


„Studia Wyborcze”, tom 41, 2026

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2026/41/2>

Maciej Rakowski*

 <https://orcid.org/0000-0001-7378-9311>

O PRAWIE ZŁYM, ALE – NA SZCZĘŚCIE – MARTWYM. LIMITY WYDATKÓW NA AGITACJĘ WYBORCZĄ W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH

WPROWADZENIE

Finansowanie kampanii wyborczej jest ostatnio¹ tematem gorącym. Chętnie dyskutujemy i o polityce, i o pieniądzach, a ten spór znakomicie łączy oba tak ciekawe wątki. W cieniu awantury o wydatki w kampanii parlamentarnej pozostaje problem finansowania wyborów samorządowych, któremu również warto się przyjrzeć.

Celem tego opracowania jest zwrócenie uwagi na absurdalność obowiązujących rozwiązań, które, jak spróbujemy wykazać, są z założenia niemożliwe do stosowania, a regulacje Kodeksu wyborczego² wprost zachęcają do łamania prawa. Przedmiotem oceny są przepisy określające limity wydatków na kampanię wyborczą w kontekście praktyki ich stosowania, a raczej niestosowania.

Analiza obejmowała obowiązujące od 2002 r. przepisy prawa wyborczego oraz wypowiedzi doktryny, w szczególności komentatorów Kodeksu wyborczego. Badaliśmy także zachowania uczestników procesu wyborczego, odbywając rozmowy z 32 kandydatami w wyborach samorządowych przeprowadzonych w 2024 r. Ubiegali się oni o wybór z list różnych komitetów

* Dr hab., prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, mrakowski@wpia.uni.lodz.pl

¹ Tekst powstał w końcu 2024 r.

² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2408 ze zm.), dalej: k.w.

wyborczych, w różnych gminach, w większości wielkomiejskich. Z oczywistych względów warunkiem ich udziału w badaniu było zagwarantowanie tajności, dlatego odwołując się do danych z wywiadów, możemy to czynić jedynie w sposób ogólny, bez ujawniania informacji pozwalających na identyfikację rozmówcy.

Dotykający tego tematu autorzy okazują się bardzo lakoniczni i ostrożni w formułowaniu wniosków; fikcyjności obowiązujących przepisów zdają się nie dostrzegać. W jednym z komentarzy czytamy o „tendencji do najściślej-szej regulacji kwestii finansów wyborczych”, ale przepisowi ustanawiającemu kwotowe limity wydatków autorzy poświęcili tylko kilka linijek tekstu, niezawierających nic poza powtórzeniem treści przepisu³. W kolejnym komentarzu, tłumacząc cel wprowadzenia limitów wydatków, Bogusław Banaszak trafnie zauważa, że „uzależnienie konkurencji partii lub komitetów wyborczych od posiadanych przez nie środków finansowych ograniczałoby pluralizm polityczny”⁴. Niestety – na temat samych limitów współautorzy opracowania nie przedstawiają żadnego komentarza, również ograniczając się do powtórzenia przepisów. Limitami wydatków na kampanię nie zajmuje się też A. Rakowska-Trela, choć w monografii poświęconej kampanii wyborczej omawia kodeksowe ograniczenia agitacji wyborczej⁵. Pogłębionej analizy problemu nie przedstawia także T. Gąsior, badający finansowanie wyborów samorządowych. Autor ten przekonuje tylko, że bez ograniczeń kosztów kampanii mielibyśmy do czynienia z „wyścigiem zbrojeń”⁶, jak gdyby nie dostrzegał, że w każdej kolejnej kampanii taki wyścig odbywa się w pełnej skali.

PRAWNA REGULACJA LIMITÓW WYDATKÓW

Limity wydatków na kampanię wyborczą w wyborach samorządowych zostały wprowadzone Ustawą z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz

³ K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 311.

⁴ B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załucka, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 242, 499. Żadnych uwag na interesujący nas temat nie przedstawiają też: M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 101–102.

⁵ A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015, s. 240–260.

⁶ T. Gąsior, *Finansowanie i rozliczanie kampanii wyborczej w wyborach samorządowych*, Warszawa 2010, s. 91–92.

zmianie niektórych innych ustaw⁷. Do Ordynacji z 1998 r.⁸ dodano wówczas art. 83e w brzmieniu:

- „1. Komitety wyborcze mogą wydatkować na kampanię wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitami wydatków określonymi na zasadach ustalonych w ust. 2 i 3.
2. Limit wydatków ustala się mnożąc kwotę, o której mowa w ust. 3, przypadającą na jeden mandat radnego przez liczbę mandatów przypadających na okręg lub okręgi, w których komitet wyborczy zarejestrował kandydatów.
3. Kwota przypadająca na jeden mandat radnego wynosi:
 - 1) w wyborach do rady gminy w gminach do 20 000 mieszkańców – 750 złotych,
 - 2) w wyborach do rady gminy w gminach powyżej 20 000 mieszkańców oraz w wyborach do rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy – 1000 złotych,
 - 3) w wyborach do rady powiatu – 2000 złotych,
 - 4) w wyborach do rady miasta w miastach na prawach powiatu – 3000 złotych,
 - 5) w wyborach do sejmiku województwa – 5000 złotych”.

Jednocześnie wprowadzono art. 84e ust. 1 pkt 3 lit. b Ordynacji, z którego wynikała sankcja za przekroczenie limitu wydatków. Było nią odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego. Zastrzeżono także sankcję karną dla sprawcy wydatkowania środków komitetu z naruszeniem limitów wydatków – czyn taki stanowił przestępstwo stypizowane w art. 202g Ordynacji, zagrożone grzywną od 1000 do 100 000 zł.

Ustawą zmieniającą znowelizowano też, uchwaloną zaledwie miesiąc wcześniej, Ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁹. W art. 24 dodano ust. 5 o brzmieniu: „Limit wydatków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej kandydata na wójta w gminach do 500 000 mieszkańców ustala się mnożąc liczbę mieszkańców danej gminy przez kwotę 50 groszy, a w gminach powyżej 500 000 mieszkańców mnożąc pierwsze 500 000 mieszkańców przez kwotę 50 groszy, a nadwyżkę ponad 500 000 mieszkańców – przez kwotę 25 groszy”.

Ponieważ kandydata na wójta mógł zgłosić tylko komitet wyborczy, który zarejestrował kandydatów do rady gminy, przyjęto zasadę, że limit wydatków związanych z wyborami wójta powiększa limit wydatków danego komitetu wyborczego (znowelizowany art. 24 ust. 1 ustawy o bezpośrednim wyborze).

⁷ Dz.U. 2002 nr 127 poz. 1089.

⁸ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998 nr 96 poz. 602 ze zm.).

⁹ Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984, dalej: ustawa o bezpośrednim wyborze.

Przy obowiązywaniu jednego – powiększonego – limitu wadliwe wydaje się wprowadzenie odrębnej sankcji karnej za wydatkowanie środków finansowych z naruszeniem limitu wydatków (art. 27m pkt 5 ustawy o bezpośrednim wyborze), gdyż przekroczenie jednego – połączonego – limitu wyczerpywać miało automatycznie znamiona dwóch przepisów karnych.

Warto zauważyć, że w projekcie ustawy nowelizującej, zgłoszonym przez sejmowe komisje Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Ustawodawczą, proponowano rozwiązanie inne od ostatecznie przyjętego. Wysokość limitu miała co do zasady wynikać z pomnożenia liczby mieszkańców danej jednostki przez podany wskaźnik. W szczególności w wyborach do rady gminy obowiązać miałyby kwota 5000 zł podwyższona o iloczyn wskaźnika 0,2 oraz liczby mieszkańców powyżej 5000. W miastach na prawach powiatu miałyby to być iloczyn wskaźnika 0,25 oraz liczby mieszkańców, nie więcej jednak niż 200 000 zł. W uzasadnieniu projektu nie przedstawiono żadnych argumentów za proponowaną metodą limitowania wydatków, ani nawet za samym ustanowieniem ograniczeń¹⁰.

