

AGATA PYRZYŃSKA¹

O problemie zwiększenia limitu wydatków na finansowanie kampanii wyborczej w toku jej trwania na przykładzie wyborów samorządowych w 2024 roku²

Wpłynął: 17.08.2024. Akceptacja: 17.12.2024

Streszczenie

W każdym procesie wyborczym szczególne miejsce zajmuje kwestia finansowania kampanii wyborczej. Jednym z kluczowych problemów w tym zakresie jest dopuszczalność zmiany limitu wydatków dokonywanych przez komitety wyborcze już po rozpoczęciu kampanii wyborczej. Taki przypadek miał miejsce podczas wyborów samorządowych w 2024 roku. Celem niniejszej pracy jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy w toku kampanii wyborczej dokonywanie tego typu zmian powinno być dopuszczalne, a także ustalenie, jakie skutki zmiany te mogą za sobą pociągać. Problematykę tę przeanalizowano głównie w kontekście zasady równości wyborów oraz standardu ciszy legislacyjnej. W pracy zastosowano metodę formalnoprawną oraz dokonano analizy literatury przedmiotu.

Słowa kluczowe: kodeks wyborczy, kampania wyborcza, cisza legislacyjna, limit wydatków.

¹ Dr Agata Pyrzyńska – Uniwersytet Szczeciński (Polska); e-mail: agata.pyrzynska@usz.edu.pl; ORCID: 0000-0002-4573-4310.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

AGATA PYRZYŃSKA

On the problem of increasing the spending limit on financing an election campaign during its duration, as exemplified by the local government elections in 2024³

Abstract

In every electoral process, the issue of financing the election campaign takes a special place. One of the key problems in this area is the acceptability of changing the spending limit made by election committees after the start of the election campaign. Such a case occurred during the local elections in 2024. The aim of this work is to try to find an answer to the question of whether making such changes during the election campaign should be permissible and to determine what effects these changes may entail. This issue was analyzed mainly in the context of the principle of equal elections and the standard of legislative silence. The work uses the formal-legal method and analyzes the literature on the subject.

Keywords: Electoral Code, electoral campaign, legislative silence, spending limit.

³ The research in this article has not been supported financially by any institution.

Wprowadzenie

Problematyka finansowania kampanii wyborczych wzbudza dużo zainteresowania przy okazji niemal każdych wyborów. Taki stan rzeczy nie dziwi, gdyż kwestię tę należy postrzegać jako jedną z kluczowych w procesie wyborczym. Sposób i źródła finansowania kampanii wyborczych mogą bowiem w zasadniczy sposób oddziaływać na szanse kandydatów, a nieprawidłowości w tym obszarze naruszać fundamentalne założenia demokratycznych wyborów. Co więcej, problematyka ta wpisuje się w prowadzoną od dawna dyskusję na temat jawności finansowania polityki, w tym jej źródeł⁴. Aktualnie trudno wyobrazić sobie prowadzenie kampanii wyborczej w sposób bezkosztowy. Wręcz przeciwnie, rozwój nowych form komunikacji politycznej oraz coraz bardziej rozpowszechnione prowadzenie agitacji wyborczej w internecie wymagają dołożenia szczególnej dbałości do podejmowania działań zgodnych z obowiązującymi regulacjami. W tym kontekście należy jednak zauważyć, że przepisy dotyczące finansowania kampanii wyborczych muszą spełniać podstawowe standardy. Przede wszystkim proces pozyskiwania i wydatkowania środków przeznaczonych na cele wyborcze musi być oparty na regulacjach przejrzystych, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych oraz przyjętych we właściwej procedurze, zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji. Ponadto ważne jest, by regulacje te zapewniały rzeczywistą równość podmiotów rywalizacji wyborczej i gwarantowały przestrzeganie zasady uczciwości wyborów.

Pośród licznych problemów, jakie uwidaczniają się w kontekście finansowania kampanii wyborczych, w ostatnim czasie na szczególną uwagę zasługuje kwestia podwyższenia limitu wydatków na cele wyborcze w toku trwania kampanii wyborczej. Problem ten zaistniał w roku 2024 r. przy okazji wyborów samorządowych. Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2024 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast⁵

⁴ Na temat jawności finansowania polityki m.in. J. Uliasz, *Zasada jawności finansowania kampanii wyborczych w nowym Kodeksie wyborczym – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, 4, s. 23; T. Gąsior, *Jawność finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych – ocena regulacji prawnych i praktyki oraz pytania i refleksje w tym zakresie*, „Studia Wyborcze” 2022, 34, s. 67–94.

⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2024 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. z 2024 r., poz. 109).

głosowanie w tych wyborach miało odbyć się 7 kwietnia 2024 roku. Co jednak ciekawe, w dniu 4 kwietnia 2024 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie podwyższenia kwoty przypadającej na jeden mandat radnego przy ustalaniu limitu wydatków komitetów wyborczych w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego⁶. Oznacza to, że Minister Finansów wydał rozporządzenie stanowiące podstawę do określenia nowego limitu wydatków w trwających wyborach samorządowych praktycznie na ostatniej prostej kampanii wyborczej (kampania wyborcza kończy się na 24 godziny przed dniem głosowania, kiedy zaczyna się cisza wyborcza; w tym przypadku był to 6 kwietnia 2024 r.). W tym kontekście pojawiają się pytania o dopuszczalność tego typu zmiany. Po pierwsze należy znaleźć odpowiedź na pytanie, czy zmiana limitu wydatków na cele wyborcze powinna mieć miejsce w toku trwania kampanii wyborczej w konkretnych wyborach, bezpośrednio przed jej zakończeniem. Kwestię tę należy przeanalizować także w kontekście zasady ciszy legislacyjnej wywiezionej przez Trybunał Konstytucyjny. Po drugie, rozważenia wymaga, czy takie działanie nie wpłynęło różnicująco na sytuację poszczególnych podmiotów uczestniczących w wyborach, naruszając tym samym zasadę równości wyborów. Na omawiany problem można zatem spojrzeć zarówno z prawnego, jak i pozaprawnego punktu widzenia. W pracy zastosowano metodę formalnoprawną oraz dokonano analizy literatury przedmiotu.

Podstawa prawna

Analiza prawnej dopuszczalności zmiany limitu wydatków na cele kampanijne w specyficznym okresie kampanii wyborczej wymaga w pierwszej kolejności przedstawienia uwarunkowań prawnych i uzasadnienia dla funkcjonowania tej instytucji. Zgodnie z art. 135 § 1 k.w. komitety wyborcze mogą wydatkować na agitację wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitami ustalonymi w przepisach szczególnych Kodeksu wyborczego⁷. Oznacza to, że komitet nie może dokonywać wydatków bez ograniczeń, lecz związany jest granicami określonymi ustawowo. Warto podkreślić, że ustawodawca literalnie nie zabrania pozyskiwania środków ponad limit, lecz ich wydatkowania ponad określoną granicę. Komitet w wyjątkowych sytuacjach może zatem pozyskać więcej środków, niż przewiduje limit, z tym

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie podwyższenia kwoty przypadającej na jeden mandat radnego przy ustalaniu limitu wydatków komitetów wyborczych w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 498).

⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2408) dalej jako: k.w.

jednak zastrzeżeniem, że środków tych nie będzie mógł wykorzystać⁸. Jeśli środki te wpłyną na jego rachunek do dnia wyborów, będzie zobowiązany zwrócić je darczyńcy, po tym terminie zaś staną się one częścią nadwyżki, której przeznaczenie szczegółowo regulują przepisy Kodeksu⁹. Co więcej, wydatkowanie środków finansowych przez komitet wyborczy z naruszeniem limitu wydatków skutkuje odrzuceniem sprawozdania finansowego komitetu oraz wiąże się z odpowiedzialnością karną¹⁰. Rozwiązanie polegające na ustawowym limitowaniu środków wydatkowanych przez komitet znajduje uzasadnienie w praktyce wyborczej. Przede wszystkim winno służyć zapewnieniu równości szans poszczególnych komitetów, co stanowi kluczowy element zasady równości wyborów¹¹. Ustalenie jednolitego, stosowanego na równych zasadach w danych wyborach, mechanizmu limitowania wydatków ma zapobiegać przypadkom dominacji najzasobniejszych i – co do zasady – największych sił politycznych. Rzeczą oczywistą jest bowiem to, że silne komitety wyborcze – co do zasady partyjne lub koalicyjne – mają zupełnie inne możliwości w zakresie finansowania kampanii niż te, które tworzone są przez wyborców czy organizacje¹². Oczywiście, dopuszczalne limity wydatków nie zapewniają, że wszystkie komitety zgromadzą i przeznaczą na kampanię wyborczą maksymalną sumę przychodów; są jednak czynnikiem zrównującym potencjalne szanse komitetów i blokującym powstanie ekstremalnych różnic w finansowaniu kampanii wyborczych. Dopuszczenie innego rozwiązania – umożliwiającego niczym nieograniczone finansowanie różnych form agitacji wyborczej – mogłoby naruszać konstytucyjną zasadę pluralizmu politycznego poprzez stworzenie zupełnie nieporównywalnych warunków rywalizacji wyborczej dla poszczególnych jej uczestników¹³. Tymczasem zasadę tę należy postrzegać jako podstawę demokracji, stwarzającą możliwość wolnego konkurowania idei i programów głoszonych przez poszczególnych uczestników wyborów¹⁴. Warto także zasygnalizować, że ustawodawca wprowadził także tzw. szczególny limit wydatków

