

Marta Czakowska*, Paweł Rażny**

Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych

Legal status of a campaign committee relating to the principle of equal elections: The principle of equality is an essential factor for conducting democratic elections. In order to ensure conditions of political pluralism and equality, it is important to introduce regulations which will inhibit favoritism towards any of the parties standing for election. The legal status of a campaign committee is significant, since it determines frameworks within which the participants of election campaigns function.

In this paper the authors define a campaign committee (its legal status, establishment, activity, dissolution) and introduce the principle of equality in elections. The authors also describe the actions undertaken by a committee during an election campaign, and their methods of financing. An analysis of the legal guarantee of access to mass media has also been addressed.

* Mgr prawa, asystentka na Wydziale Prawa i Administracji Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, doktorantka w Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu;
e-mail: martaczakowska@kpsw.edu.pl.

** Mgr administracji i nauk politycznych, doktorant w Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu;
e-mail: pawelrazny@interia.pl.

Wstęp

W XIX i XX wieku zostały ukształtowane przez konstytucjonalizm współczesnych państw demokratycznych fundamentalne założenia dotyczące uprawnień uczestników procesu wyborczego, które noszą miano za-

sad prawa wyborczego¹. Zasady te stanowią dziś swoiste *minimum minimum* dla funkcjonowania systemu demokracji w państwie, w szczególności dla przeprowadzenia w pełni demokratycznych wyborów². Ich katalog w większości państw demokratycznych określony jest w ustawach zasadniczych, niekiedy także w ordynacjach wyborczych. Do katalogu zasad prawa wyborczego, występujących w postaci przymiotników wyborczych, zgodnie także z postanowieniami „Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych”³ zalicza się: zasadę powszechności – będącą w opozycji do ograniczeń stwarzanych przez cenzusy; zasadę bezpośredniości – w przeciwieństwie do wyborów pośrednich; zasadę równości – uniemożliwiającą uprzywilejowanie jednej grupy wyborców kosztem drugiej; zasadę tajności głosowania – wyłączającą jawność głosowania, która ogranicza swobodne podjęcie decyzji przez wyborcę. Katalog ten, w zależności od woli ustawodawcy w poszczególnych państwach, uzupełniany jest o nakaz przeprowadzania wyborów wolnych oraz zasady odnoszące się do przyjętego podziału mandatów⁴. We współczesnych ustawach zasadniczych zawarto zatem podstawowe zasady, których rozumienie i warunki realizacji wynikają z ustaw szczegółowych – ordynacji, kodeksów wyborczych. Zdaniem J. Buczkowskiego warunkiem koniecznym do oceny stopnia demokratyzacji prawa wyborczego jest stwierdzenie realizacji zasad ustanowionych w ustawie zasadniczej przez pryzmat ich realizacji w ustawach szczegółowych oraz w praktyce⁵.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. zawiera katalog zasad prawa wyborczego o niejednolitym charakterze. Zasada bezpośredniości, powszechności, równości i tajności głosowania określa przeprowadzenie wyborów na urząd Prezydenta RP (art. 127 ust. 1 Konstytucji) oraz organów stanowiących samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2 Konstytucji). Wybory do Senatu RP odbywają się z wyłączeniem zasady równo-

¹ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Wyd. UMCS, Lublin 1998, s. 39.

² *Ibidem*; M. Chmaj, *Zasady polskiego prawa wyborczego* [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 34; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 37–38.

³ „Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych”, wytyczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji Przez Prawo (tzw. komisję wenecką) na 52. sesji w lipcu i październiku 2002 r., następnie przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w 2003 r. określa zasady europejskiego dziedzictwa wyborczego.

⁴ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego, op. cit.*, s. 39.

⁵ *Ibidem*, s. 40.

ści (art. 97 ust. 2 Konstytucji), wybory do Sejmu RP zaś, mając na względzie reguły odnoszące się do podziału mandatów, są także proporcjonalne (art. 96 ust. 2 Konstytucji).

Zasada równości

Wśród zasad polskiego prawa wyborczego zasada równości stanowi podstawę dla kształtowania postaw tolerancji w stosunku do wszelkich odrębności występujących w systemie wyborczym⁶. Przymioty, takie jak równość, godność oraz wolność, uważane są za fundamentalne dla regulacji dotyczących statusu jednostki⁷, w szczególności poprzez zagwarantowanie ich jako praw w aktach rangi międzynarodowej oraz w ustawach zasadniczych. O zasadzie równości, jako jednej z zasad prawa wyborczego, stanowi art. 32 Konstytucji⁸, a była też ona wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Znaczenie tej zasady zostało wyjaśnione w wyroku TK z 2 kwietnia 2003 r.⁹. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem sądu konstytucyjnego zasada ta polega na tym, że podmioty prawa, które charakteryzują się określoną istotną cechą w równym stopniu, winny być równo traktowane¹⁰. Brak wspólnej istotnej cechy jest uzasadnieniem dla odmiennego traktowania tych podmiotów. Każdorazowe różnicowanie przez ustawodawcę określonych bytów prawnych winno być racjonalnie uzasadnione, a przesłanka takiego stanu rzeczy powinna pozostawać w stosownej proporcji do wagi interesów, które ulec mogą naruszeniu¹¹. Każdorazowe różnicowanie podmiotów, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odzwierciedlone winno być w zasadach konstytucyjnych, wartościach, normach. Implikacją konstytucyjnej zasady równości wobec prawa jest właśnie zasada równości stanowiąca fundamentalną zasadę prawa wyborczego. Podmiotowy zakres zasady wyrażonej w art. 32 Konstytucji obejmuje ogół podmiotów prawa, zatem nie tylko obywateli, ale i wszystkich podlegających jurysdykcji Rze-

⁶ M. Chmaj, *Zasady polskiego prawa wyborczego*, op. cit., s. 42.

⁷ P. Czarnek, *Zasada równości wobec prawa* [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej*, D. Dudek (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 90.

⁸ Artykuł 32 Konstytucji: 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

⁹ Sygn. akt K 13/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 72.

¹⁰ J. Oniszczyk, *Równość – najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004, s. 34.

