

DOI: 10.31648/kpp.9851

Maciej Barmosz

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0009-0004-8519-0110

m.barmosz@op.pl

Zakaz publikacji sondaży przedwyborczych w polskim prawie wyborczym**Uwagi wstępne**

Rola, jak również znaczenie sondaży, rozumianych jako wyniki badań opinii publicznej, w ostatnich latach znacząco wzrosły. Sondaże nie pojawiają się tylko podczas kampanii wyborczej, ale także poza tym okresem, w dobie tzw. kampanii permanentnej, przez co stanowią stały element dyskursu politycznego¹. W związku z tym politycy bardzo chętnie wsłuchują się w głos opinii publicznej wyrażonej w sondażach, co skutkuje dopasowaniem działań ugrupowań politycznych bądź pojedynczych polityków do preferencji większości elektoratu. Tym samym można mówić o tym, że sondaże stanowią istotny kanał komunikacyjny pomiędzy politykami a społeczeństwem. Większe zainteresowanie sondażami przyczynia się do tego, że ośrodki zajmujące się badaniami opinii publicznej doskonalą metody, narzędzia oraz techniki docierania do respondentów i pozyskiwania od nich konkretnych danych².

Popularność sondaży jest konsekwencją zmian ustrojowych w Polsce po 1989 r. W związku z demokratyzacją życia publicznego politycy chętnie przyglądają się wynikom badań opinii publicznej, odnoszących się do różnych sfer życia publicznego, zwłaszcza tych ukazujących stopień poparcia dla komitetów wyborczych bądź poszczególnych kandydatów w trakcie kampanii wyborczej. Dlatego też sondaże wyborcze stały się jej jednym z podstawowych elementów. Ponadto jednoznacznie przyjmuje się, że wyniki

¹T. Godlewski, *Sondaże polityczne jako forma komunikowania polityka z wyborcą*, „Studia Politologiczne” 2012, nr 25, s. 226.

²Ibidem, s. 227.

badania opinii publicznej, oprócz funkcji informacyjnej, ze względu na siłę oddziaływania, mogą rzutować na podejmowanie decyzji wyborczych, zwłaszcza w segmencie wyborców niezdecydowanych i niemających jednoznacznych preferencji wyborczych³.

Wobec powyższych rozważań pojawić się może wątpliwość, czy sondaże wyborcze są odbiciem opinii społeczeństwa na dany temat, czy też ją kreują, a tym samym czy wpływają na proces wyborczy. To z kolei rodzi pytanie na gruncie prawnym, czy wprowadzać i w jakim zakresie ewentualną limitację publikacji sondaży wyborczych w przestrzeni publicznej, tak ażeby wyborcy mogli swoje decyzje wyborcze podejmować w spokoju i samodzielnie. Przeważający pogląd, wyrażony również przez polskiego ustawodawcę, podkreśla znaczny wpływ sondaży na procesy wyborcze. Stąd też w polskim prawie wyborczym funkcjonuje zakaz publikacji sondaży wyborczych, który jest ustanowiony przez art. 115 Kodeksu wyborczego⁴ (dalej: k. wyb.).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie głównych założeń aktualnie obowiązujących regulacji prawnych odnoszących się do zakazu publikacji sondaży przedwyborczych, jego etapów kształtowania się w polskim prawie wyborczym, a także wskazanie poglądów doktryny prawniczej w tym zakresie. W ostatniej części artykułu, na przykładzie trendu internetowego „bazarek wyborczy”, została przeanalizowana kwestia łamania zakazu publikacji sondaży przedwyborczych.

Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, że poruszana problematyka jest zagadnieniem interdyscyplinarnym, gdyż stanowi przedmiot badań naukowych z zakresu nauk prawnych, ale także socjologicznych i politologicznych. Prezentowane rozważania ograniczone zostały do uwag odnoszących się do zakresu nauk prawnych. Pomocniczo odwołano się do ustaleń nauk pozaprawnych, tj. socjologii i politologii.

Ewolucja zakazu publikacji sondaży przedwyborczych w polskim prawie wyborczym

Polskie tradycje prawne w zakresie regulowania na poziomie ustawowym limitacji udostępniania i rozpowszechniania sondaży przedwyborczych nie są długie. W okresie PRL-u sondaże nie były powszechnie wykorzystywane, gdyż wybory miały charakter czysto fasadowy i odbywały się w warunkach zupełnie zaprzeczających zasadom pluralizmu politycznego⁵. Dopiero skutek demokratyzacji życia publicznego w latach 90. XX w. następowały dynamiczne zmiany w obszarze prawa wyborczego. System ten do 2011 r. – a więc do czasu uchwalenia Kodeksu wyborczego – był rozproszony i składał się z kilkunastu odrębnych ustaw, określanych przez ustawodawcę jako ordynacje wyborcze⁶.

³T. Godlewski, *Rola badań sondażowych w kampanii wyborczej*, „Studia Politologiczne” 2011, nr 22, s. 130.