⁸ Zgodnie z wyjaśnieniami PKW „zgromadzenie na rachunku bankowym komitetu kwoty wyższej od przysługującego limitu wydatków nie stanowi uchybienia”; zob. Wyjaśnienia dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach organów samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 7 kwietnia 2024 r., ZKF.624.7.2024, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1706654587_zkf62472024.pdf (dostęp: 12.08.2024.).

⁹ Zob. art. 138 k.w. Szerzej T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 94.

¹⁰ Zob. art. 144 § 1 pkt 3 lit. a) k.w. oraz art. 506 pkt 6 k.w.

¹¹ K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 331.

¹² M. Bitner, *Status prawny i gospodarka finansowa komitetów wyborczych w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2018, 9, s. 32.

¹³ Zob. także B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Zalucka, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Legalis, art. 135.

¹⁴ T. Gwóźdź, *Finansowanie kampanii wyborczej w Polsce*, „Studia Wyborcze” 2020, 29, s. 91.

przeznaczanych przez komitet wyborczy na agitację prowadzoną w formie reklamy. We wszystkich wyborach wynosi on maksymalnie 80% limitu ogólnego i powinien on mobilizować komitety do stosowania innych niż reklama form agitacji wyborczej.

Limity wydatków, o których mowa wyżej, są kształtowane różnie w odniesieniu do poszczególnych rodzajów wyborów. W przypadku wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego, do których odnosi się przedmiotowa analiza, kluczowym przepisem jest art. 378 k.w.¹⁵. W § 1 tego artykułu właściwie powtórzono zasadę ujętą w art. 135 § 1 k.w., wskazując, że w wyborach do rad gmin, rad powiatów oraz sejmików województw, komitety wyborcze mogą wydatkować na agitację wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitami ściśle określonymi przez przepisy Kodeksu wyborczego. Sam tryb ustalania tego limitu precyzuje natomiast art. 378 § 2 i 3 k.w. Zgodnie z § 2 limit wydatków komitetu ustala się, mnożąc kwotę, o której mowa w § 3, przypadającą na jeden mandat radnego przez liczbę mandatów przypadających na okręg lub okręgi, w których komitet wyborczy zarejestrował kandydatów. Oznacza to, że *de facto* o limicie wydatków komitetu w tym przypadku decydować będzie ustalona kwota bazowa oraz liczba mandatów w okręgach, w których komitetowi udało się skutecznie zarejestrować swoje listy. Natomiast kwota jednostkowa odnoszona do mandatu radnego ujęta jest w § 3 przepisu. W tym przypadku jednak ustawodawca przyjął dość nietypowy sposób regulacji. Jak wskazano wcześniej, kwota ta jest – co prawda – ujęta w art. 378 § 3 k.w. i zgodnie z tym przepisem wynosi odpowiednio: w wyborach do rady gminy w gminach liczących do 40 000 mieszkańców – 1000 złotych; w wyborach do rady gminy w gminach liczących powyżej 40 000 mieszkańców oraz w wyborach do rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy – 1200 złotych; w wyborach do rady powiatu – 2400 złotych; w wyborach do rady miasta w miastach na prawach powiatu – 3600 złotych oraz w wyborach do sejmiku województwa – 6000 złotych. Zauważyć jednak należy, że art. 378 § 3 k.w. zawiera tylko pewien wyznacznik dla ustalania limitu, który przyjęty został w momencie uchwalenia Kodeksu wyborczego, a zatem w 2011 roku. Wartość ta była adekwatna pod kątem ekonomicznym do panujących wówczas warunków gospodarczych. Ustawodawca, mając jednak na względzie zmienność tych uwarunkowań, przyjął także art. 379 k.w. Zgodnie z tym przepisem minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, podwyższy kwotę, o której mowa w art. 378 § 3 k.w., w przypadku wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem o ponad 5%, w stopniu odpowiadającym wzrostowi tych cen, przy czym wskaźnik wzrostu

