowy-numer-1-z-2010-r-#5, poz. II. 2. (dostęp: 12.04.2017); L. Garlicki, *Art. 10...*, Teza IV. 2.

180 Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 9 maja 2014 r., I ACa 1735/13.

181 LEX nr 1369402.

182 Zob. także wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 26 lipca 2016 r., I C 359/15, LEX nr 2089491; wyrok Sądu Najwyższego z 2 lutego 2011 r., II CSK 393/10, LEX nr 936486.

Warto także dodać, że dla określania osoby, której część została naruszona, nie ma znaczenia, czy jest ona debiutantem w roli kandydata, czy też po raz pierwszy występuje w mediach. Sąd Apelacyjny w Warszawie zasadnie uznał, że osoba, która aktywnie włącza się w rywalizację partii politycznych w kampanii wyborczej, może być uznana za osobę powszechnie znaną, a jej dane osobowe i wizerunek mogą być wykorzystywane w reklamie politycznej tego ugrupowania. Przekaz taki mieści się w granicach urzeczywistniania prawa obywateli do informacji, kontroli krytyki społecznej oraz jawności życia publicznego¹⁸³. Pogląd Sądu Apelacyjnego w Warszawie na tę kwestię odpowiada stanowisku Trybunału wyrażonemu chociażby w sprawach *Kwiecień przeciwko Polsce* i *Jerusalem przeciwko Austrii*¹⁸⁴, gdzie uznano, że podjęcie decyzji o przystąpieniu jako kandydat do wyborów tożsame jest z „wkroczeniem” na scenę polityczną, z akceptacją faktu, że od tej pory wszystkie czyny kandydata podlegać będą uwadze społeczeństwa, co spowoduje konieczność wykazywania się przez niego większym stopniem tolerancji.

Wydaje się więc, że można w niewielkim stopniu różnicować ochronę wypowiedzi w stosunku do kandydatów, w zależności od tego, czy są oni czynnymi politykami sprawującymi aktualnie władzę państwową, czy też debiutantami w tej roli. Nie należy jednak w sposób znaczny zmniejszać tej ochrony żadnej osobie, która świadomie włączyła się w rywalizację przedwyborczą (nawet będącej debiutantem w tej roli). W dalszym ciągu jej skóra powinna być „grubsza” niż u osób niepublicznych.

3.2.2. Treść wypowiedzi w kampaniach wyborczych

3.2.2.1. Wypowiedź wyborcza

Pojęcie wypowiedzi wyborczej zostało zdefiniowane w pierwszym rozdziale. Należy tylko przypomnieć, że oznacza ono wypowiedź posiadającą wyborczą tematykę oraz wyborczy cel powstania i oddziaływania. Niemniej jednak pojęciem takim nie posługuje się orzecznictwo. Punktem wyjścia dla rozważań na temat wypowiedzi wyborczej będą więc terminy obecne w orzecznictwie tzn. *wypowiedź w sprawach mających publiczne znaczenie* oraz *wypowiedź w sprawach politycznych*.

W wyroku wydanym w sprawie *Thorgeirson przeciwko Islandii*¹⁸⁵ ETPCz, bazując na dotychczasowym orzecznictwie, postawił tezę, że nie ma podstawy, by odróżniać pojęcia sprawy politycznej od sprawy publicznej. Zasady sformułowane w związku z dyskusją polityczną będą miały zastosowanie do spraw mających znaczenie publiczne i odwrotnie. Rozróżnienie obydwu typów wypowiedzi należy potraktować przede wszystkim jako porządkujące i systematyzujące¹⁸⁶. Podobny pogląd wyrażony został w orzeczeniach Sądu Najwyższego USA. Sprawą publiczną określa się przekaz, który może być rozsądnie oceniany jako ten dotyczący spraw

183 Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 maja 2009 r., I ACa 158/09, LEX nr 677989.

184 Zob. wyrok ETPCz z 27 lutego 2001 r. w sprawie *Jerusalem przeciwko Austrii*, skarga nr 26958/95.

185 Wyrok ETPCz w sprawie *Thorgeirson przeciwko Islandii* z 25 czerwca 1992 r., skarga nr 13778/88.

186 Zob. I.C. Kamiński, *Ograniczenia...*, s. 190–199.

politycznych, społecznych lub innych spraw istotnych dla opinii publicznej, albo gdy wypowiedź dotyczy spraw będących przedmiotem szczególnej wagi¹⁸⁷.

Słusznie jednak wskazuje się, że spośród wypowiedzi w sprawach publicznych można wyodrębnić te, które dotyczą bardziej spraw politycznych niż publicznych (np. skazanie lokalnego polityka, wypowiedź mającą związek z wyborami). Na poparcie tych rozważań, na podstawie orzecznictwa Trybunału, I.C. Kamiński wyodrębnia nawet trzeci rodzaj wypowiedzi, tj. „wypowiedź polityczną o sprawach mających publiczne znaczenie”¹⁸⁸. W konsekwencji uznaje się, że wypowiedź dotycząca spraw publicznych jest pojęciem szerszym, zawierającym w sobie pojęcie wypowiedzi politycznej. Prowadzi to także do stwierdzenia, że „polityczny element” wypowiedzi sprawi, iż ta będzie chroniona bardziej niż wypowiedź w sprawach publicznych¹⁸⁹. Wypowiedź o treści politycznej łączy się z procesem sprawowania władzy i podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej oraz innych uczestników tego procesu. Wynika to z faktu, że debata polityczna jest charakterystyczna dla państw liberalnej demokracji, a wypowiedzi polityczne stanowią uprzywilejowaną i podlegającą silnej ochronie formę wyrażania opinii¹⁹⁰.

Odniesienie do wartości demokratycznych oznacza z pewnością, że wypowiedzi o tematyce politycznej powinny być chronione podczas kampanii wyborczej. Jak wskazywano w pierwszym rozdziale, w kampaniach wyborczych dominują wypowiedzi o treści wyborczej oraz mające funkcję perswazyjną (agitacja, propaganda, dyplomacja). Wypowiedź polityczna prowadzona jest właściwie cały czas, a w okresie kampanijnym staje się wypowiedzią polityczną zorientowaną na wybory, a więc wypowiedzią wyborczą¹⁹¹. Stanowi to o silnym związku między wypowiedzią w sprawach politycznych a wypowiedzią w sprawach wyborczych. Niemniej jednak orzecznictwo zarówno ETPCz, jak i krajowych sądów powszechnych jednoznacznie kwalifikuje wypowiedź o tematyce wyborczej jako wypowiedź polityczną. Orzekając na podstawie stanów faktycznych, w których wypowiedź padła podczas kampanii wyborczych, sądy nie formułują kolejnej kategorii wypowiedzi, tylko kwalifikują ją jako wypowiedź w sprawach publicznych lub politycznych¹⁹². W związku z tym wypowiedź wyborczą należy traktować synonimicznie

187 Zob. np. *Connick v. Meyers*, 461 U.S. 138 (1983); *San Diego v. Roe*, 543 U.S. 77 (2004).

188 Zob. wyrok ETPCz z 6 listopada 2007 r. w sprawie *Lepojic przeciwko Serbii*, skarga nr 13909/5; wyrok ETPCz z 13 listopada 2003 r. w sprawie *Scharsach i News Verlagsgesellschaft przeciwko Austrii*, skarga 39394/98.

189 Zob. np. I.C. Kamiński, *Ograniczenia...*, s. 198–199; J. Skrzydło, *Wolność słowa...*, s. 569–572; L. Garlicki, *Art. 10...*, Teza V. 2.

190 Odmienne wskazuje W. Waclawczyk, który uważa, że wypowiedź polityczna to wypowiedź formułowana przez polityka (zob. W. Waclawczyk, *Freedom of Speech...*, s. 37).

191 Por. rozważania w rozdziale I.

192 Zob. np. wyrok ETPCz z 6 grudnia 2007 r. w sprawie *Filatenko przeciwko Rosji*, skarga nr 73219/01, gdzie stwierdzono *explicite*: *The Court reiterates that, as a general rule, any opinions and information pertinent to elections, both local and national, which are disseminated during the electoral campaign should be considered as forming part of a debate on questions of public interest*, a także pozostałe wyroki Trybunału w sprawach: *Malisiewicz-Gasior*

z wypowiedzią o charakterze politycznym. O wiele większy wpływ na kształtowanie się granic wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych będzie miał sam kontekst kampanijny, a nie treść wypowiedzi¹⁹³.

3.2.2.2. Wypowiedzi o faktach i wypowiedzi ocenne

Wypowiedzi o faktach (opisowe) to wypowiedzi o charakterze deskryptywnym, zawierające informacje o określonych faktach. Mają na celu opisanie rzeczywistości i poinformowanie o tym odbiorcy, wskazując, że „tak jest” albo „tak nie jest”. Podlegają klasyfikacji według kryterium prawdy/fałszu, a ich prawdziwość może być przedmiotem dowodzenia. Z kolei wypowiedzi ocenne (np. sądy wartościujące, uogólniające, przypuszczenia, teorie) to wypowiedzi niemające charakteru deskryptywnego, które zawierają poglądy, oceny czy opinie wartościujące ogólny stan rzeczy, ale jednocześnie go nieopisujące. Wypowiedzi te nie podlegają klasyfikacji według kryterium prawdy/fałszu, a ich prawdziwość nie może być przedmiotem dowodzenia¹⁹⁴. Praktyczne rozróżnienie, do jakiego typu należy dana wypowiedź, jest wielce problematyczne. Według R. Jakobsona, wynika to z samej istoty języka jako systemu składającego się ze znaków wieloznacznych, który odznacza się bogactwem oraz złożonością form i funkcji. Wypowiedzi mogą podlegać odmiennym interpretacjom w zależności od kontekstu słownego lub okoliczności zewnętrznych. Przy klasyfikowaniu, do którego rodzaju należy wypowiedź, trzeba kierować się funkcją, jaką ma ona spełniać¹⁹⁵. Dlatego często mówi się o trzecim podziale, tzn. o wypowiedziach mieszanych, które zawierają w sobie zarówno elementy wypowiedzi o faktach, jak i elementy wypowiedzi ocennych¹⁹⁶.

przeciwko Polsce, Kwiecień przeciwko Polsce, Długołęcki przeciwko Polsce (wyrok ETPCz z 24 lutego 2009 r., skarga 23806/03), a także np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 29 września 2016 r., V ACa 20/16, LEX nr 2151516, gdzie uznano, że wypowiedzi o charakterze publicznym jest wypowiedź oceniająca działania kandydata w wyborach, gdy piastował stanowisko Prezydenta Miasta, a także wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 grudnia 2014 r., VI ACa 327/14, LEX nr 1680064, gdzie Sąd rozstrzygający sprawę w drugiej instancji uznał, że działania redaktora polegające na nadmiernym wytaczaniu powództw znajdują swoje późniejsze odzwierciedlenie w tekstach publikowanych artykułów w gazecie i tym samym ocena działań redaktora A.M. (wytaczanie powództw) to sprawa publiczna.

193 Zob. także I.C. Kamiński, *Ograniczenia...*, s. 164. O kampanii wyborczej jako kontekście wypowiedzi szerzej w dalszej części.

194 Udowodnienie prawdziwości oceny jest niemożliwe i stawianie takiego wymogu koliduje ze swobodą wyrażania opinii jako taką. Zob. np. wyroki ETPCz w sprawach: *Lingens przeciwko Austrii*, *Cumpănă and Mazăre przeciwko Rumunii* (wyrok ETPCz z 17 grudnia 2004 r., skarga nr 33348/96); *Steel and Morris przeciwko Wielkiej Brytanii* (wyrok ETPCz z 12 maja 2005 r., skarga nr 68416/01); *Kwiecień przeciwko Polsce*.

Zob. np. *Castells przeciwko Hiszpanii*, a także wyrok ETPCz z 7 maja 2002 r. w sprawie *McVicar przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 46311/99.

195 Zob. R. Jakobson, *Poetyka w świetle językoznawstwa*, Wrocław 1960, s. 81–88, za: J. Sadowski, *Art. 54...*, s. 1286.

196 Szerzej o wypowiedziach mieszanych, zob. np. J. Skrzydło, *Wolność słowa...*, s. 589.

W przypadku wypowiedzi o faktach Trybunał wypracował kilka zasad mających zastosowanie dla określenia granic wolności wypowiedzi. Po pierwsze, na nadawcy wypowiedzi spoczywa ciężar dowodu w kwestii udowodnienia prawdziwości faktów¹⁹⁷. Po drugie, nadawca wypowiedzi powinien dochować należytej staranności przy ustalaniu prawdziwości faktów i tym samym od autora wypowiedzi nie wymaga się wykazania całkowitej prawdy. Wymóg ten określany jest mianem „rzeczywistej podstawy faktycznej”¹⁹⁸. Zakres staranności zależy od wielu czynników, m.in. od kontekstu wypowiedzi i jej treści¹⁹⁹, jakości źródeł informacji autora wypowiedzi²⁰⁰ czy sposobu przedstawiania informacji o poszczególnych faktach²⁰¹. Po trzecie, możliwość wykazania prawdziwości stwierdzeń powinna być gwarantowana w postępowaniu sądowym. Po czwarte, w razie niemożliwości ustalenia precyzyjnej granicy między stwierdzeniami faktów a sądami ocennymi sytuacje graniczne traktuje się często jako wypowiedzi ocenne.

Spośród powyższych zasad najistotniejszy dla wypowiedzi w kampaniach wyborczych jest kontekst wypowiedzi – kampania wyborcza²⁰² – oraz ustalanie granic między wypowiedziami o faktach a ocennymi. W przypadku, gdy wypowiedź nie pozwala na jednoznaczne zaklasyfikowanie jej do kategorii wypowiedzi o faktach albo do wypowiedzi ocennych, sytuacje graniczne w debacie politycznej (a więc i w kampaniach wyborczych)²⁰³ traktuje się jako wypowiedzi ocenne. Wynika to z faktu, że natura debaty politycznej nakłada surowsze wymagania w zakresie stwierdzania faktów, a bardziej liberalnie podchodzi do przekazywania ocen. Formułowanie sądów ocennych tworzy jądro debaty politycznej i znacznie trudniej poddaje się ograniczeniom²⁰⁴. Dlatego też Trybunał w sytuacjach spornych, gdzie

197 Zob. np. *Castells przeciwko Hiszpanii*, a także wyrok ETPCz z 7 maja 2002 r. w sprawie *McVicar przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 46311/99.

198 J. Skrzydło zasadnie stwierdza, że w przypadku wypowiedzi o faktach autor wypowiedzi przedstawia „rzeczywistą” podstawę faktyczną, a w przypadku wypowiedzi ocennych „dostateczną” podstawę faktyczną (zob. J. Skrzydło, *Wolność słowa...*, s. 590).

199 Im intensywniejsze jest naruszenie dóbr osobistych osoby, tym wymóg należytej staranności ulega zwiększeniu. Np. poprzez zarzut popełnienia przestępstwa, zob. wyrok ETPCz z 19 stycznia 2003 r. w sprawie *Pedersen and Baadsgard przeciwko Danii*, skarga nr 49017/99.

200 Najczęściej ten aspekt ma związek z wypowiedziami dziennikarskim i ich źródłami. Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 p.p. dziennikarz jest zobowiązany zachować szczególną staranność przy zbieraniu materiałów prasowych i korzystaniu z nich, a zwłaszcza musi sprawdzić zgodność uzyskanych wiadomości z prawdą lub podać ich źródło. Szersza analiza na ten temat, zob. J. Sobczak, *Prawo prasowe...*, s. 407 i n.

201 Relacja agresywna, mieszająca fakty z ocenami, wymaga silniejszych podstaw faktycznych, zob. np. wyrok ETPCz z 2 maja 2000 r. w sprawie *Bergens Tidende i inni przeciwko Norwegii*, skarga nr 26132/95.

202 Kampania wyborcza jako kontekst wypowiedzi została omówiona poniżej.

203 Kampania wyborcza jako rodzaj kampanii politycznej i debaty politycznej została omówiona w rozdziale I.

204 Zob. np. L. Garlicki, Art. 10, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–18*, Legalis/el. 2016, Teza D.8, zob. też wyrok ETPCz z 24 kwietnia 2007 r. w sprawie *Lombardo i inni przeciwko Malcie*, skarga nr 7333/06.

nie jest możliwe precyzyjne stwierdzenie, do której kategorii zaliczyć daną wypowiedź, skłania się ku traktowaniu wypowiedzi jako sądu ocennego.

Ochrona wolności wypowiedzi o charakterze ocennym realizuje się przede wszystkim w prawie do krytyki. Podstawą tego prawa są, na gruncie konstytucyjnym, art. 54 Konstytucji RP określający wolność wypowiedzi, w ramach której wyróżnia się wolność krytyki, oraz odpowiadający mu na gruncie międzynarodowym art. 10 EKPCz, a także art. 41 p.p., zgodnie z którym publikowanie rzetelnych, zgodnych z zasadami współżycia społecznego ujemnych ocen działalności zawodowej lub publicznej służy realizacji zadań określonych w art. 1 p.p. (m.in. wolności wypowiedzi, wolności prasy) i pozostaje pod ochroną prawa²⁰⁵. Prawo do krytyki nie służy wyłącznie prasie i nie mieści się jedynie w materiałach prasowych, ale przeciwnie, przejawia się ono we wszystkich innych treściach i formach wypowiedzi, w tym także w tych, które pojawiają się w okresie kampanii wyborczych. Należy przywołać stanowisko J. Sobczaka, który wskazuje, że „znaczna część materiałów wyborczych, w różnej postaci, formułuje uwagi krytyczne pod adresem kandydatów z przeciwnego obozu politycznego, a krytyka ta ma niejednokrotnie postać niezwykle ostrą, obraźliwą, zniesławiającą bądź znieważającą”²⁰⁶.

Oprócz pozytywnych aspektów krytyki – jest ona twórcza, ożywcza, niezbędna w rozwoju społecznym i stosunkach międzyludzkich – zwraca się uwagę na jej strony negatywne. Może ona pełnić rolę hamującą, zachowawczą, niesprawiedliwą, niszczycielską²⁰⁷. Uznaje się więc, że krytyka ma określone granice. W kontekście wypowiedzi ocennych szczególnego znaczenia nabiera „rzetelność” krytyki. „Rzetelność” jest swoistym zamiennikiem dla kryteriów „prawdy” i „fałszu”. Pojęcie to oznacza poprawność rozumowania w zakresie wysuwania wniosków ocennych na podstawie obserwacji postępowania danej osoby, konstruowanie uzasadnionych hipotez wyjaśniających motywację zachowań oraz właściwe określanie społecznych skutków postaw i czynów opisywanych osób. Ponadto samo słowo *rzetelny* oznacza: odpowiedzialny, zgodny z zasadami sztuki, uczciwy²⁰⁸.

Orzecznictwo w licznych judykatach wypowiadało się, jak należy rozumieć pojęcie rzetelnej krytyki. ETPCz uważa, że „nawet jeśli stwierdzenie jest równoznaczne z sądem wartościującym, proporcjonalność ingerencji może zależeć od tego, czy istnieje wystarczająca podstawa faktyczna dla zakwestionowanego stwierdzenia, albowiem nawet sąd wartościujący niepoparty podstawą faktyczną może być nadużyciem”²⁰⁹. Uznaje się, że dostateczna (wystarczająca) podstawa

205 Zob. m.in. J. Sobczak, Art. 212, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny...*, Teza III. 18.

206 Zob. J. Sobczak, *Wolność słowa w kampaniach wyborczych*, Toruń 2016, s. 123–124.

207 Zob. m.in. J. Sobczak, Art. 213..., Teza II. 3.

208 Wyrok Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2001 r., I CKN 1135/98, OSNC 2002/2/23.

209 Zob. wyrok ETPCz z 19 grudnia 2006 r. w sprawie *Dąbrowski przeciwko Polsce*, skarga nr 18235/02; zob. też pozostałe wyroki ETPCz: z 19 maja 2005 r. w sprawie *Turhan przeciwko Turcji*, skarga nr 48176/99, *Jerusalem przeciwko Austrii*, wyrok z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie *Perna przeciwko Włochom*, skarga nr 48898/99, z 12 lipca 2001 r. w sprawie *Feldek przeciwko Słowacji*, skarga nr 29032/95.

faktyczna wystąpi, jeśli nadawca wypowiedzi dokonał elementarnej weryfikacji wiedzy pozyskanej od osób trzecich lub podjął próbę niezależnego ustalenia faktów we własnym zakresie²¹⁰. Co więcej, w ocenie Trybunału „w społeczeństwie demokratycznym, władza publiczna i jej przedstawiciele podlegają w zasadzie stałemu i dokładnemu nadzorowi ze strony obywateli oraz [...] każdy powinien mieć możliwość zwrócenia uwagi opinii publicznej na sytuacje, które uważa za bezprawne, pod warunkiem, że robi to w dobrej wierze”²¹¹. Z kolei Sąd Najwyższy stwierdził, że krytyka jest działaniem pożądanym i pożytecznym w społeczeństwie demokratycznym, jeżeli podjęta została w interesie społecznym, jej celem nie jest dokuczenie innej osobie oraz jest rzetelna i rzeczowa²¹². Ponadto należy jej dokonywać „w sposób odpowiedzialny, uczciwy i zgodny z zasadami sztuki”²¹³, a także „nie może być [ona] zbyt napastliwa, podyktowana względami osobistej animozji i zmierzać do zniszczenia lub ośmieszenia przeciwnika. Przy tym, nie ma podstaw do podzielenia poglądu, iż swoboda wypowiedzi usprawiedliwia naruszenie dóbr osobistych przez przekazywanie [...] bezpodstawnie krzywdzących ocen, nawet gdyby istniał spór pomiędzy podmiotem wypowiadającym się i wymienianym przez niego”²¹⁴. Ugruntował się także pogląd, że tzw. obelżywa krytyka (arogancie i wulgarne treści), która jest sprzeczna z zasadami współżycia społecznego, nie jest wystarczająca dla wyłączenia bezprawności²¹⁵. Ponadto inne rozumienie swobody wyrażania poglądów, w tym prawa do krytyki, wyrażałoby aprobatę dla stałego obniżania standardów kulturowych oraz poziomu przyzwoitości, wrażliwości i odpowiedzialności²¹⁶.

Wymogi stawiane wypowiedziom o faktach (ciężar dowodu, rzetelna podstawa faktyczna, należyta staranność) oraz wypowiedziom ocennym (dostateczna podstawa faktyczna, dobra wiara, uczciwość) mają charakter ogólny i zależą od wielu okoliczności. Tym samym wielce problematyczne jest określenie, jakimi cechami powinna odznaczać się wypowiedź ocenna, która mimo naruszenia konstytucyjnych praw podmiotowych w kampaniach wyborczych może zostać uznana

210 Zob. wyroki ETPCz: z 28 marca 2013 r. w sprawie *Novaya Gazeta i Borodyanskiy przeciwko Rosji*, skarga nr 14087/08; z 29 listopada 2002 r. w sprawie *Scharsach i News Verlagsgesellschaft mbH przeciwko Austrii*, skarga nr 39394/98.

211 Zob. *Kwiecień przeciwko Polsce*; zob. też wyrok ETPCz z 27 maja 2004 r. w sprawie *Vides Aizsardzibas Klubs przeciwko Łotwie*, skarga nr 57829/00.

212 Wyrok Sądu Najwyższego z 19 września 1968 r., II CR 291/68, OSNCP 1969, Nr 11, poz. 200.

213 Wyrok Sądu Najwyższego z 16 kwietnia 2002 r., VCKN 1010/00, OSNC 2003, Nr 4, poz. 56; zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 7 lipca 2005 r., V CK 868/04, LEX nr 196405.

214 Wyrok Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2010 r., I CSK 95/10, LEX nr 738086; zob. też wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 8 marca 2017 r., I ACa 1053/16, LEX nr 2278210, a także wyrok Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2010 r., I CSK 95/10, Lex nr 738086.

215 Zob. m.in. J. Barta, R. Markiewicz, *Media...*, s. 190–191; P. Sobolewski, Art. 24, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, t. I, Legalis/el. 2017; wyrok Sądu Najwyższego z 16 kwietnia 1999 r., II CKN 279/98, LEX nr 385601.

216 Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 22 czerwca 2004 r., V KK 70/04, OSNKW 2004, z. 9, poz. 86.

za wypowiedź noszącą cechy rzeczowej krytyki, albo wypowiedź o faktach, którą w tych samych okolicznościach można zakwalifikować jako wypowiedź spełniającą kryterium prawdziwości²¹⁷.

3.2.3. Kampania wyborcza jako kontekst wypowiedzi

Rozważania na temat kontekstu wypowiedzi należy rozpocząć od stwierdzenia, że orzecznictwo wyróżnia pewne sytuacje i konteksty, w których swoboda wypowiedzi powinna toczyć się na innych, szczególnych zasadach. W przypadku wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych największe znaczenie ma wyodrębnienie trzech kontekstów – debaty publicznej, debaty politycznej i debaty wyborczej²¹⁸. Rozróżnienie to było przedmiotem analizy w pierwszym rozdziale. Ustalono, że kampania wyborcza (debata wyborcza) to rodzaj kampanii politycznej (debata politycznej), która jest z kolei rodzajem debaty publicznej, jednak nie poruszano jeszcze kwestii, czy wypowiedź formułowana podczas kampanii wyborczej podlega innej ochronie niż wypowiedź formułowana podczas debat: publicznej bądź politycznej.

Przede wszystkim należy określić intensywność ochrony wolności wypowiedzi w debacie politycznej i publicznej. Otóż swoboda wypowiedzi w debacie politycznej, podobnie jak w debacie publicznej, zasługuje na silną ochronę. To zagadnienie zostało poddane analizie przede wszystkim w orzeczeniu ETPCz mającym charakter *leading case* – *Lingens przeciwko Austrii*²¹⁹. W omawianym wyroku przyjęto, że

217 Warto przytoczyć kilka wypowiedzi ocennych sformułowanych podczas kampanii wyborczych, które uznano za spełniające wymóg rzetelnej krytyki z uwagi na dostateczną podstawę faktyczną lub dobrą wiarę. Są to, na przykład: artykuł o treści: „Uważam, że jako Kierownik Urzędu Rejonowego w D. wykonywał Pan swoje obowiązki nieudolnie, a czasami w złej wierze, często łamiąc prawo i opierając swoje twierdzenia na nieprawdzie” (ze sprawy *Kwiecień przeciwko Polsce*); wniosek o treści: „Sołtys wsi J. Z.M. [...] otrzymywał dotacje z gminy na rzecz wsi oraz pobierał opłaty za dzierżawę pomieszczeń, w których znajdował się sklep wiejski. Podczas swej kadencji, nigdy nie spytał mieszkańców ani też rady sołectkiej, na co te pieniądze przeznaczyć. Samowolnie dysponował środkami i, jak sądzę, przeznaczał je na remont – adaptację świetlicy wiejskiej. [...] Dodam tylko jedną rzecz – mianowicie to, że świetlica – dom ludowy, przez ostatnich prawie dziesięć lat ani przez chwilę nie był dostępny mieszkańcom ani też ich dzieciom. Dlatego też uważam, że petycja, jak i wniosek są uzasadnione” (ze sprawy *Kość przeciwko Polsce*); artykuł o treści: „To potwierdza zasadę Petera – były wójt osiągnął stopień niekompetencji kilka lat temu. Wpadka nie powstrzymała go i dalej wczługuje się na inny stopień... polskiej specjalności...” (ze sprawy *Długotęcki przeciwko Polsce*); wypowiedź o kandydacie, tj. nazwanie kandydata T.L. w wyborach samorządowych „burmistrzem-włamywaczem” oraz określenie dotychczasowej pracy T.L. w samorządzie jako „burzliwej i bardzo dochodowej” (ze sprawy *Dąbrowski przeciwko Polsce*); treść politycznej ulotki brzmiąca: „Mieszkańcy Gminy W.! Wrzucając kartkę do urny wyborczej pamiętajcie, że w komisji wyborczej nr 8 – P. będą radni... J.K. i zaborą Ci [poprzez pobranie wynagrodzenia] 1,5 t. węgla na zimę, a dostaną za udział w Radzie 8–10% średniej krajowej [...]” (ze sprawy *Sokołowski przeciwko Polsce*).

218 Rozróżnienie to było przedmiotem analizy w pierwszym rozdziale, ale z punktu widzenia leksykalnego i teoretycznoprawnego.

219 Wydaje się, że J. Skrzydło, analizując orzecznictwo ETPCz w zakresie debaty publicznej, nie uznaje żadnego z orzeczeń za decydujący *leading case*. Jednak istotą monografii tego autora jest porównanie standardów orzeczniczych Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych ze standardami orzeczniczymi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

swoboda dyskusji politycznej znajduje się w ścisłym centrum konstrukcji demokratycznego społeczeństwa. Skoro jest powiązana z tak nadrzędną wartością, jaką jest demokracja, to musi podlegać najmocniejszej ochronie. Jak zasadnie wskazuje I.C. Kamiński²²⁰, teza przyjęta przez Trybunał jest, oprócz swojej jednoznaczności i kategoryczności, bardzo abstrakcyjna i pozwala na uznanie, że jest to pewna fundamentalna reguła normatywna, która ma być uznawana w dalszym orzecznictwie strasburskim. Jak zauważa J. Sobczak²²¹, Trybunał nie wyjaśnia i nie uszczegóławia koncepcji demokracji ani demokratycznego państwa, lecz poprzestaje na ogólnikowych, wydawać się by mogło, uniwersalnych stwierdzeniach. A zatem ETPCz uznaje prymat demokracji liberalnej i szeroko zakreślonych w niej granic wolności słowa w debacie politycznej jako wartości mających być wspólną domeną wszystkich państw-stron, w tym również Polski²²². Teza o debacie politycznej jako fundamentalnej wartości dla demokracji i tym samym o przyznaniu większej ochrony wolności słowa w tym kontekście wpisała się na stałe do standardów orzeczniczych Trybunału w zakresie wolności słowa. ETPCz konsekwentnie określa zakres ingerencji w wypowiedź w debacie politycznej jako niewielki²²³.

W zakresie ochrony wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie nie dokonał tak jednoznacznej konstatacji w przedmiocie statusu tej wypowiedzi, jak uczynił to z wypowiedzią polityczną w sprawie *Lingens przeciwko Austrii*. Mimo to wywód należy rozpocząć od sprawy chronologicznie najstarszej, tj. *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*²²⁴. W omawianym wyroku dokonano wnikliwej wykładni zasady wolnych wyborów²²⁵. Stwierdzono, że system wyborczy z natury swojej zmierza do osiągnięcia celów, które trudno ze sobą pogodzić, a nawet takich, które są ze sobą sprzeczne. Skutkiem udanego procesu wyborczego ma być odzwierciedlenie opinii ludzi, ale

220 Zob. I.C. Kamiński, *Ograniczenia...*, s. 94.

221 Zob. J. Sobczak, *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Część I*, „Ius Novum” 2007, nr 2–3, s. 11.

222 Stanowisko wyrażone w wyroku wydanym w sprawie *Lingens przeciwko Austrii* odzwierciedlają inne orzeczenia Trybunału wydane w sprawach: *Incal przeciwko Turcji* (wyrok ETPCz z 9 czerwca 1998 r., skarga nr 22678/93), *Castells przeciwko Hiszpanii*, *United Communist Party of Turkey i inni przeciwko Turcji* (wyrok ETPCz z 30 stycznia 1998 r., skarga nr 21237/93) i *Jerusalem przeciwko Austrii*.

223 Zob. np. I.C. Kamiński, *Ograniczenia...*, s. 177.

224 W sprawie *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii* pani Mathieu-Mohin i pan Clerfayt byli Belgiem posługującymi się językiem francuskim, mieszkającymi oboje na terenie Regionu Flamandzkiego. Pomimo że zostali oni wybrani do Senatu Parlamentu Federalnego Belgii, nie pozwolono im zasiadać w kolegium flamandzkim (niderlandskojęzycznym), ponieważ złożyli przysięgę w języku francuskim. Stan faktyczny sprawy nie dotyczy co prawda ochrony wolności wypowiedzi, która padła w kampanii wyborczej, ale miał zasadnicze znaczenie dla późniejszego orzecznictwa ETPCz w zakresie wolności wypowiedzi w tym kontekście (wyrok ETPCz z 2 marca 1987 r., sprawa nr 9267/81).

225 Szerzej o samym prawie do wolnych wyborów na gruncie Konwencji, zob. I.C. Kamiński, *Prawo do wolnych wyborów w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego”, t. XIII, A.D. MMXV, s. 11–12.

zarazem uszanowanie i odzwierciedlenie poszczególnych nurtów światopoglądowych, co ma prowadzić do wyłonienia spójnej władzy politycznej. Przejawem działania systemu prowadzącego do wyłonienia się tej władzy jest swoboda wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego, zarówno w okresie przedwyborczym – kampanii wyborczej, jak i w samym dniu wyborów. Tę pierwszą swobodę chroni wolność wypowiedzi przysługująca każdej jednostce, natomiast druga realizowana jest przez czynne i bierne prawa wyborcze²²⁶.

Związek wolności słowa z zasadą wolnych wyborów skonkretyzowało orzeczenie w sprawie *Bowman przeciwko Wielkiej Brytanii*, którego stan faktyczny dotyczył już kampanii wyborczej²²⁷. W wyroku wydanym w tej sprawie stwierdzono, że wolne wybory i wolność wypowiedzi (w szczególności wolność debaty politycznej) tworzą razem fundament każdego demokratycznego systemu. Te dwa prawa są ze sobą wzajemnie powiązane i w równy sposób oddziałują na siebie. Trybunał uznał, że to wolność wypowiedzi ma znaczenie podstawowe, ponieważ jest gwarantem, że debata społeczna służąca wyborowi odpowiedniego kandydata będzie się toczyć bez przeszkód. Szczególnie istotne jest więc, żeby wszelkie opinie i informacje mogły być swobodnie wyrażane przez jednostki podczas kampanii wyborczych²²⁸.

W sprawie *Salov przeciwko Ukrainie*²²⁹ ETPCz uznał, że informacje zamieszczone w artykule były związane z prawem wyborców do popierania konkretnego kandydata. Zakwalifikowano je jako debatę polityczną w kontekście nadchodzących

226 Zob. sprawa *Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*..., par. 54; zob. także sprawa *Długotłęki przeciwko Polsce*..., par. 40 i 54.

227 Sprawa ta dotyczyła sytuacji, w której Phyllis Bowman, Dyrektorka Towarzystwa ds. Ochrony Nienarodzonych Dzieci, podczas kampanii wyborczej do brytyjskich wyborów parlamentarnych wydrukowała i rozprowadziła 25 tysięcy ulotek, w których zawarto informacje popierające kandydata konserwatywnego T.M. i szkalujące A.M. i I.H. – kandydatów liberalnych. O A.M. pisała, że jest wiodącą proaborcjonistką, która popiera aborcję dzieci, o których wiadomo, że urodzą się z niepełnosprawnościami, a także postuluje utworzenie rejestru lekarzy, którzy odmawiają przeprowadzenia zabiegów aborcyjnych. Ponadto napisała, że kandydatka ta popiera testy leków na ludzkich embrionach. Bowman oskarżono o naruszenie prawa wyborczego zakazującego wydawania przez nieuprawnioną osobę więcej niż 5 funtów na promocję konkretnego kandydata. Trybunał orzekł, że naruszono wolność wypowiedzi pani Bowman, nawiązując do zasady wolnych wyborów i jej wpływu na wolność wypowiedzi w okresie kampanii wyborczej.

228 Zob. sprawa *Bowman przeciwko Wielkiej Brytanii*..., par. 42. Zob. także sprawę *Kwiecień przeciwko Polsce*..., par. 46–48.

229 Skarżący Ołeksandr Moroz był kandydatem w wyborach prezydenckich w 1999 r. i przewodniczącym Socjalistycznej Partii Ukrainy. Podczas kampanii wyborczej opublikował oświadczenie w gazecie o zasięgu krajowym w formie „apelu” do obywateli Ukrainy, w którym postawił tezę, że w kraju dokonuje się zamach stanu i że aktualny prezydent Leonid Kuczma nie jest „prawdziwym Leonidem Kuczmą”, bo ten zmarł kilka dni wcześniej na zank mięśnia sercowego spowodowany nadużyciem alkoholu. Konsekwencją tego czynu wobec skarżącego było oskarżenie go o popełnienie przestępstwa przeszkadzania wyborcom w wykonywaniu ich prawa do oddania głosu w spokoju i Ołeksandr Moroz został tymczasowo aresztowany (wyrok ETPCz z 6 września 2005 r. w sprawie *Salov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 65518/01).

wyborów. Trybunał stwierdził, że należy wziąć pod uwagę fakt przyznania szczególnej ochrony wolności słowa, zwłaszcza w kontekście wyborów prezydenckich. W konsekwencji krajowe sądy nie udowodniły, że kandydat kierował się chęcią oszukania potencjalnych wyborców i spowodowania utraty ich faktycznej zdolności do oddania głosu w wyborach. Trybunał powołał się na słowa skarżącego, który tłumaczył się, że nie wiedział, czy ta informacja jest prawdą, czy fałszem, i że starał się potwierdzić jej wiarygodność.

W sprawie *Lopes Gomes da Silva przeciwko Portugalii*²³⁰ Trybunał stwierdził, że nastąpiło naruszenie przepisów Konwencji. Uznał, że tworząc artykuł w takiej formie, to jest zamieszczając pewne fragmenty wypowiedzi kandydata, nadawca starał się lepiej przedstawić jego poglądy polityczne. Stwierdził, że tak należy rozumieć tę formę wypowiedzi, ponieważ wszelkie granice wobec wolności wypowiedzi w sprawach politycznych powinny być interpretowane wąsko. Podkreślił również, że na polu politycznym, a szczególnie w kampaniach wyborczych, inwektywy często przenikają do sfery osobistej, ale takie są konsekwencje uprawiania polityki i należy przyznać prymat wolnej debacie idei, która jest gwarancją demokratycznego społeczeństwa²³¹.

W przypadku orzeczeń ETPCz wydanych w sprawach polskich²³² na szczególną uwagę zasługują sprawy *Kwiecień przeciwko Polsce*, *Malisiewicz-Gąsior przeciwko Polsce* oraz *Kość przeciwko Polsce*. Wszystkie trzy stwierdziły naruszenie przez Polskę postanowień Konwencji, a w argumentacji posłużyły się twierdzeniami o szczególnym kontekście kampanii wyborczej dla swobody wypowiedzi. Trybunał wyraźnie uznał, że wszelkie opinie i informacje rozpowszechniane w czasie wyborów lokalnych i ogólnokrajowych powinny być traktowane jako część debaty politycznej. Wolne wybory i wolność wyrażania opinii tworzą wspólnie podstawę systemu

230 Skarżący był Portugalczykiem i pracował jako dziennikarz w gazecie o zasięgu ogólnokrajowym. Podczas kampanii wyborczej do Rady Miasta Lizbony w 1993 r. skarżący opublikował w tej gazecie kilka fragmentów tekstów i przypisał ich rzekome autorstwo kandydatowi w wyborach, Silvie Resende, m.in.: „Zostaliśmy zdradzeni przez Stany Zjednoczone, przez NATO”; „Łoża masońska i Żydowska Synagoga, nawet jeśli nie narzucają swoich praw i praktyk, to lubią flirtować z władzą. Czasem nawet ich członkom udaje się piastować publiczne funkcje. Ruch Narodowy Le Pena jest wyjątkiem tej subtelnej lub mniej subtelnej penetracji”. Skarżący został skazany za popełnienie przestępstwa, ponieważ przekroczył dopuszczalne granice wolności wypowiedzi (wyrok ETPCz z 28 grudnia 2000 r. w sprawie *Lopes Gomes da Silva przeciwko Portugalii*, skarga nr 37698/97).

231 Zob. sprawa *Lopes Gomes da Silva przeciwko Portugalii*..., par. 32–36.

232 Na podstawie własnej analizy orzecznictwa ustalono, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał osiem wyroków w sprawach dotyczącej wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Siedem z nich stwierdzało naruszenie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych: *Kość przeciwko Polsce*, *Długolecki przeciwko Polsce*, *Kwiecień przeciwko Polsce*, *Dąbrowski przeciwko Polsce*, *Malisiewicz-Gąsior przeciwko Polsce*, *Sokołowski przeciwko Polsce* i *Brzeziński przeciwko Polsce* (wyrok ETPCz z 25 lipca 2019 r., skarga nr 47542/07). Natomiast ETPCz nie stwierdził naruszenia tej wolności tylko w wyroku wydanym w sprawie *Ciesielczyk przeciwko Polsce*.

demokratycznego, są ze sobą skorelowane i funkcjonują, aby się wzmacniać. Z tego powodu jest szczególnie ważne, by w momencie poprzedzającym wybory nastąpiło przyzwoleństwo na swobodną wymianę wszelkiego rodzaju informacji²³³.

Część polskiego orzecznictwa krajowego podąża za tym liberalnym ujęciem forsowanym przez omówione powyżej judykaty Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W jednym z wyroków Sąd Najwyższy bardzo dobitnie zaakcentował, że wolność wyrażania opinii ma szczególne znaczenie w trakcie kampanii wyborczej, w której osoby aspirujące do pełnienia funkcji publicznych wypowiadają się w sprawach budzących zainteresowanie wyborców. Elementem kampanii jest podejmowanie działań mających na celu przekonanie wyborców o posiadaniu przez kandydata właściwych kwalifikacji i predyspozycji do pełnienia określonych funkcji publicznych, jak również wykazywanie wad konkurentów. Co za tym idzie, w trakcie kampanii wyborczej nie jest wykluczone formułowanie ostrych i krytycznych opinii o osobach publicznych, które to oceny nie podlegają weryfikacji według kryterium prawdy i fałszu, a jedynie muszą mieć wystarczającą podstawę faktyczną. Formułowanie takich ocen, chociażby naruszających część i dobre imię osoby publicznej, dotyczy kwestii interesu publicznego, a nie jedynie osoby formułującej takie oceny. Działanie takie nie może być uznane za bezprawne²³⁴. Ponadto pogląd Sądu Najwyższego znajduje odzwierciedlenie w wyrokach sądów niższych instancji²³⁵.

233 Zob. sprawa *Kość przeciwko Polsce...*, par. 45.

234 Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 2 lutego 2011 r., II CSK 393/10, LEX nr 936486.

235 Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał, że przekazywanie treści jest szczególnie istotne w okresie kampanii wyborczej. W stanie faktycznym będącym przedmiotem rozstrzygnięcia w czerwcu 2007 r. partia B. opublikowała w kilku ogólnopolskich stacjach telewizyjnych, w tym w telewizji T., materiał o charakterze agitacji politycznej, w którym ukazano czarno-białe zdjęcie powoda z zastosowaniem efektu rozjaśnianego koła na twarzy. Podano imię i nazwisko powoda, to, że jest on działaczem C., oraz jego zarobki w Stoczni G. W dalszej kolejności i w tej samej kolorystyce, z zastosowaniem tego samego efektu pokazana została twarz oraz analogiczne dane dotyczące prezesa K., następnie – kolorowe portrety lekarza i nauczycielki, ich dane personalne i zarobki. Następnie spot przedstawiał wypowiedź Prezydenta L.K. w czarno-białej kolorystyce, czarno-biały wizerunek premiera J.K. z czerwonym, dużym napisem „OSZUKALI”, w dalszej części czarno-białe zdjęcie Prezydenta L.K., który podaje rękę postaci A.L., i w ostatniej fazie spotu kolorowe zdjęcie D.T. i logo partii B. z hasłem „By żyło się lepiej”. Po opublikowaniu tego materiału A. stał się bardziej rozpoznawalny, przy czym zaczęto go kojarzyć nie jako fachowca, ale osobę z nadania politycznego. Sąd Rejonowy zasądził 10 000 zł zadośćuczynienia za naruszenie dóbr osobistych powoda. Sąd Apelacyjny zmienił wyrok, oddalając powództwo w całości. W uzasadnieniu swojego stanowiska stwierdził, że w tym stanie faktycznym, „[...] w reklamie chodziło o przekonanie do określonych myśli, idei i programów, jak najbardziej atrakcyjne zaprezentowanie własnej oferty na rynku politycznym. W reklamie politycznej funkcja informacyjna pełni jednak z reguły dużą rolę. Tą bowiem drogą partie komunikują się z wyborcami, przekazują obywatelom dane o swych koncepcjach politycznych, a jednocześnie wytykają błędy popełnione przez inne ugrupowania. Przekaz ten jest szczególnie istotny w okresie kampanii wyborczej. Wybory i związana z nimi wolność wypowiedzi, wolność debaty politycznej, stanowią fundament porządku demokratycznego i z tego powodu istnieje konieczność zapewnienia

Z drugiej strony, wiele orzeczeń broni się przed przyznaniem większej ochrony wolności wypowiedzi uczestnikom kampanii wyborczych²³⁶. Sąd Apelacyjny w Katowicach, zupełnie odmiennie od wykładni strasburskiej, skonstatował, że w kampanii wyborczej naruszanie dóbr osobistych ma szczególny wymiar, jednakże w ocenie sądu ta szczególność odznacza się większą zachowawczością, tj. „osoba biorąca udział w wyborach, kandydat na funkcję prezydenta miasta, nie może przypisywać sobie prawa do ferowania wyroków i szkalowania czy pomawiania innych osób w swoim pojmowanym interesie społecznym, jak i do wygłaszania nieodpowiedzialnych, generalizujących opinii czy insynuacji w celu

partiom, ich działaczom i innym osobom szerokiej swobody podawania i rozpowszechniania w okresie przedwyborczym informacji, opinii, analiz” (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 maja 2009 r., I Aca 158/09, LEX nr 677989). Ponadto wyrokiem Sądu Okręgowego we Wrocławiu oddalono w całości powództwo kandydata na burmistrza miasta S. i obecnego burmistrza miasta S. Według stanu faktycznego pozwany J.G. jest autorem artykułu, który ukazał się w czasopiśmie podczas wyborów samorządowych w 2014 r. W treści artykułu zawarto m.in. następujące 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/m². 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, że 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”. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Sąd stwierdził, że należy wziąć pod uwagę fakt, że artykuł został opublikowany w czasie kampanii wyborczej, komentarze autora oraz wyrażone tam przez niego oceny należy traktować jako działanie w interesie społecznym. W przedmiotowej sprawie pozwany poruszał kwestie ważne dla lokalnej społeczności dotyczące spraw ekonomicznych, gospodarczych, a także związanych z uwarunkowaniami krajobrazowymi. Ocen i komentarzy pozwanego nie należy zatem traktować jako przesadzonych czy drażniących, ponieważ w przeważającej części dotyczą one faktów, jakie w istocie miały miejsce i, co więcej, potwierdzonych przez powoda. Okoliczności przez niego powołanych nie można także ocenić jako jednostkowo tylko prawdziwych czy zestawionych w krzywdzący sposób (zob. wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 27 października 2016 r., I C 1467/15, LEX nr 2185379).

236 Zob. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 2016 r., V CSK 486/15, LEX nr 2041120; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 22 października 2014 r., V Aca 273/14, LEX nr 1551958; wyrok Sądu Okręgowego w Słupsku z 16 marca 2016 r., I C 424/14, LEX nr 2020834.

wyeliminowania kontrkandydata²³⁷. W podobnym tonie wypowiedział się także Sąd Apelacyjny w Łodzi, według którego kampania wyborcza i dyskurs polityczny nie zwalniają pozwanego od poszanowania dobrego imienia powodów. Formułowanie wypowiedzi w trakcie kampanii wyborczej nie powinno przekraczać pewnych ram, wynikających ze zwyczajów i przyzwoitości, i nie może prowadzić do zaakceptowania sytuacji, w których dochodzi do dezawuowania osób, sugerowania, że podejmują one działania dla osiągnięcia korzyści majątkowej, czy nawet stawiania zarzutów o charakterze korupcyjnym²³⁸.

Z analizy orzecznictwa przeprowadzonej w tym podrozdziale wynika, że ETPCz, uzasadniając „szczegółność” okresu kampanijnego, powoływał się na istotę wolności wypowiedzi jako wolności, na którą mają wpływ inne konstytucyjne

237 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 10 grudnia 2014 r., V ACa 422/14, LEX nr 1621077.

238 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 31 maja 2016 r., I ACa 1621/15, LEX nr 2069293. Zob. także wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach, gdzie nie odniesiono się w ogóle do kwestii wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, a tym bardziej do wolności słowa w debacie publicznej. Stwierdzono jedynie bardzo ogólnikowo, że wolność wypowiedzi nie jest prawem absolutnym i że nie może naruszać wolności i praw innych osób. Przedmiotem stanu faktycznego było opublikowanie przez pozwanego w gazecie tekstu, w którym zarzucano powodowi – kandydatowi, że środki przeznaczone na kampanię wyborczą pochodzą z nieujawnionych źródeł pozyskiwanych poza Komitetem Wyborczym, że limit finansowy został przez powoda przekroczony, a sam powód naraża pełnomocnika finansowego na odpowiedzialność karną (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 10 grudnia 2014 r., V ACa 422/14, LEX nr 161077); wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie stwierdzający, że w marcu 2015 r. w kampanii wyborczej poprzedzającej wybory samorządowe pozwany opublikował w miesięczniku społeczno-informacyjnym, którego był redaktorem naczelnym, artykuł, w którym retorycznie pytał powodów (jeden z nich, A.S., był kandydatem w wyborach): „[...] gdzie podział się [...] honor, który tak dumnie na sztandarach nieśli? [...]. Czy honorem było drukowanie paszkwili zniechęcających do głosowania na A.S.? [...]. Czy może honorem był druk tych materiałów w Urzędzie Miejskim w P. za pieniądze mieszkańców? Staram się zrozumieć Wasz ból panowie z powodu straconej szansy wyciskania Gminy jak gąbki. Nie przez przypadek w Urzędzie Miejskim w P. pracę znalazła żona ówczesnego radnego A.Z., a on sam został likwidatorem stowarzyszenia [...] i przewodniczącym Zarządu Związku [...], gdzie swoimi działaniami spowodował, że z doskonałego projektu turystycznego została wydmuszka niewarta funta kłaków”. Uzasadniając swe rozstrzygnięcie, Sąd na początku uznał, że w toku kampanii wyborczej czy w czasie trwania debat politycznych politycy muszą być przygotowani na ataki różnego rodzaju, czy to ze strony wyborców, czy innych osób, które również kandydują na dane stanowisko. Nie ulega ponadto wątpliwości, że osoby kandydujące winny być nastawione na to, że zarówno wyborcy, jak i kontrkandydaci mają prawo zadawać pytania dotyczące sytuacji rodzinnej, osobistej, ale także pytać o postawy moralne, ponieważ świadczy to o sylwetce danego kandydata. Jednakże dalej Sąd stwierdza, że mimo to pozwany naruszył dobra osobiste powodów w postaci ich czci oraz dobrego imienia, ponieważ sugerował, że powodowie są osobami nieuczciwymi, które łamią prawo, przekraczając standardy przyzwoitości poprzez drukowanie szkalujących materiałów wyborczych na koszt mieszkańców gminy. Ponadto zarzucił im, że wykorzystując powiązania, czerpią dla siebie korzyści, np. zatrudnienie żony A.Z. w Urzędzie Miejskim w związku z pełnieniem funkcji radnego (zob. wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 26 lipca 2016 r., I C 359/15, LEX nr 2089491).

normy, tj. zasada demokratycznego państwa prawa oraz zasady prawa wyborczego (zasada wolnych wyborów, zasada powszechności wyborów i zasada pluralizmu politycznego)²³⁹. Zasada demokratycznego państwa prawa jest zdecydowanie najistotniejsza, choćby z uwagi na fakt, że jej konstytutywnym elementem są wybory, które muszą spełniać określone standardy demokratyczne²⁴⁰, a wśród nich to, że powinny być one równe, wolne i powszechne, zaspokajając społeczne poczucie sprawiedliwości i kształtować zaufanie obywateli do państwa²⁴¹. Tyle że zasada ta jest związana także z debatą polityczną i publiczną, natomiast zasady rządzące prawem wyborczym, a w szczególności zasada wolnych wyborów, są związane przede wszystkim z wypowiedzią w kontekście kampanii wyborczych. Należy też pamiętać, że analizując ochronę wolności słowa podczas debaty politycznej niebędącej debatą wyborczą, Trybunał nie odwołuje się do zasady wolnych wyborów.

Można zatem powiedzieć, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych podlega większej ochronie ze względu na sam kontekst, ponieważ po pierwsze, wolność wypowiedzi w ogólnym rozumieniu podlega modyfikacji poprzez zasadę wolnych wyborów, a po drugie, ze względu na swój polityczny i publiczny rodowód, podlega modyfikacji poprzez zasadę demokratycznego państwa prawa.

