

Katarzyna Žák Krzyžanková*

 <https://orcid.org/0000-0002-4539-5216>

PRAWNA REGULACJA KAMPANII WYBORCZYCH W REPUBLICE CZESKIEJ

TYTUŁEM WSTĘPU

Republika Czeska opowiada się za ideałami demokratycznych państw prawa, w których „lud jest źródłem wszelkiej władzy w państwie” (art. 2 ust. 1, część do średnika ustawy konstytucyjnej nr 1/1993 Dz.U. Republiki Czeskiej – Konstytucji Republiki Czeskiej, z późniejszymi zmianami, dalej Konstytucja RCz)¹. Sprawuje ją jednak przede wszystkim „za pośrednictwem organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej” (art. 2 ust. 1 Konstytucji RCz, część za średnikiem). Preferowana jest zatem zasada demokracji przedstawicielskiej, przy czym wybory, przynajmniej w odniesieniu do władzy ustawodawczej, stanowią dominującą technikę konstytuującą².

Można zatem powiedzieć, że wybory w Republice Czeskiej stanowią swoiste „święto demokracji” [Krejčí 2006: 15]. Są one momentem, kiedy to rząd oraz lud, elity oraz masy, otrzymują okazję do wzajemnego oddziaływania na

* Dr, adiunkt, Katedra Teorii Prawa i Nauk Prawnych, Wydział Prawa, Uniwersytet Karola, Praga, Republika Czeska, krzyzank@prf.cuni.cz. Artykuł powstał w ramach programu Uniwersytetu Karola Progres Q 04 „Právo v měnícím se světě” [Prawo w zmieniającym się świecie].

¹ Art. 1 ust. 1 Konstytucji RCz stanowi: „Republika Czeska jest suwerennym, jednolitym i demokratycznym państwem prawa opartym na poszanowaniu praw i wolności człowieka i obywatela”.

² Inne, alternatywne techniki konstytuujące, takie jak losowanie, powoływanie, konkurs, dziedziczenie lub wrylizm nie są wykorzystywane, ew. – w przypadku losowania – w całkowicie wyjątkowych sytuacjach. Na przykład o przyszłym senatorze może zdecydować losowanie w przypadku, gdy obaj kandydaci, a więc ci, którzy w pierwszej rundzie uplasowali się na pierwszym i drugim miejscu, uzyskają w drugiej turze wyborów równą liczbę głosów. Na temat technik konstytuujących zob.: J. Reschová i in. [2019: 197].

siebie, prowadzenia rozmów i dyskusji³. Jednocześnie jednak chodzi o jeden z najbardziej wrażliwych momentów dla demokracji i Republiki. Przecież w czasie wyborów władza *de facto* zostaje rzucona na ulicę, a stąd może podnieść ją ktokolwiek, o ile uda mu się przekonać do siebie wystarczającą liczbę osób uprawnionych do głosowania” [Krejčí 2006: 436]. W konkurencji wyborczej chodzi przy tym o wiele – sukces oznacza władzę, dostęp do stanowisk i środków publicznych, możliwość oddziaływania nie tylko na wydarzenia polityczne na obszarze, na którym były przeprowadzane wybory.

Dlatego całkowicie uzasadnione zdaje się być przyjęcie określonych mechanizmów kontrolnych i ochronnych, które zagwarantują, że „procesy, w ramach których podmioty kandydujące zabiegają o zmaksymalizowanie swojego zysku w wyborach”⁴, będą odbywać się zgodnie z prawem i sprawiedliwie tak, aby nie doszło do ich niekontrolowanego przebiegu czy nawet załamania się, co ostatecznie mogłoby prowadzić do zagrożenia porządku demokratycznego w państwie. Poprawny przebieg wyborów i zdrowa konkurencja partii politycznych należą przy tym do istotnych czynników, jakie wpływają na zaufanie ludzi do wybranych organów oraz ich ogólne zadowolenie z funkcjonowania samej demokracji [Norris 2014: 113–132]. Wspierają one również aktywne zainteresowanie obywateli zarządzaniem sprawami publicznymi⁵, które wyraża się m.in. we frekwencji wyborczej, przyczyniając się tym samym także do faktycznej legitymizacji wybranych organów⁶. Z drugiej jednak strony, jeżeli obywatele są zniechęceni do życia politycznego, to u niektórych z nich może występować apatia, oddalanie się od polityki, co „bardzo ułatwia” jej prowadzenie⁷, ale jednocześnie prowadzi do faktycznej delegitymizacji wybranych przedstawicieli, a co za tym idzie, do zaniku ideałów demokratycznego zarządzania sprawami publicznymi.

³ Dlatego możemy postrzegać wybory także jako swojego rodzaju „drogę obukierunkową” [Heywood 2004: 250].

⁴ W taki sposób kampania wyborcza bywa zazwyczaj określana w czeskich podręcznikach politologicznych [Cabada, Kubát 2002: 314].

⁵ Wybory można bowiem postrzegać także jako „skoordynowaną w czasie i przestrzeni, masową aktywność polityczną jednostek” [Krejčí 2006: 436].

⁶ Na frekwencję wyborczą mogą jednak wpływać zjawiska innego niż politycznego pochodzenia, takie jak pogoda czy dostępność do lokalu wyborczego. W Republice Czeskiej „dzień wyborczy” jest tradycyjnie podzielony na piątek w godzinach od 14.00 do 22.00 i sobotę w godzinach od 8.00 do 14.00, w terminach ogłoszonych przez Prezydenta Republiki (wybory Prezydenta Republiki ogłasza przewodniczący Senatu). Wybory odbywają się wtedy „w terminach nieprzekraczających czasu trwania kadencji, określonego w ustawie” (art. 21 ust. 2 uchwały Prezydium Czeskiej Rady Narodowej nr 2/1993 Dz. U., w sprawie ogłoszenia Karty Podstawowych Praw i Wolności, z późniejszymi zmianami, w dalszej części zwanej Kartą Praw Podstawowych).

⁷ Przeciwnie – „obywatel aktywny, nieprzejazny, może bardzo go utrudnić” [Sartori 2001: 153].

Z tego względu można niewątpliwie wysunąć wniosek, że jest wskazane, aby w demokratycznych państwach prawa przyjęte zostały uregulowania prawne, które zapewnią poprawny przebieg wyborów (procesu wyborczego)⁸, wspomagając „obronę (demokracji) [...] przed zagrożeniami, jakie obecne są wewnątrz niej samej”⁹.

W Republice Czeskiej podstawowe ramy prawa wyborczego wytycza Konstytucja RCz oraz Karta Praw Podstawowych. W szczególności zaś jest ono unormowane w pięciu ustawach wyborczych. Mianowicie (w kolejności uchwalenia):

- w ustawie nr 247/1995 Dz. U. Republiki Czeskiej, o wyborach do parlamentu Republiki Czeskiej oraz zmieniającej i uzupełniającej niektóre inne ustawy, z późniejszymi zmianami (dalej ustawa o wyborach do parlamentu RCz);
- w ustawie nr 130/2000 Dz. U. Republiki Czeskiej, o wyborach do samorządów wojewódzkich oraz zmieniającej niektóre ustawy, z późniejszymi zmianami (dalej ustawa o wyborach do samorządów wojewódzkich);
- w ustawie nr 491/2001 Dz. U. Republiki Czeskiej, o wyborach do samorządów gminnych oraz zmieniającej niektóre ustawy, z późniejszymi zmianami (dalej ustawa o wyborach do samorządów gminnych);
- w ustawie nr 62/2003 Dz. U. Republiki Czeskiej, o wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz zmieniającej niektóre ustawy, z późniejszymi zmianami (dalej ustawa o wyborach do Parlamentu Europejskiego)¹⁰;

⁸ Wybory można ująć także jako określoną, ograniczoną w czasie procedurę (porządek), w której poszczególne podmioty (tj. z jednej strony organizatorzy, z drugiej zaś osoby prywatne, czy to fizyczne, czy też prawne) realizują swoje uprawnienia/prawa i obowiązki, przy czym „na podstawie analizy treści ustaw wyborczych [...] można określić zakładane, stopniowe etapy procesu wyborczego jako właściwe reguły postępowania poszczególnych uczestników” [Klíma 2016: 630].

⁹ E. Wagnerová, Zdanie odrębne do wyroku Sądu Konstytucyjnego RCz w sprawie o sygn. akt Pl. ÚS 73/04, opublikowanej w Dzienniku Ustaw Republiki Czeskiej nr 140/2005.

¹⁰ Ramy prawne przeprowadzania tych wyborów są jednak wytyczone przede wszystkim w aktach prawa europejskiego, a szczególnie w obowiązującym brzmieniu *Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich*, który początkowo dołączono do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom. Godne uwagi są także dwie dyrektywy Rady – nr 93/109/WE z dnia 6.12.1993 r., ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, oraz nr 2013/1/UE z dnia 20.12.2012 r., zmieniająca dyrektywę 93/109/WE w odniesieniu do szczegółowych warunków wykonywania prawa kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, gdyż w wielu względach zdecydowały one o przyszłej treści czeskiej ustawy o wyborach do Parlamentu Europejskiego.

- w ustawie nr 275/2012 Dz. U. Republiki Czeskiej, o wyborze Prezydenta Republiki oraz zmieniającej niektóre ustawy (dalej ustawa o wyborze Prezydenta Republiki)¹¹.

Oprócz nich szczegółowe kwestie prawa wyborczego (zwłaszcza o charakterze procesowo-prawnym) są uregulowane w innych aktach prawnych. Nadal zatem nie przyjęto długo diskutowanego, jednolitego kodeksu wyborczego [Wintz 2018: 47]. Ostatnio można jednak obserwować częściowe ujednoczenie uregulowań zawartych we wszystkich ustawach wyborczych, chociażby w zakresie kampanii wyborczych. Stało się tak dzięki uchwaleniu ustawy nr 322/2016 Dz. U. Republiki Czeskiej, która – z wyjątkiem ustawy o wyborach do samorządów gminnych – stanowiła nowelizację wszystkich wymienionych powyżej ustaw wyborczych¹².

W niniejszym opracowaniu uwaga będzie przede wszystkim zwrócona na analizę obowiązujących uregulowań prawnych kampanii wyborczych w Republice Czeskiej wraz z odpowiednim orzecznictwem sądów. Niemniej, aby badana problematyka przybrała bardziej całościowe ramy, niezbędne jest przedstawienie chociażby głównych cech czeskiego prawa wyborczego.

¹¹ Na mocy nowelizacji Konstytucji z 2012 r. wprowadzono w Republice Czeskiej wybory bezpośrednie Prezydenta Republiki (por. art. 54 ust. 2 Konstytucji RCz, w nawiązaniu do ustawy konstytucyjnej nr 71/2012 Dz. U. Republiki Czeskiej). Przed tą zmianą głowa państwa była wybierana przez parlament na wspólnym posiedzeniu obu jego izb. Historycznie pierwszym prezydentem wybranym w wyborach bezpośrednich stał się Miloš Zeman, który objął stanowisko w dniu 8.03.2013 r., gdy złożył ślubowanie na ręce przewodniczącego Senatu na wspólnym posiedzeniu obu izb parlamentu RCz.