¹⁵ Zasady ustalania limitów wydatków w wyborach wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) reguluje art. 476 k.w., w wyborach do Sejmu RP art. 199 k.w., w wyborach do Senatu RP – art. 259 k.w., w wyborach Prezydenta RP – art. 327 k.w., w wyborach do PE – art. 337 k.w.

cen ustalany jest na podstawie komunikatu Prezesa GUS ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” do 20. dnia pierwszego miesiąca każdego kwartału¹⁶. Tym samym wartości przyjęte w art. 378 § 3 k.w. nie mają w istocie charakteru absolutnego, a sama konstrukcja art. 378 i 379 k.w. jest dość specyficzna. Ustawodawca zdecydował bowiem, że przepis ustawy może *de facto* zostać zmodyfikowany w drodze aktu wykonawczego, co przede wszystkim budzi wątpliwości związane z hierarchią źródeł prawa. Co prawda, nie ulega wątpliwości, że przyjęcie na poziomie ustawowym stałej kwoty, bez włączenia w tryb jej waloryzacji ministra, powodowałoby konieczność nowelizacji Kodeksu wyborczego w zależności od warunków ekonomicznych. Z drugiej jednak strony pojawia się wątpliwość, czy kwestia ta w ogóle powinna być regulowana ustawowo, skoro wiadomo, że ze swej istoty jest to materia szczególnie podatna na zmiany. Wydaje się, że ustawodawca mógł ją uregulować inaczej, ujmując w Kodeksie wyłącznie tryb ustalenia limitu i odsyłając do rozporządzenia, które określałoby konkretne kwoty wynikające z ewentualnego wzrostu wskaźnika cen z jednoczesnym wskazaniem, w jakim najpóźniejszym momencie możliwe jest wydanie tego rozporządzenia. Jak się wydaje, taki tryb regulacji byłby bardziej przejrzysty niż aktualny, gdzie *de facto* rozporządzeniem modyfikuje się wyjściowe wartości ustawowe.

Co więcej, nie można nie zauważyć, że mechanizm zmiany wartości wpływającej na limit wydatków przyjęty w art. 379 k.w. prowadzi do powierzenia organowi władzy wykonawczej uprawnienia, które może zasadniczo oddziaływać na sytuację komitetów, a tym samym przebieg wyborów. Można tu zatem zgłosić kolejną wątpliwość, czy kompetencja ta faktycznie powinna przypadać na zasadzie wyłączności ministrowi, który ustawowo nie został nawet zobowiązany do zasięgnięcia opinii PKW. Dokonując analizy art. 379 k.w., należy też stwierdzić, że jedynym czynnikiem pozwalającym na działanie ministrowi jest wydanie przez Prezesa GUS stosownego komunikatu. Omawiany przepis nie precyzuje jednak terminu, w którym minister powinien podjąć stosowne działania związane z wydaniem rozporządzenia. W efekcie – wobec braku konkretnych wskazań – przepis ten pozwala ministrowi na podjęcie decyzji uznaniowej, w terminie uznanym przez niego za stosowny. Nie można też nie zauważyć, że ustawodawca nie przewidział żadnej sankcji na wypadek zwłoki ministra¹⁷. Taka konstrukcja regulacji może więc prowadzić do sytuacji, w której podmiot ten – pomimo wydania komunikatu – będzie wstrzymywał się z wydaniem stosownego aktu, w zależności od tego, jak kształtować się będzie aktualna sytuacja poszczególnych sił politycznych. Takie

¹⁶ Analogiczny mechanizm waloryzacji kwoty wpływającej na wysokość limitu wydatków stosowany jest także w innych rodzajach wyborów.

¹⁷ B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załucka, *op. cit.*, art. 379.

rozwiązanie nie zapewnia zatem transparentności procesu wyborczego, ani nie wzmacnia zaufania do niego.

