



Michał Klejny

Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika w Toruniu

e-mail: [michal.klejny@o2.pl](mailto:michal.klejny@o2.pl)

ORCID: 0000-0002-5180-4389



## Regulacje prawne telewizyjnych debat prezydenckich

### Streszczenie

W artykule przedstawiono analizę regulacji prawnej zawartej w art. 120 Kodeksu wyborczego oraz w rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania debat przez Telewizję Polską Spółkę Akcyjną, do którego artykuł ten odsyła. Po dokonaniu zarysu genezy telewizyjnych debat prezydenckich w Polsce i na świecie badaniu poddano poziom szczegółowości regulacji oraz praktykę jej stosowania od wejścia w życie w 2011 roku w kolejnych kampaniach wyborczych w latach 2015 i 2020 przed obiema turami wyborów. Zastosowana metoda badawcza polegała na stopniowej analizie materiału źródłowego w postaci nagrań debat telewizyjnych, w szczególności: debaty pomiędzy Johnem Kennedym i Richardem Nixonem z 1960 roku, debaty Mieczysława Rakowskiego z pracownikami Stoczni Gdańskiej z 1983 roku, debaty Lecha Wałęsy z Alfredem Miodowiczem z 1988 roku oraz wszystkich późniejszych polskich debat prezydenckich. Analiza była ukierunkowana na odnalezienie kluczowych elementów z punktu widzenia zasad funkcjonowania systemu demokratycznego. Badanie obecnej regulacji połączono z próbą zdefiniowania minimalnych wymogów debaty oraz określeniem jej znaczenia dla demokratycznej kampanii wyborczej. W dalszej części pracy wskazano na możliwe obszary wymagające dalszej regulacji. Zwrócono także uwagę na zagrożenia, jakie niesie za sobą brak określonych zasad funkcjonowania systemu demokratycznych wyborów, z wyszczególnieniem zasady równości wśród kandydatów. Na podstawie analizy debat również z wcześniejszych

lat podjęto także próbę wyodrębnienia dobrych praktyk debat telewizyjnych, które w największym stopniu chroniły cele, jakim służyć ma ta forma dyskusji.

**Słowa kluczowe:** kampania wyborcza, debata telewizyjna, historia debat, wybory, regulacje prawne

## Wprowadzenie

Debata wyborcza to bardzo ważny element współczesnej demokracji. Według danych Centrum Informacji TVP debatę prezydencką z 2020 roku przed I turą wyborów oglądało w szczytowym momencie 7,5 miliona widzów<sup>1</sup>, co stanowi 19,7% ludności Polski. Ponieważ większość widzów była prawdopodobnie uprawniona do głosowania, procent ten wśród wyborców był z pewnością znacząco wyższy.

Już sama próba zdefiniowania debaty może powodować pewne trudności. Pojęcie to pozbawione jest definicji normatywnej, którą można ewentualnie budować na podstawie istniejących regulacji. W ten sposób możliwe jest stworzenie definicji o charakterze opisowym, jednak nie jest ona wyczerpująca. Wydaje się, że trafnie debatę określił M. Kochan, wskazując, iż jest to „publiczna konfrontacja poglądów, która odbywa się w kontekście rozstrzygnięć (decyzji, działań, opinii) ważnych dla społeczności”<sup>2</sup>. Tak sformułowana definicja jest dostatecznie ogólna, aby zachować pełen zakres różnorodności debat. Jednocześnie porusza ona istotne kwestie, takie jak przedmiot debaty, który musi mieć element społecznie znaczący, oraz wymóg konfrontacji poglądów. Nie będzie bowiem debatą rozmowa, w której wyrażane są opinie podobne lub identyczne.

Debata prezydencka umożliwia zapoznanie się z poglądami kandydatów, często nawet wykraczającymi założeniami programowymi poza zakres uprawnień prezydenta. Dla kandydatów dysponujących skromniejszymi środkami na prowadzenie kampanii albo nieposiadającymi wcześniej bazowej rzeszy sympatyków związanych z obozem politycznym, z którego kandydat się wywodzi, jest to bez wątpienia najważniejszy element kampanii wyborczej, mogący stanowić o jej sukcesie.

---

1 *Rekordowa widownia debaty prezydenckiej w Telewizji Polskiej*, 18.06.2020, <https://centruminformacji.tvp.pl/48584981/rekordowa-widownia-debaty-prezydenckiej-w-telewizji-polskiej> (dostęp 22.03.2022).

2 M. Kochan, *Od święta demokracji do teleturnieju. Przemiany konwencji debat telewizyjnych w Polsce*, w: A. Budzyńska-Daca (red.), *20 lat polskich telewizyjnych debat przedwyborczych*, Warszawa 2016, s. 20.

Z uwagi na znaczenie debaty, warto przyjrzeć się regulacjom prawnym debaty prezydenckiej zawartej w Kodeksie wyborczym oraz poddać ocenie stopień zabezpieczeń niezbędny do zachowania jej kluczowych elementów.

