

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego UKSW

ZAKAZ PUBLIKACJI SONDAŻY PRZEDWYBORCZYCH W TRAKCIE TRWANIA KAMPANII WYBORCZEJ W POLSKIM PRAWIE WYBORCZYM NA TLE PORÓWNAWCZYM



OPRACOWANIE:

MACIEJ BARMOSZ, BARTŁOMIEJ PILASZEK, JAKUB SYCHOWIEC



SKŁAD ZESPOŁU BADAWCZEGO:

ANETA WYSOCKA, BARTŁOMIEJ PILASZEK, DAMIAN DUMA, DANIEL
OLSZEWSKI, HUBERT ZARZYCKI, IZABELA ŚLIWIŃSKA, JAKUB SYCHOWIEC,
KAROL ROGALA, KINGA CHODŹKO, MACIEJ BARMOSZ, MACIEJ SZEWCZYK,
MATEUSZ SIERZAN, PAULINA POŻARYCKA, WŁODZIMIERZ SZABŁOWSKI,
ŁUKASZ SITKOWSKI

REDAKCJA:

MACIEJ BARMOSZ

OPRACOWANIE FOLDERU:

BARTŁOMIEJ PILASZEK, JAKUB SYCHOWIEC, MACIEJ BARMOSZ

KOREKTA:

KINGA CHODŹKO

PROJEKT GRAFICZNY:

HUBERT ZARZYCKI, PAULINA POŻARYCKA

ZA OPIEKĘ MERYTORYCZNĄ DZIĘKUJEMY DR. PIOTROWI CHYBAŁSKIEMU.

Spis treści

WSTĘP	4
1. AKTUALNE REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE ZAKAZU PUBLIKACJI SONDAŻY WYBORCZYCH	6
1.1. Regulacja zakazu publikacji sondaży wyborczych w Polsce	6
1.2. Penalizacja zakazu publikacji sondaży – problematyka art. 500 Kodeksu Wyborczego	7
2. CO TO JEST CISZA WYBORCZA?.....	8
2.1. Pojęcie ciszy wyborczej.....	8
2.2. Geneza ciszy wyborczej	8
2.3. Status prawny ciszy wyborczej w Polsce.....	9
3. REGULACJA ZAKAZU PUBLIKACJI SONDAŻY PRZEDWYBORCZYCH W POLSKIM PRAWIE WYBORCZYM W PERSPEKTYWIE HISTORYCZNEJ	10
4. PRÓBY NOWELIZACJI ART. 115 PO WPROWADZENIU KODEKSU WYBORCZEGO W 2011 R.	13
5. DOKTRYNA PRAWA WOBEC ZAKAZU PUBLIKACJI SONDAŻY WYBORCZYCH	15
6. ZAKAZ PUBLIKACJI SONDAŻY W TRAKCIE TRWANIA KAMPANII W PRAKTYCE.....	16
6.1. Łamanie zakazu	16
6.2. Omijanie zakazu	18
7. HISTORIA BADAŃ RYNKU POLITYCZNEGO	19
8. CHARAKTERYSTYKA BADAŃ SONDAŻOWYCH I ICH WPŁYW NA ŻYCIE POLITYCZNE	20
9. OMÓWIENIE WŁASNYCH BADAŃ ANKIETOWYCH.....	22
10. SONDAŻE PRZEDWYBORCZE W INNYCH PAŃSTWA NA ŚWIECIE.....	26
PODSUMOWANIE I WNIOSKI <i>DE LEGE FERENDA</i>	29
BIBLIOGRAFIA	31

Wykaz skrótów:

k.w. – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1319 z późn. zm.)

k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2345, z późn. zm.)

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

PKW - Państwowa Komisja Wyborcza

por. – porównaj

SN – Sąd Najwyższy

WSTĘP

W roku akademickim 2020/2021, w ramach działalności Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego funkcjonującego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, został utworzony zespół składający się z członków Koła, który podjął się zadania polegającego na przeprowadzeniu projektu badawczego. Projekt ten dotyczył zakazu publikacji sondaży przedwyborczych w trakcie trwania kampanii wyborczej w polskim prawie wyborczym na tle porównawczym. Po ośmiu miesiącach pracy możemy zaprezentować efekt badań podjętych w ramach projektu. Opiekunem naukowym zespołu oraz Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego na WPiA UKSW jest dr Piotr Chybalski.

Celem opisywanego projektu było przedstawienie aktualnego stanu wiedzy w przedmiocie zakazu publikacji sondaży przedwyborczych, jego genezy w polskim porządku prawnym oraz przeprowadzenie analizy porównawczej regulacji polskiej z regulacjami wybranych państw z Europy i ze świata. Następnie, na podstawie uzyskanych wyników badań – dokonanie oceny aktualnie obowiązujących przepisów i wyrażenie swojego stanowiska w przedmiocie ewentualnej zmiany bądź całkowitego zniesienia zakazu publikowania sondaży przedwyborczych w trakcie trwania kampanii wyborczej.

Obecnie problematyka związana z sondażami jest regulowana przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy. Zgodnie z art. 115 k.w. polskie prawo wyborcze zakazuje podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań opinii publicznej (sondaży) dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych oraz sondaży wyborczych przeprowadzonych w dniu głosowania. Powyższy artykuł ustanawia obowiązywanie tego zakazu na 24 godziny przed dniem głosowania aż do zakończenia głosowania. Na podstawie art. 115 § 2 k.w. zakaz ten obowiązuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Problematyka poruszana w ramach projektu badawczego stanowiła przedmiot badań naukowych prowadzonych przez specjalistów z zakresu nauk prawnych, nauk politologicznych, a także nauk socjologicznych. Na temat zakazu publikacji sondaży przedwyborczych powstało kilka artykułów naukowych, a także zagadnieniu temu poświęcano rozdziały w większych opracowaniach naukowych traktujących o instytucji ciszy wyborczej. Jednakże, jak wykazała kwerenda źródłowa, jak dotąd nie powstało opracowanie, które w sposób kompleksowy i wyłączny poruszałoby problematykę publikacji sondaży wyborczych w ujęciu prawnym. W związku z tym głównym założeniem działalności projektu badawczego było uporządkowanie i usystematyzowanie podstawowych informacji dotyczących zakazu publikacji wyników wyborczych w trakcie trwania kampanii wyborczej w polskim prawie wyborczym.

Dodatkowo uczestnicy projektu badawczego wyrażali nadzieję, że powzięcie pewnych wniosków w zakresie omawianej problematyki pozwoli na próbę stworzenia postulatów *de lege ferenda* i nakreślenia ewentualnych skutków wynikających z zaproponowanych zmian.

Warto też zaznaczyć, że tematyka podjęta w ramach działalności zespołu badawczego może być rozpatrywana w różnych ujęciach. Ujęcie socjologiczne analizowanego zagadnienia wynika z fundamentalnych podstaw znaczenia pojęcia „sondaż”, a więc badania prezentującego opinię społeczeństwa na dany temat. Jednocześnie zagadnienie sondaży przedwyborczych i jego ewentualne limitacje są związane bezpośrednio z procesem wyborczym i stanowią element

zainteresowań nauk politologicznych. Natomiast ze względu na fakt, iż problematyka zakazu publikacji sondaży wyborczych w trakcie trwania kampanii wyborczej jest regulowana na poziomie ustawowym, można rozpatrywać ją pod kątem prawnym. Należy zauważyć, że na przestrzeni lat polskie ustawodawstwo w różnym zakresie regulowało zakaz publikacji sondaży przed dniem wyborów. Zatem wskazane było odwołanie się i przeanalizowanie poprzednio obowiązujących aktów prawa wyborczego w Polsce. Na potrzeby niniejszego opracowania rozważania ograniczono do ujęcia prawnego, a do ustaleń nauk pozaprawnych (socjologii, politologii, historii prawa) odwoływano się pomocniczo.

Praca w ramach zespołu badawczego, z uwagi na pandemię COVID– 19, odbywała się przy wykorzystaniu środków bezpośredniego komunikowania się na odległość i polegała na:

- poszukiwaniu odpowiedniej literatury w czasopiśmie, serwisach informacyjnych, czasopiśmie naukowych, opracowaniach naukowych, monografiach.
- analizie orzecznictwa, poglądów doktryny, komentarzy prawniczych.
- przeprowadzeniu własnych badań empirycznych (statystycznych)
- cyklicznych spotkaniach na platformie MS Teams w trakcie, których omawiane były wyniki przeprowadzonych kwerend, analiz, a także prowadzono dyskusje w formie tzw. „burzy mózgów”.

Niniejsza publikacja ma charakter informacyjny oraz podsumowujący działalność zespołu projektu badawczego w zakresie regulacji dotyczącej zakazu publikowania sondaży przedwyborczych w trakcie trwania kampanii. Tematyka przedstawiona w niniejszym opracowaniu nie wyczerpuje podjętego zagadnienia. Jej celem jest zwrócenie uwagi na najistotniejsze kwestie, które mogą być przedmiotem dalszych analiz w ramach przyszłych badań nad omawianą problematyką. Z powyższych powodów w ostatniej części opracowania zamieszczono wykaz literatury dotyczącej tematyki sondaży w kampanii wyborczej, która może zostać wykorzystana w przyszłości przez zajmujących się tą problematyką.

Zapraszamy do zapoznania się z niniejszym informatorem i życzymy milej lektury!

**Zespół projektu badawczego
KNPK WPIA UKSW**

1. AKTUALNE REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE ZAKAZU PUBLIKACJI SONDAŻY WYBORCZYCH

1.1. Regulacja zakazu publikacji sondaży wyborczych w Polsce

Podstawowym przepisem wprowadzającym zakaz publikacji sondaży wyborczych jest art. 115 ustawy – Kodeks wyborczy (dalej: k.w.). Stanowi on, że na dwadzieścia cztery godziny przed dniem głosowania aż do zakończenia głosowania zabrania się podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania. Uzasadniając tę regulację wskazuje się, że wyniki przedwyborczych sondaży są jednym z mocniej oddziałujących bodźców na preferencje wyborcze niezdecydowanych obywateli, którzy powinni dysponować czasem na spokojne podjęcie decyzji wyborczej, wolnej od presji agitacji i sugestii sondażowej¹. Zakaz publikacji sondaży wyborczych jest jednym z przejawów obowiązującej w Polsce ciszy wyborczej.

Analizując aktualne brzmienie art. 115 k.w., należy zwrócić uwagę na kilka elementów:

- Po pierwsze, istotne jest samo pojęcie „sondażu wyborczego”. Przyjmuje się, że jest to badanie opinii publicznej dotyczące przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów².
- Po drugie, zakaz publikacji sondaży przed wyborczych jest ograniczony czasowo: dotyczy okresu od dwudziestu czterech godzin przed dniem głosowania do zakończenia głosowania.
- Po trzecie, zakaz doznaje również ograniczenia terytorialnego, na co wskazuje brzmienie art. 115 § 2 k.w.: „Przepis § 1 stosuje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Takie ukształtowanie ujętej w przepisie normy wynika z tego, że prawo polskie obowiązuje na terytorium RP i oczywiste jest, że przestrzeganie obowiązku określonego w art. 115 k.w. ograniczone jest do tego terytorium. Obowiązek ten dotyczy jednak wszystkich znajdujących się na nim osób, bez względu na ich obywatelstwo³.
- Po czwarte, istotne z punktu widzenia omawianego przepisu jest również wyjaśnienie pojęcia „podawanie do wiadomości publicznej”. Przez zwrot ten należy rozumieć udostępnienie wyników sondaży nieokreślonym indywidualnie osobom. Oznacza, że można podawać wyniki sondaży do wiadomości w zamkniętym kręgu osób (np. członków redakcji programu telewizyjnego przed zakończeniem ciszy wyborczej).
- Po piąte, zakaz sformułowany w art. 115 k.w. dotyczy wszystkich form podawania sondaży do wiadomości publicznej i wszystkich środków to umożliwiających, łącznie z Internetem. Jeżeli jednak wyniki sondaży zostały podane do wiadomości publicznej przed rozpoczęciem ciszy wyborczej, mogą one pozostać opublikowane i nie ma konieczności ich usuwania. Traktując Internet na równi z prasą, przyjmuje się, że pozostawienie wcześniej umieszczonych treści na stronach internetowych (tak jak w prasie) nie narusza tego zakazu.

¹ F. Rymarz, *Miscellanea wyborcze. Sondaże przedwyborcze a tzw. demokracja sondażowa* [w:] *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, red. P. HOFMAŃSKI, Warszawa 2014, s. 427.

² Tamże.

³ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, NB. 5.

Zakaz ten bywa nadużywany np. w przypadku drukowania czasopism piątkowych przeznaczonych dla wyborców do zakupu w tzw. weekend wyborczy, gdzie jest opublikowany sondaż wyborczy⁴. Z brzmienia obecnej regulacji można również wywnioskować, że nie dotyczy ona samego przeprowadzania sondaży.

1.2. Penalizacja zakazu publikacji sondaży – problematyka art. 500 Kodeksu Wyborczego

Z punktu widzenia omawianej regulacji ważne jest podkreślenie, że naruszenie normy ujętej w art. 115 k.w. jest przestępstwem stypizowanym w art. 500 k.w.