Wątpliwości związane z dopuszczalnością zwiększenia limitu wydatków na finansowanie kampanii wyborczej po jej rozpoczęciu

Jedną z kluczowych wątpliwości, jaka zaistniała w roku 2024 r., był moment dokonania zmiany limitu wydatków na cele kampanijne w toku trwania kampanii wyborczej w wyborach samorządowych w 2024 roku. Jak wskazano wyżej, art. 379 § 1 k.w., który dopuszcza w drodze rozporządzenia zmianę kwoty określonej w art. 378 § 3 k.w., nie dookreśla momentu, w którym minister po wydaniu komunikatu przez Prezesa GUS, winien to uczynić. W konsekwencji w 2024 r. zmiana dokonana została rozporządzeniem ministra z 28 marca 2024 r., przy czym akt ten został opublikowany 3 kwietnia 2024 r. a w życie wszedł dopiero 4 marca 2024 roku. W rezultacie nastąpiło to na cztery dni przed dniem wyborów. Warto też zauważyć, że projekt tego aktu udostępniony przez Rządowe Centrum Legislacji datowany jest na 18 marca 2024 roku¹⁸. Jednocześnie należy odnotować, że komunikat Prezesa GUS, który – jak wskazywano wcześniej – stanowi podstawę do wydania stosownego rozporządzenia podwyższającego kwotę przypadającą na jeden mandat radnego przy ustalaniu limitu wydatków, opublikowany został w Monitorze Polskim już 15 stycznia 2024 roku¹⁹. Komunikat Prezesa GUS znany był zatem organom władzy publicznej nie tylko dużo wcześniej niż moment ogłoszenia projektu rozporządzenia, ale nawet przed formalnym zarządzeniem wyborów samorządowych przez Prezesa Rady Ministrów (co nastąpiło 29 stycznia 2024 r.). Taki układ zdarzeń w sposób oczywisty skłania do krytycznego spojrzenia na tok podjętych czynności.

W pierwszej kolejności należy zastanowić się, czy wydanie rozporządzenia przez ministra finansów powinno mieć miejsce na tak późnym etapie procesu wyborczego i – ewentualnie – jakie konsekwencje może to powodować. Nie ulega wątpliwości, że w przedstawionej sytuacji reakcja ministra finansów mogła być zdecydowanie szybsza, skoro treść komunikatu znana była jeszcze przed zarządzeniem

¹⁸ Projekt rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie podwyższenia kwoty przypadającej na jeden mandat radnego przy ustalaniu limitu wydatków komitetów wyborczych w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Pozyskano z: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12383250/katalog/13046252#13046252> (dostęp: 14.08.2024).

¹⁹ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 2024 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2023 r. (M.P. z 2024 r., poz. 22).

wyborów. Sam fakt wydania rozporządzenia na „ostatniej prostej” kampanii był działaniem zaskakującym komitety wyborcze, a zatem nie sposób uznać go za zgodny z zasadą pewności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP²⁰. Trzeba podkreślić, że uczestnicy rywalizacji wyborczej rzadko prowadzą kampanię wyborczą w sposób spontaniczny, gromadząc środki oraz decydując o swoich wydatkach z dnia na dzień. Zwykle mechanizm działania komitetów opiera się na długofalowym planowaniu i przygotowywaniu strategii umożliwiających racjonalne wydatkowanie środków na poszczególnych etapach procesu wyborczego. Tym samym znajomość podstawy do ustalenia limitu wydatków już na początku kampanii wyborczej daje poczucie pewności, że kwota ta się nie zmieni, a komitet będzie mógł w sposób planowy pozyskiwać, a przede wszystkim wydatkować swoje środki w określonych przez przepisy granicach. Naruszenie tej zasady przez podwyższenie limitu wydatków tuż przed zakończeniem kampanii wyborczej może być o tyle niebezpieczne, że – jak już zauważono – tę pewność zaburza. Co więcej, działania takie może powodować nierówną pozycję poszczególnych komitetów uczestniczących w wyborach. Oczywiście, można wobec tego podejścia przedstawić kontrargument, że trudno tutaj mówić o nierównym traktowaniu, gdyż przepisy dotyczą wszystkich uczestników rywalizacji wyborczej na takich samych zasadach. Nie jest tak jednak, gdyby spojrzeć na potencjał organizacyjny poszczególnych rodzajów komitetów wyborczych. Zupełnie inaczej bowiem kształtuje się sytuacja komitetów mniejszych (słabszych) niż komitetów cechujących się większym stopniem organizacji. Dla przykładu nie są w takiej samej sytuacji komitety wyborcze wyborców czy organizacji, które w praktyce pozyskują środki przede wszystkim z wpłat obywateli oraz komitety wyborcze partii politycznych czy koalicyjne komitety wyborcze, których źródła finansowania opierają się głównie na zasobach partyjnych. Już chociażby ten argument pozwala podać w wątpliwość, czy decyzja o podwyższeniu kwoty przypadającej ma mandat radnego tuż przed zakończeniem kampanii wyborczej, gdy szanse na pozyskanie dodatkowych środków przez komitety nie mające statusu partyjnych są mocno ograniczone, nie różnicowała ich pozycji w kończącej się kampanii wyborczej²¹.