⁴M. Rachwał, *Sondaże a wynik wyborów – polskie doświadczenia lat 1990–2005*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 3, s. 143.

⁵J.M. Wojciechowski, *Przestępstwo podawania do wiadomości publicznej wyników sondaży w czasie obowiązywania ciszy wyborczej (art. 500 Kodeksu wyborczego)*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 6, s. 22.

⁶M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019, s. 182.

Ordynacje wyborcze, na podstawie których odbywały się wybory „kontraktowe” do Sejmu w 1989 r. oraz wybory prezydenckie w 1990 r., nie zawierały przepisów odnoszących się do problematyki sondaży przedwyborczych. Po raz pierwszy kwestia ta w wyraźny sposób została uregulowana na gruncie ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Jej art. 117 stanowił, że od siódmego dnia przed dniem wyborów aż do zakończenia głosowania zabrania się podawania do wiadomości publicznej wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży przeprowadzonych w dniu głosowania⁷. Podkreślenia wymaga fakt, że ustawodawca nie ustanowił żadnej sankcji karnej za złamanie powyższego zakazu. Tym samym przepis stanowił przykład regulacji *lex imperfecta*. Jak wskazuje Jacek M. Wojciechowski, ingerencja ustawodawcy w obszar odnoszący się do publikacji sondaży przedwyborczych wynikała ze zmian, jakie dokonały się w sferze politycznej, społecznej oraz ustrojowej, a także ze względu na błyskawiczny rozwój środków masowego komunikowania się z ich jednoczesnym wykorzystaniem w toku procesu wyborczego⁸. Z kolei Antoni Sulek zauważa, że model oparty na siedmiodniowym okresie obowiązywania zakazu publikacji sondaży przed dniem wyborów został wprost zaczerpnięty ze wzorów francuskiego prawa wyborczego, gdzie obowiązywały regulacje o analogicznym zakresie temporalnym⁹.

Przy okazji prac nad kolejną ustawą wyborczą w 1993 r. kwestia sondaży przedwyborczych podzieliła parlamentarzystów. W toku prac legislacyjnych proponowano zmniejszenie czasu obowiązywania zakazu z siedmiu do pięciu dni. Ostatecznie jednak okres ten rozszerzono do dwunastu dni poprzedzających dzień wyborów aż do zakończenia głosowania. Kwestia ta została uregulowana w art. 136 ordynacji z 1993 r. Przepis ten, oprócz zakresu temporalnego obowiązywania zakazu publikacji sondaży przedwyborczych, nie zawierał w sobie żadnych różnic w brzmieniu względem art. 117 poprzedniej ordynacji wyborczej z 1991 r. Dodatkowo nowością było ustanowienie sankcji karnej za złamanie powyższego zakazu w postaci kary grzywny (art. 157 ordynacji z 1993 r.). Jednocześnie zachowanie polegające na naruszeniu zakazu publikacji sondaży przedwyborczych w okresie objętym penalizacją uzyskało status wykroczenia (art. 159 ordynacji z 1993 r.)¹⁰. Identyczne przepisy w przedmiocie udostępniania wyników badań opinii publicznej obowiązywały także w odniesieniu do wyborów do Senatu. Przy tej okazji należy nadmienić, że do 2001 r. wybory do izb parlamentu regulowały dwa odrębne akty prawne¹¹.

⁷Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r., Nr 59, poz. 252).

⁸J.M. Wojciechowski, op. cit., s. 22.

⁹A. Sulek, *Walka o wolność publikacji wyników sondaży wyborczych w Polsce*, „Przegląd Socjologiczny” 2007, t. 56, s. 13.

¹⁰Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1993 r., Nr 45, poz. 205).

¹¹Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r., Nr 58, poz. 246 ze zm.).

Stan prawny w zakresie publikacji sondaży przedwyborczych pozostawał niezmienny do 2000 r. Wówczas na podstawie ustawy z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw co prawda podtrzymano zakaz publikacji sondaży przedwyborczych w brzmieniu poprzednio ustanowionym, jednakże znacząco, względem wcześniejszych ustaw wyborczych, dokonano zawężenia okresu jego obowiązywania – do dwudziestu czterech godzin poprzedzających dzień głosowania (art. 76c). Dodatkowo na podstawie art. 88c zmieniono sankcję karną za złamanie powyższego zakazu. Odtąd osoba dopuszczająca się tego czynu podlegała karze grzywny wynoszącej od 500 000 zł do 1 000 000 zł¹². Analogiczne przepisy znalazły się w późniejszych ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu, władz samorządu terytorialnego oraz do Parlamentu Europejskiego (po akcesji Polski do UE)¹³. W 2011 r. dokonano kodyfikacji przepisów regulujących proces wyborczy. Kodeks wyborczy, który wszedł w życie w dniu 1 sierpnia 2011 r., utrzymał w brzmieniu niezmienionym przepisy ustanawiające zakaz publikacji sondaży przedwyborczych (art. 115), jak i sankcję karną za jego złamanie (art. 500).