Przestępstwo podawania sondaży podczas ciszy wyborczej (podobnie jak zakaz z art. 115 k.w.) jest ograniczone temporalnie: dotyczy okresu od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania. Zakres przedmiotowy tego przepisu obejmuje podawanie do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych lub przewidywanych wyników wyborów, lub wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania. Do zaistnienia tego przestępstwa istotny jest zatem nie moment przeprowadzenia badań czy moment wydrukowania ich wyników, lecz moment podania do publicznej wiadomości. Dlatego też, jeżeli np. gazeta została wydrukowana w dacie przed zakończeniem kampanii wyborczej, a rozpowszechniana jest już po jej zakończeniu, w trakcie trwania ciszy wyborczej, to tego typu zachowanie wyczerpuje znamiona czynu z art. 500 k.w. Nie narusza dyspozycji tego przepisu takie zachowanie, gdy np. gazeta ma datę późniejszą (z okresu ciszy wyborczej), lecz faktycznie rozpowszechniana jest wcześniej, tj. w trakcie trwania kampanii. Decydującym momentem jest moment podania do publicznej wiadomości, czyli moment, w którym z publikacją zapoznać się może nieokreślony bliżej liczebnie i rodzajowo krąg osób⁵. Przestępstwo to zalicza się do kategorii przestępstw formalnych (realizacja jego znamion następuje wraz z zachowaniem określonym w ustawie), powszechnym (może je popełnić każdy, kto ma zdolność do ponoszenia odpowiedzialności karnej). Czyn zabroniony, o którym mowa w art. 500 k.w., jest przestępstwem umyślnym, które może zostać popełnione w obu postaciach zamiaru, zarówno w zamiarze bezpośrednim, jak i w zamiarze ewentualnym. Z tą drugą postacią umyślności będziemy mieć do czynienia w sytuacji, gdy sprawca decyduje się podać do wiadomości publicznej wyniki badań (sondaży) opinii publicznej bądź wyniki sondaży wyborczych przeprowadzone w dniu głosowania (tzw. sondaży *exit polls*), nie mając przy tym pewności czy głosowanie jeszcze trwa, czy też zostało przedłużone na mocy art. 47 k.w.⁶

Poza zakresem stosowania art. 500 k.w. pozostają czynności przygotowawcze poprzedzające podanie do publicznej wiadomości wyników badań opinii publicznej (sondaży wyborczych), nawet jeżeli działania takie będą przedsięwzięte w czasie, o którym mowa w art. 500 k.w. Do takich wniosków prowadzi wykładnia literalna art. 16 § 2 k.k. oraz przyjęty kształt znamion strony przedmiotowej występkę stypizowanego w art. 500 k.w., który wiąże odpowiedzialność karną wyłącznie z zachowaniem w postaci podania do wiadomości publicznej wyników badań (sondaży) opinii publicznej w czasie obowiązywania tzw. ciszy wyborczej. W czasie od zakończenia kampanii wyborczej do zakończenia głosowania czynności takie jak przeprowadzanie badań ankietowych wśród wyborców, opracowywanie i systematyzowanie uzyskanych w ich następstwie danych czy też druk materiałów zawierających tego rodzaju informacje, nie będą rodzic

⁴ F. Rymarz, *Miscellanea wyborcze...*, s.

⁵ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, NB. 3.

⁶ M. J. Wojciechowski *Przestępstwo podawania do wiadomości publicznej wyników sondaży w czasie obowiązywania ciszy wyborczej (art. 500 Kodeksu wyborczego)* [w:] Przegląd Sejmowy nr 6, r. 2015, s. 21-32.

odpowiedzialności karnej po stronie osób, które się ich dopuszczają⁷. Na koniec rozważań poświęconych art. 500 k.w. warto wspomnieć o sankcji, jaką ten przepis przewiduje za naruszenie jego normy. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie sankcji karnej w postaci grzywny od 500 000 do 1 000 000 złotych.

2. CO TO JEST CISZA WYBORCZA?

2.1. Pojęcie ciszy wyborczej

Pod pojęciem „ciszy wyborczej” rozumie się najczęściej okres tuż przed dniem wyborów, w którym następuje tzw. milczenie kampanii, obejmujący określony czas lub pewną liczbę dni bezpośrednio poprzedzających wybory, w których kampania nie jest w ogóle dozwolona albo istnieją ścisłe ograniczenia co do jej prowadzenia, włącznie z regramentacjami dotyczącymi publikacji i emisji różnego rodzaju informacji i materiałów. Należy zauważyć, że o ile w Polsce pojęcie i nazwa „ciszy wyborczej” pozostają rozumiane jednolicie, o tyle w piśmiennictwie zagranicznym już nie. W literaturze zagranicznej dla jej określenia używa się kilku wymiennych zwrotów, w tym m.in. „cisza wyborcza”, „cisza przedwyborcza”, „cisza kampanijna”. Warto również odnotować, że na świecie funkcjonują instytucje o zbliżonej nazwie jak „ciche wybory” (niem. *Stille Wahl*), niemniej ta nazwa dotyczy zupełnie innej instytucji prawa⁸.

2.2. Geneza ciszy wyborczej

Rodowód ciszy wyborczej sięga m.in. powojennych Niemiec, które w oparciu o złe doświadczenia dotyczące wyborów z początku dwudziestolecia międzywojennego poszukiwały instytucji, która byłaby panaceum na ówczesne niedociągnięcia systemu wyborczego. W Polsce cisza wyborcza ma swój początek w art. 64 dekretu Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego⁹. Przepis ten przewidywał, że „w czasie głosowania nie wolno ani w lokalu wyborczym, ani w budynku, w który ten lokal się znajduje, ani też na ulicy i na placu przed wejściem do budynku w promieniu stu metrów, wygłaszać przemów do wyborców i w jakikolwiek sposób agitować”. Regulacja ta została powtórzona w późniejszych ordynacjach wyborczych z lat 1922¹⁰ i 1935¹¹, a także w ustawach o wyborach radnych samorządowych z lat 30. XX wieku¹². Na kanwie przytoczonych powyżej regulacji cisza wyborcza, w formie zbliżonej do obecnej, pierwszy raz pojawiła się w ustawie o wyborze Prezydenta z dnia 27 września 1990 r.¹³ wraz z wprowadzeniem zakazu agitacji obejmującym 36 godzin przed dniem

⁷ Tamże.

⁸ B. Stępień – Zalučka, *Instytucja ciszy wyborczej w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, [w:] Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych, nr 10 r. 2017, s. 34.

⁹ Dekret z dnia 6 grudnia 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz. U. Nr 18 poz. 46.)

¹⁰ Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. Nr 66 poz. 590).

¹¹ Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. - Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U. Nr 47 poz. 320).

¹² Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych miejskich. (Dz.U. 1938 nr 63 poz. 480); Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych. (Dz.U. 1938 nr 63 poz. 481).

¹³ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 398; t.j. Dz.U. z 2010 Nr 72, poz. 467 z późn. zm.), dalej jako: „ustawa o wyborze Prezydenta RP”.

głosowania, przy czym ordynacja wyborcza do Sejmu RP¹⁴ ograniczyła czas trwania ciszy wyborczej do 24 godzin przed dniem głosowania, a w wyborach samorządowych cisza wyborcza pojawiła się dopiero w 1998 r.¹⁵

2.3. Status prawny ciszy wyborczej w Polsce

Institucja ciszy wyborczej została w Polsce uregulowana w art. 107 k.w., zgodnie z którym „W dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwolywanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych jest zabronione. Agitacja wyborcza w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje, jest zabroniona.” Dla pełnego zrozumienia tego przepisu należy wskazać, że:

- 1) pod pojęciem agitacji wyborczej rozumie się publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego (art. 105 § 1 k.w.), przy czym za agitację wyborczą nie uznaje się prowadzonych przez szkołę zajęć z zakresu edukacji obywatelskiej polegającej na upowszechnianiu wśród uczniów wiedzy o prawach i obowiązkach obywateli, znaczeniu wyborów w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawnego oraz zasadach organizacji wyborów (art. 108 § 3 k.w.);
- 2) pod pojęciem materiału wyborczego rozumie się każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami (art. 109 § 1 k.w.);
- 3) art. 111 § 6 w zw. z art. 104 k.w. dopuszcza możliwość publikacji w prasie, radiu lub telewizji sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin orzeczonych przez sąd w trybie wyborczym, w efekcie ustalenia, iż rozpowszechniane materiały wyborcze, wypowiedzi lub inne formy prowadzonej agitacji wyborczej zawierają informacje nieprawdziwe.

Z punktu widzenia statusu prawnego instytucji ciszy wyborczej istotne jest to, że prowadzenie agitacji w czasie ciszy wyborczej jest wykroczeniem zagrożonym karą grzywny. Czyn ten ma charakter powszechny i może być popełniony umyślnie. Za podanie do publicznej wiadomości w czasie trwania ciszy wyborczej wyników przedwyborczych analiz, badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych bądź przewidywanych wyników wyborów grozi wysoka grzywna w wysokości od 500 tys. do 1 miliona zł (art. 500 k.w.)¹⁶.

Należy zwrócić uwagę, że cisza wyborcza obowiązuje również w Internecie¹⁷, jednakże niektórzy autorzy zwracają uwagę na problematyczność w egzekucji przepisów o ciszy wyborczej „w sieci”¹⁸.

Ciekawych rozstrzygnięć dotyczących omawianej instytucji dostarcza nam również orzecznictwo, a w szczególności orzeczenia Sądu Najwyższego. W orzeczeniu Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 15 lipca 2010 r., badając protest wyborczy

¹⁴ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1991 Nr 59 poz. 252), dalej jako: „Ordynacja wyborcza” albo „Ordynacja z 1991 r.”.

¹⁵ B. Stępień – Załucka, *Institucja ciszy wyborczej*..., s. 32.

¹⁶ Rozważania dotyczące treści normatywnej art. 500 k.w. zostały szerzej opisane w punkcie poświęconym regulacji prawnej publikowania sondaży wyborczych.

¹⁷ Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 czerwca 2010 r. (źródło: <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej/wybory-prezydenta-rp-w-2010ampnbspr/informacje-ogolne/wyjasnienia-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-18-czerwca-2010-r-w-sprawie-tzw-quotciszy-wyborczejquot>, [dostęp: 22.05.2021 r.].

¹⁸ M. Musiał – Karg, *Cisza wyborcza w Internecie*, [w:] Przegląd Sejmowy nr 3, r. 2013, s. 25 – 42.

w związku z wyborami na urząd Prezydenta RP, Sąd Najwyższy stwierdził, że „pozostawienie krzyża w lokalu wyborczym, na który pomieszczenie udostępniła szkoła podstawowa, nie może być odczytane jako dyskryminacja innych wyznań ani uznane za formę kampanii wyborczej lub sposób prowadzenia agitacji na rzecz kandydatów.”¹⁹. W innym orzeczeniu SN orzekł, że badając czy w danej sytuacji mamy do czynienia z agitacją (zabronioną w czasie trwania ciszy wyborczej), która mogła mieć wpływ na wynik głosowania, należy brać pod uwagę czas jej trwania i liczbę adresatów²⁰. W postanowieniu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN wskazał, że: „w okresie ciszy wyborczej bezwzględnie jest zabronione prowadzenie jakiegokolwiek agitacji wyborczej w lokalu wyborczym lub na terenie budynku, w którym lokal się znajduje, a złamanie tego zakazu zagrożone jest sankcją karną. Uzasadnieniem dla regulacji zakazu agitacji wyborczej w ustawowo określonym okresie jest danie wyborcom czasu na spokojne podjęcie decyzji wyborczej, na uspokojenie emocji związanych z intensywną agitacją oraz na refleksję nad znaczeniem i wagą aktu głosowania”²¹ oraz że „sytuacja, w której wyborcy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania oczekują na oddanie głosu, nie oznacza, że głosowanie się nie zakończyło i cisza wyborcza powinna zostać przedłużona. Chociaż w art. 107 k.w. mowa o dniu głosowania, a nie zakończeniu głosowania (jak w art. 115 k.w.), to jednak przewidziany w nim zakaz kończy się z chwilą zamknięcia lokali wyborczych, a ta następuje z momentem zakończenia głosowania”²².

Warto również wspomnieć, że instytucja ciszy wyborczej w niektórych państwach, jak np. w Szwecji nie jest uregulowana prawnie, lecz między głównymi siłami politycznymi funkcjonuje tzw. dżentelmeńskie porozumienie (ang. *gentlemen's agreement*), które zobowiązuje do prowadzenia kampanii według określonych standardów oraz do wstrzymania się od agitacji w określonym czasie przed wyborami²³ lub w ogóle nie istnieje - dla przykładu można podać kraje anglosaskie (Sąd Najwyższy w Stanach Zjednoczonych w sprawie *Burson versus Freeman* orzekł w 1992 r., że prowadzenie agitacji wyborczej w dniu wyborów zakazane jest jedynie w lokalu wyborczym oraz w niewielkiej odległości od niego (100 stóp)²⁴).

3. REGULACJA ZAKAZU PUBLIKACJI SONDAŻY PRZEDWYBORCZYCH W POLSKIM PRAWIE WYBORCZYM W PERSPEKTYWIE HISTORYCZNEJ

Na system prawa wyborczego obowiązującego w Polsce pod koniec lat 90. XX wieku oraz na początku lat 2000 składało się kilkanaście odrębnych ustaw, określanych przez ustawodawcę jako ordynacje wyborcze. Uchwalenie w 2011 r. Kodeksu wyborczego ostatecznie uporządkowało polskie prawodawstwo w zakresie prawa wyborczego²⁵.

Problematyka związana z publikacją sondaży przedwyborczych do 1991 r. nie była przedmiotem regulacji. Ordynacje wyborcze na podstawie, których odbywały się wybory do Sejmu tzw. „kontraktowego” w 1989 r. oraz wybory prezydenckie w 1990 r., nie regulowały w sposób bezpośredni kwestii publikacji sondaży w okresie kampanii wyborczej, choć ustawa o wyborze

¹⁹ Postanowienie SN z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. III SW 124/10, OSNP 2011 nr 3-4, poz. 60, str. 157.