¹² Podstawowy sens nowego uregulowania, przynajmniej jak w uzasadnieniu do projektu tej ustawy podaje jego wnioskodawca, polega na tym, „aby w ustawach wyborczych [...] zasady kampanii wyborczych i ich finansowania zostały uregulowane w zasadzie jednolicie” (z części ogólnej uzasadnienia do ustawy nr 322/2016 Dz. U. Republiki Czeskiej). Te zasady jednak „nie są wprowadzane w stosunku do wyborów do samorządów gminnych [...], gdyż [dla podmiotów kandydujących – przyp. K.Ž.K.] ustanowione środki [...] przedstawiałyby faktycznie niewspółmierne obciążenie oraz czynnik zniechęcający do kandydowania, co przede wszystkim w wielu mniejszych gminach mogłoby stanowić przyczynę nieodbycia się wyborów ze względu na niewystarczającą ilość kandydatów. Ponadto można zakładać, że na poziomie lokalnym transparentność prowadzenia kampanii wyborczej jest do pewnego stopnia kontrolowana w wyniku osobistej znajomości kandydatów i ich sytuacji” (tamże). Niemniej ustawa o wyborach do samorządów gminnych i tak w końcu została znowelizowana, aczkolwiek tylko jeśli chodzi o sformułowania warunków, kiedy można domagać się kontroli sądowej (por. część IX ustawy nr 322/2016 Dz. U. Republiki Czeskiej, która znowelizowała § 60 ust. 2 do 4 ustawy o wyborach do samorządów gminnych).

PODSTAWOWE ROZWIĄZANIA CZESKIEGO PRAWA WYBORCZEGO

Do podstawowych rozwiązań każdej regulacji prawa wyborczego należy ustawienie jasnych parametrów określających kto może wziąć udział w konkurencji wyborczej, a zatem: kto i w jaki sposób może ubiegać się o władzę oraz kto może swoim głosem wpłynąć na wybór przyszłych przedstawicieli politycznych. Jasno przy tym powinna być określona pozycja obywatela (wyborcy) oraz jego uprawnienia. Uregulowania prawa wyborczego ponadto nie powinny pomijać sposobu głosowania, liczenia głosów, jak również sposobu przeliczania oddanych głosów na mandaty w wybieranych organach. Ponadto niezbędne jest powołanie organów, które będą przygotowywać oraz przeprowadzać same wybory. Nie mniej ważne jest, aby uregulować także procedurę postępowania z ewentualnymi protestami przeciw możliwym naruszeniom reguł wyborów. Regulacji kontroli wyników wyborów powinny jednak towarzyszyć także inne mechanizmy kontroli (np. jeżeli chodzi o tworzenie spisów wyborców, sposobów zapobiegania ich zmanipulowaniu, albo dotyczących samego przebiegu głosowania oraz oceniania wyników głosowania przez komisje wyborcze), które w praktyce zmniejszą potrzebę zwracania się do organów kontrolnych *ex post facto* [por. Holländer 2009: 301–302].

Wszystkie czeskie ustawy wyborcze w większym lub mniejszym stopniu uszczegółowienia regulują owe podstawowe zagadnienia prawa wyborczego, którego główne zasady – przynajmniej w świecie normatywnym – nie odbiegają od tradycyjnych ideałów nowoczesnych ustrojów demokratycznych: wybory w Republice Czeskiej są wyborami powszechnymi, równymi, bezpośrednimi, tajnymi¹³, przy czym główną rolę odgrywa zasada wolnych (prawdziwych, *genuine*) wyborów¹⁴.

¹³ Powyższe zasady są wyraźnie zakotwiczone w przepisach o najwyższej mocy prawnej – zarówno generalnie w stosunku do wszystkich wyborów (art. 21 ust. 3 Karty Praw Podstawowych), jak i w stosunku do poszczególnych rodzajów wyborów, tj. w art. 18 ust. 1 Konstytucji RCz odnośnie do wyborów do Izby Poselskiej, w art. 18 ust. 2 Konstytucji RCz odnośnie do wyborów do Senatu, w art. 56 ust. 1 Konstytucji RCz odnośnie do wyboru Prezydenta Republiki i wreszcie w art. 102 ust. 1 Konstytucji RCz odnośnie do wyborów do organów samorządów gminnych i wojewódzkich.

¹⁴ Spełnienie owej kluczowej zasady prawa wyborczego jest jednak uwarunkowane przestrzeganiem także innych, ściśle powiązanych praw politycznych, które wiążą się z kampanią wyborczą – takich jak wolność słowa, prawo do wyszukiwania i rozpowszechniania informacji, prawo do pokojowego zgromadzania się oraz prawo do swobodnego zrzeszania się. Jak przy tym trafnie zauważają P. Molek i V. Šimíček [2006: 85], nie wystarczy tylko formalne zakotwiczenie takich wolności/praw w obowiązującym prawie, lecz musi odpowiadać im także faktyczny klimat w społeczeństwie, tak aby można było mówić o prawdziwych (*genuine*) wyborach. „O wolne wybory chodzi zatem przede wszystkim wtedy, gdy w prawie jest zagwarantowana, a w praktyce realizowana, zasada pluralizmu politycznego, gdy nie ma żadnego wywierania przez władze presji na

Do podstawowych praw politycznych w Republice Czeskiej należy zatem prawo obywateli do „udziału w zarządzaniu sprawami publicznymi bezpośrednio albo poprzez wolny wybór swoich przedstawicieli” (art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych), jak również prawo obywateli „dostępu, na równych zasadach, do stanowisk wybieralnych i do innych funkcji publicznych” (art. 21 ust. 4 Karty Praw Podstawowych).

Czynne prawo wyborcze (prawo głosowania) jest przy tym z zasady „powszechne i równe, a wykonuje się go w głosowaniu tajnym” (art. 21 ust. 3 Karty Praw Podstawowych), przy czym konkretne warunki wraz z możliwymi przeszkodami w wykonywaniu prawa wyborczego bliżej reguluje Konstytucja RCz oraz właściwe ustawy wyborcze. W tych zaś warunkiem jest bycie obywatelem Republiki Czeskiej oraz osiągnięcia granicy wieku 18 lat (co najmniej w drugim dniu odbywania się wyborów)¹⁵. Przeszkody w wykonywaniu czynnego prawa wyborczego są zaś, zgodnie z poszczególnymi ustawami wyborczymi, następujące: określone przez ustawę ograniczenie wolności z powodu ochrony zdrowia ludu (wszystkie ustawy wyborcze), ograniczenie zdolności prawnej do wykonywania prawa wyborczego (wszystkie ustawy wyborcze), określone w ustawie ograniczenie wolności z powodu odbywania kary pozbawienia wolności (tylko wybory do samorządów wojewódzkich i gminnych) oraz pełnienie zawodowej służby wojskowej za granicą lub pełnienie służby wojskowej żołnierza rezerwy za granicą (tylko wybory do samorządów wojewódzkich i gminnych) [Pavlíček 2015: 423 i n.].

Jeśli chodzi o bierne prawo wyborcze (prawo bycia wybieranym), to „obywatele mają na równych zasadach dostęp do stanowisk wybieralnych i do innych funkcji publicznych” (art. 21 ust. 4 Karty Praw Podstawowych). Konkretnie wymogi dla kandydujących (zazwyczaj: wiek, pełna zdolność do czynności prawnych, obywatelstwo, niepołączalność pewnych funkcji) są uregulowane szczegółowo na poziomie ustaw konstytucyjnych oraz wyborczych [Pavlíček 2015: 425 i n.]. Co istotne, system polityczny w Republice Czeskiej jest oparty „na wolnej konkurencji oraz swobodnym i dobrowolnym zakładaniu partii politycznych, respektujących podstawowe zasady demokratyczne i odrzucających przemoc jako środek realizacji swoich interesów” (art. 5 Konstytucji RCz) i dlatego „Ustawowa regulacja wszystkich politycznych praw i wolności oraz jej wykładnia i stosowanie muszą umożliwiać i ochraniać swobodną konkurencję sił politycz-

obywateli zmuszającej ich do głosowania na niektórych podmiot, ani nie są oni zniechęceni do głosowania na inne podmioty, ponieważ mają możliwość dostępu do stosownych informacji, a dzięki temu istnieją podstawowe warunki do podejmowania przez nich uzasadnionych decyzji”.

¹⁵ Odstąpienie od wymogu bycia obywatelem Republiki Czeskiej nastąpiło w przypadku wyborów do organów samorządów gminnych oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego, w których na warunkach określonych przez ustawę mogą głosować oraz być wybierani także obywatele krajów członkowskich Unii Europejskiej, ew. także inni cudzoziemcy, o ile prawo to przysługuje im na mocy umowy międzynarodowej.

nych w demokratycznym społeczeństwie” (art. 22 Karty Praw Podstawowych). Powyższa zasada wykładni, a częściowo także stosowania, wpływa znacząco na sposób podchodzenia do kampanii wyborczych przez organy rewizyjne (sądy), a ściślej jest ważną wskazówką do określenia, kiedy właściwie można mówić o ich „rzetelnym i uczciwym” prowadzeniu.

W dążeniu do przestrzegania fundamentalnej równości wagi poszczególnych głosów oddanych przez wyborców, czeski system wyborczy jest zbudowany przeważnie na zasadach reprezentacji proporcjonalnej. Najczęściej występuje więc odzwierciedlanie woli politycznej wyborców w składzie wybieranego ciała, aczkolwiek jednocześnie określane bywają pewne klauzule ograniczające, które – słowami czeskiego Sądu Konstytucyjnego – „są niezbędne do tego, aby skład ciała ustawodawczego umożliwił uformowanie jednej lub kilku większości potrzebnych do podejmowania decyzji oraz do utworzenia rządu opartego na zaufaniu parlamentu [...]. Celem wyborów jest nie tylko wyrażenie woli politycznej poszczególnych wyborców [...], lecz wybory i ordynacja wyborcza muszą brać pod uwagę także zdolność do podejmowania takich decyzji w oparciu o wolę większości parlamentarnej” (fragment uchwały sygn. akt Pl. ÚS 2/14)¹⁶. Z takim rozwiązaniem spotykamy się w wyborach do Izby Poselskiej, czyli izby pierwszej parlamentu RCz (art. 18 ust. 1 Konstytucji RCz), w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jak również w wyborach do organów samorządów gminnych, a także wojewódzkich (tj. samorządów podstawowych i wyższych jednostek samorządu terytorialnego, na które dzieli się Republika Czeska). Mandaty dzielone są za pomocą metody dzielnika wyborczego według metody d’Hondta, która w przypadku wyborów wojewódzkich przybiera jednak postać zmodyfikowaną¹⁷.

Wybory do izby drugiej parlamentu RCz – Senatu, są większościami (art. 18 ust. 2 Konstytucji RCz). Analogicznie dzieje się także w przypadku wyborów bezpośrednich Prezydenta Republiki [Wintr 2018: 42 i n.].

¹⁶ W celu zachowania zdolności wybieranego organu do działania, na mocy ustaw wyborczych wprowadzone zostały klauzule ograniczające, w wysokości odpowiednio: minimalnie 5% z całkowitej liczby oddanych głosów, 10% dla koalicji składających się z dwóch partii/ruchów politycznych, 15% dla koalicji składających się z 3 partii/ruchów politycznych oraz 20% dla koalicji składających się z co najmniej czterech lub więcej partii politycznych. Warto przypomnieć, iż zasadność tych klauzul kilkakrotnie kwestionowano przed czeskim Sądem Konstytucyjnym, niemniej (jak dotąd) bez skutku.