Drugą kwestią, która wymaga rozważenia, jest ocena możliwości wydania rozporządzenia skutkującego podwyższeniem limitu wydatków komitetów w toku trwania kampanii wyborczej w kontekście zasady ciszy legislacyjnej. Takie ujęcie ma na celu ustalenie, czy kontrowersyjne jest wyłącznie dokonywanie modyfikacji

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²¹ Zwraca na to uwagę także Rzecznik Praw Obywatelskich, który w przedmiotowej sprawie wystosował pismo do Ministra Finansów; zob. Pismo RPO z dnia 8 kwietnia 2024 r. do Ministra Finansów, VII.602.22.2024.KNK, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-04/Do_MF_wybory_komitety_wydatki_8_04_2024.pdf (dostęp: 14.08.2024).

tego limitu tuż przed zakończeniem kampanii, co – jak ustalono – może naruszać równość komitetów, czy generalnie w trakcie trwającego procesu wyborczego. Na wstępie należy zauważyć, że standardowi ciszy legislacyjnej w ostatnim czasie słusznie poświęca się coraz więcej uwagi, gdyż jest to jeden z najistotniejszych czynników decydujących o demokratycznym charakterze prawa wyborczego, a co za tym idzie – w znacznej mierze przesądzający także o uczciwości przeprowadzanych wyborów. Pomijając szczegółowe rozważania dotyczące konstrukcji ciszy legislacyjnej (gdyż ta została już dość szczegółowo opisana w literaturze przedmiotu²²), należy nadmienić, że zasada ta w naszym systemie została wywiedziona przez Trybunał Konstytucyjny i zakazuje dokonywania istotnych zmian prawa wyborczego na co najmniej 6 miesięcy przed najwcześniejszym momentem zarządzenia wyborów²³. Czy zatem zmiana podstawy określenia limitu wydatków komitetów wyborczych może następować w dowolnym momencie? Jak wskazano wcześniej, cisza legislacyjna odnosi się do zmian o charakterze „istotnym”. Samo pojęcie „istotności” jest wysoce niedookreślone. Choć w orzecznictwie wskazuje się wprost kilka przykładowych komponentów prawa wyborczego niewątpliwie spełniających tę cechę (wielkość okręgów wyborczych, wysokość progów wyborczych, system ustalania wyników wyborów²⁴), to jednak zdecydowanie bardziej trafne jest przyjęte nieco później przez Trybunał Konstytucyjny stanowisko, w myśl którego „Istotną zmianą» w prawie wyborczym jest taka, która w wyraźny sposób wpływa na przebieg głosowania i jego wyniki i która w związku z tym wymaga uprzedzenia adresatów normy prawnej o jej wprowadzeniu²⁵”. Nie chodzi zatem o tworzenie abstrakcyjnego katalogu zmian, oderwanego od uwarunkowań, w których są one dokonywane, ale właśnie o ich ocenę pod kątem skutków, które za sobą niosą

²² Wśród prac poświęconych ciszy legislacyjnej trzeba wymienić m.in.: P. Chybalski, *Problem tzw. ciszy legislacyjnej w prawie wyborczym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Sądowictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, red. M. Granat, Warszawa 2019, s. 247–272; P. Jakubowski, *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, 4, s. 9–23; K. Kozłowski, *Zakaz wprowadzania „istotnych zmian” w prawie wyborczym w okresie poprzedzającym wybory – rozważania na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2019, 2, s. 9–32; A. Pyrzyńska, *Instytucja ciszy legislacyjnej w polskim prawie wyborczym*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2023, 15, s. 214–232; A. Perz, *Wyłączenie trybu pilnego oraz zasada ciszy legislacyjnej jako ustrojowe gwarancje stabilności tworzenia prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2023, 35, s. 7–23. Nieco inaczej kwestię tę ujmuje K. Skotnicki, który skupia się na okresie wyłączenia wejścia w życie zmian prawa wyborczego w okresie przed wyborami, zob. K. Skotnicki, *Problem szczególnej vacatio legis ustaw zmieniających prawo wyborcze*, „Państwo i Prawo” 2023, 12, s. 32–46.

²³ W szczególności wyrok TK z 9 lipca 2011 r., K 9/11, Lex nr 936458. Nie można także pominąć, że standard ten, choć wprost nienazwany w ten sposób, silnie podkreślany jest także w dokumentach Komisji Weneckiej – zob. Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych. Jednakże w tym ujęciu okres wyłączenia możliwości zmiany przepisów prawa wyborczego w sferze regulacji „istotnych” powinien wynosić co najmniej rok przed wyborami, a zatem zdecydowanie dłużej niż w ujęciu polskiego TK.