²⁰ Postanowienie SN z dnia 12 listopada 2001 r., sygn. III SW 84/01, OSNP 2002 nr 3, poz. 61.

²¹ Postanowienie SN z dnia 31 lipca 2020 r., sygn. I NSW 4032/20 (dostęp w bazie Legalis).

²² Postanowienie SN z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. I NSW 353/20, OSNKN 2020 nr 4, poz. 30, str. 32.

²³ M. Musiał – Karg, *Cisza wyborcza...*, op.cit., s. 31.

²⁴ The Supreme Court Of Tennessee, *Burson v. Freeman*, 504 U.S. 191 (1992), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/504/191/> [dostęp: 12.05.2021r.].

²⁵ M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019, s. 182.

Prezydenta RP z 1990 r. zakazywała agitacji wyborczej na 36 godzin przed dniem głosowania oraz w samym dniu głosowania.

W powszechnej interpretacji ustanowiona „cisza wyborcza” obejmowała także ogłaszanie wyników sondaży. Analogiczny zapis znalazł się w ordynacji wyborczej do rad gmin z 8 czerwca 1990 r.²⁶.

Po raz pierwszy w wyraźny sposób kwestia publikacji sondaży przedwyborczych w trakcie trwania kampanii wyborczej została uregulowana w Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 czerwca 1991 r.²⁷. Na podstawie art. 117 tej ustawy zakazywano podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych, wyników wyborów, a także wyników sondaży wyborczych przeprowadzonych w dniu głosowania, w okresie siedmiu dni poprzedzających dzień wyborów, a trwającym aż do zakończenia głosowania. Ustawodawca nie ustanowił jednak sankcji za popełnienie czynu polegającego na złamaniu zakazu ustanowionego w art. 117 Ordynacji wyborczej.

Artykuł 117 Ordynacji z 1991 r. został wprowadzony bez większych sporów i zasadniczo posłowie byli zgodni co do jego umieszczenia w tekście ustawy o takiej treści jak zostało to uchwalone. Jak wskazuje A. Sulek, wnioskodawcy regulując kwestię sondaży wzorowali się na francuskim prawie wyborczym, w którym od 1977 do 2002 r. obowiązywał siedmiodniowy zakaz publikacji sondaży przedwyborczych²⁸.

Sytuacja uległa diametralnej zmianie przy okazji prac parlamentarnych nad ordynacją wyborczą, na podstawie której odbywały się wybory do Sejmu i Senatu w 1993 r. Kwestia publikacji sondaży w trakcie trwania kampanii wyborczej stała się przyczyną wzmożonej dyskusji posłów. Początkowo wysuwano postulat skrócenia czasu obowiązywania zakazu prezentowania sondaży względem ustawy z 1991 r., to znaczy z siedmiu do pięciu dni. Ostatecznie jednak zamiast skrócenia czasu obowiązywania zakazu dokonano czegoś zupełnie odmiennego, gdyż rozszerzono czas trwania zakazu do dwunastu dni. Ustanowiony w art. 136 ustawy wyborczej z 1993 r.²⁹ co do swojej treści był powtórzeniem art. 117 Ordynacji wyborczej z 1991 r., jednakże ze znaczną różnicą zakresu temporalnego zakazu publikowania sondaży³⁰. Nowością w nowej ustawie wyborczej z 1993 r. był także art. 157, który ustanawiał sankcję karną w postaci kary grzywny wobec osób naruszających zakaz określony w art. 136 Ordynacji z 1993 r.

Należy też zaznaczyć, że do 2001 r. ustawodawca ustanowił dwa odrębne akty prawne, na mocy których przeprowadzono wybory do Sejmu i Senatu. Na podstawie art. 1 ustawy z dnia 10 maja 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej, w przypadku, gdy niniejsza ustawa nie stanowiła inaczej, wybory do Senatu odbywały się przy odpowiednim zastosowaniu przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu. Tym samym zakres stosowania przepisów dotyczących zakazu publikacji sondaży przedwyborczych w okresie prowadzenia kampanii wyborczej został rozszerzony wobec odbywających się równoległe wyborów do Senatu³¹.

²⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16 poz. 96; t.j. Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387 z późn. zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1991 Nr 59 poz. 252), dalej jako „Ordynacja wyborcza” albo „Ordynacja z 1991 r.”.

²⁸ A. Sulek, *Walka o wolność...*, op.cit., s. 13.

²⁹ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45 poz. 205 z późn. zm), dalej jako „Ordynacja z 1993 r.” albo „ustawa wyborcza z 1993 r.”. Por. A. Sulek, *Zakaz publikacji wyników sondaży w kampanii wyborczej 1993. Prawo i życie*, [w:] Ask: Research and Methods, nr 1 r. 1995, s. 26.

³⁰ Tak A. Sulek, *Zakaz publikacji...*, op.cit., s. 26.

³¹ Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 58 poz. 246, t.j. Dz.U. z 1994 r. Nr 54, poz. 224 z późn. zm.).

Uchwalona przez Sejm regulacja spotkała się z licznym gronem zwolenników, jak i przeciwników. Zarzuty negatywnie wypowiadających się o zmianach były skierowane wobec ustawodawcy. Wskazywano na to, że nie dysponowano szczegółowymi badaniami oraz ekspertyzami dotyczącymi funkcjonowania w innych krajach zakazu publikacji sondaży w trakcie trwania kampanii wyborczej³². W dyskusji społecznej nie zabrakło także argumentów podkreślających wartość sondaży wyborczych poprzez realizację prawa do informacji³³. Kolejne wybory do Parlamentu w 1997 r. odbywały się na podstawie poprzedniej Ordynacji wyborczej z 1993 r., która przewidywała zakaz publikacji sondaży w okresie dwunastu dni poprzedzających dzień wyborów.

Pewną zmianę w sposobie regulowania kwestii dotyczącej zakazu publikacji sondaży przedwyborczych można było zaobserwować przy okazji prac nad ustawą o wyborze Prezydenta RP w 2000 r. Początkowo, w zgłoszonym projekcie nowelizacji projektodawcy zaproponowali podtrzymanie dwunastodniowego okresu obowiązywania zakazu publikacji sondaży przedwyborczych, wprowadzając do projektu przepis analogiczny do tego, który funkcjonował już w polskim systemie prawa wyborczego w ustawie wyborczej do Sejmu z 1993 r. Z uzasadnienia projektu zmiany ustawy wynika, że jej celem było dookreślenie zakresu pojęcia „agitacji wyborczej”, o którym mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta RP z 1990 r. Projektodawcy przypomnieli jednocześnie o dużych kontrowersjach związanych z wykładnią rozszerzającą tego przepisu, zaproponowaną przez PKW w obwieszczeniu z 31 października 1995 r., w którym stwierdzono, że „publikacja badań i sondaży opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborców stanowi «inny sposób agitacji», o jakim mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta RP i jest zakazana”³⁴. Projektodawcy podkreślali też, iż w istocie art. 77 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta nie stanowił co do publikacji sondaży w tak wyraźny sposób jak czyni to art. 136 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 1993 r. W związku z tym można dostrzec, że zamiarem proponowanej nowelizacji była jedynie chęć dookreślenia pojęć związanych z funkcjonowaniem kampanii wyborczej, a nie próba prac nad sposobem regulacji zakazu publikacji badań sondażowych³⁵.

Ostatecznie doszło jednak do zasadniczej zmiany, gdyż ustawa z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw³⁶ podtrzymała zakaz podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyniku wyborów. Jednocześnie, znacząco – względem poprzednio obowiązujących ustaw wyborczych – dokonano skrócenia czasu obowiązywania zakazu. Na podstawie art. 76c ustawy o wyborze Prezydenta RP, obejmował on okres 24 godzin przed dniem głosowania. Natomiast art. 88c niniejszej ustawy wprowadzał sankcję karną za złamanie powyższego zakazu. Osoba dokonująca czynu polegającego na podaniu do publicznej wiadomości wyników sondaży przedwyborczych podlegała karze grzywny wynoszącej od 500 000 do 1 000 000 złotych.

Analogiczne przepisy znalazły się w późniejszych oraz innych ustawach wyborczych – ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, do władz samorządowych, a po 2004 r. do Parlamentu Europejskiego³⁷.

³² Pisze o tym A. Sulek, *Zakaz publikacji...*, op.cit., s. 28.

³³ Tak A. Sulek, *Walka o wolność...*, op.cit., s. 14 – 15.

³⁴ Uzasadnienie do projektu o zmianie ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP (druk nr 1216), s. 3.

³⁵ Tamże.

³⁶ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2000 nr 43 poz. 488).

³⁷ Por. art. 86 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46 poz. 499, t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360); art. 69 ustawy z

Kodeks wyborczy, który wszedł w życie w dniu 1 sierpnia 2011 r., utrzymał dotychczasową regulację i wprowadził art. 115 zakazujący publikacji sondaży przedwyborczych w okresie 24 godzin przed dniem głosowania aż do jego zakończenia.

Na podstawie powyższych rozważań można z łatwością dostrzec, że kwestia publikacji sondaży przedwyborczych w trakcie trwania kampanii wyborczej oraz w dniu głosowania została wprowadzona do porządku prawnego w wyniku zmian ustrojowych i demokratyzacji państwa zapoczątkowanych w 1989 r. Pierwotnie zakaz obowiązywał przez okres od 7 do 12 dni poprzedzających dzień wyborów. Dostrzegalna jest też tendencja ustawodawcy polegająca na skracaniu tego czasu, która doprowadziła do zrównania go z czasem obowiązywania ciszy wyborczej³⁸.

4. PRÓBY NOWELIZACJI ART. 115 PO WPROWADZENIU KODEKSU WYBORCZEGO W 2011 R.

Analizując polski dorobek prawny w zakresie regulacji dotyczącej zakazu publikacji sondaży przedwyborczych, można odnieść wrażenie, że wprowadzenie do Kodeksu wyborczego art. 115, a wcześniej art. 86 do ordynacji wyborczej z 2001 r., stanowiło cezurę wyznaczającą pewien końcowy etap dotyczący kształtu przepisu odnoszącego się do publikowania sondaż w trakcie trwania kampanii wyborczej. Jednakże analiza praktyki parlamentarnej prowadzi do zupełnie innego wniosku.

W toku VII kadencji Sejmu, 30 października 2013 r. wpłynął wniosek nowelizacji art. 115 k.w. Projekt został wniesiony głównie przez posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz dwóch posłów Sojuszy Lewicy Demokratycznej, a także jednego posła Twojego Ruchu. Zmiana zakładała zachowanie zakazu publikacji lub podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych sondaży dotyczących zachowań wyborczych, wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzonych w dniu głosowania. Zakaz miał obowiązywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Kluczowa zmiana dotyczyła czasu obowiązywania powyższego zakazu, gdyż rozszerzała go na okres 7 dni poprzedzających dzień głosowania, aż do momentu jego zakończenia. Nowelizacja zatem przywracałaby stan prawny z 1991 r. Jednocześnie projektodawcy zaproponowali zmniejszenie dolnej granicy wysokości kary grzywny grożącej za popełnienie czynu zabronionego określonego w art. 115 k.w., z 500 000 złotych do 10 000 zł. Górna granica – 1 000 000 złotych – została podtrzymana³⁹.

Projekt nowelizacji podczas I czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 24 stycznia 2014 r. został skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacji. Komisja Nadzwyczajna po rozpatrzeniu tego projektu ustawy na posiedzeniach w dniach 6 lutego 2014 r. i 15 stycznia 2015 r. wniosła do Sejmu o odrzucenie projektu zmiany art. 115 k.w.⁴⁰

Propozycja zmiany regulacji dotyczącej sondaży przedwyborczych nie spotkała się z uznaniem Sejmu, niemniej nie można wobec niej przejść obojętnie. Przede wszystkim dlatego, że była to pierwsza próba zmiany regulacji dotyczącej wyłącznie kwestii sondaży przedwyborczych w

dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95 poz. 602; t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.); art. 77 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25 poz. 219).

³⁸ A. Rakowska – Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce*, Łódź 2015, s. 313 – 314.

³⁹ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy (druk 2019).

⁴⁰ Przebieg procesu legislacyjnego poselskiego projektu zmiany ustawy – Kodeks wyborczy (druk 2019) dostępny na stronie internetowej Sejmu RP [<https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2019>, dostęp: 12.05.2021r.].

trakcie trwania kampanii wyborczej. Poprzednio problematyka ta stanowiła pewną część większych projektów zmiany prawa wyborczego w Polsce. Ponadto, w uzasadnieniu projektu zmiany art. 115 k.w. wnioskodawcy podnieśli kilka słuszych, merytorycznych argumentów odnośnie do kwestii sondaży przedwyborczych w kampanii wyborczej.