¹¹ *Ibidem*.

czypospolitej. Jej przedmiotowy zakres natomiast rozumieć należy jako nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa oraz nakaz kształtowania prawa z jej uwzględnieniem¹². Zakres ten obejmuje także zakaz dyskryminacji, o charakterze klauzuli generalnej.

Zasada równości w prawie wyborczym, jako konkretyzacja konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, jest nierozzerwalnie związana z zasadą powszechności. Związek ten przejawia się w tym, że zasada powszechności określa krąg podmiotów, którym przysługują prawa wyborcze, natomiast z zasady równości wynika, na podstawie jakich reguły podmioty te będą mogły skorzystać z przysługujących im praw. Warunkiem *sine qua non* dla przeprowadzenia zgodnych ze standardami demokratycznymi wyborów jest jednoczesne przestrzeganie zasady równości oraz zasady powszechności, które są skorelowane¹³.

Ustawodawca przyjmując zasadę równości dla procesu wyborczego, nie dokonał wyjaśnienia jej znaczenia. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że należy ją rozumieć szeroko – to jest jako równość praw wyborców w trakcie głosowania oraz równość w trakcie całego procesu wyborczego¹⁴. O ile w pierwszym znaczeniu odnosi się ona do elektoratu, o tyle w drugim wypadku dotyczy ona kandydatów oraz komitetów wyborczych. Konstytucjonaliści rozpatrują zwykle zasadę równości w następujących aspektach: w znaczeniu formalnym, materialnym oraz przez pryzmat równych szans wyborczych. W ujęciu formalnym oznacza przyznanie każdemu wyborcy jednego głosu w wyborach do tego samego organu oraz możliwość uczestnictwa w wyborach na takich samych zasadach, w tym równość szans w sytuacji ubiegania się o wybór na urząd lub o mandat przedstawicielski. Jak wskazuje B. Banaszak¹⁵, każdy wyborca winien mieć przyznaną możliwość uczestniczenia także w akcie nominacji kandydatów, bowiem sprzeczna ze standardami demokratycznego państwa prawa byłaby okoliczność przyznania uprawnienia do mianowania kandydatów do wyłącznej właściwości organizacji bądź partii politycznych. Równość w znaczeniu materialnym natomiast oznacza równą siłę głosu i *de facto* będzie zrealizowana, jeżeli jeden mandat będzie przypadał na taką samą liczbę mieszkańców lub uprawnionych do głosowania z dopuszczalnym

¹² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 184.

¹³ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, *op. cit.*, s. 131.

¹⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, *op. cit.*, s. 495; J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, *op. cit.*, s. 132.

¹⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, *op. cit.*, s. 496.

przez przepisy prawa odchyleniem¹⁶. Gwarancją realizacji równości w znaczeniu materialnym z pewnością jest ustanowienie w aktach rangi ustawy przepisów dotyczących norm przedstawicielstwa, zasad tworzenia okręgów wyborczych oraz zasad ustalania wyników wyborów.

Zasadę równości należy rozpatrywać także przez pryzmat zasady równych szans wyborczych uczestniczących w procesie wyborczym podmiotów. Istotą realizacji zasady równości szans wyborczych jest zapewnienie wszystkim podmiotom uczestnictwa w wyborach na takich samych zasadach¹⁷. Jej rozumienie – równość możliwości – w „Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych”, zostało przedstawione w następujący sposób: *równość możliwości winna być zapewniona partiom politycznym i kandydatom* (rozdz. I pkt 2.3). W dalszej części Kodeks ów stanowi o zapewnieniu, w celu realizacji niniejszej zasady, neutralności władz państwa w odniesieniu do kampanii wyborczej, dostępu do mediów (ze szczególnym uwzględnieniem mediów publicznych), publicznego finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. Warto zwrócić szczególną uwagę, że pierwsze zdanie przytoczonego przepisu stanowi o równości, będącej jednocześnie równorzędnością podmiotów, jakimi są partie polityczne i kandydaci. W kolejnym punkcie tego dokumentu (rozdz. I pkt 2.3 lit. b) wprowadzone zostały pojęcia „równości bezwzględnej” oraz „równości proporcjonalnej”. Przez pojęcie równości bezwzględnej należy rozumieć sytuację, gdy na sposób traktowania partii politycznych nie mają wpływu takie czynniki, jak aktualna reprezentacja w parlamencie czy też siła poparcia elektoratu. W opozycji do tego pojęcia stoi pojęcie równości proporcjonalnej, rozumianej jako możliwość zastosowania dyferencjacji w stosunku do partii politycznych ze względu na uzyskany przez nie wynik w wyborach.

W polskim systemie prawa wyborczego niezwykle interesujący wydaje się problem rozumienia właśnie równości szans wyborczych przez pryzmat konstrukcji prawnej właściwej dla komitetów wyborczych. W dalszej części opracowania podjęto próbę zdefiniowania pojęcia komitetu wyborczego, przedstawiono analizę przypisanych komitetom praw i obowiązków, co w dużej mierze może przyczynić się do odpowiedzi na pytanie, jaką koncepcję szans wyborczych przyjął ustawodawca, regulując pozycję prawną komitetów wyborczych.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, por. „równości wyborów zasada”.

Instytucja komitetu wyborczego

Instytucja komitetu wyborczego została wprowadzona do polskiego systemu wyborczego na mocy ustawy z 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 59, poz. 252). Jej najważniejszym zadaniem było zgłaszanie kandydatów na posłów oraz prowadzenie kampanii na ich rzecz. I tak, art. 63 ust. 1 wskazanego aktu przyznał prawo zgłaszania okręgowych list kandydatów na posłów krajowym lub lokalnym komitetom wyborczym, które mogły być tworzone przez wyborców, partie i organizacje polityczne oraz organizacje społeczne. Kolejny ustęp Ordynacji stanowił z kolei, że do komitetów tych mają zastosowanie wszelkie przepisy obowiązujących ustaw dotyczące partii politycznych, a szczególnie ustawy z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych (Dz.U. nr 54, poz. 312), z wyjątkiem jej art. 4, regulującego kwestię ich zgłaszania do ewidencji prowadzonej przez Sąd Wojewódzki w Warszawie i związanego z tym nabywania przez nie osobowości prawnej. Na mocy art. 76 ust. 2 te komitety, które zarejestrowały okręgowe listy kandydatów w co najmniej 5 okręgach, zostały dodatkowo uprawnione do zgłaszania ogólnopolskich list kandydatów. Poza tym wskazana ustawa uregulowała dość szczegółowo m.in. kwestię finansowania prowadzonej przez komitety kampanii wyborczej oraz zagadnienie dostępu tych podmiotów do państwowych środków masowego przekazu w jej trakcie.