Zakaz ujęty w art. 115 k. wyb. w ciągu lat, począwszy od jego wprowadzenia do polskiego systemu prawnego, ewoluował. Dotyczyło to przede wszystkim zakresu temporalnego, w którym obowiązywał. Podobne zmiany następowały na gruncie przepisów ustanawiających sankcję za złamanie zakazu publikacji sondaży – od *lex imperfecta*, poprzez wykroczenie. Obecnie czyn ujęty w art. 500 k. wyb. stanowi występki, który jest zagrożony karą grzywny. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że jest to reakcja ustawodawcy na występujące w praktyce rażące przypadki popełnienia tego czynu przez różne redakcje prasowe¹⁴.

Charakterystyka aktualnej regulacji prawnej dotyczącej zakazu publikacji sondaży przedwyborczych

Zakaz publikacji sondaży przedwyborczych w polskim prawie wyborczym jest regulowany przez art. 115 k. wyb. 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 (§ 1). Na mocy § 2 tegoż artykułu zakaz ustanowiony przez § 1 obowiązuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵. Ferdynand Rymarz, uzasadniając powyższą regulację, zaznacza, że sondaże

¹² Ustawa z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2000 r., Nr 43, poz. 488).

¹³ M. Barmosz, B. Pilaszek, J. Sychowiec, *Zakaz publikacji sondaży przedwyborczych w trakcie trwania kampanii wyborczej w polskim prawie wyborczym na tle porównawczym*, „Młody Jurysta” 2021, nr 4, s. 12.

¹⁴ J.M. Wojciechowski, op. cit., s. 23.

¹⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 ze zm.).

przedwyborcze stanowią jeden z bardziej oddziałujących bodźców na decyzje wyborcze niezdecydowanej grupy elektoratu. W związku z tym, w celu spokojnego określenia swoich preferencji, wyborcy powinni dysponować czasem wolnym od presji agitacji i sugestii sondażowej¹⁶.

Dokonując wykładni art. 115 k. wyb., należy zwrócić uwagę na kilka znaczących aspektów. Przede wszystkim treść powyższego przepisu pozornie wydaje się być zrozumiała, jednakże użyte w nim pojęcia są nieo określone. Dodatkowo ustawodawca nie wskazał też ich definicji legalnych. Uwagę tę można chociażby odnieść do pojęcia „sondaż wyborczy”. W treści art. 115 k. wyb. ustawodawca uszczegółowił znaczenie tego terminu, wskazując, że sondaż jest tożsamy z badaniem opinii publicznej. Jednak także i to określenie nie posiada w polskim prawodawstwie definicji legalnej. Stąd też należy posilkować się dyrektywami języka potocznego. Marcin Rachwał wskazuje, że sondażem jest „szczególny sposób badania opinii (postaw, wartości, norm społecznych, aspiracji) przy pomocy wywiadów (rozmów) z konkretnymi ludźmi, najczęściej posilkujący się z góry przygotowanymi kwestionariuszami”¹⁷. Dodatkowo zwraca się uwagę, że szczególnym elementem badania opinii publicznej jest oparcie ich na pomiarze poglądów i postaw części zbiorowości, czyli na tzw. próbie badawczej.

Ze względu na rodzaj podmiotu zlecającego dany sondaż można wyróżnić: 1) badanie standardowe (publiczne), realizowane przez specjalnie powołane do tego ośrodki badawcze lub instytucje (np. Centrum Badań Opinii Społecznej) jako ich zadanie ustawowe; 2) medialne – zlecane przez środki masowego przekazu; 3) prywatne – zamawiane przez partie polityczne i innych uczestników rywalizacji politycznej¹⁸. Według Janiny Kowalik badaniem opinii publicznej nie można nazwać sondy ulicznej lub internetowej czy też ankiet przeprowadzonych wśród czytelników czasopisma bądź telefonicznych rozmów odbytych z radiosłuchaczami. Co więcej, badaniem nie będą też prawyборы. Wynika to z faktu, że posłużenie się próbą niereprezentatywną, bez określenia liczbowego błędu pomiaru, nie pozwala na uogólnienie wyników na całą populację. Natomiast uzyskane w ten sposób wyniki zafałszowują obraz poglądów społecznych¹⁹.

Z treści art. 115 k. wyb. wynika, że sondaż ma dotyczyć trzech kategorii wyników przedwyborczych odnoszących się do przewidywanych: 1) zachowań wyborczych, 2) wyników wyborów oraz 3) wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania (tzw. *exit poll*). Powyższy katalog ma charakter zamknięty. Spośród użytych tu określeń kategorii wyników badań wątpliwości może powodować ustalenie zakresu przedmiotowego pojęcia „zachowanie wyborcze”. Jacek Raciborski stwierdza, że jest to ogół zachowań obywateli, ujawnionych w związku z procesem wyborczym. W związku

¹⁶F. Rymarz, *Miscellanea wyborcze. Sondaże przedwyborcze a tzw. demokracja sondażowa*, [w:] P. Hofmański (red.), *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, Warszawa 2014, s. 427.