Jako *ratio* nowelizacji przepisu dotyczącego zakazu publikacji sondaży, projektodawca wskazał zamiar zapewnienia wyborcy spokoju i pełnej swobody w podjęciu decyzji wyborczych, w warunkach pozbawionych presji wywołanej dynamiką kampanii wyborczej⁴¹. Swoje stanowisko wnioskodawcy argumentowali poprzez krytykę wobec sondaży przedwyborczych. Podnoszono zarzut, iż są one rzadko wykonane w sposób profesjonalny i rzetelny. W uzasadnieniu do zgłoszonego projektu, dodatkowo, określono sondaże jako jeden z elementów kampanii wyborczej, który najsilniej oddziałuje na decyzje podejmowane przez wyborców. Wskazywano, że publikacja wyników sondaży w ostatnich dniach przed głosowaniem zniekształca proces podejmowania decyzji wyborczych i może pośrednio wpłynąć na ostateczny wynik. Zdaniem projektodawców zaproponowana nowelizacja miała skutkować tym, że wyborcy będą mieli zapewnioną pełną niezależność w wyrażeniu swoich poglądów politycznych co odzwierciedli oddanie głosu na kandydata lub partię polityczną w trakcie aktu wyborczego. Dodatkową konsekwencją rozszerzenia zakazu publikacji sondaży przedwyborczych miał być wzrost świadomości politycznej wyborców, którzy w celu pomocy przy podjęciu decyzji wyborczej sięgali do bardziej rzetelnych źródeł informacji niż sondaż⁴².

Natomiast obniżenie wysokości dolnej granicy kary grzywny za złamanie zakazu ustanowionemu w art. 115 k.w. uzasadniano jako rozwiązanie bardziej racjonalne i proporcjonalne. Podkreślano fakt, iż w przypadku złamania zakazu publikacji sondaży przez małe, lokalne wydawnictwa oraz nadawców, wysoka kara grzywny o dolnej granicy 500 000 zł wiązałaby się z finansowym bankructwem prowadzącym do likwidacji redakcji.

Oceniając projekt nowelizacji z 2013 r. należy zaznaczyć także to, że argumentacja wnioskodawców była poparta dłuższym oraz merytorycznie poprawnym wywodem, z którym można polemizować, czy też się nie zgadzać. Jednak nie zmienia to faktu, że posługiwano się rzeczowymi i merytorycznymi argumentami, a nie populistycznymi hasłami. Projektodawcy swoje twierdzenia wysuwali w oparciu o opracowania naukowe z zakresu marketingu politycznego, o czym mogą świadczyć przypisy zamieszczone w uzasadnieniu projektu zmiany ustawy.

Czy zatem nieudana próba zmiany przepisu regulującego problematykę publikacji sondaży w kampanii wyborczej skutecznie zniechęciła różne środowiska do zgłaszania postulatów nowelizacji, czy to w kierunku zaostrzenia zawartej tam dyspozycji normy prawnej, czy też zupełnie w przeciwnym, jego łagodzenia? Jak dotąd, oprócz projektu zmiany art. 115 k.w. zgłoszonego w 2013 r., nie złożono innego projektu: ani zawierającego podobne regulacje, ani też takie, które zakładałby całkowite zniesienie zakazu publikacji sondaży w trakcie trwania kampanii wyborczej.

Chcąc udzielić odpowiedzi na powyższe postawione pytanie (przynajmniej częściowo) – w granicach wyznaczonych przez fakty i źródła – należy odwołać się do założeń zawartych w programach partii politycznych funkcjonujących w Polsce. Jak wynika z przeprowadzonych badań, kwestia publikacji sondaży, czy też ogólnie sondaży, zasadniczo nie pojawia się w programach partii politycznych, z pewnymi wyjątkami. Jedną z dwóch partii, która oficjalnie i w sposób bezpośredni wypowiedziała się w tym przedmiocie, jest Ruch Narodowy, prezentujący postulat całkowitego zakazu publikowania sondaży przez cały okres kampanii wyborczej, od dnia rozpisania wyborów do końca głosowania. Drugą partią, która zajęła stanowisko wobec sondaży, jest Prawo i Sprawiedliwość postulujące przeprowadzenie reformy debaty publicznej. Reforma ta miałaby też polegać na m.in. na zapewnieniu monitoringu debaty publicznej poprzez wprowadzeniu prawnych

⁴¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy (druk 2019), s. 2 i n.

⁴² Tamże.

standardów prezentacji oraz wykorzystywania sondaży opinii dotyczących preferencji politycznych. Oprócz tego ogólnego stwierdzenia ugrupowanie to nie podało w swoim programie konkretniejszych informacji.

5. DOKTRYNA PRAWA WOBEC ZAKAZU PUBLIKACJI SONDAŻY WYBORCZYCH

Regulacja dotycząca sondaży przedwyborczych w polskich doświadczeniach prawa wyborczego ma za sobą długą i wyboistą drogę. Kolejne brzmienia przepisu odnoszące się do niniejszej problematyki wzbudzały już na poziomie parlamentarnych debat wiele emocji i wątpliwości. Z tego powodu często posłowie zwracali się do specjalistów z zakresu nauk prawnych oraz socjologicznych o przygotowanie fachowych ekspertyz i opinii.

W literaturze przedmiotu wskazuje się przeważnie na cztery opinie przygotowane przez socjologa prof. Antoniego Sulka w 1993 r., a także konstytucjonalistów: prof. Stanisława Gebethnera i prof. Piotra Winczorka, obie z 2000 r. oraz prof. Marka Chmaja z 2014 r.

Wszystkie z powyżej wskazanych ekspertyz krytycznie odnosiły się do projektów ustaw prawa wyborczego, które zakładałyby kilkudniowy okres obowiązywania zakazu publikacji sondaży. Jednocześnie wymienieni autorzy popierali tendencję skracania tego czasu.

Opinia A. Sulka została opracowana w 1993 r. w związku z nowelizacją ordynacji wyborczej do Sejmu. Autor stwierdził w niej, że surowy zakaz godzi w interes badań społecznych i nie ma wzorca w prawie wyborczym innych państw demokratycznych, ani w wartościach społeczeństwa otwartego, zaś obywatele mają prawo do informacji. Jednocześnie wskazał, że jeżeli ktoś chce podejmować swoje decyzje wyborcze pod wpływem społeczeństwa to ma do tego prawo, a ordynacja wyborcza nie powinna tego utrudniać. A. Sulek powołał się także na wnioski komisji Parlamentu Europejskiego, która została powołana do zharmonizowania przepisów dotyczących wyborów i która zbadała wpływ sondaży na wybory. Według komisji wyniki sondaży ogłoszone w sposób rzetelny nie wywarły silnego i dającego się wyodrębnić wpływu na wyniki wyborów⁴³.

Trzy pozostałe z wymienionych powyżej opinii, tzn. te autorstwa prof. Winczorka, prof. Gebethnera oraz prof. Chmaja, powstały już pod rządami nowej Konstytucji RP z 1997 r. Autorzy odwoływali się do wzorców kontroli konstytucyjności zawartych w aktualnie obowiązującej ustawie zasadniczej, którymi był art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, dotyczący ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, po spełnieniu wskazanych w Konstytucji przesłanek, a także art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, odwołujący się wolności wypowiedzenia się oraz zakazie cenzury prewencyjnej⁴⁴. Zdaniem autorów przygotowujących opinie, nowelizacja w zakresie temporalnego rozszerzenia zakazu podawania do publicznej wiadomości wyników sondaży przedwyborczych jest sprzeczna z Konstytucją RP z 1997 r. Wskazywano, że ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności mogą nastąpić tylko w sytuacji, gdy rozszerzenie czasu obowiązywania zakazu będzie służyło zapewnieniu bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. W przypadku przepisu dotyczącego sondaży przedwyborczych wydaje się wątpliwe, by te wartości byłyby zagrożone. Dodatkowo rozszerzenie obowiązywania zakazu publikowania sondaży

⁴³ A. Sulek, *Opinia w sprawie zakazu publikacji wyników sondaży przedwyborczych przewidzianego w przygotowywanej ordynacji wyborczej*, [w:] *Sondaż Polski: przygarść rozpraw o badaniach ankietowych*, Warszawa 2001, s. 260 i n.

⁴⁴ M. Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie oceny zgodności poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 roku (druk nr 2019) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, sporządzona 21 kwietnia 2014 r., s. 8., źródło: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2019> [dostęp: 20.05.2021 r.]; A. Sulek, *Walka o wolność ...*, s. 22.

godziłoby w wolność wypowiedzania się i ograniczałoby swobody pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. W konsekwencji przepis przypominałoby stosowanie cenzury prewencyjnej.

Jak podkreślał w swojej opinii M. Chmaj, projekt nowelizacji złożony przez posłów w 2013 r., polegający na wydłużeniu zakazu publikowania wyników sondaży do siedmiu dni poprzedzających dzień wyborów, nie zapewniałby pełnej swobody, ale naruszałby prawo. Autor wyraził wątpliwość, czy prawdą jest twierdzenie, że sondaże aż tak bardzo rzutują na wynik wyborów⁴⁵.

Bardzo ciekawy argument podniósł w sporządzonej opinii P. Winczorek wskazując, że zakaz nie obejmuje samego przeprowadzania sondaży⁴⁶. W konsekwencji niektóre komitety wyborcze mogą zamówić badania, które będą służyć wyłącznie im. Jak wyjaśnił, powstałaby wówczas dopuszczona przez prawo, a niezgodna z Konstytucją, nierówność w dostępie do informacji. W takim przypadku komitety dysponowałby wiedzą, która byłaby utajniona przed obywatelami⁴⁷. Jak dodał w 2014 r. M. Chmaj, kampania wyborcza powinna być jawna i transparentna. Dodatkowo, przepis wprowadzający dłuższy czas obowiązywania zakazu publikacji sondaży byłby sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa praw⁴⁸.

Należy podkreślić, że opinie P. Winczorka oraz S. Gebethnera odnosiły się do projektu ustawy regulującej wybory prezydenckie i wstępne projekty zakładały dwunastodniowy czas obowiązywania zakazu publikacji wyników sondaży. S. Gebethner opowiadał się też za potrzymaniem zakazu ogłaszania w dniu wyborów wyników *exit-polls*⁴⁹. Natomiast przedmiotem opinii M. Chmaja nie był art. 115 k.w. w aktualnie obowiązującym brzmieniu, ale projekty jego nowelizacji polegające na temporalnym rozszerzeniu zakazu podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych sondaży. Oceną autora został objęty wyłącznie projekt zaproponowanej zmiany.

6. ZAKAZ PUBLIKACJI SONDAŻY W TRAKCIE TRWANIA KAMPANII W PRAKTYCE

6.1. Łamanie zakazu

Przedstawienie funkcjonowania i przestrzegania zakazu publikacji wyników sondaży w trakcie trwania kampanii wyborczej jest tematyką dość obszerną. Stąd też, w ramach niniejszego opracowania nie jest możliwe przeanalizowanie wszystkich tego typu przypadków. Niemniej nie można pominąć milczeniem kwestii funkcjonowania zakazu publikacji sondaży podczas kampanii wyborczej i poniżej przedstawiono jeden z „głośniejszych” stanów faktycznych oraz kilka pochodzących z praktyki orzeczniczej.

Zakaz publikacji wyników sondaży obowiązywał po raz pierwszy podczas wyborów przeprowadzonych w 1991 r. Nie protestowano wobec niego, ani też nie dochodziło do przypadków jego łamania. Zupełnie odwrotnie było przy okazji następnych wyborów

⁴⁵ A. Sulek, *Opinia prawna...*, s. 5 i n.

⁴⁶ Argument ten, mimo zmiany stanu prawnego, nie traci na swojej ważności. Zakres przedmiotowy przepisu odnoszącego się do sondaży przedwyborczych niezmiennie obejmuje czynność polegającą jedynie na zakazie publikowania wyników sondaży. Zakaz nie dotyczy przeprowadzania sondaży.

⁴⁷ Treść tej opinii opisuje A. Sulek, *Walka o wolność...*, s. 23.

⁴⁸ M. Chmaj, *Opinia prawna...*, s. 8.

⁴⁹ Pisze o tym A. Sulek, *Walka o wolność...*, s. 23.

parlamentarnych, podczas których zaostrzono regulację wprowadzając dwunastodniowy czas obowiązywania zakazu publikowania sondaży⁵⁰.

Podczas kampanii wyborczej w 1993 r. zasadniczo zakaz był przestrzegany, głównie z powodu poszanowania samej litery prawa. Doszło jednak do kilku przypadków naruszenia regulacji odnoszącej się do sondaży wyborczych. Jedynym przypadkiem wyraźnego złamania zakazu była publikacja wyników badań opinii społecznej przez redakcję „Super Expressu”. W przedwyborczy piątek redaktor naczelny czasopisma publicznie ogłosił, że następnego dnia na łamach jego gazety zostaną przedstawione sondaże, co faktycznie nastąpiło. Spotkało się to z krytyką ze strony przedstawicieli kilku partii politycznych startujących w wyborach. Obu tym komitetom zabrakło około 80 tys. głosów, aby przekroczyć próg wyznaczony ordynacją. Wyliczono, że stanowi to 10% nakładu „Super Expressu” w dniu publikacji sondaży. W konsekwencji grupa zwolenników popierająca dwie partie, które nie dostały się do Sejmu, skierowała protest wyborczy do Sądu Najwyższego. Jednak Sąd nie rozpatrzył protestu ze względów formalnych. Natomiast redaktor naczelny czasopisma na łamach, którego zostały przedstawione wyniki sondaży, został ukarany karą grzywny wynoszącą 1 milion złotych⁵¹.

Praktyka orzecznicza dotycząca naruszenia zakazu nie jest liczna, ponieważ obejmuje kilka orzeczeń Sądu Najwyższego będących reakcją na złożone protesty wyborcze. W dwóch z czterech analizowanych spraw Sąd pozostawił protesty bez dalszego biegu, zaś w dwóch kolejnych stwierdził, że zarzuty protestu były niezasadne.