¹⁷ Ilość ważnych głosów oddanych na każdą z list kandydujących partii politycznych, ruchów politycznych i koalicji, które w ramach województwa uzyskały co najmniej 5% z całkowitej liczby ważnych głosów w województwie, dzieli się kolejno przez liczbę **1,42**, a następnie przez liczby całkowite poczynając od liczby 2 (por. § 43 ustawy o wyborach do samorządów wojewódzkich).

Jeżeli chodzi o samą organizację wyborów, wybory nadzorowane są przez Państwową Komisję Wyborczą, której przewodniczącym jest minister spraw wewnętrznych, natomiast pozostałych jej członków powołuje rząd uchwałą¹⁸. Ważną rolę odgrywają jednak także inne organy wyborcze (przede wszystkim Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Czeski Urząd Statystyczny, urzędy wojewódzkie, urzędy gmin). Na szczególną uwagę zasługują również obwodowe komisje wyborcze, składające się z osób delegowanych przez podmioty kandydujące, ew. osób powoływanych przez burmistrzów gmin, na których barkach spoczywa główny ciężar przeprowadzenia wyborów¹⁹.

Aby zabezpieczyć należytą realizację prawa do głosowania oraz prawa do bycia wybranym, jak również aby zapobiec ewentualnym innym oszustwom w procesie wyborczym, wybory podlegają kontroli sądowej (por. art. 4 Konstytucji RCz: „Podstawowe prawa i wolności znajdują się pod ochroną władzy sądowniczej”, w nawiązaniu do art. 20: „zakres kontroli [wykonywania prawa wyborczego – przyp. K.Ž.K.] określa ustawa”, oraz art. 58 Konstytucji RCz: „Inne warunki wykonywania prawa wyborczego w przypadku wyborów prezydenta [...] oraz kontroli sądowej określa ustawa”). Zasadniczo przy tym spotykamy się z trzema podstawowymi rodzajami przypadków, w których zainteresowane podmioty zwracają się do sądów, przy czym w przypadku pierwszych dwóch możliwości organy kontrolne podejmują decyzje przed samym aktem głosowania. W przypadku ostatniego rodzaju zaś dochodzi do kontroli dopiero po zakończeniu walki wyborczej. Mianowicie: (i) w przypadku występowania braków lub błędów na spisach wyborców (wniosek w takim przypadku składa wyborca, który uważa, że lista jest błędna); (ii) jeżeli nastąpiło odrzucenie listy kandydatów, zgłoszenia do rejestracji, wykreślenie kandydata z listy kandydatów, albo przeciwnie, jeżeli doszło do nieuzasadnionej rejestracji listy kandydatów lub zgłoszenia do rejestracji (postępowanie jest inicjowane przez podmiot kandydujący); i wreszcie (iii) jeżeli którykolwiek z wyborców zapisanych w stałym rejestrze wyborców w okręgu wyborczym, w którym odbywają się wybory, albo podmiot kandydujący, uważa, że naruszono postanowienia ustaw wyborczych w sposób, „który rażąco wpłynął na wynik głosowania”²⁰, to w terminie do

¹⁸ Do najważniejszych zadań owego stałego organu wyborczego w zakresie wyborów należy m. in.: koordynacja przygotowań, organizacja, przebieg i przeprowadzenie wyborów, sprawowanie nadzoru nad zapewnieniem czynności niezbędnych do przeprowadzenia wyborów pod względem organizacyjno-technicznym, losowanie numeru, którym będą oznaczane karty do głosowania podmiotów kandydujących, sporządzenie protokołu z wynikami wyborów, ogłoszenie i opublikowanie wyników wyborów. Konkretny zakres kompetencji i uprawnień Państwowej Komisji Wyborczej jednak różni się po części w zależności od rodzaju wyborów.

¹⁹ Obwodowa komisja wyborcza przede wszystkim dba o porządek w lokalu wyborczym, zapewnia możliwość głosowania i nadzoruje jego przebieg, zlicza głosy oraz sporządza protokół z przebiegu i wynikach głosowania.

²⁰ Por. dalej – część końcową niniejszego artykułu.

10. dni od ogłoszenia wyników wyborów może złożyć wniosek o unieważnienie głosowania, unieważnienie wyborów, albo unieważnienie wyboru kandydata²¹. W przypadku wyborów parlamentarnych, prezydenckich i europejskich, o złożonym wniosku (proteście wyborczym) rozstrzyga Naczelny Sąd Administracyjny z siedzibą w Brnie, natomiast w przypadku wyborów gminnych i wojewódzkich jest do tego właściwy sąd wojewódzki. Od tych wyroków służą wyborcom lub kandydatom środki zaskarżenia kierowane do Sądu Konstytucyjnego²².

Jednak nad zgodnością z prawem finansowania kampanii wyborczych sprawuje nadzór Urząd Nadzoru nad Gospodarowaniem Partii i Ruchów Politycznych, aczkolwiek także jego decyzje mogą być poddawane kontroli przez sądy administracyjne²³.

²¹ Unieważnienie wyborów stanowi najwyższą możliwą ingerencję sądu, gdyż całe wybory muszą zostać ponownie ogłoszone, konieczne jest ponowne zarejestrowanie list kandydatów. W przypadku unieważnienia głosowania, powtarzane jest tylko głosowanie, nie trzeba zatem ponownie rejestrować list kandydatów. Unieważnienie wyboru kandydata nie oznacza powtarzania głosowania, a tylko przeliczane są oddane głosy. Czeski Sąd Konstytucyjny przy tym kilkakrotnie ostrzegał sądy administracyjne, że oceniając sprawę w przypadku stwierdzenia naruszenia ustawy wyborczej powinny one „postępować zawsze w kolejności od oceny wariantu ogłoszenia unieważnienia wyborów w całości, do innych, przewidzianych w ustawie wyborczej wariantów «częściowych»” (fragment uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18.01.2011 r., sygn. akt Pl. ÚS 57/10), a nie opierać się tylko na żądaniu skarżącego. Takie postępowanie stanowiłoby bowiem nieakceptowalny, „przesadny formalizm”, wobec czego trzeba „doprowadzić uczestników do należytego zmodyfikowania żądania” (tamże).

²² Podstawy prawnej do takiego postępowania można szukać w postanowieniu art. 87 ust. 1 lit. d) Konstytucji RCz, które umożliwia Sądowi Konstytucyjnemu rozstrzygać o „skardze konstytucyjnej przeciw prawomocnemu wyrokowi i innej ingerencji organów władzy publicznej w prawa i wolności gwarantowane konstytucją”. Na szczególną uwagę zasługuje możliwość domagania się przez niewybranych kandydatów na posłów czy senatorów w Sądzie Konstytucyjnym orzeczenia „o (ich) środku zaskarżenia decyzji w sprawie weryfikacji wyboru posła lub senatora” (art. 87 ust. 1 lit. e) Konstytucji RCz). Oba wymienione wyżej postępowania różnią się w istocie w kwestii kontrolowanej przez Sąd Konstytucyjny oraz w warunkach procesowych, jakie muszą zostać spełnione, niemniej – jak dowodzi czeski Sąd Konstytucyjny – „nie stoi na przeszkodzie zastosowanie ogólnych konkluzji prawnych Sądu Konstytucyjnego, które wyraził w swoim uprzednim orzecznictwie dotyczącym wyborów [czy to już w jakimkolwiek typie postępowania – przyp. K.Ž.K.]” (fragment uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt Pl. ÚS 57/10 z dnia 18.01.2011 r.).

²³ Urząd został powołany do życia w dniu 1.01.2017 r., na podstawie ustawy nr 302/2016 Dz. U. Republiki Czeskiej zmieniającej ustawę nr 424/1991 Dz. U. Republiki Czeskiej o zrzeszaniu się w partiach politycznych i ruchach politycznych, z późniejszymi zmianami, która w § 19 ustawy nr 424/1991 dodała następujące postanowienie: „Ustanawia się Urząd z siedzibą w Brnie, będący centralnym urzędem administracyjnym w sprawie nadzoru nad gospodarowaniem partii i ruchów w zakresie przewidzianym ustawą. Urząd jest jednostką księgową” (ust. 1). „Urząd jest organem niezależnym; w swojej działalności kieruje się tylko ustawami i innymi przepisami prawnymi” (ust. 2).

USTAWOWA DEFINICJA KAMPANII WYBORCZEJ

Do fundamentalnych zasad czeskiego systemu politycznego należy wolna konkurencja partii politycznych. Nieodłączną częścią takiej konkurencji jest także możliwość ubiegania się o głosy wyborców, przy czym z powodów wyszczególnionych powyżej, ustawy wyborcze regulują dopuszczalne formy i metody takiej agitacji. Chodzi przede wszystkim o te ich postanowienia, które określone są zwrotem „kampania wyborcza”, a które od momentu wejścia w życie ustawy nr 322/2016 Dz. U. Republiki Czeskiej nie stanowią już jedynie nieujednoczonych i bardzo fragmentarycznych „torsów” w ustawach wyborczych²⁴, lecz stosunkowo kompleksowe uregulowanie tej problematyki.

Przede wszystkim, w ustawach wyborczych jest określone, co należy rozumieć przez pojęcie „kampania wyborcza”. Niemal identyczne definicje legalne²⁵ wskazują, iż kampanię wyborczą można prowadzić pozytywnie, gdyż przez nią „rozumie się **jakąkolwiek promocję** [wszystkie podkreśl. K.Ž.K.] kandydującej partii politycznej, ruchu politycznego lub koalicji, ich kandydata albo kandydata niezależnego, **albo agitację wyborczą na korzyść** kandydującej partii politycznej, ruchu politycznego lub koalicji, ich kandydata albo kandydata niezależnego, zwłaszcza publiczne oświadczenia wygłaszane na ich poparcie albo służące na ich korzyść, łącznie z jakimkolwiek wydarzeniem towarzyszącym, za które dostarczona zostanie lub zazwyczaj jest dostarczana zapłata” (§ 16 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o wyborach do parlamentu RCz)²⁶. Jednocześnie jednak jest określone z całą pewnością, iż kampanię wyborczą można prowadzić także negatywnie,

²⁴ Taka charakterystyka kampanii wyborczej jest nadal aktualna w obszarze wyborów do samorządów gminnych, gdyż przedmiotowa ustawa reguluje tę problematykę tylko w trzech zwięzłych ustępach § 30. Z drugiej strony, czeski Sąd Konstytucyjny w znanym wyroku o sygn. akt Pl. ÚS 57/10 dowodził, że aczkolwiek brakuje szczegółowego uregulowania kampanii wyborczej do samorządów gminnych na poziomie ustawy, nie oznacza to, że jakąkolwiek agitacja wyborcza będzie zawsze zgodna z prawem. Zawsze należy uwzględnić sens i cel wyborów, a co za tym idzie, także zasady prawa wyborczego. Mówiąc konkretnie, „(a)rgument, iż przekupywanie, w przypadku wyborów do samorządów gminnych, w przeciwieństwie do wyborów do parlamentu Republiki Czeskiej, nie jest wyraźnie wymienione w ustawie wyborczej wśród zabronionych czynów naruszenia ustawy wyborczej, nie może się obronić. Celem wyborów do samorządu gminnego jest nie aukcja stanowisk w samorządzie gminnym, ale wyrażenie niezależnej woli wyborców w momencie wybierania kandydatów. Wola wyborcy, który jest skorumpowany, nie jest niezależna” (punkt 35 uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18.01.2011 r., sygn. akt Pl. ÚS 57/10).