Skutki powyższych tez widoczne są w procesie stosowania prawa i wpływają na standardy orzecznicze. W przypadku standardu odnoszącego się do odbiorcy wypowiedzi widać wyraźnie, że większą tolerancją na wypowiedzi powinny się odznaczać osoby publiczne, a im wyższa pozycja danej osoby w aparacie państwowym, tym zakres wolności wypowiedzi w stosunku do niej większy. Oznacza to, że w stosunku do polityków ochrona wypowiedzi może być jeszcze większa. Podkreślono także, że orzecznictwo nie definiuje pojęcia kandydata i uwzględnia go jako „osobę publiczną” i ewentualnie „polityka” (jeśli nim jest). Z kolei w zakresie standardów orzeczniczych odnoszących się do treści wypowiedzi stwierdzono, że nie wyróżnia się wypowiedzi wyborczej, a wypowiedź o takim charakterze należy do katalogu wypowiedzi o treści politycznej. W przypadku treści wypowiedzi – wypowiedzi ocennych i wypowiedzi o faktach – uznano, że dotyczące ich standardy związane są z pojęciami „niewyborczymi”, tj. rzetelną i rzeczywistą krytyką oraz możliwością przypisania im kryterium prawdy albo fałszu czy też wyrażenia oceny. Należy także dodać, że sam kontekst debaty politycznej (a więc także i wyborczej) wpływa na to, że wypowiedzi formułowane w trakcie kampanii wyborczych kwalifikowane są raczej jako wypowiedzi ocenne. Wobec wyczerpującej analizy

239 Zob. szerzej opisany wpływ tych zasad na kampanię wyborczą i wolność wypowiedzi w rozdziale II.

240 Zob. np. J. Jaskiernia, *Konstytucjonalizacja zasady państwa prawnego a proces konsolidacji politycznej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2010, s. 25.

241 Zob. szerzej A. Żukowski, *Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „*Studia Wyborcze*” 2006, t. I, s. 55.

kontekstu wypowiedzi – kampanii wyborczej, należy stwierdzić, że ten właśnie element procesu wypowiedzi ma najistotniejszy wpływ na inne elementy tego procesu, m.in. na treść wypowiedzi. Ponadto sam kontekst kampanii wyborczej sprawia, że należy przyznać szczególną ochronę wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych kosztem prawa do ochrony czci²⁴².

242 Oczywiście konstatacja ta nie powoduje, że automatycznie każdej wypowiedzi w kampaniach wyborczych należy przyznać ochronę absolutną. Wolność wypowiedzi nie ma takiego charakteru i może podlegać ograniczeniu, zwłaszcza gdy w konflikcie z nią stoją konstytucyjne prawa uczestników kampanii, takie jak prawo do ochrony prywatności. Ocena, czy prawo uczestnika kampanii zostało naruszone, będzie zależna od analizy przez sąd wszelkich okoliczności sprawy i niekiedy może dojść do tego, że inne, w pierwszej chwili mniej istotne okoliczności, takie jak motywacja naruszydela albo upływ czasu od naruszenia, przeważą nad „kontekstem kampanijnym”.

Rozdział V

Szczególne granice wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych

Zasadniczą cechą odróżniającą granice wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych od pozostałych granic wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym (w szczególności od ogólnych granic wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych) jest to, że obowiązują one tylko podczas okresu kampanijnego (od dnia ogłoszenia przez właściwy organ aktu o zarządzeniu wyborów do 24 godzin przed dniem głosowania). Z uwagi na to, że to właśnie ten kontekst wypowiedzi najsilniej wpływa na ukształtowanie się definicji wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, należy te granice nazwać w skrócie *szczególnymi granicami wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych*.

Polski ustawodawca zdecydował się ująć w sposób całościowy problematykę wyborczą w jednym akcie prawnym – w Kodeksie wyborczym¹. Dlatego to regulacje prawne zawarte w tej ustawie będą stanowiły podstawę rozważań na temat szczególnych granic wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych.

Przed omówieniem rodzajów tych granic warto podkreślić, że Kodeks wyborczy posługuje się własną terminologią określającą przejawy politycznej i wyborczej aktywności uczestników kampanii. Aktywność tę określa się mianem agitacji wyborczej i niewątpliwie można ją uznać za realizację wolności wyrażania poglądów z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

1. Agitacja wyborcza

1.1. Pojęcie agitacji wyborczej

Rozważania należy zacząć od zdefiniowania samego terminu *agitacja wyborcza*. W ujęciu leksykalnym *agitacja* ma źródło w łacińskim słowie *agitator* oznaczającym poganacza oraz *agitare* oznaczającym poganianie, poruszanie i rozmyślanie².

¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 684, ze zm.).

² Zob. hasło: *agitacja*, [w:] W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2007, s. 17.

Według słowników języka polskiego termin ten to: „zjednywanie zwolenników do jakiejś sprawy lub idei czy też propagowanie jakichś haseł, ideologii”³; „propagowanie określonych poglądów, idei, haseł w celu powiększenia grona zwolenników danej sprawy, a przede wszystkim celem uzyskania aprobaty społecznej (wymiernej w głosach wyborców) dla działalności polityka, partii, rządu itp.”⁴; „doraźna działalność mająca na celu jednanie zwolenników dla jakiejś sprawy, propagowanie jakichś haseł lub idei”⁵. Słowniki wyróżniają także rodzaje agitacji, jednocześnie ich nie definiując, tj. agitację społeczną, wyborczą, polityczną i przedwyborczą. W innych publikacjach wyróżnia się kolejne rodzaje agitacji: wojenną⁶ albo skuteczną. Z punktu widzenia tematu książki najistotniejsze znaczenie ma agitacja wyborcza oraz przedwyborcza. Ta pierwsza oznacza podejmowanie czynności polegających na zjednywaniu zwolenników i propagowaniu ideologii w celu uzyskania pożądanego wyniku wyborczego. Natomiast określenie *przedwyborcza* wskazuje na moment realizowania tych czynności – okres przed dniem głosowania.

Przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego agitację definiowano w doktrynie mniej więcej podobnie. B. Michalak przyjmował, że agitacja wyborcza to propagowanie określonych poglądów, haseł czy idei w celu powiększenia grona zwolenników danej sprawy, a przede wszystkim uzyskania aprobaty społecznej, oraz że to działalność podejmowana w celu przekonywania, zjednywania zwolenników lub wynikająca z chęci dyskredytacji przeciwnika⁷. Z kolei F. Rymarz uważał agitację wyborczą za pojęcie węższe od kampanii wyborczej. Określał tym mianem pewien zespół działań komitetów wyborczych i partii politycznych, które ukierunkowane są na zjednywanie zwolenników dla swoich idei i programów oraz na poparcie dla swoich kandydatów ubiegających się o mandat wyborczy⁸. A. Frydrych, B. Michalak i M. Sobczyk definiowali agitację jako pewne działania propagujące określone poglądy, idee i hasła w celu zwiększania grona zwolenników danej sprawy, a przede wszystkim w celu uzyskania aprobaty społecznej, która wyraża się

3 Zob. hasło: *agitacja*, online: sjp.pl/agitacij%C4%85 (dostęp: 11.09.2017); zob. też: hasło: *agitacja*, [w:] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1988, s. 15. Podobnie definiują agitację nauki politologiczne (zob. J. Obrębska, *Agitacja*, [w:] S. Opara, *Mały słownik politologii*, Toruń 2007, s. 9, 10).

4 Zob. hasło: *agitacja*, [w:] B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Kraków 2000, s. 7.

5 Zob. hasło: *agitacja*, [w:] P. Żmigrodzki, *Wielki słownik języka polskiego*, Warszawa 2006, s. 5.

6 E. Wood stwierdza, że podczas wojny domowej między zwolennikami i przeciwnikami Lenina najbardziej skuteczna była prosta, oparta na sloganach agitacja wojenna. Wykrzykiwano następujące hasła: „Śmierć albo życie!”, „Socjalistyczna ojczyzna jest w zagrożeniu” (zob. E.A. Wood, *Performing justice. Agitation Trials in Early Soviet Russia*, London 2005, s. 40).

7 Zob. B. Michalak, *Agitacja wyborcza*, [w:] A. Sokala (red.), *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 11.

8 Zob. F. Rymarz, *Art. 65*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010, uwaga nr 2.

podczas wyborów poprzez pozyskane głosy⁹. M. Mazur określał ją jako skoordynowane staranie, by osiągnąć ściśle określony cel, jakim jest wybranie kandydata na dany urząd¹⁰. Z kolei według A. Żukowskiego agitacja wyborcza to walka wyborcza polegająca na propagowaniu haseł i programów i nakłanianiu wyborców do oddania głosu na dany komitet wyborczy lub na konkretnego kandydata. Co więcej, autor ten stwierdzał, że agitacja wyborcza jest pojęciem węższym niż kampania wyborcza¹¹. S. Gebethner nie definiował agitacji wyborczej, a jedynie skonstatował, że kampania wyborcza jest pojęciem szerszym, a w ramach niej prowadzona jest agitacja wyborcza¹². Z kolei G. Kryszewski poddał analizie pojęcie agitacji wyborczej jako pewnego przejawu realizacji wolności rywalizacji wyborczej, która jest częścią składową wolnych wyborów. Uważał on, że podstawową przesłanką realizacji zasady swobody rywalizacji wyborczej jest zagwarantowanie nieskrępowanej działalności agitacyjnej, dotarcia do partii i kandydatów, którzy konkurują ze sobą, swobody prowadzenia agitacji w każdej dopuszczanej przez prawo formie, w warunkach pluralizmu poglądów, braku cenzury i dyskryminacji pewnych treści¹³. Z powyższych stanowisk niezbieżnie wynika, że agitacja wyborcza jest przejawem prowadzenia kampanii wyborczej.

Ustawodawca zdecydował się zdefiniować pojęcie agitacji wyborczej w Kodeksie wyborczym, a dokładniej w jego art. 105 § 1. Zgodnie z tą regulacją „agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego”.

Część przedstawicieli doktryny prawa wyborczego, przystępując do omówienia kodeksowej definicji agitacji wyborczej, uwzględnia także § 2 tego artykułu, który stanowi, że agitację wyborczą można prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego na zasadach, w formach i w miejscach, określonych przepisami kodeksu¹⁴. W ich ocenie przepis ten rozbudowuje

9 Zob. A. Frydrych, B. Michalak, M. Sobczyk, *Zagadnienia prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia partycypacji wyborczej*, [w:] J. Zbieranek (red.), *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, Warszawa 2009, s. 21.

10 Zob. M. Mazur, *Marketing polityczny*, Warszawa 2002, s. 36.

11 Zob. A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 115.

12 Zob. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 121.

13 Zob. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 192–193; zob. tenże, *Standardy rywalizacji wyborczej w wyborach parlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 33.

14 Zob. K. Mularski, *Agitacja wyborcza w Internecie*, [w:] A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik (red.), *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r.*, Olsztyn 2015, s. 141–142; M. Grzelka, *Kampania wyborcza. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Wyborczy” 2012,

definicję agitacji wyborczej z art. 105 § 1 k.w. poprzez zaznaczenie, że agitacja ta może być prowadzona tylko na przewidzianych w Kodeksie zasadach, i w konsekwencji to art. 105 § 1 k.w. wraz z art. 150 § 2 k.w. tworzą pełną, systemową definicję agitacji wyborczej. Z kolei druga część doktryny (do której poglądów przychylił się autor książki) oddziela wąską definicję samej agitacji wyborczej (art. 105 § 1 k.w.) od występujących w art. 105 § 2 k.w. oraz różnie nazywanych przez przedstawicieli nauki prawa wyborczego: „formami i zasadami agitacyjnymi” (tak A. Rakowska-Trela w strukturze pracy¹⁵); „reglamentacją agitacji wyborczej” (tak F. Rymarz¹⁶), samymi „zasadami agitacyjnymi” (tak S. Kowalski¹⁷) oraz „zakazami agitacji wyborczej” (tak M. Staszewska¹⁸ i M. Borski¹⁹). Co więcej, J. Sobczak, B. Banaszak, A. Rakowska-Trela czy A. Mączyński w rozważaniach na temat definicji agitacji wyborczej całkowicie pomijają elementy z art. 105 § 2 k.w.²⁰

Wydawać by się mogło, że są to refleksje o charakterze czysto sofistycznym, ale z perspektywy tematu monografii mają one znaczenie kluczowe. Staranne zdefiniowanie agitacji wyborczej pozwoli na określenie jej relacji do wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych poprzez zbadanie, czy agitacja wpływa tylko na treść wypowiedzi („nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego” – art. 105 § 1 k.w.) i na jej formę („publiczne” – art. 105 § 1 k.w.), czy też może rzutuje również na okres, w którym wypowiedź może być formułowana („od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego” – art. 105 § 2 k.w.), na podmiot wypowiadający się („na zasadach” art. 105 § 2 w zw. z art. 84 § 1, art. 106 § 1 k.w.), formę wypowiedzi („formach” – art. 105

nr 5, s. 48; M. Chmaj, *Kampania wyborcza*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 90. W pewien sposób wskazują na to także: A. Rakowska, *Formy i granice kampanii wyborczych według kodeksu wyborczego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 116; W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat zasad agitacji wyborczej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014, nr 3, s. 67, 68.

15 Zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce*, Łódź 2015, s. 7–8.

16 Zob. F. Rymarz, *Art. 105*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa 2014, s. 273.

17 Zob. S. Kowalski, *Zakaz agitacji wyborczej w zakładzie pracy*, „Służba Pracownicza” 2014, nr 8, s. 13.

18 Zob. M. Staszewska, *Zakazy dotyczące agitacji wyborczej*, „Wspólnota” 2014, nr 22, s. 18.

19 Zob. M. Borski, *Granice agitacji wyborczej w kodeksie wyborczym – wybrane zagadnienia*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feji-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, „Acta Iuridica Lebusana”, vol. 1, Zielona Góra 2015, s. 49–55.

20 Zob. J. Sobczak, *Wolność słowa w kampaniach wyborczych*, Toruń 2016, s. 114 i n.; B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 181–183; A. Rakowska-Trela, *Prawa wyborców w kampanii wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2015, t. XX, s. 22–28; A. Mączyński, *Zasady organizacji i prowadzenia kampanii wyborczych*, [w:] Centralna Komisja Wyborcza Federacji Rosyjskiej, *Konferencja Wspólna Państwowej Komisji Wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej i Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 20–22 września 2012 r. *Zbiór dokumentów i materiałów*, Moskwa 2012, s. 126.

§ 2 w zw. z art. 109 § 2 k.w.) oraz miejsce wypowiedzi („miejscach” – art. 105 § 2 w zw. z art. 108 k.w.). Kluczowe jest więc ustalenie relacji między § 1 a § 2 artykułu 105 k.w.²¹

Zdaniem autora książki agitacja wyborcza została zdefiniowana tylko w § 1 art. 105 k.w. Dowodzą tego wypowiedzi części autorów, którzy co prawda nie wskazują tego wprost, tak jak czyni się to w książce, ale robią to pośrednio. Przede wszystkim warto tu przytoczyć najobszerniejszą i najdokładniejszą analizę agitacji wyborczej przeprowadzoną przez A. Rakowską-Trelę i zwrócić uwagę na kilka zasługujących na rozważenie zagadnień, takich jak: agitacja a agitacja wyborcza²², agitacja wyborcza – pojęcie, oraz agitacja wyborcza a kampania wyborcza²³, formy agitacji wyborczej²⁴, zasady agitacji wyborczej²⁵. Świadczy to już o wyraźnym odróżnieniu definicji agitacji wyborczej *sensu stricto* od ograniczeń agitacyjnych określanych przez ustawodawcę „zasadami, formami i miejscami” (zob. art. 105 § 2 k.w.).

Kolejnym potwierdzeniem tezy są poszczególne przepisy karne zawarte w dziale IX Kodeksu wyborczego (art. 494, 498, 501, 502 tej ustawy). Każda z powyższych norm prawnych sankcjonuje naruszenie pewnego ograniczenia agitacji wyborczej (np. naruszenie zakazu dotyczącego miejsc prowadzenia agitacji – art. 494 k.w., naruszenie zasad dotyczących form agitacji – art. 501 i 502 k.w.). Tytułem przykładu można podać treść art. 494 § 1 pkt 1 k.w.: kto w związku z wyborami prowadzi agitację wyborczą na terenie administracji rządowej lub administracji samorządu terytorialnego bądź sądów podlega karze grzywny. Wykładnia literalna wskazuje, że ustawodawca oddziela agitację wyborczą od jednej z jej zasad (art. 106 § 2 k.w.), tj. zakazu prowadzenia agitacji wyborczej na terenie administracji rządowej lub administracji samorządu terytorialnego bądź sądów (art. 108 § 1 k.w.). Takie samo rozróżnienie następuje w pozostałych przepisach karnych – art. 501 i art. 502 k.w. Gdyby ustawodawca chciał określić agitację szerzej, niż zrobił to w art. 105 § 1 k.w., włączając do niej wszelkie zasady, na które wskazuje art. 105 § 2 k.w., zdecydowałby się na inne brzmienie przepisów sankcjonujących naruszenia agitacji wyborczej, a wtedy art. 494 § 1 pkt 1 k.w. brzmiałby przykładowo następująco: „kto w związku z wyborami, publicznie nakłania lub zachęca do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego, na terenie administracji rządowej lub administracji samorządu terytorialnego bądź sądów, podlega karze grzywny”. Analogicznie brzmiałyby pozostałe przepisy karne. Warto także wskazać, że przepisy karne obecne w Kodeksie wyborczym sankcjonują same zasady prowadzenia agitacji uregulowane we wcześniejszych przepisach kodeksu (art. 105 § 2 k.w. i inne), ale nie ma ogólnej normy

21 Refleksje na temat poprawnego definiowania agitacji wyborczej, zob. także: K. Mularski, *Agitacja wyborcza...*, s. 141; F. Rymarz, *Art. 105...*, s. 272–273.

22 Zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 108–116.

23 Zob. tamże, s. 177–193.

24 Zob. tamże, s. 193–209.

25 Zob. tamże, s. 211–267.

karnej, która pozwalałaby sankcjonować naruszenia związane tylko z treścią wypowiedzi agitacyjnej (art. 105 § 1 k.w.).

Dowodzi to, że ustawodawca chciał sankcjonować tylko wybrane przejawy agitacji wyborczej, a żeby to uczynić, musiał precyzyjnie nakreślić jej definicję służącą właściwie jako punkt wyjścia do dalszych ograniczeń, niewpływających na samo pojęcie agitacji wyborczej, które jest niezmiennie i uregulowane tylko w art. 105 § 1 k.w.

Na potwierdzenie tej tezy warto także zasygnalizować, jak pojęcie agitacji wyborczej rozumiane jest w orzecznictwie. W tej kwestii orzecznictwo jest dość spójne i uznaje agitację wyborczą za publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego według art. 105 § 1 k.w.²⁶

Wyjątkiem od powyższego jednolitego stanowiska okazało się postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 19 listopada 2014 r., I Acz 1252/14²⁷, stwier-

26 Zob. m.in. następujące tezy orzecznicze: „pojęcie agitacji wyborczej obejmuje także wypowiedzi lub inne formy prowadzonej agitacji wyborczej, a więc materiały, które nie muszą pochodzić od komitetu wyborczego. Chodzi o to, aby wypowiedź była publiczna i pozostawała w związku z kampanią wyborczą w takim ujęciu, jak przewiduje to przepis art. 105 § 1 Kodeksu wyborczego. Nie wyłącza zatem uczestnika spod rygorów omawianej regulacji prawnej fakt, iż nie należy on do żadnej partii politycznej, ani też nie jest formalnie związany z jakimkolwiek komitetem wyborczym. Przedstawiona przez skarżącego interpretacja pojęcia agitacji wyborczej kłóci się z pojmowaną literalnie treścią przepisu art. 105 § 1 Kodeksu wyborczego, gdzie przy definiowaniu pojęcia agitacji wyborczej mowa jest w pierwszej kolejności o publicznym nakłanianiu lub zachęcaniu do głosowania w określony sposób” (zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 28 października 2014 r., I Acz 913/14, LEX nr 1602989); „przywołując art. 105 § 1 oraz art. 111 § 1 Kodeksu wyborczego, wypowiedź S.G. w trakcie przedmiotowego spotkania wyborczego stanowiła agitację wyborczą, miała bowiem na celu zwrócenie uwagi na nieuczciwość kandydata do Rady Powiatu [...] była to zatem forma tzw. negatywnej kampanii wyborczej” (postanowienie Sądu Okręgowego w Gdańsku z 12 listopada 2014 r., XV Ns 377/14, niepubl.); „nie ulega [...] wątpliwości, że ww. wypowiedzi o wnioskodawczyni należało zakwalifikować jako wypowiedzi lub inną formę agitacji wyborczej [...]. Omawiana zapowiedź bez wątpienia miała charakter publiczny, została utrwalona na stronie internetowej i miała bezpośredni związek z wyborami, tzn. jej celem było między innymi wpłynięcie na wynik głosowania. Skarżący trafnie podnosi, że była to forma agitacji wyborczej dająca się zakwalifikować do tzw. kampanii negatywnej” (zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 23 października 2015 r., I Acz 1979/15, LEX nr 2041862); „przedmiotowe teksty stanowią formę agitacji wyborczej. Przepis art. 105 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy [...] za agitację wyborczą uznaje publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego” (zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 18 listopada 2014 r., I Acz 2288/14, LEX nr 1554690). Podobne stanowisko reprezentują inne judykaty, m.in. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 23 października 2015 r., I Acz 1972/15, LEX nr 2041850; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 19 grudnia 2014 r., I Acz 1400/14, LEX nr 166850; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 13 listopada 2014 r., I Acz 2256/14, LEX nr 1587236; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 31 października 2014 r., I Acz 2164/14, LEX nr 1540855; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 19 lutego 2016 r., I Acz 329/16, LEX nr 2041851; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 26 września 2014 r., I Cz 1860/14, LEX nr 1630560.

27 Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 19 listopada 2014 r., I Acz 1252/14, LEX nr 1544686.

dzające, że „to, czy określone działanie posiada cechy agitacji wyborczej, zależy między innymi od tego, kto je podejmuje. Jeżeli czynności, o których mowa w art. 87 § 1 i art. 105 § 1 Kodeksu wyborczego, dokonywane są przez komitet wyborczy (art. 84 § 1 w zw. z art. 84 § 4 tej ustawy) lub przez osobę legitymującą się pisemną zgodą pełnomocnika wyborczego (art. 106 § 1 omawianej ustawy), to należy uznać, że są one dokonywane w ramach kampanii wyborczej. W konsekwencji podlegają one regulacji tego aktu prawnego, w tym jego art. 111 § 1. *A contrario*, jeżeli omawiane czynności, nawet mające cechy/elementy agitacji wyborczej (pozytywnej czy negatywnej), nie są dokonywane przez podmioty uprawnione do prowadzenia kampanii wyborczej, brak jest przesłanek prawnych do uznania, że podlegają normom Kodeksu wyborczego. Jeżeli osoba niewchodząca w skład komitetu wyborczego, niemająca nadto wskazanej w art. 106 § 1 tegoż Kodeksu zgody, podaje nieprawdziwe informacje, nawet w toku spotkania wyborczego, to takiego działania nie można kwalifikować jako działania w ramach kampanii wyborczej czy wężiej – w ramach agitacji wyborczej. Taka konkluzja oznacza, że osoba będąca kandydatem w danych wyborach czy też pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego nie ma skutecznego prawa domagania się ochrony w oparciu o przywołany art. 111 § 1 tej ustawy w związku z postępowaniem wyżej określonej osoby”.

Stanowisko to wpisuje się w pogląd przeciwny, tzn. przyjmujący, że pojęcie agitacji wyborczej na gruncie przepisów Kodeksu wyborczego obecne jest zarówno w § 1, jak i w § 2 art. 105 k.w.

Takie rozumienie tego terminu sprawiło, że Sąd Apelacyjny w Gdańsku powiązał treść art. 106 k.w., który w ówczesnym stanie prawnym przewidywał wymóg udzielenia zgody wyborcy do prowadzenia agitacji, i dodał (w myśl art. 150 § 2 k.w.) do art. 105 § 1 k.w. kolejną przesłankę definicyjną zaistnienia agitacji wyborczej. Z powyższym poglądem nie można się zgodzić. Agitacja wyborcza nie oznacza publicznego nakłaniania lub zachęcania do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego tylko przez podmioty do tego uprawnione (jako takie Sąd wskazał komitety wyborcze i podmiot, który uzyskał zgodę do prowadzenia agitacji). Taka konstatacja nie dość, że bezzasadnie rozszerza literalne pojęcie agitacji o dodatkowe przesłanki podmiotowe, to ogranicza konstytucyjną wolność wypowiedzi i zasadę wolnych wyborów. Kluczowym elementem tych dwóch konstytucyjnych wartości jest zagwarantowanie, co do zasady, wszystkim jednostkom możliwości realizowania swobody wypowiedzi w każdym, a nie tylko wybranym kontekście. Definicję agitacji należy odróżnić od zasad prowadzenia agitacji, o czym poniżej.

Podsumowując powyższe rozważania, w książce przyjęto, że agitacja wyborcza została zdefiniowana przez ustawodawcę tylko w art. 105 § 1 k.w. Z kolei § 2 tego artykułu, zgodnie z wykładnią systemową, stwierdza, że Kodeks wyborczy wprowadza ograniczenia prowadzenia agitacji wyborczej (zwane także *zasadami, granicami i zakazami*).

Omawiając po kolei każdy składnik definicji agitacji wyborczej, należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że analizowana działalność polega na nakłanianiu lub zachęcaniu do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. Według słownika języka polskiego *nakłaniać* i *zachęcać* to synonimy, jednak równoznaczne traktowanie tych pojęć byłoby sprzeczne z dyrektywami wykładni językowej w prawoznawstwie, które nie dopuszczają nadawania identycznego znaczenia zwrotom w ramach tego samego aktu prawnego. Dlatego można uznać nakłanianie jako działanie bardziej angażujące i niekoniecznie oznaczające pozytywne oddziaływanie na wolę adresata, a raczej wywierające presję²⁸. Należy ostrożnie stwierdzić, że *nakłanianie* to „mocniejsze zachęcanie”. Warto też zastanowić się, czy zasadna jest dalsza obecność tych dwóch pojęć. Problem ten dostrzega także A. Rakowska-Trela, która konstatuje, że „granice między pojęciami są płynne i może czasem budzić wątpliwość zakwalifikowanie konkretnego zachowania jako zachęcania lub nakłaniania”²⁹. Wydaje się więc, że należy postulować znaczne uproszczenie tej regulacji prawnej i pozostawienie jedynie terminu *nakłanianie* jako terminu szerszego, bardzo zbliżonego do terminu *zachęcanie*. Spowoduje to, że w dalszym ciągu agitacja wyborcza będzie oznaczała szeroki katalog wypowiedzi zmierzających do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. Taka derogacja będzie zgodna również z definicjami wypowiedzi wyborczych przedstawionymi w pierwszym rozdziale.

Głosowanie w określony sposób jest określeniem szerokim i nie musi być związane z konkretnym kandydatem, komitetem wyborczym czy poglądami politycznymi, nawet jeśli art. 105 § 1 k.w. wprost wymienia kandydata określonego komitetu wyborczego. Sformułowanie *w szczególności* oznacza, że nakłanianie lub zachęcanie do głosowania tego rodzaju może być bardzo różnorodne. Może polegać na przekonywaniu do głosowania lub niegłosowania na danego kandydata, ale także na nakłanianiu do oddania nieważnego głosu. Istotne jest jedynie, żeby działanie, do którego namawia bądź zachęca agitujący, związane było z czynnością głosowania. Nie mieszczą się natomiast w tej definicji wypowiedzi nakłaniające lub zachęcające wyborców do samego udziału w wyborach lub do nieuczestniczenia w wyborach, ale – co istotne – bez wskazania preferowanego sposobu głosowania. Ponadto nie będą przejawem nakłaniania lub zachęcania w rozumieniu art. 105 § 1 k.w. wypowiedzi informacyjne, które komunikują społeczeństwu m.in. sposoby czy terminy głosowania. Takie działania określa się mianem *kampanii profrekwencyjnej*, która wchodzi w zakres kampanii społecznych mających na celu propagowanie właściwych lub pożądanych postaw społeczeństwa (w tym przypadku sam udział w wyborach i informowanie społeczeństwa o tym, kiedy, gdzie i jak ma oddać ważny głos)³⁰.

28 Zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 184.

29 Tamże.

30 Szerzej na temat kampanii profrekwencyjnej zob. M. Borowicz, *Kampania wyborcza – definicje i cechy charakterystyczne*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2010, nr 23, s. 141; A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 187–193.

Działalność agitacyjna musi być realizowana publicznie. Interpretacja przesłanki publiczności może budzić pewne wątpliwości z uwagi na brak szerszego wyjaśnienia tych terminów w doktrynie prawa wyborczego. Powszechne jest jednak odwoływanie się w tym zakresie do poglądów wyrażonych w nauce prawa karnego, zwłaszcza że, jak już wspomniano, prowadzenie agitacji w sposób sprzeczny z zasadami wynikającymi z Kodeksu wyborczego skutkuje odpowiedzialnością prawnokarną³¹. Na gruncie tej gałęzi prawa działanie publiczne zachodzi wtedy, gdy rzecz dzieje się w miejscu ogólnie dostępnym dla nieokreślonej indywidualnie liczby osób postronnych, w warunkach możliwości bezpośredniego powzięcia wiadomości przez te osoby³². Tym samym nie ma wymogu, by takie działanie nastąpiło w miejscu publicznym, albowiem sama publiczność działania nie jest tożsama z działaniem w miejscu publicznym. Pojęcia te często, choć nie zawsze, się pokrywają, tzn. przymiotu publiczności działania nie będzie miało nakłanianie lub zachęcanie w znaczeniu art. 105 § 1 k.w. w miejscu publicznym, w którym nie ma nikogo, ponieważ zachowanie nadawcy wypowiedzi musi zostać dostrzeżone przez nieokreśloną liczbę osób, a w pustym miejscu publicznym jest to niemożliwe. Co więcej, za działanie publiczne nie można uznać wypowiedzi formułowanej w obecności nieokreślonych indywidualnie osób, tj. wobec jakiejś zamkniętej społeczności albo w wyodrębnionym miejscu (np. podczas uroczystości rodzinnej, w lokalu mieszkalnym). Działania te nie będą uznane za publiczne z uwagi na brak powszechnej dostępności dla osób z zewnątrz, a nawet jeśli na spotkanie przyjdzie bardzo duża grupa osób, to będą one „określone indywidualnie”. Natomiast dla zaistnienia tej przesłanki nie będzie miał znaczenia sposób kontaktu między osobami albo grupami osób, tzn. czy odbywa się to na odległość, czy w kontakcie osobistym, za pośrednictwem materiałów drukowanych, mediów elektronicznych czy bez użycia słów³³.

Analiza wybranych przepisów Kodeksu wyborczego pozwoliła na stwierdzenie, że agitacja wyborcza to publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. Zestawiając to z pojęciem wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, można dojść do wniosku, że agitacja to rodzaj wypowiedzi w kampaniach wyborczych ograniczony ze względu na treść (nakłanianie i zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do

31 Zob. art. 494–516 Kodeksu wyborczego.

32 Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 18 lutego 1947 r. – K 2251/46, „Państwo i Prawo” 1948, nr 2, s. 149.

33 Zob. m.in. J. Sobczak, *Wolność słowa...*, s. 114–117; F. Rymarz, *Art. 105...*, s. 272–274. Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym. Sąd Okręgowy w Łomży postanowieniem z 17 października 2018 r., I Ns 115/18 uznał, że spotkanie na ulicy i wymiana poglądów nie stanowi agitacji wyborczej. To zdarzenie sklasyfikowano jako rozmowę, która nie stanowiła debaty publicznej, ponieważ miała miejsce o godzinie 13:50, a przytęczenie się do niej sąsiadów nie zmieniło oceny Sądu (LEX nr 2572323).

głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego) oraz formę (wymóg, by powyższe nakłanianie i zachęcanie dokonywało się publicznie). Sama agitacja wyborcza nie jest więc ograniczeniem wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, a tylko typem wypowiedzi (ze względu na formę i treść), który mieści się w ramach wypowiedzi formułowanej podczas kampanii wyborczych, jest zatem przejawem korzystania przez jednostkę z wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych.

1.2. Czas trwania agitacji wyborczej

W poprzednim podrozdziale przeprowadzono analizę definicji agitacji wyborczej na gruncie Kodeksu wyborczego i stwierdzono, że jest ona częścią kampanii wyborczej i podlega ograniczeniom, tzn. „zasadom” (nazywanym też „zakazami”, „ograniczeniami”) wynikającym ze szczegółowych przepisów tej ustawy. Nie określono jednak dokładnego okresu, w którym agitacja ta może być i jest prowadzona z uwzględnieniem tych zasad (poza generalnym stwierdzeniem, że następuje ona w kampanii wyborczej).

Według art. 104 k.w. kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia przez właściwy organ aktu o zarządzeniu wyborów i kończy na 24 godziny przed dniem głosowania. Zgodnie z art. 105 § 2 k.w. agitację wyborczą można prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Z kolei art. 107 k.w. wskazuje, że w dniu głosowania oraz na 24 godziny przed nim prowadzenie agitacji wyborczej jest zabronione. Powyższe normy prawne dzielą czas okołokampanijny na trzy etapy: pierwszy – trwający od momentu ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów do dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, drugi – rozpoczynający się w dniu przyjęcia zawiadomienia przez właściwy organ o utworzeniu komitetu wyborczego, a kończący 24 godziny przed dniem głosowania, oraz trzeci – trwający od początku dnia poprzedzającego dzień głosowania do zakończenia głosowania (cisza wyborcza). Co istotne, kampania wyborcza obejmuje w całości etap pierwszy i drugi, albowiem trzeci biegnie już poza kampanią wyborczą rozumianą w myśl art. 104 k.w.

Czy wobec tego można stwierdzić, że te trzy przepisy ograniczają agitację wyborczą i tym samym prowadzą do tego, że działania agitacyjne można podejmować tylko w trakcie kampanii wyborczej, tzn. od chwili, ogólnie rzecz biorąc, „rejestracji” komitetu wyborczego do momentu ciszy wyborczej? Odpowiedzi na to pytanie nie można udzielić od razu. Należy więc zacząć od odrębnej analizy poszczególnych okresów w procesie wyborczym.

Początek okresu pierwszego to rozpoczęcie kampanii wyborczej, które było przedmiotem szerszego omówienia w rozdziale I. Pierwszy etap kończy przyjęcie przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu

wyborczego, co prowadzi do rozpoczęcia etapu drugiego. Procedura przyjęcia zawiadomień związana jest z art. 85 § 1 i 2 k.w., który stanowi, że czynności określone w kodeksie i związane z utworzeniem komitetu wyborczego mogą być wykonywane od dnia ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów do dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, a czynności podjęte wcześniej są nieważne. Procedura ta jest więc sformalizowana, zależna od inicjatywy poszczególnych podmiotów chcących utworzyć komitet wyborczy oraz przede wszystkim od odpowiedniej cezury czasowej, w której muszą się te działania zmieścić (dopiero od chwili ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów przez właściwy organ).

Żeby tę procedurę scharakteryzować, należy omówić poszczególne przepisy Kodeksu wyborczego, albowiem czynność zawiadomienia kształtuje się odrębnie w zależności od rodzaju komitetu wyborczego i od typu wyborów. Rodzaj komitetu wyborczego ma wpływ na rodzaj podmiotu dokonującego zawiadomienia. Tak oto w przypadku komitetu wyborczego partii politycznej zawiadomienia dokonuje jej organ, w przypadku koalicyjnego komitetu wyborczego – pełnomocnik wyborczy tego komitetu, w przypadku komitetu wyborczego w organizacji – organ tej organizacji, w przypadku komitetu wyborczego wyborców – pełnomocnik tego komitetu. Pozostałe kwestie determinują przepisy odnoszące się do poszczególnych wyborów. Przy wyborach do Sejmu RP i Senatu RP oraz do Parlamentu UE organem przyjmującym zawiadomienie jest zawsze Państwowa Komisja Wyborcza. Każdy komitet mający prawo zgłaszania kandydatów na posłów obowiązany jest zawiadomić PKW o utworzeniu komitetu w okresie od dnia ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów do 50 dni przed terminem wyborów (art. 204 § 2, art. 204 § 4, art. 204 § 6 k.w. w zw. z art. 258 k.w. i art. 338 k.w.). W przypadku wyborów na Prezydenta RP organem przyjmującym zawiadomienie jest także Państwowa Komisja Wyborcza. Pełnomocnik wyborczy komitetu wyborców jest obowiązany do zawiadomienia PKW o utworzeniu komitetu w okresie od dnia ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów do 55 dni przed dniem wyborów (art. 299 § 4 k.w.). W odniesieniu do wyborów do organów stanowiących i niektórych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określenie właściwego organu przyjmującego zawiadomienie i właściwego terminu związane jest z typem komitetu wyborczego, który dokonuje zgłoszenia. Gdy jest to komitet wyborczy partii politycznej, koalicyjny komitet wyborczy oraz komitet wyborczy wyborców, organem przyjmującym zawiadomienie jest PKW, a termin wynosi do 70 dni przed dniem wyborów (art. 400, art. 401 i art. 403 § 2 k.w. w zw. z art. 450, art. 459 i art. 470 k.w.). Natomiast w przypadku komitetu wyborczego w organizacji właściwym organem jest komisarz wyborczy ze względu na siedzibę organizacji, przy zachowaniu 70-dniowego terminu (art. 402 § 1 k.w. w zw. z art. 450, art. 459 i art. 470 k.w.). Wyjątek stanowi sytuacja, w której zawiadomienia chce dokonać komitet wyborczy organizacji i chce zgłosić kandydatów do organów stanowiących w więcej niż jednym województwie. W takim przypadku przy zachowaniu takiego

samego terminu organem, do którego kieruje się zawiadomienie, jest Państwowa Komisja Wyborcza (art. 402 § 2 k.w. w zw. z art. 450, art. 459 i art. 470 k.w.).

Po wpłynięciu zawiadomienia właściwy organ wyborczy (PKW albo komisarz wyborczy) ma trzy możliwości: wydać postanowienie o przyjęciu zawiadomienia, wezwać do usunięcia wad albo od razu wydać postanowienie o odmowie przyjęcia zawiadomienia. Postanowienie o przyjęciu zawiadomienia organ wyborczy wydaje w terminie 3 dni, gdy zawiadomienie zostało złożone w ustawowym terminie (50, 55 lub 70 dni) i spełnia wszystkie formalne wymogi przewidziane przez przepisy Kodeksu wyborczego. Organ wzywa do usunięcia wad w terminie 5 dni od doręczenia wezwania w przypadku, gdy zawiadomienie nie spełnia któregoś z warunków określonych w Kodeksie. Wtedy zgłaszający ma możliwość usunięcia wad i w konsekwencji, kiedy tego dokona, organ wyda postanowienie o przyjęciu zawiadomienia albo przeciwnie – wyda postanowienie o odmowie przyjęcia zawiadomienia³⁴. Organ wyborczy wydaje od razu postanowienie o odmowie przyjęcia zawiadomienia, gdy komitet wyborczy nie złoży zawiadomienia w ustawowym terminie albo gdy brakuje wymaganej liczby podpisów wyborców popierających utworzenie komitetu wyborczego lub jeżeli zgłoszenie zostało złożone w terminie uniemożliwiającym usunięcie wady³⁵.

Etap drugi kończy się 24 godziny przed dniem głosowania. Przed omówieniem etapu trzeciego należy podkreślić cechę wspólną etapów pierwszego i drugiego – otóż oba składają się na okres kampanii wyborczej. Skoro więc art. 105 § 1 k.w. stanowi, że agitację można prowadzić dopiero od momentu przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, warto porównać faktyczny okres całej kampanii wyborczej (etap I + II) z samym etapem II, żeby stwierdzić, czy taka wyraźna konstatacja ustawodawcy ma w ogóle znaczenie praktyczne.

Co do faktycznego czasu trwania, w pierwszym rozdziale wskazano, że niezależnie do rodzaju kampanii wyborczej przepisy Kodeksu wyborczego nie pozwalają na określenie uniwersalnego, stałego czasu jej trwania. Na uwagę zasługuje przede wszystkim brak maksymalnego czasu trwania kampanii do Sejmu i Senatu RP oraz

34 Od postanowienia o odmowie przyjęcia zawiadomienia przysługuje środek prawny w postaci skargi do Sądu Najwyższego (w przypadku, gdy postanowienie wydała Państwowa Komisja Wyborcza) albo odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej (w przypadku, gdy postanowienie wydał właściwy komisarz wyborczy). Skargę do Sądu Najwyższego wnosi się w terminie 2 dni od doręczenia postanowienia, a Sąd rozpoznający sprawę wydaje orzeczenie w sprawie skargi w terminie 3 dni w postępowaniu nieprocesowym. Od postanowienia Sądu nie przysługuje środek prawny (art. 205, art. 300, art. 404 k.w.). Natomiast odwołanie do PKW wnosi się w terminie 3 dni od doręczenia postanowienia, a organ rozpoznający sprawę wydaje orzeczenie w sprawie odwołania również w terminie 3 dni. Od postanowienia PKW nie przysługuje środek prawny (art. 405 k.w.). W obydwu przypadkach, gdy organ wyborczy uzna środek zaskarżenia za zasadny, Państwowa Komisja Wyborcza niezwłocznie przyjmuje zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego.

35 Zob. np. K.W. Czaplicki, *Art. 97*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy...*, s. 258–269.

do Parlamentu Europejskiego – może ona trwać bez ograniczeń, jednak analiza kalendarza wyborczego wszystkich dotychczasowych kampanii wyborczych, które miały miejsce w Polsce w latach 1998–2015, pozwala na stwierdzenie, że średni czas trwania kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu i Senatu RP wynosił 12 tygodni (84 dni), w wyborach na Prezydenta RP 14 tygodni (98 dni), w wyborach do Parlamentu Europejskiego 13 tygodni (91 dni), a w wyborach do organów samorządu terytorialnego 16 tygodni (112 dni)³⁶. Ustalenie średniego czasu trwania agitacji wyborczej podczas etapu drugiego jest o wiele bardziej problematyczne, gdyż zależy od sprawności działania poszczególnych komitetów wyborczych. Wobec mnogości komitetów i wielości wyborów przeprowadzanych w Polsce od 1998 roku omawianie wszystkich okresów agitacji wyborczej w każdych dotychczas przeprowadzonych wyborach byłoby niezasadne. Tutaj ograniczono się jedynie do wyszczególnienia uśrednionego czasu trwania etapu drugiego: w wyborach do Sejmu i Senatu RP w 2015 r. wynosił on od 89 do 46 dni³⁷, w wyborach na Prezydenta RP w 2015 r. (tylko I tura) trwał od 89 do 64 dni³⁸, w wyborach do Parlamentu UE w 2014 r. – od 89 do 47 dni³⁹, a w wyborach do organów jednostek

36 Zob. analizę przeprowadzoną w pierwszym rozdziale.

37 Wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w 2015 r. zarządził Prezydent RP postanowieniem ogłoszonym 17 lipca 2015 r. i wyznaczył ich datę na 25 października 2015 r. Kampania wyborcza w tych wyborach trwała więc 99 dni. Ostatecznym terminem zgłaszania zawiadomień o utworzeniu komitetu wyborczego był 7 września 2015 r. Państwowa Komisja Wyborcza wydała postanowienia o przyjęciu zawiadomienia wobec 115 komitetów. Pierwsze postanowienia zostały wydane 27 lipca 2015 r. w stosunku do KW Polskie Stronnictwo Ludowe, KW Platforma Obywatelska RP czy KW Demokracja Bezpośrednia Obywatele Decydują, natomiast ostatnie postanowienie o przyjęciu zawiadomienia zostało wydane w stosunku do KW Ruch Społeczny Waldemara Deski dnia 8 września 2015 r. W związku z tym, że agitację wyborczą można było prowadzić do 23 października 2015 r. (godzina 23:59), etap II trwał od 89 do 46 dni; zob. np. Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów do Sejmu RP i Senatu RP przeprowadzonych 25 października 2015 r., online: parlament2015.pkw.gov.pl/aktualności (dostęp: 23.09.2017); online: [/parlament2015.pkw.gov.pl/komitety](http://parlament2015.pkw.gov.pl/komitety) (dostęp: 23.09.2017).

38 Wybory na Prezydenta RP zarządził Marszałek Sejmu RP postanowieniem ogłoszonym 7 lutego 2015 r. i wyznaczył ich datę na niedzielę 10 maja 2015 r. Kampania wyborcza w tych wyborach trwała więc 91 dni. Ostatecznym terminem na zgłaszanie zawiadomień o utworzeniu komitetu wyborczego był 16 marca 2015 r. Państwowa Komisja Wyborcza wydała postanowienia o przyjęciu zawiadomienia wobec 23 komitetów. Pierwsze z nich, dotyczące utworzenia komitetu, zostało wydane w stosunku do KW Kandydata na Prezydenta RP Janusza Korwin-Mikke 9 lutego 2015 r. Natomiast ostatnie, odnoszące się do KW Kandydata na Prezydenta RP Pawła Tanajno, wydano 6 marca 2015 r. W związku z tym, że agitację wyborczą można było prowadzić do 8 maja 2015 r. (godzina 23:59), etap II trwał od 89 do 64 dni; zob. np. Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów Prezydenta RP przeprowadzonych w dniach 10 i 24 maja 2015 r., online: prezydent2015.pkw.gov.pl/aktualności (dostęp: 23.09.2017); online: prezydent2015.pkw.gov.pl/kandydaci (dostęp: 23.09.2017).

39 Wybory do Parlamentu Europejskiego zarządził Prezydent RP postanowieniem ogłoszonym w dniu 24 lutego 2014 r. i wyznaczył ich datę na 25 maja 2014 r. Kampania wyborcza w tych wyborach trwała więc 89 dni. Ostatecznym terminem na zgłaszanie zawiadomień o utworzeniu

samorządu terytorialnego w 2014 r. wynosił (tylko w zakresie komitetów, dla których PKW wydała postanowienie o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu) od 80 do 61 dni⁴⁰.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że to od komitetów wyborczych zależy, jak szybko zacznie biec etap drugi (okres agitacji wyborczej w świetle art. 105 § 1 k.w.) i tym samym, czy będzie on dla nich dłuższy czy krótszy⁴¹. Wydaje się, że powyższe uprawnienie komitetów wyborczych można zakwalifikować jako przejaw zasady równości prawa wyborczego, a dokładniej jej aspekt polegający na zasadzie równości szans podmiotów uczestniczących w wyborach⁴². Zgodnie z tą

komitetu wyborczego był 7 kwietnia 2014 r. Państwowa Komisja Wyborcza wydała postanowienia o przyjęciu zawiadomienia wobec 20 komitetów. Pierwsze z nich, w sprawie utworzenia komitetu, zostało wydane wobec KW Związku Słowiańskiego i KW Prawo i Sprawiedliwość 24 lutego 2014 r. Ostatnie wydano w stosunku do KW Wyborców Naprawimyto.org 7 kwietnia 2014 r. W związku z tym, że agitację wyborczą można było prowadzić do 23 maja 2014 r. (godzina 23:59), etap II trwał od 89 do 47 dni; zob. np. sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 r., online: pkw.gov.pl/496_Informacje_ogolne (dostęp: 23.09.2017); online: pkw.gov.pl/496_Informacje_ogolne/1/8443_Wykaz_zlozonych_zawiadomien_o_utworzeniu_komitetu_wyborczego_w_zwiazku_z_wyborami_do_Parlamentu_Europejskiego (dostęp: 23.09.2017).

- 40 Wybory do organów jednostek samorządu terytorialnego zarządził Prezes Rady Ministrów postanowieniem ogłoszonym 27 sierpnia 2014 r. i wyznaczył ich datę na 16 listopada 2014 r. Długość kampanii wyborczej w tych wyborach wyniosła więc 80 dni. Ostatecznym terminem na zgłaszanie zawiadomień o utworzeniu komitetu wyborczego był 8 września 2014 r. Państwowa Komisja Wyborcza wydała postanowienia o przyjęciu zawiadomienia wobec 34 komitetów. Pierwsze z nich, w sprawie utworzenia komitetu, zostało wydane w stosunku do KW Nowa Prawica – Janusza Korwin-Mikke, KW Związku Słowiańskiego i KW Oburzeni 27 sierpnia 2014 r. Ostatnie wydano w stosunku do Koalicyjnego KW Centrolewica Razem, KW Stronnictwa Patriotycznego Polski i Polonii oraz KW Związku Sybiraków 15 września 2014 r. (komitety wyborcze usunęły wady w terminie). W związku z tym, że agitację wyborczą można było prowadzić do 14 listopada 2014 r. (godzina 23:59), etap II trwał od 80 do 61 dni; zob. np. online: samorząd2014.gov.pl/aktualnosci/0/89_Wykaz_zawiadomien_o_utworzeniu_komitetu_wyborczego_zlozonych_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_w_zwiazku_z_wyborami_samorzadowymi (dostęp: 23.09.2017).
- 41 W przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. i do organów samorządu terytorialnego w 2014 r. części komitetów udało się uzyskać bardzo szybko pozytywne postanowienie PKW i dzięki temu, tylko dla nich, kampania wyborcza pokryła się z etapem II. Z drugiej strony, opóźnienie w zawiadamianiu organu wyborczego o utworzeniu komitetu może skutkować tym, że etap II ulegnie znaczącemu skróceniu, nawet o 48% (w przypadku KW Ruch Społeczny Waldemara Deski w wyborach do Sejmu i Senatu RP) czy 30% (w przypadku KW Kandydata na Prezydenta RP Pawła Tanajno w wyborach na Prezydenta RP), w stosunku do okresu kampanii wyborczej.
- 42 Szeroko ujęta zasada równości prawa wyborczego jest rozumiana w trzech aspektach: formalnym, materialnym i jako równość szans, zob. G. Kryszewski, *Kodeks dobrej praktyki referendalnej*, [w:] A. Szmyt (red.), *Gdańskie Studia Prawnicze. Studia ustrojoznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Puła. Tom XXXI*, Gdańsk 2014, s. 626. Szerzej o zasadzie równości w polskim prawie wyborczym na podstawie przywołanych poglądów przedstawicieli doktryny zob. T. Kowalczyk, *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed*

drugą zasadą wszyscy kandydaci ubiegający się o mandat bądź urząd powinni mieć identyczne możliwości zaprezentowania wyborcom siebie i swoich programów wyborczych. Stosowanie tej zasady polega m.in. na zapewnieniu gwarancji prawnych niezbędnych do tego, by podmioty te były zdolne rywalizować ze sobą na podstawie równego traktowania wobec prawa i przez władze, a także by każdy miał prawo do prowadzenia kampanii wyborczej na równych zasadach⁴³. Należy jednak odróżnić równość całkowitą od równości proporcjonalnej. Ta pierwsza nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów, niezależnie od ich pozycji w państwie, w parlamencie czy od poparcia społecznego. Równość proporcjonalna wymaga z kolei uwzględniania tych czynników wobec wszystkich podmiotów⁴⁴. W ocenie autora książki uprawnienie do zgłaszania zawiadomień o utworzeniu komitetów wyborczych jest przykładem równości całkowitej. Procedura ta nie została obwarowana nad wyraz skomplikowanymi przesłankami, niemożliwymi do spełnienia przez „słabsze” podmioty rywalizacji wyborczej⁴⁵.

Przechodząc już do analizy normy prawnej zawartej w art. 105 § 2 k.w., która stała się źródłem podzielenia kampanii wyborczej na etap pierwszy i drugi, należy stwierdzić, że komentowany przepis pozornie wydaje się stanowić czasowe ograniczenie agitacji wyborczej w takim kształcie, w jakim przedstawiono ją na początku tego podrozdziału. Jego wykładnia literalna wskazuje, że agitację wyborczą można prowadzić od momentu przyjęcia zawiadomienia przez właściwy organ wyborczy, a wcześniej robić tego nie wolno. Takie stanowisko zajmują m.in. M. Grzelka⁴⁶,

wejściem w życie Kodeksu wyborczego, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2, s. 119 i nast. Zob. też: G. Kryszewski, *Materialny aspekt zasady równości wyborów*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku” 2005, nr 2, s. 111 i nast. Na marginesie można tylko nadmienić, że w doktrynie amerykańskiego prawa konstytucyjnego dopuszcza się łączenie zasady równości szans z wolnością wypowiedzi podczas kampanii wyborczych (*free speech as serving equality*). Zwolennicy powyższego twierdzą, że wolność słowa służy przede wszystkim interesom politycznej równości, przeciwdziałania dyskryminacji i w konsekwencji idea „równości” musi przeważać nad „słowem”. Z kolei drugie stanowisko odrzuca całkowicie tę wizję wolności i przyjmuje, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych ma służyć politycznej wolności (*free speech serving liberty*), a państwo nie może ograniczać procesu wypowiedzi (zob. np. K.M. Sullivan, *Two Concepts of Freedom of Speech*, „Harvard Law Review” 2010, nr 124, s. 144–146).

