

Warszawa, dnia 16 lipca 2024 r.

BEOS-WPP-1598/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

**Opinia dotycząca petycji
w sprawie zmiany ustawy – Kodeks wyborczy
mającej na celu zniesienie zakazu agitacji wyborczej
(petycja BKSP-155-X-192/24)**

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji jest żądanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu zmianę przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 248 ze zm.). Postulowana zmiana polega na usunięciu art. 107 § 1 tego aktu, zakazującego prowadzenia agitacji wyborczej w dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem.

W uzasadnieniu petycji wskazano, że „[c]isza wyborcza jest powszechnie w internecie obchodzona. Jej uzasadnienie dawno wygasło. Co więcej, obowiązywanie zakazu agitacji wyborczej na dzień i w dniu wyborów w istotny sposób wpływa na frekwencję”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Adresatem petycji jest Marszałek Sejmu. W dotychczasowej działalności Biura przyjmowano, że w sytuacji „gdy przedmiot adresowanej do Marszałka petycji mieści się w zakresie kompetencji Sejmu, należy uznać, że jest ona *de facto* skierowana do Sejmu, a nie do organu wewnętrznego izby. W takim przypadku petycja powinna być rozpatrzona w trybie przewidzianym przepisami rozdziału 9a działu II regulaminu Sejmu, a organem właściwym do jej merytorycznego rozpoznania jest Komisja do Spraw Petycji” (zob. np. E. Gierach, *Opinia prawna z 18 października 2016 r. w sprawie trybu rozpatrywania petycji adresowanej do Marszałka Sejmu*, BAS-WAUiP-1888/16; W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna z 1 czerwca 2022 r. w sprawie petycji dotyczącej zmiany art. 124 § 1 i 2 Kodeksu karnego wykonawczego* (BKSP-144-IX-591/22), BAS-WAP-919/22).

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii obejmuje żądanie uchwalenia przepisów ustawy. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, iż petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870 ze zm.).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją¹

Jakkolwiek pojęcie „cisza wyborcza” nie należy do kategorii języka prawnego, na gruncie obowiązujących przepisów prawa instytucja ta została przewidziana w art. 107 § 1 Kodeksu wyborczego, w myśl którego „[w] dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie

¹ W niniejszej opinii korzystam z ustaleń poczynionych w opinii z dnia 13 czerwca 2024 r. dotyczącej petycji w sprawie zmian w ustawie Kodeks wyborczy (petycja BKSP-155-X-100/24), BEOS-WPP-702/24.

zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych jest zabronione”. Agitację wyborczą należy przy tym definiować, zgodnie z art. 105 § 1 Kodeksu wyborczego, jako „publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego”. Nie są nią natomiast prowadzone przez szkołę zajęcia z zakresu edukacji obywatelskiej polegającej na upowszechnianiu wśród uczniów wiedzy o prawach i obowiązkach obywateli, znaczeniu wyborów w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawnego oraz zasadach organizacji wyborów (art. 108 § 3 Kodeksu wyborczego). Z art. 107 § 1 Kodeksu wyborczego koresponduje art. 104 tego aktu, który przesądza, że kampania wyborcza ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania.

Z przywołanych przepisów wynika zakres temporalny ciszy wyborczej (poza dniem wyborów, obejmuje ona również dzień poprzedzający głosowanie), a także jej zakres przedmiotowy (Kodeks wyborczy enumeratywnie wymienia działania, które podczas jej obowiązywania są zabronione). Tak określone ramy ciszy wyborczej budzą jednak wątpliwości z uwagi na ich niewystarczające doprecyzowanie. Brak konkretnie sprecyzowanych przesłanek jej naruszenia i kazuistyczne wyliczenia sprawiają, że w wielu sytuacjach (szczególnie w dobie nowych technologii, czy funkcjonowania na tak dużą skalę mediów społecznościowych) czyn naruszający *de facto* ciszę wyborczą nie mieści się *de iure* w granicach analizowanego zakazu (zob. zob. M. Wiszowaty, *Instytucja ciszy wyborczej – geneza, regulacja, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, nr 14, s. 10 i n.; K. Superczyńska, *Prawne problemy stosowania ciszy wyborczej w Polsce* [w:] *Prawo samorządu terytorialnego – doświadczenia, wyzwania i perspektywy: Lubelskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego*, red. A. Bisztyga, A. Chodorowska, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2019, s. 75-77).

Co istotne, cisza wyborcza jest instytucją, która ma sprzyjać, nie partiom politycznym, czy też kandydatom, a wyborcom i podejmowanym przez nich świadomym decyzjom. Gwarantuje im ona wolny od zakłóceń i presji czas do namysłu tuż przed dniem głosowania. Istotnym argumentem na rzecz jej funkcjonowania jest ponadto potrzeba zagwarantowania wolnego i demokratycznego charakteru kampanii wyborczej (zob. M. Wiszowaty, *op. cit.*, s. 31; M. Zieliński, *O ciszy wyborczej inaczej*

[w:] *Prawo wyborcze wczoraj i dziś*, red. P. Gajewski, Gdańsk 2019, s. 331-332, 339). W literaturze podkreśla się, że brak ciszy wyborczej „spowodowałby, że jednostki związane z marketingiem politycznym (a przy tym z konkretnym kandydatem/komitetem) pracowałyby do ostatniej chwili – ostatniego wyborcy oddającego głos. Sprzyjałoby to partiom bogatszym, które skoncentrowałyby środki na ostatnie dni, a uderzałoby w partie dysponujące mniejszymi nakładami pieniężnymi” (K. Superczyńska, *op. cit.*, s. 78). Co więcej, likwidacja ciszy wyborczej mogłaby utrudnić wykonywanie obowiązków członkom obwodowych komisji wyborczych, a także utrudniać utrzymanie porządku na terenie lokalu wyborczego (zob. M. Zieliński, *op. cit.*, s. 339).