²⁵ Wyjątek stanowi ustawa o wyborach do samorządów gminnych, w której brakuje definicji kampanii wyborczej. Należy przypomnieć, iż pierwszym przepisem, który zdefiniował kampanię wyborczą, była ustawa o wyborze Prezydenta Republiki, przy czym użyta w nim dykcja stała się wzorem dla twórców „ujednoczającej” nowelizacji ustaw wyborczych nr 322/2016 Dz. U. Republiki Czeskiej, która wprowadziła definicję kampanii wyborczej także w pozostałe ustawy wyborcze.

²⁶ Dalsza część tekstu będzie opierała się przede wszystkim o uregulowania zawarte w ustawie o wyborach do parlamentu RCz, przy czym przypisy będą odsyłały do paraleli, ew. częściowych odstępstw, znajdujących się w innych ustawach wyborczych.

a zatem iż „(z) kampanię wyborczą uważać należy także komunikaty **na niekorzyść** innej kandydującej partii politycznej, ruchu politycznego, koalicji, ich kandydata albo kandydata niezależnego” (§ 16 ust. 1 zdanie drugie ustawy o wyborach do parlamentu RCz)²⁷. To w pełni odpowiada wnioskowi, do jakich już wcześniej doszły sądy czeskie, iż „jest rzeczą zupełnie naturalną, że kandydujące (podmioty) polityczne nie tylko przekonują wyborców do tego, że właśnie ich oferta jest najlepsza, lecz zupełnie zasadnie starają się także odradzać im ofertę swoich rywali politycznych” (fragment uzasadnienia do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26.06.2006 r., sygn. akt Vol 5/2006-46). Wybór środków, za pomocą których prowadzona jest kampania wyborcza, leży w pełni po stronie podmiotu kandydującego²⁸.

Negatywna kampania wyborcza musi jednak przestrzegać określone granice prawne. Mówiąc konkretnie, „musi ona przebiegać **uczciwie i rzetelnie**, a szczególnie, nie wolno publikować nieprawdziwych informacji o kandydatkach i partiach politycznych lub koalicjach, na których listach kandydatów są oni umieszczeni” (§ 16 ust. 3 ustawy o wyborach do parlamentu RCz)²⁹. Jednak takich ogólnych wymagań stawianych kampanii wyborczej nie można, w świetle obecnego orzecznictwa sądów czeskich, przeceniać, a już w ogóle nie absolutyzować, gdyż

[...] celem kampanii wyborczej w demokracji pluralistycznej [...] jest niewątpliwie [...] to, aby ocenie zostały poddane nawet te najbardziej kontrowersyjne kwestie programu partii politycznych i ogólnie kandydatów, jak również ich cechy osobiste oraz zdolności do sprawowania wybranej funkcji publicznej. Tylko w takim przypadku wyborcy będą mogli podejmować decyzje, znając sprawę, a tylko w taki sposób może zostać spełniona zasada konstytucyjna, zgodnie z którą lud jest źródłem wszelkiej władzy w państwie. Jeżeli ustawa wyborcza stanowi o wymogu uczciwego i rzetelnego prowadzenia kampanii wyborczej, ma przez to na myśli to, co wcześniej bywało nazywane czystością wyborów [...]. **Jednak nie można interpretować tych pojęć z punktu widzenia prawa prywatnego oraz ogólnej moralności, ponieważ chodzi o ich użycie w warunkach kampanii wyborczej, która nie jest niczym innym jak walką o głosy wyborców. Jej negatywne przejawy można regulować, ale nie można ich wykluczyć na mocy ustawy**”

²⁷ Odnośnie do analogicznego zdefiniowania por. także § 59 ust. 1 ustawy o wyborach do Parlamentu Europejskiego, § 35 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta Republiki oraz § 56a ust. 1 ustawy o wyborach do samorządów wojewódzkich.

²⁸ Por. bliżej: uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26.06.2006 r. w sprawie o sygn. akt Vol 17/2006-25.

²⁹ Z warunkiem „rzetelnego i uczciwego” prowadzenia kampanii wyborczej spotykamy się także w innych ustawach wyborczych, mianowicie w: § 35 ust. 4 ustawy o wyborze Prezydenta Republiki, § 56a ust. 4 ustawy o wyborach do samorządów wojewódzkich, § 59 ust. 5 ustawy o wyborach do Parlamentu Europejskiego. Brakuje jej jednak w ustawie o wyborach do samorządów gminnych.

(fragment uzasadnienia do wyroku Sądu Konstytucyjnego RCz nr 140/2005 Dz. U. Republiki Czeskiej, z dnia 26.01.2005 r., sygn. akt P. ÚS 73/04)³⁰.

Analogiczne stanowisko zajmuje także Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, iż „nie każde postępowanie w ramach kampanii wyborczej, które przez niektórych wyborców może być postrzegane jako nieetyczne, niestosowne lub niesmaczne, jednocześnie od razu wykracza poza ramy rzetelnie i uczciwie prowadzonej kampanii wyborczej tak, jak jest ona rozumiana przez ustawę [...] i staje się sprzeczną z prawem. Trzeba bowiem zaakceptować, że w walce wyborczej można przewidywać nawet stosunkowo ostre pojedynki poszczególnych kandydatów” (fragment uzasadnienia do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18.02.2013 r., sygn. akt Vol 27/2013-83). Ponadto nie można pomijać faktu, iż dla kampanii wyborczej jest „cechą charakterystyczną personifikacja, hiperbolizacja, symboliczność i skrótowość” (fragment uzasadnienia do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2013 roku, sygn. akt Vol 33/201-45), a uczestnicy walki wyborczej powinni liczyć się z tym faktem od początku i ewentualnie dostosować do niego także swoją kampanię.

Kampania wyborcza może być realizowana bezpośrednio przez podmioty kandydujące albo za pośrednictwem osób trzecich. W przypadku zaangażowania w agitację wyborczą osób trzecich (czy to osób prawnych, czy też fizycznych) ustawa rozróżnia dwie sytuacje, a mianowicie: (i) gdy kampania wyborcza jest prowadzona za wiedzą podmiotów kandydujących, a zatem gdy do maksymalnych wydatków, jakie podmioty kandydujące mogą ponieść na swoją kampanię, wlicza się także „kwoty, które za ich wiedzą poniosły lub zobowiązały się ponieść osoby trzecie” (§ 16c ust. 3 ustawy o wyborach do parlamentu RCz³¹), oraz gdy (ii) w kampanię zaangażowane są osoby trzecie „bez wiedzy kandydującej partii politycznej, ruchu politycznego lub koalicji, ich kandydata albo kandydata

³⁰ Na mocy przytoczonego wyroku Sądu Konstytucyjnego uchylono poprzednią uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3.12.2004 r., sygn. akt Vol 10/2004-24, w której unieważnił on wybory w okręgu senackim Praha 11, gdzie w 2004 r. zwyciężył kandydat Obywatelskiej Partii Demokratycznej (ODS) Jan Nádvořík. Wniosek o unieważnienie został złożony przez niewybranego kandydata Unii Chrześcijańskiej i Demokratycznej – Czeskiej Partii Ludowej (KDU-ČSL), A. Zápotockiego, przeciw któremu publikowano w periodykach wydawanych przez lokalny samorząd nieprawdziwe informacje, które mogły, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, „w swoich konsekwencjach [...] wyraźnie zakwestionować wybór wskazanego kandydata” (fragment uzasadnienia do przedmiotowej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego). Sąd Konstytucyjny nie opowiedział się za takim wnioskiem, przy czym na marginesie rozważań wyraził cały szereg bardziej ogólnych poglądów związanych z wykładnią w stosunku zarówno do kampanii wyborczej i jej prowadzenia, jak również do podejmowania decyzji w sprawach unieważniania wyborów, wyboru, albo głosowania. Powyższy wyrok, do którego dołączono cztery odrębne stanowiska (sędziów: František Duchoň, Ivana Janů, Miroslav Výborný i Eliška Wágnerová), został dość krytycznie przyjęty przez przedstawicieli doktryny. Por. np. A. Gerloch, J. Tryzna, J. Wintr [2005: 889–898].

³¹ O finansowaniu kampanii wyborczych piszę w dalszej części niniejszego artykułu.

niezależnego”. Jednak w takim przypadku osoby trzecie mają obowiązek „zarejestrowania się przed dołączeniem do kampanii wyborczej jako tzw. zarejestrowana osoba trzecia, w Urzędzie Nadzoru nad Gospodarowaniem Partii i Ruchów Politycznych” (§ 16 ust. 2 ustawy o wyborach do parlamentu RCz), przy czym również ich wydatki na kampanię wyborczą podlegają kontroli i nie mogą przekroczyć określonego limitu³².

Wreszcie kampania wyborcza jest ograniczona przez ustawy wyborcze również czasowo – rozpoczyna się w momencie ogłoszenia (zarządzenia) wyborów, a kończy się w dniu ogłoszenia całkowitych wyników wyborów. Według wnioskodawców składających projekt ustawy „ujednociającej” nr 322/2016 Dz. U. Republiki Czeskiej, trzeba bowiem opierać się na poglądzie Sądu Konstytucyjnego sformułowanym w cytowanym już wyroku o sygn. akt Pl. ÚS 73/04, iż „kampanię wyborczą [...] można, logicznie i racjonalnie rzecz biorąc, prowadzić, z normatywnego punktu widzenia, tylko wtedy, gdy są ogłoszone wybory (pod względem przedmiotu), ewentualnie, gdy już są zarejestrowane listy kandydatów lub kandydaci (pod względem podmiotu). Naturalnie nie oznacza to, że na wyborców nie wywiera wpływu mnóstwo innych znaczących długofalowych czynników pod względem algorytmu – pozyskiwanie informacji do podjęcia decyzji wyborczej – uświadamianie sobie własnych interesów – zajęcie stanowiska i dokonanie oceny – podjęcie decyzji o oddaniu głosu na określoną partię lub kandydata”. Z drugiej jednak strony nic nie stoi na przeszkodzie, aby kampania wyborcza była prowadzona także poza powyższymi ramami prawnymi, ewentualnie przybierała charakter kampanii permanentnej [Molek, Šimíček 2006: 155]. Faktycznego sensu danego ograniczenia czasowego trzeba bowiem szukać raczej w potrzebie określenia dokładnego przedziału, w którym podmioty kandydujące muszą kierować się przede wszystkim zasadami odnoszącymi się do finansowania kampanii wyborczej³³.

Powyższe uwagi mogłyby prowadzić do wniosku, że w Republice Czeskiej można prowadzić, w określonym okresie, kampanię wyborczą w zasadzie w dowolne sposoby, o ile będzie ona „uczciwa i rzetelna”. Niemniej ta opinia wymaga sprecyzowania co najmniej w trzech kierunkach.

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę, iż aczkolwiek kampanię wyborczą można prowadzić aż do ogłoszenia całkowitych wyników wyborów, to od pewnego momentu w procesie wyborczym możliwości agitacji wyborczej ulegają zawężeniu. Dokładniej mówiąc, „(w) obiekcie, w którym znajduje się lokal wyborczy, oraz w jego najbliższym otoczeniu, w dniach, w których w takich obiek-

³² W kwestii szczegółowych warunków, jakie musi spełnić osoba, aby została wpisana do rejestru osób trzecich, jak również odnośnie do jej praw i obowiązków, por. § 16e ustawy o wyborach do parlamentu Republiki Czeskiej.