43 Zob. np. G. Kryszewski, *Standardy...*, s. 196–197 czy K. Skotnicki, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 121–122. Zasada równości szans obecna jest także w prawie referendalnym (zob. G. Kryszewski, *Kodeks...*, s. 626).

44 Zob. np. tamże, s. 196–197, za: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 164.

45 Dowodzi tego na przykład fakt, że w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego pierwsze postanowienie o przyjęciu zawiadomienia zostało wydane w stosunku do KW Oburzeni, o którym nie można powiedzieć, że jest formacją cieszącą się dużym poparciem społecznym, a jednym z ostatnich było postanowienie wydane w stosunku do Koalicyjnego KW Centrolewica Razem, obejmującego m.in. Socjaldemokrację Polską, cieszącą się dużo większym poparciem.

46 Zob. M. Grzelka, *Kampania wyborcza. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Wyborczy” 2012, nr 5, s. 48.

M. Chmaj⁴⁷ i K. Korycki⁴⁸. Autor niniejszej monografii nie zgadza z tym poglądem.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że Kodeks wyborczy przewiduje sankcjonowanie naruszenia tylko za prowadzenie agitacji wyborczej podczas etapu III. Art. 107 k.w. w zw. z art. 498 k.w. stanowi, że kto prowadzi agitację wyborczą w okresie od zakończenia kampanii wyborczej (24 godziny przed dniem głosowania) aż do zakończenia głosowania, podlega karze grzywny. Natomiast żaden z przepisów powszechnie obowiązującego prawa nie sankcjonuje przedwczesnego prowadzenia agitacji wyborczej (podczas etapu II), w znaczeniu z art. 105 § 2 k.w., czy w ogóle przed początkiem kampanii wyborczej, a nawet po jej rozpoczęciu, ale przed wydaniem przez organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu (etap I). Słusznie A. Rakowska-Trela twierdzi, że „w świetle obowiązującej regulacji prawnej [chodzi o Kodeks wyborczy] nie sposób byłoby wprowadzić przepisy sankcjonujące tego typu zachowania, nie odpowiadałyby one bowiem wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji⁴⁹ zasadzie *nullum crimen (nulla poena) sine lege anteriori* i wynikającemu zeń nakazowi określoności, czyli zakazowi tworzenia niedookreślonych i nieostrych typów czynów zabronionych. Brak jest bowiem w tym zakresie jakichkolwiek norm o charakterze sankcjonowanym, tj. wskazujących, kiedy dokładnie i w jakim zakresie taki zakaz miałby obowiązywać”⁵⁰.

Tym samym pojawia się pytanie, czemu zdecydowano się na tak wyraźnie „zakazujące” brzmienie treści art. 105 § 2 k.w. Wydaje się, że tę normę prawną należy odczytywać *a contrario*. Wynika z tego, że agitację można prowadzić co do zasady zawsze, czyli przed rozpoczęciem etapu pierwszego (zanim zacznie się kampania wyborcza), ale także przez cały etap pierwszy i drugi, przy czym prowadzenie agitacji wyborczej podczas etapu II jest już w pewien sposób ograniczane poprzez obowiązek stosowania się do kodeksowych zasad, form i miejsc jej prowadzenia. Tym samym z art. 105 § 2 k.w. można wyodrębnić dwie normy prawne. Pierwsza, a zarazem typowa, stanowi, że agitację wyborczą, od momentu przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, można prowadzić na zasadach, w formach i miejscach określonych przepisami Kodeksu wyborczego. Druga, wyprowadzona w sposób przeciwny do powyższej, stanowi, że do agitacji wyborczej prowadzonej przed dniem przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego nie mają zastosowania pozostałe przepisy Kodeksu wyborczego określające zasady, formy i miejsca jej prowadzenia.

47 Zob. M. Chmaj, *Kampania wyborcza...*, s. 90.

48 Zob. K. Korycki, *Prawne uwarunkowania kampanii wyborczej*, „Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM” 2016, nr 12, s. 227, online: hdl.handle.net/10593/14810 (dostęp: 23.09.2017).

49 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.

50 A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 109–110.

Do podobnych wniosków doszła A. Rakowska-Trela. Posługując się terminami politologicznymi, nazwała agitację prowadzoną przed dniem wydania przedmiotowego postanowienia przez organ wyborczy (etap I), a także poza kampanią wyborczą (przed etapem I) *agitacją polityczną*, natomiast od dnia wydania postanowienia (etap II) – *agitacją wyborczą*. W związku z tym pisze: „co najmniej równoprawna wydaje się wykładnia wskazująca, że przepis ten oznacza jedynie, że w czasie kampanii wyborczej od momentu zarejestrowania komitetu wyborczego [...], agitację zwaną już wyborczą, można prowadzić i to z ograniczeniami wynikającymi ze stosownych przepisów k.w. Nie sposób natomiast jednoznacznie i precyzyjnie odróżnić formy tej agitacji od prowadzonej w okresie między kampaniami wyborczymi agitacji politycznej”⁵¹.

Z tego powodu należy krytycznie ocenić wszelkie stanowiska występujące zarówno w doktrynie prawa wyborczego, jak i przede wszystkim w administracji wyborczej, a dotyczące zakazu prowadzenia agitacji wyborczej przed momentem, o którym mówi art. 105 § 2 k.w., oraz w ogóle poza okresem kampanii wyborczych. W informacji z 9 maja 2005 r. Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że prowadzenie agitacji wyborczej na rzecz kandydatów zamierzających uczestniczyć w wyborach powinno odbywać się wyłącznie w ramach kampanii wyborczej, a zatem podmioty zamierzające uczestniczyć w wyborach powinny powstrzymać się od przedwczesnej agitacji wyborczej na rzecz przyszłych kandydatów⁵². Ponadto w wyjaśnieniach z 18 lipca 2006 r. PKW uznała, że partia polityczna może informować o własnych programach i działaniach mających na celu wywieranie wpływu na politykę państwa lub sprawowanie władzy publicznej, ale takie działania podejmowane przed zarządzeniem wyborów nie mogą zawierać elementów agitacji wyborczej⁵³. Z kolei w stanowisku z 26 stycznia 2015 r. Państwowa Komisja Wyborcza oświadczyła, że „nie dysponując na obecnym etapie innymi instrumentami pozwalającymi na wymuszenie zaprzestania prowadzenia działań takich, które od strony materialnej noszą cechy kampanii wyborczej, w nawiązaniu do swojego stanowiska wyrażonego przed poprzednimi wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [...] stwierdza, że w imię zasady równych szans oraz w imię dobrze

51 Tamże, s. 109–110.

52 Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z 9 maja 2005 r. o sposobie, miejscu i czasie prowadzenia kampanii wyborczej, ZPOW-654-5/05, online: pkw.gov.pl/557_Komunikaty_Okregowej_Komisji_Wyborczej/4/8076_Informacja_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_9_maja_2005_r_o_sposobie_miejscu_i_czasie_prowadzenia_kampanii_wyborczej (dostęp: 23.09.2017).

53 Wyjaśnienie Państwowej Komisji Wyborczej z 18 lipca 2006 r. w sprawie informowania obywateli przez partię polityczną o programach rozwoju poszczególnych gmin oraz o zamiarze zgłoszenia w najbliższych wyborach kandydatów na radnych oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, ZPOW-756-3/06, online: pkw.gov.pl/453_Terytorialne_komisje_wyborcze/4/9045_Wyjasnienie_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_w_sprawie_informowania_obywateli_przez_partie_polityczna_o_programach_rozwoju_poszczegolnych_gmin_oraz_o_zamiarze_zgloszenia_w_najblizszych_wyborach_kandydatow_na_radnych_oraz_wojtow_burmistrzow_i_prezydentow_mias (dostęp: 23.09.2017).

pojętej kultury politycznej, zarówno osoby zamierzające uczestniczyć w wyborach, jak i podmioty promujące udział tych osób w wyborach, powinny przed zarządzeniem wyborów przez Marszałka Sejmu powstrzymać się od klasycznych elementów kampanii wyborczej na rzecz przyszłych kandydatów, zważywszy także i to, że wyłączność na prowadzenie kampanii wyborczej posiadają komitety wyborcze, które we właściwym trybie zawiadomiły Państwową Komisję Wyborczą o swoim utworzeniu i Komisja przyjęła to zawiadomienie (art. 84 § 1 i 98 k.w.), zaś samo utworzenie komitetu wyborczego również możliwe jest dopiero po zarządzeniu wyborów (art. 85 § 1 k.w.)⁵⁴. Co więcej, PKW zajęła stanowisko, że podejmowanie przez podmioty mające zamiar uczestniczyć w jeszcze niezarządzonych wyborach działań noszących cechy kampanii wyborczej jest zabronione⁵⁵. M. Grzelka podziela powyższe poglądy, twierdząc, że z art. 105 § 2 k.w. wynika wyraźnie, iż agitację wyborczą można prowadzić wyłącznie od momentu wydania postanowienia przyjmującego zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego. Ponadto dodaje, że uprawianie agitacji wyborczej przed rozpoczęciem kampanii wyborczej nie jest zjawiskiem powszechnym na tyle, by zmieniać przepisy⁵⁶. W podobnym tonie wypowiada się K. Korycki⁵⁷. Co więcej, M. Chmaj nazywa możliwość prowadzenia agitacji wyborczej poza okresem kampanii „luką”⁵⁸.

Z powyższych stanowisk, poza samą krytyką, nie wynika jednak żaden zamysł sankcjonowania prowadzenia agitacji wyborczej przed wydaniem postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o rejestracji komitetu wyborczego, czy też w ogóle przed rozpoczęciem samej kampanii wyborczej. To także dowodzi słuszności poglądu autora monografii na zasadność podzielenia kampanii wyborczej na dwa okresy w prowadzeniu agitacji wyborczej na gruncie art. 105 § 2 k.w. Warto także podkreślić, że wszelkie stanowiska, które dążą do sankcjonowania prowadzenia agitacji wyborczej przed momentem rejestracji komitetu wyborczego, aprobują tym samym nieuzasadnione ograniczanie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Takie działania stoją w sprzeczności z zasadą rywalizacji wyborczej i zasadą pluralizmu politycznego, zgodnie z którymi wszyscy uczestnicy kampanii wyborczych (także konkurencyjni) powinni mieć zapewnione prowadzenie

54 Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z 26 stycznia 2015 r. w związku ze zbliżającymi się wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ZPOW-603-7/15, online: prezydent2015.pkw.gov.pl/aktualnosci/0/16-Stanowisko_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_26_stycznia_2015_r_w_zwiazku_ze_zblizajacymi_sie_wyborami_Prezydenta_Rzeczypospolitej_Polskiej (dostęp: 23.09.2017).

55 Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z 18 lipca 2011 r. w sprawie tzw. kampanii informacyjnej prowadzonej przez partie polityczne i osoby pełniące funkcje publiczne, ZPOW-557-1/11, online: pkw.gov.pl/561-Informacje_ogolne/7/8197-Stanowisko_w_sprawie_tzw_kampanii_informacyjnej_prowadzonej_przez_partie_polityczne_i_osoby_pelniace_funkcje_publiczne (dostęp: 23.09.2017).

56 Zob. M. Grzelka, *Kampania wyborcza...*, s. 48.

57 Zob. K. Korycki, *Prawne uwarunkowania...*, s. 227.

58 Zob. M. Chmaj, *Kampania wyborcza...*, s. 90.

nieskrępowanej agitacji w każdej możliwej formie i treści, w granicach obowiązującego prawa, a także m.in. prowadzenie debaty w ramach pluralizmu światopoglądowego.

Początek trzeciego etapu oznacza tym samym zakończenie kampanii wyborczej. Obowiązki etapu III określają zarówno wspomniany art. 107 k.w., zgodnie z którym w dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych jest zabronione, jak i art. 104 k.w., w myśl którego kampania wyborcza ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania. Z powyższych dwóch przepisów niezbieżnie wynika, że moment zakończenia kampanii wyborczej jest tożsamy z momentem zakończenia agitacji wyborczej i przypada on na dzień poprzedzający termin głosowania⁵⁹. Oznacza to, że działania agitacyjne muszą się zakończyć na dzień przed wyborami. Jednocześnie następuje okres tzw. ciszy wyborczej, obejmujący zawsze, zgodnie ze znowelizowanym art. 4 k.w., dwa pełne dni, czyli dzień po zakończeniu kampanii wyborczej i agitacji wyborczej oraz dzień głosowania⁶⁰.

Pojęcie ciszy wyborczej nie przynależy do polskiego języka prawnego. Ustawodawca nie posługuje się nim w żadnym powszechnie obowiązującym akcie prawnym, więc tym bardziej nie posiada ono legalnej definicji. Jednak jest to termin należący do języka prawniczego, rozumiany w doktrynie jednolicie jako „okres, w którym prowadzenie agitacji wyborczej jest zabronione”⁶¹. Z uwagi na temat

59 Mimo że ustawodawca w art. 104 i 107 k.w. nie posłużył się terminem *dzień głosowania*, tylko terminem *wybory*, należy przyjąć, że chodziło mu o dzień głosowania, zob. uwagi na ten temat w pierwszym rozdziale.

60 W pierwotnej wersji Kodeksu wyborczego (t.j. Dz.U. z 2011 r. nr 149, poz. 889) jego art. 4 § 2 stanowił, że organ zarządzający wybory może postanowić, że głosowanie w wyborach przeprowadzone zostanie w ciągu dwóch dni, a art. 4 § 3, że jeżeli głosowanie w wyborach przeprowadza się w ciągu dwóch dni, termin głosowania określa się na dzień wolny od pracy oraz dzień go poprzedzający. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r. (Dz.U. nr 149, poz. 889) art. 4 § 2 został uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP i utracił swoją moc 21 lipca 2011 r. Z kolei art. 4 § 3 k.w., został uznany za niezgodny w części obejmującej wyrazy „jeżeli głosowanie przeprowadza się w ciągu jednego dnia” (w zakresie, w jakim dotyczy wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z art. 98 ust. 2 i 5 Konstytucji RP, a w zakresie, w jakim dotyczy wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z art. 128 ust. 2 Konstytucji RP). Dnia 31 stycznia 2018 r. art. 4 k.w. otrzymał nowe brzmienie: „Wybory odbywają się w dniu wolnym od pracy” (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).

61 Szerzej o ciszy wyborczej zob. m.in.: M.M. Wiszowaty, *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 14, s. 7; A. Kopeć, *Ratio legis ciszy wyborczej*, [w:] M. Wrzałik, M. Stych (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Częstochowa 2015, s. 83; M. Friedrich, *Cisza wyborcza – relevantny element współczesnego prawa wyborczego czy fasadowy relikw przeszłości?*, [w:] A. Pyrżyńska, P. Rażny, J. Wojciechowska, R. Zych (red.), *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, Toruń 2014, s. 59; M. Bartosiewicz,

książki zagadnienie to nie będzie przedmiotem dokładniejszego omówienia. Z powyższej, dość fragmentarycznej analizy wynika jednak, że cisza wyborcza nie jest ograniczeniem wolności wypowiedzi w kampanii wyborczej. Etap III jest elementem całego procesu wyborczego, do którego można zaliczyć m.in. kampanię wyborczą, wyrażanie preferencji wyborczych oraz ustalanie wyników głosowania. Cisza wyborcza jest okresem mieszczącym się pomiędzy już zakończoną kampanią wyborczą a ustalaniem wyników głosowania (nachodzącym na moment wyrażania preferencji wyborczych przez wyborców). Tematem monografii jest wolność wypowiedzi w kampanii wyborczej, a nie wolność agitacji wyborczej (której cisza wyborcza jest niewątpliwym ograniczeniem). Szersza analiza zagadnienia ciszy wyborczej odbiegałaby zatem od tematu książki i wkraczałaby w analizę wolności wypowiedzi w wyborach albo wolności wypowiedzi w ogóle. Kampanię wyborczą traktować w tym kontekście należy jako element zastany, pewien okres, etap i pewne ramy czasowe będące niekwestionowaną podstawą do rozważań na temat granic wolności słowa na tym etapie procesu wyborczego. Kontestacja samego okresu kampanii wyborczych prowadziłaby tym samym do rozważań na temat wolności słowa w procesie wyborczym, a nie wolności słowa w kampanii wyborczej.

Podsumowując, na podstawie art. 104, art. 105 § 1 i § 2 oraz art. 107 § 1 k.w. należy stwierdzić, że agitacja wyborcza może następować w trzech różnych okresach. Pierwszy trwa od dnia zarządzenia wyborów przez odpowiedni organ aż do dnia, w którym odpowiedni organ wyborczy wyda postanowienie o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego. Agitacja prowadzona w tym okresie nosi cechy agitacji wyborczej z art. 105 § 1 k.w. Jest to więc działanie polegające na publicznym nakłanianiu lub zachęcaniu do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. Aktywność ta nie podlega żadnym ograniczeniom, zakazom ani nakazom przewidzianym w Kodeksie wyborczym. Okres drugi trwa od dnia wydania postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego do 24 godzin poprzedzających termin głosowania. Agitacja w tym okresie również nosi cechy z art. 105 § 1 k.w., jednak od poprzedniej odróżnia ją fakt, że mają do niej zastosowanie wszelkie zasady, ograniczenia, o których stanowi art. 105 § 2 k.w. Z kolei trzeci okres, trwający od 24 godzin przed dniem wyborów aż do zakończenia głosowania, następuje po zakończeniu kampanii wyborczej. W tym okresie zakazane jest prowadzenie jakiegokolwiek agitacji wyborczej.

Rozważania na temat zasad prowadzenia agitacji wyborczej przedstawione w dalszych podrozdziałach będą dotyczyły tylko agitacji wyborczej prowadzonej w drugim okresie.

Kilka uwag o ciszy wyborczej, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feji-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy...*, s. 19; A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 116; *taż*, *Długość kampanii wyborczej – znaczenie, obowiązująca regulacja, propozycje de lege ferenda*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feji-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy...*, s. 335–340.

2. Zasady prowadzenia agitacji wyborczej

2.1. Podmioty prowadzące agitację wyborczą

Rozważania należy rozpocząć od analizy art. 106 § 1 k.w., zgodnie z którym „agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego”. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym przepis ten brzmiał: „każdy wyborca może prowadzić agitację wyborczą na rzecz kandydatów, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów, po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego”. Drobną zmianą normatywną spowodowała przede wszystkim, że prawo do prowadzenia agitacji wyborczej zyskali wszyscy wyborcy, i to bez uprzedniego spełnienia dodatkowej przesłanki, jaka dotychczas była wymagana – obowiązku uzyskania pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego. Z kolei komitetom wyborczym, mimo niestwierdzenia tego w pierwotnej wersji art. 106 § 1 k.w., powyższe uprawnienie przysługiwało już wcześniej, ale na podstawie art. 84 § 1 k.w. stanowiącego o monopolu komitetów wyborczych do prowadzenia kampanii wyborczej na zasadzie wyłączności, w tym działalności agitacyjnej⁶².

Mimo liberalizacji regulacji prawnej Kodeks wyborczy w dalszym ciągu nie zezwala *explicite* na prowadzenie agitacji wyborczej przez wszystkie jednostki, a tylko te, które legitymują się czynnym prawem wyborczym (prawem wybierania). Pojęcie to zostało już szeroko przeanalizowane w rozdziale I, jednakże warto zaznaczyć, że o tym, czy dany podmiot będzie zaliczony do grona wyborców, decyduje spełnienie cenzusów określonych w przepisach Konstytucji RP (art. 62) i Kodeksu wyborczego (art. 10), które są różne w zależności od rodzaju wyborów. Na przykład w przypadku wyborów do Sejmu, Senatu oraz na Prezydenta RP spełnienie lub niespełnienie przesłanki „wyborcy” z art. 106 § 1 k.w. jest oczywiste, albowiem zależy to tylko od niewystąpienia cenzusu obywatelstwa polskiego i cenzusu wieku. Natomiast w przypadku wyborów do organów samorządowych wymaga się dodatkowo cenzusu domicylu, a przy wyborach do Parlamentu UE cenzus obywatelstwa polskiego może być substytuowany cenzusem obywatelstwa innego kraju Unii Europejskiej. Powstaje pytanie, czy za wyborcę w rozumieniu art. 106 § 2 k.w. może być uznana osoba niespełniająca tych „szczególnych cenzusów”, ale spełniająca „cenzusy uniwersalne”, tj. wieku i obywatelstwa polskiego. Można tu wyróżnić następujące sytuacje: po pierwsze, czy osoba mająca więcej niż 18 lat, będąca obywatelem polskim, może prowadzić agitację wyborczą po

62 Szerzej o kompetencjach komitetów wyborczych, zob. np. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 150–151; A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 164–165; K.W. Czaplicki, *Art. 84*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Kodeks wyborczy...*, s. 236–237.

spełnieniu pozostałych przesłanek z art. 106 § 1 k.w. na terenie gminy innej niż ta, w której stale zamieszkuje? Po drugie, czy obywatel Niemiec mający ukończone 18 lat i spełniający pozostałe przesłanki z art. 106 § 1 k.w. może prowadzić agitację wyborczą w wyborach do Sejmu? Według autora monografii odpowiedź na te pytania jest przecząca. Pojęcie wyborcy należy interpretować ściśle, a zatem każde wybory przewidują szczególne cenzusy, jakie musi spełniać dany podmiot, i art. 106 § 1 k.w. nie stanowi od tego odstępstwa. Pełnomocnik komitetu wyborczego może udzielić zgody na prowadzenie agitacji wyborczej tylko osobie, która ma prawo wybierania w tych wyborach, a nie takiej, która spełnia tylko część wymaganych cenzusów⁶³.

Niespełnienie tej przesłanki nie jest zagrożone żadną sankcją prawnokarną. Tym samym należy ocenić jednoznacznie pozytywnie abrogację art. 499 k.w., który co prawda nie sankcjonował prowadzenia agitacji przez wyborcę, ale przewidywał, że „kto, w związku z wyborami, bez pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego prowadzi agitację wyborczą – podlega karze grzywny albo aresztu”. Poprzez usunięcie powyższego przepisu, konstrukcja prawna ustanawiająca swoisty, w ocenie autora książki, „negatywny monopol” na prowadzenie agitacji wyborczej przez komitety wyborcze, przestała obowiązywać. Dzięki temu ochrona wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych uległa znacznemu zwiększeniu. Należy także uznać za zasadne, że w art. 106 § 1 k.w. ustawodawca zdecydował się literalnie przyznać komitetom wyborczym prawo do prowadzenia agitacji wyborczej, mimo możliwości wywiedzenia go z art. 84 § 1 k.w. Takim zabiegiem podkreślono *ratio legis* przeszło dwudziestoletniego istnienia komitetów wyborczych i ich ogromną tradycję oraz rolę w kształtowaniu i przebiegu procesu wyborczego⁶⁴.

Warto zastanowić się, czy w dalszym ciągu potrzebne jest utrzymywanie *de iure* w art. 106 § 1 k.w. zakazu prowadzenia agitacji wyborczej przez osoby nielegitymujące się prawem wybierania w danych wyborach (mimo *de facto* braku jego sankcjonowania). Do takiego katalogu podmiotów mogą należeć m.in. cudzoziemcy, bezpaństwowcy, osoby niepełnoletnie, osoby pozbawione praw publicznych lub praw wyborczych, osoby niebędące w pełni władz umysłowych, a nawet osoba zamieszkująca stale na obszarze działania jednej rady gminy w wyborach organów innej rady gminy.

W ocenie autora opracowania zakaz ten może budzić wątpliwości w zakresie jego konstytucyjności. Zakaz wypowiedziania się podczas kampanii wyborczych

63 Wydaje się, że podobnie stwierdza A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 214.

64 Komitety wyborcze zostały wprowadzone po raz pierwszy Ustawą z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r. nr 59, poz. 22). Ich „doniosłość” podkreślał m.in. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu...*, s. 121; Zob. także m.in.: J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 244–245; J. Szymanek, *Prawna regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy...*, s. 70–74; Z. Jarosz, *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r.*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10, s. 6–9.

przez niektóre jednostki tylko dlatego, że nie spełniają one kompletu cenzusów czynnego prawa wyborczego w konkretnym typie wyborów, może być sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawa oraz z zasadą równości wobec prawa. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się jednoznacznie, że druga zasada dotyczy równej możliwości realizacji wolności i praw wszystkich jednostek⁶⁵. Poprzez obowiązywanie art. 106 § 1 k.w. naruszona wydaje się także wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych, rozumiana w tym kontekście głównie jako konstytucyjna wolność polityczna gwarantująca każdej jednostce możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem, w kształtowaniu jego polityki, umożliwiającą współwystępowanie funkcji państwowych, a także zasada wolnych wyborów, a dokładniej jej składnik – swoboda prowadzenia agitacji wyborczej przez wszystkie podmioty, u podstaw której powinno leżeć przestrzeganie prawnej formuły równości szans wyborczych⁶⁶. Wreszcie warto także skonstatować, że omawiany zakaz powinien zostać zniesiony z uwagi na praktycznie całkowitą niemożliwość jego wyegzekwowania. Należy zgodzić się z A. Ławniczakiem, który stwierdza, że w obecnych czasach „każdy jest biernym lub aktywnym uczestnikiem przekonywania bliźnich do właściwego zachowania w dniu permanentnie nadciągających kolejnych masowych wotowań, niezależnie od tego, czy niezbyt fortunna norma z § 1 również w przyszłości będzie częścią krajowego porządku prawnego”⁶⁷.

Jednym z niewielu⁶⁸ przedstawicieli doktryny komentujących tę nowelizację jest P. Uziębło, który postuluje ograniczanie katalogu osób mogących prowadzić

65 Wynika ona z użycia w omawianym artykule zwrotów takich jak *wszyscy* oraz *nikt* (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 24). Zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 225.

66 Por. G. Kryszewski, *Standardy...*, s. 90–91.

67 Zob. A. Ławniczak, Art. 106, [w:] A. Biłgorajski (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, t. I: *Komentarz do artykułów 1–151*, Katowice 2017, s. 233. Podobnie uważa A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 218–219.

68 W żadnej z niepublikowanych opinii prawnych dot. nowelizacji Kodeksu wyborczego omawiane zagadnienie nie jest poruszane: M. Chmąj, *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)*, niepubl.; A. Rakowska-Trela, *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 nr 2001)*, niepubl.; M. Rulka, *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, niepubl.; A. Sokala, *Opinia w sprawie poselskiego 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 dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011r. Nr. poz. 112 z późn. zm.), niepubl.

agitację wyborczą. Jego zasadniczym argumentem jest to, że przyznanie tego prawa szerokiemu zakresowi jednostek spowoduje poważne konsekwencje konstytucyjne z uwagi na zezwolenie „obchodzenia” przepisów dotyczących zasad finansowania kampanii wyborczej. Stwierdza on, że przejawy agitacji (w szczególności tej prowadzonej bez zgody pełnomocnika wyborczego) nie będą ujmowane w sprawozdaniu finansowym komitetu wyborczego i w konsekwencji może to prowadzić do różnych nadużyć, takich jak możliwość prowadzenia agitacji wyborczych bez względu na limity wydatków albo celowe prowadzenie agitacji wyborczej na rzecz drugiego komitetu wyborczego przez oponentów politycznych, by doprowadzić do wyczerpania przysługującego temu komitetowi limitu⁶⁹. W przekonaniu autora książki te obawy są zbyt daleko idące i nadmiernie ingerujące w wolność prowadzenia kampanii wyborczych. Co prawda należy traktować większość przejawów aktywności politycznej komitetów wyborczych i partii politycznych co do zasady jako rodzaj agitacji wyborczej, ale zupełnie odrębnym zagadnieniem jest łączenie zagadnienia agitacji z kwestiami finansowania kampanii wyborczych, a dokładniej z koniecznością wskazywania wydatków na tę agitację w sprawozdaniu finansowym (np. art. 135 k.w.). Nieprawidłowości związane z naruszeniami przepisów określających limity wydatkowe weryfikowane są przez organy wyborcze, którym złożono sprawozdanie finansowe, a od każdego rozstrzygnięcia organu wyborczego przysługuje także środek prawny, który rozpatruje Sąd Najwyższy albo sądy okręgowe (art. 142–146 k.w.). Warto także w tym miejscu przywołać stanowisko B. Banaszaka, który w kontekście limitów wydatkowych stwierdził, że w przypadku wolności konstytuujących współczesne państwo demokratyczne (a wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych do nich bez wątpienia należy), wszelkie ograniczenia powinny być interpretowane zawężająco, a więc należy kierować się zasadą: „co nie jest zabronione, jest dozwolone”. Ponadto, jak już wskazywano, w obecnych czasach, gdy każdy jest użytkownikiem portali społecznościowych, jakiegokolwiek ograniczenia w prowadzeniu agitacji wyborczej są niemożliwe do wyegzekwowania.

Powołując się na powyższe argumenty, warto zastanowić się nad zmianą treści art. 106 § 1 k.w. na następującą: „Agitację wyborczą prowadzą w szczególności komitety wyborcze”.

2.2. Miejsca prowadzenia agitacji wyborczej

W odróżnieniu od regulacji dotyczącej podmiotów uprawnionych do prowadzenia agitacji wyborczej w okresie od momentu przyjęcia przez właściwy organ wyborczy

69 Zob. P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, s. 11–12, online: www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna%20w%20sprawie%20zmian%20w%20kodeksie%20wyborczym%20wprowadzanych%20ustawa%20z%20dnia%202014%20grudnia%202017r.pdf (dostęp: 27.03.2018).

zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego do 24 godzin przed dniem głosowania, Kodeks wyborczy nie zawiera żadnej normy prawnej zezwalającej na prowadzenie agitacji w dowolnym miejscu. Ustawa ta ogranicza się do wskazania miejsc, w których nie można w ogóle prowadzić agitacji wyborczej (tzw. zakazy bezwzględne) oraz do miejsc, w których można ją prowadzić, ale z pewnymi wyjątkami (tzw. zakazy względne)⁷⁰. Wynika z tego, że agitację wyborczą można prowadzić co do zasady wszędzie poza miejscami wskazanymi w Kodeksie wyborczym.

Do pierwszej z grup można zaliczyć teren urzędów administracji rządowej, urzędów administracji samorządu terytorialnego, sądów (art. 108 § 1 pkt 1 k.w.), jednostek wojskowych i innych jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej, jednostek oddziałów obrony cywilnej, skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (art. 108 § 1 pkt 3 k.w.). Do drugiej grupy należą tereny zakładów pracy (art. 108 § 1 pkt 2 k.w.) oraz szkół (art. 108 § 2, § 3 k.w.). Warto też na marginesie dodać, że zasadnicza większość przedstawicieli doktryny przy omawianiu miejsc, w których nie można prowadzić agitacji wyborczej, pomija lokal wyborczy oraz teren budynku, gdzie taki lokal się znajduje (art. 107 § 2 k.w.)⁷¹. Odmienne uważają natomiast K. Korycki i W. Odrowąż-Sypniewski, którzy traktują je jako kolejne kodeksowe agitacyjne ograniczenie miejscowe, jednakże nie doprecyzowują swojego stanowiska⁷². Z uwagi na fakt, że zgodnie z art. 39 § 1 k.w. lokalem wyborczym można nazwać lokal obwodowej komisji wyborczej do spraw przeprowadzania głosowania w obwodzie, zakaz ten nie może być uznany za miejscowy zakaz agitacji wyborczej, albowiem dotyczy okresu pokampanijnego⁷³. Z tych właśnie względów nie będzie przedmiotem szerszego omówienia, podobnie jak sama cisza wyborcza. Należy tylko wskazać na marginesie, że – w ocenie autora książki – zakaz prowadzenia agitacji wyborczej w lokalu

70 Taką terminologię stosuje A. Rakowska-Trela w monografii: A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 240.

71 Zob. m.in.: R. Balicki, K. Piech, *Ograniczenia swobody prowadzenia kampanii wyborczej w świetle regulacji Kodeksu wyborczego*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 3, s. 39–42; F. Rymarz, *Art. 107, Art. 108*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy...*, s. 276–280; M. Staszewska, *Zakazy dotyczące agitacji wyborczej*, „Wspólnota” 2014, nr 22, s. 19–20; M. Borski, *Granice agitacji...*, s. 49–50; A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 240–254.

72 Zob. K. Korycki, *Prawne uwarunkowania...*, s. 227–228; W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat zasad agitacji wyborczej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014, nr 3, s. 68–69.

73 Do podobnych wniosków doszedł w jednym z orzeczeń Sąd Rejonowy w Łasku. Według stanu faktycznego, T.B. został obwiniony o to, że prowadził agitację wyborczą w Sali Ochotniczej Straży Pożarnej w D. (tj. o wykroczenie z art. 494 § 1 k.w.), która to sala w dniu głosowania stanowiła lokal wyborczy. Sąd Rejonowy niewinął obwinionego od zarzucanego mu czynu, stwierdzając, że w dniu prowadzenia przez T.B. agitacji sala ta nie stanowiła jeszcze lokalu wyborczego w rozumieniu art. 39 § 1 k.w. (zob. wyrok Sądu Rejonowego w Łasku z 15 grudnia 2015 r., II W 37/15, niepubl.).

wyborczym należy uznać za ograniczenie miejscowe (jak zasadnie skonstatowali K. Korycki i W. Odrowąż-Sypniewski), ale odnoszące się do trzeciego etapu.

Należy ponadto zaznaczyć, że ustawodawca uznał każde prowadzenie agitacji w miejscach określonych w art. 108 § 1 pkt 1, art. 108 § 1 pkt 2, art. 108 § 2 (oprócz wyjątków od zakazów względnych) za wykroczenie i przewidział za nie w art. 494 k.w. sankcję w postaci kary grzywny. Cechą wspólną większości tych zakazów jest teren oznaczający nieruchomości, a więc grunt wraz z budynkami i innymi urządzeniami na nim wzniesionymi, i będący miejscem siedziby jednego z organów – bez względu na tytuł prawny do władania tą nieruchomością⁷⁴.

2.2.1. Zakazy bezwzględne

W przypadku pierwszego z zakazów bezwzględnych, tereny obejmują miejsce siedziby urzędów, sądów oraz jednostek wojskowych, jednostek podległych MON, jednostek oddziałów obrony cywilnej i jednostek skoszarowanych. Urząd w ogólnym rozumieniu jest to jednostka zapewniająca obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną organu administracji, natomiast określenie *administracja rządowa* oznacza całą strukturę organizacyjną powiązaną z Radą Ministrów i obejmuje organy administracji rządowej, urzędy organów administracji rządowej oraz jednostki organizacyjne podporządkowane organizacyjnie organom administracji rządowej i ich urządóm⁷⁵. Wynika to z treści art. 146 Konstytucji RP, a dokładniej z ustępu 3, który stanowi, że Rada Ministrów kieruje administracją rządową, oraz z ust. 4 pkt 3 tego artykułu, zgodnie z którym Rada Ministrów koordynuje i kontroluje pracę organów administracji rządowej. Kierowanie tą administracją wskazuje na kompetencję Rady do podejmowania władczych decyzji, wskazywania celów i sposobów ich realizacji. Odnosi się to właśnie do skonkretyzowanych podmiotów – organów administracji, które zostały ujęte w pewne struktury organizacyjne, oraz obsługujących je urzędów⁷⁶. Z kolei administrację samorządową stanowią organy jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 169 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Organy te są także wspierane przez urzędy, które (podobnie jak w przypadku administracji rządowej) zajmują

74 Zob. m.in. F. Rymarz, *Art. 109*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy...*, s. 108–109; Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące zakazu prowadzenia kampanii wyborczej na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego z 28 października 2010 r., ZPOW-703-116/10, online: pkw.gov.pl/460_Terytorialne_komisje_wyborcze/6/8915_Wyjasnienia_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_dotyczace_zakazu_prowadzenia_kampanii_wyborczej_na_terenie_urzedow_administracji_rzadowej_i_administracji_samorzadu_terytorialnego (dostęp: 28.09.2017).

75 Zob. np. *Ustalenia podjęte na wspólnym posiedzeniu Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu w dniu 6 listopada 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6, s. 65–67.

76 Zob. np. D. Dudek, *Art. 146*, [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–213*, Warszawa 2016, s. 748–749.

się realizacją powierzonych im zadań. Z kolei za sądy uznajemy zarówno te wymienione wprost w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, tzn. Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy wojskowe czy sądy administracyjne, jak i Trybunały, tj. Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu. Wynika to z faktu, że przy określaniu treści art. 108 § 1 k.w. ustawodawcy chodziło o miejsce siedziby organów sprawujących wymiar sprawiedliwości, a za takie, zgodnie z art. 173 i 174 Konstytucji, można uznać także Trybunały. Z kolei pojęcie jednostki wojskowej, w myśl art. 3 ust. 5 ustawy o powszechnym obowiązku ochrony Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁷, oznacza jednostkę organizacyjną Sił Zbrojnych, funkcjonującą na podstawie nadanego przez Ministra Obrony Narodowej etatu określającego jej strukturę wewnętrzną, liczbę, rodzaje i rangę wszystkich stanowisk służbowych występujących w tej jednostce, jak również liczbę i rodzaje uzbrojenia, środków transportu i innego wyposażenia należnego jednostce oraz posługującą się pieczęcią urzędową z godłem Rzeczypospolitej Polskiej i nazwą (numerem) jednostki⁷⁸. Inne jednostki wymienione są w Obwieszczeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych⁷⁹. Jednostki oddziałów obrony cywilnej to, w myśl art. 138 u.p.o.o.RP, formacje obrony cywilnej. Jednostki skoszarowane podległe właściwemu ministrowi to np. policjanci w służbie przygotowawczej, którzy pełnią służbę w systemie skoszarowanym (art. 29 i 30 ustawy o Policji⁸⁰). Warto wziąć pod uwagę, dlaczego ustawodawca zdecydował się na zakaz agitacji wyborczej na terenie „innych jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej” i wpisał go do art. 108 § 1 pkt 3 k.w., skoro takie ograniczenie można wyprowadzić z art. 108 § 1 pkt 2 k.w. (centralna administracja rządowa obejmuje także wszystkie jednostki nadzorowane przez dane ministerstwo – zob. art. 33 ust. 1d ustawy o Radzie Ministrów⁸¹). Jest to przede wszystkim wyraźne podkreślenie konieczności oddzielenia formacji wojskowych od działań politycznych.

Wprowadzenie powyższych ograniczeń jako zakazów bezwzględnych miejsca prowadzenia agitacji wyborczej wydaje się słuszne. Żadne w wymienionych powyżej podmiotów nie powinny prowadzić działalności politycznej ani agitacji wyborczej na swoim terenie. Administracja rządowa, samorządowa, wojsko i sądownictwo to takie podmioty, które obowiązuje wymóg całkowitej apolityczności, na co zresztą wskazywano w poprzednim rozdziale. To, że ów wymóg rozciąga się na teren siedzib, w których funkcjonują, jest właściwie dorozumiany.

77 Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1541, ze zm.).

78 W skład Sił Zbrojnych RP wchodzi: Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarka Wojenna, Wojska Specjalne i Wojska Obrony Terytorialnej.

79 Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych (Monitor Polski Dz.U. RP z 11 marca 2016 r. poz. 227).

80 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 161 ze zm.).

81 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1171, ze zm.).

2.2.2. Zakazy względne

Pierwszy ze względnych zakazów miejscowych agitacji wyborczej dotyczy zakładów pracy. Zgodnie z art. 108 § 1 pkt 2 k.w. zabrania się prowadzenia agitacji wyborczej na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie. Literalne brzmienie potwierdza, że mamy do czynienia z zakazem względnym, ponieważ zabroniona jest tylko agitacja prowadzona w sposób i w formie zakłócającej normalne funkcjonowanie zakładów pracy, a więc *a contrario* można przyjąć, że dozwolona jest tam agitacja wyborcza prowadzona tak, że normalnego ich funkcjonowania nie zakłóca.

Na wstępie należy zaznaczyć, że żaden akt prawa pracy nie przewiduje definicji legalnej zakładu pracy. A zatem, według powszechnie przyjmowanej w doktrynie prawa pracy definicji, zakład pracy oznacza zorganizowany zespół środków materialnych i niematerialnych, służący realizacji przez pracodawcę konkretnej działalności, lecz równocześnie stanowiący miejsce zatrudnienia dla związanych z nim pracowników⁸². Z kolei prawo wyborcze nie definiuje przesłanki „zakłócania normalnego funkcjonowania zakładów pracy”, które jest w tym przypadku najistotniejsze. Warto zauważyć, że co do zasady ustawodawca zezwolił na prowadzenie agitacji wyborczej na terenie zakładów pracy, z wyjątkiem pewnych form i sposobów jej wyrażania. Precyzyjne określenie znaczenia terminów *zakłócanie* oraz *normalne funkcjonowanie* pozwoli jednoznacznie stwierdzić, które działania w czasie trwania kampanii wyborczej są zakazane. Doktryna wypowiada się w tej kwestii dość ogólnikowo. B. Banaszak wskazuje pośrednio, że agitacja wyborcza nie może naruszać prawa pracownika do świadczenia pracy w ramach stosunku pracy⁸³. D. Wąsik i S. Gebethner przyjęli, że agitacja wyborcza w zakładzie pracy musi być podejmowana za zgodą pracodawcy⁸⁴. A. Rakowska-Trela uważa natomiast, że funkcjonowanie zakładu pracy należy rozumieć szeroko jako funkcjonowanie zarówno pracowników, jak i pracodawców i osób postronnych, które się na terenie tego zakładu znajdują. Oznacza to, według tej autorki, że prawo do prowadzenia agitacji ma każdy z tych podmiotów, a nie tylko sami pracownicy. Z kolei S. Kowalski wyraził pogląd, że sformułowanie *normalne funkcjonowanie zakładu pracy* jest nieostre, albowiem oceny danego zachowania można dokonać poprzez porównanie funkcjonowania zakładu pracy w zwyczajowym okresie jego działania z funkcjonowaniem w okresie prowadzenia w nim agitacji wyborczej. Co więcej, według tego autora, jeżeli różnice są wyraźne i spowodowane sposobem lub formą jej prowadzenia, należy uznać, że doszło do zakłócenia normalnego

82 Zob. m.in.: M. Tomaszewska, Art. 23(1), [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, LEX/el. 2017; W. Muszański, Art. 23¹, [w:] W. Muszański (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Legalis/el. 2017.

83 Zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, s. 189.

84 Zob. D. Wąsik, *Dopuszczalne formy prowadzenia agitacji wyborczej*, online: www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/dopuszczalne-formy-prowadzenia-agitacji-wyborczej/ (dostęp: 12.05.2017); S. Gebethner, *Wybory do Sejmu...*, s. 124.

funkcjonowania zakładu pracy⁸⁵. Oceniając ostatnie stanowisko jako najbardziej zasadne, warto rozwinąć je szerzej.

Należy podkreślić, że zgodnie z prawem pracy pracodawca, co do zasady, sam wprowadza regulamin pracy, który ustala organizację, porządek w procesie pracy i związane z tym prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników w zakładzie pracy. Zgodnie z art. 100 § 2 pkt 2 Kodeksu pracy⁸⁶ pracownik zobowiązany jest przestrzegać regulaminu pracy i ustalonego w zakładzie pracy porządku. Wynika stąd, że to pracodawca kształtuje w sposób dowolny (uwzględniając semidystrybucyjność przepisów prawa pracy względem pracownika) organizację w zakładzie pracy. Zakłócenie normalnego funkcjonowania zakładu pracy w rozumieniu art. 108 k.w. może więc też skutkować odpowiedzialnością pracowniczą za niewykonanie obowiązków pracownika, jednak pracodawca nie może w żaden sposób zakazać pracownikom prowadzenia agitacji wyborczej, gdyż godziłoby to w przyznane jednostkom konstytucyjne wolności, tj. wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych, wolność wypowiedzi czy też zasadę wolnych wyborów. Analizowane przepisy prawa pracy dotyczą okoliczności, w których czynność agitacji wyborczej narusza również porządek w zakładzie pracy. Tytułem przykładu, za taką czynność można uznać sytuację, w której podczas kampanii wyborczej kelnerka w pizzerii zamiast przyjąć zamówienie od gości, wchodzi na stół i zaczyna głosić swoje poglądy polityczne. W tym czasie w restauracji panuje zastój, zamówienia nie są przyjmowane, klienci czekają, a kucharz przerywa przygotowywanie kolejnych dań. Z drugiej strony, podczas kampanii wyborczej wystawienie w witrynie pizzerii zdjęcia kandydata, któremu udziela się poparcia w nadchodzących wyborach, nie jest naruszeniem porządku w zakładzie pracy, ponieważ w dalszym ciągu zamówienia są przyjmowane i realizowane. W pierwszym przypadku takie zachowanie wywoła zapewne skutki zarówno w sferze prawa pracy (odpowiedzialność pracownicza za naruszenie regulaminu), jak i prawa karnego (popełnienie wykroczenia z art. 494 k.w.). Z kolei w drugim przypadku czynność ta nie będzie stanowiła naruszenia porządku w zakładzie pracy i dzięki temu nie będzie skutkowałą sankcją z art. 494 k.w. Podsumowując, stwierdzenie, czy czynność agitacyjna narusza normalne funkcjonowanie zakładu pracy, ma związek z rodzajem zakładu pracy i regulaminem/zasadami tam panującymi.

W ocenie autora opracowania dyskusyjne jest ograniczanie prowadzenia agitacji wyborczej w zakładzie pracy. Jak wskazywano, wystarczającą sankcją za naruszenie porządku w zakładzie pracy powinna być odpowiedzialność pracownicza. Nie ma żadnego uzasadnienia, by karać za ten sam czyn po raz drugi, tym razem za popełnienie wykroczenia. Jak słusznie stwierdza S. Gebethner, wprowadzenie względnie zakazu agitacji wyborczej w zakładach pracy miało swój sens w latach 90.,

⁸⁵ S. Kowalski, *Zakaz agitacji...*, s. 14–15.

⁸⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1040, ze zm.).

kiedy dominowały przedsiębiorstwa państwowe⁸⁷. W warunkach społecznej gospodarki rynkowej, stanowiącej podstawę gospodarczego ustroju Polski (art. 20 Konstytucji RP), gdzie mamy do czynienia głównie z prywatnymi zakładami pracy, utrzymywanie takiego zakazu jest niepotrzebne. Warto dodać, że pracodawca, podobnie jak każda jednostka, ma prawo do wyrażania poglądów politycznych, także w kampanii wyborczej. To samo dotyczy pracownika. Pluralizm poglądów politycznych u pracodawcy i pracownika jest natomiast zachowany, bowiem przepisy Kodeksu pracy chronią wszelkie formy dyskryminacji ze strony pracodawcy ze względu na przekonania pracowników (np. pracodawcy nie wolno uzasadnić wypowiedzenia umowy niewłaściwymi przekonaniami politycznymi pracownika), a pracodawca może co do zasady ustalać regulamin pracy. Przedstawione wcześniej ograniczenie związane z regulaminem pracy jest więc jedynym wystarczającym i koniecznym zakazem agitacyjnym i dlatego zakaz z Kodeksu wyborczego powinien zostać usunięty. W podobnie krytycznym tonie wypowiada się J. Sobczak, który postuluje jednak inne sformułowanie zakazu w treści art. 108 § 1 pkt 2 k.w., a mianowicie, że „zabronione jest prowadzenie agitacji wyborczej na terenie zakładów pracy w sposób i formach mogących zakłócić ich normalne funkcjonowanie”⁸⁸. Tym samym ocena czynności agitacyjnej i jej wpływu na funkcjonowanie zakładu pracy byłaby bardziej obiektywna i niezależna od pracodawcy, jednak mimo słuszności tego postulatu warto rozważyć abrogację tego przepisu z przyczyn wskazanych powyżej.

Drugie względne ograniczenie miejscowe prowadzenia agitacji wyborczej dotyczy szkół. Zgodnie z art. 108 § 2 k.w. zabroniona jest agitacja wyborcza skierowana do uczniów na terenie szkół. Ponadto ustawodawca dodaje wyłączająco w art. 108 § 3 k.w., że za powyższe nie uznaje się prowadzonych przez szkołę zajęć z zakresu edukacji obywatelskiej, polegających na upowszechnianiu wśród uczniów wiedzy o prawach i obowiązkach obywateli, o znaczeniu wyborów w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawa oraz o zasadach organizacji wyborów.

Przez *szkołę* należy rozumieć, w myśl art. 2 pkt 2 lit. a-c ustawy Prawo oświatowe⁸⁹, placówkę systemu oświaty, do którego zalicza się szkoły podstawowe, ponadpodstawowe i artystyczne.

Na początku warto podkreślić mieszany charakter samego zakazu (tzw. miejscowo-podmiotowy). Otóż zabronione jest nie samo agitowanie na terenie szkoły, ale agitowanie na terenie szkoły wobec uczniów. Oznacza to, że nie jest zabroniona sama czynność agitacji wyborczej na terenie szkoły (miejsce tego ograniczenia), ale taka, która trafia do uczniów (podmiotowość ograniczenia). Oczywiście sytuacja, w której te dwa elementy nie wystąpią razem, jest rzadka, ale możliwa. Za przykład mogą posłużyć ferie szkolne, wakacje albo samo zamknięcie budynku

87 Zob. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu...*, s. 125.

88 Zob. J. Sobczak, *Wolność słowa...*, s. 121.

89 Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1148, ze zm.).

(np. na noc, weekend, święto), kiedy z jednej strony brak jest uczniów, a z drugiej zachodzi ewentualność prowadzenia agitacji wyborczej. Powyższą kwestię precyzuje W. Dzikowski, analizując okoliczność, w której szkoła po zakończeniu lekcji zmienia funkcję i staje się tylko budynkiem, w którym odbywa się debata przedwyborcza między kandydatami⁹⁰. W takich przypadkach, jeżeli pojawi się na tym zebraniu osoba będąca uczniem, to według S. Gebethnera zakaz z art. 108 § 2 k.w. zostanie złamany⁹¹. Z kolei W. Dzikowski twierdzi, że uczniem jest się tylko w godzinach lekcyjnych, a po szkole już nie⁹². Drugi pogląd należy uznać za bardziej zasadny. Nie można przecież traktować debat przedwyborczych lub innych wydarzeń agitacyjnych organizowanych w budynku, który za dnia jest szkołą, znacznie surowiej niż takich samych działań w innych miejscach. Po godzinach lekcyjnych czy w weekend budynek szkolny jest tylko budynkiem i nie należy z nim wiązać dalej idących ograniczeń. Zresztą to w szkołach, z uwagi na ich funkcjonalność i różnorodność samych pomieszczeń, odbywa się wiele wydarzeń społecznych, irrelevantnych dla szkoły jako placówki oświatowej, np. zebrania wspólnot mieszkaniowych, najem sal szkolnych przez prywatne szkoły językowe, wykorzystanie sali gimnastycznej przez zewnętrzne kluby sportowe czy wreszcie zorganizowanie tam siedzib obwodowej komisji wyborczej. Warto także podnieść, że S. Gebethner nie wypowiedział się, jak traktować sytuację, w której po zakończeniu lekcji, podczas debaty przedwyborczej zorganizowanej na terenie szkoły, pojawi się osoba będąca uczniem, który ukończył 18 lat i legitymuje się statusem wyborcy⁹³.

Celem ustanowienia zakazu agitacji w szkołach jest uniemożliwienie wywierania nacisków politycznych wobec uczniów, którzy nie mają prawa wybierania, a także prowadzenia za pośrednictwem dzieci agitacji wśród rodziców. Nie zajmując stanowiska na temat zasadności tego ograniczenia, autor pragnie podkreślić, że cel zakazu realizuje się przede wszystkim, gdy obowiązuje on w trakcie zajęć szkolnych, kiedy uczniowie mogliby być podatni na działania agitacyjne z samego faktu przebywania w szkole i uczestniczenia w zajęciach lekcyjnych. Dlatego art. 108 § 3 k.w. powinien brzmieć: „Zabroniona jest agitacja wyborcza na terenie szkół w godzinach lekcyjnych”.

90 Poseł Waldy Dzikowski zabrał głos podczas posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego nr 3513/VI kad., s. 16).

91 Zob. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu...*, s. 26. Do tego poglądu przychyliła się także A. Rakowska-Trela (A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 253).

92 Do takiego stanowiska przychyliła się także sekretarz PKW Kazimierz Wojciech Czaplicki, który zabrał głos podczas posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego nr 4533/VI kad., s. 39).

93 Taka sytuacja będzie miała miejsce w liceach, gdzie uczniowie chodzący do ostatniej klasy urodzeni w miesiącach styczeń–czerwiec mają ukończone 18 lat.

