

Warszawa, dnia 31 marca 2025 r.



**PAŃSTWOWA
KOMISJA WYBORCZA**

ZKF.811.18.2025

Wyjaśnienia dotyczące bieżących kwestii związanych z prowadzeniem i finansowaniem kampanii wyborczej

Państwowa Komisja Wyborcza – mając na uwadze wydarzenia zachodzące w kampanii wyborczej przed wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (głosowanie w których odbędzie się w dniu 18 maja 2025 r., a ewentualne głosowanie ponowne w dniu 1 czerwca 2025 r.), mogące skutkować konsekwencjami, o których jest mowa w art. 144 § 1 pkt 3 lit. a i d, art. 149 oraz art. 506 i 507 ustawy z dnia 5 stycznia 2022 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2408 oraz z 2024 r. oraz z 2024 r. poz. 721, 1572 i 1907), a także uwzględniając kierowane do niej pytania – przypomina zajmowane przez nią od wielu lat, a zatem ugruntowane już, stanowiska.

1. Udział osób publicznych w kampanii wyborczej

Przepisy Kodeksu wyborczego nie ograniczają możliwości uczestnictwa w kampanii wyborczej osób publicznych (wykonujących funkcje publiczne lub przez inną swoją działalność zawodową, gospodarczą, społeczną, kulturalną itp. wpływających znacząco na funkcjonowanie społeczeństwa) ani nie ograniczają możliwości wykonywania przez osoby uczestniczące w kampanii wyborczej (w tym jako kandydaci w wyborach) działalności publicznej związanej z ich działalnością zawodową, gospodarczą, społeczną, kulturalną itp., o ile osoby publiczne angażujące się w agitację na rzecz komitetów wyborczych, ściśle oddzielają taką działalność od swojej działalności związanej z wykonywaną funkcją publiczną, zawodową, gospodarczą, społeczną, kulturalną itp. W innym przypadku działalność ta może stanowić naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego.

2. Odrębność prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej przez komitety wyborcze

Komitety wyborcze nie mogą wspólnie prowadzić i współfinansować kampanii wyborczej, ponieważ każdy komitet prowadzi i finansuje – na zasadzie wyłączności

– kampanię na rzecz zgłoszonych przez siebie kandydatów (art. 84 § 1, art. 126 i art. 131 § 1 Kodeksu wyborczego). Komitety wyborcze nie mogą zatem publikować wspólnych materiałów wyborczych (np. plakatów, ulotek) ani organizować wspólnych wystąpień, programów, audycji, materiałów, spotkań z wyborcami, nawet jeśli zamierzałyby dokonać podziału między siebie kosztów tych działań. Z tych samych powodów komitety wyborcze nie mogą w swoich materiałach wyborczych, audycjach, spotkaniach z wyborcami, udzielać poparcia kandydatom zgłoszonym przez inne komitety ani powoływać się na poparcie udzielone przez inne komitety lub zgłoszonych przez nie kandydatów. Komitet wyborczy nie może prowadzić kampanii wyborczej na rzecz kandydatów zgłoszonych przez inne komitety np. wzywać do udzielania podpisów poparcia niezbędnych do zgłoszenia kandydata w wyborach innego komitetu wyborczego, zbierać podpisy poparcia dla innych komitetów czy kandydatów innych komitetów, umieszczać w swoich materiałach wyborczych informacji o poparciu udzielanym kandydatom innego komitetu lub o poparciu udzielanym przez inny komitet, a także wizerunków kandydatów innych komitetów.

Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej także zamieszczenie w materiałach wyborczych komitetu rekomendacji udzielanych przez kandydatów (nadal rywalizujących w danych wyborach) zgłoszonych przez inne komitety stanowiłoby agitację na rzecz tych kandydatów, nawet jeśli w materiale takim nie znajdowałyby się informacje o ich udziale w wyborach. Agitacją wyborczą na rzecz kandydatów jest niewątpliwie także umieszczanie w materiałach wyborczych wizerunku kandydatów nadal ubiegających się o daną funkcję. A zatem, nieuprawnioną kampanią komitetu prowadzoną na rzecz kandydatów innego komitetu byłoby umieszczanie w materiałach jednego komitetu zdjęć (wizerunku) kandydatów innego komitetu, i to bez względu na to, czy zostaliby oni opisani jako kandydaci, czy też nie, oraz czy zamieszczone w tych materiałach fotografie przedstawiałyby ich w okolicznościach służbowych, czy jakichkolwiek innych. Podejmowanie tego typu działań może rodzić podejrzenie o próbę obejścia regulacji prawa wyborczego. Komitety wyborcze prowadzą bowiem na zasadzie wyłączności kampanię wyborczą na rzecz kandydatów. Ze względu na cel działalności komitetu, którym jest udział w wyborach polegający na zgłaszaniu kandydatów, oczywiste jest, że w przepisie tym mowa o kandydatach danego komitetu wyborczego. Prowadzenie agitacji na rzecz kandydatów innych komitetów wyborczych nie mieści się zatem w celach działalności komitetu

wyborczego, a ponoszenie wydatków na taki cel stanowiłoby naruszenie art. 129 § 1 Kodeksu wyborczego. Byłoby także naruszeniem art. 131 tego Kodeksu.