¹⁷M. Rachwał, op. cit., s. 144.

¹⁸A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce*, Łódź 2015, s. 300.

¹⁹J. Kowalik, *Demokracja sondażowa czy sondowanie demokracji?*, [w:] A. Kasińska-Metryka (red.), *Polacy wobec wyborów 2005 roku*, Kielce 2007, s. 131.

z tym w skład tego pojęcia wchodzić będą: informacje związane z techniką głosowania, frekwencja (absencja) czy sposób głosowania²⁰. Powyższe rozważania mogą prowadzić do wniosku, że w okresie obowiązywania zakazu ustanowionego w art. 115 k. wyb. nie mogą być podawane do publicznej wiadomości dane dotyczące frekwencji wyborczej. Jednakże upublicznienie informacji prezentującej procentowe wskaźniki udziału wyborców w głosowaniu, na mocy art. 80 k. wyb., nie stanowi naruszenia ani ciszy wyborczej, ani zakazu ujętego w art. 115 k. wyb.²¹

Istotną kwestią jest także wyjaśnienie pojęcia „podawanie do wiadomości publicznej”. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że przez zwrot ten należy rozumieć udostępnienie wyników sondaży nieokreślonym indywidualnie osobom, szerszemu kręgu osób, przez co informacje te będą dostępne dla wszystkich. Tym samym podanie ich w zamkniętym gronie (np. wśród członków redakcji telewizyjnej, kierownictwu partii) nie będzie stanowiło naruszenia zakazu ustanowionego w art. 115 k. wyb. Dodatkowo należy zauważyć, że podanie wyników sondaży do publicznej wiadomości obejmuje wszelkie formy wykonania tej czynności i przy wykorzystaniu dowolnych środków, które to umożliwiają, łącznie z Internetem²². Oznacza to, że udostępnienie wyników sondaży może odbywać się za pośrednictwem środków masowego przekazu (radio, prasa, telewizja), a także mogą one zostać przedstawione ogółowi osób przez działania osobiste, np. poprzez odczytanie wyników badań opinii publicznej przed lokalem wyborczym, miejscu kultu religijnego, urzędzie czy sklepie. Zatem czynność ta może przybrać formę zarówno ustną jak i pisemną²³. Co więcej, tak prezentowane sondaże powinny wskazywać aktualne wyniki badań opinii publicznej. Dlatego też podanie do publicznej wiadomości danych historycznych w okresie obowiązywania zakazu z art. 115 k. wyb. nie będzie stanowiło naruszenia powyższego przepisu²⁴.

Podkreślenia wymaga również fakt, że aby mogło dojść do złamania zakazu publikacji sondaży przedwyborczych, istotny jest moment ich upublicznienia. Oznacza to, że nie trzeba usuwać z przestrzeni publicznej sondaży udostępnionych przed okresem wskazanym w art. 115 k. wyb. Dlatego przyjmuje się, że zakazu nie będą naruszać wcześniej umieszczone w Internecie treści prezentujące wyniki przedwyborczych badań opinii publicznej²⁵. Natomiast jeżeli gazetę zawierającą sondaże wydrukowano w dacie przed zakończeniem kampanii wyborczej i przed obowiązywaniem zakazu publikacji (piątek), a rozpowszechniono już po rozpoczęciu ciszy wyborczej (sobota), to tego typu zachowanie będzie naruszało przepis art. 115 k. wyb.²⁶

²⁰ J. Raciborski, *Instytucjonalne uwarunkowania zachowań wyborczych*, „Wykłady im. prof. dr Wacława Komarnickiego” 2012, wykład V, s. 5.

²¹ J.M. Wojciechowski, op. cit., s. 28.

²² B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załucka, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 219.

²³ J.M. Wojciechowski, op. cit., s. 27.

²⁴ A. Rakowska-Trela, op. cit., s. 320.

²⁵ F. Rymarz, J. Zbieranek, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 296.

²⁶ S.J. Jaworski, J. Zbieranek, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S.J. Jaworski, J. Zbieranek, op. cit., s. 925 i nast.

Jednocześnie należy zauważyć, że przepis ten zakazuje publikowania wyników sondaży, a nie ich przeprowadzania. Tym samym dopuszczalne jest chociażby opracowanie badań opinii publicznej w dniu głosowania tzw. wyników *exit poll*. Jednak praca ankierów nie powinna utrudniać i zakłócać powagi aktu głosowania oraz pracy komisji wyborczej²⁷. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zakaz ustanowiony w art. 115 k. wyb. jest przejawem realizacji tzw. ciszy wyborczej. Co więcej, teoretycznie zakazem tym objęte są także formy publikacji takich sondaży, które nie formułują wyraźnie liczb sondażowych, a nazwy poszczególnych ugrupowań użyte są nie wprost, ale czynią to w sposób łatwy do domyślenia się (czego przykładem jest tzw. bazarek wyborczy)²⁸.