Wyjątek od zakazu agitacyjnego z art. 108 § 3 k.w. oznacza właściwie, że na terenie szkoły dozwolone jest prowadzenie wobec uczniów zajęć z edukacji obywatelskiej. Rację mają M. Jarentowski i W. Miller, którzy twierdzą, że przepis ten jest zbędny, bowiem edukacja obywatelska nie jest agitacją wyborczą w rozumieniu art. 105 § 1 k.w. Propagowanie wśród uczniów wiedzy o „prawach i obowiązkach obywateli”, „znaczeniu wyborów w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawa”, „zasadach organizacji wyborów” czy też jakiegokolwiek upowszechnianie innych wartości związanych z edukacją obywatelską nie mieści się w zakresie definicji agitacji wyborczej, która, jak zostało powiedziane, jest publicznym nakłanianiem lub zachęcaniem do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego⁹⁴. Autor monografii zdaje sobie sprawę z celu, jaki mógł przyświecać ustawodawcy formułującemu przepis w takim właśnie brzmieniu, na co zresztą wskazywali Z. Girzyński oraz K. Stankowski⁹⁵. Chodziło mianowicie o podkreślenie wagi edukowania młodych ludzi w zakresie procesu wyborczego bez obawy o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej autora takich działań. Mimo oczywistych racji obydwu autorów, wydaje się za zasadne aprobeować stanowisko opowiadające się za zasadnością usunięcia z art. 108 § 3 k.w. tego „wyjątku”, który da się wyprowadzić poprzez analizę pojęcia agitacji wyborczej z art. 105 § 1 k.w.

2.3. Formy prowadzenia agitacji wyborczej

Jak wskazywano w pierwszym rozdziale, ustawodawca zawarł w Kodeksie wyborczym przykładowy katalog dopuszczalnych form prowadzenia kampanii wyborczej. Wobec faktu, że agitacja wyborcza modyfikuje prowadzenie kampanii wyborczej tylko ze względu na treść i „publiczność” jej prowadzenia, można uznać, że katalog form prowadzenia kampanii wyborczych odpowiada katalogowi prowadzenia agitacji wyborczej. Definicja agitacji wyborczej z art. 105 § 1 k.w. nie określa jednak możliwych form jej prowadzenia, dlatego określeń *formy prowadzenia kampanii wyborczej* oraz *formy prowadzenia agitacji wyborczej* można używać zamiennie.

Formami prowadzenia agitacji wyborczej są zatem m.in.: zbieranie podpisów popierających zgłoszenia kandydatów (art. 106 k.w.), zgromadzenia, pochody, manifestacje, przemówienia, rozpowszechnianie materiałów wyborczych (art. 107 k.w.),

⁹⁴ Legislatorzy Marek Jarentowski i Wojciech Miller zabrali głos podczas posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw Kodeksu wyborczego i ordynacji wyborczej, nr 4533/VI kad., s. 39, oraz Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw Kodeksu wyborczego i ordynacji wyborczej, nr 3513/VI kad., s. 14–15).

⁹⁵ Poseł Zbigniew Girzyński i sekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej Krzysztof Stankowski zabrali głos podczas posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw Kodeksu wyborczego i ordynacji wyborczej, nr 2560/VI kad., s. 8–9).

organizacja loterii fantowych, gier losowych i konkursów, dostarczanie napojów alkoholowych, nieodpłatne rozdawanie przedmiotów (art. 108a k.w.), plakaty i hasła wyborcze (art. 110 k.w.), informacje, komunikaty, apele i hasła wyborcze w prasie drukowanej (art. 112 k.w.), obwieszczenia i plakaty (art. 114 k.w.), audycje wyborcze (art. 116–122 k.w.) oraz debaty wyborcze (art. 120 k.w.).

Część z powyższych form wprowadzono do Kodeksu wyborczego tylko w celu wyliczenia przykładowego katalogu takich aktywności (zob. np. art. 107 k.w.), natomiast pozostałe formy agitacyjne zostały wpisane do przedmiotowej ustawy wyłącznie w celu określenia ich ograniczeń. Ponadto niektórych form agitacji wyborczej nie można uznać za realizowanie przez jednostkę wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Dotyczy to np. organizacji loterii fantowych, gier losowych i konkursów (art. 108 § 4, 108a § 1 k.w.), dostarczania napojów alkoholowych (art. 108 § 5, 108a § 2 k.w.) czy nieodpłatnego rozdawania przedmiotów (art. 108a § 3 k.w.). Dlatego za najważniejsze formy prowadzenia agitacji wyborczej będące przejawem korzystania przez jednostki z wolności wypowiedzi można uznać: zbieranie podpisów popierających zgłoszenia kandydatów, umieszczanie plakatów i haseł wyborczych, rozpowszechnianie audycji wyborczych oraz przeprowadzanie debat wyborczych.

2.3.1. Zbieranie podpisów popierających zgłoszenia kandydatów

Zbieranie podpisów popierających zgłoszenia kandydatów normuje art. 106 k.w., który w § 1 stanowi, że „agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego”. Z kolei w § 2 i 3 stwierdza się, że podpisy te można zbierać w miejscu, czasie i w sposób wykluczający stosowanie jakichkolwiek nacisków zmierzających do wymuszenia oraz że zabronione jest ich zbieranie w zamian za korzyść majątkową lub osobistą. Z powyższego wynika, że zbieranie podpisów jest formą agitacji wyborczej, która może być prowadzona przez komitety wyborcze (bez ograniczeń) oraz przez wyborców (dopiero po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego). Co więcej, nie wolno zbierać podpisów, stosując nacisk ani udzielając korzyści majątkowej lub osobistej.

Przechodząc do omówienia tego pierwszego elementu, należy skonstatować, że wyborca może zbierać podpisy dopiero po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego. Wobec niezdefiniowania pełnomocnika wyborczego w Kodeksie wyborczym, warto powtórzyć za A. Sokalą, że pełnomocnik wyborczy to „osoba, która jest upoważniona do występowania na rzecz i w imieniu komitetu wyborczego, a zatem ma ogólne pełnomocnictwo do jego reprezentowania i dokonywania w jego imieniu czynności wyborczych, w szczególności związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej”⁹⁶. Samo oświadczenie o wyrażeniu zgody nie musi

⁹⁶ Zob. A. Sokala, *Pełnomocnik wyborczy*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 167.

mieć żadnej szczególnej formy, warto jedynie dodać, że mimo publicznoprawnej natury oświadczenia (oświadczenie o wyrażeniu zgody na prowadzenie agitacji wyborczej nie jest oświadczeniem woli na gruncie art. 60 Kodeksu cywilnego⁹⁷), musi ono spełniać wymogi cywilnoprawne, ale tylko w zakresie form czynności prawnych⁹⁸. Skoro art. 106 § 1 k.w. przewiduje wymóg ważności formy pisemnej tego oświadczenia, oznacza to, że muszą być spełnione warunki z art. 78 § 1 k.c., czyli złożenie własnoręcznego podpisu. Zgodnie bowiem z przytoczonym artykułem do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli. Jednocześnie, wobec lakoniczności kodeksowej regulacji w tym zakresie, wyrażenie zgody nie powinno być obwarowane dodatkowymi wymogami, ponieważ gdyby taka była intencja ustawodawcy, zawarliby on te wymogi w przepisach prawa wyborczego. Dlatego słusznie twierdzi A. Rakowska-Trela, że zgoda na prowadzenie agitacji może być sporządzona własnoręcznie lub przez inną osobę albo pismem drukowanym z podpisem. Pełnomocnik wyborczy może także wyrazić zgodę na prowadzenie agitacji na rzecz więcej niż jednej osoby jednym pismem⁹⁹. Ponadto, biorąc pod uwagę wejście w życie art. 78¹ § 2 k.c., oświadczenie o wyrażeniu zgody na prowadzenie agitacji wyborczej może być złożone w formie elektronicznej (kwalifikowany podpis elektroniczny).

Działanie sprzeczne z art. 106 § 1 k.w., tj. zbieranie podpisów bez wymaganej zgody, nie jest w żaden sposób sankcjonowane w Kodeksie wyborczym. Taki stan rzeczy powoduje, że konieczność uzyskania zgody, choć pozostaje obowiązkiem wyborcy, stanowi *lex imperfecta*¹⁰⁰.

Z kolei pojęcie nacisku jest bardzo nieostre i szerokie, a ponadto nieczęsto spotykane w treści aktów prawnych. Nie sposób więc stwierdzić, dlaczego ustawodawca zdecydował się nim posłużyć. S.J. Jaworski określa nacisk jako „płynące z zewnątrz świadome i bezprawne oddziaływanie na innego człowieka, które ma na celu zakłócenie u wyborcy swobody podejmowania decyzji w przedmiocie udzielania poparcia określonej liście kandydatów lub określonemu kandydatowi”¹⁰¹. Według tego autora nacisk może być utożsamiany z licznymi powiązaniami, np. o charakterze politycznym (np. obietnicą uruchomienia pewnej inwestycji czy zajęciem określonego stanowiska w partii), zawodowym (np. zatrudnieniem, awansem, zwiększeniem wynagrodzenia), rodzinnym (np. presją na złożenie podpisu z racji koligacji rodzinnych), towarzyskim, religijnym, stowarzyszeniowym (np. koniecznością postępowania tak jak pozostali członkowie organizacji

97 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.).

98 A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 214.

99 Tamże, s. 214–215.

100 Zob. P. Uziębło, *Opinia prawna...*, s. 11.

101 Zob. S.J. Jaworski, Art. 497, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Ry-marz (red.), *Kodeks wyborczy...*, s. 971.

pozarządowej)). Ponadto w zakresie pojęcia nacisku mieszczą się instytucje obecne w innych gałęziach prawa, a w szczególności cywilnego i karnego, tj. wszelkie postacie groźby, przemoc bezprawna, podstęp, pozór, stosunek zależności.

Mając to na uwadze, doktryna słusznie konstatuje, że ustawodawca posłużył się tak szerokim i nieostrym pojęciem, żeby podkreślić, że zakazane są wszelkie metody, które ograniczałyby uzyskanie podpisu popierającego zgłoszenie kandydata w sposób całkowicie swobodny¹⁰².

Zakres pojęcia korzyści majątkowej lub osobistej jest już zdecydowanie węższy i precyzyjniejszy niż nacisku. Został zdefiniowany w art. 115 § 4 Kodeksu karnego¹⁰³, choć w sposób niepełny i jedynie poprzez określenie beneficjentów tych pojęć: „korzyść majątkowa lub osobista to korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogoś innego”. Korzyść majątkową można najogólniej określić jako przysporzenie majątkowe lub uniknięcie strat majątkowych, zwiększenie aktywów lub zmniejszenie pasywów, a także uniknięcie zmniejszenia aktywów lub zwiększenia pasywów. Tytułem przykładu wyróżnimy następujące postaci korzyści majątkowych: pozyskanie środków pieniężnych, nabycie prawa rzeczowego, nabycie wierzytelności, osiągnięcie pożytków, pozbycie się długu, pozbycie się ograniczonego prawa rzeczowego lub zmniejszenie szkody. Z kolei korzyścią osobistą jest to, co ma zdolność do zaspokojenia potrzeby człowieka i co jest niemierzalne za pomocą środków pieniężnych¹⁰⁴. J. Majewski wyróżnia następujące postacie korzyści osobistych: uzyskanie prestiżowego, aczkolwiek niepłatnego stanowiska w celu nierealizującym zadań komercyjnych, wydanie książki, za którą autor nie otrzymuje wynagrodzenia, co jednak spełnia jego ambicje, nawiązanie znajomości z osobą, którą sprawca podziwia lub darzy uczuciem, uzyskanie tytułu honorowego, otrzymanie odznaczenia niewiążące się z żadną gratyfikacją finansową¹⁰⁵.

Należy podać w wątpliwość stanowisko prezentowane przez S.J. Jaworskiego, który twierdzi, że za korzyść osobistą można uznać np. zatrudnienie (podaje przykład zatrudnienia bezrobotnego wyborcy) lub awans (przykład awansu wyborcy na wyższe stanowisko). Przyjmuje on tym samym, że korzyść osobista, która nie ma bezpośredniego wymiaru materialnego, może w konsekwencji do niego doprowadzić. Taka konstatacja jest niezgodna z zasadą wyraźnego oddzielenia korzyści majątkowych od osobistych, ugruntowaną w doktrynie prawa karnego. Przyjmuje się, że ustawodawca przeciwstawia korzyść majątkową korzyści osobistej i wyklucza istnienie kategorii pośrednich. Korzyść, której nie można w żaden sposób wyrazić

102 Zob. m.in.: B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, s. 183; S.J. Jaworski, *Art. 497...*, s. 971–972; A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 19.

103 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1950, ze zm.).

104 Zob. P. Daniluk, *Art. 115*, [w:] R.A. Stefański, *Kodeks karny. Komentarz*, Legalis/el. 2017.

105 Zob. J. Majewski, *Art. 115*, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, t. 1, 2007, s. 1186.

w pieniądzu, nie jest korzyścią majątkową tylko osobistą¹⁰⁶. Dlatego też zaoferowanie wyborcy pracy lub awansu może stanowić korzyść majątkową albo formę nacisku wyborczego.

Działanie sprzeczne z art. 106 § 2 i § 3 k.w. rodzi skutki w prawie karnym. Otóż w myśl art. 497 § 1 i § 3 k.w. „kto, w związku z wyborami, zbiera podpisy osób popierających zgłoszenie listy kandydatów lub kandydata, stosując jakąkolwiek formę nacisków zmierzających do uzyskania podpisów, podlega grzywnie – od 1000 do 10 000 zł”, oraz „kto udziela lub przyjmuje korzyść finansową lub osobistą w zamian za zbieranie lub złożenie podpisu pod zgłoszeniem listy kandydatów lub kandydata podlega grzywnie – od 10 000 do 50 000 zł”. Oba opisane czyny zabronione to przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego (zob. art. 516 k.w. *a contrario*). Czyn określony w art. 497 § 1 k.w. można nazwać przestępstwem nacisku agitacyjnego, a ten z § 2 tego samego artykułu przekupstwem wyborczym. Oba zagrożone są tylko jednym rodzajem kary – grzywną i to określoną kwotowo, a nie w stawkach dziennych. Z widocznych różnic między wysokością obu sankcji należy wywnioskować, że ustawodawca karze surowiej przekupstwo wyborcze (minimalna kwota grzywny jest 10 razy większa od minimalnej kwoty grzywny przewidzianej za przestępstwo nacisku agitacyjnego). Warto jeszcze dodać, że obie regulacje różni także przedmiot czynności sprawczej. Otóż w przypadku art. 497 § 1 k.w. przestępstwo popełnia tylko ten, kto zbierając podpisy, wywiera nacisk, natomiast w przypadku art. 497 § 2 k.w. zarówno ten, kto zbierając podpisy, udziela korzyści, jak i ten, kto taką korzyść przyjmuje¹⁰⁷.

Podsumowując, raczej pozytywnie należy ocenić obowiązek uzyskania zgody przez wyborcę do zbierania podpisów popierających zgłoszenia kandydatów. Taki stan rzeczy pozwala komitetom wyborczym, które mają monopol na prowadzenie kampanii wyborczych, na uporządkowanie strategii kampanijnej.

2.3.2. Umieszczanie plakatów i haseł wyborczych

Kodeks wyborczy w art. 110 § 1–5 k.w. normuje zasady umieszczania plakatów i haseł wyborczych. Zgodnie z art. 110 § 1 k.w. można umieszczać plakaty i hasła wyborcze na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych – wyłącznie po uzyskaniu zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu lub urządzenia. Art. 110 § 2 k.w. dodaje, że przy ustawianiu własnych urządzeń ogłoszeniowych należy stosować obowiązujące przepisy porządkowe. Z kolei według art. 110 § 3 k.w. plakaty i hasła wyborcze należy umieszczać w taki sposób, żeby można je było usunąć bez powodowania szkód. Ponadto

106 Zob. powołane orzecznictwo i poglądy doktryny w: P. Daniluk, *Art. 115...*, Legalis/el. 2017.

107 Zob. np. 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.

art. 110 § 5 k.w. nakłada na policję lub straż gminną obowiązek usuwania plakatów i haseł, których sposób umieszczenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo bezpieczeństwu mienia bądź bezpieczeństwu w ruchu drogowym.

Na tej podstawie można wyróżnić dwie formy prowadzenia agitacji: agitację wyborczą w formie umieszczania plakatów i haseł wyborczych na rzeczach cudzych oraz agitację wyborczą w formie umieszczania plakatów i haseł wyborczych na własnych urządzeniach ogłoszeniowych¹⁰⁸. Ponadto można podzielić ograniczenia dotyczące umieszczania plakatów i haseł na takie, które dotyczą tylko jednej z tych form agitacji, oraz takie, które są dla nich wspólne.

Jeśli chodzi o umieszczanie plakatów i haseł na rzeczach cudzych (nieruchomościach, obiektach i urządzeniach), należy stwierdzić, że zasadnicze ograniczenie powyższej formy agitacji stanowi zgoda zarządcy/właściciela tego miejsca. Jej szczegóły nie zostały określone, może być wyrażona na piśmie, ustnie albo w sposób dorozumiany np. poprzez milczące przyzwolenie (właściciel lub zarządca miejsca, w którym umieszczono plakat, widząc go, nie sprzeciwia się). Określenie w przepisie możliwości wyboru podmiotu uprawnionego do udzielenia zgody, czyli właściciela lub zarządcy, oznacza, że ustawodawca zrównał osobę, która tylko władą daną rzeczą, z osobą, której przysługuje prawo własności do niej. Tym samym nie jest konieczne wymagane udzielenie zgody przez właściciela miejsca, ale może jej udzielić także podmiot, który je faktycznie posiada. Takie podejście niweluje praktyczne problemy z uzyskaniem zgody, ponieważ często się zdarza, że prawo własności i władanie tym samym obiektem nie są skupione w ręku jednego podmiotu¹⁰⁹.

Z kolei ograniczenie odnoszące się wyłącznie do umieszczania plakatów i haseł na własnych urządzeniach ogłoszeniowych regulowane jest jedynie przez przepisy porządkowe. Wynika to z faktu, że podmioty prowadzące agitację wyborczą z różnych przyczyn zamiast umieścić plakat na rzeczy należącej do kogoś innego, umieszczają go na własnym urządzeniu (np. na przenośnym bilbordzie). Jednak żeby umieszczony plakat lub hasło wyborcze trafiło do jak największej grupy wyborców, należy ulokować takie urządzenia w miejscu publicznym, co z kolei rodzi obowiązek przestrzegania dodatkowych przepisów, zwanych porządkowymi, którego to obowiązku z oczywistych względów nie muszą spełniać rzeczy wymienione w art. 110 § 1 k.w. (np. latarnie). Przepisy porządkowe to akty prawa miejscowego ustanawiane przez radę gminy albo radę powiatu w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach i przepisach powszechnie obowiązujących ustanowionych

108 To rozróżnienie zostało wprowadzone przez autora. Postępuje się tu terminem *rzecz* w celu przejrzystości wyводу. Termin ten został zaczerpnięty z art. 45 k.c., według którego rzeczami są przedmioty materialne. Nieruchomości, obiekty i urządzenia wymienione w art. 110 § 1 k.w. mogą być z całą pewnością uznane za rzeczy.

109 Zob. np. S.J. Jaworski, *Art. 495*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy...*, s. 966.

co do zasady w celu ochrony życia lub zdrowia obywateli i dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Spśród wspólnych warunków ograniczających umieszczanie plakatów i haseł wyborczych na rzeczach cudzych oraz na własnych urządzeniach ogłoszeniowych można wymienić: konieczność zamieszczenia plakatów i haseł tak, żeby można je było usunąć bez spowodowania szkody, ochronę życia i zdrowia ludzi, zapewnienie bezpieczeństwa mienia i bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Umieszczanie plakatów i haseł wyborczych na rzeczach cudzych bez zgody właściciela lub zarządcy rzeczy oraz umieszczanie ich na własnych urządzeniach ogłoszeniowych z pogwałceniem przepisów porządkowych, a także w sposób uniemożliwiający ich usunięcie bez spowodowania szkód jest zagrożone karą grzywny i stanowi wykroczenie (art. 495 § 1 pkt 1–3 k.w. w zw. z art. 516 k.w.).

Należy pamiętać, że prowadzącym kampanię wyborczą przysługuje trzecia możliwość umieszczenia plakatów w przestrzeni publicznej, która jest szczególnie przydatna, gdy nikt nie wyrazi zgody na umieszczenie plakatów na swojej rzeczy oraz gdy komitet wyborczy nie dysponuje swoim urządzeniem ogłoszeniowym. Możliwość tę przewiduje art. 114 k.w., stanowiący, że niezwłocznie po rozpoczęciu kampanii wyborczej wójt zapewni na obszarze gminy odpowiednią liczbę miejsc przeznaczonych na bezpłatne umieszczanie plakatów wszystkich komitetów wyborczych oraz poda wykaz tych miejsc do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty oraz w Biuletynie Informacji Publicznej¹¹⁰.

Na zakończenie warto także wspomnieć o nieobowiązujących już art. 110 § 4 k.w. i art. 495 § 1 pkt 4 k.w., które wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego zostały uznane za niezgodne z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ale zgodne z art. 32 Konstytucji RP¹¹¹. Przepisy te przewidywały zakaz umieszczania plakatów i haseł wyborczych o powierzchni większej niż 2 m², co było sankcjonowane poprzez wykroczenie. W uzasadnieniu do rozstrzygnięcia jako podstawę niekonstytucyjności tej regulacji Trybunał wskazał, że nie spełnia ona jednej przesłanki z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a mianowicie, że zakaz umieszczania plakatów i haseł wyborczych o tej powierzchni nie jest powiązany z żadną z wartości wymienionych w tym przepisie, to znaczy z bezpieczeństwem państwa, porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowiem, moralnością publiczną ani wolnościami i prawami innych osób. W dalszej części uzasadnienia Trybunał powołał się na kryterium najłagodniejszej ingerencji (choć nie wskazał tego wprost) i uznał, że istnieje możliwość wyboru innego ograniczenia mającego służyć do „racjonalizowania sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na kampanię wyborczą”. Wskazał na możliwość zmiany w pierwszej kolejności przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczych, a nie ograniczania realizacji

110 Zob. np. F. Rymarz, *Art. 114*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy...*, s. 287–288.

111 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011/6/61.

konstytucyjnej wolności wypowiedzi¹¹². Warto także podkreślić, że mimo iż zdanie odrębne do różnych fragmentów wyroku złożyło 11 z 15 sędziów TK, to w żadnym z nich nie zakwestionowano niekonstytucyjności regulacji zakazującej umieszczania plakatów i haseł wyborczych o powierzchni większej niż 2 m².

W doktrynie prawa wyborczego stwierdzenie niekonstytucyjności tych przepisów ocenia się w większości pozytywnie¹¹³. Niemniej zwraca się również uwagę na pewne oczywistości pominięte przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku. Warto nadmienić, że art. 110 § 4 k.w. ograniczał jedynie formę prowadzenia agitacji wyborczej i to tylko w zakresie samej wielkości plakatu bądź hasła wyborczego, natomiast nie odnosił się do materiału, z jakiego mają być one zrobione, ani technik, które zostaną zastosowane. Słusznie dywaguje więc K. Skotnicki, że skoro żadna ustawa nie definiuje terminu *plakat*, to czy przy hipotetycznym założeniu, że wyświetlacz multimedialny nie jest plakatem, zbudowanie wyświetlacza o powierzchni większej niż 2 m² byłoby naruszeniem art. 110 § 4 k.w. i art. 495 § 1 pkt 4 k.w.?¹¹⁴ W ocenie autora, jest to pewna nieścisłość terminologiczna, niedopuszczalna w przepisach mających za cel ograniczenie wolności wypowiedzi. Należy pamiętać, że zgodnie z linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wymagań ustawy ograniczającej prawa i wolności człowieka uznaje się, że „ustawa musi w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny wyznaczać granice praw i wolności”¹¹⁵.

112 Zob. uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011/6/61, s. 57–59.

113 Zob. m.in.: A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany...*, s. 19; K. Skotnicki, *Glosa do wyroku TK z 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1, s. 125; A. Rakowska, *Formy i granice...*, s. 116; także, pośrednio, B. Banaszak, *Glosa do wyroku TK z 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1, s. 101. Odmienne zdanie prezentuje P. Uziębło, który stwierdza, że ograniczanie w zakresie umieszczania i nast. plakatów wielkopowierzchniowych chroni prawa wyborców do uzyskania informacji o wszystkich kandydatach, nie tylko tych, których stać na produkcję billboardów, oraz chroni prawa uczestników kampanii do estetyki przestrzeni publicznej (zob. P. Uziębło, *Kampania wyborcza: reguły fair play czy raczej wszystkie chwytły dozwolone?*, [w:] J. Szymanek (red.), *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, Warszawa 2017, s. 255; P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 261 i n.). Z kolei A. Ławniczak należy do zdecydowanych krytyków istnienia art. 110 k.w. Uważa on, że nawet w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej bardziej dbano o „warunki uprawiania propagandy wyborczej” niż obecnie (zob. A. Ławniczak, *Art. 110*, [w:] A. Biłgorajski, *Kodeks...*, s. 238).

114 Zob. K. Skotnicki, *Glosa...*, s. 125.

115 Zob. m.in. następujące orzeczenia TK: wyrok TK z 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46, s. 251, wyrok TK z 11 maja 1999 r., P 9/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46, s. 385, wyrok TK z 6 marca 2000 r., P 10/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 56, s. 195, wyrok TK z 5 marca 2001 r., P 11/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 33, s. 205.

2.3.3. Audycje wyborcze

Audycja wyborcza została zdefiniowana w art. 116a k.w. jako „część programu radiowego lub telewizyjnego, nie pochodząca od nadawcy, stanowiąca odrębną całość ze względu na treść i formę”. Powyższą definicję należy zestawić z kilkoma terminami obecnymi w ustawie o radiofonii i telewizji, a mianowicie z terminem samej *audycji* oraz *nadawcy*. *Audycja* w myśl art. 4 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji¹¹⁶ jest ciągiem ruchomych obrazów z dźwiękiem lub bez niego (audycja audiowizualna) albo ciągiem dźwięków (audycja radiowa), stanowiącym, ze względu na treść, formę, przeznaczenie lub autorstwo, odrębną całość w stworzonym przez dostawcę usługi medialnej programie lub katalogu audycji publicznie udostępnianych w ramach audiowizualnej usługi medialnej na żądanie. *Nadawca* to osoba fizyczna, osoba prawna lub osobowa spółka handlowa, która tworzy i zestawia program oraz rozpowszechnia go lub przekazuje innym osobom w celu rozpowszechniania. Wynika stąd, że audycja wyborcza to część programu radiowego lub telewizyjnego, której nie dostarcza osoba tworząca i zestawiająca program stacji radiowej lub telewizyjnej, tylko inny podmiot.

Podmiotem „tworzącym” audycje wyborcze są komitety wyborcze, o czym stanowi wprost art. 24 ust. 1 u.r.i.t. oraz art. 116 k.w., który jest emanacją tego pierwszego. Mianowicie, zgodnie z art. 24 ust. 1 u.r.i.t., podmiotom uczestniczącym w wyborach do Sejmu, Senatu, samorządu terytorialnego oraz Parlamentu Europejskiego zapewnia się możliwość rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznej radiofonii i telewizji na zasadach określonych odrębnymi przepisami. Z kolei według art. 116 § 1 k.w. komitety wyborcze mają prawo do prowadzenia agitacji wyborczej w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych w formie audycji wyborczych. W konsekwencji jedynymi podmiotami uprawnionymi do prowadzenia agitacji wyborczej w tej formie są komitety wyborcze. Prowadzenie kampanii wyborczej w formie audycji wyborczej określa się jako *rozpowszechnianie audycji wyborczej*, które rozumie się zarówno jako rejestrację i emisję wystąpień przedstawicieli komitetów wyborczych bądź kandydatów, jak i rejestrację oraz emisję audycji wyborczych przygotowanych przez komitety wyborcze (art. 116a § 2 k.w.).

Należy też podkreślić, że omawiana definicja nie zawiera żadnych wymagań co do treści samej audycji wyborczej. Jedynym przepisem odnoszącym się do aspektu materialnego tej formy agitacyjnej jest art. 116a § 2 k.w., zgodnie z którym audycje wyborcze jednego komitetu nie mogą zawierać treści stanowiących agitację wyborczą na rzecz innego komitetu wyborczego lub jego kandydatów. Powyższe ograniczenie ma wyeliminować sytuacje, w których dwa komitety prowadzą właściwie agitację na rzecz jednego kandydata poprzez rozpowszechnianie audycji wyborczych, albo też sytuację, w której komitety tworzą wzajemnie audycje agitujące na kandydatów przeciwnych komitetów.

¹¹⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 361, ze zm.).

Regulację taką należy ocenić krytycznie, ponieważ nadmiernie ogranicza wolność wypowiedzi w kampanii wyborczej. To, jakie audycje wyborcze są rozpowszechniane przez komitety wyborcze, należałoby pozostawić samym komitetom, a ustawodawca nie powinien ingerować w tak znaczący sposób w treść audycji. Przepisy ograniczające audycje wyborcze pod względem przekazywanych treści istnieją w polskim porządku prawnym i są wystarczające dla zapewnienia swobody rywalizacji wyborczej. Jest to m.in. art. 18 u.r.i.t., który stanowi, że „audycje lub inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym, w szczególności nie mogą zawierać treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość”. Ponadto należy podkreślić, że przy żadnej innej formie agitacyjnej ustawodawca nie zakazał, by jakaś forma agitacji wyborczej jednego komitetu zawierała treści stanowiące agitację wyborczą na rzecz innego komitetu wyborczego lub jego kandydatów. Oczywiście należy wziąć pod uwagę większy zasięg społeczny takich audycji wyborczych niż np. gier losowych, ale nie należy w tak daleko idący sposób ograniczać wolności wypowiedzi wyborczej w aspekcie treściowym.

W przepisach Kodeksu wyborczego ustawodawca dzieli rozpowszechnianie audycji wyborczych na „nieodpłatne rozpowszechnianie audycji wyborczych” oraz na „odpłatne rozpowszechnianie audycji wyborczych”. Taki podział przyjmuje się również w niniejszej książce, w zależności od sposobu rozpowszechniania audycji wyborczych mamy bowiem do czynienia z różnymi ograniczeniami.

Zgodnie z art. 117 § 1 k.w. komitetom wyborczym, których kandydaci zostali zarejestrowani, przysługuje, w okresie od 15. dnia przed terminem wyborów do dnia zakończenia kampanii wyborczej, prawo do rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych na koszt nadawców. Z powyższej regulacji wynika, że prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych przysługuje tylko tym komitetom wyborczym, których kandydaci zostali zarejestrowani. Ponadto ten rodzaj rozpowszechniania audycji możliwy jest tylko w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, które, w myśl art. 26 u.r.i.t., dzielą się na telewizję publiczną (Telewizja Polska S.A. nadająca programy I, II, TVP Polonia i regionalne) oraz radiofonię publiczną (Polskie Radio S.A. i spółki radiofonii regionalnej). Owa „nieodpłatność” polega na tym, że ciężar ekonomiczny ponoszą wskazani nadawcy. Wreszcie niezwykle istotny jest okres, w którym można rozpowszechniać audycje wyborcze, czyli od 15 dni do 24 godzin przed terminem wyborów (do chwili zakończenia kampanii wyborczej). W konsekwencji maksymalny czas na rozpowszechnianie nieodpłatnych audycji może wynieść 14 pełnych dni.

Unormowania odnoszące się do nieodpłatnego rozpowszechniania tej formy agitacji zawarte są w przepisach szczególnych Kodeksu wyborczego regulujących

konkretne wybory, tj. do Sejmu¹¹⁷, Senatu¹¹⁸, na Prezydenta RP¹¹⁹, do Parlamentu

117 W wyborach do Sejmu, żeby móc rozpowszechniać audycje w sposób nieodpłatny, nie wystarczy zarejestrowanie kandydatów przez komitet wyborczy, ale wymagane jest także zarejestrowanie listy kandydatów w przynajmniej połowie okręgów wyborczych (do rozpowszechniania programów ogólnokrajowych Telewizji Polskiej i Polskiego Radia) albo zarejestrowanie listy kandydatów w min. jednym okręgu wyborczym (do rozpowszechniania programów regionalnych Telewizji Polskiej i spółek radiofonii regionalnej). Ponadto przepisy szczególne doprecyzowują czas rozpowszechniania audycji, podział tego czasu oraz kolejność rozpowszechniania. W myśl art. 252 § 2 k.w. łączny czas rozpowszechniania audycji wyborczych wynosi w programach ogólnokrajowych 15 godzin w Telewizji Polskiej (w tym do 3 godzin w TVP Polonia, 30 godzin w programach Polskiego Radia S.A. i spółek radiofonii regionalnej, w tym 5 godzin w programie przeznaczonym dla zagranicy), a w programach regionalnych 10 godzin w Telewizji Polskiej i 15 godzin w Polskim Radiu. Czas przeznaczony na rozpowszechnianie audycji wyborczych w ogólnokrajowych programach dzieli się równo pomiędzy uprawnione komitety wyborcze, na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej, wśród tych komitetów wyborczych, które zarejestrowały swoje listy kandydatów w co najmniej połowie okręgów wyborczych. Z kolei czas przeznaczony na rozpowszechnianie audycji wyborczych w regionalnych programach dzieli się pomiędzy uprawnione komitety wyborcze proporcjonalnie do liczby zarejestrowanych przez nie list kandydatów, na podstawie informacji okręgowych komisji wyborczych właściwych dla obszaru objętego programem regionalnym o zarejestrowanych listach kandydatów (art. 253 § 1 i 2 k.w.). Ustalanie podziału czasu antenowego reguluje art. 254 § 1 k.w., zgodnie z którym kolejność rozpowszechniania w każdym dniu audycji wyborczych ustalają kierujący redakcjami właściwych ogólnokrajowych i regionalnych programów w drodze losowania w obecności osób zgłaszających listy, najpóźniej w 18. dniu przed dniem wyborów. Na powyższe ustalenie czasu antenowego osobie zgłaszającej listę przysługuje skarga do Państwowej Komisji Wyborczej, którą wnosi się w terminie 2 dni od dokonania ustalenia. PKW rozpatruje sprawę niezwłocznie i wydaje postanowienie, które nie podlega zaskarżeniu.

118 W wyborach do Senatu, podobnie jak w wyborach do Sejmu, prawo rozpowszechniania audycji wyborczych w sposób nieodpłatny ma tylko komitet wyborczy, który zarejestrował kandydatów na senatorów w połowie okręgów wyborczych (w programach ogólnokrajowych) albo ten, który zarejestrował co najmniej jednego kandydata na senatora (programach regionalnych). W myśl art. 284 § 2 k.w., łączny czas rozpowszechniania audycji wyborczych wynosi w ogólnokrajowych programach 5 godzin w Telewizji Polskiej i 10 godzin w Polskim Radiu, a w odpowiednim programie regionalnym 3 godziny w Telewizji Polskiej i 10 godzin w Polskim Radiu. Czas przeznaczony na rozpowszechnianie audycji wyborczych w ogólnokrajowych programach dzieli się równo pomiędzy uprawnione komitety wyborcze. Czas przeznaczony na rozpowszechnianie audycji wyborczych w regionalnych programach dzieli się pomiędzy uprawnione komitety wyborcze proporcjonalnie do liczby kandydatów zarejestrowanych przez nie w okręgach wyborczych objętych zasięgiem danego programu (art. 253 § 1 i 2 k.w.).

119 W wyborach na Prezydenta RP nie jest wymagana żadna dodatkowa przesłanka odnosząca się do samej rejestracji kandydatów. Z kolei zgodnie z art. 326 § 2 k.w. łączny czas rozpowszechniania audycji wyborczych wynosi 25 godzin w Telewizji Polskiej (w tym do 5 godzin w TVP Polonia) i 35 godzin w Polskim Radiu (w tym do 5 godzin w programie przeznaczonym dla zagranicy). Z powyższego wynika, że rozpowszechnianie audycji wyborczych następuje tylko w programach ogólnopolskich. Podział czasu antenowego następuje na podobnych zasadach jak w wyborach do Sejmu, a mianowicie kolejność rozpowszechniania w każdym dniu audycji wyborczych ustalają kierujący redakcjami właściwych ogólnokrajowych

Europejskiego¹²⁰, do organów stanowiących samorządu terytorialnego¹²¹ oraz do organów wykonawczych samorządu terytorialnego¹²². Poza zasadami bezpłatnego

programów telewizyjnych oraz radiowych w drodze losowania przeprowadzonego w obecności pełnomocników, najpóźniej w 18. dniu przed datą głosowania (art. 326 § 3 k.w.). W tym przypadku skargę do PKW na powyższe ustalenia może wnieść pełnomocnik wyborczy i to w terminie 24 godzin od dokonania ustalenia. PKW rozpatruje sprawę niezwłocznie postanowieniem, które nie podlega zaskarżeniu. Według art. 326 § 5 k.w. w przypadku zarządzenia ponownego głosowania, w okresie od dziewiątego dnia przed dniem głosowania do dnia zakończenia kampanii wyborczej przed dniem ponownego głosowania Telewizja Polska i Polskie Radio rozpowszechniają nieodpłatnie audycje wyborcze przygotowywane przez komitety obu kandydatów, z tym że łączny czas wynosi 6 godzin w Telewizji Polskiej i 8 godzin w Polskim Radiu. W tym przypadku losowanie kolejności rozpowszechniania audycji wyborczych w kolejnych dniach przeprowadza się w dziesiątym dniu przed dniem ponownego głosowania.

- 120 W wyborach do Parlamentu Europejskiego zasady nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych, tj. m.in. przesłanki dotyczące samej rejestracji kandydatów w przypadku komitetów wyborczych, czasu rozpowszechniania audycji, podziału tego czasu oraz kolejności rozpowszechniania, są praktycznie takie same jak w przypadku zasad obowiązujących w wyborach do Sejmu. Wyjątkiem jest jedynie łączny czas rozpowszechniania audycji wyborczych, który wynosi w ogólnokrajowych programach 15 godzin w Telewizji Polskiej, w godzinach 17:00–23:00 i 20 godzin w Polskim Radiu, a w regionalnych programach 10 godzin w Telewizji Polskiej i 20 godzin w Polskim Radiu (art. 347 k.w.).
- 121 W wyborach do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego komitet wyborczy ma prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w ogólnokrajowych programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, jeżeli zarejestrował listy kandydatów co najmniej w połowie okręgów w wyborach do wszystkich sejmików województw, w tym przynajmniej jedną listę do każdego sejmiku, oraz regionalnych, jeżeli zarejestrował listę kandydatów co najmniej w jednym okręgu wyborczym. Łączny czas rozpowszechniania audycji wyborczych wynosi: w programach ogólnokrajowych 15 godzin w Telewizji Polskiej i 20 godzin w Polskim Radiu, a w regionalnych 15 godzin w każdym programie Telewizji Polskiej i 20 godzin w każdym programie Polskiego Radia. Wyjątkiem są wybory przedterminowe i wybory do nowych rad, gdzie łączny czas rozpowszechniania audycji wyborczych w odpowiednich programach regionalnych wynosi 3 godziny w Telewizji Polskiej i 4 godziny w Polskim Radiu. Z kolei w wyborach ponownych i uzupełniających prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych nie przysługuje. Ustalenie czasu antenowego dla uprawnionych komitetów wyborczych odbywa się proporcjonalnie do liczby zarejestrowanych list kandydatów w okręgach, na obszarze objętym programem regionalnym, na podstawie informacji okręgowych komisji wyborczych właściwych dla tego obszaru (art. 411 § 1–5 k.w.). Na powyższe ustalenia dotyczące podziału czasu antenowego przysługuje skarga do komisarza wyborczego właściwego ze względu na siedzibę oddziału Telewizji Polskiej lub Polskiego Radia, którą wnosi się w terminie 48 godzin od dokonania ustalenia. Komisarz wyborczy rozpatruje sprawę niezwłocznie i wydaje postanowienie, które nie podlega zaskarżeniu (art. 412 k.w.).
- 122 W przypadku wyborów na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach regionalnych ma tylko ten komitet, który zarejestrował kandydata na wójta. Łączny czas rozpowszechniania audycji wyborczych w programach regionalnych wynosi 2 godziny w każdym programie Telewizji Polskiej i 4 godziny w każdym programie Polskiego Radia. Podział czasu antenowego pomiędzy uprawnione komitety wyborcze jest dokonywany proporcjonalnie do liczby

rozpowszechniania audycji wyborczych, zarówno ogólnymi, odnoszącymi się do wszystkich rodzajów wyborów (art. 117 § 1 k.w.), jak i tymi, które dotyczą konkretnego rodzaju wyborów (art. 252–254 k.w., art. 284 i 285 k.w., art. 326 k.w., art. 347 i 348 k.w.; art. 411 i 412 k.w., art. 491 i 491a k.w.), ustawodawca przyznał w art. 117 § 6 pkt 1–5 k.w. Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej oraz właściwych zarządów publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych oraz właściwych rad programowych, kompetencję do określenia w drodze rozporządzenia czasu przeznaczonego na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji wyborczych w każdym z programów ogólnokrajowych i regionalnych, ramowego podziału czasu tego rozpowszechniania w okresie od 15. dnia przed terminem głosowania do dnia zakończenia kampanii wyborczej, trybu postępowania w sprawach podziału czasu rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych, zakresu rejestracji oraz sposobu przygotowania i emisji audycji wyborczych, z uwzględnieniem typu i rodzaju nośnika zapisu audycji wyborczej oraz sposobu rozpowszechniania informacji o terminach emisji audycji wyborczych (z uwzględnieniem rodzaju przeprowadzanych wyborów oraz konieczności zapewnienia najwyższego standardu technicznego emitowanych audycji wyborczych i informacji o terminach ich emisji)¹²³.

zarejestrowanych kandydatów na wójtów na obszarze objętym regionalnym programem, na podstawie informacji gminnych komisji wyborczych właściwych dla tego obszaru. Warto dodać, że czas audycji wyborczych komitetów wyborczych, o których mowa w § 1, może być na wniosek pełnomocnika wyborczego łączony w tym samym programie regionalnym z czasem audycji wyborczych przysługującym temu samemu komitetowi z tytułu udziału w wyborach do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego. Wniosek w sprawie połączenia czasu audycji wyborczych składa się najpóźniej w 20. dniu przed terminem wyborów dyrektorowi oddziału Telewizji Polskiej lub prezesowi zarządu spółki Polskiego Radia, właściwym dla programu regionalnego, w którym łączne audycje wyborcze mają być rozpowszechniane. W wyborach przedterminowych łączny czas rozpowszechniania audycji wyborczych w programach regionalnych wynosi 30 minut w każdym programie Telewizji Polskiej i 60 minut w każdym programie Polskiego Radia, a dzieli się go równo między wszystkie uprawnione komitety wyborcze (art. 491 k.w.). Na ustalenia dotyczące podziału czasu antenowego przysługuje skarga do komisarza wyborczego właściwego ze względu na siedzibę oddziału Telewizji Polskiej lub Polskiego Radia, którą wnosi się w terminie 48 godzin od dokonania ustalenia. Komisarz wyborczy rozpatruje sprawę niezwłocznie i wydaje postanowienie, które nie podlega zaskarżeniu (art. 491a k.w.).

- 123 Realizując tę kompetencję, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji 12 lipca 2011 r. wydała rozporządzenie w sprawie czasu oraz ramowego podziału czasu przeznaczonego na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji wyborczych, trybu postępowania dotyczącego podziału czasu, zakresu rejestracji oraz sposobu przygotowania i emisji audycji wyborczych w programach publicznej radiofonii i telewizji, w którym doprecyzowała wskazane w powyższych przepisach zasady nieodpłatnego rozpowszechniania audycji. Rozporządzenie zostało podzielone m.in. na pięć działów, a każdy z nich odpowiada jednemu z elementów wskazanych w art. 117 § 6 pkt 1–5 k.w. W dziale drugim (§§ 4–39) rozporządzenia uregulowano czas przeznaczony na rozpowszechnianie audycji wyborczych w programach radiofonii i telewizji oraz ramowy jego podział poprzez doprecyzowanie, ile dokładnie minut przeznaczają się na dany program oraz w jakich godzinach mogą być te programy emitowane (w odniesieniu

Z kolei w art. 119 § 1–6 k.w. określono zasady odpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych. W § 1 tego przepisu ustanowiono, że każdy komitet wyborczy może od dnia przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego do dnia zakończenia kampanii wyborczej rozpowszechniać odpłatnie audycje wyborcze w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych (niezależnie od przysługującego im prawa do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych). Artykuł 119 § 2 i 3 k.w. stanowią, że nadawcy publiczni i niepubliczni rozpowszechniają odpłatnie audycje wyborcze na jednakowych warunkach dla wszystkich komitetów wyborczych. Zgodnie z art. 119 § 4 k.w. wysokość opłat pobieranych za rozpowszechnianie audycji wyborczych nie może przekraczać stawek pobieranych za reklamy i musi być ustalana według cennika obowiązującego w dniu ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów. Ponadto według § 5 tej regulacji do audycji wyborczych rozpowszechnianych nieodpłatnie stosuje się przepisy z ustawy o radiofonii i telewizji dotyczące działalności reklamowej w programach telewizyjnych i radiowych, z tym że czas przeznaczony na rozpowszechnianie audycji nie jest wliczany do dopuszczalnego wymiaru czasu emisji reklam z art. 16 u.r.i.t. I na koniec, według art. 119 § 6 k.w., do audycji wyborczych nie stosuje się przepisów dotyczących terminów dostarczenia audycji wyborczych ani też wymogów w związku z czasem ich trwania określonych w art. 118 k.w.

Należy wskazać, że ustawą nowelizującą z 3 lutego 2011 r. próbowano wprowadzić całkowity zakaz takiego sposobu rozpowszechniania audycji wyborczych, a działanie takie poddać penalizacji jako wykroczenie¹²⁴. Jednakże Trybunał Konstytucyjny uznał w przywołanym już wcześniej wyroku całą nowelizację za niekonstytucyjną z uwagi na niezgodność przepisów z art. 2, art. 54 ust. 1, art. 31

do każdego rodzaju wyborów osobno). W dziale trzecim (§§ 40–57) zawarty został tryb postępowania w sprawach o podział czasu rozpowszechniania audycji wyborczych i doprecyzowano procedurę w sprawie przydzielania czasu antenowego poszczególnym komitetom wyborczym. W dziale czwartym (§§ 58–64) omówiono sposób przygotowania oraz zakres rejestracji i emisji audycji wyborczych, a także typ nośnika zapisu audycji, tzn. szczegółowe kwestie techniczne związane z samymi materiałami audycji wyborczych (np. czas ich trwania). Stanowi to doprecyzowanie ogólnej zasady zawartej w art. 118 § 1 i 2 k.w. W dziale piątym (§ 65 rozporządzenia) określono sposób rozpowszechniania informacji o terminach emisji audycji wyborczych, który stanowi w istocie obowiązek nałożony na nadawców, a polegający na ogłaszaniu (min. dwukrotnie) harmonogramu rozpowszechniania bloków audycji wyborczych i codziennego informowania o terminach rozpowszechniania audycji wyborczych. Zob. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie czasu oraz ramowego podziału czasu przeznaczonego na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji wyborczych, trybu postępowania dotyczącego podziału czasu, zakresu rejestracji oraz sposobu przygotowania i emisji audycji wyborczych w programach publicznej radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2019 r. poz. 632).

Zob. art. 119 w zw. z art. 495 § 5 ustawy z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2011 r. nr 26, poz. 134).

124 Zob. art. 119 w zw. z art. 495 § 5 ustawy nowelizującej.

ust. 3 Konstytucji RP oraz za zgodną z art. 32 Konstytucji RP¹²⁵. Argumentacja, jaką posłużył się Trybunał w celu uzasadnienia niezgodności nowelizacji z art. 54 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jest tożsama z tym, co stwierdził odnośnie do niekonstytucyjności umieszczania plakatów wielkopowierzchniowych. W tym przypadku naruszona została również zasada demokratycznego państwa prawa, a dokładniej wywiedzione z niej: zasada swobodnej rywalizacji sił politycznych w państwie demokratycznym, zasada pewności prawa oraz zasada poprawnej legislacji z uwagi na wprowadzenie zmiany w prawie wyborczym później niż na 6 miesięcy przed zarządzeniem wyborów¹²⁶. Z uwagi na tematykę książki ta kwestia nie będzie przedmiotem szerszego omówienia. Należy jedynie odnieść się do samego rozstrzygnięcia Trybunału w kwestii tego, że zakaz odpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych narusza wolność wypowiedzi podczas kampanii wyborczej. Jak słusznie wskazują K. Skotnicki¹²⁷ i F. Rymarz¹²⁸, zakaz rozpowszechniania płatnych audycji narusza wolność wypowiedzi poprzez niespełnienie testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Prowadziłoby to do pozyskania przez partię rządzącą jednoznacznej przewagi nad partiami opozycyjnymi z uwagi na szerszy dostęp do telewizji i radiofonii publicznej¹²⁹. Każdy komitet wyborczy powinien mieć możliwość odpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych, a kwestię finansową powinny regulować odpowiednie przepisy Kodeksu wyborczego. Z drugiej strony, P. Uziębło postuluje pełne zakazanie odpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych z uwagi na równość szans wyborczych rozumianą jako konieczność zapewnienia ochrony podmiotom dysponującym mniejszymi zasobami finansowymi¹³⁰. Komitety wyborcze dysponujące dużymi zasobami finansowymi stać bowiem na to, by zapłacić za rozpowszechnianie audycji wyborczych, czego nie można powiedzieć o innych podmiotach. Wynika z tego, że dla P. Uziębły zasadę równości szans statusu prawnego uczestników kampanii należy rozumieć jako równość proporcjonalną. Należy zastanowić się, czy zastosowanie równości proporcjonalnej stanowiłoby nieuzasadnioną ingerencję w konstytucyjną wolność wypowiedzi, która w tym kontekście jest wartością nadrzędną¹³¹. Ponadto warto

125 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011/6/61.

126 Zob. uzasadnienie do wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK-A 2011/6/61, s. 57–60.

127 Zob. K. Skotnicki, *Glosa...*, s. 125.

128 Zob. F. Rymarz, *Art. 119*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy...*, s. 295.

129 Według S. Gebethnera zarzuty, że telewizja publiczna jest stronnicza, to nic nowego. W 1966 r. premier Wielkiej Brytanii Harold Wilson bojkotował stację BBC jako wspierającą konserwatystów (S. Gebethner, *Zasady dostępu do radia i telewizji komitetów wyborczych i kandydatów na posłów i senatorów*, [w:] M. Dubińska-Michalewicz, A. Chodyra (red.), *Konferencje i SeminaRIA 11(39)00. Rola mediów w kampanii wyborczej. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001, s. 32).

130 Zob. P. Uziębło, *Kampania wyborcza...*, s. 252–253.

131 Tytułem przykładu można wskazać także pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy Australii w wyroku z 30 września 1992 r. *Australian Capital Television v. Commonwealth*, 177 CLR 106,

dodać, że A. Ławniczak prezentuje całkowicie przeciwne stanowisko niż P. Uziębło i konstatuje, że to właśnie umożliwienie rozpowszechniania płatnych audycji wyborczych wzmacnia „słabsze” i „mniej znane” komitety wyborcze, ponieważ pozwala im na dotarcie do większej liczby wyborców. Stwierdza także, że to właśnie bezpłatny czas antenowy faworyzuje duże ugrupowania polityczne kosztem pozostałych¹³².

Wracając do wcześniej przytoczonych przepisów, z ich brzmienia wynika, że prawo do odpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych przysługuje wszystkim komitetom wyborczym, niezależnie od wymogów stawianych w odniesieniu do audycji nieodpłatnych. W konsekwencji okres rozpowszechniania nieodpłatnego jest dłuższy, a mianowicie trwa tyle, ile agitacja wyborcza podlegająca zakazom z art. 105 § 2 k.w., tzn. od momentu przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego przez właściwy organ do 24 godzin przed dniem głosowania. Ponadto nie ma wymogu co do rejestracji list kandydatów lub samych kandydatów przed rozpoczęciem rozpowszechniania audycji wyborczych. Co więcej, odpłatne rozpowszechnianie audycji może nastąpić także u niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Warto jednak pamiętać, że ustawodawca nie dopuścił całkowitej dowolności w takiej formie agitacyjnej. Przede wszystkim ustalił granice w wysokości opłat pobieranych przez nadawców za rozpowszechnianie audycji w takiej formie, tj. ustalił, że górna granica nie może przekraczać stawek pobieranych za reklamy i musi być ustalana według cennika obowiązującego w dniu ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów. Ponadto sama treść, forma i czas audycji wyborczych rozpowszechnianych odpłatnie mają spełniać wymogi stawiane przez ustawę o radiofonii i telewizji, w szczególności jej art. 16 i 16b, które określają zasady emisji reklam i przekazów handlowych w radiofonii i telewizji.