### Początki debat telewizyjnych na świecie

Za początek ery debat telewizyjnych uznaje się debatę przeprowadzoną w 1960 roku pomiędzy Johnem Kennedym i Richardem Nixonem. Debatę ta odbyła się przed wyborami prezydenckimi w Stanach Zjednoczonych i była realizowana przez amerykańską stację CBS. Była pierwszą z cyklu debat telewizyjnych przeprowadzonych przed rzeszonymi wyborami. Stanowiła bez wątpienia niezwykle wydarzenie, które uznaje się za kluczowe dla zwycięstwa kandydata startującego początkowo z przegranej pozycji. Już od pierwszych minut transmisji uważny widz bez trudu zauważył, że jeden z kandydatów znacznie lepiej rozumie nadchodzące zmiany, które w przyszłości zrewolucjonizują kampanie wyborcze na całym świecie. Przyszły prezydent John Kennedy, świadomy potęgi obrazu, zadbał przed debatą o odpowiedni makijaż, mający podkreślić jego młodość i witalność na tle bladej twarzy Richarda Nixona. Dbałość o szczegóły prezentacji wizualnej kandydata Republikanów była widoczna również w ubiorze. Kennedy wybrał czarny garnitur i białą koszulę, podkreślając jego sylwetkę i przyciągając uwagę widza, zaś Richard Nixon zdecydował się na garnitur jaśniejszy. Ponieważ transmitowany obraz był czarno biały, jasny garnitur Nixona zlewał się z tłem, co niewątpliwie działało na niekorzyść kandydata, który podczas debaty z przeciwnikiem starał się być w centrum uwagi. Jak zauważył profesor James N. Druckman, różnice w odbiorze debaty przez słuchaczy radia i widzów były znaczące. Osoby oglądające debatę zdecydowanie częściej wskazywały jako zwycięzcę Kennedy'ego, podczas gdy większa część słuchaczy uważała, że był remis<sup>3</sup>. Nie mniej ważne jest podejście prekursorów tej formy dyskusji do kwestii zasad i formy debaty. Już wtedy za kluczowe uznano jedną z najlepszych zasad debat telewizyjnych, gwarantujących równość kandydatów i odpowiednią wartość merytoryczną dyskusji – zasady debaty zostały ustalone pomiędzy sztabami wyborczymi. W ten sposób kandydaci mogli wspólnie ustalić limity czasowe, zakres merytoryczny, jak również wybrać realizatora, co znacząco ograniczyło ryzyko zastosowania manipulacji bądź dyskryminacji jednego z uczestników. Kandydaci zdecydowali się na 8 minut mowy otwierającej,

<sup>3</sup> J.N. Druckman, *The Power of Television Images: The First Kennedy-Nixon Debate Revisited*, The University of Chicago Press 2003, nr 65 (2), s. 563, DOI: 10.1111/1468 – 2508 (dostęp 5.12.2022).

po której następowała seria pytań dotycząca polityki wewnętrznej USA, zaś całość wieńczyła trzyminutowa mowa końcowa.

Przykład wspomnianej debaty dobrze ilustruje istotną różnicę pomiędzy debatami telewizyjnymi a radiowymi (te drugie pojawiły się w Stanach Zjednoczonych już w 1948 r., podczas wewnętrznej kampanii republikańskiej w Oregonie<sup>4</sup>). Podczas debat telewizyjnych prezencja wizualna jest równie ważna co merytoryka wypowiedzi. W następnych latach, jeszcze przed zmianami ustrojowymi w Polsce mającymi uutorować drogę do tego rodzaju dyskusji w naszej ojczyźnie, w Stanach Zjednoczonych wyrobiła się konkretna prakseologia ukierunkowana na zmaksymalizowanie korzyści wynikającej z debaty dla danego kandydata. Według Williama Benoita, głównymi celami dla ubiegającego się o urząd powinny być prezentacja i promowanie swojego programu, osobowości i poglądów, połączone z atakowaniem mającym na celu wyodrębnienie pewnej grupy wyborców najsłabiej związanych z kandydatem przeciwnym i próbą przeciągnięcia ich do swojego obozu. Ponadto kandydat powinien sporadycznie bronić się przed podobnymi atakami przeciwnika, bacząc jednak, by nie przejść zbyt do defensywy<sup>5</sup>. Warto jednak zauważyć, że owa prostolinijna strategia sprawdza się lepiej w systemie dwupartyjnym. Próbując dokonać jej recepcji do naszego systemu politycznego, należy zaznaczyć, że metoda ataku i obrony zajmuje dużo relatywnie krótkiego czasu, jakim każdy z kandydatów dysponuje. Szczególnie przed pierwszą turą wyborów, w której w przeciągu ostatnich lat mogliśmy w naszym kraju oglądać kandydatów w liczbie oscylującej w granicach dziesięciu, próby dzielenia elektoratu rozdrobionego pomiędzy mnogie frakcje polityczne mogą nie przynieść zadowalających korzyści, co wskazuje na większą funkcję autoprezentacji.