Ramy czasowe wskazane w przepisie art. 115 k. wyb. nie rodzą większych wątpliwości interpretacyjnych. Zakaz obowiązuje na dwadzieścia cztery godziny przed dniem głosowania aż do zakończenia głosowania. Jego moment początkowy wyznaczony jest w dość sztywny sposób. Zupełnie inną kwestią jest chwila jego zakończenia. Zasadniczo, zgodnie z art. 39 § 2 k. wyb., jeżeli głosowanie przeprowadza się w ciągu jednego dnia, odbywa się ono bez przerwy od godziny 7.00 do godziny 21.00. W świetle przepisu art. 47 k. wyb. głosowanie może zostać przedłużone bądź odroczone do dnia następnego w przypadku zaistnienia nadzwyczajnych wydarzeń przejściowo je uniemożliwiających. Odroczenie lub przedłużenie głosowania powinno odbyć się w sposób określony przez przepisy Kodeksu wyborczego, a zatem w drodze uchwały obwodowej komisji wyborczej²⁹.

Zakaz ustanowiony w art. 115 § 1 k. wyb. obowiązuje na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym oczywiste jest, że obowiązek jego przestrzegania dotyczy wszystkich osób znajdujących się na terytorium RP w chwili obowiązywania zakazu, bez względu na ich obywatelstwo³⁰. Ponadto, wobec zasadniczo niezmienionej regulacji ustawowej odnoszącej się do zakazu publikacji sondaży przedwyborczych, aktualne pozostaje stanowisko Sądu Najwyższego, według którego dokonanie czynu objętego zakazem w art. 115 k. wyb. nie stanowi przestępstwa przeciwko wyborom³¹.

²⁷ F. Rymarz, J. Zbieranek, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S.J. Jaworski, J. Zbieranek, op. cit., s. 296.

²⁸ B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załucka, op. cit., s. 219.

²⁹ J.M. Wojciechowski, op. cit., s. 26. Jak zauważa SN, „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” – zob. postanowienie SN z 29 lipca 2020 r., sygn. akt I NSW 353/20, Lex nr 3035110.

³⁰ B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załucka, op. cit., s. 219.

³¹ Postanowienie SN z 28 listopada 2007 r., sygn. akt III SW 52/07, Lex nr 422889.

Rola sondaży wyborczych w kampanii wyborczej

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że sondaże przedwyborcze pełnią trzy podstawowe funkcje: poznawczą, polityczną i perswazyjną. Pierwsza z nich odnosi się do tego, że wyniki badań opinii publicznej dostarczają szeregu społecznie ważnych informacji odnośnie do stopnia poparcia poszczególnych komitetów wyborczych bądź kandydatów. Dzięki temu mogą oni sprawniej monitorować oraz planować przebieg kampanii wyborczej. Z kolei funkcja polityczna sondaży przedwyborczych pomaga poszczególnym ugrupowaniom w określeniu ich własnego miejsca na arenie politycznej, a także podczas opracowywania programów wyborczych. Natomiast funkcja perswazyjna sondaży przedwyborczych wyraża się w tym, że mogą one wpływać na zmianę opinii publicznej, zwłaszcza w odniesieniu do wyborców niezdecydowanych³². O sile sugestywności sondaży świadczyć też może fakt, że na gruncie nauk socjologicznych wyróżnia się takie zjawiska, jak: „przeływ ostatniej chwili” (ang. *last minute swing*), czyli nagłe podjęcie decyzji o oddaniu głosu przez osoby do tej pory niezdecydowane lub wcześniej w ogóle niezamierzające uczestniczyć w głosowaniu, czy też zjawisko „spirali milczenia” (ang. *spiral of silence*). Polega ono na wycofywaniu się ludzi z publicznego wyrażania własnych opinii w sprawach społeczno-politycznych w sytuacji, w której w społeczeństwie dominuje pogląd przeciwny³³. Wyróżnia się także zjawisko „wozu z orkiestrą” lub „śnieżnej kuli” (ang. *bandwagon effect*), a także „efekt przegrywającego” (ang. *underdog effect*). Cechy wskazanych zjawisk przywoływane też są w orzecznictwie Sądu Najwyższego. „Efekt wozu z orkiestrą” Sąd Najwyższy charakteryzował w następujący sposób: „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”³⁴. Natomiast „efekt przegrywającego”, zdaniem Sądu Najwyższego, odnosi się 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”³⁵.

Sondaże przedwyborcze mają liczne grono zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Popierający tę formę badań opinii publicznej podkreślają, że jest to efektywny kanał komunikacyjny między startującymi w wyborach a elektoratem. Dodatkowo, według nich, sondaże pełnią funkcję stabilizacyjną systemu politycznego poprzez wcześnie ostrzeganie rządzących, dzięki czemu włączają szerokie kręgi społeczne w proces

³²T. Godlewski, *Rola badań...*, s. 126–128.