3. Agitacja na rzecz komitetów wyborczych prowadzona w Internecie

Przepisy Kodeksu wyborczego nie regulują odrębnie zasad prowadzenia agitacji na rzecz komitetów wyborczych prowadzonej w Internecie. Działalność taka podlega zatem takim samym zasadom i ograniczeniom, jak świadczenie innych usług na rzecz komitetów wyborczych i prowadzenie agitacji wyborczej. W szczególności: 1) Komitety wyborcze mogą korzystać z odpłatnych usług o charakterze reklamowym w Internecie, świadczonych przez przedsiębiorców i przez osoby fizyczne. 2) Komitety wyborcze nie mogą korzystać z nieodpłatnych usług reklamowych w Internecie, ponieważ nie mieszczą się one w katalogu świadczeń niepieniężnych, które może przyjmować komitet wyborczy (art. 132 § 5 i art. 133 Kodeksu wyborczego). 3) Osoby fizyczne prowadzące działalność zarobkową z wykorzystaniem swoich profili w mediach społecznościowych (np. tzw. influencerzy) mogą za pomocą tych profili świadczyć na rzecz komitetów wyborczych wyłącznie odpłatne usługi, bowiem umieszczanie wszelkich materiałów na takich profilach stanowi element ich działalności zarobkowej. 4) Agitacja na rzecz komitetów wyborczych w Internecie musi być prowadzona zgodnie z zasadami dotyczącymi właściwego oznaczania materiałów, finansowania i dokumentowania, określonymi w Kodeksie Wyborczym. Zgodnie z art. 109 § 2 Kodeksu wyborczego materiały wyborcze powinny zawierać wyraźne oznaczenie komitetu wyborczego, od którego pochodzą. Materiałem wyborczym jest każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z wyborami (art. 109 § 1 Kodeksu wyborczego). Materiałami wyborczymi są zatem m.in. wszelkie przekazy informacji pochodzące od komitetu wyborczego, rozpowszechniane w Internecie i za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej. Dotyczy to nie tylko przekazów zamieszczanych np. na stronach internetowych wykorzystywanych przez komitety wyborcze do prowadzenia agitacji wyborczej, lecz także rozpowszechnianych w innej formie, w tym w postaci kanałów na YouTube czy innych platformach, przekazów zwielokrotnianych na zlecenie komitetu przez osoby lub przez systemy zautomatyzowane. Materiały takie powinny zawierać oznaczenia, o których mowa w przywołanym art. 109 § 2 Kodeksu wyborczego.

4. Udostępnianie, w tym w Internecie, materiałów agitacyjnych przeznaczonych do druku czy dalszego rozpowszechniania

Komitety wyborcze powinny powstrzymać się od działań polegających na udostępnianiu powszechnie, w tym w Internecie, materiałów agitacyjnych przeznaczonych do druku czy dalszego rozpowszechniania. Takim działaniem komitet wyborczy tworzyłoby bowiem zagrożenie wykorzystaniem tych materiałów w sposób niezgodny z przepisami ustaw. Materiały takie mogą bowiem zostać powielone przez podmioty nieuprawnione do świadczenia nieodpłatnych usług na rzecz partii politycznej czy komitetu wyborczego, co jest istotne w kontekście tego, że komitety wyborcze nie mogą w ogóle przyjmować tego rodzaju nieodpłatnych świadczeń.

Konsekwencją takich działań może być uznanie, że komitet wyborczy, z własnej inicjatywy pozbawiając się wpływu na sposób wykorzystania tych materiałów, przyjął niedozwolone korzyści majątkowe o charakterze niepieniężnym. Działanie takie naruszałoby również zasadę jawności finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, ponieważ komitet wyborczy nie byłoby w stanie ustalić wartości tych działań, a tym samym nie mógłby wykazać tych wartości w jego sprawozdaniu finansowym (zob. wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 29 maja 2023 r., ZPOW.501.3.2023, w sprawie korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym przekazywanych na rzecz partii politycznych i komitetów wyborczych – <https://www.pkw.gov.pl/aktualnosci/wyjasnienia-stanowiska-komunikaty/wyjasnienia-wsprawie-korzysci-majatkowych-o-charakterze-niepienieznym-przekazywanych-na-rzeczpartii>).

Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza przy tym, że agitacją wyborczą, zgodnie z art. 105 ust. 1 w związku z art. 106 ust. 1 Kodeksu wyborczego, jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego, wraz ze zbieraniem podpisów osób popierających zgłoszenia kandydatów. Ograniczenia, o których wyżej jest mowa, dotyczą zatem takich właśnie działań. Przepisy Kodeksu wyborczego nie ograniczają natomiast działań nienoszących znamion tak rozumianej agitacji wyborczej, w tym rozpowszechniania treści nieodnoszących się do wyborów i zamiaru kandydowania, w szczególności podejmowanych przez osoby publiczne.

Państwowa Komisja Wyborcza, zgodnie ze swoimi kompetencjami, dokona oceny takich działań pod kątem przestrzegania zasad prowadzenia i finansowania kampanii

wyborczej przez komitety wyborcze w ramach badania sprawozdań finansowych składanych przez pełnomocników finansowych komitetów po wyborach.

Należy jednoznacznie podkreślić, że działania o charakterze agitacji wyborczej podejmowane wbrew przywołanym wyżej regułom naruszają zasadę równości kandydatów i komitetów wyborczych, są sprzeczne z zasadami dobrze pojmowanej kultury politycznej i są powszechnie odbierane jako obejście prawa.

Państwowa Komisja Wyborcza zaznacza, że szereg jej wyjaśnień dotyczących zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczych dostępnych jest na jej stronie internetowej www.pkw.gov.pl, np. szerokie wyjaśnienia z dnia 4 marca 2024 r., ZKF.624.80.2024, w sprawach związanych z prowadzeniem i finansowaniem kampanii wyborczej https://samorzad2024.pkw.gov.pl/samorzad2024/pl/pkw_aktualnosci/59174.

Zastępca Przewodniczącego
Państwowej Komisji Wyborczej

Wojciech Sych