Od momentu uchwalenia przytoczonej wyżej Ordynacji wyborczej komitety wyborcze na stałe zakorzeniły się w polskim prawie wyborczym, a kolejne akty prawne z tego zakresu pogłębiały ich instytucjonalizację. Mimo że z biegiem czasu polski system polityczny zaczął dojrzewać, a ugrupowania polityczne wyszły z etapu formowania się, to ustawodawca nie zdecydował o przypisaniu prawa zgłaszania kandydatów w wyborach wyłącznie partiom. Pojęcie komitetu wyborczego na tyle utrwaliło się w języku potocznym i piśmiennictwie, że terminu tego nierzadko używa się nie tylko w stosunku do podmiotów biorących udział we wszystkich rodzajach wyborów w Polsce, ale także dla określenia partii politycznych i innych podmiotów uczestniczących w wyborach w innych krajach¹⁸. Podobny pogląd wyraził zresztą już dekadę temu także S. Gebethner¹⁹.

¹⁸ Por. D. Olejniczak, Z. Cieślak, M. Fryźlewicz, A. Kurkiewicz, M. Nowakowski, *Finansowanie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego oraz dotacje z budżetu państwa dla komitetów uczestniczących w wyborach do PE w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze BSiE” 2004, nr 2(2), s. 31–40.

¹⁹ S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu: komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2001, s. 140.

Komitety wyborcze można określić jako „epizodyczne byty prawne”. Tworzy się je od dnia ogłoszenia postanowienia (rozporządzenia) o zarządzeniu wyborów i rozwiązuje z mocy prawa po ich przeprowadzeniu. Ze względu na rodzaj podmiotu, który je utworzył, można wyróżnić: komitety wyborcze partii politycznych, koalicyjne komitety wyborcze oraz komitety wyborcze wyborców i komitety wyborcze organizacji. W pierwszym przypadku podmiotem je tworzącym jest partia polityczna, w drugim – ich koalicja, w trzecim – wyborcy, a w czwartym organizacja społeczna bądź stowarzyszenie. Zgodnie z art. 84 Kodeksu wyborczego²⁰ wszystkie wymienione typy komitetów występują w samorządowej kampanii wyborczej, pierwsze trzy w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP oraz do Parlamentu Europejskiego, a przedostatni także w wyborach prezydenckich. W wypadku komitetów wyborczych partii i ich koalicji mamy zatem do czynienia z komitetami osoby lub osób prawnych. Podobnie jest w wypadku organizacji społecznej. Jeżeli ma ona osobowość prawną, to jej komitet można określać w taki sam sposób²¹. Jedynie komitet wyborczy wyborców jest komitetem osób fizycznych.

Ustawodawca nie wyposażył komitetu w osobowość prawną. Podkreślić jednak należy, że nie zawsze istniał taki stan rzeczy i nie we wszystkich ordynacjach wyborczych. Dla przykładu art. 40e ustawy o wyborze Prezydenta RP wprowadzony ustawą z 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 43, poz. 488) wyposażał komitety w osobowość prawną w zakresie wykonywania zadań wynikających z ustawy z dniem zarejestrowania przez Państwową Komisję Wyborczą. Osobowość ta była zatem specyficzna, bo

²⁰ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. nr 21, poz. 112; dalej: k.w.

²¹ Artykuł 88 § 4 k.w. wskazuje, że w zawiadomieniu właściwego organu administracji wyborczej o utworzeniu komitetu wskazać należy m.in.: numer ewidencyjny, pod którym organizacja społeczna lub stowarzyszenie zostały wpisane do rejestru organizacji. Z tego wynika, że tylko te organizacje mogą tworzyć komitety, które zostały zarejestrowane w KRS. Stowarzyszenie „rejestrowe” zawsze ma osobowość prawną (art. 17 ust. 1 ustawy z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2001 r. nr 79, poz. 855). Z kolei organizacje społeczne nie zawsze ją zyskują z momentem rejestracji. Przykładowo, zgodnie z art. 49a ust. 1 i 2 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2001 r. nr 168, poz. 1186) do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej wpisuje się też takie organizacje pożytku publicznego, które spełniły wymagania, o których mowa w art. 20 lub 21 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. nr 96, poz. 873). Nie zyskują one jednak osobowości prawnej z momentem rejestracji. Tak więc komitety wyborcze mogą być zakładane zarówno przez organizacje społeczne posiadające, jak i nieposiadające osobowości prawnej.

służyła wyłącznie do wykonywania obowiązków nałożonych na komitet przez obowiązujące prawo wyborcze. Artykuł 1 ust. 2 ustawy z 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. nr 202, poz. 1547) deregował jednak ten przepis. Uznano bowiem, że konsekwencją istnienia takiej regulacji jest brak odpowiedzialności za zobowiązania osób, które tworzą komitet. Argument ten pojawiał się zresztą zawsze przy okazji dyskusji nad nadaniem osobowości prawnej komitetom²². Jego oponenti dowodzili, że będąc: ciałem powołanym tylko i wyłącznie przed wyborami i na czas wyborów, nie posiadając żadnego majątku, komitet nie może ponosić odpowiedzialności za zobowiązania, bo jest ona zupełnie fikcyjna²³. Ustrojodawca odniósł się zatem do zagadnienia osobowości prawnej omawianych podmiotów w sposób niekonsekwentny. Warto jednak zaznaczyć, że w momencie jej likwidowania nie brakło głosów podających w wątpliwość projektowaną wówczas, a obowiązującą następnie regulację²⁴.