³³ Por. także część nadzwyczajną uzasadnienia do art. VII ustawy nr 322/2016 Dz. U. Republiki Czeskiej.

tach odbywa się głosowanie, zabroniona jest agitacja wyborcza na rzecz partii politycznych, ruchów politycznych, koalicji oraz kandydatów” (§ 16 ust. 9 ustawy o wyborach do parlamentu RCz)³⁴. Powołując się, między innymi, na powyższy zakaz, doszło do unieważnienia wyborów komunalnych w mieście Krupka, znajdującym się w północnozachodniej części Republiki Czeskiej, gdyż „udowodniono niedozwoloną agitację wyborczą oraz propagandę w dniu wyborów [tzn. 15 i 16.10.2010 r. – przyp. K.Ž.K.], która miała miejsce w bezpośrednim otoczeniu lokali wyborczych w obwodach głosowania nr 5, 8 i 9, i polegała na zorganizowanym przywożeniu wyborców do wymienionych wyżej lokali wyborczych w celu wybrania konkretnej partii politycznej, przy czym gdyby nie to, większość osób oddających głosy w tych okręgach nie wzięłaby w tych wyborach udziału, a wyniki wyborów byłyby inne” (fragment uzasadnienia do wyroku Sądu Konstytucyjnego z dnia 18.01.2011 r., sygn. akt Pl. ÚS 57/10). Oprócz tego dystrybuowano także stosowne karty do głosowania oraz wykonywano nadzór nad zachowywaniem się przywożonych wyborców w lokalu wyborczym, jak również przekazywano wynagrodzenie tym, którzy głosowali w pożądanym sposób³⁵.

Kolejne ograniczenie polega na tym, iż „w okresie rozpoczynającym się od trzeciego dnia przed dniem wyborów [...] a kończącym się w momencie głosowania, nie mogą być w żaden sposób publikowane wyniki sondaży przedwyborczych i wyborczych” (§ 16 ust. 7 ustawy o wyborach do parlamentu RCz)³⁶.

Po drugie, trzeba zwrócić uwagę, że do celów prowadzenia kampanii wyborczej nie wolno wykorzystywać wszystkich środków komunikacji, o jakich można pomyśleć. Ustawy wyborcze zabraniają bowiem wykorzystywania do celów prowadzenia kampanii wyborczej tych mediów (np. lokalnej prasy, radia, telewizji, internetowych serwisów informacyjnych), które znajdują się w dyspozycji woje-

³⁴ O powadze powyższego zakazu świadczy m. in. fakt, iż pojawia się on także w uregulowaniu – poza tym bardzo fragmentarycznym – kampanii wyborczej zawartemu w ustawie o wyborach do samorządów gminnych (por. § 30 ust. 3).

³⁵ Zdaniem Sadu Konstytucyjnego, „na wynik wyborów mogła wpłynąć także reakcja łańcuchowa podczas organizowania podkupywania wyborców, gdyż oprócz przyjęcia wynagrodzenia, podkupiony wyborca mógł stać się także „naganiaczem” innych wyborców czy osób zainteresowanych „sprzedażą” swojego głosu, jak zresztą prawdopodobnie miało to miejsce w co najmniej jednym przypadku, zgodnie z wynikami przeprowadzonego postępowania” (punkt 37 uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18.01.2011 r., sygn. akt Pl. ÚS 57/10). Dlatego generalnie należy preferować „unieważnienie wyborów [gdzie w tym przypadku chodziło – przyp. K.Ž.K.] o jedyny środek mogący zagwarantować legitymizację wybranego organu” (punkt 33 tegoż uzasadnienia).

³⁶ Z takim ograniczonym czasowo moratorium spotykamy się we wszystkich ustawach wyborczych, w tym również dotyczących wyborów do samorządów gminnych (por. § 30 ust. 2 ustawy o wyborach do samorządów gminnych). Można dodać, że ogólny zakaz publikowania sondaży przedwyborczych powtarza się specjalnie także w stosunku do członków obwodowych komisji wyborczych, którym nie wolno „udzielać informacji na temat przebiegu wyborów, aż do momentu podpisania protokołu o przebiegu i wyniku głosowania” (§ 16 ust. 10 ustawy o wyborach do parlamentu RCz), z wyjątkiem udzielania informacji o liczbie wyborców, którzy już oddali głos.

wódtw i gmin, a które zatem są powiązane ze środkami publicznymi, co ma zapobiec ich ewentualnemu użyciu do partykularnych celów określonego podmiotu kandydującego³⁷.

Specjalna regulacja obowiązuje również w stosunku do telewizji i radia, a więc do sposobów komunikacji z wyborcami nadal najbardziej wpływowymi i do celów reklamy także najdroższymi. W Republice Czeskiej obowiązuje powszechny zakaz reklamy politycznej w telewizji i radiu³⁸. Niemniej nielogiczne, a może nawet nierealistyczne byłoby całkowite zabronienie medialnej komunikacji kandydatów z zadeklarowanymi czy też tylko potencjalnymi wyborcami, tylko wystarczająco poinformowane społeczeństwo (elektorat) może bowiem podjąć uzasadnioną decyzję wyborczą. Jak podkreślają także czeskie sądy, „sens kampanii wyborczej polega na dążeniu uczestników walki politycznej do pozyskania jak największej przychylności wyborców dla swoich kandydatów i programów wyborczych. Dlatego jej podstawowymi funkcjami są informowanie, identyfikacja i mobilizacja. Grunt kampanii wyborczej polega na komunikacji politycznej, zarówno wzajemnie pomiędzy podmiotami kandydującymi, jak i przede wszystkim pomiędzy kandydatami [...] i wyborcami (potencjalnymi, jak również zadeklarowanymi)” (fragment uzasadnienia do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18.02.2013 r., sygn. akt Vol 44/2013-72).

Dlatego ustawy o wyborach zwykle przyznają wszystkim prawidłowo zarejestrowanym podmiotom kandydującym specjalne publiczne prawo podmiotowe polegające na udostępnieniu im bezpłatnego czasu emisji w mediach publicznych (tzn. w Czeskiej Telewizji i w Czeskim Radiu), z którego mogą one, ale nie muszą (nie chodzi o ich obowiązek) skorzystać z wyemitowania swoich spotów wyborczych³⁹.

³⁷ Wymogom dotyczącym poprawności i neutralności mediów komunikacyjnych powiązanych ze środkami publicznymi jednak nie sprzeniewierzy się ten, kto będzie dostarczał informacji dotyczących gminy/województwa, ich samorządów, innych osób czynnych publicznie, kiedy to prezentowane są kierowane przez nie instytucje lub działalność organów gminy/województwa, mimo iż dzieje się to w okresie kandydowania tych osób.

³⁸ Por. § 48 ust. 1 lit. e) ustawy nr 231/2001 Dz. U. Republiki Czeskiej o radiofonii i telewizji oraz zmieniającej niektóre ustawy. Poza rozważaniami pozostawiamy na tę chwilę niezmiernie interesujące pytanie, czy zakaz reklamy politycznej jest środkiem uzasadnionym konstytucyjnie, zgodnym z zasadą wolnej konkurencji partii politycznych, jak również prawem do wolności wypowiedzi oraz do informacji. Na ten temat por. szerzej: K. Žák Krzyžanková [2018: 690 i n.].

³⁹ Ustawa o wyborach do parlamentu w § 16 ust. 8 ustanawia dla podmiotów kandydujących do podziału ogółem po 14 godzin bezpłatnie udostępnianego czasu emisji w Czeskim Radiu i w Czeskiej Telewizji. Ustawa o wyborach do Parlamentu Europejskiego ustanawia na ten cel również 14 godzin (§ 59 ust. 8). Ustawa o wyborze prezydenta republiki rezerwuje dla każdego z kandydatów na funkcję prezydenta przed pierwszą rundą po 5 godzinach w obu mediach, a przed ewentualną drugą turą kandydaci z największą liczbą głosów z pierwszej tury mają po jednej godzinie (§ 35 ust. 7 stosownej ustawy). Ustawa o wyborach do samorządów gminnych oraz ustawa o wyborach do samorządów wojewódzkich nie przewidują takiej formy prezentacji kandydatów.

Od takiej oczywistej korzyści dla podmiotów kandydujących trzeba odróżnić jeszcze jedną formę prezentacji nie tylko w radiu i telewizji publicznej, która ma miejsce w trakcie kampanii wyborczej, a która przybiera formę uczestnictwa kandydatów w różnych programach publicystycznych, informacyjnych i innych. Oba wspomniane rodzaje prezentacji w mediach są dopuszczalne, jednak kierują się odmiennymi zasadami: o ile wymóg absolutnej i mechanicznej równości podmiotów kandydujących decyduje o publikowaniu spotów wyborczych w ramach zapewnionej przez ustawy rezerwacji czasu w mediach publicznych, to do udziału w innych formach emisji (przede wszystkim w programach informacyjnych i publicystycznych), za wzorem niemieckim, stosuje się regułę kilkustopniowej równości szans, zgodnie z którą określanie czasowych proporcji całkowitego uczestnictwa poszczególnych podmiotów kandydujących w programach zależy od ich znaczenia politycznego i społecznego⁴⁰.

Można dodać, że na tle zakazu reklamy politycznej z jednej strony, a możliwości bezpłatnego korzystania z emisji w zarezerwowanym czasie w mediach publicznych ze strony drugiej, można dopatrywać się dążenia normodawcy do pogodzenia wolności wypowiedzi, realizowanej przez podmioty kandydujące w ramach swojej kampanii wyborczej, z zapewnieniem równości wyborczej wszystkich podmiotów kandydujących. Celem jest również zapobieżenie temu, aby debata o sprawach publicznych była kształtowana przede wszystkim przez możliwość kandydatów (i osób ich popierających) zapłacenia za czas emisji swojej prezentacji w telewizji i radiu⁴¹.

Również zakaz korzystania z mediów komunalnych do prowadzenia kampanii wyborczej jest w ustawach rekompensowany możliwością bezpłatnego wywieszenia plakatów wyborczych przez podmioty kandydujące, w miejscach zastrzeżonych do tego celu przez burmistrza gminy. Wykorzystanie tej możliwości musi przy tym uwzględniać zasadę równości podmiotów kandydujących (por. § 16 ust. 4 ustawy o wyborach do parlamentu RCz)⁴².

⁴⁰ Reguła kilkustopniowej równości szans ma podstawę prawną w § 31 ust. 3 ustawy nr 231/2001 Dz. U. Republiki Czeskiej, o radiofonii i telewizji oraz zmieniającej niektóre ustawy, z późniejszymi zmianami, która nakłada na operatorów każdej stacji (a więc także niepublicznej, *sic!*) obowiązek „zapewnienia, aby w programach informacyjnych oraz polityczno-publicystycznych przestrzegano zasad obiektywności i wyważenia, a szczególnie aby w całokształcie emitowanych programów nie występowało jednostronne uprzywilejowanie jakiegokolwiek partii lub ruchu politycznego, ewentualnie ich opinii albo opinii poszczególnych grup społecznych, z zastrzeżeniem ich realnej pozycji w życiu politycznym i społecznym”. Szerzej na temat tej zasady wraz ze spojrzeniem porównawczym por. P. Molek, V. Šimíček [2006: 171–173].