Odnosnie do praktyki amerykańskiej warto jeszcze zwrócić uwagę na rozwiązanie kwestii podmiotu organizującego debatę. W latach 1976–1984 w Stanach Zjednoczonych pojawił się problem, który jest odczuwalny również w ostatnich latach w Polsce. Debata prezydencka stała się ważnym elementem kampanii, w związku z czym miał miejsce spór o formę debat, ich termin, finansowanie i prowadzących. Oczywiście jest, że kwestie te trzeba było rozwiązać w taki sposób, by zagwarantować równość kandydatów. W związku z tym utworzono *Commission on Presidential Debates* (CPD), finansowaną wspólnie przez Republikanów i Demokratów organizację *non-profit* zajmującą się organizowaniem debat prezydenckich, ich prowadzeniem i popularyzowaniem wiedzy na ich temat. Organizacja ta, mimo

---

4 W.L. Benoit, *Political election debates: Informing Voters about Policy and Character*, Lanham 2014, s. 31.

5 Ibidem, s. 39–41.

sporadycznych kontrowersji, takich jak wyłączenie kandydata niezależnego Rossa Perota z udziału w debacie w 1996 roku z powodu „braku realistycznych szans na zwycięstwo”<sup>6</sup>, zdaje się w sposób zadowalający spełniać swoją funkcję.

### Początki debat telewizyjnych w Polsce

Prawidłowe określenie początku właściwych debat telewizyjnych w Polsce ze względu na burzliwy okres rządów ludowych wydaje się trudne do jednoznacznego określenia. Zanim poruszony zostanie temat debaty prezydenckiej *sensu stricto*, warto zwrócić uwagę na wątek początków wolnej dyskusji za pośrednictwem telewizji. Początki dyskusji publicznej były bardzo burzliwe, jak można było zaobserwować podczas wizyty wicepremiera Mieczysława Rakowskiego w Stoczni Gdańskiej 29 sierpnia 1983 roku. Wizyta ta była połączona z dyskusją przed forum około 500 pracowników stoczni, relacjonowaną za pomocą telewizji. Już wtedy dało się zaobserwować specyfikę prowadzenia debat przed publicznością. Krzyki, gwizdy i komentarze publiczności o dość dosadnym brzmieniu, choć w pełni uzasadnione kryzysem zaufania do władzy, jej brutalnością, specyfiką związkową i bardzo trudną sytuacją w kraju, wprowadzały jednak pewną chaotyczność i emocjonalność w dyskusji. Było to szczególnie widoczne podczas wypowiedzi wicepremiera, który po pewnym czasie zaczął podnosić głos oraz dyskredytować swoich przeciwników, choćby wypominając ich rzekomą nieszczerłość lub sympatyzowanie z ośrodkami reakcyjnymi.

Tym bardziej docenić należy ogromny postęp, jaki jako społeczeństwo poczyniliśmy w jakości debaty. Był on zauważalny już w 1988 roku podczas debaty telewizyjnej Lecha Wałęsy z Alfredem Miodowiczem, szefem OPZZ. Debata ta miała formę niemoderowanej rozmowy trwającej do czterdziestu minut. Rozmowę rozpoczął Alfred Miodowicz. Warte zauważenia są wysiłki poczynione, by rozpocząć budowanie wśród społeczeństwa zaufania do debaty. Na życzenie stronnictwa Lecha Wałęsy w studiu umieszczono zegar, by poprzez obserwację wskazówek widz mógł upewnić się, że żadne elementy nie są wycinane i cenzurowane, a transmisja odbywa się na żywo<sup>7</sup>. Należy zauważyć wysoką jakość przygotowania obu dyskusujących, którzy samodzielnie utrzymywali dyskusję na merytorycznych torach, nie zbaczając zbytnio z głównych nurtów rozmowy, jakimi w ówczesnych czasach

6 J.L. Moore, *Elections A to Z*, New York 2013, s. 102–103, [https://catalog.library.vanderbilt.edu/discovery/fulldisplay/alma991043237113003276/01VAN\\_INST:vanui](https://catalog.library.vanderbilt.edu/discovery/fulldisplay/alma991043237113003276/01VAN_INST:vanui) (dostęp 2.12.2022).

7 A. Zagner, *Ważne debaty ostatnich dekad*, [www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/291240,1,wazne-debaty-ostatnich-dekad.read](http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/291240,1,wazne-debaty-ostatnich-dekad.read) (dostęp 30.03.2022).

była potrzeba pluralizmu związkowego, modernizacja kraju i rozważanie potrzeby zmiany ustrojowej.