Wprowadzone wówczas przepisy, powtórzone w Kodeksie wyborczym, obowiązują do dzisiaj, z niewielką korektą kwot limitujących wydatki. W art. 135 § 1 k.w. wyrażono zasadę, że „komitety wyborcze mogą wydatkować na agitację wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitami ustalonymi w przepisach szczególnych kodeksu”. W art. 378 § 3 k.w. wskazano ograniczenia wydatków w wyborach do organów stanowiących (obecnie jest to odpowiednio: 1000 zł, 1200 zł, 2400 zł, 3600 zł, 6000 zł). Natomiast wydatki w wyborach wójta limitowane są na podstawie art. 476 § 4 k.w. (60 gr na mieszkańca oraz 30 gr na mieszkańca powyżej 500 000 mieszkańców gminy). Nowością było przyjęcie mechanizmu waloryzacyjnego. Dla łagodzenia skutków inflacji ministra finansów upoważniono do podwyższania limitu wydatków w drodze rozporządzenia (art. 379 k.w.).

Omawiane limity dotyczą „wydatków na kampanię wyborczą”. Prawodawca nie zdefiniował pojęcia „kampania wyborcza”, dał za to w art. 105 § 1 k.w. legalną definicję „agitacji wyborczej”, stanowiąc, że jest to „publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego”. Pojęcie agitacji zakreślono zdecydowanie zbyt wąsko. Przy logiczno-językowej interpretacji tego pojęcia doszlibyśmy do wniosku, że obejmuje ono jedynie propagandę pozytywną. Nie byłoby zatem agitacją wyborczą zniechęcanie do głosowania na kontrkandydata, tymczasem, zwłaszcza w II turze wyborów wójta, kampania może polegać na podawaniu negatywnych informacji na

¹⁰ Druk sejmowy nr 642, IV kadencja (zob. proponowany art. 83e Ordynacji).

temat przeciwnika, także z wyraźnym apelem: „Nie głosuj na X”. Nie jest to ani nakłanianie, ani zachęcanie do głosowania, czyli zachowanie takie wykraczałoby poza ramy zakreślone przez prawodawcę. Choć takie wąskie ujęcie odpowiada słownikowemu znaczeniu analizowanego pojęcia¹¹, wątpliwe jest, czy celem prawodawcy było wyłączenie z limitów kampanii negatywnej.

W art. 105 § 1 k.w. ustawodawca posłużył się wyrazem „publiczne”. W praktyce pojawić się mogą wątpliwości, czy za prowadzenie agitacji uznać działanie kandydata, który odwiedza z ulotką ludzi w ich mieszkaniach albo działanie członków jego sztabu, którzy dostarczają ulotki do skrzynek pocztowych. Zmiana z 2018 r. niczego w tej definicji nie zmieniła.

Choć w ustawie zdefiniowano pojęcie agitacji wyborczej, to w art. 125 k.w. zagwarantowano jawność finansowania kampanii, a nie jawność agitacji. Rodzi się pytanie, czy racjonalny ustawodawca rzeczywiście zamierzał odróżnić „agitację wyborczą” od „kampanii wyborczej”, czy też oba pojęcia, wbrew zasadom prawidłowej legislacji, mają to samo znaczenie. W piśmiennictwie dominuje pogląd, że kampania jest pojęciem szerszym. Zdaniem A. Rakowskiej-Treli to „etap procesu wyborczego, obejmujący okres od ogłoszenia decyzji o przeprowadzeniu wyborów do momentu bezpośrednio poprzedzającego głosowanie”¹². T. Gąsior przekonuje, że kampania to „ujęty w ramy czasowe okres, w którym można podejmować ze skutkiem prawnym określone w ustawie czynności” czy też „etap procesu wyborczego”¹³. Przy takim ujęciu mielibyśmy więc do czynienia z agitacją wyborczą w czasie kampanii wyborczej. Naszym zdaniem przedstawione rozumienie pojęcia kampanii jest wadliwe. W przepisach Kodeksu mowa jest przecież o „finansowaniu kampanii” – jakże mówić o finansowaniu okresu lub etapu? Finansowane są przecież działania nakierowane na zachęcenie lub nakłonienie wyborców, czyli agitacja wyborcza. Chaos terminologiczny jest łatwo dostrzegalny.

W art. 136 k.w. prawodawca wskazał, że w ramach ustawowego limitu komitet wyborczy jedynie 80% wydatkowanej kwoty może przeznaczyć na „agitację wyborczą prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy, w tym w prasie”. Nie jest to przepis jasny. Przypomnieć należy, że w art. 378 k.w. wyraźnie wskazano, że określone są limity wydatków „na agitację wyborczą”, a nie posłużono się pojęciem szerszym, pisząc np. o „wydatkach związanych z wyborami”. Rodzi się więc pytanie, jaka agitacja nie ma charakteru

¹¹ *Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1998, s. 15; W. Kopaliński, *Podręczny słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2006, s. 23.

¹² A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza...*, s. 177–193.

¹³ T. Gąsior, *Finansowanie i rozliczanie...*, s. 15–16; podobnie T. Strzałkowski, *Kampania czy agitacja wyborcza*, Wprawie, <https://wprawie.com/wp-content/uploads/2019/08/Wprawie-Kampania-czy-agitacja-wyborcza.pdf> (dostęp 25.01.2025).

reklamy¹⁴. Problem jest o tyle istotny, że wydatki w tej dziedzinie mają charakter obowiązkowy – nawet jeśli komitet zechce wykorzystać jedynie 20% limitu, to i tak całość tej kwoty nie może przeznaczyć na „agitację w formie reklamy”.

Za agitację niebędącą reklamą można zapewne uznać spotkanie z wyborcami. Sęk w tym, że kandydaci takich spotkań nie organizują, bo nie cieszą się one większym zainteresowaniem. W puli 20% pojawiają się również wydatki na doradztwo, kształtowanie wizerunku, lecz takie działania zdają się wykaczać poza kodeksową definicję agitacji.

WYDATKI W SAMORZĄDOWEJ KAMPANII WYBORCZEJ (NA PRZYKŁADZIE WYBORÓW Z 2024 R.)

Obowiązujące limity wydatków należy skonfrontować z rzeczywistymi kosztami kampanii wyborczej w wyborach samorządowych. Ocena przepisów wtedy ma sens, gdy rozważymy ich działanie w praktyce, a także możliwość egzekwowania wprowadzonych zakazów i nakazów. Dlatego należy przedstawić, jak obecnie prowadzona jest agitacja w wyborach lokalnych i jakie są rzeczywiste koszty takich działań.

Nie sposób mówić o jednym modelu kampanii we wszystkich jednostkach samorządu. W gminach poniżej 20 000 mieszkańców okręgi wyborcze są jednomandatowe (art. 418 k.w.), czyli w okręgu wyborczym znajduje się zwykle mniej niż 500 gospodarstw domowych. Pozyskiwanie głosów jest wówczas bardziej wynikiem kontaktów i działań osobistych niż wykorzystania sposobów wymagających istotnych nakładów. Innymi słowy, do tak nielicznej populacji dociera się bez korzystania z usług drukarni i bez np. billboardów. W dalszych rozważaniach zajmiemy się więc przede wszystkim tymi jednostkami, w których wybory mają charakter proporcjonalny.

Najbardziej intensywna i kosztochłonna kampania wyborcza prowadzona jest w wyborach do sejmików wojewódzkich oraz do rad najludniejszych polskich miast. Tam zdarza się, że w okręgu trzeba zabiegać o głosy więcej niż 50 000 wyborców. Taka kampania nie różni się istotnie od parlamentarnej.