⁴¹ W miarę sukcesywnego rozwoju technologii informatycznych (zwłaszcza Internetu) zasadność, a zatem także racja bytu takich środków, ulega relatywizacji.

⁴² Burmistrz jednak ma możliwość (a zatem nie obowiązek) zastrzeżenia w gminie miejsca na plakaty do tych celów. Można dodać, że taką korzyść dla podmiotów kandydujących przewiduje także ustawa o wyborach do samorządów gminnych (por. § 30 ust. 1 przedmiotowej ustawy).

Także odnośnie do pozostałych form komunikacji z wyborcami obowiązują określone warunki, których nieprzestrzeganie może być karane. Ścisłej mówiąc, jakakolwiek „propaganda lub agitacja wyborcza [zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść – przyp. K.Ž.K.] rozpowszechniana za pośrednictwem mediów komunikacyjnych musi [...] zawierać informację o jej zleceniodawcy oraz wykonawcy” (§ 16 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy o wyborach do Parlamentu RCz)⁴³. Ponadto podmioty kandydujące muszą oznaczyć swoją nazwą albo skrótem, ewentualnie – w przypadku kandydatów niezależnych – imieniem i nazwiskiem, wszystkie środki wykorzystane przez nich w kampanii wyborczej (a więc np. ogłoszenia, ulotki). Na analogiczny obowiązek natrafiamy także w stosunku do tzw. zarejestrowanych osób trzecich. Udostępnienie takich informacji powinno przyczynić się do większej przejrzystości prowadzonej kampanii wyborczej⁴⁴.

Ważnym środkiem, który predestynuje możliwą formę kampanii wyborczej, co najmniej jeśli chodzi o jej wielkość, jest uregulowanie jej finansowania, a szczególnie określenie całkowitej sumy, jaką podmioty kandydujące mogą wydać w okresie kampanii wyborczej. Aczkolwiek można mieć pewne „zastrzeżenia”⁴⁵ co do obecnej postaci uregulowania finansowania kampanii wyborczej, to jednocześnie można zauważyć, że wyznaczenie nawet tylko podstawowych granic finansowania należało do najważniejszych zalet ujednociającej nowelizacji nr 322/2006 Dz. U. Republiki Czeskiej.

Do tamtej pory – oprócz wyborów prezydenckich – uregulowań prawnych finansowania kampanii wyborczej brakowało⁴⁶, co zdecydowanie nie było korzystne dla środowiska prawnego i politycznego, nie mówiąc o ogólnej atmosferze w społeczeństwie w już tak napiętej walce przedwyborczej, a wielokrotnie

⁴³ Ustawa przy tym wyraźnie wskazuje, że taki tryb postępowania odnosi się także do „wykorzystania urządzeń wielkoformatowych oraz powiadomień niekorzystnych dla którejkolwiek kandydującej partii, ruchu politycznego lub koalicji, ich kandydata albo kandydata niezależnego” (§ 16 ust. 6 zdanie pierwsze, część za średnikiem, ustawy o wyborach do parlamentu RCz).

⁴⁴ Widocznie chodzi o reakcję na pierwsze doświadczenia z negatywną kampanią w Czechach, która polegała na masowym wywieszaniu billboardów karykaturujących program wyborczy kandydatów-konkurentów, przy czym na plakatach podano oznaczenie (istniejące, używane logo) karykaturowanego kandydata, wobec czego dla zwykłego obywatela bardzo trudno było właściwie odróżnić, kto naprawdę rozpowszechnia takie informacje [Lebedová 2013: *passim*].

⁴⁵ Sami wnioskodawcy składający projekt nowelizacji ustawy uznają, że „zastrzeżenia” można mieć co do faktycznej „możliwości «obejścia» [tych...] postanowień” (z części ogólnej uzasadnienia do ustawy nr 322/2006 Dz. U. Republiki Czeskiej).

⁴⁶ Z bardziej szczegółowymi regułami dotyczącymi finansowania kampanii wyborczej spotykamy się po raz pierwszy w ustawie o wyborze Prezydenta Republiki. Tzw. ujednociająca nowelizacja ustaw wyborczych obejmuje tą regulacją, z częściowymi modyfikacjami, wszystkie rodzaje wyborów przeprowadzanych w Republice Czeskiej, z wyjątkiem wyborów gminnych. Do krytycznej oceny pierwszego czeskiego uregulowania prawnego finansowania kampanii wyborczej por. P. Šutka [2017].

spotykało się także z krytyką ze strony różnych ugrupowań⁴⁷. Jakie konkretne kroki zatem podjęto, aby osiągnąć większą przejrzystość w wydawaniu środków na kampanię wyborczą?

⁴⁷ Warto wspomnieć szczególnie o raporcie oceniającym Grupy Państw Przeciwko Korupcji (*Group of States against Corruption*, GRECO), który dotyczył trzeciej rundy oceny, tzn. transparentności w finansowaniu partii politycznych, a który przyjęto dnia 1.04.2011 r. na 50. posiedzeniu grupy antykorupcyjnej. W raporcie m. in. zwraca się uwagę na to, iż „nawet pomimo wielkodusznych subwencji z budżetu państwa, niektórzy przedstawiciele partii politycznych są skłonni do dostarczania korzyści politycznych w zamian za dary sponsorskie. W związku z tym GET (zespół oceniający GRECO – przyp. K.Ž.K.) podkreśla, że ustawa o partiach i ruchach politycznych nie zawiera reguły ograniczającej wysokość darowizn dla partii politycznych, jak również kroków, które zapobiegałyby potrzebom nadmiernego finansowania partii politycznych (na przykład ograniczenie wysokości wydatków na kampanie wyborcze). Z uwagi na fakt, że nieograniczone darowizny prywatne negują równowagę szans finansowych, jakie umożliwiają subwencje z budżetu państwa, a tylko mało robi się dla ograniczenia zakresu niepożądanego wpływu na politykę, GET uważa, że w Republice Czeskiej warto byłoby sprawdzić możliwości wyznaczenia limitów wydatków na kampanie wyborcze (punkt 54 raportu oceniającego GRECO, dostępnego na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c314c>., dostęp 6.12.2019). Ponadto, „brakuje wymogu oddzielnego wykazywania wydatków na kampanie wyborcze” (punkt 57 raportu), są one podawane dopiero w raportach rocznych o gospodarowaniu partii politycznej. „Wydatki na kampanię są przy tym w tych raportach podane sumarycznie (wydatki na wybory) bez jakiegokolwiek wyszczególnienia. Ponadto, jakkolwiek informacje o darowiznach są szczegółowe, GET uważa, że «bodziec» polityczny jest utracony, jeżeli informacje zwłaszcza o dużych darowiznach są publikowane po długim czasie od wyborów, co uniemożliwia wyborcom ukaranie partii przy urnach wyborczych w przypadku wątpliwych praktyk zastosowanych do ich finansowania. GET utrzymuje, że w imię transparentności darowizny powinny być wykazywane w wyraźnie krótszym czasie, który zostanie określony w ustawie, szczególnie zaś przed wyborami, gdyż dzięki temu można doprowadzić do utworzenia dużo bardziej stabilnej podstawy do oceniaania praktyk podczas finansowania kampanii dokładnie w czasie, kiedy przychód partii/ruchu jest dla wyborców prawdopodobnie najbardziej interesujący. Następnie GET zaleca, aby domagać się (i) dużo bardziej szczegółowego publikowania wydatków na kampanię w rocznych sprawozdaniach finansowych oraz (ii) dużo częstszego składania raportów/wykazów oraz publikowania darowizn powyżej określonej wartości, otrzymanych przez partie i ruchy polityczne w związku z kampaniami wyborczymi” (punkt 62 raportu oceniającego). Oprócz tego GRECO doszło do wniosku, że „także kandydaci prowadzący własną kampanię wyborczą, niezależną od kampanii partii/ruchu politycznego, (powinni) podlegać, w najwyższym możliwym stopniu, normom porównywalnym do tych, jakie obowiązują w stosunku do partii/ruchów politycznych” (punkt 63). Ponadto stwierdzono, iż brakuje „niezależnego mechanizmu do monitorowania finansowania partii/ruchów politycznych oraz kampanii wyborczych (łącznie z kampaniami prowadzonymi bezpośrednio przez kandydatów)”, który m. in. miałby „mandat, uprawnienie, ale także stosowne zasoby do skutecznej i proaktywnej kontroli finansowania partii/ruchów politycznych oraz kampanii wyborczych, dochodzenia w przypadku rzekomych naruszeń zasad dotyczących finansowania partii/ruchów politycznych oraz, o ile jest to przydatne, także do nakładania sankcji” (pkt 71 raportu oceniającego). Tylko jeśli spełnione zostaną powyższe wymagania, będzie można uważać czeskie uregulowania prawne za zgodne z wymaganiami wynikającymi z zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich Rec (2003) 4, dotyczących wspólnych zasad przeciwdziałania korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych.

FINANSOWANIE KAMPANII WYBORCZYCH W REPUBLICIE CZESKIEJ

Podobnie jak w przypadku zwrotu kampania wyborcza, zostało przez czeskiego normodawcę określone, co należy rozumieć, gdy jest mowa o finansowaniu kampanii wyborczej. Mianowicie, § 16b ust. 1 ustawy o wyborach do parlamentu RCz wyjaśnia, że „finansowanie kampanii wyborczej obejmuje wszelkie wydatki na kampanię wyborczą”⁴⁸, przy czym takim wydatkiem mogą być zarówno środki pieniężne, jak i inne świadczenia wyceniane w pieniądzu (np. darowizny materialne⁴⁹), które są poniesione lub dopiero będą poniesione, albo bezpośrednio przez podmiot kandydujący, albo – za jego wiedzą – przez osobę trzecią, na pokrycie kosztów kampanii wyborczej w okresie jej trwania (§ 16c ustawy o wyborach do parlamentu RCz).

Całkowita suma tych wydatków nie może przekroczyć maksymalnego ustawowego pułapu, który na przykład w przypadku wyborów do Izby Poselskiej wynosi 90 000 000 CZK dla każdego podmiotu kandydującego⁵⁰.

Istotne jest to, że wszelkie wydatki na kampanię wyborczą muszą być uiszczane ze środków pieniężnych przechowywanych na specjalnym koncie wyborczym. Wobec tego każdy podmiot kandydujący ma obowiązek utworzenia, najpóźniej do 5 dni od dnia ogłoszenia (zarządzenia) wyborów, specjalnego rachunku, umożliwiającego bezpłatny i ciągły dostęp osób trzecich do wyświetlania przeglądu wszystkich transakcji płatniczych. Numer rachunku wyborczego oraz dostęp do niego muszą być zamieszczone na stronach internetowych podmiotu kandydującego przez cały czas trwania kampanii wyborczej⁵¹.

⁴⁸ Identyczne sformułowanie jest zawarte także w § 56c ust. 1 ustawy o wyborach do samorządów wojewódzkich, § 59b ustawy o wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz § 36 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta Republiki.

⁴⁹ Jeżeli świadczenie, będące częścią kampanii wyborczej, jest dostarczone bezpłatnie lub za cenę niższą od zwykłej, wlicza się ją do całkowitej możliwej sumy, jaką można wydać na kampanię wyborczą, jego cena zwykła, zgodnie z ustawą regulującą szacowanie mienia państwa (por. § 16c ust. 3 zdanie drugie ustawy o wyborach do parlamentu RCz).