Status prawny komitetu wyborczego

Kolejną kwestią dyskusyjną jest to, czy komitet wyborczy ma zdolność prawną. Na początku należy podkreślić, że prawo z reguły przyznaje określonym jednostkom organizacyjnym zdolność prawną w sposób wyraźny lub za pomocą określonych sformułowań²⁵. Kodeks wyborczy nie przyznaje komitetom zdolności prawnej ani wprost, ani przez nadanie im cech podmiotu cywilnoprawnego. O braku podmiotowości prawnej przesądza ponadto brak regulacji przyznającej im *explicite* zdolność pozywania czy zaciągania zobowiązań. Pomijamy w tym miejscu, będące konsekwencją realizacji zasady równych szans wyborczych, prawo zaciągania kredytów bankowych przez komitety wyborców i organizacji na cele związane z wyborami, które stanowi bodajże jedyny istotny wyjątek od generalnej zasady

²² Por. M. Kępiński, *Opinia o nadaniu osobowości prawnej komitetom wyborczym*, „Przegląd Legislacyjny” 2001, nr 2, s. 161.

²³ Wystąpienie posła Grzegorza Karpińskiego z 19 marca 2009 r. na 38. posiedzeniu Sejmu RP VI kadencji, <http://orka2.sejm.gov.pl> [dostęp: 15 kwietnia 2011 r.].

²⁴ Zob. na ten temat opinię SN w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego oraz ustawy o referendum ogólnokrajowym (druk sejmowy nr 1391/V kad.), <http://www.senat.gov.pl> [dostęp: 15 kwietnia 2011 r.].

²⁵ Zob. art. 8 § 1 ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. nr 94, poz. 1037.

niemożności zaciągania zobowiązań przez komitety²⁶. Podmioty te nie mają zatem cech, które z reguły charakteryzują jednostki mające zdolność prawną. Poza tym dysponują one niektórymi cechami zbieżnymi z tymi jednostkami, które zdolności prawnej – zgodnie z przyjętymi poglądami w doktrynie – nie mają²⁷. Kodeks przewiduje odpowiedzialność pełnomocnika finansowego za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego, a w sytuacji, gdy jego majątek jest niewystarczający dla pokrycia roszczeń wobec komitetu, pokrywa je partia polityczna w przypadku komitetu wyborczego partii politycznej, solidarnie partie polityczne wchodzące w skład koalicji wyborczej w przypadku koalicyjnego komitetu wyborczego, solidarnie osoby wchodzące w skład komitetu wyborczego wyborców oraz organizacja lub solidarnie członkowie stowarzyszenia w przypadku komitetu wyborczego utworzonego przez organizację czy stowarzyszenie²⁸. Komitet wyborczy spełnia przede wszystkim rolę podmiotu w stosunkach administracyjnych procesu wyborczego, nie ma natomiast podstaw dla wyodrębniania jego masy majątkowej ani tym bardziej dla przyznania mu samodzielnej podmiotowości w prawie i procesie cywilnym. Z powyższego wynika, że komitetowi wyborczemu należy odmówić nie tylko statusu osoby prawnej, ale i ułomnej osoby prawnej²⁹.

Zatem komitet wyborczy nie posiada dóbr osobistych. Te bowiem przynależą do osób fizycznych i osób prawnych. Prawo wyborcze stanowi jednak, że nazwa, jej skrót oraz symbol graficzny komitetu wyborczego korzy-

²⁶ Tak art. 132 § 3 k.w. Przepis ten był konieczny do wprowadzenia dla zrównania pozycji komitetów wyborczych wyborców i organizacji z komitetami tworzonymi przez partie polityczne i ich koalicje. Partie mogą bowiem zaciągać kredyty na działalność statutową, a więc także na tzw. fundusz wyborczy. Gdyby nie wprowadzono takiej regulacji, komitety wyborców nie mogłyby korzystać z kredytów. Por. art. 24 ust. 7 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 2001 r. nr 79, poz. 857, i opinia SN, *op. cit.*

²⁷ E. Gniewek, *Komentarz do art. 33¹ Kodeksu cywilnego [w:] Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–534*, E. Gniewek (red.), C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 121–128.

²⁸ Zob. art. 130 k.w., wcześniej: art. 84ba 19 ustawy z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2010 r. nr 72, poz. 467; dalej: ustawa o wyborze Prezydenta); art. 104 ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2007 r. nr 190, poz. 1360; dalej: parlamentarna ordynacja wyborcza); art. 56 ustawy z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. nr 25, poz. 215; dalej: ordynacja wyborcza do PE); art. 64k ustawy z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2003 r. nr 159, poz. 1547; dalej: samorządowa ordynacja wyborcza).

²⁹ E. Gniewek, *Komentarz do art. 33¹ Kodeksu cywilnego, op. cit.*, s. 122.

stają z ochrony przewidzianej dla dóbr osobistych³⁰. Identyczna regulacja znajdowała się zresztą we wszystkich poprzedzających Kodeks wyborczy ordynacjach, z wyjątkiem ustawy o wyborze Prezydenta. Pominięcie komitetu wyborczego kandydata na prezydenta wydawało się nieuzasadnione. Pomimo że zakres ochrony „dóbr osobistych komitetu” ogranicza się wyłącznie do ochrony jego nazwy, jej skrótu i logo, to jest on bardzo istotny. Naszym zdaniem ryzyko naruszenia prawa do nazwy czy logo w prezydenckiej kampanii wyborczej jest tak samo prawdopodobne jak w każdej innej. Kodeksową zmianę polegającą na rozciągnięciu ochrony przewidzianej dla dóbr osobistych na nazwę, jej skrót oraz symbol graficzny komitetu wyborczego kandydata na prezydenta należy ocenić pozytywnie.

Funkcję komitetu wyborczego partii politycznej pełni organ upoważniony do jej reprezentowania na zewnątrz. To samo dotyczy komitetu organizacji. Z kolei w koalicyjnym Komitecie Wyborczym i w Komitecie Wyborców rolę tę pełnią – odpowiednio – właściwe organy ugrupowań tworzących koalicję oraz wyborcy w odpowiedniej liczbie³¹. Omawiane podmioty co do zasady działają przez dwóch pełnomocników. Ich powołanie jest obligatoryjne. Są nimi pełnomocnik wyborczy i pełnomocnik finansowy. Pierwszy z nich reprezentuje komitet na zewnątrz, drugi odpowiada za sprawy finansowe. Kodeks wyborczy poświęca pełnomocnikowi finansowemu znacznie więcej uwagi, ponieważ podstawową zasadą prowadzenia kampanii wyborczej jest jawność jej finansowania.