Formalnie kampania finansowana jest przez komitet wyborczy, faktycznie to kandydaci sami pokrywają koszty agitacji prowadzonej na ich rzecz. Ze środków ugrupowania pokrywane są wydatki wspólne całej listy, ewentualnie koszty kampanii lokalnych liderów, pozostali otrzymują od komitetu tylko tyle, ile sami na rachunek komitetu wprowadzą. W praktyce występują

¹⁴ Komentatorzy Kodeksu nie podejmują choćby próby udzielenia na nie odpowiedzi, zob. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy...*, s. 332; B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załućka, *Kodeks wyborczy...*, s. 243.

również wpłaty od sponsorów kandydatów, którzy w opisie przelewu wskazują, na czyją kampanię mają trafić środki.

Kandydaci są zazwyczaj realistami, przynajmniej wówczas, gdy podejmują decyzję o wydawaniu własnych pieniędzy. Oznacza to, że ich gotowość do ponoszenia kosztów agitacji jest ściśle związana z przewidywaniami co do wyniku ugrupowania. Kandydaci z list o znikomym szansach na uzyskanie mandatów prowadzą śladową kampanię, co tym bardziej sprawia, że w efekcie zdobywają niewiele głosów. Odwrotnie jest w przypadku komitetów mających realne szanse na kilka mandatów w okręgu. Wówczas niemal każdy z kandydatów z listy angażuje dużo sił i środków. Przykładem mogą być listy Koalicji Obywatelskiej w wyborach do Rady Miejskiej w Łodzi w 2024 r., które zdobyły po 4 mandaty w każdym z okręgów 5- i 6-mandatowych. Ponieważ spodziewano się tak wielu mandatów, zaangażowanie kandydatów było wielkie. W takim przypadku łączne wydatki na kampanię są duże, a limity wydatków mają tym większe znaczenie.

Jeszcze inaczej jest, gdy komitet ma poparcie średnie i w wyborach walczy o choćby jeden mandat w okręgu. Realizm kandydatów sprawia wówczas, że intensywną kampanię prowadzi lider listy (który walczy o jedyny mandat), a pozostali kandydaci prowadzą zwykle jedynie kampanię „na wszelki wypadek”, gdyby w przyszłości zdobywca mandatu umarł lub zrezygnował w czasie kadencji. Bywają oczywiście i tacy kandydaci z dalszych pozycji, którzy walczą o „przeskoczenie” lidera listy, nie jest ich jednak wielu.

Na podstawie wywiadów z kandydatami walczącymi o mandaty radnych w okręgach wielkomiejskich odtworzyć można model kampanii, w którym kluczowe znaczenie odgrywają banery z tworzyw sztucznych oraz ulotki. W wyborach do rady dużego miasta kandydaci wywieszali ok. 80–100 banerów, bywało też mniej – ok. 30 sztuk, ale i więcej – nawet 200. Kandydaci do sejmiku miewali zwykle po kilkaset banerów. Dominował format 1 x 2 m, zdarzały się banery większe: 3 x 2 m, 5 x 3 m, ale również mniejsze (np. 0,9 x 0,9 m) lub nietypowe (1,2 x 0,4 m). Cena banera wprost zależała od jego powierzchni – 1 m² kosztował 17–20 zł netto. Typowy baner, jeśli był opłacany ze środków komitetu, kosztował więc najmniej 42–50 zł netto. Do wydruku mógł dojść koszt najmu miejsca jego wywieszenia. Często udawało się rozwiesić banery bezkosztowo (jak podaje jeden z kandydatów: „miałem 100 banerów, zapłaciłem tylko raz, oczywiście na lewo”), ale w centrach miast miejsc ekspozycji bywa niewiele, konieczne było zatem wykupienie lokalizacji. Niektórzy kandydaci zapłacili za wywieszenie około połowy banerów, szczególnie popularne były ogrodzenia parkingów. Za ekspozycję płacono zwykle 100–300 zł za sztukę, przy czym najlepsze lokalizacje bywały jeszcze droższe. Zdecydowanie najczęściej pieniądze przekazywano „pod stołem”

(kandydatka podaje: „większość banerów wywiesiłam, płacąc poza komite-tem, raz na parkingu ktoś na siłę wypisał mi KP, to wzięłam”)¹⁵.

Koszt dobrej, ale nie maksymalnej, kampanii banerowej można oszacować na 10 000 zł. Pozwala to na druk 80 banerów 2 x 1 m po 35 zł za sztukę (w cenach netto, czyli bez faktury), tj. za 2800 zł łącznie. Opłaty za wywieszenie 30 sztuk (średnio po 200 zł) to 6000 zł. Wydatki na przejazdy i montaż to ok. 1200 zł.

W okręgach wielkomijskich kandydaci mieli po kilkadziesiąt tysięcy ulotek (10, 20, 50, a nawet 120 tysięcy). Zdarzało się, że posługiwali się kilka-rodzajami druków. Ich cena zależała od formatu wydruku, gramatury papieru oraz tego, czy ulotka była składana. Powszechnym zjawiskiem było zaniżanie liczby sztuk oraz ceny jednostkowej. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w praktyce kandydaci nie mogą skorzystać z usług drukarni internetowych – oferujących najniższe ceny. Procedura wpłat na rachunek komitetu, zamówień, przelewów do drukarni jest tak czasochłonna, że kandydaci nie mieliby już czasu na rozproszczenie materiałów¹⁶.

Kandydaci ponosili również koszty kolportażu ulotek, choć starali się rozprowadzić je siłami rodziny i znajomych (na których bardziej mogli polegać). Praktykę rozprowadzania ulotek dobrze ilustruje wypowiedź kandydata: „zapłaciłem firmie za rozniesienie 38 tys., z tego 4 tys. miałem na fakturze, ale nie roznieśli”. Wielu kandydatów potwierdzało, że firmy zajmujące się kolportażem chętnie przyjmowały zlecenia „na czarno”, często faktura potwierdzała jedynie niewielką część umowy. Odpłatnie zatrudniano także osoby fizyczne („ulotki roznosili byli więźniowie, to oczywiście mieli zapłacone na lewo”), koszty kształtowały się na bardzo zróżnicowanym poziomie. Uczestnicy wywiadów zgodnie wskazywali, że ze względu na formalności legalne zatrudnienie osób fizycznych jest w zasadzie niemożliwe¹⁷.

Przykładowa kampania ulotkowa w dużym okręgu mogłaby obejmować wydruk 40 000 ulotek formatu A5 za ok. 2500 zł. Koszt kolportażu połowy z nich (czyli 20 000 sztuk) można oszacować na ok. 2000 zł, co razem daje ok. 4500 zł¹⁸.

Plakaty nie są tak powszechnym materiałem – wielu kandydatów wskazywało, że nie ma miejsc do ich wywieszania. Znaczna część badanych miała

¹⁵ Notatki z wywiadów z 32 kandydatami do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw ubiegających się o wybór w 2024 r.; Informacja o kosztach kampanii wyborczej z MS Business Solutions Milena Szpath z Tomaszowa Mazowieckiego.

¹⁶ Notatki z wywiadów...

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem; Informacja o kosztach druku materiałów wyborczych z LCL Drukarnia Spółka z o.o. z Łodzi.

jednak i takie materiały: od 100 sztuk w formacie A4 do 1000 sztuk w formacie B3. Średni wydatek na ten cel szacujemy na 500–700 zł. Częściej stosowano „plakaciki” lub „wlepki” w małych formatach A6, B6, ewentualnie A5 lub B5. Trafiły one na tablice ogłoszeniowe w budynkach wielorodzinnych. Ich nakład kształtował się na poziomie 2000–5000 sztuk, co oznacza koszt na poziomie 300–500 zł. Do tego zazwyczaj dochodzi koszt kolportażu, szacowany na 2000–3000 zł. Łącznie daje to 2300–3500 zł¹⁹.