W sprawie o sygn. III SW 909/95 protestujący wnieśli o unieważnienie wyboru Prezydenta RP. Jednym z zarzutów było naruszenie przepisów wprowadzających zakaz agitacji przez dopuszczenie - mimo doniesienia do Prokuratora Generalnego - do kolportażu dziennika „Super Express” z dnia 18-19 listopada, zawierającego sondaż wyborczy wskazujący na znaczną przewagę jednego z kandydatów. W postanowieniu z dnia 4 grudnia 1995 r. SN zarzut ten uznał za nieuzasadniony. Argumentował to powołując się na wolność słowa oraz druku i prawo obywateli do informacji i jawności życia publicznego. Wskazując na słownikową definicję słowa „agitacja” Sąd Najwyższy zaznaczył, że „Wyraźnie należy jednak zastrzec, że nie jest agitacją wyborczą - co odnosi się do niniejszej sprawy - opublikowanie wyników sondażu bez tendencyjnego komentarza i to pod warunkiem, że także zestaw zagadnień będących przedmiotem sondażu nie wskazuje na zamiar zjednywania zwolenników dla pewnego kandydata.”⁵²

W bardzo podobnym tonie Sąd Najwyższy wypowiedział się w sprawie o sygn. III SW 137/11. Protestujący podniósł zarzut ważności wyborów do Sejmu i Senatu RP, między innymi przez naruszenie ciszy wyborczej polegające na tym, że na ogólnodostępnym blogu została zamieszczona sondaż wyborcza m.in. z nazwiskiem wnoszącego protest. Sąd, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, potwierdził co prawda zasadność wnoszonego protestu poprzez fakt naruszenia ciszy wyborczej, orzekł jednak, iż nie miało to wpływu na wynik wyborów. Argumentacja Sądu była identyczna jak ta z wyroku z 1995 r., opierająca się na tezie, że umieszczenie wyników sondaży bez tendencyjnego komentarza nie stanowi rodzaju agitacji⁵³.

W sprawie o sygn. III SW 83/10 Sąd orzekł o niezasadności protestu wyborczego wskazując, że materiały wyborcze (w tym przypadku sondaże z komentarzem) umieszczone na stronach internetowych gazet w trakcie trwania kampanii wyborczej, mogą tam pozostać w czasie ciszy wyborczej. Wskazując, że decydujące znaczenie ma data publikacji, a nie data zapoznania się z danym materiałem⁵⁴.

⁵⁰ Tamże, s. 16.

⁵¹ Tamże, s. 17; tenże, *Zakaz publikacji...*, s. 32.

⁵² Postanowienie SN z dnia 4 grudnia 1995 r., sygn. III SW 909/95 (dostęp w Bazie Orzeczeń Sądu Najwyższego).

⁵³ Postanowienie SN z dnia 22 listopada 2011 r., sygn. III SW 137/11 (dostęp w bazie Legalis nr 467975).

⁵⁴ Postanowienie SN z dnia 20 lipca 2010 r., sygn. III SW 83/10 (dostęp w bazie Orzeczeń Sądu Najwyższego).

Postanowienie SN z dnia 20 lipca 2010 r. o sygn. III SW 317/10⁵⁵ nie zawiera w swojej treści istotnych wniosków, które uzupełniałyby przedmiot niniejszych rozważań. Jednak orzeczenie to jest ważne z tego powodu, że protestujący w proteście na ważność wyborów prezydenckich z 2010 r. podniósł – wśród kilku zarzutów – taki, który odnosił się do rzetelności oraz prawdziwości prezentowanych sondaży przedwyborczych w toku trwania kampanii wyborczej. Odnosząc się do tego zarzutu Sąd Najwyższy stwierdził, że „Publikacja jakichkolwiek wyników sondaży poza okresem ciszy wyborczej, także obciążonych błędami („falszywych”), nie narusza przepisów ustawy.”⁵⁶.

6.2. Omijanie zakazu

Obok czynów polegających na łamaniu zakazu publikacji wyników sondaży można zaobserwować także zachowania czy inicjatywy, których celem jest ominięcie obowiązującej regulacji w tym zakresie.

Do przypadków omijania zakazu, w formie tzw. „zamaskowanej” publikacji sondaży, dochodziło już podczas kampanii w 1993 r. Proceder ten polegał na tym, że obok publikacji wyników sondaży przypomniano o obowiązującym zakazie, a następnie prezentowane dane określano, jako „prognoza”, „przewidywania”, a nawet... „wróżba”. Praktyki te spotkały się z komentarzem PKW, której zdaniem nie było zabronione publikowanie nawet najbardziej niedorzecznych spekulacji co do przewidywanych wyników wyborów. Nie wolno zaś było podawać do publicznej wiadomości sondaży opracowanych metodami naukowymi, chyba że zostaną one zaprezentowane, jako „spekulacje” czy też „przypuszczenia”⁵⁷.

Obok „zamaskowanej” publikacji miały miejsce sytuacje, kiedy komitety biorące udział w wyborach deklarowały bardzo dobre wyniki, tłumacząc tym samym, że nie mogą ich podać ze względu na obowiązujące przepisy. Jednak twierdzenia te zostały zweryfikowane przez oficjalne wyniki wyborów, a wspomniany ugrupowanie nie przekroczyło wymaganego progu wyborczego⁵⁸.

Aktualnie, w czasach przeniesienia wielu dziedzin życia do Internetu, można zaobserwować zjawisko zwiększania się liczby przypadków omijania bądź nieprzestrzegania zakazu ustanowionego w art. 115 k.w. Według danych opracowanych przez serwis informacyjny wyborcza.pl wraz z firmą Newspoint, podczas wyborów prezydenckich w 2015 r. doszło aż do 543 przypadków naruszenia ciszy wyborczej w Internecie. Najwięcej z nich zanotowano na Facebooku oraz Twitterze. Jednak liczba ta mogła być w rzeczywistości większa, gdyż oprogramowanie, przy pomocy którego ustalono podane dane, nie brało pod uwagę zdjęć, filmików, plików dźwiękowych, lecz analizowało jedynie zamieszczone pod nimi komentarze⁵⁹.

Jak wskazuje M. Musiał – Karg – w dobie Internetu zachowanie ciszy wyborczej graniczy z niemożliwością, a na pewno jest bardzo trudne⁶⁰. Internet stanowi medium trudne do opanowania, które można byłoby poddać pełnej kontroli przez organy państwa. W konsekwencji kampania wyborcza w przestrzeni wirtualnej trwa pomimo ograniczeń, o czym przekonują też zamieszczone powyżej liczby. Istnieje też problem z karaniem i ściganiem przypadków łamania ciszy wyborczej w Internecie. Teoretycznie identyfikacja i wyegzekwowanie kary od kilku tysięcy

⁵⁵ Postanowienie SN z dnia 20 lipca 2010 r. sygn. III SW 317/10 (dostęp w bazie Orzeczeń Sądu Najwyższego).

⁵⁶ Postanowienie SN z dnia 20 lipca 2010 r. sygn. III SW 317/10.

⁵⁷ Pisze o tym A. Sulek, *Zakaz publikacji ...*, s. 31.

⁵⁸ Tamże, s. 33.

⁵⁹ V. Makarenko, Cisza wyborcza w internecie to fikcja. Zobacz, jak wygląda na forach i w sieciach społecznościowych, *Gazeta Wyborcza* z dnia 11 maja 2015 r., <https://biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,22075698,cisza-wyborcza-w-internecie-to-fikcja-zobacz-jak-wyglada-na.html> [dostęp: 15.05. 2021 r.].

⁶⁰ M. Musiał – Karg, *Cisza wyborcza ...*, s. 31 i n.

internautów (np. użytkowników forum internetowego) byłoby realne, ale z pewnością bardzo czasochłonne. Natomiast więcej problemów sprawiłoby ustalenie danych prowadzących agitację na zagranicznych stronach www lub korzystających z tzw. kafejek internetowych⁶¹.

W jednym z wyjaśnień z 2010 r. Państwowa Komisja Wyborcza podała wytyczne odnośnie do zachowania ciszy wyborczej przypominając, że zakaz prowadzenia kampanii w okresie jej trwania obejmuje różnorodną aktywność w Internecie, zaś materiały umieszczone jeszcze przed jej rozpoczęciem mogą tam pozostać. Niemniej jednak można podawać co raz większą ilość przypadków łamania bądź obchodzenia ciszy wyborczej (w tym także zakazu publikowania sondaży)⁶². Najbardziej znaną i cieszącą się dużą popularnością w mediach społecznościowych aktywnością, stanowiącą przykład obejścia zakazu ustanowionego w art. 115 k.w., jest tzw. „bazarek wyborczy”.

„Bazarek” można zdefiniować jako aktywność internetową funkcjonującą w mediach społecznościowych (w szczególności Twitter) w okresie ciszy wyborczej, przybierającą formę giełdy cen produktów spożywczych, gdzie nazwa danego produktu oznacza kandydata albo ugrupowanie biorące udział w wyborach, zaś cena – procentowy, prognozowany, bądź przewidywany sondażowy wynik wyborczy. Celem aktywności jest ominięcie zakazu ustanowionego w art. 115 k.w. Funkcjonuje ona w przestrzeni tzw. *social mediów* pod *hashtagem* „#bazarek”. Należy też wspomnieć, że nazwa danego produktu jest przypisywana do kandydata, bądź ugrupowania na podstawie indywidualnych cech jak nazwa, nazwisko, miejsca zamieszkania, zainteresowań bądź zdarzeń pojawiających w się trakcie kampanii⁶³.

Odpowiadając na nasuwające się pytanie dotyczące źródła pochodzenia „cen” pojawiających się na „bazarku”, wypada wskazać, że opracowywane są one na podstawie informacji uzyskanych od dziennikarzy lub pracowników agencji sondażowych przeprowadzających ankiety w dniu wyborów, wedle których sporządzane są pierwsze sondażowe wyniki wyborów przedstawiane chwilę po zakończeniu obowiązywania ciszy wyborczej (tzw. sondaże *exit poll*). Mimo tego, że podawane są one o godzinie 21, to niektóre osoby (pracownicy agencji sondażowych bądź dziennikarze) znają je wcześniej, ponieważ w ciągu dnia powstają zestawienia preferencji wyborczych na podstawie wyników pozyskanych z ankiet. Wówczas też, informacje te przedostają się do mediów społecznościowych. Wypowiedzi stanowiące przykład aktywności nazywanej „bazarek wyborczy” można odnaleźć na Twitterze, na kontach należących do Marcina Palade oraz Łukasza Pawłowskiego. Prowadzą oni niezależnie od siebie w mediach społecznościowych konta poświęcone tematyce sondaży i badań opinii publicznej⁶⁴.

7. HISTORIA BADAŃ RYNKU POLITYCZNEGO

Sondaże wyborcze stanowią współcześnie nieodłączny element kampanii wyborczych. Za miejsce ich powstania uważa się Stany Zjednoczone. Pierwsze badanie sondażowe zostało

⁶¹ Tamże.

⁶² Tamże, s. 33

⁶³ Podczas wyborów prezydenckich w 2015 r. kandydaci biorący udział w II turze wyborów byli określili jako „podwawelska”, nawiązując do miasta, w którym mieszkał kandydujący Andrzej Duda oraz „myśliwska”, co było związane z zainteresowaniami ówczesnego prezydenta Bronisława Komorowskiego ubiegającego się o reelekcje.

⁶⁴ Bazarek, Pistacje i Kolendra - cisza wyborcza na Twitterze, Rzeczpospolita z dnia 13 października 2019 r., <https://www.rp.pl/Wybory-parlamentarne-2019/191019766-Bazarek-Pistacje-i-Kolendra---cisza-wyborcza-na-Twitterze.html> [dostęp: 15.05.2021 r.]; B. Breczko, Wybory 2020. #bazarek, czyli tak obchodzi się ciszę wyborczą w internecie, 29 czerwca 2020 r., <https://www.dobreprogramy.pl/wybory-2020-bazarek-czyli-tak-obchodzi-sie-cisze-wyborcza-w-internecie,6628704685705345a> [dostęp: 15.05.2021 r.].

przeprowadzone w Wilmington w 1824 r. a jego celem było uzyskanie informacji na temat preferencji wyborczych mieszkańców miasta w wyborach prezydenckich⁶⁵.

Do przeprowadzania systematycznych, opartych na metodologii naukowej, badań sondażowych trzeba było poczekać do roku 1932, gdy pierwsze takie badania przeprowadził Georg Gallup. Swoją istotną rolę sondaże ukazały w 1960 r., kiedy Luis Harris za pomocą tego typu badań określił dla J. Kennedy’ego strategię w zwycięskich dla polityka prawyborach partyjnych⁶⁶.

W Polsce sondaże wykraczają poza przełom demokratyczny 1989 r. Już w latach siedemdziesiątych władza używała sondaży w celu zbadania nastrojów społecznych, aby dostatecznie wcześniej móc zareagować na ewentualny kryzys przejawiającym się pogorszeniem nastrojów oraz w celu budowania propagandowego obrazu masowego poparcia dla rządów władzy ludowej. Po upadku systemu komunistycznego i wprowadzeniu demokracji sondaże zagościły na stałe w krajobrazie polskiej sceny politycznej, odgrywając pierwszoplanową rolę zarówno dla polityków jak i dla społeczeństwa.