2.3.4. Debaty wyborcze

Inaczej niż w przypadku omówionych wyżej form agitacji wyborczej ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie do Kodeksu wyborczego definicji debaty wyborczej. Zamiast tego w art. 120 k.w. stwierdził jedynie, że obowiązek ich przeprowadzenia ciąży na Telewizji Polskiej S.A., zaś same debaty mają obejmować przedstawicieli komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu lub w wyborach do Parlamentu Europejskiego (tylko tych komitetów, które zarejestrowały swoje kandydatury we wszystkich okręgach wyborczych) oraz kandydatów w wyborach Prezydenta RP. Ustawodawca przyznał Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji kompetencję określenia w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Zarządu Telewizji Polskiej, szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania debat, czasu

w którym uznano za niezgodne z ideą wolnością wypowiedzi przepisy zakazujące rozpowszechniania płatnych audycji wyborczych. Stwierdzono, że w istocie całkowity zakaz rozpowszechniania płatnych audycji podczas wyborów przez kandydatów zapobiega rozwojowi korupcji, jednakże jest to zbyt drastyczne ograniczenie. Temu zjawisku można inaczej przeciwdziałać, np. wprowadzając limity wydatków na takie formy wypowiedzi kampanijnej.

132 Zob. A. Ławniczak, *Art. 135...*, s. 261–262.

ich trwania, sposobu ich przygotowania i emisji, sposobu upowszechnienia informacji o terminie emisji debat – tak, aby zapewnić poszanowanie zasady równości w prezentowaniu stanowisk i opinii uczestników debaty. W konsekwencji KRRiT wydała dnia 6 lipca 2011 r. rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania debat przez Telewizję Polską Spółkę Akcyjną¹³³. Określa ono m.in. czas trwania takiej debaty – stały i niezależny od rodzaju wyborów, w których debata ma się odbyć. Zgodnie § 3 rozporządzenia II debata wyborcza ma trwać co najmniej 45 minut i być wyraźnie wyodrębniona w programie, rozpoczynać się między godziną 18:00 a 22:00 oraz być wyemitowana w okresie 2 tygodni poprzedzających dzień wyborów. Z kolei § 4–6 rozporządzenia II określają także obowiązki ciążące na Telewizji Polskiej w zakresie szczegółów dotyczących zasad obowiązujących w trakcie debaty (tzn. obowiązek przeprowadzenia co najmniej jednej debaty z przedstawicielami lub kandydatami, przy czym w przypadku dużej liczby kandydatów powinno się przeprowadzić odpowiednią liczbę debat, każda w tej samej formule, obowiązek umożliwienia wzięcia udziału każdemu przedstawicielowi lub kandydatowi w takiej samej liczbie debat, obowiązek zapewnienia tym podmiotom równego czasu na wypowiedź, obowiązek zapewnienia tej samej godziny rozpoczęcia emisji debat z tolerancją 15-minutową, obowiązek poinformowania przedstawicieli lub kandydatów o terminie i tematach debaty co najmniej na 48 godzin przed jej emisją, obowiązek przeprowadzenia debaty wyborczej w studiu bez udziału publiczności, obowiązek zapewnienia, żeby kandydaci lub przedstawiciele uzgodnili między sobą dobór uczestników do debaty wyborczej). Pozostałe przepisy rozporządzenia II zawierają bardziej szczegółowe wymogi, na przykład taki, że niestawienie się uczestnika na debatę powoduje rezygnację z udziału w niej (§ 7 rozporządzenia II), oraz regulują obowiązek emitowania debat w rzeczywistym czasie ich trwania (§ 8 rozporządzenia II) i obowiązek informowania w zapowiedziach programowych o godzinie i dniu emisji debat (§ 9 pkt 1 rozporządzenia II).

2.4. Treść prowadzonej agitacji wyborczej

Podobnie jak w przypadku omówionych wcześniej zasad prowadzenia agitacji wyborczej (np. miejsc, form), w Kodeksie wyborczym nie znajdziemy norm prawnych zezwalających na prowadzenie agitacji wyborczej o określonej treści. Tu również ustawodawca zdecydował się na wskazanie, jakich treści nie należy przedstawiać poprzez działania agitacyjne. Uczynił to nie poprzez ogólną normę zakazującą pewnych przejawów prowadzenia agitacji i związane z tym sankcje karne (por. np. art. 108 k.w. i odpowiadający mu art. 494 k.w., art. 106 k.w. i odpowiadający mu art. 497 k.w., art. 110 k.w. i odpowiadający mu art. 495 k.w.), ale ogólną normę

133 Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania debat przez Telewizję Polską Spółkę Akcyjną (t.j. Dz.U. z 2011 r. nr 146, poz. 878).

zakazującą pewnych przejawów prowadzenia agitacji (ze względu na treść) powiązała z sankcją cywilnoprawną (art. 111 § 1 k.w.). Ponadto ustanowiono specjalną procedurę, a w istocie przepisy szczególne do przepisów ogólnych z Kodeksu postępowania cywilnego¹³⁴, zwane *postępowaniem w trybie wyborczym* lub *ochroną prawną kandydata przed nieprawdziwymi informacjami* (art. 111 § 2–6 k.w.)¹³⁵. Umożliwia ona uprawnionym podmiotom wniesienie do właściwego sądu okręgowego wniosku o wydanie odpowiedniego orzeczenia, w przypadku gdy jakiegokolwiek formy prowadzenia agitacji wyborczej zawierają informacje nieprawdziwe.

Wiele zagranicznych ustawodawstw zawiera zbliżone do polskiej regulacje prawne. Warto wskazać brytyjską ustawę wyborczą – Representation of the People Act 1983¹³⁶, stanowiącą w art. 106 ust. 1, że osoba, która podczas procesu wyborczego rozpowszechnia nieprawdziwą informację dotyczącą przymiotów lub postępowania kandydata, będzie uznana za winną, chyba że wykaze, że miała usprawiedliwione podstawy, by uważać informację za prawdziwą. Warto podkreślić, że przywołana ustawa, w przeciwieństwie do Kodeksu wyborczego, wskazuje wyraźnie odpowiedzialność nie tylko osoby fizycznej, ale także jednostki organizacyjnej lub jej organu („*a person who, or any director of any body or association corporate which*”). Art. 106 ust. 3 tej ustawy doprecyzowuje, że na osobę, która rozpowszechniła tę nieprawdziwą informację, może być nałożony czasowy lub stały nakaz sądowy rozpowszechniania takich informacji lub podobnych informacji w stosunku do tego kandydata. Ponadto, żeby sąd mógł orzec stały nakaz, wymagane jest przeprowadzenie dowodu *prima facie* w zakresie nieprawdziwości informacji¹³⁷. Z kolei art. 91 kanadyjskiej ustawy zabrania jakiegokolwiek podmiotowi głosić fałszywych oświadczeń odnoszących się do charakteru lub zachowania kandydata z intencją wpływu na wynik wyborczy, świadomie lub publicznie¹³⁸. W litewskiej ustawie wyborczej uznano, że zachowanie polegające na rozpowszechnianiu nieprawdziwych informacji na temat kandydatów jest niedozwolone, a osoba, która to czyni, odpowiada na podstawie prawodawstwa krajowego¹³⁹. Podobne regulacje

134 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.).

135 Niektórzy nazywają tę procedurę protestem wyborczym, jednak jest to określenie błędne. Zgodnie z art. 82 w zw. z art. 83 k.w. protest wyborczy to wniosek skierowany do sądu w sprawie ważności samych wyborów, tj. naruszenia przepisów związanych z samym przebiegiem głosowania, ustaleniem wyników głosowania lub wyborów. Ta procedura nie ma związku z postępowaniem w trybie wyborczym, które będzie przedmiotem analizy w podrozdziale (por. także art. 101 i art. 129 Konstytucji RP). Szerzej o protestach wyborczych zob. M.P. Gapski, *Orzecznictwo sądów w sprawach protestów wyborczych w wyborach samorządowych*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj, *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, t. 1, Warszawa 2016, s. 27 i n.

136 Zob. online: www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/106 (dostęp: 30.03.2018).

137 Zob. np. J. Rowbottom, *Lies, Manipulation and Elections – Controlling False Campaign Statements*, „Oxford Journal of Legal Studies” 2012, nr 3, s. 508.

138 Canada Elections Act, online: laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/ (dostęp: 30.03.2018).

139 Republic of Lithuania Law On Elections To The Seimas, online: e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/10831a4018db11e5bfc0854048a4e288?jfwid=tu0odnkk (dostęp: 30.03.2018).

zawierają ustawodawstwa takich państw jak Hiszpania, Macedonia czy Nowa Zelandia¹⁴⁰, natomiast w australijskim prawie wyborczym przepis zakazujący rozpowszechniania nieprawdziwych informacji w kampaniach wyborczych obowiązywał do 2007 r. i został uchylony z uwagi na jego niezgodność z konstytucyjną wolnością wypowiedzi¹⁴¹.

Osobnego omówienia wymaga prawodawstwo Stanów Zjednoczonych, albowiem cechuje je zarówno przyznanie bardzo szerokiego zakresu wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych, jak i wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym. Z całą pewnością można stwierdzić, że zasada ta obowiązuje na szczeblu federalnym, ponieważ w najważniejszych przepisach regulujących kampanię wyborczą nie ma żadnego przepisu sankcjonującego rozpowszechnianie takich informacji¹⁴², choć wiele ustaw stanowych przewiduje przepisy o takiej treści. A.M. Feinberg¹⁴³ wyszczególnia w tym zakresie 20 stanów i zalicza do nich: Alaskę, Kolorado, Florydę, Indianę, Luizjanę, Massachusetts, Minnesotę, Missisipi, Montanę, Nevadę, Nowy Jork, Karolinę Północną, Dakotę Północną, Ohio, Oregon, Tennessee, Utah, Waszyngton, Wirginię Zachodnią oraz Wisconsin¹⁴⁴. Istnieje nawet specjalna nazwa na taki rodzaj regulacji: „prawa fałszywych twierdzeń” (ang. *false statements laws*).

140 Szerzej na temat regulacji prawnej w Macedonii i Hiszpanii, zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 377–379, a w Nowej Zelandii: J. Rowbottom, *Lies...*, s. 508.

141 Zob. np. A. Tworney, *Freedom of Political Communication and Its Constitutional Limits on Electoral Laws*, [w:] J. Tham, B. Costar, G. Orr (red.), *Electoral Democracy: Australian Prospects*, Melbourne 2011, s. 199.

142 Przede wszystkim należy tu wskazać np. Federal Election Campaign Act, Presidential Election Campaign Fund Act, Presidential Primary Matching Payment Account Act, online: transition.fec.gov/law/feca/feca.pdf (dostęp: 30.03.2018). Zob. S. Lieffring, *First Amendment and the Right to Lie: Regulating Knowingly False Campaign Speech After United States v. Alvarez*, „Minnesota Law Review” 2013, nr 13, s. 1056.

143 A.M. Feinberg, *Candidate False Statement Laws and The First Amendment: An Analysis of Constitutional Principles*, online: getd.libs.uga.edu/pdfs/feinberg_amy_m_201505_ma.pdf, s. 23 (dostęp: 30.03.2018).

144 Pozostali przedstawiciele doktryny amerykańskiego prawa wyborczego są w tej kwestii podzieleni. B. Kruze wyróżnia 17 stanów – Alaskę, Kolorado, Florydę, Luizjanę, Massachusetts, Minnesotę, Missisipi, Montanę, Nevadę, Karolinę Północną, Dakotę Północną, Ohio, Oregon, Tennessee, Utah, Wirginię Zachodnią oraz Wisconsin (zob. B. Kruze, *The Truth in Masquerade: Regulating False Ballot Proposition Ads through State Anti-False Speech Statutes*, „California Law Review” 2001, nr 1, s. 129). Z kolei M. Nese i B. Mancil również wyróżniają 17 stanów, ale zamiast Nevady włączają Michigan; zob. online: www.ifs.org/2014/07/17/state-false-statement-laws-should-the-government-act-as-the-truth-police/ (dostęp: 30.03.2018). Z kolei M. Listes i W. Underhill wymieniają 27 stanów: Alabamę, Arizone, Kalifornię, Kolorado, Florydę, Hawaje, Indianę, Kentucky, Luizjanę, Massachusetts, Michigan, Minnesotę, Missisipi, Montanę, New Hampshire, New Jersey, Północną Karolinę, Północną Dakotę, Ohio, Oregon, Tennessee, Teksas, Utah, Wirginię, Waszyngton, Wirginię Zachodnią, Wisconsin; zob. M. Listes, W. Underhill, *Campaign Fair Practice Laws (Is There a Right to Lie?)*, online: www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/campaign-fair-practice-laws-is-there-a-right-to-lie.aspx (dostęp: 30.03.2018). W książce autor przychylił się do listy stanów zaproponowanej przez A.M. Feinberg.

Wracając na grunt ustawodawstwa krajowego, należy stwierdzić, że zgodnie z brzmieniem art. 111 § 1 k.w., „jeżeli rozpowszechniane, w tym również w prasie, materiały wyborcze, w szczególności plakaty, ulotki i hasła, a także wypowiedzi lub inne formy prowadzonej agitacji wyborczej, zawierają informacje nieprawdziwe, kandydat lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wnioski o wydanie orzeczenia: zakazu rozpowszechniania takich informacji, przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje, nakazania sprostowania takich informacji, nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste, nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone, nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 100 000 zł na rzecz organizacji pożytku publicznego”.

Z treści regulacji wynika, że roszczenie to powinno być oparte na dwóch przesłankach materialnych i jednej procesowej: rozpowszechniane informacje muszą być formą prowadzonej agitacji wyborczej, muszą być nieprawdziwe, a legitymację procesową do wystąpienia z wnioskiem ma tylko kandydat lub pełnomocnik zainteresowanego komitetu wyborczego.

2.4.1. Rozpowszechnianie informacji w formie agitacji wyborczej

Odnosząc się do pierwszej przesłanki, należy zauważyć, że można ją rozumieć w sposób dwojaki. Po pierwsze, chodzi o rozpowszechnianie informacji w formie, w jakiej można prowadzić agitację wyborczą (np. poprzez materiał wyborczy). Po drugie, informacja powinna stanowić agitację wyborczą.

Jak już wcześniej wspomniano, w Kodeksie wyborczym katalog form prowadzenia kampanii wyborczych został zrównany z katalogiem form prowadzenia agitacji wyborczej. Powyższa teza, choć wynika z innych norm prawnych, znajduje potwierdzenie w treści art. 111 § 1 k.w. Ponadto, według komentowanego przepisu, materiały wyborcze, a w szczególności plakaty, ulotki i hasła oraz wypowiedzi, to formy prowadzenia agitacji wyborczej. Dodatkowo, zgodnie z art. 109 § 1 k.w., materiałem wyborczym jest każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami. Z tego więc wynika, że materiały wyborcze to jedynie zbiorcza nazwa pewnych form wypowiedzi w kampanii wyborczej, i to tylko takich, które pochodzą od komitetu wyborczego, są utrwalone i upublicznione. Do takich materiałów wyborczych można zaliczyć m.in. plakaty i hasła wyborcze (art. 110 k.w.), ulotki wyborcze (art. 132 § 5 k.w.) czy audycje wyborcze (art. 117 k.w.). Z drugiej strony, nie można do nich zaliczyć materiałów, które albo nie pochodzą od komitetu wyborczego (np. plakaty tworzone przez wyborców mających prawo do prowadzenia agitacji wyborczej), albo takich, które nie są utrwalone, choćby były nawet upublicznione (np. zgromadzenia, pochody, manifestacje – art. 107 k.w., loterie fantowe, gry losowe czy konkursy – art. 108 § 4 k.w.). Tym samym materiały wyborcze są zasadniczym przykładem formy prowadzenia agitacji wyborczych z art. 111 § 1 k.w., ale niejedynym. Można do nich zaliczyć treści prezentowane w mediach społecznościowych, wypowiedzi w prasie, radiu, telewizji, wiece wyborcze, a także

kodeksowe formy agitacji wyborczej niebędące materiałami wyborczymi (np. organizację loterii fantowych, gier losowych i konkursów). Jeśli chodzi o warunek uznania rozpowszechniania informacji za agitację wyborczą, zostanie on spełniony, gdy to rozpowszechnianie będzie miało cechy agitacji wyborczej w rozumieniu art. 105 § 1 k.w., tzn. będzie się odbywało publicznie oraz nakłaniało lub zachęcało do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego¹⁴⁵.

Podsumowując, pierwsza przesłanka z art. 111 § 1 k.w. składa się, w ocenie autora, z dwóch „podprzesłanek”, tj. rozpowszechnianie informacji musi następować w formie agitacji wyborczej, a sama informacja musi stanowić agitację wyborczą. Wobec szerokiego katalogu form prowadzenia agitacji wyborczej oznacza to, że w praktyce konieczne jest spełnienie tylko drugiego z tych warunków.

Analiza orzecznictwa sądowego w zakresie pierwszej przesłanki pozwala stwierdzić, że w większości przypadków obie podprzesłanki uznaje się za spełnione łącznie, gdy dana informacja została rozpowszechniona przez materiał wyborczy w rozumieniu art. 109 § 1 k.w. Tytułem przykładu można wskazać m.in. postanowienie Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z 12 listopada 2014 r., I Ns 138/14, odnoszące się do audycji wyborczej¹⁴⁶, postanowienie Sądu Okręgowego w Słupsku z 4 listopada 2014 r., I Ns 206/14¹⁴⁷ oraz postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z 22 października 2018 r., I Ns 33/18¹⁴⁸, odnoszące się do ulotki wyborczej, postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z 26 października 2018 r., I Ns 41/18, odnoszące się do wiecu wyborczego¹⁴⁹, czy postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 11 października 2012 r., I ACz 1877/12, odnoszące się do plakatu wyborczego¹⁵⁰. Wynika to z faktu, że materiał wyborczy to specyficzna forma wypowiedzi, charakterystyczna tylko dla wyborów, a jego ideę stanowi bycie częścią kampanii. Jest on uwarunkowany konkretnymi przesłankami formalnymi, to znaczy musi pochodzić od komitetu wyborczego, musi być upubliczniony i utrwalony, musi mieć związek z zarządzonymi wyborami (art. 109 § 1 k.w.), musi zawierać wyraźne oznaczenie komitetu wyborczego, od którego pochodzi (art. 109 § 2 k.w.), oraz podlega ochronie prawnej (art. 109 § 3 k.w.).

O wiele bardziej problematyczną kwestią w orzecznictwie jest ustalenie, czy jakaś forma wypowiedzi agitacyjnej, która nie jest jednocześnie materiałem wyborczym, stanowi przejaw realizacji agitacji wyborczej. Sądy w tej kwestii dokonują analizy przede wszystkim stanu faktycznego i wszystkich okoliczności składających się na proces wypowiedzi.

W wielu orzeczeniach stwierdza się, że wypowiedź uczestnika postępowania nie stanowi agitacji wyborczej.

145 Więcej na temat agitacji wyborczej na początku rozdziału.

146 LEX nr 1844877.

147 LEX nr 1847037.

148 LEX nr 2571512.

149 LEX nr 2571508.

150 LEX nr 1238585.

Na przykład w postanowieniu z 17 października 2014 r., I Ns 255/14¹⁵¹, Sąd Okręgowy w Toruniu uznał, że artykuł opublikowany na blogu dziennikarza A.P. nie może być uznany za agitację wyborczą z uwagi na samą jego treść. A.P. napisał o kandydacie w wyborach samorządowych (obecnym wiceprezydencie) następująco: „Z.R.Z., wiceprezydent, który nie ma w życiu zbyt wiele do powiedzenia (do pokazania ma tylko klatę...), wygrał preelekcyjną gierkę. A – jak wiadomo – jego żona, jest rodziną posła G.” Sąd uzasadnił to tym, że w artykule autor nie wskazuje, na kogo wyborcy mają oddać swój głos. Dalej w treści uzasadnienia zaznaczył, że „Twierdzenie, że tekst spełnia wymogi agitacji wyborczej, jest jego nadinterpretacją. Nie każdy artykuł ukazujący się w okresie kampanii wyborczej, a dotyczący funkcjonowania partii politycznych czy działań polityków, ma charakter agitacji wyborczej. Przyjęcie przeciwnego stanowiska prowadziłoby do wniosku, że w czasie kampanii wyborczej nie mogą ukazywać się w prasie, radiu, telewizji czy Internecie jakiegokolwiek teksty dotyczące działalności partii politycznych i ich członków. Mogłyby one przecież być odczytane jako pozytywne lub negatywne dla określonego ugrupowania, a więc mające określony «wydźwięk» dla wyborców”.

Sąd Okręgowy w Lublinie postanowieniem z 13 października 2014 r., I Ns 300/14¹⁵², stwierdził, że kilka artykułów wzajemnie polemicznych, opublikowanych w prasie, autorstwa kandydatów w nadchodzących wyborach samorządowych, dotyczyło nie kwestii kampanii wyborczej i agitacji wyborczej, ale konfliktu o podłożu personalnym, a to z uwagi na fakt, że uczestnicy postępowania byli kolegami z jednej klasy.

Według stanu faktycznego postanowienia Sądu Okręgowego w Świdnicy z 22 października 2014 r., I Ns 261/14¹⁵³, ukazał się artykuł, w którym zamieszczono nazwiska kandydatów na radnych, m.in. do Rady Miejskiej w N. w 21 okręgach wyborczych, niezgodnie ze zgłoszeniami dokonanyymi uprzednio w Miejskiej Komisji Wyborczej. Sąd stwierdził, że ze sformułowań zawartych w kwestionowanym artykule nie można wnioskować, aby zamiarem uczestnika postępowania było dokonywanie agitacji wyborczej. Sama okoliczność pominięcia niektórych nazwisk kandydatów nie decyduje jeszcze o agitowaniu w trakcie wyborów. Z artykułu nie wynika, że dany podmiot nakłania lub zachęca do głosowania w określony sposób lub na kandydata określonego komitetu wyborczego.

Sąd Okręgowy w Olsztynie, w postanowieniu z dnia 7 listopada 2014 r., I Ns 256/14¹⁵⁴, uznał, że wpis J.B. (kandydata na burmistrza miasta G. w nadchodzących wyborach) na portalu Facebook informujący o tym, że J.B. jest obecnie burmistrzem miasta G., nie może być uznany za wypowiedź będącą agitacją wyborczą. Uzasadnił to tym, że portal Facebook ani zawarte tam informacje nie wskazują, że J.B. kandyduje w nich na jakiegokolwiek stanowisko, nie zachęcają i nie zniechęcają

151 LEX nr 184747.

152 LEX nr 1845594.

153 LEX nr 1847284.

154 LEX nr 1846148.

do głosowania na jakiegokolwiek kandydata z jakiegokolwiek komitetu, a nadto nie propagują żadnego zachowania w związku z tymi wyborami.

Natomiast w postanowieniu z 26 września 2014 r., I ACz 1860/14¹⁵⁵, Sąd Apelacyjny w Krakowie uznał, że wypowiedzi publikowane na portalu G. o kandydacie na burmistrza miasta, a zarzucające mu liczne kłamstwa w pismach urzędowych, prześladowania osób w gminie, niegospodarność, wydawanie decyzji administracyjnych z rażącym naruszeniem prawa, ukrywanie informacji publicznych, skrajnie aroganckie zachowania, działania w „układzie”, wyrządzenie krzywdy urzędnikowi T.K. itp., zostały uznane za zachowania niewypełniające znamion agitacji wyborczej. Sąd Apelacyjny zmienił w całości orzeczenie Sądu I instancji i uznał, że „agitacja wyborcza jest przede wszystkim działalnością propagandową, przedsięwzięta w celu zjednania wyborców dla poparcia określonych poglądów idei i haseł głoszonych przez komitet wyborczy lub kandydata [...]. W kontekście powyższego uznanie przez Sąd Okręgowy, jakoby przedstawione przez wnioskodawcę materiały dyskredytujące wnioskodawcę jako kandydata na stanowisko burmistrza mogły być uznane za służące do agitacji wyborczej, z zasady ich charakteru, jest nieprawidłowe [...] nie sposób twierdzić, że wszelkie wypowiedzi na temat osoby kandydującej, tylko z uwagi na fakt trwania kampanii, uzyskują przymiot materiału wyborczego [...] wymienione publikacje autorstwa uczestnika na temat wnioskodawcy, jakkolwiek zostały opublikowane w okresie kampanii wyborczej, to jednak stanowiły kontynuację krytycznych poglądów na temat działalności wnioskodawcy jako burmistrza”.

Z kolei w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 6 września 2012 r., I ACz 1253/12¹⁵⁶, uznano, że felieton, w którym zarzucono kandydatowi na senatora J.G., że służył jako podoficer w oddziałach Milicji Obywatelskiej, nie jest informacją agitacyjną. Sąd rozpoznający sprawę w II instancji uznał, że nie sposób skonstatować, że wszelkie wypowiedzi na temat kandydata tylko z uwagi na fakt, że trwa kampania wyborcza, uzyskują formę agitacji wyborczej. Uznał, że sporna publikacja nie nawiązuje do kampanii wyborczej, nie odwołuje się do kandydowania wnioskodawcy w wyborach i tym samym „nie zawiera także elementów agitacji wyborczej”.

Ponadto Sąd Apelacyjny w Łodzi w postanowieniu z 23 października 2015 r., I ACz 1972/15¹⁵⁷, wyraził pogląd, że warunkiem dochodzenia roszczeń w trybie wyborczym jest rozpowszechnienie nieprawdziwych informacji za pomocą materiałów wyborczych, które zgodnie z treścią przywołanego przepisu muszą stanowić formę agitacji wyborczej. Jednakże, na gruncie art. 111 k.w., ingerencji wymagają tylko takie informacje, które odnoszą się do programu wyborczego bądź do osoby kandydata, oraz te, które mogą mieć wpływ na wynik wyborów.

155 LEX nr 1630560.

156 LEX nr 1216305.

157 LEX nr 2041850.

Sąd Okręgowy w Krakowie w postanowieniu z 11 października 2019 r., I Ns 41/19¹⁵⁸, skonstatował wyraźnie, że jednorazowe opublikowanie przez uczestnika wypowiedzi na własnej stronie na portalu Facebook nie ma charakteru agitacji wyborczej ze względu na jednorazowość czynności, miejsce publikacji, treść postu.

Z kolei postanowieniem Sądu Okręgowego w Krakowie z 22 października 2018 r., I Ns 37/18¹⁵⁹, oddalono wniosek z art. 111 k.w., ponieważ wypowiedzi zawarte w publikowanym artykule nie pochodziły od podmiotu uprawnionego do prowadzenia kampanii wyborczej (agitacji wyborczej).

Z drugiej strony, wiele orzeczeń cechuje rozstrzygnięcie przeciwne, tzn. uznające formułowane wypowiedzi za agitację wyborczą.

Sąd Apelacyjny w Rzeszowie w postanowieniu z 28 października 2014 r., I ACz 913/14¹⁶⁰, uznał, że „pojęcie agitacji wyborczej obejmuje także wypowiedzi lub inne formy prowadzonej agitacji wyborczej, a więc materiały, które nie muszą pochodzić od komitetu wyborczego. Chodzi o to, aby wypowiedź była publiczna i pozostawała w związku z kampanią wyborczą w takim ujęciu, jak przewiduje to przepis art. 105 § 1 Kodeksu wyborczego. Nie wyłącza zatem uczestnika spod rygorów omawianej regulacji prawnej fakt, iż nie należy on do żadnej partii politycznej ani też nie jest formalnie związany z jakimkolwiek komitetem wyborczym”.

Ponadto Sąd Apelacyjny w Rzeszowie w postanowieniu z 7 września 2013 r., I ACz 775/13¹⁶¹, stwierdził, że emisja w radiu zapowiedzi mającego ukazać się artykułu o tytule *Kandydat na prawicowego senatora K.Z. był członkiem Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Czytaj w piątkowej gazecie!* stanowi rozpowszechnianie informacji w formie agitacji wyborczej. Według Sądu zapowiedź ta miała charakter publiczny, została utrwalona w formie audycji radiowej i miała bezpośredni związek z wyborami, tzn. jej celem było między innymi wpłynięcie na wynik głosowania. Mimo że wnioskodawca miał kontrkandydatów odwołujących się do zasadniczo wspólnego elektoratu, ogólnie określanego jako prawicowy, to podanie do publikacji na jeden dzień przed zakończeniem kampanii wyborczej wiadomości, że wnioskodawca w przeszłości należał do PZPR, dyskredytowało wnioskodawcę w oczach tego elektoratu i tym samym zwiększało szanse wyborcze konkurentów.

Według postanowienia Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z 6 listopada 2014 r., I Ns 136/14¹⁶², wypowiedź o treści: „Dyrektor Ośrodka Sportu i Rekreacji zatrudnił syna pani radnej tylko po to, żeby ją manipulować”, adresowana do kandydata na burmistrza w nadchodzących wyborach, może być uznana za agitację wyborczą. Sąd rozpoznający sprawę stwierdził, że przesłanka z art. 111 § 1 k.w.

158 LEX nr 2732967.

159 LEX nr 2571502.

160 LEX nr 1602989.

161 LEX nr 1366132. Podobny pogląd wyraził ten sam Sąd w postanowieniu z 19 lutego 2016 r., I ACz 329/16, LEX nr 2041851.

162 LEX nr 2139977.

jest spełniona, ponieważ wypowiedź ta miała związek z zarządzonymi wyborami samorządowymi i była skierowana do wyborców w celu dokonania wyboru właściwego kandydata na burmistrza.

Sąd Okręgowy w Świdnicy postanowieniem z 7 listopada 2014 r., I Ns 276/14¹⁶³, uznał, że artykuł opublikowany w gazecie i zarzucający obecnemu wójtowi, że to nie on wprowadził do budżetu gminy inwestycję w sprawie świetlic, stanowi wypowiedź uczestnika postępowania noszącą cechy agitacji wyborczej, bowiem został opublikowany w dziale zatytułowanym *Wybory*, a nadto obaj uczestnicy postępowania są kandydatami na wójta gminy w kolejnych wyborach samorządowych. Deprecjonowanie pozycji wnioskodawcy przez uczestnika wskazujące na niewłaściwe zachowanie dotychczasowego wójta mogło, w ocenie Sądu, rzutować na możliwość oddania na niego głosów przez potencjalnych wyborców.

Sąd Okręgowy w Warszawie w postanowieniu z 19 października 2015 r., XXIV Ns 68/15¹⁶⁴, przyjął, że wypowiedź ma charakter agitacji wyborczej, jeżeli została opublikowana na oficjalnym profilu kandydata do Sejmu w wyborach parlamentarnych. Jeszcze dobitniej stwierdził ten sam Sąd w postanowieniu z 30.03.2015 r., VI Ns 15/15¹⁶⁵, że „Emisja programu miała miejsce w trakcie kampanii wyborczej [...] wypowiedź uczestnika miała ewidentnie charakter negatywnej agitacji wyborczej”.

Dodatkowo Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z 28 kwietnia 2015 r., II Ns 18/15¹⁶⁶, uznał za wypowiedź mającą charakter agitacyjny artykuł, w którym kandydat w wyborach na Prezydenta RP odnosi się krytycznie do mającego nadejść wydarzenia w postaci przejazdu motocyklistów z Rosji przez Polskę. W ocenie tego Sądu świadczy to o prezentacji poglądów kandydata i tym samym jest to powiązane z wyborami i ma wpływ na wynik głosowania.

Natomiast Sąd Okręgowy w Sieradzu w postanowieniu z 29 października 2018 r., I Ns 248/18¹⁶⁷, uznał, że zamieszczona informacja na portalu Facebook *Oto lista profesji, w których może znaleźć swoje miejsce po wyborach K.R. z załączonym zdjęciem kłowna* stanowi formę agitacji wyborczej. Sąd argumentował swoją tezę jedynie stwierdzeniem, że wpis ukazał się w czasie trwającej kampanii wyborczej, w której wnioskodawca (K.R.) bierze udział jako kandydat w wyborach samorządowych.

Ten sam Sąd w postanowieniu z 19 października 2018 r., I Ns 239/18¹⁶⁸, również skonstatował, że dyspozycją art. 111 § 1 ustawy objęte są nie tylko „materiały wyborcze”, ale także „wypowiedzi lub inne formy prowadzonej agitacji wyborczej”. W tym ostatnim pojęciu mieszczą się także materiały prasowe, i nie muszą one

163 LEX nr 1847285.

164 LEX nr 2124232.

165 LEX nr 2089055.

166 LEX nr 2089051.

167 LEX nr 2572236.

168 LEX nr 2572229.

pochodzić od komitetu wyborczego. Ich autorem może być osoba niezwiązana z wyborami. Kwestią podstawową udzielenia ochrony w trybie opisywanego artykułu jest spełnienie przesłanki nieprawdziwości informacji, zawartej w przedmiotowej wypowiedzi.

Z kolei Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim w postanowieniu z 27 września 2018 r., I Ns 151/18¹⁶⁹, uznał, że wypowiedź zamieszczona na Facebooku przez dziennikarza niebędącego kandydatem w wyborach samorządowych ma charakter agitacji wyborczej, gdyż jej treść, forma i miejsce publikacji wskazują na to, iż ma ona służyć publicznemu nakłanianiu lub zniechęcaniu do głosowania w określony sposób.

Analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że wykształciły się dwa poglądy na interpretowanie wypowiedzi dokonywanych w czasie kampanii wyborczej w kontekście agitacji wyborczej w rozumieniu art. 111 k.w.

Pierwszy z nich interpretuje to pojęcie bardzo rygorystycznie, a więc za agitację wyborczą nie uznaje każdej wypowiedzi formułowanej podczas kampanii wyborczej, choćby dotyczyła tematów politycznych czy nawet kandydatów w wyborach, a jedynie taką, która odwołuje się wprost do nadchodzących wyborów albo dotyczy wymiany zdań tylko między kandydatami albo nawet wypowiedzi występujących wyłącznie w formie materiałów wyborczych w rozumieniu przepisów art. 109 k.w.

Z kolei drugie, liberalne stanowisko, odznacza się tym, że każda wypowiedź sformułowana podczas kampanii wyborczej nawiązująca nawet pośrednio do nadchodzących wyborów lub dotycząca tematów politycznych będzie uznana za rozpowszechnianie agitacji wyborczej.

Trzeba zaznaczyć, że powyższy dualizm istnieje niezależnie od rozstrzygnięcia w sprawie, ponieważ stwierdzenie, że wypowiedź uczestnika postępowania ma cechy agitacji wyborczej, nie zawsze skutkuje uwzględnieniem roszczenia z art. 111 k.w., i odwrotnie. Do takiego rozstrzygnięcia wymagane jest spełnienie wszystkich przesłanek, a nie tylko jednej z nich. Oczywiście na podstawie analizy orzecznictwa można poprzestać na lakonicznej konstatacji, że rozstrzygnięcie, czy zachowanie uczestnika stanowiło agitację wyborczą, wymaga każdorazowo oceny stanu faktycznego. Z powyższym stanowiskiem należy się co do zasady zgodzić, ale warto też przedstawić pogląd bardziej jednoznaczny, zwłaszcza że prześledzenie orzecznictwa pozwala dostrzec wyraźną odmienną teoretycznoprawnych zaopatrywań sądów powszechnych na wypowiedzi formułowane podczas kampanii. Nie są to judykaty jednostkowe. Na przykład w omawianym postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Krakowie¹⁷⁰ wypowiedź skierowana do kandydata na senatora, mówiąca o tym, że służył w Milicji Obywatelskiej, nie została uznana za agitację wyborczą, ponieważ bezpośrednio do niej nie nawiązywała oraz nie odwoływała się do samego faktu kandydowania wnioskodawcy. Z kolei Sąd Apelacyjny

169 LEX nr 2571035.

170 Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 26 września 2014 r., I Cz 1860/14, LEX nr 1630560.

w Rzeszowie¹⁷¹, który orzekł w oparciu o podobny stan faktyczny (radiowa reklama kolejnego wydania tygodnika, w którym tematem numeru miała być informacja, że kandydat w wyborach był członkiem PZPR), uznał zupełnie odmiennie, że taka wypowiedź ma związek z kampanią wyborczą, ponieważ dyskredytowała wnioskodawcę jako kandydata i zwiększała szanse jego kontrkandydatów. Choćby te dwa przykłady pokazują, jak z dość podobnego stanu faktycznego można wysnuć różne wnioski na temat uznania bądź nieuznania wypowiedzi za agitację wyborczą.

W ocenie autora monografii należy co do zasady przychylić się do stanowiska drugiego.

Po pierwsze, wynika to z samej definicji agitacji wyborczej, która oparta została na pojemnych sformułowaniach, takich jak analizowane w pierwszym podrozdziale „nakłanianie lub zachęcanie do głosowania”. Po drugie, takie szerokie rozumienie agitacji wyborczej zgodne jest z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jak wskazano w poprzednim rozdziale, wypowiedzi w sprawach politycznych definiuje się bardzo szeroko, właściwie nie odróżniając ich od szerszej kategorii – wypowiedzi w sprawach publicznych¹⁷². Wypowiedzi w sprawach publicznych i politycznych traktuje się tożsamo, a rozróżnienie ich ma właściwości systematyzujące. W odniesieniu do kampanii wyborczej Trybunał jednoznacznie stwierdził, że za wypowiedź w sprawach publicznych należy uznać każdą wypowiedź mającą związek z wyborami, która jest rozpowszechniana w kampanii wyborczej, chyba że zostanie wykazane, że była ona pozbawiona publicznego znaczenia¹⁷³.

Tym samym za agitację wyborczą, w rozumieniu art. 111 k.w. w zw. z art. 105 § 1 k.w. można uznać każdą wypowiedź publicznie i bezpośrednio nakłaniającą lub zachęcającą do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego, ale także wypowiedź w sprawach mających publiczne znaczenie, która niebezpośrednio nakłania lub zachęca do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego.

171 Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 7 września 2013 r., I ACz 775/13, LEX nr 1366132.

172 W sprawach dotychczas rozstrzygniętych przez ETPCz za wypowiedź mającą znaczenie publiczne zostały uznane wypowiedzi o treści dotyczącej m.in.: korupcji władz, reformy służby zdrowia, nieprawidłowości podczas wyborów, zarządzania przez państwo lotnictwem cywilnym, istotnych wydarzeń historycznych, związków zawodowych, skazania lokalnego polityka, nadużyć popełnionych przez byłego urzędnika państwowego, zarządzania telewizją publiczną, rasizmu, każdej wypowiedzi mającej związek z wyborami rozpowszechnianej podczas kampanii wyborczej, polityki mieszkaniowej państwa, brutalności policji, związku polityki i biznesu (zob. szerzej I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010, s. 190–199).

173 Zob. wyrok ETPCz z dnia 9 grudnia 2007 r., w sprawie *Kwiecień przeciwko Polsce*, skarga nr 51744/99.

2.4.2. Rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji

Jeżeli chodzi o drugą przesłankę roszczenia z art. 111 k.w., należy przede wszystkim zaznaczyć, że zostanie ona spełniona, jeśli formy agitacji wyborczej będą zawierały informacje nieprawdziwe, czyli takie, którym można przypisać cechy prawdziwości w sensie obiektywnym (da się ją ocenić poprzez kryterium prawdy-falszu). Tym samym przesłanka ta wiąże się z zaprezentowanym w pierwszym rozdziale podziałem wypowiedzi ze względu na treść, tj. na wypowiedzi wartościujące (zwane także ocennymi) oraz na wypowiedzi o faktach. Jak podkreślano, wspomniane kryterium prawdy albo fałszu będzie miało zastosowanie tylko dla tego drugiego rodzaju wypowiedzi. Taka interpretacja tej przesłanki dominuje obecnie w doktrynie¹⁷⁴ oraz w orzecznictwie¹⁷⁵.

Niemniej jednak w doktrynie wykształcił się również mniejszościowy pogląd przeciwny, zgodnie z którym roszczenie z art. 111 k.w. służy także ochronie dóbr osobistych oraz ochronie przed negatywnymi odczuciami uczestników kampanii wyborczej. Dlatego też informacje nieprawdziwe z art. 111 § 1 k.w. należy rozumieć bardzo szeroko, nie tylko w kryteriach prawdy i fałszu, ale także w związku z naruszeniem dóbr osobistych adresata wypowiedzi, tzn. ochroną należy też objąć wypowiedzi o charakterze ocennym, które naruszają negatywne odczucia uczestników kampanii wyborczej. Ponadto, zgodnie z tym stanowiskiem, prymat nad literalną wykładnią pojęcia informacji nieprawdziwych powinna mieć wykładnia celowościowa, a to dlatego, że dochodzone roszczenie z naruszenia dóbr osobistych z Kodeksu cywilnego jest znacznie rozciągnięte w czasie i sprawa jest prawomocnie zakończona dopiero długo po okresie kampanii wyborczej. Z uwagi na wymóg szybkiego rozstrzygnięcia postępowania w trybie wyborczym naruszenie dóbr osobistych powinno być włączone w dyspozycję art. 111 k.w.¹⁷⁶

174 Zob. m.in.: J. Sobczak, *Wolność słowa...*, s. 172; A. Rakowska, *Udział zawodowego pełnomocnika w postępowaniu „w trybie wyborczym” po wejściu w życie kodeksu wyborczego*, „Palestra” 2011, nr 9–10, s. 14–16; D. Ossowska-Salamonowicz, *Granice swobody wyrażania opinii w kampanii wyborczej*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feji-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy...*, s. 289–291; Z. Drożdżewski, *Ochrona prawdziwości danych i informacji oraz dóbr osobistych w trakcie kampanii wyborczej i referendalnej. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 12, s. 86–87; A. Biłgorajski, *Prawda jako granica wolności wypowiedzi na gruncie polskiego systemu prawa. Wybrane zagadnienia*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 2010, nr 13, s. 99–100; A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 385–398.

175 Por. m.in. następujące orzeczenia: postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 6 maja 2015 r., XXV Ns 48/15, LEX nr 2124645; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 7 listopada 2002 r., I ACz 1956/02, OSA 2003/10/47.

176 Do tego poglądu przychylają się m.in.: P. Klecha, *Postępowanie sądowe w ustawach wyborczych (Zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 8, s. 77–78; T. Dominczyk, *Cywilna ochrona dóbr osobistych uczestników procesu wyborczego*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego RP*, Warszawa 2005, s. 83 i n.; L. Szot, *Prawna ochrona dóbr osobistych kandydata w wyborach parlamentarnych (ochrona wizerunku)*, [w:] T. Sasińska-Klas (red.), *Media w wyborach. Kampanie wyborcze. Media w polityce*, Toruń 2007, s. 114; M. Kolański, *Ochrona dóbr osobistych w prawie wyborczym*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 36–37; tenże, *Zasady ochrony dóbr osobistych w prawie wyborczym po*

W książce autor opowiada się zdecydowanie za poglądem większościowym, popierającym literalne rozumienie informacji nieprawdziwych z art. 111 § 1 k.w.

Po pierwsze, co do zasady w interpretacji treści aktów prawnych pierwszeństwo ma zawsze wykładnia językowa, podczas gdy wykładnia systemowa czy funkcjonalna mają charakter subsydiarny. Odstępstwo od wykładni leksykalnej dopuszcza się tylko wtedy, gdy wyłączenie jej zastosowanie prowadziłoby do rażąco niesprawiedliwych i irracjonalnych wniosków¹⁷⁷.

Po drugie, wcześniejsze akty prawa wyborczego również posługiwały się pojęciem informacji nieprawdziwych i nie obejmowały ochroną innych informacji, np. naruszających dobra osobiste, co świadczy o konsekwencji ustawodawcy w tym zakresie.

Po trzecie, kwestia ochrony dóbr osobistych została już wprowadzona do Kodeksu cywilnego i, jak wskazano w poprzednim rozdziale, jest ona oparta na bardzo szeroko określonych przesłankach i może być realizowana w każdym kontekście, również podczas kampanii wyborczych.

Po czwarte, kolejne ograniczenie co do zasady wszelkich typów wypowiedzi (tak ocennych, jak i o faktach) stanowiłoby niedopuszczalne ograniczenie konstytucyjnej wolności wypowiedzi i mogłoby rodzić wątpliwości co do zgodności z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, a także z ogólnymi standardami międzynarodowego prawa człowieka w zakresie przyznawania szerokich granic wolności wypowiedzi, w tym w kontekście wypowiedzi obraźliwych, szokujących i krytycznych.

Po piąte, dobra osobiste rozpoznawane są w trybie postępowania procesowego, a roszczenie z art. 111 § 1 k.w. w trybie postępowania nieprocesowego. Wybranie tego typu postępowania przez ustawodawcę dla rozpoznawania któregoś typu spraw musi być zawsze odpowiednio uzasadnione. W polskim postępowaniu rozpoznawczym dominuje postępowanie procesowe¹⁷⁸.

W konsekwencji należy opowiedzieć się jednoznacznie za literalnym znaczeniem terminu *informacje nieprawdziwe*. Na marginesie rozważań należy zaznaczyć, iż w literaturze przedmiotu w stosunkowo nowych publikacjach przy okazji omawiania wspomnianej regulacji nadal stosowana jest terminologia związana z dobrami osobistymi, mimo że jednocześnie ci autorzy nie podzielają poglądu, że art. 111 k.w. chroni dobra osobiste uczestników kampanii¹⁷⁹. Wynika to m.in.

weryfikacji w kampaniach 2005 i 2006 roku – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, [w:] A. Sokala, Z. Witkowski (red.), *Przemiany prawa wyborczego. Doświadczenia nowych demokracji: Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainińska, Rzeczpospolita Polska*, Bydgoszcz 2007, s. 152; Postanowienie Sądu Wojewódzkiego w Poznaniu – Ośrodek Zamiejscowy w Pile z 26 sierpnia 1993 r., Z Nc 43/49, [w:] B. Gawlik (red.), *Dobra osobiste. Zbiór orzeczeń Sądu Apelacyjnego w Krakowie*, Zakamycze 1999, s. 77.

177 Por. wyrok Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2015 r., II CSK 518/14, LEX nr 1754050.

178 Szerzej na ten temat w dalszej części podrödziału.

179 Zob. m.in.: M. Jankowska, *Ochrona dóbr osobistych kandydatów w trakcie trwania kampanii wyborczej – uwagi praktyczne*, „Monitor Prawniczy” 2015, nr 17, Legalis/el. 2017; K. Drozdowicz, *Przeprosiny za naruszenie dóbr osobistych w toku kampanii wyborczej w oparciu o art. 111 Kodeksu wyborczego*, „Edukacja Prawnicza” 2015, nr 1, Legalis/el. 2017.

z faktu, że w art. 111 § 1, a dokładniej w jego pkt. 4 i 5, ustawodawca posługuje się zwrotem *dobro osobiste* – dlatego należy postulować o korektę literalną tego przepisu we wskazanych fragmentach.

W analizie dotychczasowego orzecznictwa odnoszącego się do stwierdzania, czy dane informacje rozpowszechniane podczas kampanii wyborczych są prawdziwe, czy nie, należy podkreślić, że sądy drobiazgowo badają przede wszystkim samą treść wypowiedzi (po stwierdzeniu, że stanowi ona wypowiedź o faktach) oraz ich zgodność z prawdą materialną. Dokonują tego, korzystając m.in. z aktów prawnych¹⁸⁰, dokumentów finansowych¹⁸¹, informacji notoryjnych¹⁸² czy dokumentów związanych z komitetami wyborczymi¹⁸³. Niekiedy odwołują się także do analizy leksykalnej określonych słów lub zwrotów¹⁸⁴. Powyższe wyliczenie

-
- 180 Postanowieniem Sądu Okręgowego w Krakowie z 20 października 2014 r., IX GNs 1/14, LEX nr 1870523, stwierdzono, że informacje o treści „Wkrótce minie 15 lat od zamknięcia kopalni [...], która została zlikwidowana przez niedbalstwo i nieudolność burmistrza A.A. [...]” są nieprawdziwe. Sąd stwierdził, że burmistrz nie miał żadnej kompetencji do podejmowania decyzji o likwidacji kopalni, a ponadto A.A. został burmistrzem w 1998 r., gdy likwidacja była już w toku, o czym świadczy Rozporządzenie Min. Gospodarki z 8 maja 1998 r. przydzielające środki na likwidację tej kopalni. Z kolei Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim w postanowieniu z 6 listopada 2014 r., I Ns 136/14, LEX nr 2139977 rozczłonkował wypowiedź T.W. o kandydacie w nadchodzących wyborach i dyrektorze Ośrodka Sportu i Rekreacji i ocenił pod względem prawdziwości każdą z informacji z osobna. W zakresie wypowiedzi, że dyrektor zarządza bądź zarządzał campingiem nad O., Sąd Okręgowy po przeanalizowaniu aktów prawa miejscowego, czy w skład Ośrodka wchodzi wspomniany camping i czy do obowiązków dyrektora należało zarządzanie nim, stwierdził, że ta informacja jest prawdziwa. Z kolei Sąd Okręgowy w Krakowie w postanowieniu z 22 października 2018 r., I Ns 34/18, badał prawdziwość informacji, korzystając z przepisów prawa budowlanego (LEX nr 2571518).
- 181 W postanowieniu Sądu Okręgowego w Słupsku z 4 listopada 2014 r., I Ns 206/14, LEX nr 1847037, stwierdzono, że kandydat K.K. do Rady Miasta C. w ulotce wyborczej zamieścił pytanie „Czy nie niepokoi Cię zadłużenie miasta – obecnie 50 mln zł, które zgodnie z wieloletnią prognozą finansową powinno być na poziomie nie większym niż 34 milionów?”. Na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego Sąd ustalił, że wieloletnia prognoza finansowa, na którą powołuje się K.K. w ulotce wyborczej, nie zawiera żadnego maksymalnego poziomu zadłużenia miasta. Tym samym zestawienie dwóch poziomów zadłużenia w materiale wyborczym tworzy fałszywy obraz kondycji finansowej C.
- 182 Sąd Okręgowy w Olsztynie postanowieniem z 7 listopada 2014 r., I Ns 256/14, LEX nr 1846148, uznał, że wpis na portalu Facebook informujący o tym, że J.B. jest obecnie burmistrzem miasta G., nie może być uznany za informację prawdziwą z uwagi na to, że J.B. nie był burmistrzem miasta w momencie wpisu.
- 183 Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 30 marca 2015 r., VI Ns 15/15, LEX nr 2089055, uznał, że do stwierdzenia prawdziwości informacji wystarczyło sięgnięcie do listy poparcia danego kandydata w wyborach prezydenckich w celu uznania, że informacja o tym, że A.K. jest członkiem honorowego komitetu poparcia kandydata na Prezydenta RP B.K., jest nieprawdziwa.
- 184 Sąd Okręgowy w Poznaniu postanowieniem z 30 października 2014 r., I Ns 322/14, LEX nr 1846515, uznał za informacje nieprawdziwe umieszczenie w materiale wyborczym wydanym przez Komitet Wyborczy X, zdjęcia kandydatki B.N. z jej imieniem i nazwiskiem oraz podpisem „Nasza kandydatka do Sejmu Województwa”, podczas gdy w istocie B.N. była

ma jednak jedynie charakter przykładowy, oparty na analizie wybranych judykatów¹⁸⁵.

Mimo to uznanie, czy dana wypowiedź stanowi wypowiedź o faktach, czy wypowiedź oceną, może być problematyczne. Warto w tym miejscu wskazać kilka przykładów takich orzeczeń.

W postanowieniu Sądu Okręgowego w Łomży z 25 października 2018 r., I Ns 120/18¹⁸⁶, oceniono, że zawarte w artykule stwierdzenie o treści: „Dla Łomży będzie to ryzyko pięciu straconych lat” stanowi prognozę, której nie można obiektywnie potwierdzić lub uznać za fałszywą bez względu na to, który z rywalizujących kandydatów w wyniku ponownego głosowania zostanie wybrany na urząd Prezydenta Miasta.

W postanowieniu Sądu Okręgowego w Lublinie z 13 października 2014 r., I Ns 300/14¹⁸⁷, stwierdzono, że określenie „ty gówniarzu”, które oznacza człowieka niepoważnego, nie może stanowić podstawy trybu ochrony prawnej z art. 111 k.w. z uwagi na fakt, że jest to określenie o charakterze ocennym.

Natomiast Sąd Okręgowy w Warszawie w postanowieniu z 28 kwietnia 2015 r., II Ns 18/15¹⁸⁸, uznał, że artykuł publicystyczny zawierający ocenę poglądów kandydata w wyborach prezydenckich, bazujący na cytatach wypowiedzi tego kandydata, stanowi wypowiedź oceną. Według tego Sądu nie można oddzielić z tego artykułu wypowiedzi ocennych od wypowiedzi o faktach, gdyż istotą publikacji jest dokonanie ocen autora odnośnie do cytatów (poglądów) kandydata.

kandydatką do sejmiku województwa, ale z ramienia innego komitetu wyborczego. Zdaniem tego Sądu „użycie sformułowania *nasza kandydatka*, niezależnie od szerokich definicji zaimka *nasz* przywołanych w odpowiedzi na wnioski, w kontekście budowy graficznej całego ogłoszenia wskazuje, że powołana osoba jest kandydatką zlecającego tę publikację komitetu wyborczego, co nie jest zgodne z prawdą”. Według stanu faktycznego postanowienia Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z 12 listopada 2014 r., I Ns 137/14, LEX nr 2139979, T.J. zamieścił na portalu Facebook informację o tym, że sądy kolejnych instancji uznały M.J. za kłamcę. Sąd ten w pierwszej kolejności stwierdził, że ten wpis to była wypowiedź o faktach, i mimo że samo słowo *kłamca* jest słowem o charakterze ocennym, to w tym przypadku oznacza osobę, przeciwko której zostały wydane orzeczenia o niekorzystnym dla niej rozstrzygnięciu. Sąd Okręgowy ustalił, że orzeczenia, na które wskazywał T.J., uznały, że M.J. rozpowszechniał nieprawdziwe informacje i w konsekwencji wpis na Facebooku nie był nieprawdziwy. Podobnej analizy orzecznictwa sądowego w celu stwierdzenia prawdziwości informacji dokonał Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z 19 października 2015 r., XXIV Ns 68/15, LEX nr 2124232.