Ważnym etapem na drodze do organizowania profesjonalnych debat prezydenckich w Polsce była pierwsza debata Lecha Wałęsy i Aleksandra Kwaśniewskiego przed II turą wyborów prezydenckich w 1995 roku. Warte zauważenia są nowatorskie rozwiązania zastosowane w celu urzeczywistnienia zasady równości kandydatów. Wzorem amerykańskim zdecydowano się na formę debaty moderowanej poprzez zadawanie pytań z regulowanym czasem odpowiedzi. Bardzo ciekawe było rozwiązanie kwestii doboru pytań – aby uniknąć faworyzowania, celowego lub przypadkowego, jednej ze stron, uczestnicy postanowili, że pytania kandydatowi będą zadawać dziennikarze zaproszeni przez jego przeciwnika. Ponadto w celu zwiększenia rangi wydarzenia debatę prowadził osobiście ówczesny prezes Telewizji Polskiej – Wiesław Walendziak.

### **Telewizyjna debata prezydencka w świetle obecnej regulacji prawnej**

Obecnie telewizyjne debaty prezydenckie reguluje art. 120 Kodeksu wyborczego<sup>8</sup>. Adresatem wskazanej normy jest Telewizja Polska S.A., na którą nałożono obowiązek przeprowadzenia debaty pomiędzy kandydatami na urząd Prezydenta RP<sup>9</sup>. Podmiotem uprawnionym jest kandydat na Prezydenta RP, który na mocy wskazanego artykułu nabywa prawo do uczestniczenia w debacie. Pod pojęciem „kandydata w wyborach na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” należy rozumieć osobę spełniającą wymogi wskazane w dziale V Kodeksu wyborczego, a zatem osobę, która: posiada bierne prawo wyborcze na urząd Prezydenta RP, została zgłoszona do kandydowania przez co najmniej 100 000 obywateli posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu, wyraziła zgodę na kandydowanie zgodną z art. 297 Kodeksu wyborczego, przeszła pomyślnie postępowanie lustracyjne określone w art. 298 Kodeksu wyborczego, a jej kandydatura została zarejestrowana we właściwej procedurze. W art. 120 § 2 znajduje się natomiast odesłanie blankietowe zobowiązujące Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, po zasięgnięciu opinii Zarządu Telewizji Polskiej, do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady

8 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz.112 ze zm.), art. 120.

9 Obowiązek, o którym mowa, dotyczy także przeprowadzania debat pomiędzy przedstawicielami komitetów wyborczych przed wyborami do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego. Komitet, aby uzyskać uprawnienie do reprezentacji w debacie, powinien zarejestrować kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych.

i tryb przeprowadzenia debat. Rozporządzenie to zostało wydane 6 lipca 2011 roku<sup>10</sup>.

Na podstawie wskazanego rozporządzenia możemy dowiedzieć się, że: debata może mieć miejsce przed I i II turą wyborów, ma trwać co najmniej 45 minut w godzinach 18.00–22.15, musi być transmitowana na żywo w programie TVP1 i promowana przez zapowiedzi programowe w TVP, a o jej terminie ma być informowana prasa. Ponadto zasada równości kandydatów gwarantowana jest przez umożliwienie wzięcia udziału w takiej samej liczbie debat, zapewnienie równego czasu na wypowiedzi w debatach, poinformowanie co najmniej na 48 godzin przed emisją debaty kandydatów o terminie i tematach debaty oraz przeprowadzenie debaty bez udziału publiczności w studiu.

### **Praktyka stosowania aktualnej regulacji prawnej – analiza problemów**

W czasie obowiązywania aktualnej regulacji telewizyjna debata prezydencka odbyła się już pięciokrotnie – w latach 2015 oraz 2020 każdorazowo przed I i II turą wyborów. Przedmiotem poniższej analizy będzie próba określenia na podstawie przykładów możliwych zagrożeń dla zasady równości kandydatów oraz próba wskazania rozwiązań, które mogłyby wpłynąć pozytywnie na gwarancję równości debat i przeprowadzania ich z poszanowaniem idei demokracji.

### **Metoda doboru pytań**

Kwestia doboru pytań jest jednym z najważniejszych elementów stanowiących o wartości merytorycznej debaty. Z założenia pytania te powinny dotyczyć najistotniejszych i najbardziej aktualnych kwestii, na które prezydent może mieć wpływ. To właśnie wymóg aktualności pytań stawia nas w obliczu trudności, jaką jest niemożność skompletowania i zawarcia w akcie prawnym sztywnego katalogu pytań, co gwarantowałoby stabilność i równość kandydatów. Obecnie zarówno na poziomie ustawowym, jak i na poziomie rozporządzenia nie ma regulacji w tym zakresie.