³³J.M. Wojciechowski, op. cit., s. 23–24.

³⁴Postanowienie SN z 22 listopada 2011 r., sygn. akt III SW 137/11, Lex nr 1647062.

³⁵Ibidem.

demokratyczny. Z kolei przeciwnicy sondaży głównie zarzucają brak profesjonalizmu ośrodkom sporządzającym wyniki badań opinii publicznej poprzez niezachowanie bezstronności³⁶. Niewątpliwie, ze względu na chęć zdobycia władzy, startujący w wyborach mogą odczuwać pokusę manipulowania opinią publiczną za pomocą sondaży czy też wpływać na ich wynik. Ponadto ich prezentacja w odpowiedni sposób może tworzyć pewne trendy, które będą rzutowały na rezultat wyborczy³⁷.

Doktryna prawa wobec zakazu publikacji sondaży przedwyborczych

Pogląd doktryny prawniczej w stosunku do zakazu ustanowionego w art. 115 k. wyb. nie jest jednolity. Zakaz sondaży F. Rymarz traktuje jako regulowaną formę agitacji wyborczej, postulując przy tym wydłużenie zakresu temporalnego zakazu publikacji sondaży do tygodnia³⁸. Jednak, jak podnosi Anna Rakowska-Trela, wniosek ten jest zbyt daleko idący, gdyż Kodeks wyborczy w art. 105 § 1 konkretnie wskazuje, jakie zachowania można określić mianem agitacji. Mimo że sondaże przedwyborcze mogą wpływać na preferencje polityczne, to z całą pewnością nie można zakwalifikować ich jako przykład agitacji wyborczej. Autorka jednocześnie stwierdza, że w polskich tradycjach wyborczych czasowe obowiązywanie zakazu publikacji sondaży przedwyborczych jest uzasadnione. Ponadto zauważa, że w przypadku braku ograniczeń w ostatnich godzinach poprzedzających ogłoszenie wyników wyborów, wiele sondaży mogłoby pojawiać się w przestrzeni publicznej. Dostrzega również, że sondaż sam w sobie nie jest tak sugestywny, jak jego prezentacja. W sytuacji braku „ciszy sondażowej” poszczególne media mogłyby prezentować wyniki badań opinii publicznych w bardzo sugestywny sposób, co miałyby formę agitacji wyborczej. Dodatkowo A. Rakowska-Trela wysuwa postulat uregulowania zasad przeprowadzenia badań, a w tym jednoczesnego podawania podczas publikacji sondaży dodatkowych informacji, pozwalających ich odbiorcom dokonać oceny prawidłowości i wiarygodności³⁹. Przeciwnie stanowisko prezentuje Artur Ławniczak, który zakaz publikacji sondaży zalicza do kategorii niepotrzebnych. Wynika to z faktu, że w dobie powszechnej dostępności internetowej wyborcy w okresie obowiązywania zakazu publikacji sondaży, mogą bez trudu zapoznać się z licznie prezentowanymi i łatwymi do rozszyfrowania zakamuflowanymi sondażami poparcia dla poszczególnych kandydatów czy komitetów. Wobec czego norma ujęta w art. 115 k. wyb. ma charakter fikcyjny⁴⁰.

³⁶ J. Kowalik, op. cit., s. 129.

³⁷ M. Rachwał, op. cit., s. 156.

³⁸ F. Rymarz, op. cit., s. 427.

³⁹ A. Rakowska-Trela, op. cit., s. 300–315.

⁴⁰ A. Ławniczak, *Art. 115*, [w:] A. Biłgorajski (red.), *Kodeks wyborczy*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–151*, Katowice 2017, s. 243.

Stanisław Gebethner wskazuje, że ewentualne rozszerzenie zakresu temporalnego zakazu ustanowionego w art. 115 k. wyb. byłoby niezgodne z art. 54 Konstytucji RP, który stanowi o prawie do pozyskania i rozpowszechniania informacji⁴¹. Z kolei Stefan J. Jaworski podkreśla, że choć przepis art. 115 k. wyb. ogranicza wolności konstytucyjne do wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP), ma to jednak uzasadnienie w normie konstytucyjnej art. 31 ust. 3. Jego zdaniem zakaz publikacji sondaży chroni wyborcę przed oddziaływaniem na jego świadomość sondażowymi wynikami „z ostatniej chwili”⁴². Natomiast A. Sulek, odnosząc się do ordynacji wyborczej z 1993 r., stwierdza, 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 informacji⁴³.

„Bazarek wyborczy” jako forma łamania zakazu publikacji sondaży przedwyborczych

Kampanie wyborcze w ciągu ostatnich lat w coraz większym stopniu toczyły się w przestrzeni internetowej i medialnej. Skądinąd jest to konsekwencja przeniesienia coraz większej liczby dziedzin życia do przestrzeni wirtualnej. Tym samym powszechny staje się pogląd, że utrzymanie ciszy wyborczej w dobie nowych technologii jest trudne. Nawet jeśli media tradycyjne, tj. radio, prasa, telewizja, wciąż powstrzymują się od publikacji spotów wyborczych czy też sondaży w okresie obowiązywania zakazu, to coraz więcej przypadków naruszeń odnotowuje się w Internecie, zwłaszcza w mediach społecznościowych⁴⁴.