W wielkomiejskich blokowiskach popularne były reklamy modułowe w windach. W zależności od zakresu takiej kampanii wydatki na ten cel badani szacowali na 1000–1500 zł, zdarzyła się też kwota powyżej 2000 zł²⁰.

Niektórzy kandydaci korzystali z bardziej kosztownych – wielkoformatowych materiałów reklamowych. Kilkoro badanych wyraźnie wskazało, że nie zdecydowali się na takie formy agitacji, gdyż nie byłoby w stanie rozliczyć ich w ramach limitów wydatków. Odnotowaliśmy przypadki wykupienia reklam typu *citylight* na przystankach tramwajowych: 15 sztuk po „nieco ponad 1000 zł za sztukę” oraz 6 sztuk za łącznie ponad 3000 zł”. Korzystano z billboardów, których cena wynosiła 1500–2000 zł. Ankietowani wskazywali, że tak rzucające się w oczy materiały musiały mieć odzwierciedlenie w dokumentacji komitetu. Częste było jednak zaniżanie kosztów przez wskazanie na fakturze obniżonej ceny lub krótszego niż rzeczywisty czasu ekspozycji²¹.

Kandydaci do sejmików województw wykazywali wyższe nakłady na tego rodzaju materiały. Niektórzy z nich byli w stanie wykupić siatki reklamowe na elewacjach budynków. Z informacji od przedsiębiorcy branży reklamowej wynika, że koszt dwóch takich ekspozycji w centrum Łodzi, które opłacił jeden z kandydatów do sejmiku, to kwota ok. 40 000 zł. Taka cena obejmuje wytworzenie siatek, wywieszenie ich i zdjęcie oraz odpowiednie oświetlenie. Kosztowne są też reklamy wyklejane w autobusach i tramwajach komunikacji miejskiej, na co również zdecydowali się niektórzy kandydaci do sejmików województw²².

W wywiadach nie występowały wydatki na gadzety kampanijne – koszulki z nadrukiem (po ok. 20 zł/szt.) czy długopisy (po ok. 2 zł/szt.). Jeden z kandydatów wskazał, że rozdawał przechodniom kawę z ciastem. Wysokości wydatków nie pamiętał, ale na pewno nie wykazano ich w kosztach komitetu, były to więc materiały sfinansowane „przez wyborcę”²³.

¹⁹ Notatki z wywiadów...; Informacja o kosztach druku...

²⁰ Notatki z wywiadów...

²¹ Ibidem.

²² Ibidem; Informacja o kosztach ekspozycji reklam wielkoformatowych z „Creativa” Artur Musiałek z Łodzi.

²³ Notatki z wywiadów...

Coraz większe znaczenie mają nowe techniki komunikowania, często zbyt drogie dla kandydatów na radnych. Przygotowanie strony internetowej, zależnie od liczby zakładek, to koszt 3500–8500 zł, jej prowadzenie przez profesjonalistę kosztuje dodatkowo 150–1500 zł miesięcznie. Konto na kanale Instagram to koszt rzędu 1000 zł, prowadzenie 300–2500 zł miesięcznie. Kosztują też różne narzędzia zwiększające tzw. klikalność i oglądalność: tzw. *ad words* to ok. 3000 zł, reklama na portalu Facebook to ok. 500 zł za jej przygotowanie (plus opłaty za wyświetlenia u odbiorców), reklama Google – przygotowanie 100 zł plus opłaty za wyświetlenie u odbiorców – adekwatny do potrzeb kampanii pakiet kosztuje ok. 1200 zł²⁴.

W jednym z wywiadów kandydat, który zdobył mandat, opisał swoją niskobudżetową kampanię. Miał 30 sztuk banerów 2 x 1 m, 10 000 ulotek i 100 sztuk plakatów A4, za co łącznie zapłacił ok. 4500 zł, przy limicie 3800 zł. Znamienne jest, jak sam to skomentował: „prawie się zmieściłem w limicie”, co tylko potwierdza, jak bardzo ustawowe kwoty oderwane są od rzeczywistych kosztów kampanii. Przeciętą kampania kandydata gotowego podjąć walkę o mandat (w sejmiku lub radzie dużego miasta) kosztuje ok. 12 000–15 000 zł²⁵. Podkreślmy: przeciętna, bowiem spośród ankietowanych dwoje wydało po ponad 40 000 zł na indywidualną kampanię do rady gminy.

W wyborach do rady powiatu ziemskiego nakłady kandydatów na agitację bywają mniejsze niż w przypadku wyborów do rady dużego miasta. Mniej potrzeba ulotek, za to więcej banerów, nie ma z reguły wydatków na *citylighty*, reklamy w windach, billboardy, wyższe mogą być koszty kolportażu materiałów (po terenach wiejskich)²⁶.

W okręgu jednomandatowym w małej gminie koszty kampanii mogły być znacznie niższe, np.: 1000 sztuk ulotek DL za 150–250 zł (cena najniższa jest nieosiągalna w praktyce i wymaga współdziałania z innymi kandydatami), 100 sztuk plakatów A3 za ok. 180 zł, 2 banery za ok. 100 zł – razem ok. 500 zł²⁷. Paradoksalnie więc najniższy kwotowo limit może w praktyce okazać się najbardziej realny do osiągnięcia.

²⁴ Ibidem; Informacja o kosztach...

²⁵ Notatki z wywiadów...

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

KRYTYKA USTAWOWEJ REGULACJI LIMITÓW WYDATKÓW

A. MOŻLIWOŚĆ FINANSOWANIA KAMPANII WYBORCZEJ POZA KOMITETEM WYBORCZYM

W 2018 r. nowelizowano art. 106 ust. 1 k.w.²⁸ Zmiana, z pozoru drobna, okazuje się niezwykle istotna dla limitu wydatków na kampanię wyborczą. W pierwotnym brzmieniu przepis ten miał treść następującą: „Każdy wyborca może prowadzić agitację wyborczą na rzecz kandydatów, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów, po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego”.

Przed nowelizacją zgoda pełnomocnika była potrzebna wyborcy do wykonywania jakichkolwiek działań w ramach kampanii wyborczej. A. Rakowska-Trela i K. Składowski co do zasady pozytywnie oceniali wymóg uzyskania zgody pełnomocnika, choć jednocześnie wskazywali, że przyjęto rozwiązanie za szerokie, ograniczające konstytucyjne wolności. Zdaniem komentatorów wymóg zgody powinien być obejmować jedynie czynności związane z ponoszeniem wydatków²⁹.

Obecnie obowiązujący przepis stanowi: „Agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego”.

Przepis jest tak zredagowany³⁰, że wyborca potrzebuje pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego tylko na zbieranie podpisów popierających zgłoszenie kandydatów. Natomiast na prowadzenie agitacji żadnej zgody nie potrzebuje. Co więcej, nie przewidziano nawet środków prawnych, którymi komitet wyborczy mógłby posłużyć się wobec osoby, która, nawet w dobrej wierze, prowadzi na jego rzecz agitację w sposób przynoszący efekt negatywny.

Taką zmianę w Kodeksie wyborczym zdecydowanie negatywnie oceniali komentujący ten przepis F. Rymarz i J. Zbieranek. Ich zdaniem nowelizacja prowadzi do ograniczenia jawności finansowania kampanii i sprawi, że limity wydatków stają się iluzoryczne, „a pełna kontrola finansowania kampanii wyborczej – problematyczna” (to zaskakujące, że tej klasy znawcy problematyki wyborczej zdają się wierzyć, że wcześniej kontrola taka była możliwa)³¹.

²⁸ Art. 5 pkt 49 Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).

²⁹ A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 113–115.

³⁰ Pomijając nawet nieporadność stylistyczną.

³¹ K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy...*, s. 283.