Działalność komitetów wyborczych

Komitety wyborcze tworzone są w celu wykonywania czynności wyborczych. Wśród nich można wyróżnić czynności związane z utworzeniem komitetu oraz pozostałe czynności wyborcze. Te pierwsze realizowane są od dnia ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów do momentu przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu (art. 85 § 1 k.w.). Z kolei te drugie, które można określić jako właściwe czynności wyborcze, komitet wykonuje po przyjęciu wspomnianego zawiadomienia do chwili rozwiązania. Prowadzenie agitacji wyborczej podobnie jak pozyskiwanie i wydatkowanie środków przez komitety możliwe jest dopiero od

³⁰ Artykuł 94 k.w., wcześniej: art. 100 ust. 1 parlamentarnej ordynacji wyborczej; art. 53 ust. 1 ordynacji wyborczej do PE; art. 64gb samorządowej ordynacji wyborczej.

³¹ Artykuły 86 § 1, 87 § 2, 88 § 1, 89 § 1, 90 § 1 k.w., wcześniej: 40a ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta; art. 96 ust. 1, 97 ust. 3, 98 ust. 1 parlamentarnej ordynacji wyborczej; art. 49 ust. 1, 50 ust. 2, 91 ust. 1 ordynacji wyborczej do PE i art. 64c ust. 1, 64d ust. 2, 64e ust. 1, 64f ust. 1 samorządowej ordynacji wyborczej.

dnia przyjęcia przez właściwy organ wskazanego zawiadomienia (art. 105 § 2, 129 § 2 pkt 1 oraz 129 § 3 pkt 1 k.w.). Kompetencje do przyjmowania tych zawiadomień w zależności od rodzaju komitetu wyborczego ma Państwowa Komisja Wyborcza bądź właściwy ze względu na siedzibę komitetu komisarz wyborczy. Dyferencjacja sytuacji komitetów polegająca na zróżnicowaniu organu, który zawiadamia się o ich powstaniu, nie wpływa na realizację zasady równych szans wyborczych. Generalną zasadą jest właściwość PKW o przyjmowaniu wspomnianych zawiadomień. Komisarze wyborczy realizują tę kompetencję jedynie w przypadku komitetów wyborczych organizacji i komitetów wyborczych wyborców utworzonych w celu zgłoszenia kandydatów na radnych organów stanowiących samorządu terytorialnego tylko w jednym województwie (art. 402 § 1 i 402 § 2 oraz 403 § 2, 403 § 3 k.w.). Jedyną konsekwencją tego rozwiązania jest inaczej ukształtowana procedura postępowania w razie odmowy przyjęcia zawiadomienia. W razie odmowy PKW pełnomocnik wyborczy danego komitetu może złożyć skargę na jej postanowienie do Sądu Najwyższego, a w razie odmowy komisarza wyborczego właściwy pełnomocnik ma prawo odwołać się do PKW. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim wypadku terminy na wniesienie i rozpatrzenie środka prawnego są takie same i wynoszą odpowiednio po 3 dni (art. 404 i 405 k.w.). Bez względu na rodzaj osób powołujących komitet wyborczy oraz organ, który zawiadamia się o jego utworzeniu, fakt jego przyjęcia oznacza udzielenie mu kompetencji do wykonywania czynności wyborczych w imieniu i na rzecz podmiotu go tworzącego.

Z przepisów Kodeksu wyborczego regulujących kwestię działania komitetów łatwo wyprowadzić wniosek, że mogą one wykonywać swoje uprawnienia jedynie przez swoich pełnomocników. Ich powołanie nie wynika z woli komitetu wyborczego, ale z przepisów prawa (art. 86 § 2, 87 § 4, 88 § 2, 89 § 2, 90 § 3 k.w.). Jak stwierdziła A. Gajda, okoliczność stosowania przez ustawodawcę w prawie wyborczym sformułowania „komitet wyborczy powołuje”, zamiast „komitet wyborczy ustanawia” czy też „udziela pełnomocnictwa” oznacza, że obsadza on tylko personalnie istniejącą już funkcję. Taka redakcja przepisów prawa wskazuje bowiem, że to ustawa tworzy instytucję pełnomocnika a nie komitet³². Poza tym Kodeks w precyzyjny sposób określa uprawnienia i obowiązki pełnomocników. Ustrojodawca nie wyposażył wyborcy w kompetencje potwierdzenia *ex post* czynności wyborczej dokonanej przez pełnomocnika z przekroczeniem pełnomocnictwa³³.

³² Zob. A. Gajda, *Reprezentacja komitetu wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12, s. 46.

³³ *Ibidem*, s. 47 i 50.

Oblig działania wszystkich komitetów wyborczych przez pełnomocników niewątpliwie zrównuje ich pozycję prawną, wykluczając jednocześnie swobodę w kształtowaniu ich ustroju. Prawo w szczegółowy sposób określa nie tylko ich uprawnienia i obowiązki, ale także wskazuje, kto może pełnić te funkcje. Regułą jest niepołączalność funkcji pełnomocnika wyborczego i pełnomocnika finansowego. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy komitet wyborczy wyborców został utworzony jedynie w celu zgłoszenia kandydatów na radnych do rady gminy w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu. Wówczas pełnomocnik wyborczy jest jednocześnie pełnomocnikiem finansowym tego komitetu (art. 104 § 5 pkt 1 k.w.).