Od kilku lat dużą popularnością oraz aktywnością w mediach społecznościowych cieszy się trend określany jako „bazarek wyborczy”. Stanowi on przykład łamania zakazu publikacji sondaży przedwyborczych. „Bazarek” można zdefiniować jako aktywność internetową funkcjonującą w okresie ciszy wyborczej, szczególnie w mediach społecznościowych – Facebook czy X (dawny Twitter). Aktywność ta polega na zakamuflowanym publikowaniu sondaży przedwyborczych w dniu wyborów. Udostępnianie wyników przybiera formę giełdy cen produktów spożywczych, gdzie nazwa danego produktu oznacza kandydata lub ugrupowanie biorące udział w wyborach. Przy każdym produkcie widnieje jego cena, która w rzeczywistości oznacza prognozowany wynik wyborczy wyrażony w procentach. Podkreślenia wymaga fakt, że nazwy produktów, ze względu na swoje brzmienie lub konotację, kojarzą się z danym ugrupowaniem bądź kandydatem. Na przykład podczas wyborów parlamentarnych w 2023 r. „Pistacje” oznaczały ugrupowanie Prawo i Sprawiedliwość, „Kokosy” – Koalicję Obywatelską, „czerwone

⁴¹S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP*, Warszawa 2001, s. 121.

⁴²S.J. Jaworski, J. Zbieranek, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S.J. Jaworski, J. Zbieranek, op. cit., s. 925 i nast.

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

⁴⁴K. Clapińska, *Cisza wyborcza w dobie nowych technologii*, [w:] M. Zubik, J. Podkowik (red.), *Aktualne wyzwania praw wyborczego*, Warszawa 2021, s. 229.

Pomidory” – Lewicę, „Trzcina” – Trzecią Drogę, zaś „Konfitury” – Konfederację⁴⁵. Dodatkowo należy zauważyć, że ceny produktów na „bazarze wyborczym” są opracowywane na podstawie informacji uzyskiwanych od dziennikarzy lub pracowników agencji sondażowych, przeprowadzających ankiety w dniu wyborów, które później służą do opracowania wyników wyborów tzw. *exit poll*. W związku z tym, że pracownicy agencji sondażowych lub dziennikarze znają dane te przed oficjalnym zakończeniem głosowania, a więc godziną 21.00, to w ciągu dnia informacje o poziomie poparcia dla poszczególnych komitetów lub kandydatów przenikają do mediów społecznościowych⁴⁶.

„Bazarek wyborczy” jednoznacznie wskazuje na absurdalność ciszy wyborczej, a przede wszystkim uzasadnia usunięcie zakazu publikacji sondaży przedwyborczych z polskiego systemu prawa wyborczego. Należy również zauważyć, że pociągnięcie sprawców do odpowiedzialności jest utrudnione, gdyż do naruszeń tzw. ciszy sondażowej dochodzi w przestrzeni wirtualnej. Ponadto dopuszcza się tego bardzo duża liczba internautów. Jednocześnie prowadzi to do stwierdzenia, że istnieje potrzeba uregulowania kwestii odnoszących się do obowiązków informacyjnych firm przeprowadzających sondaże, szczególnie w okresie kampanii wyborczej⁴⁷.

Podsumowanie

Zakaz publikacji sondaży przedwyborczych został wprowadzony do polskiego prawa wyborczego na podstawie ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i na przestrzeni ponad trzydziestu lat jego obowiązywania uległ znaczącym zmianom. W przeszłości zakaz obejmował od siedmiu do dwunastu dni poprzedzających dzień wyborów; obecnie na podstawie art. 115 k. wyb. okres ten wynosi dwadzieścia cztery godziny poprzedzające dzień głosowania do jego zakończenia. Ustawodawca, wprowadzając powyższą regulację do Kodeksu wyborczego, kierował się przede wszystkim chęcią zapewnienia wyborcom spokojnego czasu na podjęcie decyzji wyborczych, niezakłóconego przez publikowane w przestrzeni publicznej sondaże przedwyborcze.

Przedstawiciele doktryny prawniczej wskazują, że ze względu na powszechną dostępność do Internetu, dalsze utrzymanie w mocy zakazu ujętego w art. 115 k. wyb. jest niezasadne. Natomiast tzw. cisza sondażowa podważana jest przez „bazarke wyborczy”, czyli ciesząc się popularnością trend w mediach społecznościowych.

Jednocześnie wśród postulatów odnoszących się do roli sondaży wyborczych podczas kampanii wyborczej proponuje się uregulowanie na poziomie ustawowym szczególnych zasad opracowywania oraz upubliczniania wyników przedwyborczych badań opinii publicznej.