Równie krytyczny jest R. Horbaczewski, który wskazuje, że „osobista agitacja ucieka spod trybu wyborczego”³².

Nie sposób nie dostrzec art. 109 k.w., w którym zdefiniowano, czym są materiały wyborcze. To zdumiewające, ale materiały pochodzące od wyborców nie są materiałami wyborczymi w rozumieniu przepisów Kodeksu. Nie muszą więc zawierać oznaczenia, od kogo pochodzą, nie podlegają ochronie prawnej, a podawanie w nich nieprawdy nie może być ścigane w trybie wynikającym z art. 111 k.w. Jeśli ta decyzja racjonalnego ustawodawcy ma jakieś sensowne wytłumaczenie, to jest ono ukryte zbyt głęboko, byśmy byli je w stanie dostrzec. Wyborca prowadzący własną agitację nie ma w zakresie finansów żadnych obowiązków, a jego wydatki i sposób ich pokrycia mogą pozostać tajne.

Oczywiście, krytyka obecnych rozwiązań, nawet najostrzejsza, jest w pełni zrozumiała. Nowelizując w 2018 r. Kodeks wyborczy ustawodawca pozostawił limity wydatków wiążące komitety wyborcze, ale odebrał im wszelki sens. Kampanię może obecnie prowadzić każdy wyborca, który – w odróżnieniu od komitetu – nie jest związany żadnymi limitami i nie musi się trudzić jakimikolwiek sprawozdaniami finansowymi. Zauważmy, że z grona „wyborców” nie zostali wyłączeni kandydaci. Rodzi się więc pytanie: po co kandydat ma prowadzić swoją indywidualną kampanię za pośrednictwem komitetu (wpłacając środki na jego rachunek, załatwiając zamówienia, dbając o wystawienie właściwie opisanych faktur, respektując narzucony limit), gdy przecież jako wyborca może podejmować wszelkie działania – bez ograniczeń i limitów? Oczywiście, może też takie działania prowadzić rękoma członków rodziny lub przyjaciół. Efektem takich przepisów będzie wypychanie kampanii poza komitety, w sferę „aktywności obywatelskiej”, a przede wszystkim – poza granice limitów i sprawozdań.

Co ciekawe, przeprowadzone badania ankietowe pokazują, że większość kandydatów nie skorzystała z tej, wydawałoby się – oczywistej, możliwości. Po pierwsze, zadziałała zapewne siła przyzwyczajenia połączona z niezajomością prawa. Po drugie, nawet kandydaci znający obecną treść art. 106 k.w. obawiali się skorzystać z bramy otwartej przez ustawodawcę. Wskazywały na to wypowiedzi kilkorga badanych, najbardziej znamiennej warto zacytować: „to niemożliwe, nie wierzę, żeby coś tak absurdalnego wynikało z przepisów”³³.

W kontekście limitów wydatków warto zwrócić uwagę na zdroworozsądkową (przynajmniej z założenia) nowelizację art. 132 k.w., również dokonaną ustawą z 11 stycznia 2018 r. Rozszerzono katalog dozwolonych

³² R. Horbaczewski, *Agitować każdy może, ale odpowiedzialność w trybie wyborczym poniosą nieliczni*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/agitacja-wyborcza-kto-moze-ja-prowadzic,520815.html> (dostęp 25.01.2025).

³³ Notatki z wywiadów...

świadczeń nieodpłatnych, które komitety mogą przyjmować w związku z kampanią. Nowy przepis daleki jest od doskonałości, ponieważ dozwolone nieodpłatne użyczenie urządzeń potraktowano zbyt szeroko i jednocześnie zbyt wąsko. Nadal nie jest dozwolone nieodpłatne przyjęcie projektu graficznego, nawet drobnego. W kodeksowych ramach nie mieści się także, jak można wnioskować, wykorzystanie przez kandydata własnych pomieszczeń do składowania materiałów lub ich konfekcjonowania (np. przygotowywania torebek z rzeżuchą w ramach agitacji prowadzonej przez Wielkanocą³⁴) – wątpliwe bowiem, czy lokal mieści się w ustawowym pojęciu „przedmioty i urządzenia”. Z drugiej strony nieodpłatne użycie urządzeń mogłoby dotyczyć maszyn drukarskich używanych nieodpłatnie przez osobę fizyczną prowadzącą drukarnię, co pozwalałoby na rozliczenie wielkiej partii ulotek i plakatów po kosztach papieru oraz farby drukarskiej. Jego przedmiotem mogą też być ekrany telebimów, wyświetlacze LED, tablice billboardów³⁵, co niezwykle ułatwia obchodzenie ograniczeń wydatków i ukrywanie rzeczywistych kosztów agitacji.

B. MOŻLIWOŚĆ SUMOWANIA LIMITÓW WYDATKÓW

Art. 135 § 2 k.w. dopuszcza sumowanie limitów wydatków. Komitet wyborczy, który zgłosił kandydatów do więcej niż jednego organu, ograniczony jest łącznym limitem wydatków powstającym przez zsumowanie limitów. W praktyce występuje sumowanie pojmowane szeroko, czyli polegające na łączeniu limitów z różnych jednostek różnych szczebli samorządu.

Takie rozwiązanie rażąco narusza zasadę równych szans w wyborach. Lokalny komitet, który zgłasza kandydatów w jednej tylko gminie, ograniczony jest limitem w kwocie wynikającej z przepisów Kodeksu. Natomiast komitet ogólnopolski może w tej samej gminie wydać na agitację wyborczą nawet kwotę stukrotnie wyższą, o ile wygospodaruje ją dzięki oszczędnościom w innych jednostkach samorządu. Ogólnopolski komitet partyjny może uznać, że w wybory w konkretnej jednostce samorządu warto zainwestować dużo więcej niż w innych jednostkach, np. w Warszawie, w gminie Kleszczów (uchodzącej za najbogatszą w Polsce) lub w dziewięciu gminach, na terenie których ma powstać Centralny Port Komunikacyjny.

W praktyce jednak dużym komitetom wyborczym niełatwo jest zaplanować „przerzucenie” limitów pomiędzy różnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Działa tu bowiem mechanizm zbliżony do znanego z realnego

³⁴ Ibidem.

³⁵ M. Cześniak, A. Gendźwiłł, A. Rychard, A. Materska-Sosnowska, A. Rakowska-Trela, J. Haman, J. Flis, J. Zbieranek, M. Wrzalik, *Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017–2020*, Warszawa 2022, s. 48–49.

socjalizmu „czółenka planistycznego”³⁶. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że w przypadku komitetów ogólnopolskich partii najpierw lokalne struktury ustalają limit wydatków w danej jednostce samorządu oraz limity wydatków dla poszczególnych kandydatów. Komitet żąda od każdego z kandydatów preliminarza finansowego i wpłaty kwoty na pokrycie planowanych wydatków. W praktyce preliminarze powstają, kiedy kandydaci już od kilku dni kolportują materiały wyborcze. Preliminarze są badane przez osoby odpowiedzialne za finanse komitetu. Analiza bywa wnikliwa – kandydaci są wzywani do precyzowania opisu materiałów, uściśleń kwot, wskazania lokalizacji nośników wielkoformatowych. Wreszcie komitet zamawia materiały wyborcze (które w rzeczywistości są już w istotnej części rozprowadzone)³⁷.

Często komitet informuje kandydatów, że możliwe jest podwyższenie limitu. Jest to skutek niewykorzystania limitu przez innych kandydatów z tej samej lub innej jednostki. Podwyższenie limitu rodzi konieczność korekty preliminarza, ponownego zatwierdzania go i kolejnych zamówień (składanych już w końcówce kampanii wyborczej). Zdarza się kilkukrotne podwyższanie limitów, nie wszyscy bowiem z tej możliwości korzystają, dlatego pozostają kwoty do dalszego podziału. Udzielający wywiadów kandydaci wskazywali, że podwyższenie limitu pozwalało im nieco urealnić plan finansowy kampanii³⁸.