Jak wynika z tabeli 1, w debatach prezydenckich zadawanych jest około pięciu pytań. Czas na swobodną wypowiedź przewidziany jest na końcu lub początku debaty. Pytania powinny dotyczyć różnorodnej tematyki, by w ciągu ograniczonego czasu przeznaczanego na debatę możliwe było przedstawienie jak najpełniejszych

---

<sup>10</sup> Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie szczególnych zasad i trybu przeprowadzania debat przez Telewizję Polską Spółkę Akcyjną (Dz.U. nr 146, poz. 878).



poglądów kandydata. Podczas debaty w 2015 roku niektórzy kandydaci, jak np. Magdalena Ogórek, wyrazili pogląd, że pytanie z dziedziny bezpieczeństwa i polityki zagranicznej wykraczało swoją treścią ponad zakres uprawnień Prezydenta definiowany przez Konstytucję. Podobne stanowisko zajął kandydat Janusz Korwin-Mikke w kwestii gospodarki. Wydaje się jednak, że pytania te nie były obarczone zbyt poważnymi błędami merytorycznymi. Jak wskazał w krótkiej polemice prowadzący debatę, pomimo braku bezpośrednich uprawnień w kwestii bezpieczeństwa nie sposób pominąć art. 134 Konstytucji, który nadaje Prezydentowi zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. Również uprawnienia dotyczące weta czy choćby inicjatywy ustawodawczej stanowią dostateczne uzasadnienie tego, by przedmiotem debaty były poglądy i program kandydatów nie tylko dotyczące prezydenckich prerogatyw. Dzięki zadawaniu pytań ogólnych prezentacje poszczególnych kandydatów miały szeroki zakres.

Tabela 1. Zestawienie pytań zadawanych podczas telewizyjnych debat prezydenckich w 2015 i 2020 roku

Debata przed I turą wyborów prezydenckich z 5 maja 2015 r.	Debata przed I turą wyborów w 2020 r. z 17 czerwca 2020 r.
Dlaczego Państwo ubiegają się o najwyższy urząd w Państwie?	Jak powinna zachować się Polska w sprawie kryzysu migracyjnego?
Jak Prezydent może zapewnić Polsce bezpieczeństwo?	Czy jest Pan za tym, aby umożliwić dzieciom przygotowanie się do I Komunii Świętej na lekcjach religii w szkole?
Jak stymulować rozwój polskiej gospodarki, jak sprowadzić Polonię do Polski, jak pomóc absolwentom i rodzinom?	Czy Pan, jako Prezydent, zgodzi się na związki partnerskie, małżeństwa homoseksualne bądź adopcję dzieci przez te pary?
Jaką wizję Polski widzą Państwo za 10 lat? Jakie wprowadziliby Państwo zmiany ustrojowe?	Czy i kiedy Polska powinna przyjąć walutę euro?
Co byłoby najważniejsze w Waszej prezydenturze?	Czy Polska powinna kupić szczepionkę przeciw koronawirusowi i czy szczepienia powinny być obowiązkowe?

Źródło: zapisy wideo oraz dźwięku debat telewizyjnych w zbiorach TVP Info i Polskiego Radia: <https://jedynka.polskieradio.pl/artukul/1436269,Debata-prezydencka-Wielkie-starcie-kandydatow> (2015); [www.youtube.com/watch?v=AYKGGVfCCZ0](http://www.youtube.com/watch?v=AYKGGVfCCZ0).

Problem doboru pytań był większy podczas debaty prezydenckiej przed I turą wyborów prezydenckich z dnia 17 czerwca 2020 roku. Jak wynika z tabeli, pytania były bardzo szczegółowe, a tacy kandydaci jak Krzysztof Bosak czy Paweł Tanajno wielokrotnie wskazywali, że były one nieadekwatne w kontekście ówczesnej sytuacji



politycznej, ekonomicznej i społecznej. Ponadto tło pytania o związki partnerskie, małżeństwa homoseksualne i adopcję dzieci przez te pary stanowiła przytoczona przez prowadzącego wcześniejsza wypowiedź kandydata Rafała Trzaskowskiego przedstawiająca *de facto* jego opinię w tym temacie, co odebrało mu możliwość wypowiedzenia się w innym tonie z zachowaniem wiarygodności. Ponieważ była to jedyna wcześniejsza wypowiedź przytoczona przez prowadzącego, sytuację tę należy ocenić jako niedopuszczalną z punktu widzenia równości kandydatów.

W świetle przedstawionego wyżej stanu faktycznego widoczna jest potrzeba ograniczenia dowolności wyboru pytań przez organizatora np. za pomocą aktu prawnego. Ujęcie normatywne wskazanej kwestii bez wątpienia stanowi trudne zadanie, biorąc pod uwagę wymóg elastyczności, spowodowany zróżnicowaniem wyzwań, które będą mieć przed sobą Prezydenci naszego państwa w przyszłości. Możliwe są trzy metody rozwiązania problemu doboru pytań: prowadzenie debaty niemoderowanej, dążenie do bezstronności wybierających pytania i dobór pytań na zasadzie równości stron.