8. CHARAKTERYSTYKA BADAŃ SONDAŻOWYCH I ICH WPŁYW NA ŻYCIE POLITYCZNE

Sondaże pokazują tendencję i poglądy społeczeństwa na jakiś konkretny temat, a także to, jak zmienia się nastawienie społeczne do poszczególnych dziedzin życia. W tym świetle sondaże pełnią bardzo ważną rolę w procesie politycznym oraz wyborczym. Z tego powodu wyniki badań opinii publicznej odgrywają istotną rolę w procesie kształtowania zachowań politycznych obywateli. W środowisku partyjnym, sondaże pełnią natomiast funkcję prawyborów. Dla opisanego zjawiska można byłoby zatem użyć pojęcia tzw. demokracji sondażowej, choć jak wskazuje F. Rymarz, bardziej adekwatnym określeniem jest polityka sondażowa. Niezależnie od stosowanej terminologii zjawisko to rozumie się jako stan, w którym aktualne wyniki badań opinii publicznej (np. sondaż poparcia dla partii politycznych) stanowią decydujący czynnik w procesie podejmowania decyzji politycznych⁶⁷.

Zdaniem F. Rymarza polityka czy demokracja sondażowa może wywoływać następujące skutki po stronie obywateli:

- częste i powszechne sondaże polityczne mogą stanowić zbędny szum informacyjny.
- wywoływanie napięć emocjonalnych oraz stresu.
- stres prowadzący do zubożenia.
- rezygnacja z udziału w wyborach.
- w skrajnym przypadku – podziały społeczne⁶⁸.

Sondaże można podzielić na podstawie trzech kryteriów: podmiotu przeprowadzającego sondaż, zastosowanej metody badawczej, a także przedmiotu badania⁶⁹.

Wg przedmiotu badania:

⁶⁵ Tak T. Godlewski, *Rola badań sondażowych w kampanii wyborczej*, [w:] Studia Politologiczne. Polskie wybory 1991 – 2011, t. 22, r. 2012, red. A. Materska – Sosnowska, T. Słomka, Warszawa 2012, s. 124.

⁶⁶ Tamże, s. 125.

⁶⁷ Tamże, T. Godlewski, *Rola badań...*, s. 126; L. Kolarska – Bobińska, *Rola sondaży w procesie politycznym*, [w:] Przegląd Socjologiczny t. LVI nr 1 r. 2007 s. 32, F. Rymarz, *Sondaże przedwyborcze...*; A. Rakowska – Treła, *Kampania wyborcza...*, s. 300 i n.

⁶⁸ F. Rymarz, *Sondaże przedwyborcze...*, op.cit.

⁶⁹ A. Rakowska – Treła, *Kampania wyborcza...*, s. 300 i n.

- sondaże przedwyborcze (*pre – election polls*)
- sondaże opracowane na podstawie ankiet przeprowadzonych najpóźniej w dniu głosowania (*exit poll*).

Wg podmiotu zlecającego przeprowadzenie sondaży:

- sondaże standardowe realizowanych przez ośrodki badań np. CBOS, IPSOS (standardowe)
- sondaże zleczone przez media (medialne)
- sondaże zleczone przez partie polityczne (prywatne).

Wg metody przeprowadzania sondaży:

- sondaże przeprowadzone metodą losowo – adresową
- sondaże przez wywiad telefoniczny
- badania *exit poll* przeprowadzane przez ankierów przed wybranymi siedzibami obwodowych komisji wyborczych, po czym uzyskane dane są przekazywane do siedziby ośrodka badawczego, a następnie mediom, które je publikują po zakończeniu ciszy wyborczej.

Według raportu Międzynarodowego Stowarzyszenia Badań Opinii Publicznej (WAPOR) z 2012 r.: z 60 zbadanych państw w zakresie wiarygodności przeprowadzenia sondaży
26 (43%) – sondaże wyborcze wysoce wiarygodne
13 (22%) – wiarygodność na poziomie średnim
10 (17%) – wiarygodność na raczej niskim lub niskim poziomie.
<i>Źródło: A. Rakowska – Treła, Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce, Łódź 2015, s. 303</i>

Badania sondażowe pełnią następujące funkcje: poznawczą, perswazyjną, polityczną oraz prognostyczną. Funkcja poznawcza wyraża się w tym, że sondaże dostarczają szeregu ważnych informacji np. dotyczących preferencji wyborczych wyborców. Jednocześnie mogą wpływać na zmianę opinii publicznej – co dotyczy ich perswazyjnego charakteru. Funkcja polityczna badań sondażowych oznacza to, że sondaże pomagają przy określeniu stanowiska politycznego ugrupowań politycznych. Zaś prognostyczna objawia się tym, że badania przedwyborcze stanowią prognozy (przewidywania) co do zachowań społecznych obywateli⁷⁰.

Wyniki badań opinii publicznej wpływają na decyzje wyborcze podejmowane przez obywateli podczas głosowania. Nauki socjologiczne wymieniają kilka efektów, jakie może wywoływać sondaż w kontekście zmian preferencji politycznych. W związku z ich znaczną liczbą,

⁷⁰ T. Godlewski, *Rola badań...*, s. 126 – 128.

na potrzeby niniejszej pracy wskazane zostaną tylko dwie. Wynika to z faktu, iż są one powoływane w orzecznictwie przez Sąd Najwyższy⁷¹.

Efekty wpływu sondaży wyborczych na decyzji obywateli:

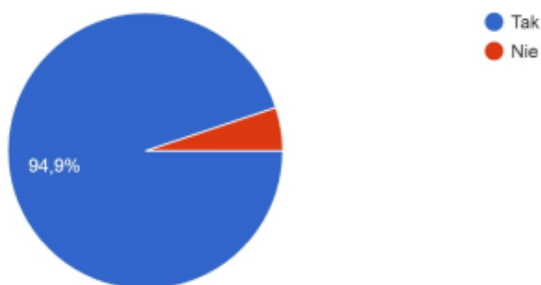
- **efekt „wozu z orkiestrą” lub efekt „śnieżnej kuli” (*bandwagon effect*)** – „w stosunku do kandydatów przodujących w sondażu reakcja wyborców może polegać na zagłosowaniu na te osoby, gdyż chcą głosować na zwycięzców wyborów, ale też skutkiem takiej publikacji może być zaniechanie udziału w głosowaniu, skoro według prognoz wyborczych kandydaci przodujący w sondażu i tak odniosą zwycięstwo”⁷².
- **efekt „przegrywającego” (*underdog effect*)** – „w odniesieniu do kandydatów na dalszych miejscach w sondażu wyborcy mogą być zniechęceni do głosowania na te osoby, uznając głos oddany na przegranego kandydata za stracony, albo przeciwnie - mogą być oni dodatkowo zmotywowani do udziału w wyborach w przekonaniu, iż bez ich głosów popierani przez nich kandydaci nie zwyciężą.”⁷³.

9. OMÓWIENIE WŁASNYCH BADAŃ ANKIETOWYCH

W ramach projektu przeprowadzone zostały badania ankietowe, mające na celu sprawdzenie powszechnej opinii na temat istniejącej regulacji w zakresie obowiązywania ciszy wyborczej. W badaniu wzięło udział 157 osób, z czego 51,6 % stanowili mężczyźni. W ankiecie, oprócz informacji pozwalających zidentyfikować grupę respondentów np. o wiek czy płeć, należało udzielić odpowiedzi na dziesięć pytań.

W jednym z kolejnych pytań sprawdzano wiedzę badanych na temat tego ile czasu, w świetle obowiązującego prawa w Polsce, powinna trwać cisza wyborcza. 94,9% ankietowanych (wśród których 24% przyznało, że ma wyższe wykształcenie) twierdzi, że zna aktualną regulację w tym zakresie. W tej grupie udział kobiet wynosił 49%.

5. Czy Pani/Pan wie ile trwa zgodnie z przepisami prawa cisza wyborcza?
157 odpowiedzi



⁷¹ Por. postanowienie SN z dnia 22 listopada 2011 r., sygn. III SW 137/1 i postanowienie SN z dnia 4 grudnia 1995 r., sygn. III SW 909/95. Por. opracowanie Zespołu Na Straży Sondaży pt. „Wpływ sondaży na zachowania wyborców” <http://nastrazysondazy.uw.edu.pl/co-ludzie-maja-z-wynikow-wyborow/> [dostęp: 15.05. 2021 r.]

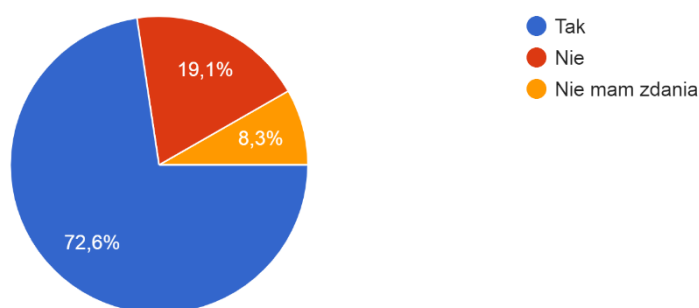
⁷² Postanowienie SN z dnia 22 listopada 2011 r., sygn. III SW 137/1

⁷³ Postanowienie SN z dnia 22 listopada 2011 r., sygn.. III SW 137/1.

Na pytanie o to czy sondaże wpływają na wyniki wyborów, aż 72,6% odpowiedziało twierdząco. W tych 72,6% znaleźli się wszyscy zwolennicy PSL, 87,5% deklarujących poracie dla Konfederacji Wolność i Niepodległość, 85,7% entuzjastów Szymona Hołowni, 85% wyborców Koalicji Obywatelskiej, 66,7% ankietowanych opowiadających się po stronie Nowej Lewicy, 54,8% osób, których światopogląd najlepiej oddaje program Prawa i Sprawiedliwości oraz 33,3% zwolenników ruchu Kukiz 15.

6. Czy Pani/Pan uważa, że sondaże przedwyborcze wpływają na decyzje wyborcze społeczeństwa?

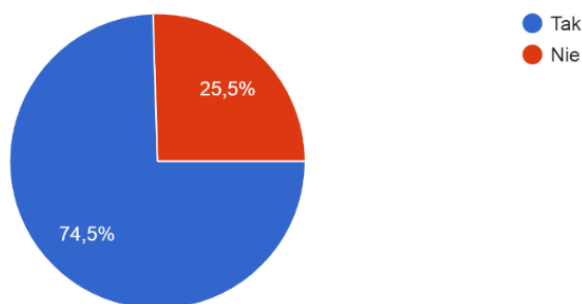
157 odpowiedzi



20,4% badanych uważa, że wyniki sondaży wpłynęły na ich decyzje wyborcze, 7,6% nie ma zdania na ten temat, 72% twierdzi, że nigdy nie podjęli decyzji, sugerując się wynikami sondaży. Wśród wyborców Nowej Lewicy 40% przyznało, że publikowane sondaże wpłynęły na ich decyzję, tak samo uznało 30% popierających KO, 25% zwolenników ruchu Szymona Hołowni, 18,7% utożsamiających swoje poglądy z Konfederacją oraz 9% ankietowanych opowiadających się po stronie PIS-u. Tylko 27,2% osób, które uważają, że sondaże wpływają na podejmowanie decyzji wyborczych, przyznaje, że dokonało wyboru w oparciu o sondaż. 0,9% badanych twierdzi, że uległa wpływom sondaży wyborczych, natomiast nie zgadza się z twierdzeniem, że sondaże wyborcze wpływają na decyzje społeczeństwa.

8. Czy śledzi Pani/Pan sondaże przedwyborcze publikowane w mediach/Internecie?

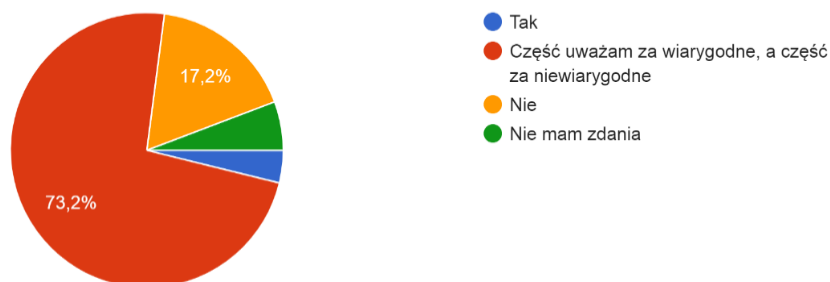
157 odpowiedzi



Spośród ankietowanych 74,5% twierdzi, że śledzi przedwyborcze sondaże. W tej grupie 55,6% stanowią mężczyźni. 15,6% badanych, którzy przyznali, że wynik sondaży choć raz wpłynął na ich decyzję wyborczą, odpowiedziało, że nie śledzi publikowanych sondaży.

9. Czy Pani/Pan wierzy w wiarygodność sondaży przedwyborczych publikowanych w mediach/Internecie?

157 odpowiedzi

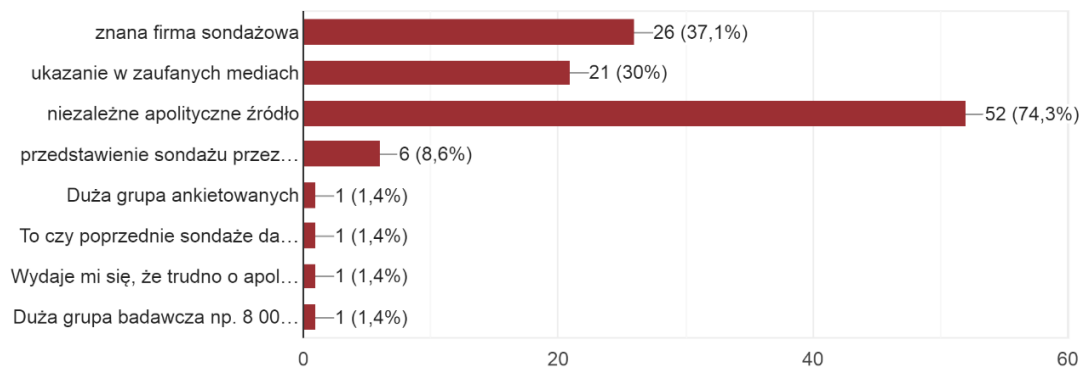


Na pytanie o wiarygodność sondaży 73,2% ankietowanych odpowiedziało, że ufa tylko niektórym sondażom. Spośród osób, które wskazały, że podejmowały decyzję pod wpływem sondaży, aż 87,5% uważa za wiarygodną tylko część publikowanych prognoz wyborczych, natomiast 6,2% nie zgłasza zastrzeżeń co do wiarygodności sondaży.