Wśród najważniejszych zadań pełnomocnika wyborczego wymienić należy:

- zgłaszanie kandydata bądź listy kandydatów w wyborach (art. 211 § 4, 303 § 1 i 428 § 2 k.w.),
- udzielanie pisemnej zgody wyborcom na prowadzenie agitacji wyborczej na rzecz kandydatów, w tym na zbieranie podpisów popierających zgłoszenia kandydatów, po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego (art. 106 § 1 k.w.),
- zgłaszanie komisarzowi wyborczemu kandydatów na członków terytorialnych komisji wyborczych i obwodowych komisji wyborczych (art. 178 § 1 i 182 § 2 k.w.),
- wyznaczenie po jednym mężu zaufania do każdej obwodowej komisji wyborczej, w której komitet wyborczy zarejestrował kandydata lub listę kandydatów i wydawanie im stosownych zaświadczeń (art. 03 § 1 i § 2 k.w.),
- pełnienie funkcji męża zaufania przy Państwowej Komisji Wyborczej, okręgowej komisji wyborczej i terytorialnej komisji wyborczej lub upoważnienie innych osób do pełnienia tych funkcji (art. 102 § 3 k.w.),
- występowanie do sądu powszechnego o wydanie orzeczenia określonej treści w razie rozpowszechniania w materiałach wyborczych nieprawdy i naruszenia dóbr osobistych kandydatów lub podmiotów tworzących komitet (art. 111 k.w.),
- usuwanie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych w terminie 30 dni po dniu wyborów pod groźbą kary grzywny (art. 495 § 2 k.w.).

Dostęp do środków masowego przekazu

Jednym ze standardów wolnych wyborów jest obowiązek zapewnienia możliwości równego dostępu do środków masowego przekazu wszystkim ko-

rzystającym z biernego prawa wyborczego, niezależnie od tego, jaki podmiot utworzył dany komitet wyborczy. Poprzez środki masowego przekazu co do zasady rozumieć należy radio, telewizję, prasę. Medium, jakim jest Internet, jest z jednej strony tym, do którego dostęp staje się coraz bardziej powszechny we współczesnym świecie, lecz z drugiej strony także tym środkiem komunikacji międzyludzkiej, który przysparza najwięcej trudności w egzekwowaniu konsekwencji związanych z czynnościami sprzecznymi z przepisami prawa wyborczego³⁴. Warto zatem rozważyć na gruncie polskiego prawa wyborczego, w jaki sposób rodzimy ustawodawca realizuje jedno z fundamentalnych założeń zasady równości szans wyborczych, jakim jest zapewnienie w równej mierze uczestnikom kampanii wyborczej dostępu do mediów. W rozdziale 13 Kodeksu wyborczego zatytułowanym „Kampania wyborcza w programach nadawców radiowych i telewizyjnych” określone zostały zasady prowadzenia agitacji wyborczej w programach publicznych i niepublicznych nadawców. Definicja legalna agitacji wyborczej została przez ustawodawcę określona w art. 105 § 1 Kodeksu: *Agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie, do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego*. Zgodnie z art. 117 § 1 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) określi, w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, właściwych zarządów publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych oraz właściwych rad programowych, w szczególności czas przeznaczony na rozpowszechnianie nieodpłatnie audycji wyborczych w programach ogólnokrajowych i programach regionalnych, tryb postępowania w sprawach podziału czasu rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych. Z uwagi na będącą w toku *vacatio legis*³⁵ KRRiT nie wydała dotąd stosownych rozporządzeń. Z przytoczonego stanu prawnego wynika, że polski ustawodawca wprowadzając chociażby zasadę podziału nieodpłatnej emisji audycji wyborczych zależną od liczby zarejestrowanych odpowiednio komitetów wyborczych lub kandydatów, urzeczywistnia funkcjonowanie zasady równości proporcjonalnej. W wielu krajach europejskich (np. w Albanii, Francji, Niemczech)³⁶ zasada ta jest stosowana i wydawać mogłoby się, iż w krajach, w których społeczeństwo reprezentuje w dużej mierze pod wieloma względami nurt liberalny, stosowana jest zasada równości bezwzględnej, ale w opozycji do tego domniemania pozostaje choćby ustawodawstwo włoskie³⁷.

³⁴ Bliżej: G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Temida 2, Białystok 2007, s. 198.

³⁵ Kodeks wyborczy wejdzie w życie dnia 1 sierpnia 2011 r.

³⁶ G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów*, op. cit., s. 200.

³⁷ *Ibidem*, s. 201.

W obowiązujących ordynacjach wyborczych, z wyjątkiem ustawy o wyborze Prezydenta, ustawodawca wprowadził zasadę, iż komitety wyborcze mają prawo prowadzenia agitacji wyborczej w programach radiowych i telewizyjnych w dwóch lub jednej z przypisanych form – audycji wyborczych i ogłoszeń wyborczych. Z kolei w art. 83 ust. 4 ustawy o wyborze Prezydenta ustawodawca przekazał KRRiT kompetencje do określenia, w drodze rozporządzenia, po uprzednim porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą, trybu postępowania w sprawach podziału czasu nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych, zakresu rejestracji oraz sposobu przygotowania i emisji tych audycji, a także sposobu upowszechniania informacji o terminach emisji audycji wyborczych. Z rozporządzenia KRRiT z 31 sierpnia 2000 r. w tej sprawie (Dz.U. nr 73, poz. 854 oraz Dz.U. z 2010 r. nr 78, poz. 251) nie wynika, w jakim zakresie i według jakich kryteriów poszczególnym komitetom wyborców czas ten został przydzielony, o tej kwestii bowiem decyduje zarząd danej spółki (Telewizji Polskiej oraz Polskiego Radia). Tymczasem w samorządowej ordynacji wyborczej ustawodawca określił łączny wymiar czasu antenowego przeznaczonego na nieodpłatną emisję audycji wyborczych (w każdym programie regionalnym Telewizji Polskiej 15 godzin i w każdym programie regionalnym Polskiego Radia 20 godzin, a w wyborach przedterminowych oraz w wyborach do nowych rad odpowiednio 3 godziny w Telewizji Polskiej i 4 godziny w Polskim Radiu), przy jednoczesnym wprowadzeniu zasady proporcjonalnego podziału czasu antenowego pomiędzy uprawnione komitety wyborcze w zależności od liczby zarejestrowanych list kandydatów w okręgach, na obszarze emitowania audycji wyborczych (art. 76 ust. 4 samorządowej ordynacji wyborczej). Podobnie w ustawie z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2010 r. nr 176, poz. 1191; dalej: ustawa o wyborze wójta) ustawodawca zastosował powyższą zasadę proporcjonalnego podziału czasu antenowego pomiędzy uprawnione komitety wyborcze w zależności od liczby zarejestrowanych kandydatów na wójtów na obszarze emitowania audycji wyborczych (art. 23 ust. 3 ustawy o wyborze wójta). W art. 181 ust. 2 pkt 1 w związku z ust. 3 pkt 1 parlamentarnej ordynacji wyborczej przyjęto, że łączny czas rozpowszechniania audycji wyborczych wynosi w ogólnokrajowych programach – 15 godzin w Telewizji Polskiej, w tym do 3 godzin w TV Polonia, i 30 godzin w Polskim Radiu, w tym do 5 godzin w programie przeznaczonym dla zagranicy, przy czym warunkiem *sine qua non* jest zarejestrowanie przez komitet wyborczy swoich list okręgowych co najmniej w połowie okręgów wyborczych. W tym wypadku przy podziale czasu antenowego między poszczególne komitety wyborcze zastosowano *stricte* zasadę równości. Audycje