⁵⁰ W wyborach do Senatu jest to 2 mln CZK za każdego kandydata oraz 2,5 mln CZK, jeżeli kandydat uczestniczy także w drugiej turze wyborów. W przypadku prezydenta republiki jest to maks. 40 mln CZK dla każdego kandydata, a jeśli uczestniczy także w drugiej turze wyborów, to 50 mln CZK. Pułap pięćdziesięciu milionów dotyczy także wyborów do Parlamentu Europejskiego. W wyborach wojewódzkich całkowity limit jest uzależniony od tego, w jakiej liczbie województw podmiot kandydujący ubiega się o głosy wyborców. Terytorium Republiki Czeskiej jest podzielone na 13 województw oraz miasto stołeczne Pragę. Całkowite wydatki nie mogą zatem przekroczyć kwoty, która odpowiada iloczynowi 7 mln CZK oraz liczby województw, w których zarejestrowano listy kandydatów w wyborach do samorządów województw.

⁵¹ Bezwzględnie wynika z tego obowiązek kandydatów założenia strony internetowej, na której będą oni informowali potencjalnych wyborców m. in. o aktywności finansowej związanej z wyborami.

Do transparentności kampanii wyborczej, a zwłaszcza jej finansowania, przyczynia się także fakt, iż najpóźniej na trzy dni przed samym głosowaniem podmioty kandydujące muszą umieścić na swojej stronie internetowej dane o wszystkich sponsorach, a więc o osobach, które „poniosły albo zobowiązały się do poniesienia na rzecz [podmiotów kandydujących] wydatków na kampanię wyborczą, przekazały pieniężny dar albo nieodpłatne świadczenie” (§ 16c ust. 4 ustawy o wyborach do parlamentu RCz)⁵². Ma to umożliwić wyborcom podjęcie lepiej uzasadnionej decyzji w ramach samego aktu głosowania.

Prowadzona jest obowiązkowo rachunkowość finansowa kampanii wyborczej. W terminie do 90 dni od ogłoszenia całkowitych wyników wyborów podmioty kandydujące mają również obowiązek umieszczenia na swoich stronach internetowych sprawozdania finansowego ze swojej kampanii, które obejmuje wszystkie przychody i wydatki na kampanię wyborczą, ew. także informacje o długach pieniężnych. Cała rachunkowość obejmująca prowadzenie kampanii wyborczej, jak również końcowe sprawozdanie finansowe, są wysyłane do Urzędu Nadzoru nad Gospodarowaniem Partii i Ruchów Politycznych, któremu powierzono *ex lege* sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem zasad finansowania kampanii wyborczej, a który jest także urzędem właściwym do rozpatrywania ewentualnych wykroczeń lub deliktów administracyjnych osób, które naruszyły zasady finansowania⁵³.

Analogiczne zasady dotyczące finansowania kampanii wyborczej odnoszą się także do tzw. zarejestrowanych osób trzecich prowadzących kampanię bez wiedzy kandydata. One również mają obowiązek posiadania rachunku wyborczego, za którego pośrednictwem uiszczane są wydatki na kampanię wyborczą, których całkowita wielkość jest limitowana i zapisywana w odpowiednich ewidencjach podlegających kontroli ze strony Urzędu Nadzoru nad Gospodarowaniem w kampanii wyborczej⁵⁴.

Niemniej nawet krótki okres obowiązywania ustawy nr 322/2016 Dz. U. Republiki Czeskiej wystarczył do tego, aby okazało się, że w praktyce można stosunkowo łatwo obejść co najmniej niektóre z przedstawionych wyżej zasad finansowania kampanii wyborczej. Przykładowo, ustawy wyborcze zajmują się tylko finansowaniem kampanii wyborczej przez podmioty kandydujące i tzw.

⁵² Umieszcza się: imię, nazwisko oraz adres zameldowania (gdy chodzi o osobę fizyczną), albo nazwa/firma handlowa, siedziba oraz numer identyfikacyjny (gdy chodzi o osobę prawną).

⁵³ Decyzje urzędu podlegają kontroli sądowej. Jak jednak zostało orzeczone przez sąd, „nie oznacza to, że Naczelny Sąd Administracyjny nie jest uprawniony do oceniania finansowania kampanii wyborczej także w ramach postępowania dotyczącego wniosku o unieważnienie wyboru (kandydata) [...]. Naruszenie postanowień ustaw regulujących finansowanie kampanii wyborczej również stanowi bowiem ową niezgodność z prawem, której konsekwencją byłoby wyrażne wpłynięcie na wynik wyboru” (fragment uzasadnienia do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15.02.2018 r. w sprawie o sygn. akt Vol 16/2018-33).

⁵⁴ Co do szczegółów por. § 16 ust. 6–12 ustawy o wyborach do parlamentu RCz.

zarejestrowane osoby trzecie. Poza uwagą pozostają zatem przypadki, kiedy to inne osoby trzecie, za wiedzą kandydata, wspierają osoby ponoszące wydatki na wybory. Dla nich nie istnieje żaden pułap finansowy, ponadto nie można wykryć tożsamości takich płatników⁵⁵.

Kolejny problem ma miejsce wówczas, gdy jednocześnie odbywają się wybory gminne oraz wojewódzkie, to – szczególnie w większych miastach – można omijać pułapy finansowe ustanowione dla wyborów wojewódzkich poprzez wsparcie finansowe udzielane w wyborach komunalnych, w których nie obowiązują żadne limity ustawowe⁵⁶.

Wreszcie należy zwrócić uwagę, że zasady finansowania kampanii wyborczej rodzą konsekwencje wobec „wszystkich”, którzy chcą wesprzeć w kampanii wyborczej podmioty kandydujące, i to w sposób, jaki nie jest „sam w sobie nieznaczący [...] i za który zazwyczaj nie otrzymuje się zapłaty”⁵⁷. Zgodnie z wykładnią Urzędu Nadzoru nad Gospodarowaniem Partii i Ruchów Politycznych oznacza to w praktyce, że jeśli na przykład obywatel zechce wywiesić na swojej nieruchomości (ogrodzeniu lub oknie mieszkania) plakat popierający określonego kandydata, o formacie większym niż A4, to musi albo zarejestrować się jako osoba trzecia, albo zawrzeć umowę z odpowiednim podmiotem kandydującym w celu wliczenia wartości takiej agitacji w limit kosztów⁵⁸. Powstaje zatem

⁵⁵ Brak wymienienia takich osób w wykazie sponsorów określonego podmiotu kandydującego nie oznacza naruszenia ustawy, gdyż „odnosi się ona tylko do bezpośrednich osób trzecich, a nie stawia wymogu dalszego wykrywania pochodzenia ich źródeł” (fragment uzasadnienia do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21.02.2018 roku, sygn. akt Vol 47/2018-47). Dodajmy, że w danym przypadku zarzucano, iż kampania wyborcza kandydata na prezydenta Republiki była w całości zrealizowana, a ściślej także sfinansowana, przez „bezpośrednią osobę trzecią” (tzn. przez stowarzyszenie „Prátele MZ” – Przyjaciele MZ), niemniej nie było jasne, skąd to stowarzyszenie wzięło znaczne środki na kampanię. Sytuacja była o tyle bardziej pikantna, że sam kandydat na prezydenta (Miloš Zeman), który w końcu także wygrał wybory, kilkakrotnie oświadczał, iż nie prowadzi żadnej kampanii.

⁵⁶ Na takie ryzyko zwracali uwagę już wnioskodawcy składający projekt nowelizacji ustaw wyborczych nr 322/2016 Dz. U. Republiki Czeskiej (za problematyczne uznają szczególnie wybory przeprowadzane w Pradze), i dlatego również apelowali do przyszłego ustawodawcy, aby powrócił do tej kwestii (por. punkt 2 części ogólnej uzasadnienia do ustawy nr 322/2016 Dz. U. Republiki Czeskiej).

⁵⁷ Opinia Urzędu Nadzoru nad Gospodarowaniem Partii i Ruchów Politycznych dotycząca finansowania kampanii wyborczej, <https://www.udhphs.cz/metodicka-stanoviska-volby-do-ep#ot1> (dostęp 6.12.2019).

⁵⁸ „Prezentacja drobnych przedmiotów agitacyjnych na własnym cieple lub odzieży (typowo znaczki, plakietki, nakrycie głowy, szaliki, chustki, koszulki z nadrukiem, ewentualnie długopisy itp.) nie stanowią form przekazu, które zazwyczaj są odpłatne. Wobec tego nie jest potrzebna ani rejestracja jako osoby trzeciej, ani umowa z odpowiednią partią kandydującą do celu wliczenia wartości takiej agitacji w limit kosztów. To samo dotyczy także pojedynczej naklejki na własnym samochodzie zwolennika (albo w przypadku kampanii negatywnej – przeciwnika partii), pod warunkiem, że powierzchnia naklejki jest tylko nieznacząca. Za wymiar nieznaczący z pozycji urzędu

zasadnicze pytanie, czy reguły ustanowione w taki sposób, a ściślej mówiąc, taka ich wykładnia, mogą być zgodne z zagwarantowaną konstytucyjnie wolnością wypowiedzi oraz z prawem do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

UWAGI KOŃCOWE

Najważniejszy sens uregulowania kampanii wyborczej przez ustawy polega na kulturowaniu środowiska politycznego w danym państwie, na wzmocnieniu zaufania wyborców do przedstawicieli politycznych, a co za tym idzie, także do obecnego systemu i sposobu uporządkowania spraw publicznych. Dlatego jest sprawą co nieco niezrozumiałą, iż nowelizacja nr 322/2016 Dz. U. Republiki Czeskiej, która – słowami wnioskodawców – „powinna była zapewnić większy stopień transparentności [...] uczynienie bardziej przejrzystymi procedury prowadzenia i finansowania kampanii wyborczych”, czemu miało towarzyszyć „utworzenie stosownego mechanizmu kontroli i sankcjonowania przez niezależny organ posiadający niezbędne uprawnienia”, spowodowała wyraźne osłabienie możliwości unieważnienia wyników wyborów, które zostały poprzedzone „nierzetelną i nieuczciwą” kampanią wyborczą.

Bez jakichkolwiek wyjaśnień w uzasadnieniu, na dzień 1 stycznia 2017 roku (tzn. w dacie wejścia w życie ustawy nr 322/2016 Dz. U. Republiki Czeskiej) zrezygnowano we wszystkich ustawach wyborczych z dotychczasowej konstrukcji, która „umożliwiał(a) składanie [...] protestu (a sądowi przychylenie się do niego) wtedy, gdy uznał on, „iż naruszono postanowienia ustawy (wyborczej) w sposób, który mógł wpłynąć na wynik wyborów” (fragment uzasadnienia do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21.02.2018 r., sygn. akt 47/2018). Poczynając od powyższej daty „już trzeba udowodnić, «iż naruszono postanowienia ustawy w sposób, który rażąco wpłynął na wynik wyborów prezydenckich»... Już na pierwszy rzut oka widać, że pomiędzy dawniejszą a nową treścią [...], a więc pomiędzy sformułowaniem «mógł wpłynąć» a «rażąco wpłynął», istnieje różnica znaczeniowa” (tamże).