Zapytani o kryterium, jakie przyjmują przy badaniu wiarygodności, 74,3% badanych wskazało apolityczne źródło, 37,1% znaną firmę sondażową, a 30% ukazanie w wiarygodnych mediach.

9.1. Jeśli odpowiedział/a Pani/Pan "Tak" w pytaniu 9 to, co Pani/Pana zdaniem wpływa na wiarygodność sondaży przedwyborczych?

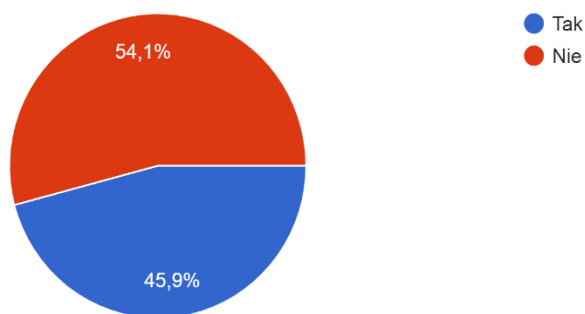
70 odpowiedzi



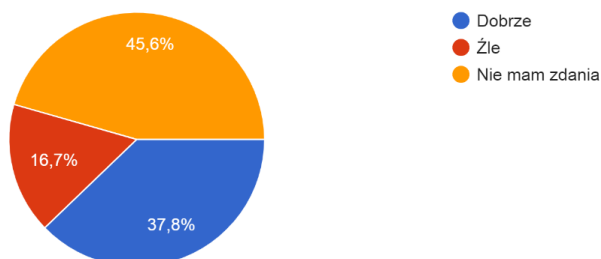
54,1% badanych nie zna pojęcia „bazarek wyborczy”. Na pytanie o „bazarek wyborczy”, odpowiedziało 93,7% osób, które wcześniej wskazały w ankiecie, że podjęły decyzję pod wpływem sondażu. 70% z nich przyznało, że nie wie, czym jest „bazarek wyborczy”.

10. Czy Pani/Pan zna pojęcie "bazarek wyborczy"?

157 odpowiedzi

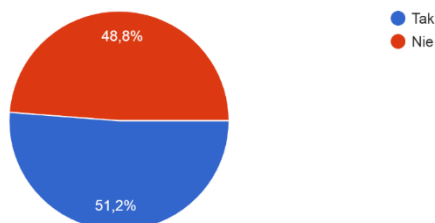


10.1. Jeżeli odpowiedział/a Pani/Pan "Tak" w pytaniu 10, to jak Pani/Pan ocenia taką inicjatywę?
90 odpowiedzi



Spośród osób, znających pojęcie „bazarku wyborczego”, tylko 37,8% ocenia pozytywnie to zjawisko, ale 51,2% osób znających pojęcie „bazarku wyborczego” śledzi publikowane tam prognozy. W gronie badanych, którzy śledzą publikowane w mediach sondaże i wiedzą czym jest „bazarek wyborczy” – 53,6% dobrze ocenia tę inicjatywę i śledzi publikowane tam treści, 9,7% ocenia dobrze, ale nie śledzi, 9,7% źle ocenia zjawisko „bazarków wyborczych”, ale śledzi je, natomiast 26,8% źle ocenia i nie śledzi.

10.2. Jeżeli odpowiedział/a Pani/Pan "Tak" w pytaniu 10, to czy Pani/Pan śledzi informacje pojawiające się na "bazarku wyborczym"?
82 odpowiedzi



Wyniki badań ankietowych nie pozwalają jednoznacznie wskazać stosunku opinii respondentów do obchodzenia prawa wyborczego w formie tzw. „bazarków wyborczych”, czyli publikowania prognoz wyborczych ukrytych pod rzekomymi cenami warzyw, owoców, lub prawdopodobieństwem zwycięstwa w zawodach hippicznych. Niewiele ponad połowa badanych, która ujawniła, że śledzi publikowane sondaże i zna powyższe zjawisko, pozytywnie je ocenia i traktuje jako pełnowartościowy sondaż. Zdecydowana większość badanych nie przyznaje, że sondaże wpływają na decyzje wyborcze.

10. SONDAŻE PRZEDWYBORCZE W INNYCH PAŃSTWA NA ŚWIECIE

Ograniczenia w prawie wyborczym dotyczące przeprowadzania i publikowania sondaży wyborczych są powszechne w bardzo wielu systemach prawnych. Restrykcje te najczęściej dotyczą

takich kwestii jak zakaz publikacji sondaży w określonym czasie przed wyborami, spełnienia narzuconych przez ustawodawcę wymogów w zakresie metod wykorzystywanych w badaniu oraz ujawnienia informacji o sondażach np. dane podmiotu zamawiającego sondaż, tolerowany margines błędu przy podawaniu wyników i tym podobnych.

Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej prawie połowa, między innymi Niemcy, Belgia czy Austria, nie zdecydowała się na wprowadzenie czasowego zakazu publikacji sondaży wyborczych w okresie bezpośrednio poprzedzającym datę głosowania. Kraje należące do UE, w których przyjęto wyżej wspomniane ograniczenie, ustaliły je, w większości, na nie więcej niż trzydzieści godzin przed wyborami. Wyjątek stanowią tu na przykład Włochy, które przyjęły regulację zabraniającą publikacji sondaży na piętnaście dni przed głosowaniem⁷⁴.

Wagę sondaży w procesie demokratycznego wyboru przedstawicieli narodu bądź społeczności lokalnych podkreśla fakt, że głos w tej sprawie zabierają znaczące organizacje międzynarodowe. Komitet Ministrów Rady Europy wydał rekomendację⁷⁵ zawierającą wskazania dotyczące ograniczenia swobody publikowania sondaży. Dokument zawiera minimalne wymogi, jakie powinno się stawiać agencjom sondażowym. Wskazuje się w nim między innymi na konieczność podania podmiotu finansującego lub inicjującego przeprowadzenie badania, przedstawienie informacji na temat próby badawczej, kryteriów doboru obszaru badawczego, metody przeprowadzenia badań oraz tolerowanego marginesu błędu. Podobne wymogi stawia działająca w ramach Unii Europejskiej agencja European Society for Opinion and Marketing Research⁷⁶.

Można zauważyć prawidłowość polegającą na zwiększeniu restrykcji dotyczących sondaży w krajach, których system demokratyczny nie został jeszcze wystarczająco ugruntowany w stosunku do państw o stabilnym ustroju. Przykładem tego zjawiska są regulacje przyjmowane w krajach Ameryki Południowej, w których w przeszłości dochodziło do przewrotów wojskowych. Tam cisza wyborcza trwa co do zasady dłużej, a często pojawiają się obowiązki rejestracji agencji sondażowych przez organy wyborcze lub nawet próby koncesjonowania przeprowadzania sondaży⁷⁷.

Przyjmowane w poszczególnych krajach ograniczenia prawa do przeprowadzania i publikowania sondaży często stają się przedmiotem krytyki. Przeciwnicy restrykcji podnoszą kwestię prawa dostępu do informacji, które na skutek wprowadzenia ciszy wyborczej doznaje poważnego ograniczenia.

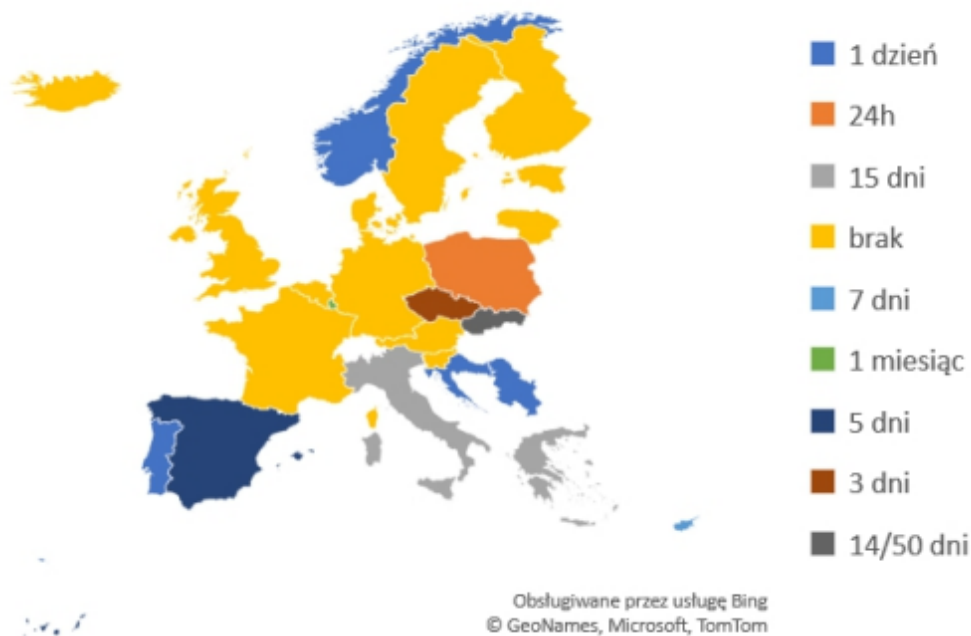
⁷⁴ Ekspert o ciszy wyborczej: są kraje, w których trwa kilka dni, Puls Biznesu z dnia 24 października 2015 r., <https://www.pb.pl/ekspert-o-ciszy-wyborczej-sa-kraje-w-ktorych-trwa-kilka-dni-810118> [dostęp: 22.05.2021r.].

⁷⁵ Rekomendacja CM/REC(2007)17 wydana przez Komitet Ministrów Rady Europy.

⁷⁶ A. Rakowska – Trela, *Kampania wyborcza...*, s. 303 i n.

⁷⁷ Ekspert o ciszy wyborczej: są kraje, w których trwa kilka dni, Puls Biznesu z dnia 24 października 2015 r., <https://www.pb.pl/ekspert-o-ciszy-wyborczej-sa-kraje-w-ktorych-trwa-kilka-dni-810118> [dostęp: 22.05.2021r.].

Cisza sondażowa w innych państwach



Opracowanie własne - Paulina Pożarycka-Juchimiuk

PODSUMOWANIE I WNIOSKI *DE LEGE FERENDA*

Przedmiotem projektu badawczego były problematyka niezwiązana z instytucją ciszy wyborczej jako takiej, ale z jednym z elementów tejże ciszy jakim jest zakaz podawania do publicznej wiadomości wyników sondaży przedwyborczych dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania.

Problem sondaży w Polsce pojawił się dopiero w związku z demokratyzacją życia publicznego. W perspektywie historycznej kwestia ta była regulowana w różny sposób. Można jednak dostrzec tendencję ustawodawcy polegającą na skracaniu czasu obowiązywania zakazu publikacji sondaży przedwyborczych. W obecnym stanie prawnym okres ten zrównany jest z czasem obowiązywania ciszy wyborczej. W literaturze przedmiotu zakaz publikacji sondaży bywa określany w różny sposób tzn. jako „embargo na sondaże” oraz „cisza sondażowa”. Autorem obu tych określeń jest A. Sulek⁷⁸. A. Rakowska – Trela posługuje się natomiast terminem „*blackout period*”⁷⁹.

Po przeprowadzonej w ramach zespołu dyskusji dotyczącej oceny art. 115 k.w., można stwierdzić, że uczestnicy niniejszego projektu badawczego prezentują dwa odmienne stanowiska odnośnie do zakazu publikowania wyników sondaży przedwyborczych w trakcie trwania kampanii wyborczej.

1. Pierwsza część uczestników jest przeciwna ustanawianiu jakiegokolwiek zakazu publikowania wyników sondaży przedwyborczych w trakcie trwania kampanii wyborczej, w jakimkolwiek okresie poprzedzającym dzień wyborów.
2. Druga część uczestników pozytywnie popiera regulację dotyczącą sondaży przedwyborczych w brzmieniu, w jakim aktualnie jest uregulowana w Kodeksie wyborczym, tzn. popiera zakaz publikowania wyników sondaży przedwyborczych w okresie 24 godzin bezpośrednio poprzedzających dzień wyborów.
3. Uczestnicy projektu badawczego są zgodni co do negatywnej oceny ewentualnej nowelizacji art. 115 k.w. polegającej na rozszerzeniu zakresu temporalnego zakazu publikowania sondaży. Taka zmiana przepisu byłaby nadmierna i ograniczałaby wolność rozpowszechniania informacji. Jednocześnie stanowiłaby nieproporcjonalnie długi okres, w którym osoby aktywnie uczestniczące w życiu publicznym nie mogłyby dyskutować o aktualnych preferencjach wyborców z powodu braku istotnych danych. Ewentualne rozszerzenie czasu obowiązywania publikacji wyników badań opinii publicznej stanowiłby „krok wstecz” polskiej regulacji dotyczącej problematyki sondaży przedwyborczych, a także powrót do rozwiązań prawnych funkcjonujących w latach 90. XX wieku, a więc w okresie przemian ustrojowych i kształtowania się prawa wyborczego w duchu demokracji.