²⁴ Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, Lex nr 231197.

²⁵ Wyrok TK z 28 października 2009 r., Kp 3/09, Lex nr 525654.

w konkretnym czasie i przy konkretnych uwarunkowaniach politycznych w kontekście wyborczego wyniku. Należy uznać, że zmianą istotną będzie ta, która wpłynie korzystnie na sytuację tylko wybranych komitetów, gdy da się to z dużym prawdopodobieństwem przewidzieć, a także taka, która naruszać będzie neutralność polityczną podmiotów stanowiących prawo²⁶. Wydaje się więc, że jako zmianę istotną można uznać także regulację określającą podstawę do ustalenia limitu wydatków na agitację wyborczą komitetów. Wiadomo jest bowiem, że w znaczącej mierze o szansach kandydatów decyduje właśnie prowadzona przez komitet kampania, a jej podstawą muszą być środki finansowe²⁷. Komitet powinien znać obowiązującą podstawę do wyliczenia limitu wydatków odpowiednio wcześniej, by móc dokonać rzetelnej oceny swojej sytuacji i zaplanować działania kampanijne (np. zamówić materiały wyborcze). Zmiana tych wartości w trakcie trwania kampanii, gdy komitet rozpoczął wydatkowanie środków zgodnie z przyjętą strategią, może wpłynąć na sposób i zakres prowadzonej kampanii, a w konsekwencji może przełożyć się na wynik głosowania. Tego rodzaju zmiana to zawsze ingerencja w trwające już zasady „gry wyborczej”, a te w myśl zasady demokratycznego państwa prawnego powinny być znane wszystkim jej uczestnikom jeszcze przed jej rozpoczęciem. Działanie ministra, *nota bene* zwykle związanego z konkretną opcją polityczną, polegające na zmianie podstawy obliczenia limitu wydatków w trakcie trwania procesu wyborczego, zdecydowanie nie sprzyja budowaniu poczucia zaufania do przyjmowanych rozwiązań i narusza tak istotny standard stabilności prawa wyborczego. Dokonując oceny zmiany limitu wydatków w czasie kampanii wyborczej, nie sposób zatem zgodzić się z Ministrem Finansów, który w swoim stanowisku skierowanym do RPO wskazał, że zmianie podstawy ustalenia limitu wydatków komitetów w rozporządzeniu „nie można przypisać cechy istotności”, a także iż „ma ono jedynie charakter techniczny i nie wprowadza zasadniczych zmian elementów, na których opiera się model systemu wyborczego²⁸”. Jak wskazano wyżej, niedopuszczalne zmiany wcale nie muszą dotyczyć „modelu systemu wyborczego”, gdyż nie jest to wyłączny wyznacznik „istotności” zmiany prawa wyborczego. Co więcej, decydująca dla oceny dopuszczalności zmiany nie może być także jej forma. Choć, co do zasady, regulacje zawarte w rozporządzeniach częściej mają charakter „techniczny”, to analizowany przypadek wyłamuje się ze standardowego schematu. Jak wskazywano, w tym przypadku mamy bowiem do czynienia z dość nietypową sytuacją, gdy zmiana dokonana w akcie wyko-

²⁶ A. Pyrzyńska, *op. cit.*, s. 227–228; P. Jakubowski, *op. cit.*, s. 18.

²⁷ T. Gąsior, G. Gąsior, *Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2018, s. 103.

²⁸ Wyjaśnienia Ministra Finansów z 13 kwietnia 2024 r. skierowane do RPO, PR5.0723.4.2024.1.IKZF, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-04/Odpowiedz_MF_wybory_komitety_wydatki_13_04_2024.pdf (dostęp: 14.08.2024).

nawczym w istocie modyfikuje regulację ustawową. Z punktu widzenia przejrzystości działań prawodawczych, a przede wszystkim zaufania uczestników rywalizacji wyborczej do obowiązujących przepisów, wydanie rozporządzenia skutkującego koniecznością określenia nowego limitu wydatków w trakcie trwania wyborów, nie może być uznane za prawidłową praktykę i działanie zgodne z regułami właściwymi zasadzie ciszy legislacyjnej. Pomijając kwestię, że w przedmiotowej sprawie Minister Finansów, znając treść komunikatu Prezesa GUS, mógł wydać rozporządzenie dużo wcześniej, podkreślić należy, że tego rodzaju zmiany z uwagi na potencjalny wpływ na przebieg kampanii powinny być dokonywane przed wyborami, a kwestia ta wymaga wyraźnego ustawowego dookreślenia (przynajmniej w kontekście wyborów zarządzanych w związku z upływem kadencji organów).