185 Podobne drobiazgowo analizy na podstawie aktów prawa miejscowego czy innych dokumentów przeprowadziły m.in.: Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim w postanowieniu z 12 listopada 2014 r., I Ns 138/14, LEX nr 1844877; Sąd Okręgowy w Krakowie w postanowieniu z 28 listopada 2014 r., IX GNs 12/14, LEX nr 1870522 i Sąd Apelacyjny w Łodzi w postanowieniu z 23 października 2015 r., I ACz 1972/15, LEX nr 2041850.

186 LEX nr 2571805.

187 LEX nr 1845594.

188 LEX nr 2089051.

Z kolei w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 14 listopada 2014 r., I ACz 2271/14¹⁸⁹, zmieniono w całości postanowienie Sądu Okręgowego, który stwierdzał, że stworzenie i zamieszczenie w serwisie YouTube przeróbki filmu przedstawiającego spotkanie Adolfa Hitlera z dowództwem III Rzeszy i podpisanie go nazwiskiem kandydata w wyborach samorządowych na wójta Gminy B. wypowiadającego stwierdzenia o treści: „przecież nieważne kto głosuje, ważne kto liczy głosy”, „20 lat trzymam to wszystko za [...]”, „co ja będę teraz robił do emerytury?” zawierało informacje nieprawdziwe. Słusznie Sąd II instancji uznał, że niezależnie od faktu, iż samo stworzenie filmiku mogło godzić w dobra osobiste kandydata, to nie można tego rozpatrywać na gruncie art. 111 k.w., ponieważ zamieszczone w filmie napisy nie miały stanowić wypowiedzi dokonanych przez kandydata.

Analizowane orzecznictwo wskazuje na więcej podobnych wątpliwości. Na podkreślenie zasługuje postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 14 listopada 2014 r., I ACz 2267/14¹⁹⁰, w którym uznano, że wypowiedzi w gazecie nie mogły być uznane za informacje o faktach. Według stanu faktycznego w artykule tym uznano, że kandydat na Prezydenta Rady Miasta N., A.C., nie jest kandydatem wiarygodnym, a także stwierdzono, że „jest trochę karykaturalnym kandydatem na prezydenta, który poprawia jak potrafi swój wątył profesjonalnie i charakterologicznie wizerunek”. W dalszej części przywołano jego dawną przynależność do PZPR i uznano, że w tym kontekście „kuriozalnie brzmią jego wypowiedzi medialne odnośnie tego, że jest apolitycznym i apartyjnym kandydatem”. Sąd II instancji zgodził się z argumentacją sądu I instancji i uznał, że informacja o byłej przynależności partyjnej wnioskodawcy oraz część z określeń pod jego adresem były nieprawdziwe, ale podane zostały w określonym kontekście i w powiązaniu z prawdziwymi faktami opisanymi w artykule. Innymi słowy, budowanie ocen z powołaniem się nawet na nieprawdziwe okoliczności nie stanowi naruszenia art. 111 k.w.

Z kolei w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 25 listopada 2014 r., I ACz 2374/14¹⁹¹, uznano, że wypowiedzi zawarte w broszurze o treści: „Lotnisko w B. płaci Gminie około 1 mln zł podatku, głównie za parking. To tylko fragment przysługujących Gminie środków. Zwolniony może być obszar, który jest trwale przeznaczony do startów i lądowań statków powietrznych oraz do związanego z tym ruchu statków powietrznych, wraz z urządzeniami służącymi do obsługi tego ruchu, do którego dostęp jest kontrolowany. Komercyjna część terminalu – nie”, „Prawie 700 podpisów, które zebrał pan [...] za budowę w centrum Z. ośrodka zdrowia, nie zrobiły na władzy żadnego wrażenia [...] na sesji Rady Gminy w październiku wójt B. zaproponowała podjęcie uchwały, w której jest jasno określone, że dopuszcza się w R. do utylizacji śmieci i substancji toksycznych” oraz „Taki obiekt zagraża bezpieczeństwu i zdrowiu” nie mogą być uznane za informacje z art. 111 k.w. W ocenie tego Sądu były to w głównej mierze rozważania o charakterze

189 LEX nr 1544794.

190 LEX nr 1799209.

191 LEX nr 1656714.

subiektywnym na temat postępowania lub działalności nieokreślonych bliżej organów gminy bądź też dotyczące we fragmencie wprost kandydata na wójta. Można je poddać kryterium prawda-falsz, ale tylko pozornie. Według Sądu II instancji z punktu widzenia obserwatora kampanii wyborczej zawierają tylko ocenę faktów.

Z kolei Sąd Apelacyjny w Gdańsku w postanowieniu z 19 grudnia 2014 r., I ACz 1400/14¹⁹², poddał ocenie za pomocą kryterium prawdy-falszu wypowiedzi pod adresem kandydata A.S. na stanowisko Wójta Gminy G. o treści: „dotychczasowa działalność A.S. ukierunkowana jest tylko na pomnożenie majątku; że nie mówi prawdy, był karany, opuścił wraz z rodziną kościół katolicki; że nie odpowiada mu proboszcz miejscowej Parafii w S.; że wykazuje pogardę i brak szacunku do kościoła i ludzi wierzących; że uważa siebie za osobę stojącą ponad prawem; że deklaruje rezygnację z transportu szkolnego; chciałby ograniczyć pomoc socjalną; że proponuje wynajęcie wyspecjalizowanych firm do ściągania długów; że tak się zaangażował w kampanię wyborczą, że nie zdążył obsiać części pól”. Sąd ten dokonał analizy każdego składnika wypowiedzi i uznał, że większość informacji jest nieprawdziwa, poza jedną – faktem karalności kandydata.

Z analizy orzecznictwa sądów polskich wynika tendencja do stwierdzania co do zasady, że całą wypowiedź należy traktować jak wypowiedź oceną, gdy w sposób znaczący dominują w niej oceny i opinie, a fakty pełnią jedynie funkcję drugorzędną i służą do uatrakcyjnienia lub uwiarygodnienia wyводу. Takie stanowisko aprobuje L. Garlicki, który, odnosząc się do orzecznictwa ETPCz, stwierdza, że gdy treść wypowiedzi w debacie politycznej nie pozwala na jednoznaczne jej zaklasyfikowanie albo do kategorii wypowiedzi o faktach, albo do kategorii o wypowiedzi ocennych, to sytuacje graniczne należy traktować jako wypowiedzi ocenne. Jego zdaniem wynika to z faktu, że natura debaty politycznej nakłada surowsze wymagania w zakresie stwierdzania faktów, a bardziej liberalnie podchodzi do przekazywania ocen¹⁹³. Ponadto wypowiadanie o faktach wymaga większej staranności weryfikacyjnej. Z kolei I.C. Kamiński zwraca uwagę na dwa podejścia ETPCz do klasyfikacji wypowiedzi jako twierdzeń bądź opinii, gdzie kryterium jest odbiorca tej wypowiedzi¹⁹⁴. Trybunał analizuje w sposób całościowy daną wypowiedź, składającą się nawet z wielu elementów, w zależności od tego czy odbiorcą całej wypowiedzi jest jeden podmiot, czy kilka podmiotów. Wtedy o klasyfikacji wypowiedzi rozstrzygać będzie jej rdzeń, myśl przewodnia¹⁹⁵. Natomiast gdy odbiorcami poszczególnych części wypowiedzi były różne podmioty, wówczas nie należy kierować się rdzeniem wypowiedzi, ale podzielić ją na części i każdą z osobna poddać analizie¹⁹⁶.

192 LEX nr 1668580.

193 Zob. np. L. Garlicki, *Art.10*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–18*, Legalis/el. 2016, Teza D.8.

194 Zob. I.C. Kamiński, *Ograniczenia...*, s. 329–330.

195 Zob. np. wyrok ETPCz z 9 stycznia 2007 r. w sprawie *Kwiecień przeciwko Polsce*, skarga 51744/09.

196 Zob. np. wyrok ETPCz z 21 grudnia 2004 r. w sprawie *Busoić przeciwko Mołdawii*, skarga nr 61513/00.

W książce autor raczej przychylił się do stanowiska, że należy zawężyć zakres pojęciowy twierdzeń o faktach przy jednoczesnym zwiększaniu zakresu pojęciowego wypowiedzi ocennych. W kampaniach wyborczych dochodzi do intensywnej i częstej wymiany poglądów, racji i sporów między kandydatami. Trudno od nich wymagać drobiazgowego ważenia słów i zastanawiania się, czy zdanie, które zaraz wygłoszą, zostanie uznane za niezgodne z prawdą materialną. Świadomość kandydatów, że sądy nadmiernie uznają wypowiedzi za twierdzenia o faktach, może doprowadzić do tzw. efektu mrożącego (*chilling effect*) i w konsekwencji stanowić nieuzasadnione ograniczenie wolności wypowiedzi¹⁹⁷.

Należy także dodać, że z żadnej z zasad prawa wyborczego, a w szczególności z zasady wolnych wyborów, nie wynika zakaz prowadzenia agitacji wyborczej w formie kampanii negatywnej, ponieważ jest ona pewnym koniecznym przejawem zasady uczciwego prowadzenia kampanii wyborczej¹⁹⁸. W naukach politologicznych pojęcie kampanii negatywnej jest często mylone z czarnym PR-em, dlatego należy od razu podkreślić, że ten ostatni oznacza „działalność dywersyjną, sabotaż, działania ukryte, kamuflaż, demarketing, oszustwo, propagandę wojnę psychologiczną”¹⁹⁹ i z samej swej natury opiera się na kłamstwie. Natomiast w kampanii negatywnej stosuje się metody polegające na insynuacji, manipulacji, spinningu lub też inne sposoby na zdyskredytowanie oponenta politycznego, w tym pejoratywne – ale nie mogą być one niezgodne z prawdą²⁰⁰.

Poprzez zaklasyfikowanie treści agitacyjnych jako wypowiedzi ocennych, a nie o faktach, chroni się kampanię negatywną przy jednoczesnej krytyce czarnego PR-u. W tej sprawie stanowisko zajmuje P. Uziębło, który jest zwolennikiem stosowania w kampaniach wyborczych reguł fair play. Uważa on, że należy w sposób właściwy uregulować normy prawne, tak aby zapobiegały występowaniu negatywnych konsekwencji wyborczych dla podmiotów, wobec których rozpowszechniane są nieprawdziwe informacje²⁰¹. W zasadzie należy się z tym poglądem zgodzić co do tego, że nieprawdziwe informacje (tylko w rozumieniu czarnego PR-u, a nie kampanii negatywnej) powinny być wyeliminowane ze świadomości uczestników kampanii. Jednakże, prawo wyborcze nie musi gwarantować zachowania reguł fair play aż w takim stopniu, w jakim postuluje to P. Uziębło. To, w jaki sposób prowadzona jest kampania wyborcza, winno zależeć od swobodnej decyzji komitetów

197 Za przyznawaniem większego zakresu pojęciowego wypowiedziom ocennym opowiada się także Europejski Trybunał Praw Człowieka (zob. np. wyrok ETPCz z 16 października 2007 r. w sprawie *Tara i Poiata przeciwko Mołdawii*, skarga nr 36305/03, za: I.C. Kamiński, *Ograniczenia...*, s. 268).

198 Wskazuje na to chociażby G. Kryszewski w swojej monografii *Standardy...*, s. 206 i n.

199 Zob. J. Olędzki, *Czarne sztuczki, propaganda i brudny PR*, referat wygłoszony na III Kongresie PR w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, kwiecień 2004, s. 2, za: D. Noremborg, *Kampania negatywna czy nieistniejący „czarny PR”*, jako metody dyskredytowania przeciwnika politycznego, „*Studia Polityczne*” 2012, nr 2, s. 165.

200 Zob. np. D. Noremborg, *Kampania...*, s. 172–173.

201 Zob. P. Uziębło, *Kampania wyborcza...*, s. 255.

wyborczych i ich kandydatów (oczywiście z poszanowaniem powszechnie obowiązującego prawa)²⁰². Należy także zwrócić uwagę na wspomniane w poprzednich rozdziałach kodeksy dobrej praktyki wyborczej, które powinny stanowić wzór zachowania fair play podczas kampanii wyborczych. Z kolei wszystkie ograniczenia wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych i agitacji wyborczej idące dalej niż te, jakie są obecnie przewidziane przez konstytucyjny porządek prawny, powinny rodzić wątpliwości co do ich zgodności z konstytucją, a w szczególności z zasadą wolnych wyborów, której dominantą jest obowiązek zagwarantowania przez państwo, żeby wybory były wolne, ale nie jest obowiązkiem zagwarantowanie, żeby były „poprawne”. Ponadto całkowita eliminacja czarnego PR-u ma służyć w pierwszej kolejności zapewnieniu ochrony dóbr osobistych innych uczestników kampanii wyborczych, natomiast uzyskanie przez kandydata negatywnych konsekwencji wyborczych jest dla potencjalnego odbiorcy wypowiedzi sprawą drugorzędną. Dlatego też o wiele lepszym rozwiązaniem, stanowiącym pewną gwarancję zachowania zasad fair play w kampaniach wyborczych, jest to, które funkcjonuje w USA w prawie stanowym, w szczególności tych stanów, których prawodawstwo nie zawiera *false statements laws*. Tytułem przykładu można wymienić akt prawny stanu Maine – Maine Revised Statutes²⁰³, który w § 1101 przewiduje, że każdy kandydat na urząd Gubernatora, do Senatu i do Izby Reprezentantów musi otrzymać od Komisji Wyborczej kopię Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych dla stanu Maine. Ponadto komisja ta ma obowiązek poinformowania go, że przestrzeganie tego kodeksu jest dobrowolne. Mówi o tym § 1101 ust. 2, który stanowi m.in., że kandydat zobowiązuje się do prowadzenia kampanii wyborczej w sposób zgodny z interesem stanu Maine i z amerykańskimi tradycjami, a także do wstrzymania się od zniesławiania i ataków w stosunku do innych kandydatów oraz do przestrzegania prawdy²⁰⁴.

Na zakończenie tej części wywodu zasadnym jest przedstawienie kilku stanów faktycznych postępowania z art. 111 k.w., które, w ocenie autora, symbolizują (aczkolwiek w trochę „szkolny” sposób) istotę tego, w jakiego typu sprawach przede wszystkim powinna mieć co do zasady zastosowanie omawiana regulacja.

W kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu i Senatu RP w 2015 r., lider jednej z partii politycznych, będący zarazem kandydatem, stwierdził w wywiadzie prasowym, że jego partia ma najwięcej kobiet na pierwszych miejscach list

202 W politologii obserwuje się i dopuszcza zjawisko prowadzenia makiawelicznych taktyk politycznych (zob. szerzej: M. Karwat, *Makiaweliczne taktyki walki politycznej*, „Studia Politologiczne” 2004, nr 9, s. 50; B. Walerjan, *Stosunek do przeciwników politycznych w kampaniach wyborczych – próba oceny etycznej*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2008, nr 2, s. 153–160).

203 Zob. online: legislature.maine.gov/statutes/21-A/title21-Asec1101.html (dostęp: 1.04.2018).

204 Podobne regulacje zawiera m.in. California Code § 20550, online: codes.findlaw.com/ca/elections-code/elec-sect-20440.html (dostęp: 1.04.2018), a także Illinois Compiled Statutes Sec. 29B-10, online: www.ilga.gov/legislation/ilcs/documents/001000050K29-10.htm (dostęp: 1.04.2018).

wyborczych. Sąd Okręgowy policzył na podstawie danych PKW, że partia ta ma 17 liderów, a inna partia, partia R. ma ich 20. W konsekwencji, sąd uznał, że R.P. rozpowszechniał informacje nieprawdziwe²⁰⁵.

W kampanii wyborczej w wyborach do Sejmu i Senatu RP w 2007 r., w trakcie konferencji w Sejmie stwierdziła, że jedna z partii politycznych nie ma programu wyborczego. Sąd Okręgowy po przedstawieniu mu przez pełnomocnika wnioskodawcy szczegółowego programu wyborczego partii uznał, że wypowiedź ta zawierała nieprawdziwe informacje.

W trakcie tej samej kampanii, jednej z partii politycznych zarzucono, że chce ona „odebrać wsi KRUS”. Sąd Okręgowy po przeanalizowaniu programu wyborczego partii uznał, że informacja ta jest nieprawdziwa, ponieważ program ten przewiduje propozycję reformy tej instytucji państwowej, a nie jej likwidację²⁰⁶.

Wreszcie, w trakcie kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu RP w 2019 r. kandydat w ulotce wyborczej zamieścił informację o tym, że: „Polacy coraz dłużej czekają na wizytę u specjalisty, w kolejkach czeka się godzinami, a bywa, że i kilka dni. Zaniedbano opiekę senioralną. Najciężej chorym pacjentom onkologicznym odmawia się refundacji leków ratujących życie, które są dostępne w innych europejskich krajach. W Szpitalu przy ul. X z pracy odeszła większość lekarzy”. Sąd Okręgowy w Krakowie w postanowieniu z 11 października 2019 r., I Ns 40/19²⁰⁷, dokonując analizy stanu zatrudnienia lekarzy w Szpitalu przy ulicy X, uznał tę informację za nieprawdziwą.

2.4.3. Legitymacja do wystąpienia z wnioskiem

Z treści art. 111 § 1 k.w. wynika, że legitymację do złożenia wniosku posiada tylko kandydat albo pełnomocnik komitetu wyborczego²⁰⁸. Wykładnia literalna obejmuje tym samym zamknięty katalog podmiotów mogących skorzystać z tego roszczenia.

Warto w tym miejscu przytoczyć podzielany przez autora książki pogląd reprezentowany m.in. przez M. Kolasińskiego²⁰⁹ i K. Drozdowicza²¹⁰, którzy ustanowienie zamkniętego kręgu podmiotów dysponujących legitymacją czynną do złożenia wniosku oceniają pozytywnie. Twierdzą, że ogranicza to nadmierną liczbę wniosków wpływających podczas kampanii wyborczych, co mogłoby uniemożliwić faktyczną ochronę prawdziwości informacji w tym okresie i prowadzić do sytuacji, w których ilość zastępowałaby jakość. Jednocześnie sami najbardziej zainteresowani ewentualną ochroną prawną nie zostali pozbawieni możliwości wystąpienia z tym roszczeniem.

205 Zob. online: www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/lider-nowoczesnej-petru-przegral-w-trybie-wyborczym-z-partia-razem,587946.html (dostęp: 29.01.2018).

206 Zob. J. Sadowski, *Rozstrzyganie sporów wyborczych – analiza praktyki sądowej*, „Prawo w działaniu: Sprawy cywilne” 2011, nr 10, s. 121–122.

207 LEX nr 2732968.

208 Definicje tych podmiotów omówiono we wcześniejszych rozdziałach.

209 Zob. M. Kolasiński, *Ochrona dóbr...*, s. 40.

210 Zob. K. Drozdowicz, *Przeprosiny...*, Legalis/el. 2017.

Należy przychylić do tego stanowiska i dodatkowo podnieść, że rozszerzenie legitymacji czynnej może niekiedy stanowić nadmierną interwencję państwa w ochronę informacji prawdziwych. Zgadzając się z opinią wymienionych autorów, warto podkreślić, że niektóre wypowiedzi formułowane podczas kampanii wyborczych stanowią często element strategii politycznej wizerunku kandydata. Jedni budują swój kapitał polityczny na agresywnym języku, drugich zaś cechuje powściągliwość. Decyzję, czy skorzystać z roszczenia art. 111 k.w., wydaje się zasadne pozostawić tylko samym zainteresowanym (kandydatom i komitetom), a nie oddawać ją w ręce osób postronnych, ponieważ z politycznego punktu widzenia dobrym posunięciem może być niekiedy niewnoszenie wniosku do sądu mimo subiektywnego przekonania o zasadności roszczenia, a innym razem przeciwnie, wniesienie wniosku do sądu mimo subiektywnego przekonania o jego bezzasadności. Co więcej, pozostali uczestnicy kampanii, czyli wyborcy (obywatele), są w dalszym ciągu chronieni przez wybrane uniwersalne granice wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Gdy wypowiedź kandydata będzie przedstawiała informacje nieprawdziwe, odbiorca zawsze będzie mógł skorzystać chociażby z powództwa o ochronę dóbr osobistych, którego przedmiot obejmuje także wypowiedzi o faktach.

Kwestią bardziej problematyczną jest brak wymogu w zakresie legitymacji biernej, albowiem art. 111 k.w. na ten temat milczy. Wydaje się jednak, że w doktrynie²¹¹ i w orzecznictwie²¹² dominuje stanowisko o nieograniczonym katalogu możliwych uczestników postępowania, którzy rozpowszechniliby informacje nieprawdziwe. Cytując M. Kolasińskiego, „należy opowiedzieć się za szerokim rozumieniem agitacji i propagandy wyborczej i uznać za nie tylko wypowiedzi osób bezpośrednio zaangażowanych w kampanię wyborczą, ale również wszelkie inne publikacje ukazujące się w czasie kampanii [...], bo choć środki masowego przekazu nie prowadzą bezpośrednio agitacji wyborczej, to z pewnością poprzez swoje publikacje wpływają na kształtowanie wyniku wyborów”²¹³. Jak z tego wynika, aspekt legitymacji biernej powiązany jest z pojęciem agitacji wyborczej, albowiem uczestnikiem w sprawie będzie ten, kto rozpowszechnia informacje nieprawdziwe. Do ustalenia pozostaje, czy rozpowszechnia je, prowadząc agitację wyborczą, czy też w celach prywatnych, niekoniecznie agitacyjnych. Powyższe stanowisko postrzegać należy komplementarnie do poglądu, że agitacja wyborcza powinna być rozumiana szeroko, i w taką jej definicję wpisuje się nieograniczony katalog legitymowanych biernie podmiotów.

Warto zaznaczyć, że sądy w okresie kampanijnym niezwykle rzadko rozpoznają roszczenie z art. 111 k.w. Dowodem na to jest poniższa tabela przedstawiająca

211 Do tego poglądu przychylają się m.in.: M. Jankowska, *Ochrona dóbr...*, s. 3–4; A. Rakowska, *Udział zawodowego pełnomocnika...*, s. 16; M. Kolasiński, *Ochrona dóbr...*, s. 30.

212 Zob. m.in.: postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 19 października 2015 r., XXIV Ns 68/15, LEX nr 2124232; postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 30 marca 2015 r., VI Ns 15/15, LEX nr 2089055; postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 28 kwietnia 2015 r., II Ns 18/15, LEX nr 2089051.

213 Zob. M. Kolasiński, *Ochrona dóbr...*, s. 30.

liczbę takich spraw zarejestrowanych w I instancji w latach 2011–2019 (obejmujących wybory: parlamentarne w latach 2011, 2015, 2019; prezydenckie w latach 2010 i 2015; do Parlamentu Europejskiego w latach 2014 i 2019; do organów samorządu terytorialnego w latach 2014 i w 2018 wraz ze wszystkimi wyborami uzupełniającymi).

Tabela 2. Liczba spraw w trybie wyborczym zarejestrowanych w Sądach Okręgowych w Polsce w latach 2011–2019

Sądy okręgowe, do których wpłynęła sprawa w trybie wyborczym	Wybory parlamentarne (do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego)	Wybory prezydenckie	Wybory samorządowe
1	2	3	4
Sąd Okręgowy w Białymstoku	0	0	34
Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej	2	0	19
Sąd Okręgowy w Bydgoszczy	X	X	X
Sąd Okręgowy w Częstochowie	1	0	38
Sąd Okręgowy w Elblągu	0	0	58
Sąd Okręgowy w Gdańsku	4	1	73
Sąd Okręgowy w Gliwicach	8	0	32
Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim	0	0	16
Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze	X	X	X
Sąd Okręgowy w Kaliszu	X	X	X
Sąd Okręgowy w Katowicach	4	0	61
Sąd Okręgowy w Kielcach	9	0	77
Sąd Okręgowy w Koninie	0	0	25
Sąd Okręgowy w Koszalinie	3	0	44
Sąd Okręgowy w Krakowie	14	0	63
Sąd Okręgowy w Krośnie	3	0	62
Sąd Okręgowy w Legnicy	2	1	25
Sąd Okręgowy w Lublinie	11	1	104
Sąd Okręgowy w Łodzi	5	0	67
Sąd Okręgowy w Łomży	0	0	20
Sąd Okręgowy w Nowym Sączu	8	0	36
Sąd Okręgowy w Olsztynie	6	0	70
Sąd Okręgowy w Opolu	3	0	31

Tabela 2 (cd.)

1	2	3	4
Sąd Okręgowy w Ostrołęce	2	0	35
Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim	0	0	38
Sąd Okręgowy w Płocku	X	X	X
Sąd Okręgowy w Poznaniu	4	0	97
Sąd Okręgowy w Przemyśle	2	0	25
Sąd Okręgowy w Radomiu	2	0	49
Sąd Okręgowy w Rzeszowie	4	0	13
Sąd Okręgowy w Siedlcach	5	0	33
Sąd Okręgowy w Sieradzu	2	0	29
Sąd Okręgowy w Słupsku	0	0	41
Sąd Okręgowy w Suwałkach	2	0	19
Sąd Okręgowy w Szczecinie	9	0	73
Sąd Okręgowy w Świdnicy	4	0	22
Sąd Okręgowy w Tarnobrzegu	5	1	16
Sąd Okręgowy w Tarnowie	3	0	29
Sąd Okręgowy w Toruniu	6	0	14
Sąd Okręgowy w Warszawie	57	10	95
Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie	10	2	125
Sąd Okręgowy we Włocławku	1	0	39
Sąd Okręgowy we Wrocławiu	3	0	57
Sąd Okręgowy w Zamościu	3	0	26
Sąd Okręgowy w Zielonej Górze	X	X	X
Suma	207	16	1830

Źródło: opracowanie własne na podstawie odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej, znakiem X zaznaczono dane, których udzielenia odmówił prezes danego sądu okręgowego w trybie udostępniania informacji publicznej.

Z tabeli wynika, że we wskazanych latach, tj. od momentu obowiązywania Kodeksu wyborczego, w 40 Sądach Okręgowych na 45²¹⁴ zarejestrowano 2053 postępowań w trybie wyborczym. Najwięcej (1830) wpłynęło w trakcie wyborów samorządowych, 207 w trakcie wyborów parlamentarnych, a najmniej, bo 16, w wyborach prezydenckich. Wydaje się, że powyższa dysproporcja wynika przede

214 Pomijając Sądy Okręgowe w: Bydgoszczy, Jeleniej Górze, Kaliszu, Płocku i Zielonej Górze, od których informacji nie udało się uzyskać z uwagi na odmowę w trybie udostępniania informacji publicznej.

wszystkim z liczby kandydatów na dany urząd. Truizmem jest stwierdzenie, że im mniej kandydatów, tym mniejsza szansa na złożenie wniosku o wszczęcie postępowania wskutek podejmowanych działań agitacyjnych. Ponadto kandydaci w wyborach samorządowych poruszają się w przestrzeni publicznej bardziej dostępnej dla pozostałych uczestników kampanii. Gdy porównamy dane z tabeli do liczby wszystkich uczestników w kampaniach wyborczych, okaże się, że wytaczanych postępowań było (proporcjonalnie) niezwykle mało. Żeby podsumowanie było bardziej klarowne, można na przykład ograniczyć katalog podmiotów posiadających legitymację bierną tylko do kandydatów. Taka kategoryzacja nie będzie czysto teoretyczna, ale będzie posiadać wartość praktyczną, ponieważ wytoczenie postępowania przez jednego kandydata przeciwko drugiemu wydaje się najbardziej odpowiadać realiom rywalizacji wyborczej²¹⁵. Pomijając dane z wyborów uzupełniających, liczba kandydatów w wyborach samorządowych w 2014 r. wynosiła 162 619 osób, w wyborach samorządowych w 2018 r. – 184 745 osób; liczba kandydatów w wyborach parlamentarnych w 2011 r. – 8281 osób, w wyborach parlamentarnych w 2015 r. – 7535 osób a w wyborach parlamentarnych w 2019 r. – 5389 osób; w wyborach do Parlamentu UE w 2014 r. – 1277 osób, w wyborach do Parlamentu UE w 2019 r. – 866; w wyborach na Prezydenta RP w 2015 r. – 11 osób²¹⁶. Gdyby przyjąć hipotetycznie, że każde z 2053 postępowań wytoczono w stosunku do odrębnego kandydata, można by uznać, że w wyborach samorządowych wszczęto postępowanie tylko w stosunku do 1,13% kandydatów (2014) i 1% kandydatów (2019), w wyborach parlamentarnych w 2011 roku w stosunku do 2,5% kandydatów, w 2015 roku w stosunku do 2,75% kandydatów oraz w wyborach parlamentarnych w 2019 roku w stosunku do 3,84% kandydatów. W wyborach do Parlamentu UE w 2014 roku wszczęto postępowanie tylko w stosunku do 16,2% kandydatów, a w 2019 roku w stosunku do 24% kandydatów. W wyborach na Prezydenta RP w 2015 roku liczba wszczętych postępowań (16) przekroczyła liczbę kandydatów (11), co daje wynik w wysokości 145%.

Wyliczenia te łączą się ze wcześniejszą oceną konstrukcji legitymacji czynnej w art. 111 k.w. Znaczące ograniczenie katalogu osób mogących wystąpić z roszczeniem (do kandydata lub pełnomocnika komitetu wyborczego), przy jednoczesnym rozszerzeniu katalogu legitymowanych biernie, znajduje odzwierciedlenie w praktyce. Skutkiem tego jest mała liczba spraw wszczynanych przed sądami okręgowymi. Teoretyczne założenia ustawodawcy przełożyły się na praktykę i w konsekwencji wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych realizowana w formie agitacji

215 A. Antoszewski wskazuje, że rola rywalizacji wyborczej wyrażana jest przede wszystkim przez zachowania tych uczestników, których celem jest zdobycie władzy bądź jej utrzymanie (zob. A. Antoszewski, *Istota rywalizacji we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004, s. 15).

216 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej.

wyborczej jest intensywnie chroniona, jak przystało na strasburskie standardy. Z całą pewnością taki stan rzeczy należy ocenić pozytywnie.

Wracając na grunt art. 111 k.w., po spełnieniu wszystkich trzech wynikających z niego i omówionych w tym podrozdziale przesłanek, podmiotowi legitymowanemu czynnie przysługuje możliwość wyboru co najmniej jednego z pomniejszych roszczeń (zwanych wnioskami) przewidzianych w art. 111 § 1 pkt 1–6 k.w., tj. zakazu rozpowszechniania informacji nieprawdziwych, przypadku materiałów wyborczych, sprostowania, publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste, przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone, lub wpłacenia kwoty do 100 000 zł na rzecz organizacji pożytku publicznego.

Wszystkie one kierowane są przez wnioskodawcę do uczestnika, który rozpowszechnił nieprawdziwą informację, a sam katalog wskazuje, że we wniosku musi być oznaczony podmiot rozpowszechniający informacje (legitymowany biernie). Jeśli przyjrzymy się pokrótce tym mniejszym roszczeniom, wydaje się, że żądanie zakazu rozpowszechniania informacji jest najbardziej uniwersalne i najmniej dotkliwe dla uczestnika. Ma ono zastosowanie, gdy wnioskodawcy zależy jedynie na zaprzestaniu rozpowszechniania wypowiedzi nieprawdziwych. Kolejne żądanie (przepadku materiałów wyborczych) odnosi się tylko do takich form wypowiedzi agitacyjnych, które można uznać za materiał wyborczy w rozumieniu art. 109 k.w. Z kolei sprostowanie informacji nieprawdziwych wymaga od uczestnika złożenia oświadczenia prostującego wypowiedź nieprawdziwą²¹⁷. Należy przyjąć, że Kodeks wyborczy stanowi o sprostowaniu w takim rozumieniu, w jakim tego terminu używa prawo prasowe.

Kolejne dwa pomniejsze roszczenia, tj. domaganie się przez wnioskodawcę nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste oraz przeproszenie osoby, której dobra osobiste zostały naruszone, należy ocenić krytycznie z uwagi na ich ścisły związek z naruszeniem dóbr osobistych z art. 23 i 24 k.c., które, jak wskazywano we wcześniejszych fragmentach podrozdziału, nie są przedmiotem art. 111 k.w. Przede wszystkim warto wskazać za J. Sobczakiem, że spore wątpliwości w doktrynie budzi rozróżnienie między odpowiedzią a sprostowaniem²¹⁸. Na gruncie art. 111 k.w. ma to znaczenie, ponieważ nie wiadomo, kiedy należy domagać się sprostowania, a kiedy odpowiedzi. Ponadto, z uwagi na mały zakres ochrony wypowiedzi w postępowaniu w trybie wyborczym (tylko nieprawdziwe wypowiedzi o faktach), dokładne rozróżnienie, co jest sprostowaniem, a co odpowiedzią, byłoby utrudnione jeszcze bardziej. Z kolei przeproszenie osoby *explicite* wskazuje na sytuację, w której dobra osobiste zostały naruszone. Przy tym samo słowo *przeproszenie* pochodzi od słowa *przepraszam*, które według słownika języka polskiego oznacza „wyrażenie żalu, przeprosin za wyrządzoną przez siebie krzywdę”²¹⁹.

217 Zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 410–412.

218 Zob. J. Sobczak, *Nota do art. 32, uwaga nr 8*, [w:] J. Sobczak (red.), *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008.

219 Zob. online: pl.wiktionary.org/wiki/przepraszam (dostęp: 7.12.2017).

Ostatnie roszczenie na gruncie art. 111 § 1 k.w. jako jedyne ma charakter majątkowy. Warto zaznaczyć, że wzmiankowane świadczenie pieniężne może być wpłacone wyłącznie na organizację pożytku publicznego i niemożliwe jest zasądzenie go na rzecz wnioskodawcy. Ten ostatni instrument autor opracowania ocenia raczej krytycznie. Z uwagi na niski zakres przedmiotowej ochrony z art. 111 k.w. żądane roszczenie powinno być współmierne. Kara polegająca na zasądzeniu kwoty w maksymalnej wysokości aż 100 000 zł za posługiwanie się nieprawdziwymi informacjami wydaje się zbyt dotkliwa²²⁰. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ukształtował się standard, zgodnie z którym każda sankcja przewidziana za naruszenie wolności wypowiedzi powinna być proporcjonalna do naruszenia. Mówi się także o konieczności zachowania równowagi między ochroną swobody wypowiedzi a inną wartością, w tym przypadkiem prawdą²²¹.

2.4.4. Procedura postępowania w trybie wyborczym

Kwestie proceduralne związane z dochodzeniem roszczenia w trybie wyborczym uregulowane są w Kodeksie postępowania cywilnego oraz Kodeksie wyborczym. Przede wszystkim należy stwierdzić, że sprawy cywilne są rozpoznawane w postępowaniu procesowym albo w postępowaniu nieprocesowym, które stanowią dwa zasadnicze tryby postępowania rozpoznawczego i którym przyświeca ten sam cel – rozpoznanie i rozstrzygnięcie spraw przedstawionych pod osąd, jednak zgodnie z treścią art. 13 § 1 k.p.c. sąd rozpoznaje sprawy w procesie, chyba że ustawa stanowi inaczej. Tym samym ustawodawca przyjął domniemanie postępowania procesowego przy rozpoznawaniu spraw należących do jurysdykcji sądów cywilnych. Jednocześnie zezwolił na odstępstwo od procesowego rozstrzygnięcia sprawy, jeśli stanowi o tym przepis szczególny ustawy. W przypadku postępowania w trybie wyborczym taki przepis szczególny nie występuje w księdze drugiej części pierwszej k.p.c. zatytułowanej „Postępowanie nieprocesowe”, ale wyrażony jest wprost w art. 111 § 2 k.w.: „sąd rozpoznaje sprawę [...] w postępowaniu nieprocesowym”.

Oczywiście wybór ustawodawcy, by tego typu postępowanie zastosować do rozpoznawania spraw o rozpowszechnianie informacji nieprawdziwych w trakcie kampanii wyborczej, nie był zabiegiem przypadkowym. Postępowanie to posiada cechy postępowań nieprocesowych. Ich domeną jest przede wszystkim załatwianie

220 *False statement laws* w każdym z 20 stanów sankcjonuje rozpowszechnianie informacji w kampaniach wyborczych o wiele mniejszymi kwotami niż polska regulacja. Najwyższą z nich przewiduje prawo stanowe Waszyngtonu (Revised Code of Washington § 42.17A.335), Wirginii Zachodniej (West Virginia Code § 3-8-11) i Wisconsin (Wisconsin Statutes § 12.05). We wszystkich tych stanach istnieje możliwość zasądzenia wobec nadawcy wypowiedzi kwoty wynoszącej do 10 000 \$. Nie biorąc nawet pod uwagę o wiele wyższej siły nabywczej amerykańskiego dolara w stosunku do polskiego złotego, maksymalna kwota nie stanowi nawet połowy tej, jaką zawiera art. 111 k.w.

221 Szerzej na temat proporcjonalności sankcji zob. I.C. Kamiński, *Ograniczenia...*, s. 741–743, a także J. Skrzydło, *Wolność słowa w orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Analiza porównawcza*, Toruń 2013, s. 593–600.

spraw, w których liczba zainteresowanych jest lub może być różna, a ich interesy nie muszą być całkowicie sprzeczne, ale mogą się także krzyżować. Ponadto postępowania takie mają charakter bardziej prewencyjny niż *post factum*. Co więcej, wyjątkowo silnie akcentuje się w nich interes publiczny²²².

Pozostałe postanowienia art. 111 k.w. dokonują charakterystyki tego postępowania, wyróżniając je na tle pozostałych postępowań nieprocesowych odrębnych opisanych w Kodeksie. Po pierwsze, właściwym rzeczowo sądem do złożenia wniosku z art. 111 § 1 k.w. jest sąd okręgowy. Po drugie, ustawodawca w art. 111 § 2 k.w. przewidział na wydanie orzeczenia przez sąd I II instancji bardzo krótki termin – 24 godziny. Po trzecie, sąd może rozpoznać sprawę nawet w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania (powiadomionych o terminie rozprawy). Po czwarte, postanowienie wraz z uzasadnieniem, bez konieczności złożenia wniosku o jego sporządzenie, sąd doręcza z urzędu. Po piąte, od postanowienia wydanego w I instancji przysługuje zażalenie, którego termin na wniesienie wynosi również 24 godziny. Po szóste, postanowienie sądu II instancji podlega natychmiastowemu wykonaniu i nie przysługuje od niego skarga kasacyjna. Ponadto egzekucja prawomocnego postanowienia sądu może przebiegać odmiennie. Przede wszystkim dlatego, że zgodnie z art. 111 § 4 k.w. publikacja sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin następuje na koszt zobowiązanego w ciągu 48 godzin. Co więcej, w razie odmowy zamieszczenia lub niezamieszczenia powyższego sąd na wniosek zainteresowanego zarządza opublikowanie go w trybie egzekucyjnym na koszt zobowiązanego.

Powyższe cechy postępowania w trybie wyborczym znacząco odbiegają od zasad rządzących nie tylko postępowaniem nieprocesowym, ale i procesowym, kiedy przepisy mają również zastosowanie w postępowaniu z art. 111 k.w. i zgodnie z art. 13 § 2 k.p.c. Dlatego też warto omówić kilka najważniejszych różnic mających istotny wpływ na kształtowanie się tego przejawu wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Szczegółowe omawianie procedury cywilnej z uwzględnieniem wszystkich jej zmian rozmiąłoby się znacząco z tematem książki zajmującej się problematyką konstytucyjną. Najistotniejszą różnicą jest „szybkość” postępowania w trybie wyborczym, polegająca m.in. na wymogu wydania orzeczenia w obu instancjach w ciągu 24 godzin, na 24-godzinny termin na wniesienie środka odwoławczego od orzeczenia wydanego w I instancji, a także na braku możliwości wniesienia skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego w II instancji.

Wymaganie, by sprawa została rozpatrzona bez nieuzasadnionej zwłoki, jest jednym z przejawów konstytucyjnego prawa do sądu. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Zakłada to nie tylko działanie „bez uzasadnionej zwłoki”, ale także rozpoznanie

222 Zob. np. J. Gudowski, Art. 506, [w:] T. Ereciński, J. Gudowski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. IV: *Postępowanie rozpoznawcze. Postępowanie zabezpieczające*, LEX/el. 2017.

„sprawiedliwe”, czyli pogodzenie ekonomiki procesowej z efektywnością ochrony prawnej. W postępowaniu w trybie wyborczym z art. 111 k.w. widać kompromis między obiema wartościami. Co do szybkości postępowania w trybie wyborczym, należy uznać, że 24 godziny to z pewnością bardzo szczególny termin na wydanie orzeczenia przez sądy obu instancji. Na uwagę zasługuje fakt, że żaden przepis k.p.c. nie przewidział tak krótkiego okresu na merytoryczne rozpoznanie sprawy. Słusznie A. Rakowska-Trela wskazuje, że polskie postępowanie cywilne nie jest dostosowane do tak szybkiego procedowania i że trudno jest z nim pogodzić pewne standardy procesowe²²³. Tego rodzaju ograniczenie w zasadzie uniemożliwia dokonywanie doręczeń za pośrednictwem operatora pocztowego, a więc w najczęściej wykorzystywany przez sądy sposób. Ponadto komplikuje ono wzywianie do usunięcia braków formalnych w trybie art. 130 k.p.c., a wreszcie stawia wiele przeszkód w postępowaniu dowodowym. Na przykład przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego jest właściwie niemożliwe, a przeprowadzenie dowodu z dokumentu znajdującego się w posiadaniu osoby trzeciej, którą sąd może zobowiązać do jego dostarczenia – bardzo utrudnione. Pojawia się też swego rodzaju nierówność uczestników postępowania, ponieważ uczestnik ma ograniczony czas na przygotowanie wniosków dowodowych oraz argumentów dotyczących postępowania, w przeciwieństwie do wnioskodawcy, który może to zrobić starannie.

Dodatkowo ustawodawca przewidział taki sam 24-godzinny termin na wniesienie środka odwoławczego od orzeczenia z I instancji. W tym przypadku nie można mówić o przejawie zasady szybkości postępowania z art. 6 § 1 k.p.c., ponieważ ta adresowana jest do sądów, ale o zasadzie szybkości postępowania z art. 6 § 2 k.p.c., który obejmuje swą dyspozycją uczestników postępowania. Wymóg zachowania 24-godzinnego terminu obciąża strony, a jego niedochowanie rodzi negatywne konsekwencje procesowe, ponieważ jest to termin ustawowy na sporządzenie środka zaskarżenia. Zaskarzanie orzeczeń należy do praw unormowanych w art. 78 ust. 1 Konstytucji RP (powiązanych m.in. z prawem do sądu). Nie można mówić o „ograniczeniach” albo „wyjątkach” od ustanowionego w tym przepisie prawa zaskarżalności, skoro ustawodawca przewidział zaskarżalność rozstrzygnięcia, nadając jej określony kształt (np. co do podstaw zaskarżenia, dewolutywności lub suspensywności zaskarżenia czy kognicji organu rozpatrującego zaskarżenie) oraz powiązał ją ze spełnieniem określonych warunków (np. co do terminu, opłat albo formy). W przeciwnym wypadku należałoby przyjąć, że art. 78 zd. 1 Konstytucji ustanawia maksymalny, choć w praktyce nierealizowalny standard zaskarżalności absolutnej oraz kompletnej, zawsze dewolutywnej i suspensywnej, niezależnej od dochowania jakichkolwiek przesłanek, możliwej w każdym czasie, bez opłat i w jakiegokolwiek formie, a każda jego modyfikacja *in minus* stanowiłaby odstępstwo od takiego standardu²²⁴. Mimo to fakt pozostaje faktem – 24-godzinny termin na złożenie środka zaskarzania jest najkrótszym terminem w postępowaniu cywilnym.

223 Zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania...*, s. 413–414.

224 Zob. m.in. postanowienie TK z 8 lutego 2006 r., TS 8/05, OTK-B 2006, Nr 1, poz. 18.

Zgodnie z art. 111 § 3 k.w. od postanowienia sądu II instancji nie przysługuje skarga kasacyjna. Stanowi to niewątpliwie pewne ograniczenie dla uczestnika postępowania w zakresie ochrony jego interesów, ale nie jest ograniczeniem konstytucyjnego prawa do zaskarżalności orzeczeń. Prawo to odnosi się jedynie do zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji. Jak zasadnie stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „wyłączenie pewnych spraw spod kontroli kasacyjnej nie narusza prawa do sądu w kształcie, jaki nadała mu obowiązująca konstytucja. Niedopuszczalność skargi kasacyjnej w określonych kategoriach spraw mieści się też w standardach prawa międzynarodowego. Z punktu widzenia rozstrzygnięcia w tej sprawie istotne jest przywołanie orzeczenia Trybunału Strasburskiego, uznającego, że prawa do sądu nie narusza sytuacja, w której przepisy krajowe wyłączają możliwość wniesienia kasacji w sprawach mniejszej wagi”²²⁵. Dlatego w tym kontekście należy odwołać się do zasad zaskarzania orzeczeń drugoinstancyjnych. W doktrynie postępowania cywilnego dominuje stanowisko, że niektóre kategorie spraw cywilnych nie wymagają rozstrzygnięcia przez sąd najwyższej instancji i tok ich rozpoznania może być ograniczony do dwóch instancji merytorycznych, podczas gdy inne wymagają takiego rozstrzygnięcia²²⁶. W postępowaniu w sprawach wyborczych to interes samych uczestników uzasadnia nieprzysługiwanie nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Brak możliwości zaskarżenia postanowienia sądu II instancji jest naturalną konsekwencją 24-godzinnych terminów na wydanie postanowienia przez sądy oraz na wniesienie od niego zażalenia. Rozpoznawanie sprawy ponownie przez Sąd Najwyższy (nawet w granicach skargi kasacyjnej) prowadziłoby do znacznego przedłużenia postępowania, które z założenia ma być szybkie. Co więcej, trudno wyobrazić sobie, jak Sąd Najwyższy miałby zbadać sprawę w ciągu 24 godzin. Warto podkreślić, że w odniesieniu do orzeczenia sądu II instancji istnieje możliwość wniesienia skargi o wznowienie postępowania. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny, argumentując, że wyłączenie wznowienia postępowania byłoby sprzeczne z art. 45 § 1 i 77 § 2 Konstytucji RP oraz że „zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć. Jest to zasada określana jako «prawo do wysłuchania», bez której prawo do sądu byłoby fikcją. Tryb wyborczy przewiduje krótki czas postępowania, a okoliczność ta nie może wykluczać ustalenia prawdy materialnej. Musi istnieć możliwość przywrócenia stanu zgodnego z prawem”²²⁷.

225 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000/5/143, poz. IV.

226 Zob. m.in.: W. Majer, *Rzecz o instancjach sądowych i sądzie kasacyjnym*, Rocznik Towarzystwa Naukowego z Uniwersytetem Jagiellońskim złączonego, Kraków 1849; T. Ereciński, *Kilka uwag o modelu kasacji w sprawach cywilnych*, t. XXI, [w:] J. Żuławski (red.), *XX lat samorządu radców prawnych 1982–2002. Księga jubileuszowa*, Warszawa 2002, s. 98 oraz T. Ereciński, *Ograniczenia w dostępności do kasacji w sprawach cywilnych*, [w:] Z. Banaszczyk (red.), *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci sędziego J. Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000, s. 75 i n.

227 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK-A 2002/3/31.

Zakończenie

Celem książki było przedstawienie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych jako konstytucyjnej wolności jednostki oraz scharakteryzowanie jej granic. Ponadto podstawowym zadaniem badawczym było zweryfikowanie głównej hipotezy badawczej, stanowiącej, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych jest w znaczącym stopniu ograniczana przez konstytucyjny system prawny Rzeczypospolitej Polskiej, podczas gdy powinno się jej przyznawać większą ochronę kosztem innych wartości konstytucyjnych.

W ocenie autora znalazło to potwierdzenie w opracowaniu.

Na początku należy skonstatować, że przeprowadzone badania pozwoliły na zweryfikowanie postawionych na wstępie procesu badawczego hipotez szczegółowych.

Pierwsza z hipotez szczegółowych zakładała, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych to rodzaj wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym. Potwierdziła się ona w całości.

Badania nad samym pojęciem wolności wypowiedzi i procesem jej pozytywizacji utwierdziły autora książki w przekonaniu, że można na podobnych zasadach zbadać istotę wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Historyczno-prawna analiza kształtowania się instytucji kampanii wyborczych i składających się na nią elementów doprowadziła do wniosku, że można połączyć te zagadnienia z wolnością wypowiedzi w znaczeniu ogólnym.

W konsekwencji ustalono, co następuje. Po pierwsze, wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych ma rodowód prawnonaturalny i historycznoprawny. Na jej wykształcenie się wpłynął rozwój instytucji kampanii wyborczej oraz pozytywizacja: wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym, zasady wolnych wyborów i środków masowego przekazu. Po drugie, wolność ta jest obecna *implicite* w większości konstytucji oraz w dokumentach międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka, począwszy od końca drugiej połowy XVIII w. Po trzecie, wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych jest wolnością o charakterze szczególnym w stosunku do wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym. Po czwarte, wolność ta podlega klasyfikacji ze względu na „proces wypowiedzi” w znaczeniu nauk o komunikologii, tj. formę, przedmiot i podmioty. Po piąte, wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych nie jest wolnością o charakterze absolutnym i podlega ograniczeniom.

Druga z hipotez szczegółowych zakładała, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych to wolność wyrażania swoich poglądów w trakcie kampanii wyborczych. Potwierdziła się ona w niewielkiej części.

Podczas prac badawczych ustalono, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych ma dwie definicje. Pierwsza, w znaczeniu kodeksowym, stanowi, że wolność ta to „przysługująca każdej jednostce wolność uzewnętrzniania swoich myśli w okresie od dnia ogłoszenia przez właściwy organ aktu o zarządzeniu wyborów do 24 godzin przed dniem głosowania”. Druga, w znaczeniu prawniczo-politologicznym, stanowi, że wolność ta to „przysługująca każdej jednostce wolność uzewnętrzniania myśli, w szczególności wypowiedzi o treści wyborczej, w dowolnych formach, obejmujących w szczególności zgromadzenia, plakaty, ulotki, media społecznościowe, w okresie trwającym od dnia ogłoszenia przez właściwy organ aktu o zarządzeniu wyborów do 24 godzin przed dniem głosowania”.

Trzecia z hipotez szczegółowych zakładała, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych może być wywiedziona z norm prawnych polskich konstytucji i międzynarodowych aktów praw człowieka dotyczących wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym. Normy te różnią się od siebie zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Potwierdziła się ona w części.

Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych może być wywiedziona z norm prawnych polskich konstytucji i międzynarodowych aktów praw człowieka dotyczących wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym. Zakres norm jest określony w sposób tak szeroki, że wszelkie regulacje dotyczące wolności wypowiedzi można odnieść do wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Niemniej jednak nie potwierdziła się druga część hipotezy. Wbrew pierwotnym założeniom, różnice w pozytywizacji wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych co do zasady nie występują. Aspekt podmiotowy i przedmiotowy przepisów jest właściwie tożsamy, a drobne różnice językowe mają marginalne znaczenie.

Czwarta z hipotez szczegółowych zakładała, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych to wolność o charakterze osobistym. Artykuł 54 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ został umiejscowiony przez ustrojodawcę w podrozdziale „Wolności i prawa osobiste”. Potwierdziła się ona w niewielkiej części.

Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych to wolność zarówno o charakterze osobistym, jak i politycznym, mimo nieuwzględnienia art. 54 Konstytucji RP w podrozdziale „Wolności i prawa polityczne”. Twierdzenie o wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych jako o wolności politycznej jest wynikiem analizy wybranych zasad konstytucyjnych: zasady suwerenności narodu rozumianej jako przejaw prawa do powoływania niektórych organów państwowych oraz prawa do wyrażania opinii w przedmiocie władzy politycznej, zasady demokratycznego państwa prawnego i jej elementów (wyborów, kampanii wyborczych, zasady wolności wypowiedzi), zasady pluralizmu społecznego i politycznego rozumianej

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

jako możliwość funkcjonowania w kampaniach wyborczych i osiągnięcia korzyści politycznych przez różne formy obywatelskiego udziału w życiu politycznym, a w szczególności zasady wolnych wyborów gwarantującej jednostkom możliwość realizacji wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych i prowadzącej do uzyskania przez kandydatów pozytywnego wyniku wyborczego, co kształtuje rozwój władzy państwowej. Silne powiązanie tych wartości z kampanią wyborczą i wolnością wypowiedzi pozwoliło na uznanie wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych za wolność polityczną.