Zwolennicy stanowiska wyrażonego w pkt. 1 argumentują je w następujący sposób:

- W związku z rozwojem technologicznym kampania wyborcza została w pewnej części przeniesiona do Internetu. Jest to medium, które trudno realnie kontrolować. Brak odpowiednich środków nadzoru może wpływać na to, że ustanowiony zakaz publikowania sondaży będzie łamany lub obchodzony poprzez takie zachowania, jak na przykład

⁷⁸A. Sulek, *Zakaz publikacji ...*, s. 25 i n.

⁷⁹A. Rakowska – Trela, *Kampania wyborcza...*, s. 312.

ujawnienie wyników sondaży na forum internetowym przez grupę internautów. Proces ich identyfikacji i wyegzekwowania kary jest możliwy, jednakże bardzo pracochłonny.

- W myśl art. 115 § 2 k.w. zakaz publikacji sondaży obowiązuje na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W przestrzeni internetowej dotyczy to polskich stron www, portali, których właścicielem jest obywatel Polski lub prowadzonych przez polskie firmy, a także stron zamieszczonych na polskich serwerach. W związku z tym, zakaz nie dotyczy stron umieszczonych na zagranicznych serwerach i zagranicznych portalach. Skutkować to może zamieszczeniem wyników sondaży wyborczych na tychże stronach. Do danych tych mogą mieć także dostęp obywatele polscy. Drugim przykładem ominięcia obowiązującego prawa w zakresie sondaży jest aktywność internautów w mediach społecznościowych nazywana jako „bazarek wyborczy”.
- „Bazarek wyborczy” pokazuje, że „cisza sondażowa” jest jawnie obchodzona na obszarze RP. Nie jest potrzebne korzystanie z zagranicznych portali, czy też serwerów. Dodatkowo trudne byłoby postawienie za podjęcie tego rodzaju aktywności jakiegokolwiek zarzutu naruszenia obowiązującego prawa. Powyższe wskazuje, że art. 115 k.w. stanowiłby w istocie martwe prawo.
- Zwolennicy całkowitego zniesienia zakazu publikowania sondaży przedwyborczych wyrażają wątpliwość odnośnie do dyscypliny społecznej w zakresie przestrzegania ustanawianych zakazów. Aktywność „bazaru” pokazuje, że zakaz ten jest powszechnie omijany.
- Skutkiem dalszego obowiązywania zakazu ustanowionego w art. 115 k.w. może być nasilenie się zjawiska publikacji tzw. „fakenews’ów”, co mogłoby spowodować dezorientację społeczeństwa. W skrajnych sytuacjach mechanizm ten mógłby być wykorzystany do sterowania nastrojami społecznymi, a tym samym, do wpływania na wyniki wyborów.
- Obywatele mają prawo być informowani o prawdopodobnym rozkładzie poparcia. Nikt nie musi się tymi wynikami kierować. Partie powinny konkurować na programy, a nie na wyniki sondaży. Sam fakt, że ktoś analizuje sondaże nie oznacza, że nie czyta programów. Nie należy ograniczać prawa do informacji. Społeczeństwo ma prawo do rozpowszechniania informacji i do bycia informowanym.
- W przeszłości w polskim prawie wyborczym funkcjonowała regulacja zakazująca publikowania sondaży przez kilka dni (7 oraz 12 dni). Regulacja ta była jednak krytycznie oceniana, a sam zakaz był łamany bądź obchodzony.
- Zamiast ograniczania publikowania wyników sondaży, ustawodawca powinien dążyć do uregulowania zasad przeprowadzania badań poprzez ich standaryzację i ujednolicanie metod badawczych.

Zwolennicy stanowiska opisanego w pkt. 2 argumentują je w następujący sposób:

- Cisza sondażowa, będąca elementem ciszy wyborczej, wprowadza poczucie ustabilizowania. Zgodnie z samą ideą prowadzenia kampanii wyborczej musi być czas na spokojne podjęcie decyzji i na wyciszenie się przed wyborami. Pojawiające się co jakiś czas sondaże, aż do zakończenia głosowania, nie będą sprzyjały wyciszeniu i swobodnym powzięciu decyzji. Obowiązujący obecnie w art. 115 k.w. okres dwudziestu czterech godzin ciszy, poprzedzających dzień wyborów, jest z powyższych względów uzasadniony i adekwatny do celów, jakim ma służyć, i nie narusza konstytucyjnych praw i wolności.
- Gdyby nie obowiązywałby dwudziestoczegogodzinny zakaz publikowania wyników sondaży przedwyborczych, prowadziłyby to do zwiększenia publicznej aktywności polegającej na publikowaniu różnych sondaży. Rodziłoby to zagrożenie w postaci

manipulowania wynikami badań opinii publicznych, które mogłyby być fałszowane. Dynamika dnia głosowania nie dawałaby też potrzebnego czasu na weryfikację każdego sondażu. Z kolei to mogłoby przyczyniać się do różnego rodzaju napięć społecznych. Taka sytuacja nie sprzyjałaby aktowi spokojnego głosowania.

- Sondaże często błędnie przewidują ostateczny wynik wyborów (np. sondaże podczas kampanii prezydenckiej w 2015 r.). Zakaz sondaży eliminuje, a przynajmniej znacznie ogranicza, manipulację wyborcami. Dodatkowo pozwala na ograniczenie postawy społecznej, którą można opisać słowami: „Nie zagłosuję na nich, bo i tak nie mają szans i mój głos będzie zmarnowany”.
- Zwolennicy tego poglądu – podobnie jak niepopierający utrzymywania zakazu publikowania sondaży – twierdzą, że ustawodawca powinien dążyć do uregulowania zasad przeprowadzania i publikowania badań opinii publicznej.

BIBLIOGRAFIA

I. Akty prawne:

1. Dekret Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.U. Nr 18 poz. 46).
2. Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. Nr 66 poz. 590).
3. Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. - Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U. Nr 47 poz. 320).
4. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 398; t.j. Dz.U. z 2010 Nr 72, poz. 467 z późn. zm.), uchylona ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 113).
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16 poz. 96; t.j. Dz.U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387 z późn. zm.), uchylona przez ustawę z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998 Nr 95, poz. 602; t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 58 poz. 246, t.j. Dz.U. z 1994 r. Nr 54, poz. 224 z późn. zm.), uchylona przez ustawę z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46 poz. 499, t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360).
7. Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 59 poz. 252), uchylona ustawą z dnia 28 maja 1993 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45 poz. 205 z późn. zm).
8. Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45 poz. 205 z późn. zm), uchylona ustawą z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46 poz. 499, t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360).
9. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2345, z późn. zm.).

10. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95 poz. 602; t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43 poz. 488).
12. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46 poz. 499, t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360), uchylona przez ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 113).
13. Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. Nr 25 poz. 219 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 Nr 21, poz. 112, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1319 z późn. zm.).

II. Orzecznictwo:

1. Postanowienie SN z dnia 4 grudnia 1995 r., sygn. III SW 909/95 (dostęp w bazie Orzeczeń Sądu Najwyższego).
2. Postanowienie SN z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. III SW 124/10, OSNP 2011 nr 3-4, poz. 60, str. 157.
3. Postanowienie SN z dnia 20 lipca 2010 r., sygn. III SW 83/ 10 (dostęp w bazie Orzeczeń Sądu Najwyższego).
4. Postanowienie SN z dnia 20 lipca 2010 r. sygn. III SW 317/10 (dostęp w bazie Orzeczeń Sądu Najwyższego).
5. Postanowienie SN z dnia 12 listopada 2001 r., sygn. III SW 84/01, OSNP 2002 nr 3, poz. 61.
6. Postanowienie SN z dnia 29 lipca 2020 r., sygn. I NSW 353/20, OSNKN 2020 nr 4, poz. 30, str. 32.
7. Postanowienie SN z dnia 22 listopada 2011 r., sygn. III SW 137/11 (dostęp w bazie Legalis nr 467975).
8. Postanowienie SN z dnia 31 lipca 2020 r., sygn. I NSW 4032/20 (dostęp w bazie Legalis).
9. The Supreme Court of Tennessee, *Burson v. Freeman*, 504 U.S. 191 (1992), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/504/191/> [dostęp: 12.05.2021r.].

III. Literatura:

1. Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
2. Chmaj M., *Opinia prawna w przedmiocie oceny zgodności poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 roku (druk nr 2019) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, sporządzona 21 kwietnia 2014 r., (źródło: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2019> [dostęp: 20.05.2021 r.]).
3. Czaplicki K. W., *Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2018.

4. Godlewski T., *Rola badań sondażowych w kampanii wyborczej*, [w:] Studia Politologiczne. Polskie wybory 1991 – 2011, t. 22, r. 2012, red. A. MATERSKA – SOSNOWSKA, T. SŁOMKA, Warszawa 2012, s. 124 – 138.
5. Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019.
6. Guzik A., *Sondaże opinii publicznej jako samowiedza współczesnych społeczeństw*, [w:] Elementy świadomości politycznej współczesnego społeczeństwa polskiego, red. K. ŁABĘDŹ, Kraków 2012, s. 21 – 36.
7. Kolarska – Bobińska L., *Rola sondaży w procesie politycznym*, [w:] Przegląd Socjologiczny t. LVI nr 1 r. 2007, s. 31 – 38.
8. Lewkowicz Ł., *Spór o sondaże przedwyborcze na Słowacji*, Komentarz IES, Nr 87 (87/2019).
9. Musiał – Karg M., *Cisza wyborcza w Internecie*, [w:] Przegląd Sejmowy nr 3, r. 2013, s. 25 – 42.
10. Rakowska – Trela A., *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce*, Łódź 2015.
11. Rymarz F., *Miscellanea wyborcze. Sondaże przedwyborcze a tzw. demokracja sondażowa* [w:] *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, red. P. HOFMAŃSKI, Warszawa 2014.
12. Stępień – Żalucka B., *Instytucja ciszy wyborczej w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, [w:] Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych, nr 10 r. 2017, s. 31 – 43.
13. Sulek A., *Zakaz publikacji wyników sondaży w kampanii wyborczej 1993. Prawo i życie*, [w:] Ask: Research and Methods, nr 1 r. 1995, s. 25 – 36.
14. Sulek A., *Sondaż w oczach polityków. Postłowie Sejmu RP o badaniach opinii publicznej*, [w:] Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 4, r. 1995 s. 145 – 157.
15. Sulek A., *Opinia w sprawie zakazu publikacji wyników sondaży przedwyborczych przewidzianego w przygotowywanej ordynacji wyborczej*, [w:] Tenże, *Sondaż Polski: przygarść rozpraw o badaniach ankietowych*, Warszawa 2001, s. 259 – 265.
16. Sulek A., *Walka o wolność publikacji wyników sondaży wyborczych w Polsce*, [w:] Przegląd Socjologiczny t. LVI, r. 2007, s. 9 – 30.
17. Wiszowaty M., *Na drodze do jednolitej ordynacji wyborczej*, [w:] *Acta Promerania: integracja europejska a lokalność*, red. J. Knopka, r. 2009 nr 2, s. 21 – 38.
18. Wojciechowski M. J., *Przestępstwo podawania do wiadomości publicznej wyników sondaży w czasie obowiązywania ciszy wyborczej (art. 500 Kodeksu wyborczego)* [w:] Przegląd Sejmowy nr 6, r. 2015, s. 21 – 32.

IV. Inne źródła:

1. Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 czerwca 2010 r. (źródło: <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej/wybory-prezydenta-rp-w-2010ampnbspr/informacje-ogolne/wyjasnienia-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-18-czerwca-2010-r-w-sprawie-tzw-quotciszy-wyborczejquot>, [dostęp: 22.05.2021 r.].
2. Uzasadnienie do projektu o zmianie ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP (druk nr 1216).

3. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy (druk 2019) (źródło: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3662>).
4. Przewodnik ESOMAR/WAPOR – sondaże opinii publicznej i publikowanie wyników badań (źródło: http://www.ofbor.pl/public/File/OFBOR_ESOMAR-WAPOR%20Guide_PL11_08_01.pdf).
5. V. Makarenko, Cisza wyborcza w internecie to fikcja. Zobacz, jak wygląda na forach i w sieciach społecznościowych, Gazeta Wyborcza z dnia 11 maja 2015 r., <https://biqdata.wyborcza.pl/biqdata/7,159116,22075698,cisza-wyborcza-w-internecie-to-fikcja-zobacz-jak-wyglada-na.html> [dostęp: 15.05. 2021 r.].
1. Bazarek, Pistacje i Kolendra - cisza wyborcza na Twitterze, Rzeczpospolita z dnia 13 października 2019 r., <https://www.rp.pl/Wybory-parlamentarne-2019/191019766-Bazarek-Pistacje-i-Kolendra---cisza-wyborcza-na-Twitterze.html> [dostęp: 15.05.2021 r.].
2. B. Breczko, Wybory 2020. #bazarek, czyli tak obchodzi się ciszę wyborczą w internecie, 29 czerwca 2020 r., <https://www.dobreprogramy.pl/wybory-2020-bazarek-czyli-tak-obchodzi-sie-cisze-wyborcza-w-internecie,6628704685705345a> [dostęp: 15.05.2021 r.].
3. Opracowanie Zespołu Na Straży Sondaży pt. „Wpływ sondaży na zachowania wyborców” <http://nastrazysondazy.uw.edu.pl/co-ludzie-maja-z-wynikow-wyborow/> [dostęp: 15.05. 2021 r.]
4. Ekspert o ciszy wyborczej: są kraje, w których trwa kilka dni, Puls Biznesu z dnia 24 października 2015 r., <https://www.pb.pl/ekspert-o-ciszy-wyborczej-sa-kraje-w-ktorych-trwa-kilka-dni-810118> [dostęp: 22.05.2021r.].