Nie budzi przy tym wątpliwości, że instytucja ciszy wyborczej jest swoistym ograniczeniem zagwarantowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji wolności wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji czy też, przewidzianej w art. 58 Konstytucji, wolności zrzeszania się. Uznaje się jednak, iż stanowi ona dopuszczalne ich ograniczenie, spełniające wymogi wynikające z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej (zob. M. Zieliński, *op. cit.*, s. 340). W doktrynie wyrażany jest jednak także pogląd, zgodnie z którym cisza wyborcza o krótkotrwałym charakterze nie stanowi naruszenia w tym względzie (zob. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 187; B. Michalak, *Czy polski model ciszy wyborczej wymaga zmiany?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3 s. 11).

Na tym tle w dyskursie prawniczym formułowany jest wniosek, że regulacja dotycząca ciszy wyborczej powinna zostać doprecyzowana. W kształcie, który obecnie obowiązuje staje się ona bowiem mało praktyczna. Zupełna likwidacja tej instytucji mogłaby mieć jednak negatywny wydźwięk i stanowić zagrożenie dla demokratycznego charakteru kampanii wyborczej. „Określenie, czy cisza wyborcza, której nie sposób skutecznie wyegzekwować, jest fikcją czy też bronią chroniącą przed powstawaniem patologii, jest zadaniem niesamowicie trudnym. (...) Odpowiednie uregulowanie ciszy wyborczej pozwoli na uniknięcie wielu zjawisk patologicznych, takich jak nieuczciwa konkurencja, rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji czy też w kwestii problemów związanych z kampaniami frekwencyjnymi. Instytucja ta zdecydowanie nie jest czynnikiem demobilizującym wyborców czy też wpływającym negatywnie na poziom frekwencji. Wyciszenie emocji pozwala uniknąć ostrego zakończenia kampanii. Niemniej pozostawienie ciszy

wyborczej nieskutecznie egzekwowalnej, będącej fikcją, zagraża standardom, a przede wszystkim idei demokratycznych wyborów” (K. Superczyńska, *op. cit.*, s. 81).

Powyższy postulat nie jest wysuwany wyłącznie przez środowisko doktryny. W dniu 1 lutego 2016 r. w pkt 18 Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycjach ich zmiany (ZPOW-430-8/15) Państwowa Komisja Wyborcza (dalej też jako PKW) zaproponowała, aby cisza wyborcza obowiązywała jedynie w lokalu wyborczym oraz w oznaczonej odległości od niego, a jej czas został ograniczony do dnia, w którym odbywa się głosowanie. Postulat ten został ponowiony przez Państwową Komisję Wyborczą w pkt 25 Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycjach ich zmiany z dnia 4 marca 2024 r. (ZPOW-502.1.24). W ocenie PKW, „[p]ostęp technologiczny, rozwój nowych mediów, w tym portali społecznościowych, powoduje, że obecnie cisza wyborcza staje się fikcją”.

Warto ponadto odnotować, że postulat likwidacji ciszy wyborczej był już przedmiotem prac Sejmu. W dniu 13 stycznia 2016 r. do łaski marszałkowskiej wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym (druk sejmowy nr 224/VIII kadencja). Projekt ten został odrzucony w pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu 25 lutego 2016 r. (zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=224> [dostęp: 15.07.24 r.]).

Postulat zlikwidowania ciszy wyborczej został również sformułowany w petycji w sprawie zmian w ustawie Kodeks wyborczy (petycja BKSP-155-X-100/24), która wpłynęła do Sejmu 26 stycznia 2024 r. Do dnia sporządzenia niniejszej opinii wskazana petycja nie była przedmiotem prac Komisji do Spraw Petycji.

V. Wnioski

Jakkolwiek brak jest prawnych przeszkód, aby postulat likwidacji ciszy wyborczej został zrealizowany, warto poprzedzić decyzję pogłębioną analizą celowości dokonania tego rodzaju zmian. Konieczne jest bowiem rozstrzygnięcie czy zasadne jest jej zlikwidowanie, czy też bardziej właściwa będzie nowelizacja przepisów ją przewidujących. Realizacja drugiego ze wskazanych rozwiązań powinna dążyć do wypracowania takiej formuły ciszy wyborczej, która nie tylko będzie realnie

egzekwowalna, ale jednocześnie zagwarantuje demokratyczny charakter prowadzonej kampanii wyborczej.

Autor:

dr Ewelina Gierach

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptowała:

Dyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Marzena Laskowska

Deskryptory: wybory, agitacja, kampania wyborcza.

Weryfikacja: Agnieszka Tomaszewska