C. NIERACJONALNE ZRÓŻNICOWANIE LIMITÓW DLA PODOBNYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Nieuzasadnione zróżnicowanie wynika z pomysłu ustawodawcy, by odrębnie uregulować limity dla wyborów w miastach na prawach powiatu. Dla zilustrowania problemu przyjrzyjmy się dwóm byłym miastom wojewódzkim, obecnie położonym w województwie łódzkim: Skierniewicom i Sieradzowi.

Skierniewice mają ok. 45 000 mieszkańców, w radzie zasiada zatem 21 radnych. Jest to miasto na prawach powiatu, limit wydatków w wyborach do rady wynosi więc 108 223,92 zł, co daje ok. 2,40 zł na mieszkańca.

Nieznacznie mniej mieszkańców liczy Sieradz – ok. 42 500 osób, radnych jest tam również 21. Sieradz nie jest jednak miastem na prawach powiatu³⁹,

³⁶ C. Bobrowski, *Planowanie gospodarcze*, Warszawa 1981, s. 134–138.

³⁷ Notatki z wywiadów...

³⁸ Ibidem.

³⁹ Podczas reformy samorządowej w 1999 r. Sieradz, obok Piły i Ciechanowa, był jednym z trzech dawnych miast wojewódzkich, które zrezygnowały ze statusu powiatu grodzkiego, zob. *Czy Piła, Sieradz i Ciechanów dołączą do miast na prawach powiatu?*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/czy-pila-sieradz-i-ciechanow-dolacza-do-miast-na-prawach-powiatow,70870.html> (dostęp 15.12.2024).

dlatego limit wydatków w wyborach do rady to 36 068,55 zł, czyli ok. 0,84 zł na mieszkańca.

Za oczywiste uznajemy, że kampania wyborcza do rady miasta w obu tych miejscowościach prowadzona jest w podobny sposób i wymaga podobnych nakładów – zakres uprawnień rady nie ma przecież wpływu na sposób pozyskiwania zwolenników w wyborach. Tymczasem w 2024 r. w Skierniewicach komitety wyborcze (np. „Razem dla Skierniewic” i „Koalicja dla Skierniewic”) mogły wydać na agitację trzykrotnie więcej niż komitety z Sieradza (jak „Solidarne Miasto Sieradz”).

Jeśli sięgniemy do danych z Sopotu (również miasto na prawach powiatu, ok. 32 000 mieszkańców, 21 radnych, limit 108 223,92 zł), zauważymy, że w przypadku tej gminy komitety rywalizujące w wyborach do rady mogą wydać po 3,38 zł na mieszkańca, czyli ponad czterokrotnie więcej (na mieszkańca) niż w Sieradzu.

Mamy zatem do czynienia z rażącym naruszeniem zasady równości gmin i obywateli w nich mieszkających.

D. BRAK GWARANCJI RÓWNYCH SZANS DLA RYWALIZUJĄCYCH KANDYDATÓW

Również w tych jednostkach samorządu, w których stosowany jest proporcjonalny system wyborczy, kluczowe znaczenie ma rywalizacja pomiędzy poszczególnymi kandydatami, także – a nawet przede wszystkim – w ramach jednej listy. Niestety, ustawodawca nie przewidział żadnych rozwiązań, które wyrównywałyby szanse kandydatów w ramach listy. Brak takiego mechanizmu sprawia, że przepisy określające limity wydatków stają się narzędziem, za pomocą którego niektórzy kandydaci zyskują przewagę już na starcie rywalizacji.

Przypadający na listę limit środków na prowadzenie kampanii nie musi być równo rozdzielony pomiędzy kandydatów z tej listy. Zazwyczaj osoby z czołowych miejsc listy, zwłaszcza jej lider, mogą wydać wyraźnie więcej niż konkurenci z dalszych pozycji. Preferowany bywa też kandydat z miejsca ostatniego. W wyborach w 2024 r. w jednym z miast wojewódzkich liderzy list okręgowych jednego z ogólnopolskich komitetów mogli wydać na agitację aż 10 000 zł. Konkurujący z nim inny komitet limity rozdzielił następująco: w okręgach pięciomandatowych: 1. miejsce na liście – 3200 zł, 2. miejsce – 2000 zł, 3. miejsce – 1800 zł, 4. miejsce – 1100 zł, 5. miejsce – 700 zł, 6. miejsce – 600 zł, 7. miejsce – 1000 zł, zaś w okręgach sześciomandatowych: 1. miejsce na liście – 3200 zł, 2. miejsce – 2000 zł, 3. miejsce – 1800 zł, 4. miejsce – 1100 zł, 5. miejsce – 800 zł, 6. miejsce – 600 zł, 7. miejsce – 450 zł, 8. miejsce

– 900 zł⁴⁰. Zestawiwszy te liczby z wyżej przedstawionymi danymi o rzeczywistych kosztach kampanii, za retoryczne uznamy pytanie, czy ustalone na takim poziomie limity pozwalają, zwłaszcza kandydatom z dalszych pozycji, na przeprowadzenie akcji agitacyjnej adekwatnej do skali wyborów. Samo przygotowanie do druku plakatu większego formatu kosztuje więcej, niż niektórzy kandydaci mogli – legalnie – wydać na całą swoją kampanię.

W efekcie kandydaci ze środka listy mają kwotę wyraźnie niższą, niż wynikałoby z równego podziału limitów. Limity, które z założenia są głodowe, w ich przypadku nie pozwalają na przeprowadzenie racjonalnej kampanii wyborczej. Oczywiście, w praktyce mogą za materiały wyborcze płacić „pod stołem”, ale pewne formy agitacji stają się dla nich niedostępne, nie są oni bowiem w stanie rozliczyć choćby jednego billboardu albo reklamy prasowej. Nietrudno więc zauważyć, w wyborczym wyścigu kandydaci dalszych pozycji mają u nogi nie jedną kulę, ale dwie. Lokalni politycy o najsilniejszej pozycji w ramach komitetu zapewniają sobie nie tylko czołowe miejsca na listach (zdecydowanie ułatwiające zdobywanie głosów), ale również większy udział w wydatkach na kampanię.

E. DYSKRYMINACJA KOMITETÓW, KTÓRE NIE ZGŁASZAJĄ KANDYDATA NA WÓJTA

Obowiązujące przepisy dopuszczają sytuację, w której komitet wyborczy zgłasza jedynie kandydatów do rady gminy, nie zgłaszając kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta). W zakresie finansowania kampanii taki komitet będzie jednak w sytuacji znacznie gorszej niż komitet, który takiego kandydata zarejestrował. Zilustrujmy to przykładem.

W gminie liczącej 38 000 mieszkańców wybieranych jest 21 radnych. Jeśli gmina zostanie podzielona na 3 okręgi wybierające po 7 radnych, w każdym z nich będzie można zgłosić 9 kandydatów. Łącznie komitet mógłby zgłosić 27 kandydatów, wydając na kampanię po 1431,53 zł na każdy z 21 obsadzanych mandatów, co łącznie daje 30 062,13 zł (po 1113,41 zł na kandydata, 0,79 zł na mieszkańca). Gdyby ten sam komitet zgłosił również kandydata na burmistrza, limit wydatków zwiększyłby się o 22 800 zł (38 000 x 0,6 zł), byłby więc o 75% wyższy. Zgodnie z zasadą łączenia limitów środki te mogłyby zostać wykorzystane na promocję kandydatów do rady gminy.

Nie ma uzasadnienia, by niezgłoszenie kandydata na wójta tak istotnie zmniejszyło pulę środków na kampanię komitetu wyborczego.

⁴⁰ Notatki z wywiadów...