wyborcze w regionalnych programach emitowane są w ciągu 10 godzin w Telewizji Polskiej i 15 godzin w Polskim Radiu, przy spełnieniu warunku przez komitet wyborczy polegającego na zarejestrowaniu listy okręgowej co najmniej w jednym okręgu wyborczym (art. 181 ust. 2 pkt 2 w związku z ust. 3 pkt 2 parlamentarnej ordynacji wyborczej). Podział czasu antenowego dla audycji wyborczych emitowanych w paśmie regionalnym opiera się na zasadzie proporcjonalności – zależy od liczby zarejestrowanych list okręgowych.

Natomiast w ordynacji wyborczej do PE ustawodawca wprowadza następujące rozróżnienie w zakresie ubiegania się o prawo do rozpowszechniania audycji wyborczych w programach o zasięgu ogólnokrajowym – jeżeli komitet wyborczy zarejestrował swoje listy okręgowe co najmniej w 9 okręgach wyborczych; regionalnym – jeżeli zarejestrował listę okręgową co najmniej w jednym okręgu wyborczym (art. 78 ust. 3 ordynacji wyborczej do PE). Czas przeznaczony na rozpowszechnianie audycji wyborczych w programach o zasięgu ogólnokrajowym dzieli się równo między uprawnione komitety wyborcze na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej o komitetach wyborczych, które zarejestrowały swoje listy okręgowe co najmniej w 9 okręgach wyborczych. Czas przeznaczony na rozpowszechnianie audycji wyborczych w programach o zasięgu regionalnym dzieli się między uprawnione komitety wyborcze proporcjonalnie do liczby zarejestrowanych przez nie list okręgowych, na podstawie informacji okręgowych komisji wyborczych właściwych dla obszaru objętego regionalnym programem o zarejestrowanych listach okręgowych.

Finansowanie

Zgodnie z art. 125 Kodeksu wyborczego finansowanie kampanii wyborczej jest jawne. Przepis ten pozostaje w związku z wyrażoną w art. 11 ust. 2 Konstytucji zasadą jawności finansowania partii politycznych, które odgrywają szczególnie istotną rolę w całym procesie wyborczym³⁸. Wzorem obowiązujących dotąd ordynacji ustawodawca poddał rozbudowanej regulacji kwestie związane z pozyskiwaniem, wydatkowaniem i rozliczaniem środ-

³⁸ Tak m.in.: S. Gebethner, *Finansowanie partii politycznych i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce po zmianach w 2001 roku* [w:] *Kulisy finansowania polityki*, M. Walecki (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 117 oraz J. Juchniewicz, *Finansowanie kampanii wyborczych do parlamentu i kampanii prezydenckich* [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, M. Chmaj (red.), Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 64.

ków pieniężnych przez komitety. Kodeks wyborczy zobowiązał komitety do gromadzenia środków finansowych na jednym rachunku bankowym (art. 134 § 1 k.w.) i prowadzenia rachunkowości na zasadach określonych w ustawie z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223) dla jednostek nieprowadzących działalności gospodarczej. Ustalił też limity kwot, jakie mogą wydatkować w związku z prowadzeniem agitacji wyborczej (art. 135 § 1 k.w.). Wprowadził obowiązek złożenia w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów sprawozdania o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, organowi, któremu wcześniej komitet wyborczy złożył zawiadomienie o utworzeniu (art. 142 § 1 k.w.). Dla realizacji zasady równych szans wyborczych najważniejszym zagadnieniem jest jednak kwestia rozdziału dotacji z budżetu państwa pomiędzy poszczególne komitety, jako że środki te w realny sposób wpływają na możliwości skutecznego prowadzenia kampanii. Problemu tego jednak nie sposób przedstawić bez przynajmniej kilku uwag o zasadach gospodarki finansowej komitetów wyborczych.

Jak już wcześniej wspomniano, za gospodarkę finansową komitetu wyborczego odpowiedzialny jest i prowadzi ją jego pełnomocnik finansowy (art. 127 § 1 k.w.). Bez jego pisemnej zgody nie można zaciągać żadnych zobowiązań finansowych w imieniu i na rzecz komitetu (art. 130 § 2 k.w.). Kodeks wyborczy określa źródła pozyskiwania środków na pokrycie wydatków związanych z kampanią oraz wskazuje, skąd ich czerpanie jest zabronione. I tak, środki finansowe na pokrycie wydatków wyborczych komitetu partii politycznej mogą pochodzić jedynie z jej funduszu wyborczego³⁹. Dotyczy to także koalicyjnego komitetu wyborczego. Fundusze wyborcze partii tworzącej koalicję są jedynym możliwym źródłem pokrywania kosztów powołanego przez nią komitetu. Z kolei środki finansowe komitetu wyborczego organizacji i komitetu wyborczego wyborców mogą pochodzić wyłącznie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz kredytów bankowych zaciąganych wyłącznie na cele związane z wyborami. Wreszcie komitet wyborczy kandydata na Prezydenta RP – jako jedyny – może być finansowany ze wszystkich wymienionych wyżej źródeł, a więc z funduszu wyborczego