Piąta z hipotez szczegółowych zakładała, że zasadniczą determinantą ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Potwierdziła się ona w całości.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP należy uznać w istocie za zasadniczą determinantę ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Po pierwsze, można go uznać za niesamodzielną, podstawową normę przyznającą organom państwa kompetencję do ograniczenia wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych w akcie stosowania prawa, dlatego że upoważnia on organ państwa do ustanowienia ograniczenia w każdej sytuacji prawnej (w przeciwieństwie do np. art. 54 ust. 2 Konstytucji RP) i stanowi o tym bezpośrednio (w przeciwieństwie do np. art. 2 Konstytucji RP). Po drugie, można uznać go za podstawową normę przyznającą warunki dopuszczalności ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Wynika to z faktu, że Konstytucja RP, poza wyjątkiem z art. 54 ust. 2 odnoszącym się tylko do mediów elektronicznych, nie przewiduje żadnej klauzuli szczególnej ograniczającej wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Co więcej, jest najistotniejszą klauzulą ograniczającą w porównaniu do klauzul obecnych w innych aktach międzynarodowej ochrony praw człowieka, ze względu na prymat Konstytucji RP nad prawem międzynarodowym.

Szósta z hipotez szczegółowych zakładała, że największe znaczenie dla kształtowania się zakresu ochrony wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych mają granice wolności wypowiedzi występujące tylko w trakcie kampanii wyborczych. Potwierdziła się ona w części.

Największe znaczenie dla kształtowania się zakresu ochrony wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych mają dwa rodzaje granic, tj. granice wolności wypowiedzi w znaczeniu ogólnym mające istotne znaczenie dla kampanii wyborczych (zwane „ogólnymi granicami”) oraz granice wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych (zwane „szczególnymi granicami”).

Siódma z hipotez szczegółowych zakładała, że granice wolności wypowiedzi obowiązujące nie tylko w okresie kampanii wyborczych nie wpływają na zwiększenie się lub zmniejszenie się ochrony tej wolności. Potwierdziła się ona w znacznej części.

Granice wolności wypowiedzi obowiązujące nie tylko w okresie kampanii wyborczych, co do zasady nie wpływają na zwiększenie się lub zmniejszenie się ochrony tej wolności. Wolność ta będzie chroniona w takim samym stopniu jak

w okresie niekampanijnym, jednakże od powyższego zachodzi wyjątek. Jest nim granica konstytucyjnego prawa do ochrony czci w sytuacji, gdy prawo to wejdzie w konflikt z wolnością wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Orzeczniczy mechanizm harmonizowania i wyznaczania słusznej równowagi między wolnością wypowiedzi w kampaniach wyborczych a powyższym prawem podmiotowym dowiódł, że należy – co do zasady – przyznawać szerszą ochronę analizowanej wolności, a w konsekwencji prawo do ochrony czci powinno ustąpić na rzecz wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Wpływ na to mają wartości konstytucyjne, takie jak zasada demokratycznego państwa prawa i zasada wolnych wyborów.

Ośma z hipotez szczegółowych zakładała, że granice wolności wypowiedzi obowiązujące tylko w okresie kampanii wyborczych, wpływają na zwiększenie się ochrony tej wolności. Potwierdziła się ona w znacznej części.

Granice wolności wypowiedzi obowiązujące tylko w okresie kampanii wyborczych, wpływają na zwiększenie się ochrony tej wolności, choć obowiązywanie ich jest zależne od kumulatywnego wystąpienia dodatkowych przesłanek. Granice te nie dotyczą każdej wypowiedzi artykułowanej podczas kampanii wyborczej. Przesłanki te związane są z definicją agitacji wyborczej oraz okresem ich obowiązywania. Po pierwsze, granice te limitują tylko takie wypowiedzi, które mają charakter agitacji wyborczej. Po drugie, szczególne granice wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych limitują tylko takie wypowiedzi, które zostały sformułowane w okresie węższym niż ten kampanijny (od dnia ogłoszenia przez właściwy organ aktu o zarządzeniu wyborów do 24 godzin przed dniem głosowania), tj. w okresie trwającym od dnia przyjęcia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego przez odpowiedni organ aż do 24 godzin przed dniem głosowania. Wypowiedzi niespełniające choćby jednej z powyższych przesłanek nie będą ograniczane przez te granice.

Uwzględniając powyższe rozważania, należy skonstatować, że postawiona na wstępie opracowania główna hipoteza badawcza potwierdziła się w znacznej mierze.

Pierwsza jej część, zakładająca, że wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych jest w znaczącym stopniu ograniczania przez konstytucyjny system prawny Rzeczypospolitej Polskiej – potwierdziła się w całości.

Po pierwsze, wskazuje na to ogromna liczba granic znajdujących się w większości źródeł powszechnie obowiązującego prawa i na dodatek w aktach prawnych wielu różnych gałęzi prawa. Po drugie, świadczy o tym także duże zróżnicowanie jakościowe tych granic. Można wyróżnić zarówno te podmiotowe, jak i w zakresie treści, formy, miejsca oraz te mieszane. Po trzecie, część z tych granic obowiązuje tylko podczas kampanii wyborczych – świadczy to o szczególnej chęci ustawodawcy do limitowania wolności wypowiedzi właśnie w tym okresie. Po czwarte, o intensywności ograniczania wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych może świadczyć także ocenność i kazuistyczność w działalności organu stosującego prawo przy badaniu, czy doszło do przekroczenia granic tej wolności.

Druga część głównej hipotezy badawczej, zakładająca, że powinno się przyznawać większą ochronę wolności wypowiedzi w kampaniach wyborczych kosztem innych konstytucyjnych wartości – potwierdziła się w części.

Zasadnicza większość ograniczeń obowiązujących w konstytucyjnym porządku prawnym okazała się zgodna z klauzulą ograniczającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i nie narusza innych norm ustawy zasadniczej. Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych nie może być wolnością o charakterze absolutnym i często musi ustępować innym wartościom.

Z drugiej strony, pewne rezultaty procesu stanowienia i stosowania prawa, omówione w poszczególnych rozdziałach książki, zbyt mocno limitują wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych. Może to stanowić przyczynek do dyskusji nad kształtem ograniczeń tej wolności.

Bibliografia

I. Polskie akty normatywne

Konstytucje

Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267, ze zm.

Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. z 1935 r. nr 30, poz. 227.

Ustawa z 22 lipca 1952 r. – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1952 r. nr 33, poz. 232, ze zm.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.

Ustawy

Dekret o ordynacji wyborczej 22 listopada 1918 r., „Dziennik Praw Państwa Polskiego” 1918, nr 18, poz. 46.

Ordynacja wyborcza do Sejmu z 28 lipca 1922 r., Dz.U. z 1922 r. nr 66, poz. 590.

Ordynacja wyborcza do Senatu z 28 lipca 1922 r., Dz.U. z 1922 r. nr 66, poz. 591.

Ustawa z 5 sierpnia 1922 r. w sprawie zgromadzeń przedwyborczych, Dz.U. z 1922 r. nr 66, poz. 594.

Ustawa z 12 lutego 1930 r. o ochronie swobody wyborów przed nadużyciem władzy urzędników, Dz.U. z 1930 r. nr 17, poz. 123.

Ustawa z 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz.U. z 1935 r. nr 47, poz. 319.

Ustawa z 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu, Dz.U. z 1935 r. nr 47, poz. 320.

Ustawa z 8 lipca 1935 r. – o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, Dz.U. z 1935 r. nr 47, poz. 321.

Ustawa z 22 września 1946 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego, Dz.U. z 1946 r. nr 48, poz. 274.

Ustawa z 1 sierpnia 1952 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1952 r. nr 35, poz. 246.

- Ustawa z 24 października 1956 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1956 r. nr 47, poz. 210, ze zm.
- Ustawa z 29 maja 1985 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1985 r. nr 26, poz. 112.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2019 r. poz. 1541, ze zm.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2019 r. poz. 821, ze zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. z 2019 r. poz. 1040, ze zm.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, Dz.U. z 2018 r. poz. 1914, ze zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2019 r. poz. 161, ze zm.
- Ustawa z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2010 r. nr 72, poz. 46.
- Ustawa z 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1991 r. nr 58, poz. 246.
- Ustawa z 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1991 r. nr 59, poz. 252.
- Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 r. nr 84, poz. 426.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2019 r. poz. 361, ze zm.
- Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz.U. z 1993 r. nr 45, poz. 205, ze zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. z 2019 r. poz. 1171, ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. z 2019 r. poz. 1950, ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2018 r. poz. 1987, ze zm.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 580, ze zm.
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. z 2010 r. nr 176, poz. 1190.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji ścigania zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Dz.U. z 2019 r. poz. 1882, ze zm.
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, Dz.U. z 2017 r. poz. 922, ze zm.
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2007 r. nr 190, poz. 1360.

- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2019 r. poz. 52, ze zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. z 2019 r. poz. 1120, ze zm.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2018 r. poz. 2387, ze zm.
- Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz.U. z 2019 r. poz. 123, ze zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2010 r. nr 176, poz. 1191.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. z 2017 r. poz. 1928, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2017 r. poz. 1932, ze zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz.U. z 2019 r. nr 688, ze zm.
- Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, Dz.U. z 2019 r. poz. 330, ze zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. z 2004 r. nr 2, poz. 219.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2019 r. poz. 1921, ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 2018 r. poz. 1559, ze zm.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. z 2018 r. poz. 1829, ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2019 r. poz. 684, ze zm.
- Ustawa z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2011 r. nr 26, poz. 134.
- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1224.
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2019 r. poz. 740, ze zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz.U. z 2019 r. poz. 1148, 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 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

Rozporządzenia

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborów, Dz.U. z 1930 r. nr 64, poz. 573.
- Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 24 kwietnia 2003 r. w sprawie trybu postępowania w związku z przedstawianiem w programach publicznej radiofonii i telewizji stanowisk partii politycznych, związków zawodowych i związków pracodawców w węzłowych sprawach publicznych, Dz.U. z 2014 r. poz. 309, ze zm.
- Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków lokowania produktów, Dz.U. z 2011 r. nr 161, poz. 977.
- Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania debat przez Telewizję Polską Spółkę Akcyjną, Dz.U. z 2011 r. nr 146, poz. 878.
- Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie czasu oraz ramowego podziału czasu przeznaczanego na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji wyborczych, trybu postępowania dotyczącego podziału czasu, zakresu rejestracji oraz sposobu przygotowania i emisji audycji wyborczych w programach publicznej radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2019 r. poz. 632.
- Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie trybu postępowania w sprawach nieodpłatnego przedstawiania w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych informacji, wyjaśnień i komunikatów Państwowej Komisji Wyborczej oraz komisarzy wyborczych związanych z zarządzonymi wyborami oraz obowiązującymi w danych wyborach przepisami prawnymi, Dz.U. z 2011 r. nr 154, poz. 916.
- Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie zasad i sposobu łącznego prowadzenia kampanii wyborczej w programach radiowych i telewizyjnych przez komitety wyborcze uprawnione do rozpowszechniania audycji wyborczych w wyborach do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2011 r. nr 154, poz. 917.

Akty prawa miejscowego

- Zarządzenie Nr 11/2015 Wójta Gminy Korycin z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie zapewnienia bezpłatnego umieszczenia urzędowych obwieszczeń wyborczych i plakatów wszystkich komitetów wyborczych oraz podania wykazu tych miejsc do publicznej wiadomości, online: bip.ug.korycin.wrotapodlasia.pl/Zarz/Zarz_Wojta_organ_wyk_2014_2018/ZARZADZENIE_NR_11_2015.html?m=contact (dostęp: 8.09.2020).

Zarządzenie Nr 2357/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie usunięcia plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia agitacji wyborczej w wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, online: bip.uml.lodz.pl/samorzad/akty-prawne-i-projekty-aktow-prawnych/akty-prawne/?tx_edgelegalacts_legalacts%5BlegalAct%5D=37231&tx_edgelegalacts_legalacts%5Baction%5D=show&tx_edgelegalacts_legalacts%5Bcontroller%5D=LegalAct (dostęp: 8.09.2020).

Zarządzenie Nr 5059/VII/16 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 23 grudnia 2016 r. w sprawie określenia miejsc na terenie miasta Łodzi przeznaczonych do bezpłatnego plakatowania, online: bip.uml.lodz.pl/samorzad/akty-prawne-i-projekty-aktow-prawnych/akty-prawne/?tx_edgelegalacts_legalacts%5BlegalAct%5D=40506&tx_edgelegalacts_legalacts%5Baction%5D=show&tx_edgelegalacts_legalacts%5Bcontroller%5D=LegalAct (dostęp: 8.09.2020).

Pozostałe polskie akty normatywne

Uchwała Nadzwyczajnego II Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 14 grudnia 1991 r. w sprawie Kodeksu Etyki Lekarskiej, online: www.nil.org.pl/_data/assets/rtf_file/0011/8021/uchwala_-_Kodeks_Etyki_Lekarskiej.rtf (dostęp: 11.03.2018).

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, M.P. z 2018 r. poz. 846.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2019 r. poz. 1028.

Załącznik Nr 2 do Wykazu spraw podlegających symbolizacji do Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz.Urz.MS z 2003 r., nr 5, poz. 22, ze zm.).

Obwieszczenie Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 14 grudnia 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu (Kodeks etyki adwokackiej), online: www.adwokatura.zgora.pl/wp-content/uploads/2013/11/Zbior-Zasad-Etyki-i-Godnosci-Zawodu.pdf (dostęp: 4.08.2020).

Uchwała Nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r. w sprawie Kodeksu Etyki Radcy Prawnego, online: oirpko-szalin.pl/pdf-1/KERP-2014.pdf (dostęp: 4.08.2020).

Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych, M.P. Dz.U. RP z 11 marca 2016 r. poz. 227.

Uchwała Uczelnianej Rady Samorządu Doktorantów Uniwersytetu Łódzkiego z dnia 5 września 2017 r. w sprawie zmian w Kodeksie etyki doktoranta, online: doktoranci.uni.lodz.pl/?page_id=188 (dostęp: 4.08.2020).

II. Akty prawne międzynarodowe

- Amerykańska Deklaracja Praw i Obowiązków Człowieka, uchwalona w 1948 r. w Bogocie, online: hrlibrary.umn.edu/oasinstr/zoas2dec.htm (dostęp: 11.08.2016).
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona 10 grudnia 1948 r. w Paryżu, online: www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (dostęp: 11.08.2016).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5, 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1997 r. nr 38, poz. 169, ze zm.
- Amerykańska Konwencja Praw Człowieka uchwalona 22 listopada 1969 r. w San Jose, online: hrlibrary.umn.edu/oasinstr/zoas3con.htm (dostęp: 11.08.2016).
- Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów uchwalona 26 czerwca 1981 r. w Nairobi, online: www.achpr.org/instruments/achpr/ (dostęp: 11.08.2016).
- Europejska konwencja o telewizji ponadgranicznej sporządzona w Strasburgu dnia 5 maja 1989 r., Dz.U. z 1995 r. nr 32, ze zm. 160, ze zm.
- Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Nowym Jorku dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. nr 120, poz. 526, ze zm.
- Resolution 1165 (1998) Final version, online: assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16641&lang%20=en (dostęp: 4.02.2018).
- Arabska Karta Praw Człowieka uchwalona 22 maja 2004 r. w Tunisie, online: hrlibrary.umn.edu/instree/loas2005.html?msource=UNWDEC19001&tr=y&au-id=3337655 (dostęp: 11.08.2016).
- 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.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy w dziedzinie informatyzacji podpisana w Warszawie dnia 11 kwietnia 2005 r., M.P. z 2007 r. nr 80, poz. 849.
- Dyrektywa 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej, Dz.U. UE, L 376 z 27 grudnia 2006 r.
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. z 2009 r. nr 203, poz. 1569.

- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej 2007/C 303/01, Dz.U. UE. C. z 2007 r. nr 303, poz. 1, ze zm.
- Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej 2008/913/WSiSW z 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych, Dz. Urz. L 328 z 6 grudnia 2008 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych, Dz.U. UE, L 95 z 15 kwietnia 2010 r.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy w dziedzinie informacji podpisana w Kijowie dnia 19 września 2008 r., M.P. z 2009 r. nr 23, poz. 303.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej Nr 1093/2012/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie Europejskiego Roku Obywateli (2013), Dz.U. UE, L 325 z 23 listopada 2012 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 235/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające instrument finansowy na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, Dz.U. UE, L 077 z 15 marca 2014 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) Nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych, Dz.U. UE, L 317 z 4 listopada 2014 r.

III. Akty prawne innych państw

- The Constitution of the Commonwealth of Massachusetts, 1780: A Declaration of the Rights of the Inhabitants of the Commonwealth of Massachusetts, online: malegislature.gov/Laws/Constitution (dostęp: 8.09.2020).
- The Constitution of New Hampshire, 1784: Bill of Rights. Article I, online: en.wikipedia.org/wiki/New_Hampshire_Constitution (dostęp: 8.09.2020).
- Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki z 17 września 1787 r., tłum. A. Pułło, Warszawa 2002, online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html (dostęp: 8.09.2020).
- Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r., online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html (dostęp: 8.09.2020).
- Konstytucja Królestwa Norwegii z 17 maja 1814 r., tłum. J. Osiński, Warszawa 1996, online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/norwegia.html (dostęp: 8.09.2020).
- Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Version consolidée au 06 mai 2018, online: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070722&-dateTexte=vig (dostęp: 8.09.2020).

- Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 r., tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004, online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/austria.html (dostęp: 8.09.2020).
- Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2003, online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html (dostęp: 8.09.2020).
- Presidential Election Campaign Fund Act 1966, online: transition.fec.gov/law/feca/feca.pdf (dostęp: 8.09.2020).
- Federal Election Campaign Act of 1971, online: transition.fec.gov/law/feca/feca.pdf (dostęp: 8.09.2020).
- Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r., tłum. A. Wojtyczek-Bonand, Warszawa 2000, online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia-s.html (dostęp: 8.09.2020).
- Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z 7 października 1977 r., tłum. S.R. Dobrowolski, Warszawa 1977, online: studylibpl.com/doc/1284098/konstytucja-zsrr (dostęp: 8.09.2020).
- Representation of the People Act 1983, online: www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/106 (dostęp: 8.09.2020).
- Republic of Lithuania Law On Elections To The Seimas 1992, online: e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/10831a4018db11e5bfc0854048a4e288?jfwid=tu0odnkka (dostęp: 8.09.2020).
- Konstytucja Seszeli z 18 czerwca 1993 r., online: aceproject.org/ero-en/regions/africa/SC/seychelles-constitution-2011/view (dostęp: 8.09.2020).
- Konstytucja Malawi z 16 maja 1994 r., online: aceproject.org/ero-en/regions/africa/MW/malawi-constitution-1994/view (dostęp: 8.09.2020).
- Presidential Primary Matching Payment Account Act 1996, online: transition.fec.gov/law/feca/feca.pdf (dostęp: 8.09.2020).
- Konstytucja Erytrei z 23 maja 1997 r., online: aceproject.org/ero-en/regions/africa/ER/eritrea-constitution-of-may-23-1997/view (dostęp: 8.09.2020).
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r., tłum. Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000, online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwajcaria.html (dostęp: 8.09.2020).
- Canada Elections Act S.C. 2000, c. 9, online: laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/ (dostęp: 8.09.2020).
- Konstytucja Burundi z 28 lutego 2005 r., online: aceproject.org/ero-en/regions/africa/BI/burundi-constitution-2005-english/view (dostęp: 8.09.2020).
- Konstytucja Republiki Południowej Afryki z 26 listopada 2005 r., online: aceproject.org/ero-en/regions/africa/ZA/south-africa-electoral-act-2010/view (dostęp: 8.09.2020).
- Konstytucja Malty z 1 września 2007 r., tłum. J. Winczorek, Warszawa 2007, online: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/malta.html (dostęp: 8.09.2020).
- Konstytucja Bhutanu z 18 czerwca 2008 r., online: aceproject.org/ero-en/regions/asia/BT/bhutan-constitution-2007/view (dostęp: 8.09.2020).

- Konstytucja Kenii z 27 sierpnia 2010 r., online: aceproject.org/ero-en/regions/africa/KE/the-constitution-of-kenya-2010/view (dostęp: 8.09.2020).
- Konstytucja Republiki Fiji z 6 września 2013 r., online: aceproject.org/ero-en/regions/pacific/FJ/fiji-constitution-2013/view (dostęp: 8.09.2020).
- Maine Revised Statutes, online: legislature.maine.gov/statutes/21-A/title21-Asec1101.html (dostęp: 8.09.2020).
- California Code, Elections Code, online: codes.findlaw.com/ca/elections-code/elec-sect-20440.html (dostęp: 8.09.2020).
- Illinois Compiled Statutes, online: www.ilga.gov/legislation/ilcs/documents/001000050K29-10.htm (dostęp: 8.09.2020).
- Revised Code of Washington, online: apps.leg.wa.gov/rcw/ (dostęp: 8.09.2020).
- West Virginia Code, online: www.wvlegislature.gov/WVCODE/code.cfm (dostęp: 8.09.2020).
- Wisconsin Statutes, online: docs.legis.wisconsin.gov/statutes/prefaces/toc (dostęp: 8.09.2020).
- Restatement of The Law Second Torts 2nd, online: heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.ali/restate0109&div=1&src=home (dostęp: 8.09.2020).

IV. Orzecznictwo

Trybunał Konstytucyjny

- Uchwała z 2 marca 1994 r., W 3/93, LEX nr 25105.
- Wyrok z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, LEX nr 25538.
- Wyrok z 16 maja 1995 r., K 12/93, LEX nr 25548.
- Wyrok z 17 października 1995 r., K 10/95, LEX nr 25405.
- Wyrok z 17 lipca 1996 r., K 8/96, LEX nr 25750.
- Wyrok z 28 maja 1997 r., K 26/96, LEX nr 29143.
- Wyrok z 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, LEX nr 32602.
- Wyrok z 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46.
- Wyrok z 25 maja 1998 r., U 19/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 47.
- Wyrok z 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601.
- Wyrok z 17 listopada 1998 r., K 42/97, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 113.
- Wyrok z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.
- Wyrok z 16 lutego 1999 r., SK 11/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 22.
- Wyrok z 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK 1999, nr 2, poz. 24.
- Wyrok z 11 maja 1999 r., K 13/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 74.
- Wyrok z 11 maja 1999 r., P 9/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46.
- Wyrok z 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 78.

- Wyrok z 6 sierpnia 1999 r., P 2/99, LEX nr 37398.
- Wyrok z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 47.
- Wyrok z 6 marca 2000 r., P 10/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 56.
- Wyrok z 7 marca 2000 r., K 26/98, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 57.
- Wyrok z 28 czerwca 2000 r., K 34/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 142.
- Wyrok z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000/5/143, poz. IV.
- Wyrok z 10 sierpnia 2000 r., SK 21/99, LEX nr 41216.
- Wyrok z 20 lutego 2001 r., P 2/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 32.
- Wyrok z 5 marca 2001 r., P 11/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 33, s. 205.
- Wyrok z 3 kwietnia 2001, K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50.
- Wyrok z 10 kwietnia 2001, U 7/00, OTK ZU 2001, LEX nr 46872.
- Postanowienie z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK 2001, nr 7, poz. 225.
- Wyrok z 11 grudnia 2001 r., SK 16/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 257.
- Wyrok z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, LEX nr 54052.
- Wyrok z 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK-A 2002/3/31.
- Wyrok z 5 marca 2003 r., K 7/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 19.
- Wyrok z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 33.
- Wyrok z 5 maja 2004 r., P 2/03, LEX nr 112989.
- Wyrok z 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 3.
- Wyrok z 7 lutego 2005 r., SK 49/03, OTK-A 2005, nr 2, poz. 13.
- Wyrok z 22 czerwca 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.
- Wyrok z 20 marca 2006 r., K 17/05, LEX nr 182494.
- Wyrok z 11 października 2006 r., P 3/06, LEX nr 210809.
- Wyrok 30 października 2006 r., P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128.
- Wyrok z 20 lutego 2007 r., P 1/06, LEX nr 245357.
- Wyrok z 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 45.
- Wyrok z 12 maja 2008, SK 43/05, OTK-A 2008, nr 4, poz. 57.
- Wyrok z 8 lipca 2008 r., K 46/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 104.
- Wyrok z 29 września 2008 r., SK 52/05, LEX nr 443757.
- Wyrok z 17 listopada 2008 r., SK 62/06, OTK-A 2008, nr 9, poz. 155.
- Wyrok z 25 maja 2009 r., SK 54/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 69.
- Wyrok z 9 lipca 2009 r., SK 48/05, OTK-A 2009, nr 7, poz. 108.
- Postanowienie z dnia 17 listopada 2009 r., sygn. akt P 15/07, LEX nr 551229.
- Wyrok z 3 grudnia 2009 r., KP 8/09, OTK-A 2009, nr 11, poz. 164.
- Wyrok z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 15.
- Postanowienie z dnia 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08, LEX nr 590175.
- Wyrok z 9 listopada 2010 r., K 13/07, OTK-A 2010, nr 9, poz. 98.
- Wyrok z 11 kwietnia 2011 r., K 11/00, OTK 2001, nr 3, poz. 54.
- Wyrok z 6 lipca 2011 r., P 12/09, LEX nr 963599.
- Wyrok z 19 lipca 2011 r., K 11/10, OTK-A 2011, nr 6, poz. 60.
- Wyrok z 20 lipca 2011 r., K 9/11, LEX nr 443757.
- Wyrok z 16 listopada 2011 r., SK 45/09, LEX nr 1027531.

Wyrok z 14 grudnia 2011 r., SK 42/09, OTK-A 2011, nr 10, poz. 118.
 Wyrok z 18 lutego 2014 r., K 29/12, OTK-A 2014, nr 2, poz. 11.
 Wyrok z 25 lutego 2014 r., SK 65/12, LEX nr 1430364.
 Wyrok z 12 lutego 2015 r., SK 70/13, Dz.U. z 2015 r. poz. 234.
 Wyrok z 21 września 2015 r., K 28/13, Dz.U. z 2015 r. poz. 1539.
 Wyrok z 11 maja 2016 r., SK 16/14, LEX nr 2038216.

Europejski Trybunał Praw Człowieka

Wszystkie orzeczenia publikowane są na stronie internetowej hudoc.echr.coe.int/eng.

Wyrok z 8 lipca 1986 r. w sprawie *Lingens przeciwko Austrii*, skarga nr 9815/82.
 Wyrok z 2 marca 1987 r. w sprawie *Mathieu Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii*, skarga nr 9267/81.
 Wyrok z 25 czerwca 1992 r. w sprawie *Thorgeirson przeciwko Islandii*, skarga nr 13778/88.
 Wyrok z 24 lutego 1994 r., w sprawie *Casado Coca przeciwko Hiszpani*, skarga nr 15450/89.
 Wyrok z 25 listopada 1996 r. w sprawie *Wingrove przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 17419/90.
 Wyrok z 30 stycznia 1998 r. w sprawie *United Communist Party of Turkey i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 21237/93.
 Wyrok z 19 lutego 1998 r. w sprawie *Bowman przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 24839/94.
 Wyrok z 9 czerwca 1998 r. w sprawie *Incal przeciwko Turcji*, skarga nr 22678/93.
 Wyrok z 23 kwietnia 1999 r. w sprawie *Castells przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 64915/91.
 Wyrok z 20 maja 1999 r. w sprawie *Rekvénegi przeciwko Węgrom*, skarga nr 25390/94.
 Wyrok z 8 lipca 1999 r. w sprawie *Sürek przeciwko Turcji*, skarga nr 26682/95.
 Wyrok z 28 października 1999 r. w sprawie *Wille przeciwko Księstwu Liechtenstein*, skarga 28396/95.
 Wyrok z 2 maja 2000 r. w sprawie *Bergens Tidende i inni przeciwko Norwegii*, skarga nr 26132/95.
 Wyrok z 28 grudnia 2000 r. w sprawie *Lopes Gomes da Silva przeciwko Portugalii*, skarga nr 37698/97.
 Postanowienie z 1 lutego 2001 r. w sprawie *Ayuntamiento de Mula p. Hiszpanii*, skarga nr 55346/00.
 Wyrok z 27 lutego 2001 r. w sprawie *Jersuaalem przeciwko Austrii*, skarga nr 26958/95.
 Wyrok z 3 maja 2001 r. w sprawie *Nilsen i Johnsen przeciwko Norwegii*, skarga nr 23118/93.
 Wyrok z 28 czerwca 2001 r. w sprawie *Vgt Verein gegen Tierfabriken przeciwko Szwajcarii*, skarga 24699/94.

- Wyrok z 12 lipca 2001 r. w sprawie *Feldek przeciwko Słowacji*, skarga nr 29032/95.
- Wyrok z 7 maja 2002 r. w sprawie *McVicar przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 46311/99.
- Wyrok z 25 czerwca 2002 r. w sprawie *Colombani przeciwko Francji*, skarga nr 51279/99.
- Wyrok z 19 stycznia 2003 r. w sprawie *Pedersen and Baadsgard przeciwko Danii*, skarga nr 49017/99.
- Wyrok z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie *Perna przeciwko Włochom*, skarga nr 48898/99.
- Decyzja z 24 czerwca 2003 r. w sprawie *Garaudy przeciwko Francji*, skarga nr 65831/01.
- Wyrok z 10 lipca 2003 r. w sprawie *Murphy przeciwko Irlandii*, skarga nr 44179/98.
- Wyrok z 13 listopada 2003 r. w sprawie *Scharsach i News Verlagsgesellschaft przeciwko Austrii*, skarga 39394/98.
- Wyrok z 27 maja 2004 r. w sprawie *Vides Aizsardzibas Klubs przeciwko Łotwie*, skarga nr 57829/00.
- Decyzja z 16 listopada 2004 r. w sprawie *Nordwood przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 23131/03.
- Wyrok z 17 grudnia 2004 r. w sprawie *Cumpănă and Mazăre przeciwko Rumunii*, skarga nr 33348/96.
- Wyrok z 21 grudnia 2004 r. w sprawie *Busoic przeciwko Mołdawii*, skarga nr 61513/00.
- Wyrok z 29 marca 2005 r. w sprawie *Sokołowski przeciwko Polsce*, skarga nr 75955/01.
- Wyrok z 12 maja 2005 r. w sprawie *Steel and Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 68416/01.
- Wyrok z 19 maja 2005 r. w sprawie *Turhan przeciwko Turcji*, skarga nr 48176/99.
- Wyrok z 6 września 2005 r. w sprawie *Salov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 65518/01.
- Wyrok z 6 kwietnia 2006 r. w sprawie *Malisiewicz-Gąsior przeciwko Polsce*, skarga nr 43797/98.
- Wyrok z 6 lipca 2006 r. w sprawie *Erbakan przeciwko Turcji*, skarga nr 59405.
- Wyrok z 19 grudnia 2006 r. w sprawie *Dąbrowski przeciwko Polsce*, skarga nr 18235/02.
- Wyrok z 9 stycznia 2007 r. w sprawie *Kwiecień przeciwko Polsce*, skarga nr 51744/99.
- Wyrok z 24 kwietnia 2007 r. w sprawie *Lombardo i inni przeciwko Malcie*, skarga nr 7333/06.
- Wyrok z 16 października 2007 r. w sprawie *Tara i Poiata przeciwko Mołdawii*, skarga nr 36305/03.
- Wyrok z 6 listopada 2007 r. w sprawie *Lepojic przeciwko Serbii*, skarga nr 13909/05.
- Wyrok z 6 grudnia 2007 r. w sprawie *Filatenko przeciwko Rosji*, skarga nr 73219/01.
- Wyrok z 10 lipca 2008 r. w sprawie *Soulas i inne przeciwko Francji*, skarga nr 15948/03.
- Wyrok z 24 lutego 2009 r. w sprawie *Długołęcki przeciwko Polsce*, skarga 23806/03.

- Wyrok z 11 marca 2009 r. w sprawie *TV VEST AS & ROGALAND PENSJONIST-PARTI przeciwko Norwegii*, skarga nr 21132/05.
- Wyrok z 26 lutego 2009 r. w sprawie *Kudeshina przeciwko Rosji*, skarga nr 29492/05.
- Wyrok z 16 lipca 2009 r. w sprawie *Feret przeciwko Belgii*, skarga nr 15615/07.
- Wyrok z 15 marca 2011 r. w sprawie *Otegi Mondragon przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 2034/07.
- Wyrok z 7 lutego 2012 r., w sprawie *Von Hannover przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, skarga nr 59320/00.
- Wyrok z 26 czerwca 2012 r. w sprawie *Ciesielczyk przeciwko Polsce*, skarga nr 12484/05.
- Wyrok z 28 marca 2013 r. w sprawie *Novaya Gazeta i Borodyanskiy przeciwko Rosji*, skarga nr 14087/08.
- Wyrok z 17 kwietnia 2014 r. w sprawie *Brosa przeciwko Niemcom*, skarga nr 5709/09.
- Wyrok z 1 czerwca 2017 r. w sprawie *Kość przeciwko Polsce*, skarga nr 34598/12.
- Wyrok z 25 lipca 2019 r. w sprawie *Brzeziński przeciwko Polsce*, skarga nr 47542/07.

Sąd Najwyższy

- Wyrok z 18 lutego 1947 r., K 2251/46, „Państwo i Prawo” 1948, nr 2.
- Wyrok z 19 września 1968 r., II CR 291/68, OSNCP 1969, Nr 11, poz. 200.
- Wyrok z 6 grudnia 1972 r., II CR 370/72, OSNCP 1973, Nr 7–8, poz. 141.
- Wyrok z 16 kwietnia 1999 r., II CKN 279/98, LEX nr 385601.
- Wyrok z 18 sierpnia 1999 r., II CKN 321/99, OSN IC 2000, z. 3.
- Wyrok z 28 września 2000 r., V KKN 171/98, OSNK 2001, Nr 3–4, poz. 31.
- Wyrok z 20 czerwca 2001 r., I CKN 1135/98, OSNC 2002, Nr 2, poz. 23.
- Postanowienie z 5 lutego 2002 r., III RN 133/01, OSNP 2000, Nr 12, poz. 281.
- Wyrok z 5 kwietnia 2002 r., II CKN 1095/99, OSNC 2003, Nr 3, poz. 42.
- Wyrok z 16 kwietnia 2002 r., V CKN 1010/00, OSNC 2003, Nr 4, poz. 56.
- Wyrok z 28 marca 2003 r., IV CKN 1901/00, „Biuletyn Sądu Najwyższego” 2003, nr 10.
- Wyrok z 24 lutego 2004 r., III CK 329/02, OSNC 2005, Nr 3, poz. 48.
- Postanowienie z 22 czerwca 2004 r., V KK 70/04, OSNKW 2004, z. 9, poz. 86.
- Wyrok z 7 lipca 2005 r., V CK 868/04, LEX nr 196405.
- Wyrok z 30 sierpnia 2006 r., II CSK 96/06, LEX nr 398411.
- Wyrok z 21 września 2006 r., I CSK 118/06, OSNC 2007, Nr 5, poz. 77.
- Wyrok z 11 maja 2007 r., I CSK 47/07, LEX nr 449462.
- Wyrok z 24 stycznia 2008 r., I CSK 338/07, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 4.
- Wyrok z 8 lutego 2008 r., I CSK 345/07, LEX nr 448024.
- Wyrok z 3 grudnia 2010 r., I CSK 95/10, LEX nr 738086.
- Wyrok z 2 lutego 2011 r., II CSK 393/10, LEX nr 936486.
- Wyrok z 18 stycznia 2013 r., IV CSK 270/12, OSNC 2013, Nr 7–8, poz. 94.

Wyrok z 12 czerwca 2015 r., II CSK 518/14, LEX nr 1754050.

Wyrok z 28 kwietnia 2016 r., V CSK 486/15, LEX nr 2041120.

Sądy powszechne – sądy apelacyjne

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 19 października 1995 r., I ACr 227/95, LEX nr 62590.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi, I ACa 38/98, niepubl.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 4 lipca 2001 r., I ACa 1613/00, niepubl.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 30 stycznia 2002 r., II AKa 577/01, OSAG 2002, Nr 1, poz. 6.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 7 listopada 2002 r., I ACz 1956/02, LEX nr 81835.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 7 października 2004 r., I ACa 8/04, niepubl.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 27 września 2005 r., I ACa 1443/03, niepubl.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 maja 2009 r., I ACa 158/09, LEX nr 677989.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 6 września 2012 r., I ACz 1253/12, LEX nr 1216305.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 11 października 2012 r., I ACz 1877/12, LEX nr 1238585.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 12 marca 2013 r., I ACa 1305/12, LEX nr 1335694.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 5 kwietnia 2013 r., VI ACa 1162/12, LEX nr 1369402.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 24 czerwca 2013 r., I ACa 162/13, LEX nr 13834730.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 7 września 2013 r., I ACz 775/13, LEX nr 1366132.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 7 maja 2014 r., I ACa 114/14, LEX nr 1469302.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 9 maja 2014 r., I ACa 1735/13, LEX nr 1488726.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 26 września 2014 r., I Cz 1860/14, LEX nr 1630560.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 22 października 2014 r., V ACa 273/14, LEX nr 1551958.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 28 października 2014 r., I ACz 913/14, LEX nr 1602989.

- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 31 października 2014 r., I Acz 2164/14 LEX nr 1540855.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 13 listopada 2014 r., I Acz 2256/14, LEX nr 1587236.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 14 listopada 2014 r., I ACz 2267/14, LEX nr 1799209.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 14 listopada 2014 r., I ACz 2271/14, LEX nr 1544794.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 18 listopada 2014 r., I Acz 2288/14, LEX nr 1554690.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 19 listopada 2014 r., I Acz 1252/14, LEX nr 1544686.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 25 listopada 2014 r., I ACz 2374/14, LEX nr 1656714.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 10 grudnia 2014 r., V ACa 422/14, LEX nr 1621077.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 grudnia 2014 r., VI ACa 327/14, LEX nr 1680064.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 19 grudnia 2014 r., I Acz 1400/14, LEX nr 166850.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 23 października 2015 r., I Acz 1979/15, LEX nr 2041862.
- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 19 lutego 2016 r., I Acz 329/16, LEX nr 2041851.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 31 maja 2016 r., I ACa 1621/15, LEX nr 2069293.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 29 września 2016 r., V ACa 20/16, LEX nr 2151516.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 października 2016 r., VI ACa 775/15, LEX nr 2231430.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 8 marca 2017 r., I ACa 1053/16, LEX nr 2278210.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 2 czerwca 2017 r., I ACa 5/17, LEX nr 2327824.

Sądy powszechne – sądy okręgowe

- Postanowienie Sądu Wojewódzkiego w Poznaniu – Ośrodek Zamiejscowy w Pile z 26 sierpnia 1993 r., Z Nc 43/49, [w:] B. Gawlik (red.), *Dobra osobiste. Zbiór orzeczeń Sądu Apelacyjnego w Krakowie*, Zakamycze 1999.

- Wyrok Sądu Okręgowego w Tarnowie z 3 października 2011 r., I C 319/11, niepubl.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z 2 października 2014 r., I C 327/14, L EX nr 1845949.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Lublinie z 13 października 2014 r., I Ns 300/14 LEX nr 1845594.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Toruniu z 17 października 2014 r., I Ns 255/14, LEX nr 184747.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z 20 października 2014 r., IX GNs 1/14, LEX nr 1870523.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Świdnicy z 22 października 2014 r., I Ns 261/14, LEX nr 1847284.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z 30 października 2014 r., I Ns 322/14, LEX nr 1846515.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Słupsku z 4 listopada 2014 r., I Ns 206/14, LEX nr 1847037.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z 6 listopada 2014 r., I Ns 136/14, LEX nr 2139977.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Olsztynie z 7 listopada 2014 r., I Ns 256/14, LEX nr 1846148.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Świdnicy z 7 listopada 2014 r., I Ns 276/14, LEX nr 1847285.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z 12 listopada 2014 r., I Ns 137/14, LEX nr 2139979.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim z 12 listopada 2014 r., I Ns 138/14, LEX nr 1844877.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Gdańsku z 12 listopada 2014 r., XV Ns 377/14, niepubl.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z 28 listopada 2014 r., IX GNs 12/14, LEX nr 1870522.
- Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 1 grudnia 2014 r., I C 277/13, LEX nr 1848373.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 26 stycznia 2015 r., I C 148/14, LEX nr 1836017.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 30 marca 2015 r., VI Ns 15/15, LEX nr 2089055.
- Postanowienie Sąd Okręgowego w Warszawie z 28 kwietnia 2015 r., II Ns 18/15, LEX nr 2089051.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 6 maja 2015 r., XXV Ns 48/15, LEX nr 2124645.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 19 października 2015 r., XXIV Ns 68/15, LEX nr 2124232.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Słupsku z 16 marca 2016 r., I C 424/14, LEX nr 2020834.

- Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 26 lipca 2016 r., I C 359/15, LEX nr 2089491.
- Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 27 października 2016 r., I C 1467/15, LEX nr 2185379.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z 27 września 2018 r., I Ns 151/18, LEX nr 2571035.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Sieradzu z 19 października 2018 r., I Ns 239/18, LEX nr 2572229.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z 22 października 2018 r., I Ns 33/18, LEX nr 2571512.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z 22 października 2018 r., I Ns 37/18, LEX nr 2571502.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Łomży z 25 października 2018 r., I Ns 120/18, LEX nr 2571805.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z 26 października 2018 r., I Ns 41/18, LEX nr 2571508.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Sieradzu z 29 października 2018 r., I Ns 248/18, LEX nr 2572236.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z 11 października 2019 r., I Ns 40/19, LEX nr 2732968.
- Postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z 11 października 2019 r., I Ns 41/19, LEX nr 2732967.

Sądy powszechne – sądy rejonowe

Wyrok Sądu Rejonowego w Łasku z 15 grudnia 2015 r., II W 37/15, niepubl.

Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych

- Terminiello v. City of Chicago*, 337 U.S. Reports 1 (1949).
- Beauharnais v. Illinois*, 343 U.S. Reports 250 (1952).
- New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).
- Time, Inc. v. Hill*, 385 U.S. 374 (1967).
- Watts v. United States*, 394 U.S. 705 (1969).
- Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. Reports 444 (1969).
- Gertz v. Robert Welch, Inc.*, 418 U.S. 323 (1974).
- Connick v. Meyers*, 461 U.S. 138 (1983).
- Republican Party of Minnesota v. White*, 536 U.S. 765 (2002).
- San Diego v. Roe*, 543 U.S. 77 (2004).
- FEC v. Wis. Right to Life, Inc.*, 551 U.S. 449, 468 (2007).
- Matal v. Tam*, 582 U.S. (2017).

Inne sądy i organizacje międzynarodowe

- Wyrok Sądu Najwyższego Kanady z 27 kwietnia 1989 r. w sprawie *Irwin Toys, Ltd. v. Attorney General of Quebec*, 1 SCR 927.
- Wyrok Sądu Najwyższego Australii z 30 września 1992 r. w sprawie *Australian Capital Television v. Commonwealth*, 177 CLR 106.
- Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 29 marca 1993 r. w sprawie *F.P. przeciwko Niemczech*, skarga nr 19459/92.
- Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 2 września 1994 r. w sprawie *Oschenberger przeciwko Austrii*, skarga nr 21318/93.
- Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 24 czerwca 1996 r. w sprawie *Marris przeciwko Francji*, skarga nr 31159/96.
- Decyzja Komitetu Praw Człowieka z dnia 21 października 2005 r. w sprawie *Sister Immaculate Joseph i inne przeciwko Sri Lance*, Nr 1249/2004, online: hrlibrary.umn.edu/undocs/1249-2004.html (dostęp: 8.09.2020).

V. Dokumenty i opracowania

- Protokół nr 152 posiedzenia Biura Politycznego w dniu 7 stycznia 1957 r., [w:] *Centrum władzy. Protokoły posiedzeń kierownictwa PZPR. Wybór z lat 1949–1970*, oprac. A. Dudek, A. Kochański, K. Persak, Warszawa 2000.
- European Agreement on the Protection of Television Broadcasts CETS No. 034 od 22 June 1960, online: rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800656d2 (dostęp: 8.09.2020).
- Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Senatu – druk nr 500, 16 maja 1991 r., [w:] J. Pietrzak, Z. Witkowski (red.), *Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu*, zeszyt 5: *Projekt konstytucji*.
- Covenant on Civil and Political Rights, General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), Adopted at the Fifty-seventh Session of the Human Rights Committee on 12 July 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, online: www.refworld.org/docid/453883fc22.html (dostęp: 8.09.2020).
- Sprawozdanie stenograficzne z trzeciego posiedzenia Zgromadzenia narodowego w dniach 24–28 lutego 1997 r., cz. I, Warszawa 1997.
- Sprawozdanie stenograficzne z 3. Posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 21 i 22 marca 1997 r., cz. II, Warszawa 1997.
- Ustalenia podjęte na wspólnym posiedzeniu Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu w dniu 6 listopada 1997 r., „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6.
- Good Commonwealth Electoral Practice. A Working Document, London 1997.
- Code of Conduct for Political Parties in Ghana for Public Elections, [w:] G.S. Goodwin-Gill, *Codes of Conduct for Elections*, Geneva 1998.

- Pakistan: Code of Conduct for The Political Parties and Contesting Candidates: General Elections 1997, [w:] G.S. Goodwin-Gill, *Codes of Conduct for Elections*, Geneva 1998.
- Panama: Commitment of Santa Maria La Antigua: Ethical Electoral Commitment „Justice and Peace”, [w:] G.S. Goodwin-Gill, *Codes of Conduct for Elections*, Geneva 1998.
- Guyana: Contextual Background – Guidelines for Media and Political Parties, [w:] G.S. Goodwin-Gill, *Codes of Conduct for Elections*, Geneva 1998.
- Code of Conduct for Political Parties. Campaigning in Democratic Election, opracowany przez Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 1999, online: www.idea.int/publications/coc_campaigning (dostęp: 8.09.2020).
- Code of Ethical Conduct of Political Parties in Elections in the Kyrgyz Republic, online: aceproject.org/ero-en/regions/asia/KG/kyrgyzstan-code-of-ethical-conduct-of-political/view (dostęp: 8.09.2020).
- Angola: Resolution No 10/05 Code of Electoral Conduct, online: aceproject.org/ero-en/regions/africa/AO/Resolution%20No%2010%2005%20-%20Code%20of%20Electoral%20Conduct.pdf/view (dostęp: 8.09.2020).
- General Comment No. 31 The Nature of General Legal Obligation Imposed on States and Parties to the Covenant 29 March 2004, online: www.unhcr.org/4963237716.pdf (dostęp: 8.09.2020).
- Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 9 maja 2005 r. o sposobie, miejscu i czasie prowadzenia kampanii wyborczej, ZPOW-654-5/05, online: pkw.gov.pl/557_Komunikaty_Okregowej_Komisji_Wyborczej/4/8076_Informacja_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_9_maja_2005_r_o_sposobie_miejscu_i_czasie_prowadzenia_kampanii_wyborczej (dostęp: 23.09.2017).
- Wyjaśnienie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie informowania obywateli przez partię polityczną o programach rozwoju poszczególnych gmin oraz o zamiarze zgłoszenia w najbliższych wyborach kandydatów na radnych oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, ZPOW-756-3/06, online: pkw.gov.pl/453_Terytorialne_komisje_wyborcze/4/9045_Wyjasnienie_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_w_sprawie_informowania_obywateli_przez_partie_polityczna_o_programach_rozwoju_poszczegolnych_gmin_oraz_o_zamiarze_zgloszenia_w_najblizszych_wyborach_kandydatow_na_radnych_oraz_wojtow_burmistrzow_i_prezydentow_miast (dostęp: 23.09.2017).
- Croatian Electoral Code of Ethics of 6 November 2007, online: aceproject.org/ero-en/regions/europe/HR/croatia-electoral-code-of-ethics/view (dostęp: 3.04.2018).
- European Charter on Freedom of the Press of 26 May 2009, online: ecpmf.eu/ecpmf/charter (dostęp: 7.05.2018).
- Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej dotyczącej zakazu prowadzenia kampanii wyborczej na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego z 28 października 2010 r., ZPOW-703-116/10, online: pkw.gov.pl/460_Terytorialne_komisje_wyborcze/6/8915_Wyjasnienia_Pan-

- stwowej Komisji Wyborczej dotyczące zakazu prowadzenia kampanii wyborczej na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego (dostęp: 28.09.2017).
- Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie tzw. kampanii informacyjnej prowadzonej przez partie polityczne i osoby pełniące funkcje publiczne, ZPOW-557-1/11, online: pkw.gov.pl/561_Informacje_ogolne/7/8197_Stanowisko_w_sprawie_tzw_kampanii_informacyjnej_prowadzonej_przez_partie_polityczne_i_osoby_pelniace_funkcje_publiczne (dostęp: 23.09.2018).
- General comment No. 34 Article 19: Freedoms of opinion and expression 12 September 2011, online: www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf (dostęp: 11.08.2016).
- Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 r., online: pkw.gov.pl/496_Informacje_ogolne (dostęp: 23.09.2017).
- Stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 stycznia 2015 r. w związku ze zbliżającymi się wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ZPOW-603-7/15, online: prezydent2015.pkw.gov.pl/aktualnosci/0/16_Stanowisko_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_26_stycznia_2015_r_w_zwiazku_ze_zblizajacymi_sie_wyborami_Prezydenta_Rzeczypospolitej_Polskiej (dostęp: 29.09.2017).
- Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów Prezydenta RP przeprowadzonych w dniach 10 i 24 maja 2015 r., online: prezydent2015.pkw.gov.pl/aktualnosci (dostęp: 29.09.2017).
- Sprawozdanie Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów do Sejmu RP i Senatu RP przeprowadzonych 25 października 2015 r., online: parlament2015.pkw.gov.pl/aktualnosci (dostęp: 29.09.2017).
- Biuletyn Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego: nr 36, Nr 4533/VI kad.
- Biuletyny z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw Kodeksu wyborczego i ordynacji wyborczej: nr 2560/VI kad., nr 3513/VI kad.
- IDEA Limitation Clauses, online: www.idea.int/sites/default/files/publications/limitation-clauses-primer.pdf (dostęp: 7.04.2018).
- Equality and Human Rights Commission, Freedom of expression. Legal Framework, s. 22, online: equalityhumanrights.com/en/publication-download/freedom-expression-legal-framework (dostęp: 8.01.2018).
- ACE Electoral Knowledge Network, The ACE Encyclopaedia: Media and Elections, 2013, online: eos.cartercenter.org/uploads/document_file/.../Media_and_Elections_2013.pdf (dostęp: 4.04.2018).

VI. Literatura polska

- Alexy R., *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010.
- Annusewicz O., *Komunikowanie polityczne w okresie przedwyborczym*, „*Studia Politologiczne*” 2012, nr 25.
- Antoszewski A., *Istota rywalizacji we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004.
- Antoszewski A., Herbut R., *Kampania wyborcza*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1998.
- Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.
- Astramowicz-Leyk T., *Kampania wyborcza*, [w:] S. Opara i zespół (red.), *Mały słownik politologii*, Toruń 2007.
- Augustyniak M., *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006.
- Bafia J., *Prawo o wolności słowa*, Warszawa 1998.
- Bajorek G.R., *Władcy ust. Granice swobody wypowiedzi polityków i wypowiedzi o politykach w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Toruń 2010.
- Balczyńska-Kosman A., *Język dyskursu publicznego w polskim systemie politycznym*, „*Środkoeuropejskie Studia Polityczne*” 2013, nr 2.
- Balicki R., Piech K., *Ograniczenia swobody prowadzenia kampanii wyborczej w świetle regulacji Kodeksu wyborczego*, „*Polityka i Społeczeństwo*” 2015, nr 3.
- Banaszak B., *Glosa do wyroku TK z 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11)*, „*Przegląd Sejmowy*” 2012, nr 1.
- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.
- Banaszak B., *Zalety i wady Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „*Przegląd Sejmowy*” 2008, nr 2.
- Bańko M., *Wielki słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2005.
- Barta J., Markiewicz R., *Media a dobra osobiste*, Warszawa 2009.
- Bartosiewicz M., *Kilka uwag o ciszy wyborczej*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feji-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, „*Acta Iuridica Lebusana*” vol. 1, Zielona Góra 2015.
- Berlin I., *Dwie koncepcje wolności*, Warszawa 1991.
- Bień-Kacała A., *Wolność słowa lekarza (art. 52 Kodeksu Etyki Lekarskiej) w świetle wyroku ETPC z 16 grudnia 2008 r. oraz wyroku TK z 23 kwietnia 2008 r. (SK 16/07)*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, Toruń 2010.