F. USTALENIE LIMITÓW WYDATKÓW NA POZIOMIE ODERWANYM OD RZECZYWISTYCH KOSZTÓW KAMPANII

Wyżej przedstawione dane o realnych wydatkach kandydatów na radnych pozwalają na stwierdzenie, że jedynie w gminach do 20 000 mieszkańców przewidziana w ustawie kwota może wystarczyć na pokrycie kosztów kampanii, która prowadzona jest w jednomandatowym okręgu. W pozostałych przypadkach, gdy kampania odbywa się w okręgach wielomandatowych, znacznie większych, kwoty wskazane przez ustawodawcę jawią się jako rażąco oderwane od rzeczywistych wydatków na kampanię. Trzeba pamiętać, że kandydaci rywalizują wówczas z konkurentami z tej samej listy, a ich liczba może przekraczać liczbę mandatów w okręgu.

Oczywiście, to praktyka powinna zostać dostosowana do prawa, a nie odwrotnie, nie można jednak nie dostrzegać, że ustawodawca może wymagać tylko takich zachowań, które są wykonalne. Wydatki na kampanię powinny być limitowane takimi granicami, które nie niweczą istoty systemu wyborczego – w system ten wpisana jest rywalizacja pomiędzy kandydatami z listy, z których każdy może zdobyć mandat.

Od 2018 r. limity nie mają już większego znaczenia, gdyż dozwolone jest wydawanie dowolnych kwot poza komitetem wyborczym. W latach 2002–2018 agitacja mogła jednak być finansowana wyłącznie z rachunku komitetu. Prowadzone wówczas kampanie były tak intensywne, że tylko najbardziej naiwni obserwatorzy mogli uwierzyć, że mieściły się w ramach limitów. W efekcie komitety lub poszczególni kandydaci, którzy przestrzegali prawa, w wyborczym wyścigu już na starcie mieli mniejsze szanse.

G. MOŻLIWOŚĆ ZMIANY WYSOKOŚCI LIMITU WYDATKÓW W TRAKCIE KAMPANII WYBORCZEJ

Jak wyżej wskazywaliśmy, Kodeks wyborczy przewiduje, że limity wydatków są podwyższane o poziom inflacji rozporządzeniem ministra finansów (art. 379 § 1). Wydano już cztery takie akty wykonawcze:

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2018 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. 2018 poz. 1280),
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2021 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. 2021 poz. 2309),

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2023 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. 2023 poz. 134),
- 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. 2024 poz. 498).

Ostatnie z rozporządzeń trzeba uznać za przypadek niezwykły. Datowane na 28 marca 2024 r., zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw z 3 kwietnia 2024 r. Zgodnie z jego § 3 weszło w życie dzień po ogłoszeniu, tj. 4 kwietnia 2024 r., a już 7 kwietnia odbyły się wybory (6 kwietnia obowiązywała cisza wyborcza). Mamy więc do czynienia ze zmianą reguł w czasie gry, na dodatek dokonaną w taki sposób, że nowych zasad nie dało się zastosować, o ile zawczasu nie miało się informacji o planowanej korekcie limitów. Uznając za oczywiste, że minister finansów zawsze będzie politycznie związany z jedną z dużych partii politycznych, czyli z jednym z głównych uczestników samorządowej kampanii wyborczej, dostrzegamy, że zmieniając limity w trakcie kampanii, może on poprawić sytuację swojego ugrupowania, które wiedząc o planowanym rozporządzeniu, może na kampanię wyborczą wydać więcej niż konkurenci. Ci – ze względu na czas – mogą nie być w stanie wykorzystać dodatkowych środków. Narzędzie to ma w praktyce niewielkie znaczenie, gdyż – jak wykazaliśmy – w znacznej części agitacja wyborcza finansowana jest poza ustawowymi limitami. Są one w takim stopniu fikcyjne, że nawet zmiana ich wysokości dokonana na trzy dni przed wyborami nie spotkała się z istotną reakcją opozycji. Krytyczne uwagi zgłosił rzecznik Prawa i Sprawiedliwości Rafał Bochenek, a także – w internetowych komentarzach – Szymon Hołownia i Anna Maria Żukowska z Nowej Lewicy⁴¹. Bezpośrednio po wyborach Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek zgłosił ministrowi finansów Andrzejowi Domańskiemu swoje zastrzeżenia. Wskazał, że zmiana limitu wydatków dokonana na kilkadziesiąt godzin przed rozpoczęciem ciszy wyborczej „może rodzić wątpliwości co do zgodności z obowiązkiem zachowania tzw. ciszy legislacyjnej i pośrednio wpływać na realizację zasady równości w prowadzeniu kampanii wyborczej [...gdyż] wskazana zmiana może [...]

⁴¹ A. Rebelińska, *MF zwiększyło limity wydatków w kampanii wyborczej w wyborach samorządowych. „Nie zmienia się zasad w czasie gry”*, Bankier.pl, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/MF-zwiekszylo-limity-wydatkow-w-kampanii-wyborczej-w-wyborach-samorzadowych-Nie-zmienia-sie-zasad-w-czasie-gry-8723473.html> (dostęp 19.01.2025).

dawać przewagę komitetom dysponującym większymi możliwościami logistycznymi i komunikacyjnymi⁴².

H. NIEUWZGLĘDNIENIE PRZEZ USTAWODAWCĘ WYDATKÓW W II TURZE WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH

W przypadku niezyskania przez żadnego z kandydatów na wójta, burmistrza lub prezydenta więcej niż połowy ważnie oddanych głosów, po 14 dniach przeprowadza się głosowanie ponowne, w którym wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu uzyskali największą liczbę głosów (art. 473 k.w.). Oczywiście jest, że przed II turą wyborów komitety wystawiające konkurujących kandydatów chciałyby prowadzić na ich rzecz agitację. Choć trudno w to uwierzyć, prawodawca nie przewidział w związku z tym żadnego dodatkowego limitu wydatków⁴³. Komitet, który przysługujący mu limit w całości wykorzystał przed I turą wyborów, w okresie przedłużonej kampanii nie może zatem wydać ani złotówki. Takie rozwiązanie jest nie tylko absurdalne, ale przy okazji również niesprawiedliwe. Preferuje bowiem komitety wyborcze dużych partii, które – dzięki sumowaniu wydatków – mogą wówczas „znaleźć” niewykorzystane środki w innych jednostkach samorządu. Lokalny gminny komitet takiej możliwości nie ma, a nie sposób od jego liderów wymagać, by planując wydatki związane z kampanią, przewidywali oszczędności na ewentualną wyborczą dogrywkę.

UWAGI KOŃCOWE – POSTULOWANE ZMIANY W PRAWIE

Obecna regulacja wydaje się tak zła, że przepisy o limitach należałoby z Kodeksu wyborczego w całości usunąć. Do 2018 r. przepisy te były martwe, od siedmiu lat są na dodatek irracjonalne, gdyż ściśle ograniczając wydatki komitetów, każdemu z wyborców (więc i każdemu z kandydatów) ustawodawca zezwolił na prowadzenie agitacji bez żadnych limitów, nawet bez wymogu zapewnienia jawności finansowania.

Mimo szczegółowej regulacji zasad agitacji wyborczej mamy w praktyce kampanię dramatycznie niskiej jakości. Dominują materiały treściowo puste, promujące nazwisko i twarz kandydata (jak antyekologiczne banery).

⁴² B.A. Świąćicka, *Nowe limity wydatków komitetów wyborczych. Czy złamano ciszę legislacyjną?*, DGP Gazeta Prawna, 19 kwietnia 2024, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzadz/artykuly/9475596.nowe-limity-wydatkow-komitetow-wyborczych-czy-zlamano-cisze-legislacy.html> (dostęp 19.01.2025).

⁴³ T. Gąsior, *Finansowanie i rozliczanie...*, s. 92.