Wnioski

Mechanizm ustalania limitu wydatków jest rozwiązaniem koniecznym w każdym procesie wyborczym. Pozwala na stworzenie porównywalnych warunków dla prowadzenia agitacji wyborczej, a ta – jak wiadomo – jest kluczowym elementem rywalizacji wyborczej i może znacząco oddziaływać na wynik wyborów. Obowiązujące aktualnie regulacje dotyczące ustalania limitu wydatków w kontekście wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, nie są jednak pozbawione wad. Przede wszystkim wątpliwości budzić może ustawowe umocowanie kwoty przypadającej na mandat radnego, stanowiącej podstawę do wyliczenia limitu wydatków komitetu w wyborach, przy jednoczesnym dopuszczeniu możliwości modyfikacji tej wartości (jej podwyższenia) przez ministra finansów w drodze rozporządzenia. Taka konstrukcja nie jest spójna z system aktów prawnych i powoduje, że w drodze aktu wykonawczego minister modyfikuje regulację ustawową. Zdecydowanie bardziej przejrzystym rozwiązaniem byłoby uregulowanie w Kodeksie wyborczym mechanizmu ustalania limitu z jednoczesnym odesłaniem do rozporządzenia ustalającym każdorazowo kwotę przypadającą na jeden mandat radnego obowiązującą w wyborach przy uwzględnieniu komunikatu Prezesa GUS. Jednocześnie przepisy powinny inaczej regulować moment, w którym ów limit jest ustalany. *De lege lata* art. 379 k.w. nie precyzuje, w jakim terminie po wydaniu komunikatu Prezesa GUS powinno nastąpić podwyższenie kwoty służącej ustaleniu limitu, co daje ministrowi finansów zbyt dużą swobodę (przy jednoczesnym braku sankcji na wypadek niewywiązania się z ustawowego obowiązku). Z uwagi na zasadę ciszy legislacyjnej oraz konieczność zapewnienia równości wszystkich komitetów uczestniczących w wyborach, zasadne wydaje się uregulowanie, że kwota stanowiąca podstawę ustalenia limitu wydatków

powinna być ustalana przed zarządzeniem wyborów, ewentualnie tuż po ich zarządzeniu w ściśle określonym terminie, lecz bez możliwości zmiany tej wartości w toku trwania kampanii wyborczej. W innym przypadku każda ewentualna zmiana tej wartości skutkować będzie naruszeniem zasady pewności prawa, która z punktu widzenia komitetu wyborczego planującego strategię kampanii wyborczej, ma szczególny wymiar.

Bibliografia

- Banaszak B., Michalska J., Stępień-Załucka B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Legalis.
- Bitner M., *Status prawny i gospodarka finansowa komitetów wyborczych w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2018, 9.
- Chybalski P., *Problem tzw. ciszy legislacyjnej w prawie wyborczym w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, red. M. Granat, Warszawa 2019.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Gąsior T., *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015.
- Gąsior T., *Jawność finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych – ocena regulacji prawnych i praktyki oraz pytania i refleksje w tym zakresie*, „Studia Wyborcze” 2022, 34.
- Gąsior T., Gąsior G., *Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2018.
- Gwóźdź T., *Finansowanie kampanii wyborczej w Polsce*, „Studia Wyborcze” 2020, 29. doi: 10.26485/SW/2020/29/4.
- Jakubowski P., *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, 4.
- Kozłowski K., *Zakaz wprowadzania „istotnych zmian” w prawie wyborczym w okresie poprzedzającym wybory – rozważania na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2019, 2.
- Perz A., *Wyłączenie trybu pilnego oraz zasada ciszy legislacyjnej jako ustrojowe gwarancje stabilności tworzenia prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2023, 35.
- Pyrzyńska A., *Instytucja ciszy legislacyjnej w polskim prawie wyborczym*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2023, 15, 1. doi: 10.7206/kp.2080-1084.579.
- Skotnicki K., *Problem szczególnej vacatio legis ustaw zmieniających prawo wyborcze*, „Państwo i Prawo” 2023, 12.
- Uliasz J., *Zasada jawności finansowania kampanii wyborczych w nowym Kodeksie wyborczym – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, 4.