⁴⁵ M. Barmosz, B. Pilaszek, J. Sychowiec, op. cit., s. 19; W. Tumidalski, „Bazarek” udowadnia absurd ciszy wyborczej, <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art39266781-bazarek-udowadnia-absurd-ciszy-wyborczej> (dostęp: 10.01.2024).

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ M. Bartoszewicz, *Sondaże wyborcze a kształtowanie preferencji politycznych. Pytanie o zasadność ścisłej regulacji prawnej*, „Studia Wyborcze” 2022, t. 34, s. 103.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Banaszak B., Michalska J., Stępień-Załuca B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Barmosz M., Pilaszek B., Sychowiec J., *Zakaz publikacji sondaży przedwyborczych w trakcie trwania kampanii wyborczej w polskim prawie wyborczym na tle porównawczym*, „Młody Jurysta” 2021, nr 4.
- Bartoszewicz M., *Sondaże wyborcze a kształtowanie preferencji politycznych. Pytanie o zasadność ściślejszej regulacji prawnej*, „Studia Wyborcze” 2022, t. 34.
- Biłgorajski A., Ławniczak A., Strzałkowski T., *Kodeks wyborczy*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–151*, Katowice 2017.
- Čłapińska K., *Cisza wyborcza w dobie nowych technologii*, [w:] M. Zubik, J. Podkowiak (red.), *Aktualne wyzwania praw wyborczego*, Warszawa 2021.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP*, Warszawa 2001 r.
- Godlewski T., *Rola badań sondażowych w kampanii wyborczej*, „Studia Politologiczne” 2011, nr 22.
- Godlewski T., *Sondaże polityczne jako forma komunikowania polityka z wyborcą*, „Studia Politologiczne” 2012, nr 25.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019
- Kowalik J., *Demokracja sondażowa czy sondowanie demokracji?*, [w:] A. Kasińska-Metryka (red.), *Polacy wobec wyborów 2005 roku*, Kielce 2007.
- Rachwał M., *Sondaże a wynik wyborów – polskie doświadczenia lat 1990–2005*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 3.
- Raciborski J., *Instytucjonalne uwarunkowania zachowań wyborczych*, „Wykłady im. prof. dr Wacława Komarnickiego” 2012, wykład V.
- Rakowska-Trela A., *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce*, Łódź 2015.
- Rymarz F., *Miscellanea wyborcze. Sondaże przedwyborcze a tzw. demokracja sondażowa*, [w:] P. Hofmański (red.), *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, Warszawa 2014.
- Sulek A., *Opinia w sprawie zakazu publikacji wyników sondaży przedwyborczych przewidzianego w przygotowywanej ordynacji wyborczej*, [w:] idem, *Sondaż Polski: przygarść rozpraw o badaniach ankietowych*, Warszawa 2001.
- Sulek A., *Walka o wolność publikacji wyników sondaży wyborczych w Polsce*, „Przegląd Socjologiczny” 2007, t. 56.
- Wojciechowski M.J., *Przestępstwo podawania do wiadomości publicznej wyników sondaży w czasie obowiązywania ciszy wyborczej (art. 500 Kodeksu wyborczego)*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 6.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r., Nr 58, poz. 246 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r., Nr 59, poz. 252).
- Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1993 r., Nr 45, poz. 205).
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2000 r., Nr 43, poz. 488).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 ze zm.).

Orzecznictwo

- Postanowienie SN z 28 listopada 2007 r., sygn. akt III SW 52/07, Lex nr 422889.
- Postanowienie SN z 22 listopada 2011 r., sygn. akt III SW 137/11, Lex nr 1647062.
- Postanowienie SN z 29 lipca 2020 r., sygn. akt I NSW 353/20, Lex nr 3035110.

Źródła internetowe

- Tumidalski W., „Bazarek” udowadnia absurd ciszy wyborczej, <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art39266781-bazarek-udowadnia-absurd-ciszy-wyborczej>.

Ban on the publication of pre-election polls in Polish electoral law

Summary

The article characterizes the ban on the publication of pre-election polls in force in the Polish electoral law. The problem addressed is an interdisciplinary issue, as it is the subject of scientific research in legal sciences, but also sociological and political science. The considerations presented in the article are limited to remarks relating to the scope of legal sciences. The purpose of this article is, first of all, to present the main assumptions, the objectives of the current legal regulation of the ban on the publication of pre-election polls, the stages of its development in the Polish electoral law, as well as to present the views of the legal doctrine in this regard and to point out an example of violation of the current ban, which is the “election bazaar”. The ban on the publication of pre-election polls was introduced into the system of Polish electoral law in 1991, and has evolved significantly over the more than thirty years it has been in effect. In the past, the ban covered seven to twelve days preceding election day. Currently, based on Article 115 of the Election Code, the period is 24 hours preceding the day of voting until its conclusion.

Keywords: pre-election polls, ban on publication of polls, election silence, election bazaar