Pożądane byłyby przepisy radykalnie ograniczające ich liczbę. Sens miałyby limitowanie liczby materiałów, a nie wydatków. Dla zapewnienia skuteczności przepisów należy wprowadzić obciążający każdego z kandydatów obowiązek opublikowania w Internecie listy miejsc ekspozycji banerów, billboardów lub *citylightów*.

W przypadku innych materiałów należałoby rozważyć wprowadzenie podobnych obowiązków informacyjnych. Powszechny dostęp do Internetu pozwala na opublikowanie informacji o planowanym rozprowadzaniu ulotek – z określeniem obszaru, liczby druków i ze wskazaniem wydatków, także na kolportaż.

Należy redefiniować uprawnienia wyborcy do prowadzenia działań w kampanii wyborczej, obecne zdecydowanie zbyt szerokie, bez ograniczeń finansowych i jawności. Wyborca byłby uprawniony do wyrażania opinii w mediach, w tym mediach społecznościowych, do prowadzenia agitacji bezpośredniej, ale nie do opłacania billboardów, banerów, reklam w radiu i telewizji. Wszelkie materiały pochodzące od wyborcy powinny również być wyraźnie oznaczone, przy czym oznaczenie powinno spełniać wymóg minimalnego odsetka powierzchni. Konieczne jest precyzyjne określenie obowiązków w zakresie sprawozdawczości. Jeśli materiały pochodzące od wyborcy miałyby wspierać konkretnego kandydata, należałoby oczekiwać oświadczenia takiego wyborcy ujawniającego jego związek z kandydatem, a także pochodzenie środków.

Należy znieść możliwość łączenia limitów wydatków z różnych jednostek samorządu. Nakłady na kampanię powinny być rozliczane odrębnie w każdej jednostce samorządu.

W ramach listy wszyscy kandydaci powinni mieć taki sam limit wydatków na kampanię indywidualną – ustalany przez komitet wyborczy po wydzieleniu kosztów kampanii ogólnej. Każdego kandydata powinien dotyczyć obowiązek przedstawienia sprawozdania, z informacją o lokalizacji materiałów eksponowanych w miejscach publicznych.

Przepisy nie powinny różnicować limitów w zależności od tego, czy gmina ma status miasta na prawach powiatu, nie powinno też mieć miejsca pokrzywdzenie komitetów, które nie zgłosiły kandydata na wójta. Konieczne zaś jest wprowadzenie dodatkowego limitu dla komitetów, których kandydaci uczestniczą w II turze wyborów wójta.

Sankcje za nieprzestrzeganie ograniczeń wydatków na agitację wyborczą powinny dotyczyć przede wszystkim konkretnego sprawcę, a nie cały komitet wyborczy. Jedną z sankcji powinna być utrata mandatu zdobytego z naruszeniem prawa lub prawa wybieralności przez określony czas.

BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak M., Bielecki L., Ruczkowski P., *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Banaszak B., Michalska J., Stępień-Załuca B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Bobrowski C., *Planowanie gospodarcze*, Warszawa 1981.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Czeźnik M., Gendźwiłł A., Rychard A., Materska-Sosnowska A., Rakowska-Trela A., Haman J., Flis J., Zbieranek J., Wrzaliak M., *Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017–2020*, Warszawa 2022.
- Gąsior T., *Finansowanie i rozliczanie kampanii wyborczej w wyborach samorządowych*, Warszawa 2010.
- Kopaliński W., *Podręczny słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2006.
- Rakowska-Trela A., *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015.
- Rakowska-Trela A., Skłodowski K., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.
- Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1998.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Czy Piła, Sieradz i Ciechanów dołączą do miast na prawach powiatu?*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/czy-pila-sieradz-i-ciechanow-dolacza-do-miast-na-prawach-powiatow,70870.html> (dostęp 15.12.2024).
- Horbaczewski R., *Agitować każdy może, ale odpowiedzialność w trybie wyborczym poniosą nieliczni*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/agitacja-wyborcza-kto-moze-ja-prowadzic,520815.html> (dostęp 25.01.2025).
- Rebelińska A., *MF zwiększyło limity wydatków w kampanii wyborczej w wyborach samorządowych. „Nie zmienia się zasad w czasie gry”*, Bankier.pl, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/MF-zwiekszylo-limity-wydatkow-w-kampanii-wyborczej-w-wyborach-samorzadowych-Nie-zmienia-sie-zasad-w-czasie-gry-8723473.html> (dostęp 19.01.2025).
- Strzałkowski T., *Kampania czy agitacja wyborcza*, Wprawie, <https://wprawie.com/wp-content/uploads/2019/08/Wprawie-Kampania-czy-agitacja-wyborcza.pdf> (dostęp 25.01.2025).
- Święcicka A., *Nowe limity wydatków komitetów wyborczych. Czy złamano ciszę legislacyjną?*, DGP Gazeta Prawna, 19 kwietnia 2024, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/9475596,nowe-limity-wydatkow-komitetow-wyborczych-czy-zlamano-cisze-legislacy.html> (dostęp 19.01.2025).

AKTY PRAWNE

- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998 nr 96 poz. 602 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984).
- Ustawa z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2002 nr 127 poz. 1089).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2023 poz. 2408 ze zm.).

- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2018 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. 2018 poz. 1280).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2021 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. 2021 poz. 2309).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2023 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. 2023 poz. 134).
- 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. 2024 poz. 498).

DOKUMENTY

Druk sejmowy nr 642, IV kadencja

Streszczenie

W tekście przedstawiono krytyczną, a nawet bardzo krytyczną, analizę obowiązujących przepisów określających ograniczenia wydatków na kampanię wyborczą prowadzoną w związku z wyborami samorządowymi. Refleksji nad treścią przepisów towarzyszy przedstawienie praktyki badanej na podstawie wywiadów z kandydatami, anonimowo ujawniającymi wydatki na swoje indywidualne kampanie wyborcze.

Wykazano w szczególności, że po przeprowadzonych w 2018 r. zmianach Kodeksu wyborczego prawne ograniczenia wydatków mają charakter pozorny. Wciąż dotyczą komitetów wyborczych, podczas gdy każdy wyborca (a nawet kandydat jako wyborca) może prowadzić agitację dowolnie kosztowną, na dodatek wolną od obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych. Odwołując się do rzeczywistych kosztów reklamy, wykazano, że przewidziane przez prawodawcę maksymalne kwoty wydatków są rażąco oderwane od realiów rynkowych, co wprost zachęca do ich przekraczania.

Krytycznej ocenie obowiązującego prawa towarzyszą propozycje jego zmiany, zmierzające do urealnienia limitów wydatków oraz bardziej efektywnej kontroli ich przestrzegania.

Słowa kluczowe: kampania wyborcza, agitacja wyborcza, wybory samorządowe, materiały wyborcze, finansowanie wyborów, jawność finansowania kampanii wyborczej

ABOUT A LAW THAT'S BAD, BUT – THANKFULLY – DEAD. COVERAGE ON ELECTION CAMPAIGNING IN LOCAL ELECTIONS (summary)

This text presents a critical, even highly critical, analysis of the current regulations specifying campaign spending limits for local elections. This reflection on the content of the regulations is accompanied by a presentation of practice, examined based on interviews with candidates who anonymously disclosed their individual campaign expenditures.

In particular, it demonstrates that following the 2018 amendments to the Electoral Code, the legal spending limits are only apparent. They still apply to election committees, while any voter (and even a candidate as a voter) can conduct campaigning at any cost, free from any information and reporting obligations. Referring to the actual costs of advertising, it demonstrates that the maximum spending limits stipulated by the legislature are grossly detached from market realities, which directly encourages exceeding them.

This critical assessment of the current law is accompanied by proposals for amendments aimed at making the spending limits more realistic and ensuring more effective monitoring of their compliance.

Keywords: election campaign, election campaigning, local elections, election materials, election financing, transparency of election campaign financing