Odnosnie do debaty niemoderowanej, była to metoda stosowana przy wprowadzaniu debaty telewizyjnej zarówno w Polsce, jak i Stanach Zjednoczonych. Należy jednak wskazać, że jej efektywność i uporządkowanie podlegają znaczącym ograniczeniom. Wydaje się niemożliwe przeprowadzenie debaty niemoderowanej podczas pierwszej tury wyborów w sposób przejrzysty i uporządkowany, kiedy liczba kandydatów, jak wskazuje praktyka, wynosi około 10. Ponadto nawet przed II turą wyborów, kiedy pozostaje tylko dwóch kandydatów, bez aktywnego prowadzenia debaty przez kompetentnego prowadzącego niemożliwe jest zagwarantowanie wskazanego w § 5 pkt 2 rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania debat przez Telewizję Polską Spółkę Akcyjną wymogu równego czasu wypowiedzi kandydatów. Podobny pogląd prezentują F. Rymarz i J. Zbieranek, wskazując, że debata telewizyjna polega na udzielaniu przez kandydatów odpowiedzi na pytania z dziedziny społecznej, ekonomicznej, politycznej i innej, zadawane przez dziennikarzy, ekspertów lub publiczność<sup>11</sup>.

Metoda dążenia do bezstronności wybierających i zadających pytania wydaje się łatwiejsza do wprowadzenia. W tym wypadku można rozważyć recepcję rozwiązania amerykańskiego, polegającego na powołaniu osobnej organizacji, której zadaniem byłaby organizacja i promocja debat, finansowanej na równi przez wszystkie partie polityczne. Powyższa metoda finansowania nie sprawdziłaby się jednak

<sup>11</sup> F. Rymarz, J. Zbieranek, K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, art. 120.

w systemie innym niż dwupartyjny, z uwagi na problemy z określeniem proporcji finansowania. Ponadto w finansowaniu tej organizacji nie uczestniczyłyby komitety kandydatów niewywodzące się z partii politycznych, co stałoby w sprzeczności z zasadą równości kandydatów. Niezależnie od powyższych rozważań wprowadzenie takiej reformy wymagałoby zmiany art. 120 § 2 Kodeksu wyborczego, który stanowi, że obowiązek przeprowadzenia debat, a zatem również jej organizacji i promocji, spoczywa na Telewizji Polskiej S.A.

Rozwiązaniem najłatwiejszym do realizacji jest wprowadzenie doboru pytań na zasadzie równości stron. Metoda ta zbliżona jest do występującej w prawie procesowym zasady równości broni, która odnosi się do równych uprawnień stron, szczególnie uprawnień do działania w procesie<sup>12</sup>. Pojęciem łączącym procesową zasadę równości broni z proponowanym rozwiązaniem w debacie publicznej może być z pewnością dążenie do realizacji zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji<sup>13</sup> bądź w rozumieniu zasady równości szans wyborczych mającej odzwierciedlenie w art. 120 § 2 Kodeksu wyborczego. Dążenie to ma być realizowane w obu przypadkach poprzez udostępnienie stronom (debaty lub postępowania) tych samych narzędzi do wpływania na przebieg postępowania lub debaty. Metodę tę zastosowano we wspomnianej wcześniej pierwszej debacie prezydenckiej Lecha Wałęsy i Aleksandra Kwaśniewskiego przed II turą wyborów z 1995 roku, w której to debacie kandydaci mieli możliwość wyboru po dwóch dziennikarzy zadających pytania przeciwnikowi. W ten sposób dokonano wyboru osób mających dostateczną merytoryczną wiedzę na temat ówczesnej sytuacji kraju, a poprzez rezygnację z zasady bezstronności na rzecz „równości broni” zagwarantowano równe szanse kandydatów. Obecna regulacja, zarówno na poziomie ustawowym, jak i rozporządzeń, nie stoi na przeszkodzie zastosowania wskazanej metody.

## Upewnienia prowadzącego

Stosunkowo nowym problemem, który wymaga uwagi, są zwiększające się kompetencje prowadzącego debatę. Podczas I tury wyborów prezydenckich w 2020 roku, przed debatą majową i czerwcową, wśród kompetencji prowadzącego znalazło się prawo do przerwania wypowiedzi kandydata kosztem jego czasu, jeśli ten

---

12 P. Wiliński (red.), *System Prawa Karnego Procesowego. Tom III, Zasady procesu karnego*, Warszawa 2014, rozdz. 21.

13 Art. 32 Konstytucji z pewnością ma zastosowanie w kwestii procesowej równości broni. Ponieważ dobór pytań do debaty telewizyjnej obecnie nie podlega uregulowaniu prawnemu, można kwestionować zastosowanie „równości wobec prawa” w tym aspekcie, szukając źródła normatywnego zasady równości bezpośrednio w art. 120 Kodeksu wyborczego

odpowiedziałby „nie na temat”. Ponadto w sytuacji złamania prawa w wypowiedzi kandydata jego mikrofon mógł zostać wyłączony.