³⁹ Fundusz wyborczy partii politycznej tworzy się na mocy ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Od 2001 r. ma on charakter stały. W myśl art. 36 ust. 1 tego aktu środki finansowe gromadzone na rachunku bankowym funduszu mogą pochodzić z wpłat własnych partii politycznej, darowizn, spadków czy zapisów. Zob. M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 150 i n.

partii politycznej, wpłat obywateli stale zamieszkujących w kraju oraz kredytów bankowych zaciąganych specjalnie na ten cel. Wobec poręczyciela wspomnianego kredytu bankowego ustawodawca stawia te same wymagania co osobie dokonującej wpłaty na rzecz komitetu (art. 132 § 1, § 2, § 3 i § 6 k.w.). Zabronione jest przekazywanie środków finansowych i wartości niepieniężnych przez jeden komitet wyborczy na rzecz innego oraz przeprowadzanie zbiórek publicznych (art. 131 k.w.). Komitetom nie wolno też przyjmować wartości niepieniężnych, z wyjątkiem nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne (art. 132 § 5 k.w.). Dozwolone jest jednak nieodpłatne korzystanie z lokali i sprzętu biurowego partii politycznej, partii wchodzącej w skład koalicji wyborczej, członka komitetu wyborczego wyborców lub organizacji w przypadku komitetów wyborczych tworzonych przez te osoby (art. 133 k.w.).

W myśl postanowień Kodeksu wyborczego państwo rekompensuje poniesione koszty przez komitety wyborcze uczestniczące w wyborach do Sejmu RP, Senatu RP i Parlamentu Europejskiego w razie uzyskania przez nie mandatu posła, senatora i europosła. Rekompensata ta przyjmuje postać dotacji podmiotowej, a wydatki z nią związane pokrywane są z budżetu państwa w części „Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”. Jej wysokość w wypadku wyborów parlamentarnych określana jest przez podzielenie wykazanej w sprawozdaniu sumy wydatków na kampanię wyborczą komitetów wyborczych, które uzyskały co najmniej jeden mandat, w kwocie nieprzewyższającej wysokości przysługujących im limitów wydatków, przez 560 i pomnożenie tego ilorazu przez liczbę mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy. Natomiast w wyborach do Parlamentu Europejskiego dzieli się kwotę złotych równą liczbie wyborców, którzy oddali głosy przez liczbę wybieranych w Polsce eurodeputowanych, a wynik mnoży się przez liczbę mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy. W obu wypadkach znaczenie dla wysokości dotacji ma uzyskany wynik wyborczy. Ustawodawca zatem przyjął koncepcję równości proporcjonalnej. Kwota dotacji nie może przekraczać sumy wszystkich wydatków poniesionych przez komitet na prowadzenie kampanii wyborczej. Wysokość dotacji podmiotowej przysługującej partii politycznej wchodzącej w skład koalicji wyborczej ustala się, dzieląc kwotę przysługującą utworzonemu przez nią komitetowi między partie wchodzące w skład koalicji w proporcjach określonych w umowie zawiązującej koalicję wyborczą. Jeżeli partie polityczne wchodzące w skład koalicji wyborczej nie określiły w umowie zawiązującej koalicję proporcji, to należną koalicji dotację podmiotową każdej z nich wypłaca się w równych częściach (art. 150 i 151 k.w.).

Podsumowanie

Z powyższych rozważań wynika, jak bardzo złożona jest problematyka konstrukcji prawnej komitetu wyborczego w aspekcie zasady równych szans wyborczych, będącej implikacją konstytucyjnej zasady równości, o której mowa w art. 32 Konstytucji. Brak definicji legalnej komitetu wyborczego i zmiana charakteru prawnego podstaw jego funkcjonowania w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci utrudnia określenie jego statusu prawnego w świetle obowiązującego prawodawstwa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozstrzygał o zakresie rozumienia zasady równości, dopuszczając możliwość uzasadnionej przez ustawodawcę dyferencjacji podmiotów, które charakteryzują się wspólną istotną cechą. Różnicowanie komitetów wyborczych następuje na wielu płaszczyznach – począwszy od samego faktu finansowania kampanii wyborczej, poprzez dostęp tych bytów prawnych do mediów w czasie kampanii. Komitetom wyborczym jako epizodycznym bytom prawnym ustawodawca wprawdzie nie przyznał osobowości prawnej i zdolności prawnej, tym samym wywołując wiele wątpliwości w zakresie podejmowanych przez nie czynności, a nawet trudności w ich funkcjonowaniu w procesie wyborczym. Wyposażył je jednak w wyłącznie przypisane uprawnienia oraz nałożył wiele obowiązków o charakterze *stricte* administracyjnym, które potwierdzają ugruntowanie pozycji tego bytu prawnego w całym procesie wyborczym.

Bibliografia

B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009

J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Wyd. UMCS, Lublin 1998

M. Chmaj, *Zasady polskiego prawa wyborczego* [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

P. Czarnek, *Zasada równości wobec prawa* [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej*, D. Dudek (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

A. Gajda, *Reprezentacja komitetu wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. 12.

S. Gebethner, *Finansowanie partii politycznych i parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce po zmianach w 2001 roku* [w:] *Kulisy finansowania polityki*, M. Wałęcki (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.

S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu: komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2001.

E. Gniewek, *Komentarz do art. 33¹ Kodeksu cywilnego* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1–534*, E. Gniewek (red.), C.H. Beck, Warszawa 2004.

M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2003.

J. Juchniewicz, *Finansowanie kampanii wyborczych do parlamentu i kampanii prezydenckich* [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, M. Chmaj (red.), Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008.

M. Kępiński, *Opinia o nadaniu osobowości prawnej komitetom wyborczym*, „Przegląd Legislacyjny” 2001, nr 2.

G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Temida 2, Białystok 2007.

B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

D. Olejniczak, Z. Cieślak, M. Fryźlewicz, A. Kurkiewicz, M. Nowakowski, *Finansowanie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego oraz dotacje z budżetu państwa dla komitetów uczestniczących w wyborach do PE w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze BSiE” 2004, nr 2(2).

J. Oniszczyk, *Równość – najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004.