Czeskie sądownictwo wyborcze nigdy „nie знаło absolutnej wady postępowania wyborczego (tzn. zamieszania w postępowaniu wyborczym), a więc takiego naruszenia postanowień przepisu wyborczego, które skutkowałoby automa-

będziemy uważali powierzchnię odpowiadającą formatowi A4 (ok. 620 cm²). Gwoli kompletności dodajemy, że zupełnie odmienną sytuację stanowi komercyjne noszenie przebrań (kostiumów) agitacyjnych w miejscach publicznych (zazwyczaj w związku na przykład z rozdawaniem ulotek) czy też wielokrotne przyklejenie na pojazd materiałów, które same w sobie byłyby nieznaczne, jednak ich całkowita powierzchnia wyraźnie przekraczałaby format A4. W takich przypadkach niewątpliwie chodziłoby już o kampanię, gdy wliczenie jej wartości w limit kosztów byłoby konieczne [...]”; Opinia Urzędu Nadzoru.

tycznym unieważnieniem wyborów, wyboru kandydata albo głosowania, a wszystkie możliwe wady i uchybienia w tym sensie należy uważać za względne, a ich znaczenie trzeba mierzyć poprzez ich konsekwencje wobec wyniku wyborów do organu przedstawicielskiego samego w sobie, albo wobec wyniku wyboru konkretnego kandydata, ew. wobec wyniku głosowania, i to na zasadzie proporcjonalności [...]. Ujmując to innymi słowami, sądownictwo wyborcze z konstytucyjnego punktu widzenia opiera się na związku przyczynowym pomiędzy wadą wyborczą a składem ciała przedstawicielskiego [...], a jednocześnie na możliwym do obalenia domniemaniu, zgodnie z którym wynik wyborów odpowiada woli wyborców” (fragment uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, sygn. akt III ÚS 885/06). Taka wykładnia prowadziła do tego, iż w praktyce sądowej utrwalili się następujący algorytm do oceny zasadności wniosku: przede wszystkim trzeba było wykazać: (i) sprzeczność z prawem, tzn. naruszenie niektórych postanowień stosownej ustawy wyborczej; (ii) ponadto istnienie związku pomiędzy wyborem kandydata, a taką sprzecznością z prawem, przy czym (iii) ingerencja sądu w wynik wyborów była uzasadniona tylko takim naruszeniem ustawy, które „przesłaniało” wyniki wyborów, tzn. osiągnęło takie natężenie, które w swoich następstwach wyraźnie kwestionuje wybór kandydata.

Nowe uregulowanie znamienne modyfikuje przedstawiony schemat: Sądy co prawda udowodniły, iż pomiędzy wcześniej warunkującym „przesłonięcia wyborów” a „rażącym wpływem na wybory” można postawić znak równości⁵⁹, niemniej „nie można zignorować, że ustawodawca zrezygnował z założenia samej tylko potencjalności wpływu naruszenia ustawy na wynik wyborów, a ustawą nr 322/2016 Dz. U. Republiki Czeskiej wprowadził wymóg **rzeczywistego** wpływu naruszenia ustawy na wynik wyboru” (fragment uzasadnienia do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21.02.2018 roku, sygn. akt 47/2018). Na przyszłość zatem – jak dalej zauważa Naczelny Sąd Administracyjny – będzie bardzo „trudne spełnienie wymogu nakładanego przez ustawę, tzn. wykazanie [szczególnie biorąc pod uwagę bardzo krótki termin do złożenia wniosku – przyp. K.Ž.K.], iż na wynik wyboru, a więc w podsumowaniu na decyzję każdego z poszczególnych wyborców, naprawdę rażąco wpłynęło naruszenie reguł kampanii wyborczej i jej finansowania” (tamże).

⁵⁹ Por. uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt 47/2018, z dnia 21.02.2018 r. Wymóg „przesłonięcia” wyników wyborów jest przy tym, zdaniem sądu, uzasadniony z tego powodu, że (rewizyjne) „postępowanie [...] opiera się na konstytucyjnej zasadzie ochrony decyzji, jaka wynika z woli większości wyrażonej w swobodnym podejmowaniu decyzji oraz przestrzegającej praw mniejszości [...] Decyzja wyborców będąca suwerenną może (więc) zostać zmieniona przez władzę sądowniczą tylko w wyjątkowych przypadkach, gdy wady procesu wyborczego spowodowały [...], że wyborcy podjęliby inną decyzję i zostałby wybrany inny kandydat” (fragment uzasadnienia wyroku z dnia 26.01.2005 r. o sygn. akt Pl. ÚS 73/04).

Takie ewidentne osłabienie możliwości ingerowania przez sądy w wyniki wyborów z powodu istotnego naruszenia reguł prowadzenia kampanii wyborczej i jej finansowania nie jest przy tym rekompensowane choćby nowymi uprawnieniami Urzędu Nadzoru nad Gospodarowaniem Partii i Ruchów Politycznych w zakresie sprawowania nadzoru i sankcjonowania. Jak bowiem zauważa grupa GRECO w raporcie końcowym dotyczącym pełnienia wcześniejszych zaleceń, to w stosunku do Urzędu „nie określono jasnej procedury składania (i następnego) rozpatrywania skarg obywateli i mediów odnośnie do finansowania partii i ruchów politycznych oraz kampanii wyborczych”⁶⁰, a więc jej zalecenia pozostają nadal niewysłuchane. Ponadto jest pytanie, czy nieliczny kadrowo Urząd Nadzoru jest rzeczywiście zdolny do efektywnego reagowania na wszystkie naruszenia reguł ustawowych w praktyce, i to zarówno gdy uwzględnimy jego ekstensywną wykładnię, kiedy już mamy do czynienia z udziałem w kampanii wyborczej, a zatem kiedy należy kierować się regułami ustawowymi, jak również z uwagi na fakt, że w chwili obecnej w Republice Czeskiej działa ponad 200 partii i ruchów politycznych.

Na koniec trzeba jednak przypomnieć, że uregulowania różnych aspektów prawa wyborczego są powracającym przedmiotem dyskusji oraz propozycji różnych działaczy politycznych⁶¹. Niewątpliwie można więc liczyć na to, że wcześniej czy później nastąpi zmiana uregulowań prawnych związanych z kampanią wyborczą, jak również jej finansowaniem.

BIBLIOGRAFIA

- Cabada Ladislav, Kubát Michal a kol. 2002. *Úvod do studia politické vědy*. Praga: Eurolex Bohemia.
- Gerloch Aleš, Tryzna Jan, Wintr Jan. 2005. „Soudní přezkum čestnosti a poctivosti volební kampaně”. *Právní rozhledy* 24.
- Heywood Andrew. 2004. *Politologie*. Praga: Eurolex Bohemia.
- Holländer Pavel. 2009. *Základy všeobecné státovědy*. Pilzno: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- Klíma Karel. 2016. *Ústavní právo*. Pilzno: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- Krejčí Oskar. 2006. *Nová kniha o volbách*. Praga: Professional Publishing.
- Lebedová Eva. 2013. *Voliči, strany a negativní kampaň: politická komunikace v České republice*. Praga: SLON.
- Molek Pavel, Šimíček Vojtěch. 2006. *Soudní přezkum voleb*. Praga: Linde.

⁶⁰ Raport drugi dotyczący pełnienia przez Republikę Czeską zaleceń: „Inkryminacja (ETS 173 i 191, GPC 2” oraz „Transparentność finansowania partii politycznych” (trzecia runda oceny). Greco RC3 (2018), <https://rm.coe.int/treti-hodnotici-kolo-druha-zprava-o-plneni-doporuceni-ceske-republiky-/16808af476> (dostęp 6.12.2019).

⁶¹ Tylko w momencie zamykania rękopisu (listopad 2019) niniejszego artykułu w parlamencie toczy się dyskusja nad kilkoma propozycjami domagającymi się zmian ustaw wyborczych.

- Norris Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. New York: Cambridge University Press.
- Pavlíček Václav a kol. 2015. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praga: Leges.
- Reschová Jana, Kindlová Miluše, Grinc Jan, Preuss Ondřej, Antoš Marek. 2019. *Státověda. Stát. Jednotlivce. Konstitutionalismus*. Praga: Wolters Kluwer ČR.
- Sartori Giovanni. 2001. *Srovnávací volební inženýrství*. Praga: Slon.
- Šutka Pavel. 2017. *Zákon o volbě prezidenta republiky – přednosti a nedostatky ve srovnání s úpravami států Evropské Unie*. Praga: Leges.
- Wagnerová Eliška. Zdanie odrębne do wyroku Sądu Konstytucyjnego RCz w sprawie o sygn. akt PI. ÚS 73/04, opublikowane w Dzienniku Ustaw Republiki Czeskiej nr 140/2005.
- Wintř Jan. 2018. *Principy českého ústavního práva*. Pilzno: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- Žák Krzyžanková Katarzyna. 2018. *K povinnosti zveřejnit volební spoty ve veřejnoprávních médiích aneb úvaha nad limity tuzemské zákonné úpravy*. W *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Red. A. Gerloch, Katarzyna Žák Krzyžanková. Pilzno: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Opinia metodyczna Urzędu Nadzoru nad Gospodarowaniem Partii i Ruchów Politycznych dotycząca finansowania kampanii wyborczej, <https://www.udhphs.cz/metodicka-stanoviska-volby-do-ep#ot1> (dostęp 6.12.2019).
- Raport drugi dotyczący pełnienia przez Republikę Czeską zaleceń: „Inkryminacja (ETS 173 i 191, GPC 2” oraz „Transparentność finansowania partii politycznych” (trzecia runda oceny). Greco RC3 (2018), <https://rm.coe.int/treti-hodnotici-kolo-druha-zprava-o-plneni-doporuceni-ceske-republiky-/16808af476> (dostęp 6.12.2019).
- Raport oceniający Republikę Czeską „Transparentność finansowania partii politycznych” (trzecia runda oceny). Greco Eval III Rep (2010) 10E, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c314c> (dostęp 6.12.2019).

Streszczenie

Artykuł zawiera analizę uregulowań prawnych kampanii wyborczych w Republice Czeskiej. Uwaga przede wszystkim zwrócona jest na zmiany, jakie przyniosła „ujednolicająca” ustawa nr 322/2016 Dz. U. Republiki Czeskiej, na mocy której znowelizowano wszystkie czeskie ustawy wyborcze. Poza uwagą nie pozostaje także orzecznictwo czeskich sądów, które pod wieloma względami współtworzy podejście do kampanii wyborczych. Przedstawione są także, rodzące problemy, rozwiązania obecnych uregulowań, które mogą działać nieproduktywnie i wręcz w niepożądany sposób wpływać na rzeczywiste konsekwencje uregulowań prawnych wobec działań kandydatów w trakcie walki wyborczej.

Słowa kluczowe: wybory, kampania wyborcza, Republika Czeska.

**LEGAL REGULATION OF ELECTION CAMPAIGNS
IN THE CZECH REPUBLIC****(summary)**

This paper analyses the regulation of election campaigns in the Czech Republic. Particular attention is paid to changes brought on by ‘unifying’ Act No. 322/2016 Sb., which amends all Czech electoral laws. The relevant case law of higher Czech courts, which in many respects specifies the concept of an election campaign, does not go unnoticed. At the end, the text presents flaws in effective regulation which may adversely affect the real impact of the legal regulation on the conduct of candidates during elections.

Keywords: elections, election campaign, Czech Republic.