Aby ustalić, czy można w ten sposób wpływać na przebieg debaty, należy określić zakres zasady równości kandydatów. Bez wątplenia przerwanie wypowiedzi kosztem czasu kandydata skracza jego czas na przedstawienie poglądu względem swoich przeciwników. Nie zawsze jednak będzie oznaczać to nierówne traktowanie. Forma debaty, zgodnie z przyjętą praktyką, tradycyjnie podlega uzgodnieniu z kandydatami. Ponieważ obecnie debaty przeprowadzane są w sposób moderowany, oczywiste jest, że prowadzący nie może ograniczać się jedynie do zadawania pytań w sytuacji, w której uczestnik narusza formę debaty. Taka aktywność prowadzącego znajduje swoje usprawiedliwienie w ochronie konsensualnej decyzji sztabów kandydatów w zakresie zasad, który to konsensus często warunkuje udział kandydata w debacie (nie osiągnięto go przed II turą wyborów prezydenckich w 2020 roku, czego skutkiem był brak udziału Rafała Trzaskowskiego w debacie w Końskich). Naruszeniem zasady równości byłoby zatem dopuszczenie do zmiany wcześniej wspólnie ustalonej narracji wbrew woli kandydata, który zdecydował się wystąpić w konkretnych warunkach. Tak pojmowana funkcja nadzorcza prowadzącego jest również obecna w debatach oksfordzkich. Zgodnie z regulaminem Akademickich Mistrzostw Polski Debat Oksfordzkich Marszałek miał prawo napominać mówców i odbierać im głos, jeśli naruszali oni zasady debaty<sup>14</sup>. W związku z tym należy uznać, że zakres kompetencji prowadzącego jest określony na odpowiednim poziomie, o ile uda się zapewnić większą stabilność w kwestii doboru pytań za pomocą metod wskazanych powyżej.

W celu minimalizacji kontrowersji możliwe jest również uregulowanie prawne osoby prowadzącej debatę. Ponieważ organizatorem w rozumieniu art. 120 Kodeksu wyborczego jest Telewizja Polska S.A., przyjęło się, że debatę prowadzi wybrany pracownik tej telewizji. Przed I turą wyborów w 2015 roku funkcję tę objął Krzysztof Ziemiec, dziennikarz TVP; w 2020 roku debaty poprowadził Michał Adamczyk, również dziennikarz TVP. Należy jednak wskazać, że przed II turą wyborów prezydenckich w 2015 roku do Krzysztofa Ziemca w roli prowadzącego dołączyła dziennikarka reprezentująca stację Polsat – Dorota Gawryluk. Uważam, że wprowadzenie większego zróżnicowania osób prowadzących debatę wpłynęłoby pozytywnie na reputację telewizyjnych debat prezydenckich w Polsce, a także pomogłoby w osiągnięciu konsensusu pomiędzy kandydatami, by nie dopuścić do

<sup>14</sup> *Zasady Debaty Oksfordzkiej*, Akademickie Mistrzostwa Polski Debat Oksfordzkich, [https://ampdo.pl/wp-content/uploads/2017/08/AMPDO\\_Zasady-Debaty.pdf](https://ampdo.pl/wp-content/uploads/2017/08/AMPDO_Zasady-Debaty.pdf) (dostęp 20.04.2022).

powtórzenia się sytuacji sprzed II tury wyborów prezydenckich w 2020 roku, kiedy to kandydaci nie zdecydowali się na wspólną debatę.

### **Analiza debaty prezydenckiej w Końskich przed II turą wyborów prezydenckich z 6 lipca 2020 roku**

Debatą, która wzbudziła najwięcej kontrowersji, była debata w Końskich, zorganizowana również przez TVP przed II turą wyborów prezydenckich. Według informacji podanych przez organizatora wydarzenie w Końskich było debatą prezydencką w rozumieniu Kodeksu wyborczego i podlegało jej prawnym wymogom. Wydaje się, że jest dopuszczalne przeprowadzanie debaty z jednym kandydatem, o ile zagwarantuje się możliwość udziału wszystkim kandydatom, gdyż udział w niej jest dobrowolny, a niezorganizowanie debaty ograniczałoby prawo do debaty kandydata, który wyraził chęć udziału.