- Biłgorajski A., *Granice wolności wypowiedzi. Studium konstytucyjne*, Warszawa 2013.
- Biłgorajski A., *Prawda jako granica wolności wypowiedzi na gruncie polskiego systemu prawa. Wybrane zagadnienia*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 2010, nr 13.
- Biszytyga A., *Konstytucyjne aspekty multicentryczności systemu prawa*, [w:] D. Lengyelová (red.), *Pluralizmus moci a práva*, Bratislava 2009.
- Bodys M., *Wykorzystanie mediów społecznościowych przez polskie parlamentarne partie polityczne poza okresem kampanii wyborczych*, „Wrocławskie Studia Politolologiczne” 2015, nr 18.
- Borowicz M., *Kampania wyborcza – definicje i cechy charakterystyczne*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2010, nr 23.
- Borski M., *Granice agitacji wyborczej w kodeksie wyborczym – wybrane zagadnienia*, [w:] B. Banaszak, A. Biszytyga, A. Feji-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, „Acta Iuridica Lebusana” vol. 1, Zielona Góra 2015.
- Bosek L., Art. 30, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: Art. 1–86, Warszawa 2016.
- Bosek L., *Kontrola konstytucyjności prawa. Zagadnienia ustrojowe, procesowe i materialnoprawne*, Warszawa 2011.
- Bosek L., *Prawo podstawowe do godności ludzkiej w Konstytucji RP*, [w:] W. Wróbel, P. Kardas, T. Sroka (red.), *Państwo i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, Warszawa 2012.
- Bożyk S., Kryszewski G., *Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. jako podstawa systemu ustrojowego III Rzeczypospolitej*, [w:] J. Matwiejuk (red.), *Konstytucyjno-ustawowa regulacja stosunków społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Białoruś*, Białystok 2009.
- Bucińska J., *Godność człowieka jako podstawowa wartość porządku prawnego*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2001, nr 2/3.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Chmaj M., *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)*, niepubl.
- Chmaj M., *Kampania wyborcza*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Chmaj M., *Konstytucyjna zasada godności człowieka i praktyka jej stosowania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Dylematy praw człowieka*, Toruń 2008.
- Chmaj M., *Przyczynek do wyjaśnienia pojęcia: polityka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” 1995/1996, nr II/III.
- Chmaj M., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja)*, Warszawa 1999.

- Churska K., *Rytualne aspekty kampanii wyborczych*, „Studia Politologiczne” 2007, nr 2.
- Complak K., *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5.
- Cwalina W., Falkowski A., *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańsk 2005.
- Czakowska M., Rażny P., *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 3.
- Czaplicki K.W., Art. 84, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa 2014.
- Czaplicki K.W., Art. 97, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa 2014.
- Daniluk P., Art. 115, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Legalis/el. 2017.
- Daranowski P., *Pozycja Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Europejskiej Konwencji o ochronie praw i wolności podstawowych w polskim systemie prawnym*, [w:] T. Jasudowicz, C. Mik (red.), *O prawach człowieka. W podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, Toruń 1996.
- Demenko A., *Prawnokarna ochrona wolności wypowiedzi. Zarys problemu*, [w:] A. Biłgorajski (red.), *Wolność wypowiedzi i jej granice. Analiza wybranych zagadnień*, Katowice 2014.
- Dobek-Ostrowska B., *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2006.
- Dobek-Ostrowska B., *Mediatyzacja polityki – rola mediów elektronicznych*, [w:] W. Dudek (red.), *Radio i Telewizja. Informacja, kultura, polityka*, Katowice 2000.
- Dolińska D., *Spółeczny wizerunek partii politycznych*, Toruń 2009.
- Domska A., *Wolność wypowiedzi w Internecie* (praca doktorska), niepubl.
- Dominczyk T., *Cywilna ochrona dóbr osobistych uczestników procesu wyborczego*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego RP*, Warszawa 2005.
- Drozdowicz K., *Przeprosiny za naruszenie dóbr osobistych w toku kampanii wyborczej w oparciu o art. 111 Kodeksu wyborczego*, „Edukacja Prawnicza” 2015, nr 1.
- Drożdziejko Z., *Ochrona prawdziwości danych i informacji oraz dóbr osobistych w trakcie kampanii wyborczej i referendalnej. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 12.
- Dudek D., Art. 146, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: Art. 87–243, Warszawa 2016.
- Dudek D., *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lublin 1999.
- Dudek D., *Prawo konstytucyjne w zarysie. Wybór źródeł*, Lublin 2002.
- Dunaj B. (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Kraków 2000.
- Duniewska Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.

- Dybowski M., *Art. 209*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Dylewska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.
- Dziedzic A., *Wolność słowa a mowa nienawiści – dawniej i dziś*, „Forum Prawnicze” 2015, nr 4.
- Działocha K. *Art. 4*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I: *Art. 1–29*, Warszawa 2016.
- Działocha K. *Art. 8*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I: *Art. 1–29*, Warszawa 2016.
- Ereciński T., *Kilka uwag o modelu kasacji w sprawach cywilnych*, [w:] J. Żuławski (red.), *XX lat samorządu radców prawnych 1982–2002. Księga jubileuszowa*, Warszawa 2002.
- Ereciński T., *Ograniczenia w dostępności do kasacji w sprawach cywilnych*, [w:] Z. Banaszczyk (red.), *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci sędziego J. Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000.
- Florczak-Wątor M., *Art. 37*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: *Art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Frankiewicz A., *Regulacja wolności wypowiedzi w krajowym porządku prawnym*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Fras J., *Komunikacja polityczna. Wybrane zagadnienia gatunków i języka wypowiedzi*, Wrocław 2005.
- Fras J., *Podstawy identyfikacji i typologii wypowiedzi w mediach masowych*, [w:] E. Kulczycki, M. Wendland (red.), *Komunikologia. Teoria i praktyka komunikacji*, Poznań 2012.
- Friedrich M., *Cisza wyborcza – relewantny element współczesnego prawa wyborczego czy fasadowy relikwitu przeszłości?*, [w:] A. Pyrzyńska, P. Raźny, J. Wojciechowska, R. Zych (red.), *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, Toruń 2014.
- Frydrych A., Michalak B., Sobczyk M., *Zagadnienia prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia partycypacji wyborczej*, [w:] J. Zbieranek (red.), *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, Warszawa 2009.
- Gałązka M., Solon-Lipiński M., Zbieranek J., *Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych. Wybrane problemy i rekomendacje*, Warszawa 2012.
- Gapski M.P., *Orzecznictwo sądów w sprawach protestów wyborczych w wyborach samorządowych*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj, *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, t. I, Warszawa 2016.
- Gardocki L., *Europejskie standardy wolności wypowiedzi a polskie prawo karne*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 3.

- Garlicki J., *Komunikowanie polityczne – od kampanii wyborczej do kampanii permanentnej*, „*Studia Politologiczne*” 2010, nr 16.
- Garlicki L., Art. 10, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–18*, Legalis/el. 2016.
- Garlicki L., Art. 31, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II: Art. 1–29, Warszawa 2016.
- Garlicki L., *Nota do art. 178 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „*Państwo i Prawo*” 2001, nr 10.
- Garlicki L., *Wypowiedź dziennikarska – przywileje i odpowiedzialność*, „*Europejski Przegląd Sądowy*” 2010, nr 1.
- Garlicki L., Gołyński K., *System wyborczy i wybory w Polsce 1969–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999.
- Garlicki L., Sarnecki P., Art. 14, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I: Art. 1–29, Warszawa 2016.
- Garlicki L., Zubik M., Art. 37, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II: Art. 30–86, Warszawa 2016.
- Gawlik B., *Ochrona dóbr osobistych. Sens i nonsens koncepcji praw podmiotowych osobistych*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z prawa własności intelektualnej*” 1985, nr 41.
- Gąsior T., *Poradnik samorządowca: Wybory samorządowe 2010 – kampania, taktyka, rozliczenie*, Warszawa 2010.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Gebethner S., *Zasady dostępu do radia i telewizji komitetów wyborczych i kandydatów na posłów i senatorów*, [w:] M. Dubińska-Michalewicz, A. Chodyra (red.), *Konferencje i Seminaria 11(39)00. Rola mediów w kampanii wyborczej. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Warszawa 2001.
- Gliszczyńska-Grabias A., Art. 18. *Wolność posiadania i wyrażania poglądów*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Gliszczyńska-Grabias A., *Przeciwdziałanie antysemityzmowi. Instrumenty prawa międzynarodowego*, LEX/el. 2014.
- Głowacka M.D., Zdanowska J., *Zdrowie publiczne w Polsce*, Warszawa 2013.
- Goździaszek Ł., *Cywilnoprawne granice swobody wypowiedzi w Internecie*, Legalis/el. 2015.
- Góral L., Koperkiewicz-Mordel K., Art. 227, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: Art. 87–243, Warszawa 2016.
- Górecki O., *Wolność człowieka – doktrynalna analiza pojęcia normatywnego zawartego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] K. Skotnicki, K. Skłodowski, A. Michalak (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego*.

- Polskie zagadnienia ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Łódź 2016.
- Granat M., *Godność człowieka art. 30 Konstytucji RP jako wartość i norma prawna*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 8.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2014.
- Granat M., *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008.
- Granat M., Gorgol A., Sobczak J., *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Gronowska B., *Rozdział 6. Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015.
- Gronowska B., *Wstęp*, [w:] B. Gronowska (red.), *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Materiały sesji zorganizowanej w Toruniu w dniu 24 października 1998 r.*, Toruń 1999.
- Grzebyk P., *Art. 26*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: *Art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Grzelka M., *Kampania wyborcza. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Wyborczy” 2012, nr 5.
- Gudowski J., *Art. 506*, [w:] T. Ereciński, J. Gudowski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. IV: *Postępowanie rozpoznawcze. Postępowanie zabezpieczające*, LEX/el. 2017.
- Gulczyński M., *Zasada pluralizmu politycznego*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998.
- Haczkowska M., *Art. 86*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2014.
- Imiołczyk M., *Komitety wyborcze – powstanie i ewolucja instytucji oraz wątpliwości co do jej stanu prawnego*, [w:] M. Wrzałik, M. Stych (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Częstochowa 2015.
- Jabłoński A., *Polityka*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1998.
- Jabłoński M., *Konstytucyjne i pozakonstytucyjne wolności i prawa*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010.
- Jachowicz K., *Prof. Jerzy Bralczyk: Chamom mówimy nie*, „Fakt.pl” z 10 grudnia 2012 r., online: www.fakt.pl/Prof.-Jerzy-Bralczyk-o-mowie-nienawisci,artykuly,191021,1.html (dostęp: 16.01.2018).
- Jacyszyn J., *Obywatelstwo*, [w:] U. Kalina-Prasznica, *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007.
- Jagielski J., Rączka K., *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001.
- Jakobson R., *Poetyka w świetle językoznawstwa*, Wrocław 1960.
- Jakubowski J., *Rola nowych mediów w prezydenckiej kampanii wyborczej w Polsce*

- w 2010 roku – za przykładem Obamy?, online: www.academia.edu/12154474/ (dostęp: 7.08.2016).
- Jankowska M., *Ochrona dóbr osobistych kandydatów w trakcie trwania kampanii wyborczej – uwagi praktyczne*, „Monitor Prawniczy” 2015, nr 17.
- Jarosz Z., *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r.*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10.
- Jaskiernia J., *Konstytucjonalizacja zasady państwa prawnego a proces konsolidacji politycznej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2010.
- Jaskiernia J., *Wprowadzenie do systemu ochrony wolności i praw jednostki*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Problemy ochrony wolności i praw jednostki we współczesnym świecie*, Kielce 2008.
- Jaworski S.J., Art. 495, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa 2014.
- Jaworski S.J., Art. 497, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa 2014.
- Jaworski S.J., *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony państwa*, [w:] *Iudices electonis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*, *Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007.
- Juchniewicz J., *Finansowanie kampanii wyborczych do parlamentu i kampanii prezydenckich*, [w:] M. Chmara, *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008.
- Juchniewicz J., Kazmierczuk M., *Wolności i prawa polityczne*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006.
- Kaczmarczyk-Kłak K., *Godność człowieka w Konstytucji RP i konstytucjach innych państw*, „Studia Prawnicze KUL” 2010 nr 1.
- Kamiński I.C., *Prawo do wolnych wyborów w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2015, vol. XIII.
- Kamiński I.C., *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.
- Karwat M., *Makiaweliczne taktyki walki politycznej*, „Studia Politologiczne” 2004, nr 9.
- Kaznowski D., *Social media – społeczny wymiar Internetu*, [w:] J. Królewski, P. Sala (red.), *E-marketing. Współczesne trendy. Pakiet startowy*, Warszawa 2013.
- Kędzierska-Cieślak A., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 19 września 1968 r. II CR 291/68*, „Państwo i Prawo” 1970, nr 5.
- Kisielewicz A., Art. 152, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa 2014.
- Klecha K., *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009.

- Klecha P., *Postępowanie sądowe w ustawach wyborczych (Zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 8.
- Kolasiński M., *Ochrona dóbr osobistych w prawie wyborczym*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1.
- Kolasiński M., *Zasady ochrony dóbr osobistych w prawie wyborczym po weryfikacji w kampaniach 2005 i 2006 roku – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] A. Sokala, Z. Witkowski (red.), *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji. Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainy, Rzeczpospolita Polska*, Bydgoszcz 2007.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2007.
- Kopeć A., *Ratio legis ciszy wyborczej*, [w:] M. Wrzalik, M. Stych (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Częstochowa 2015.
- Kopff A., *Koncepcja prawa do intymności i do prywatności życia osobistego (zagadnienia konstrukcyjne)*, „Studia Cywilistyczne” 1972, t. XX.
- Kopff A., *Ochrona sfery życia prywatnego jednostki w świetle doktryny i orzecznictwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1982, z. 100.
- Kordasiewicz B., *Jednostka wobec środków masowego przekazu*, Wrocław 1991.
- Korycki K., *Prawne uwarunkowania kampanii wyborczej*, „Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM” 2016, nr 12.
- Kowalczyk T., *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2.
- Kowalski P., *Prawo do swobody wypowiedzi w kampanii wyborczej w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – podstawa prawna*, „Zeszyty Naukowe Instytutu AJD w Częstochowie. Gubernaculum et Administratio” 2016, nr 14.
- Kowalski P., *Usprawiedliwione ograniczenie konstytucyjnej wolności wypowiedzi na przykładzie dwuinstancyjnego postępowania w przedmiocie wydania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych*, [w:] P. Nowakowski-Węgrzynowski, K. Karolak (red.), *Zasada dwuinstancyjności w prawie administracyjnym*, Bielsko-Biała 2017.
- Kowalski S., *Zakaz agitacji wyborczej w zakładzie pracy*, „Służba Pracownicza” 2014, nr 8.
- Krakala A., *Wolność przemieszczania się, jej ograniczenia i ochrona* (praca doktorska), niepubl.
- Kraśnicka I., Ludwikowska A., *Wprowadzenie do systemu prawa Stanów Zjednoczonych*, Toruń 2012.
- Kręcisław W., *System wyborczy*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008.
- Kryszeń G., *Axiology of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 6.

- Kryszeń G., *Kodeks dobrej praktyki referendalnej*, [w:] A. Szmyt (red.), *Gdańskie Studia Prawnicze. Studia ustrojznawcze. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Puło. Tom XXXI*, Gdańsk 2014.
- Kryszeń G., *Materialny aspekt zasady równości wyborów*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku” 2005, nr 2.
- Kryszeń G., *Ramy czasowe kampanii wyborczej do parlamentu*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2006, nr 1.
- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kryszeń G., *Standardy rywalizacji wyborczej w wyborach parlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2007.
- Kryszeń G., *Szczególna moc prawna konstytucji*, [w:] G. Kryszeń (red.), *Wprowadzenie do nauk o państwie i prawie*, Białystok 2005.
- Kryszeń G., *The Constitutional Principle of Direct Democracy – Definitional Issues*, [w:] J. Matwiejuk (red.), *Evolution of constitutionalism in the selected states of Central and Eastern Europe*, Białystok 2010.
- Kryszeń G., *Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2016, t. 21.
- Kryszeń G., *Wolność sumienia i wyznania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego” 2013, t. 5.
- Kryszeń G., *Zasada wolnych wyborów w dokumentach prawa międzynarodowego*, [w:] A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006.
- Kryszeń G., Prokop K., *Aksjologia polskiej konstytucji*, Warszawa 2017.
- Księżak P., Art. 23, [w:] M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna*, Warszawa 2014.
- Księżak P., Art. 24, [w:] M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna*, Warszawa 2014.
- Kuczmą P., *Prawa człowieka w zarysie*, Polkowice 2012.
- Kudra B., *Apodyktyczność języka kampanii wyborczej (na materiale z kampanii 2011)*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 13.
- Kudrycka B., *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa 1998.
- Kulesza W., Art. 135, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. I: *Komentarz do artykułów 117–221*, Legalis.el/2017.
- Kustra A., *Wokół problemu multicentryczności systemu prawa*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 7.
- Kuźniar R., *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2008.
- Lachowski J., Art. 226, [w:] M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II: *Komentarz do artykułów 222–316*, Legalis.el/2017.
- Lamentowicz W., *O wolnościach i granicach*, [w:] F. Ryszka (red.), *Historia. Idee. Polityka. Księga dedykowana profesorowi Janowi Baszkiewiczowi*, Warszawa 1995.

- Latos B., *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2008.
- Lis W., *Poszanowanie godności człowieka w kontekście swobody wypowiedzi*, [w:] T. Gardocka, J. Sobczak (red.), *Dylematy praw człowieka*, Toruń 2008.
- Lis W., *Status prawny dziennikarza*, LEX/el. 2015.
- Łabno A., *Istota zasady proporcjonalności*, [w:] T. Dukiet-Nagórska (red.), *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, Warszawa 2010.
- Łabno A., *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji RP*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2008.
- Ławniczak A., *Art. 106*, [w:] A. Biłgorajski (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, t. I: *Komentarz do artykułów 1–151*, Katowice 2017.
- Ławniczak A., *Art. 110*, [w:] A. Biłgorajski (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, t. I: *Komentarz do artykułów 1–151*, Katowice 2017.
- Ławniczak A., *Art. 135*, [w:] A. Biłgorajski (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, t. I: *Komentarz do artykułów 1–151*, Katowice 2017.
- Ławrynówicz-Miklaszewicz M., *Koncepcja istoty wolności i praw jednostki oraz aspekt formalny ich ograniczenia*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4.
- Łętowska E., *Trudności w przyswajaniu w Polsce praktyki państwa prawa*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- Łopatka A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975.
- Łopatka A., *Prawo do swobodnego wyrażania opinii*, Warszawa 1993.
- Łyżwa A., Tokarski M., *Art. 63*, [w:] Ł. Czebotar (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, LEX 2015.
- Machaj Ł., *Wypowiedzi symboliczne w orzecznictwie Sądu Najwyższego USA*, Wrocław 2011.
- Machowicz K., *Jurydyczne uwarunkowania wolności wypowiedzi w Polsce jako kategoria praw człowieka*, Lublin 2012.
- Majer W., *Rzecz o instancjach sądowych i sędzie kasacyjnym*, „Rocznik Towarzystwa Naukowego z Uniwersytetem Jagiellońskim złączonego”, Kraków 1849.
- Majewski J., *Art. 115*, [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, t. 1, Warszawa 2007.
- Malinowska I., *Ochrona praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2009.
- Małajny R.M., *Pojęcie ustawy i ich rodzaje*, [w:] C. Martysz, Z. Tobor (red.), *Studia z wykładni prawa*, Katowice 2008.
- Marcinkowski J., *Art. 31 ust. 3 nie jest tym czym się wydaje*, online: logikczytakonstytucjerp.wordpress.com/2016/03/25/arttykul-31-ust-3-nie-jest-tym-czym-sie-wyduje/ (dostęp: 8.01.2017).
- Matejuk A., *Apolityczność to podstawa Policji*, online: www.policja.pl/pol/aktualnosci/38868,Apolitycznosc-to-podstawa-Policji.html (dostęp: 28.12.2017).
- Mazur M., *Marketing polityczny*, Warszawa 2002.
- Mączyński A., *Zasady organizacji i prowadzenia kampanii wyborczych*, [w:] Centralna Komisja Wyborcza Federacji Rosyjskiej, *Konferencja Wspólna Państwowej*

- Komisji Wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej i Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 20–22 września 2012 r. Zbiór dokumentów i materiałów, Moskwa 2012.
- Michalak A., *Wolności i prawa jednostki*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Michalak B., *Agitacja wyborcza*, [w:] A. Sokala (red.), *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Michalczyk S., *Komunikowanie polityczne*, Katowice 2005.
- Michalski B., *Prawna regulacja zasad i form agitacji wyborczej prowadzonej w okresie kampanii wyborczej*, [w:] M. Dubińska-Michalewicz, A. Chodyra (red.), *Konferencje i Seminaria 11(39)00. Rola mediów w kampanii wyborczej*. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2001.
- Michalski D., *Akt o Formie rządów z 1919 roku – pierwsza konstytucja niepodległej Finlandii*, „*Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*” 2016, nr XIX.
- Młynarska A., Skotnicki K., *Wolność wypowiedzi i jej ograniczenia w świetle Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Międzynarodowe Pakty Człowieka w polskim ustawodawstwie i w praktyce organów ochrony prawa. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Poznańskim Centrum Praw Człowieka INP PAN 14.12.1995 r.*, Warszawa–Poznań 1996.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Nieprawda a bezprawność. Wybrane zagadnienia z praktyki określania granic wolności prasy*, „*Przegląd Sejmowy*” 2008, nr 2.
- Motyka K., *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i jej credo*, [w:] K. Motyka (red.), *Edukacja i konstytucjonalizm*, Lublin 2000.
- Mrozek J.J., *Wolność słowa i wolność przekonań religijnych w systemie prawa*, Olsztyn 2013.
- Mularski K., *Agitacja wyborcza w Internecie*, [w:] A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik (red.), *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r.*, Olsztyn 2015.
- Muszalski W., Art. 231, [w:] W. Muszalski (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Legalis/el. 2017.
- Muszyński H., *Wstęp do metodologii pedagogiki*, Warszawa 1971.
- Muszyński J., *Leksykon marketingu politycznego*, Wrocław 2001.
- Nieć M., *Kampania wyborcza – uwagi politologa o genezie idei*, „*Roczniki Nauk Społecznych*” 2012, nr 3.
- Nieć M., *Komunikowanie polityczne w nowoczesnym państwie*, Warszawa 2013.
- Niżnik-Mucha A., *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Noremberg D., *Kampania negatywna czy nieistniejący „czarny PR”, jako metody dyskredytowania przeciwnika politycznego*, „*Studia Polityczne*” 2012, nr 2.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.

- Nowińska E., *Wolność wypowiedzi prasowej*, Warszawa 2007.
- Obrebska J., *Agitacja*, [w:] S. Opara, *Mały słownik politologii*, Toruń 2007.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat zasad agitacji wyborczej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014, nr 3.
- Olędzki J., *Czarne sztuczki, propaganda i brudny PR*, referat wygłoszony na III Kongresie PR w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, kwiecień 2004.
- Olszówka M., *Konstytucyjny paradygmat aktu prawa wewnętrznego*, „Ius Novum” 2013, nr 2.
- Olszówka M., Art. 53, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: Art. 1–86, Warszawa 2016.
- Opaliński B., *Wolność wyborów parlamentarnych i jej gwarancje na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.
- Ossowska-Salamonowicz D., *Granice swobody wyrażania opinii w kampanii wyborczej*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feji-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, „Acta Iuridica Lebusana” t. 1, Zielona Góra 2015.
- Pankiewicz I., *Pojęcie i klasyfikacja granic praw człowieka*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2001, nr 48.
- Pązik A., *Wyłączenie bezprawności naruszenia dobra osobistego na podstawie interesu społecznego*, Warszawa 2014.
- Piechowiak M., *Regulacja nie wolna od wad*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 103.
- Piechowiak M., *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw jednostki*, online: philpapers.org/archive/PIEKLA.pdf (dostęp: 16.09.2016).
- Podlaski A., *Marketing społecznościowy*, Gliwice 2011.
- Prokop K., *Zasady finansowania kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu*, [w:] P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Przeor-Pastuszek I., *Kampania wyborcza*, [w:] M. Chmaj, J. Marszałek-Kawa, W. Sokół (red.), *Encyklopedia Wiedzy Politycznej*, Toruń 2004.
- Przybyszewska-Szter B., *Wolności i prawa osobiste*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2006.
- Pyłko J., *Wolność wypowiedzi i wolność przekazu. Prawo prasowe*, [w:] A. Ciżyńska, J. Karakulski, K. Kos (red.), *Prawo konstytucyjne wraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2017.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Rakowska A., *Formy i granice kampanii wyborczych według kodeksu wyborczego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Rakowska A., *Udział zawodowego pełnomocnika w postępowaniu „w trybie wyborczym” po wejściu w życie kodeksu wyborczego*, „Palestra” 2011, nr 9–10.
- Rakowska A., Skotnicki K., *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4.

- Rakowska-Trela A., *Długość kampanii wyborczej – znaczenie, obowiązująca regulacja, propozycje de lege ferenda*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feji-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, „Acta Iuridica Lebusana” vol. 1, Zielona Góra 2015.
- Rakowska-Trela A., *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce*, Łódź 2015.
- Rakowska-Trela A., *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 nr 2001)*, niepubl.
- Rakowska-Trela A., *Prawa wyborców w kampanii wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2015, t. XX.
- Rittel S.J., *Przestrzeń wyborcza*, Kielce 2008.
- Rozmarzyn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961.
- Rulka M., *Eksperytyza 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*, niepubl.
- Rymarz F., Art. 65, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Rymarz F., Art. 105, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa 2014.
- Rymarz F., Art. 107, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa 2014.
- Rymarz F., Art. 108, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa 2014.
- Rymarz F., Art. 109, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa 2014.
- Rymarz F., Art. 114, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa 2014.
- Rymarz F., Art. 119, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*, Warszawa 2014.
- Rymarz F., *Konstytucjonalizacja zasady wolnych wyborów oraz instytucji Państwowej Komisji Wyborczej*, online: www.obserwatorkonstytucyjny.pl/debaty/konstytucjonalizacja-zasady-wolnych-wyborow-oraz-instytucji-panstwowej-komisyj-wyborczej/ (dostęp: 1.08.2016).
- Rymarz F., *Zasada ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 6.
- Sadowski J., Art. 14, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: Art. 1–86, Warszawa 2016.
- Sadowski J., Art. 214, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: Art. 87–243, Warszawa 2016.

- Sadowski J., *Art. 54*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: *Art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Sadowski J., *Ochrona czci uczestników debaty publicznej*, [w:], J. Balcarczyk (red.), *Dobra osobiste w XXI wieku. Nowe wartości, zasady, technologie*, Warszawa 2012.
- Sadowski J., *Rozstrzyganie sporów wyborczych – analiza praktyki sądowej*, „Prawo w działaniu: Sprawy cywilne” 2011, nr 10.
- Sadowski M., *Kampania wyborcza*, [w:] U. Kalina-Prasznica, *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007.
- Safjan M., *Zdanie odrębne od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r.*, P 10/06, OTK-A 2006, Nr 9, poz. 128.
- Sarnecki P., *Art. 9*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I: *Art. 1 – 29*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Art. 47*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II: *Art. 30 – 86*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Art. 54*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II: *Art. 30 – 86*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak (red.), *Prawo mediów*, Warszawa 2005.
- Schumpeter J., *Kapitalizm, Socjalizm, Demokracja*, Warszawa 1995.
- Siedziako M., *Kampania wyborcza i wybory do Sejmu PRL w 1957 roku: stan badań, aktualne ustalenia i perspektywy badawcze*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2016, nr 28.
- Sieńczyło-Chlabicz J., *Naruszenie prywatności osób publicznych przez prasę: analiza cywilnoprawna*, LEX/el. 2006.
- Siewierska-Chmaj A., *Język polskiej polityki. Politologiczno-semantyczna analiza exposé premierów Polski w latach 1919–2004*, Rzeszów 2006.
- Składowski K., *Stany nadzwyczajne w państwie*, [w:] D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Składowski K., Krawczyk R., *Konstytucja i pozostałe źródła prawa*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Skorupka J., *Granice tymczasowego aresztowania w polskim procesie karnym w świetle klauzuli limitacyjnej i zasady proporcjonalności*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 2.
- Skorupka S., *Słownik frazeologiczny języka polskiego R–Ż*, Warszawa 2002.
- Skorupka S., Auderska H., Łempicka Z. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1968.
- Skotnicki K., *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, Toruń 2010.
- Skotnicki K., *Glosa do wyroku TK z 20 lipca 2011 r. (sygn. akt K 9/11)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1.
- Skotnicki K., *Kampania wyborcza*, [w:] B. Hołyst (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2005.

- Skotnicki K., *Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj, *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, t. I, Warszawa 2016.
- Skotnicki K., *Prawa i wolności osób nie posiadających obywatelstwa polskiego*, [w:] L. Wiśniewski, *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Skotnicki K., *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Skotnicki K., *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, z. 2.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym*, Łódź 2000.
- Skrzydło J., *Granice wolności słowa przy wypowiedziach o charakterze satyrycznym. Analiza prawnoporównawcza*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, nr 2.
- Skrzydło J., *Wolność słowa a wymogi bezpieczeństwa narodowego (na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego USA i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka)*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 9.
- Skrzydło J., *Wolność słowa w orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Analiza porównawcza*, Toruń 2013.
- Skrzydło W., *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006.
- Skrzypek A., *Kampania polityczna jako spektakl*, [w:] E. Zienkiewicz-Pietrzyk (red.), *Scena polityczna i media: miraż sukcesu, ryzyko autoprezentacji*, Warszawa 2004.
- Sobczak J., *Aksjologiczne i doktrynalne podstawy wolności wypowiedzi*, [w:] J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień (red.), *Wielowymiarowość prawa*, Toruń 2014.
- Sobczak J., *Art. 11*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Sobczak J., *Art. 212*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Legalis/el. 2017.
- Sobczak J., *Art. 213*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Legalis/el. 2017.
- Sobczak J., *Czy istotnie sprostowanie bądź odpowiedź tłumi wolność prasy?*, [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, Warszawa 2012.
- Sobczak J., *Czy prawo autorskie tłumi wolność środków społecznego przekazu?*, [w:] K. Wolny-Zamorzyński, W. Furman, B. Nierenberg, J. Marszałek-Kawa (red.), *Prawo, etyka, czy rynek? Zmiany w polskich mediach po 1989 roku*, Toruń 2010.
- Sobczak J., *Czy prawo prasowe potrzebuje zmiany?*, [w:] M. Dybowski (red.), „Ius et Lex” 2010, nr 1 (VI): *Wolność słowa i odpowiedzialność za słowo*, Warszawa 2010.

- Sobczak J., *Determinanty prawne wolności prasy*, [w:] S. Paweła (red.), *Prawo w okresie przemian społecznych*, Warszawa 2005.
- Sobczak J., *Dzieje prawa prasowego na ziemiach polskich*, Poznań 2009.
- Sobczak J., *Dziennikarz – sprawozdawca sądowy. Prawa i obowiązki*, Warszawa 2000.
- Sobczak J., *Godność człowieka i pacjenta*, [w:] T. Maksymiuk, J. Skrzypczak (red.), *Polska polityka zdrowotna a akcesja Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej*, Poznań 2006.
- Sobczak J., *Granice swobody debaty politycznej w optyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Tom I. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Toruń 2011.
- Sobczak J., *Kampania wyborcza do Parlamentu Europejskiego*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2010.
- Sobczak J., *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce*, [w:] M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak (red.), *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, Lublin 2001.
- Sobczak J., *Ochrona dóbr osobistych i prywatności a kształtowanie wizerunku policji*, [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. I, Poznań 2007.
- Sobczak J., *Prawo do prywatności a wolność słowa i druku*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006.
- Sobczak J., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Sobczak J., *Przestępstwo korupcji wyborczej*, [w:] A. Sokala, Z. Witkowski (red.), *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji. Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainińska, Rzeczpospolita Polska*, Bydgoszcz 2007.
- Sobczak J., *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Część I, „Ius Novum” 2007, nr 2–3.*
- Sobczak J., *Swoboda wypowiedzi w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Część II, „Ius Novum” 2007, nr 4.*
- Sobczak J., *Wolność słowa w kampaniach wyborczych*, [w:] P. Pawełczyk (red.), *Marketing polityczny – szansa czy zagrożenia dla współczesnej demokracji*, Poznań 2007.
- Sobczak J., *Wolność słowa w kampaniach wyborczych*, Toruń 2016.
- Sobczak J., *Wolność wypowiedzi a ochrona dóbr osobistych osób pełniących funkcje publiczne*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2007, nr 1.
- Sobolewski M., *O pojęciu suwerenności ludu*, [w:] J. Lewandowska (red.), *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971.
- Sobolewski P., *Art. 24*, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, t. I, Legalis/el. 2017.

- Sokala A., *Elektorat*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Sokala A., *Kampania wyborcza*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Sokala A., *Opinia w sprawie poselskiego 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 dotyczącej proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr. poz. 112 z późn. zm.)*, niepubl.
- Sokala A., *Organ wyborczy*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Sokala A., *Pełnomocnik wyborczy*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Sokala A., *Wyborca*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Sokolewicz W., *Art. 2*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I: *Art. 1–29*, Warszawa 2016.
- Sokolewicz W., *Prasa i Konstytucja*, Warszawa 2011.
- Sokolewicz W., *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne (Uwagi na tle ustawy z 29 XII 1989 o zmianie Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4.
- Sokolewicz W., *Wolność prasy i jej gwarancje*, [w:] A. Łabno, E. Zwierzchowski (red.), *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009.
- Sokolewicz W., *Wolność prasy i jej konstytucyjne ograniczenia*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 6.
- Sokół W., *Demokracja*, [w:] M. Chmaj, W. Sokół (red.), *Mały leksykon politologiczny*, Lublin 1996.
- Staszewska M., *Zakazy dotyczące agitacji wyborczej*, „Wspólnota” 2014, nr 22.
- Steinborn S., *Art. 233*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Stębelski M., *Art. 205*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Sułkowski J., *Art. 13*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: *Art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Szczaniecki M., *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej*, cz. I: *Teksty do historii burżuazyjnego prawa nowożytnego*, Warszawa 1972.
- Szczepaniak M., *Wolność słowa i druku*, [w:] A. Łopatka (red.), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli w PRL*, Warszawa 1969.
- Szczepaniak M., *Wolność słowa i druku*, [w:] A. Łopatka (red.), *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1971.
- Szkudlarek-Śmiechowicz E., *Komunikowanie polityczne*, [w:] B. Kudra, E. Olejniczak, *Komunikowanie publiczne. Zagadnienia wybrane*, Łódź 2014.
- Szot L., *Prawna ochrona dóbr osobistych kandydata w wyborach parlamentarnych (ochrona wizerunku)*, [w:] T. Sasińska-Klas (red.), *Media w wyborach. Kampanie wyborcze. Media w polityce*, Toruń 2007.

- Szydło M., *Art. 31*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: *Art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz 2011.
- Szymanek J., *Konstytucyjna zasada wolności słowa w radiofonii i telewizji*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 5.
- Szymanek J., *Prawna regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Szymczak M., (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1988.
- Śledzińska-Simon A., *Decyzja ramowa w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii jako trudny kompromis wobec mowy nienawiści w Unii Europejskiej*, [w:] A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias, R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski (red.), *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, Warszawa 2010.
- Światała K., *Wolność słowa a mowa nienawiści w kreowaniu wizerunku polityka w demokratycznym państwie*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, Warszawa 2014.
- Tackowska J., *Kategorie wypowiedzi i ich ochrona. Debata publiczna*, Warszawa–Poznań 2008.
- Tkacz R., *Organy wyborcze – funkcje, zadania oraz pozycja prawnoustrojowa*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj, *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*, t. 1, Warszawa 2016.
- Tomaszewska M., *Art. 23(1)*, [w:] K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, LEX/el. 2017.
- Trzeciak S., *Kampania wyborcza – strategia sukcesu*, Poznań 2005.
- Tuleja P., *Art. 7*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: *Art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Tuleja P., *Zdanie odrębne od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 lipca 2011 r., sygn. akt P 12/09, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 51*.
- Ulicka G., *Kampania wyborcza*, [w:] M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii*, t. 2: *Ustroje państwowe*, Kraków 2000.
- Uziębło P., *Finansowanie kampanii wyborczej w polskich wyborach parlamentarnych na mocy kodeksu wyborczego*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Uziębło P., *Kampania wyborcza: reguły fair play czy raczej wszystkie chwytły dozwolone?*, [w:] J. Szymanek (red.), *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, Warszawa 2017.
- Uziębło P., *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, online: www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Opinia%20prawna%20w%20sprawie%20zmian%20w%20kodeksie%20wyborczym%20wprowadzanych%20ustawa%20z%20dnia%202014%20grudnia%202017r.pdf (dostęp: 27.03.2018).

- Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.
- Wacławczyk W., *Freedom of Speech and Other Human Rights. A Selection of Documents with Introduction and Study Questions*, Toruń 2014.
- Walaszek-Pyziół A., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 1.
- Walerjan B., *Stosunek do przeciwników politycznych w kampaniach wyborczych – próba oceny etycznej*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2008, nr 2.
- Wasilewski P., *Wolność prasowej wypowiedzi satyrycznej: studium cywilistyczne na tle porównawczym*, Warszawa 2012.
- Wąsik D., *Dopuszczalne formy prowadzenia agitacji wyborczej*, online: www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/dopuszczalne-formy-prowadzenia-agitacji-wyborczej/ (dostęp: 12.05.2017).
- Wiącek M., Art. 87, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: Art. 87–243, Warszawa 2016.
- Wieruszewski R., Sękowska-Kozłowska K., *Artykuł 2. Implementacja do krajowego porządku prawnego. Zakaz dyskryminacji*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Wild M., Art. 47, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: Art. 1–86, Warszawa 2016.
- Wiliński P., Karlik P., Art. 178, [w:] Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: Art. 87–243, Warszawa 2016.
- Wilkos S., *Komunikacja w kampaniach wyborczych*, [w:] S. Wilkos, W. Ferenc (red.), *Kampania wyborcza strategia – taktyka – komunikacja*, Warszawa 2001.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Winiewski M., Hansen K., Bilewicz M., Soral W., Świdorska A., Bulska D., *Mowa nienawiści, mowa pogardy. Raport z badania przemocy werbalnej wobec grup mniejszościowych*, online: https://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/MOWA_NIENAWISCI_MOWA_POGARDY_INTERNET.pdf (dostęp: 19.01.2018).
- Wiszowaty M.M., *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, t. 14.
- Wiśniewska P., *Język nienawiści w ustach polityków polskich. Analiza zagadnienia na bazie internetowych wydań środków komunikacji społecznej – pod koniec pierwszego dziesięciolecia XXI wieku (głos w dyskusji)*, [w:] A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias, R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski (red.), *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne*, Warszawa 2010.
- Wiśniewski A., *Znaczenie wolności słowa w państwie demokratycznym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, nr 7.
- Wiśniewski L., *Prawo do prywatności a wolność słowa i druku*, [w:] K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport Wstępny*, Warszawa 2004.

- Wiśniewski L., *Wolność prasy w świetle Konstytucji RP, ustaw oraz wiążącego Polskę prawa międzynarodowego*, [w:] D. Górecki (red.), *Wolność słowa w mediach. XL Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Spała 2003.
- Wiśniewski L., *Wolność słowa i druku*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław 1991.
- Witkowski Z., *Prawo dostępu do służby publicznej*, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa polityczne*, Zakamycze 2002.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wojtyczek K., *Wolność wypowiedzi*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014.
- Wołpiuk W., *Siły zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998.
- Wójtowicz K., *Zasada proporcjonalności jako wyznacznik konstytucyjności norm*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.
- Wrona J., *System partyjny w Polsce 1944–1950*, Lublin 1997.
- Wyrzykowski M., *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] B. Oliwa-Radzikowska (red.), *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998.
- Zakolska J., *Problem klauzuli ograniczającej korzystanie z praw i wolności człowieka w pracach konstytucyjnych, w poglądach doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Zdyb M., *Godność człowieka w świetle art. 30 Konstytucji RP*, [w:] W. Lis, A. Balicki (red.), *Normatywny wymiar godności człowieka*, Lublin 2012.
- Zdyb M., Stelmasiak J., Szreniawski J., *Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego. Toruń 15–16 listopada 2005*, Toruń 2005.
- Ziembiński Z., *O pojmowaniu celu, zadania i roli w funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12.
- Zięba-Załucka H., *Godność człowieka i jej ochrona wobec działań administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001.
- Zięba-Załucka H., *Prawo do swobody wypowiedzi w prawie międzynarodowym i prawie polskim (na tle sporów o interes publiczny/demokratyzację polityki)*, [w:] K. Skotnicki, K. Składowski, A. Michalak (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie zagadnienia ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Łódź 2016.

- Zubik M., *Trybunał Stanu – stan Trybunału (Słów kilka o polskim sądzie nad notablami)*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*. Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 roku, Gdańsk 2008.
- Żak P., *Zasada proporcjonalności a istota praw podstawowych*, [w:] T. Pietrzykowski (red.), *W kręgu teorii prawa i zagadnień prawa europejskiego*, Sosnowiec 2007.
- Żmigrodzki P. (red.), *Wielki słownik języka polskiego*, Warszawa 2006.
- Żukowski A., *Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „*Studia Wyborcze*” 2006, t. I.
- Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004.
- Żyro T., *Wstęp do politologii*, Warszawa 2004.

VII. Literatura zagraniczna

- Barendt E., *Freedom of Speech*, Oxford 2007.
- Bohannon P., *The Differing Realms o the Law*, online: www.google.pl/url?sa=t&ctx=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwijklXzsqXaAhWCZCwKHSPYBqYQFgggMAA&url=https%3A%2F%2Fonlinelibrary.wiley.com%2Fdoi%2Fpdf%2F10.1525%2Faa.1965.67.6.02a00930&usg=AOvVaw07_ZYaFbD-UEu6RKIhYf-y (dostęp: 6.04.2018).
- Briffault R., *Issue Advocacy: Redrawing the Elections/Politics Line*, „*Texas Law Review*” 1999, nr 77.
- Bychawska-Siniarska D., *Protecting the Right to Freedom of Expression Under the European Convention on Human Rights. A Handbook for Legal Practicioners*, online: webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:J53dII-L4QQJ:https://rm.coe.int/handbook-freedom-of-expression-eng/1680732814+&cd=1&hl=pl&ct= (dostęp: 8.01.2018).
- Cram I., *Contested Words: Legal Restrictions on Freedom of Speech in Liberal Democracies*, Aldershot 2006.
- De Branadere E., *Propaganda*, [w:] R. Wolfrum (red.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, online: opil.ouplaw.com/browse?pageSize=10&prd=EPI&sb_0=ae592185-6d71-1014-90bf-c1927c3ed365&sort=title (dostęp: 2.04.2018).
- Dorsen N., Rosenfeld M., Sajo A., Baer S., Mancini S., *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials*, St. Paul 2010.
- Elklit J., *Free and Fair Elections*, [w:] R. Rose (red.), *International Encyclopedia of Elections*, London 2000.
- Feinberg A.M., *Candidate False Statement Laws and The First Amendment: An Analysis of Constitutional Principles*, online: getd.libs.uga.edu/pdfs/feinberg_amy_m_201505_ma.pdf (dostęp: 30.03.2018).

- Ferling J.E., *Adams vs. Jefferson: The Tumultuous Election of 1800*, Oxford 2005.
- Gibbons T., *Free Speech, Communication and the State*, [w:] M. Amos, J. Harrison, L. Woods (red.), *Freedom of Expression and the Media*, Leiden 2012.
- Goldberg E., *Free Speech Consequentialism*, „Columbia Law Review” 2015, nr 116.
- Gora J.M., *Free Speech, Fair Elections, and Campaign Finance Laws: Can They Co-Exist?*, „Brooklyn Law School Legal Studies Research Papers” 2013, nr 346.
- Graglia L.A., *Restrictions on Judicial Election Campaign Speech: Silencing Criticism of Liberal Activism*, [w:] E.F. Paul, F.D. Miller Jr., J. Paul (red.), *Freedom of Speech*, Cambridge 2002.
- Haggard S., You J., *Freedom of Expression in South Korea*, „Journal of Contemporary Asia” 2015, nr 45.
- Han D.S., *Transparency in First Amendment Doctrine*, „Emory Law Journal” 2012, nr 2.
- Hilden J., *If the President Is Libeled, Can He Sue? Should He?*, online: supreme.findlaw.com/legal-commentary/if-the-president-is-libeled-can-he-sue-should-he.html (dostęp: 4.04.2018).
- Joseph S., Schultz J., Castan M., *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, Oxford 2000.
- Kalven H. Jr., *A Worthy Tradition: Freedom of Speech in America*, New York 1988.
- Kendrick L., *Free Speech as a Special Right*, „Philosophy & Public Affairs” 2017, nr 45.
- Kenyon A.T., *Assuming Free Speech*, „The Modern Law Review” 2014, nr 77.
- Kruze B., *The Truth in Masquerade: Regulating False Ballot Proposition Ads through State Anti-False Speech Statutes*, „California Law Review” 2001, nr 1.
- Lawthorne C.O., *The Supreme Court and libel*, Carbondale 1981.
- Lester A., *Freedom of Expression*, [w:] R. St.J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold (red.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Dodrecht 1993.
- Levy L.W., *Freedom of Speech and Press in Early American History. Legacy of Suppression*, New York 1963.
- Lieffring S., *First Amendment and the Right to Lie: Regulating Knowingly False Campaign Speech After United States v. Alvarez*, „Minnesota Law Review” 2013, nr 13.
- Listes M., Underhill W., *Campaign Fair Practice Laws (Is There a Right to Lie?)*, online: www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/campaign-fair-practice-laws-is-there-a-right-to-lie.aspx (dostęp: 30.03.2018).
- Maddex R.L., *The U.S. Constitution A to Z*, Washington D.C. 2008.
- Malanczuk P., *Freedom of Information and Communication*, [w:] R. Wolfrum (red.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, online: opil.ouplaw.com/browse?pageSize=10&prd=EPIL&sb_0=ae592185-6d71-1014-90bf-c1927c3ed365&sort=title (dostęp: 2.04.2018).
- McGoldrick D., O'Donnell T., *Hate-speech Laws: Consistency with National and International Human Rights Law*, „Legal Studies” 1998, nr 18.

- McGonagle T., *Workshop Report: The Changing Hues of Political Expression in the Media*, [w:] W. Closs, S. Nikoltchev (red.), *Political Debate and the Role of the Media. Fragility of Free Speech*, Strasburg 2005.
- Mijatovic D., *Defamation and Insult Laws in the OSCE Region. A Comparative Study*, online: www.osce.org/fom/303181 (dostęp: 1.04.2018).
- Mowbray A., *Cases and Materials on the European Convention on Human Rights*, Butterworths, London–Edinburgh–Dublin 2001.
- Nese M., Mancil B., *State False Statement Laws: Should the Government Act as the Truth Police?*, online: www.ifs.org/2014/07/17/state-false-statement-laws-should-the-government-act-as-the-truth-police/ (dostęp: 30.03.2018).
- Neuborne B., *Overview of the Bill of Rights*, [w:] A.B. Morrison (red.), *Fundamentals of American Law*, New York 1996.
- Nowak M.A., *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, Kehl am Rhein 2005.
- Perloff R.M., *Political Communication. Politics, Press and Public in America*, New Jersey–London 1998.
- Pinaire B.K., *The Constitution of Electoral Speech Law. The Supreme Court and Freedom of Expression in Campaigns and Elections*, Stanford 2008.
- Post R., *Outrageous Speech and the Constitution: Thoughts on Hustler Magazine v. Falwell, Dissent*, Summer 1990.
- Post R., *Constitutional Restraints on the Regulations of Scientific Speech and Scientific Research*, „Science and Engineering Ethics” 2009, nr 15.
- Post R., *Recuperating First Amendment Doctrine*, „Faculty Scholarship Series” 1995, online: digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/200 (dostęp: 1.04.2018).
- Post R., *Regulating Election Speech Under the First Amendment*, „Texas Law Review” 1999, nr 77.
- Post R., *The Constitutional Status of Commercial Speech*, „UCLA Law Review” 2000, nr 48.
- Putnam R., *The Comparative Study of Political Elites*, New Jersey 1976.
- Rivers J., *Proportionality and Variable Intensity of Review*, „The Cambridge Law Journal” 2006, nr 65.
- Rowbottom J., *Lies, Manipulation and Elections – Controlling False Campaign Statements*, „Oxford Journal of Legal Studies” 2012, nr 3.
- Sajó A., *Freedom of Expression*, Warszawa 2004.
- Schauer F., Pildes R.H., *Electoral Exceptionalism and the First Amendment*, „Texas Law Review” 1999, nr 77.
- Schejter A.M., Yemini M., *Eyes Have They, But They See Not: Israeli Election Laws, Freedom of Expression, and the Need for Transparent Speech*, „Communication Law and Policy” 2009, nr 14.
- Spillenger C., *David M. Rabban and the Libertarian Tradition That Time Forgot*, „Law & Social Inquiry” 2001, nr 26.
- Stelzner A.M., *Social Media Marketing Industry Raport. How Marketers Are Using Social Media to Grow Their Business?*, online: www.socialnety.pl/wp-content/uploads/2015/01/oehninger_barbara_sp2012-2.pdf (dostęp: 7.08.2016).

- Stott D.K., *Zero-Sum Judicial Elections: Balancing Free Speech and Impartiality Through Recusal Reform*, „Brigham Young University Law Review” 2009, nr 2.
- Sullivan K.M., *Two Concepts of Freedom of Speech*, „Harvard Law Review” 2010, nr 124.
- Tworney A., *Freedom of Political Communication and Its Constitutional Limits on Electoral Laws*, [w:] J. Tham, B. Costar, G. Orr (red.), *Electoral Democracy: Australian Prospects*, Melbourne 2011.
- Volokh E., *The Freedom of Speech and Bad Purposes*, „UCLA Law Review” 2016, nr 63.
- Wagner A.J., Fargo A.L., *Criminal Libel in the Land of the First Amendment*, on-line: ipi.media/criminal-libel-in-the-land-of-the-first-amendment/ (dostęp: 1.04.2018).
- Wood E.A., *Performing justice. Agitation Trials in Early Soviet Russia*, London 2005.
- Zeno-Zencovich Z., *Freedom of Expression: A Critical and Comparative Analysis*, New York 2008.

VIII. Internet

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

bisnetus.wordpress.com/biblioteka/akty-ustrojowe/artikul-25/komentarz-ogolny-nr-25-57/

dictionary.cambridge.org/dictionary/english-polish/expression

harvardlawreview.org/wp-content/uploads/2014/11/mccutcheon_v_federal_election_commission.pdf

nmpoliticalreport.com/613800/campaign-finance-concerns-follow-keller-post-election/

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

pl.wikipedia.org/wiki/Lobbing_polityczny

pl.wiktionary.org/wiki/przepraszam

sjp.pl/agitacja%C4%85

sjp.pl/wybory

sjp.pwn.pl/doroszewski/wyborczy;5519065.html

sjp.pwn.pl/sjp/polityka;2572025.html

sjp.pwn.pl/sjp/wolnosc;2537405.html

sjp.pwn.pl/slowniki/apolityczny.html

sjp.pwn.pl/szukaj/haslo.html

sjp.pwn.pl/szukaj/manifestacja.html

sjp.pwn.pl/szukaj/plakat.html

sjp.pwn.pl/szukaj/pochod.html
sjp.pwn.pl/szukaj/polityczny.html
sjp.pwn.pl/szukaj/s%C5%82owo.html
sjp.pwn.pl/szukaj/socialmedia.html
sjp.pwn.pl/szukaj/ulotka.html
sjp.pwn.pl/szukaj/wypowied%C5%BA.html
sjp.pwn.pl/szukaj/zgromadzenie.html
vancouversun.com/news/local-news/daily-poll-whos-running-the-most-convincing-post-election-campaign-in-b-c
wiadomosci.wp.pl/ruszyla-nieoficjalna-kampania-wyborcza-6036595762332289a
www.britannica.com/topic/Freedom-of-the-Press-Act-of-1766
www.duhaime.org/LegalDictionary/P/PoliticalSpeech.aspx
www.enar-eu.org/Reporting-form-to-monitor-hate
www.npr.org/sections/itsallpolitics/2015/10/21/450238156/canadas-11-week-campaign-reminds-us-that-american-elections-are-much-longer
www.nytimes.com/2008/02/24/opinion/24sun4.html
www.nytimes.com/2008/06/07/us/politics/07women.html
www.old.lambdawarszawa.org/344-bez-mowy-nienawisci-w-kampanii-wyborczej
www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/lider-nowoczesnej-petru-przegral-w-trybie-wyborczym-z-partia-razem,587946.html
www.tvp.info/17689377/wybory-okiem-internautow-zobaczcie-najlepsze-memy-foto
www.tvp.info/4272856/polska/komitety-obrony-wyborow-na-kampanie-pis/nie-oficjalna-kampania-pis-w-maju/