Jeśli chodzi o brak publiczności w studiu, wymóg ten można uznać za spełniony. Ograniczenie to zostało zastosowane, by ochronić kandydatów przed reakcjami publiczności (nieodzwierciedlającej mnogości poglądów w społeczeństwie), które mogłyby polegać na gwizdach, zagłuszaniu, mimice, aplauzie, jak też przed innymi losowymi incydentami zakłócającymi przebieg debaty. W przypadku debaty w Końskich pytania mieszkańców były wyświetlane w formie materiału audiowizualnego na ścianie studia, co zdaje się czynić zadość temu wymogowi. Kwestia doboru pytań wydaje się jednak znacznie bardziej kontrowersyjna. Rozporządzenie nakłada obowiązek zapoznania kandydatów z tematami debaty, co niekoniecznie oznacza treść pytań – takie rozumienie tej zasady było praktykowane również w przeszłości. Należy jednak zastanowić się, czy możliwe jest sprostanie wymogom art. 120 § 2 Kodeksu wyborczego, dotyczącego równości kandydatów, kiedy pytania formułują z założenia losowo wybrani wyborcy. Równie ważne jest wybranie reprezentatywnej grupy, której pytania nie będą w większości ukierunkowane na uderzenie w jednego z kandydatów albo wypromowanie innego. Wydaje się, że zastosowane rozwiązanie, polegające na zadawaniu pytań przez internautów lub obecnych w Końskich wyborców, naraziło debatę na te same niebezpieczeństwa, którym KRRiT starało się przeciwdziałać, stosując w rozporządzeniu zakaz obecności publiczności w studiu.

Rozważenia wymaga również nadmierne eksponowanie braku obecności drugiego kandydata w studiu, szczególnie w zestawieniu do lakonicznego wspomnienia o tym podczas debaty przed I turą w 2015 roku, kiedy jedyny komentarz negatywny stanowiło wystawienie stołka dla nieobecnego przez kandydata Pawła Kukiza. Wydaje się, że skoro udział w debacie jest dobrowolny, kandydat nie powinien być

narażony na negatywne komentarze z tego powodu w trakcie debaty, w szczególności ze strony organizatora.

## Wnioski

Debata prezydencka to bardzo ważny element współczesnej demokracji. Zasluguje na ochronę prawną w zakresie, który umożliwiłby zachowanie obiektywizmu i równych szans kandydatów bez względu na to, kto w aktualnym układzie politycznym sprawuje w naszym kraju władzę wykonawczą. Obecne regulacje należy ocenić pozytywnie, z zastrzeżeniem że ich treść mogłaby ulec rozszerzeniu we wskazanych obszarach, obejmujących w szczególności zakres pytań, dobór osób formułujących pytania i osobę prowadzącego. Z pewnością pozytywną zmianą byłoby również rozszerzenie art. 120 Kodeksu wyborczego o niektóre z zawartych w rozporządzeniu elementów, z uwagi na większą stabilność aktu prawnego o randze ustawy.

## Bibliografia

- Benoit W.L., *Political election debates: Informing Voters about Policy and Character*, Lanham 2014.
- Druckman J.N., *The Power of Television Images: The First Kennedy-Nixon Debate Revisited*, „The University of Chicago Press” 2003, nr 65 (2).
- Kochan M., *Od święta demokracji do teleturnieju. Przemiany konwencji debat telewizyjnych w Polsce*, w: A. Budzyńska-Daca (red.), *20 lat polskich telewizyjnych debat przedwyborczych*, Warszawa 2016.
- Moore J.L., *Elections A to Z*, New York 2013, [https://catalog.library.vanderbilt.edu/discovery/fulldisplay/alma991043237113003276/01VAN\\_INST:vanui](https://catalog.library.vanderbilt.edu/discovery/fulldisplay/alma991043237113003276/01VAN_INST:vanui).
- Rekordowa widownia debaty prezydenckiej w Telewizji Polskiej*, 18.06.2020, <https://centruminformacji.tvp.pl/48584981/rekordowa-widownia-debaty-prezydenckiej-w-telewizji-polskiej>.
- Rymarz F., Zbieranek J., Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018.
- Wiliński P. (red.), *System Prawa Karnego Procesowego. Tom III, Zasady procesu karnego*, Warszawa 2014.
- Zagner A., *Ważne debaty ostatnich dekad*, [www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/291240,1,wazne-debaty-ostatnich-dekad.read](http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/291240,1,wazne-debaty-ostatnich-dekad.read).

## Legal regulations of television presidential debates

### Abstract

Article presents analysis current polish “Kodeks Wyborczy” article 120 and KRRiT ordinance, that regulate specific rules of television debates during elections campaign. After describing the genesis of television presidential debates In Poland and foreign countries, the research was made to analyse the practical use of current polish legal regulations since 2011. Several debates organised in years 2015 and 2020 before both rounds of elections were included in research as well. All the records of debates introduced in article were analysed to find elements that had critical meaning to the democratic system. It helped to form a possible definition of television debate and explain its meaning to polish democracy. Further, the author describes possible dangers to equity of candidates, that hipothetic lacks of regulations occur. At the end, author forms several rules, that could guarantee all the targets of television debate being achieved.

**Keywords:** Elections campaign, television debate, debates history, elections, legal regulations

### CYTOWANIE

Klejny M., *Regulacje prawne telewizyjnych debat prezydenckich*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 4 (vol. 45), 9–22, DOI: 10.18276/ais.2023.45-01.