

Anna Frydrych-Depka*

PRAWO DO INFORMACJI O WYBORACH

WPROWADZENIE

Tematem rozważań jest kwestia wydająca się z pozoru sprawą oczywistą, a niekiedy nawet błahą. Całkiem zasadnie może bowiem dziwić, że funkcjonujący w „globalnej wiosce” obywatel, chcący oddać głos, nie wie jak, kiedy, a tym bardziej na kogo. Jeśli jednak spojrzeć na wyborczą praktykę, zwłaszcza liczbę głosów nieważnych w wyborach organów stanowiących w powiecie i województwie¹, kwestia ta zaczyna się komplikować. Skoro bowiem wyborca poczynił wysiłek, by udać się do lokalu obwodowej komisji wyborczej i zagłosować, jak to się stało, że nie uczynił tego ważnie? Czy jego decyzja była świadoma? Wyniki badania przeprowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego i Naczelną Dyрекcję Archiwów Państwowych pokazują, że w dużej mierze tak nie było². Również główne rekomendacje z tego badania potwierdzają, że edukacja i informacja wyborcza stanowią klucz do rozwiązania problemu [Gendźwił i in. 2016: 93–95; Frydrych-Depka 2016: 123]. Współcześnie nie podlega wątpliwości, że informacje o wyborach są informacjami publicznymi i mieszczą się w szerokim ujęciu tego pojęcia. Informacje te znajdują się w posiadaniu organów publicznych i dotyczą sposobu przekazywania przez suwerena swoich władczych uprawnień, co na pewno jest sprawą publiczną [Miksa 2014: 90]. Do tej pory w piśmiennictwie uwagę poświęcano raczej informowaniu o wyborach, czyli dostarczaniu wyborcom informacji o mającej się odbyć

* Dr, Centrum Studiów Wyborczych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, aniafryd@umk.pl

¹ W wyborach z 2014 roku liczba głosów nieważnych wyniosła uśredniona dla wyborów do rad powiatów wyniosła 16,67%, a dla wyborów do sejmików województw średnio 17,47%. Dane z strony www.pkw.gov.pl (dostęp 18.03.2018).

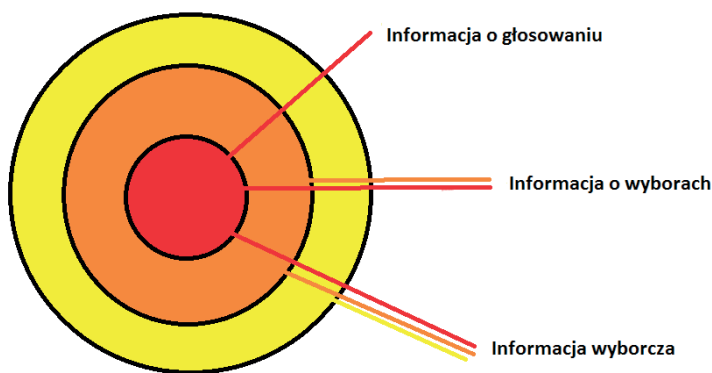
² Badanie objęło ostatecznie materiały wyborcze, w tym karty do głosowania z 93 losowo wybranych obwodów głosowania. Zob. Gendźwił i in. [2016: 63 i n.].

elekcji, głównie o czasie i miejscu głosowania, czy ewentualnie roli wybranego organu, a także edukacji wyborczej [Ellis i in. 2008; Gałązka, Sawicki 2013]. Ponadto na uprawnienia wyborców w kampanii wyborczej uwagę zwróciła Anna Rakowska-Trela [2015: 9], artykułując w tym zakresie prawo wyborcy do uzyskania informacji o partiach, kandydatach i ich programach. Dotyczy ono niewątpliwie informacji wyborczej, jednak ze względu na wężziej określony temat opracowania – informację o wyborach – nie będę się szerzej odnosić do tego niewątpliwie ciekawego zagadnienia.

Czym jest informacja o wyborach? Odpowiedź na to pytanie wynika nie tylko z konkretnych przepisów kodeksu wyborczego. Kwestie te powinny być rozpatrywane szerzej. Bez wątplenia nakłada się na nie również regulacja ogólna wynikająca z ustawy o prawie dostępu do informacji publicznej³, a także rekomendacje wynikające z prawa międzynarodowego czy interpretacji podstawowych reguł rządzących wyborami.

ROZWAŻANIA TERMINOLOGICZNE

Niewątpliwie zasadne jest uporządkowanie pojęć. Moim zdaniem wyróżnić należy trzy składowe informacji wyborczej: informację wyborczą w znaczeniu szerokim, informację o wyborach i informację o głosowaniu. Pojęcia te zawierają się w sobie (zob. rys. 1).



Rys. 1. Informacja wyborcza

Źródło: opracowanie własne

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1764).

Informacja o głosowaniu to dane odnoszące się do głosowania w zarządzonych wyborach: termin i czas głosowania, czyli dzień lub dni głosowania i godziny otwarcia lokali wyborczych oraz jego miejsce, a także warunki ważności głosu. Ponadto w przypadku stosowania alternatywnych form głosowania w pojęciu tym mieścić się będą również informacje odnoszące się do nich, a mianowicie: kto jest uprawniony do takiego głosowania, w jakiej formie, terminie i do jakiego organu należy zgłosić chęć skorzystania z alternatywy, jak głosuje się w tej formie. Z punktu widzenia głosowania niezbędną informacją jest również to, na kogo można oddać głos. Wyborcy powinno być wiadome, jakie listy kandydatów bądź jacy kandydaci zostali zarejestrowani oraz czy doszło do ewentualnych skreśleń, czy unieważnienia rejestracji listy.

Informacja o wyborach, której rdzeń stanowi informacja o głosowaniu, mieści w sobie ponadto wszelkie dane związane z zarządzonym procesem wyborczym, wynikające z prawa wyborczego w znaczeniu przedmiotowym. Informację o wyborach stanowi np. dołączany każdorazowo do aktu o zarządzeniu wyborów kalendarz wyborczy czy wykaz komitetów wyborczych, o których utworzeniu powiadomiony został właściwy organ wyborczy. Niezwykle istotne w tej grupie zdają się być dane dotyczące finansowania kampanii wyborczej, których dostarczenie przez komitety wyborcze oparte jest na przepisach kodeksu wyborczego⁴. Informacjami takimi będą również m.in. statystyki wyborcze, wyniki wyborów. Zestawienie poniesionych na ich organizację kosztów, a także wszelkie inne informacje związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów, w tym dotyczące działalności Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego, jako aparatu administracji wyborczej⁵. Co do zasady są to informacje, w których posiadaniu znajdują się organy wyborcze, wynikające z ich kompetencji wyborczych⁶.

Informacja wyborcza w znaczeniu szerokim to oprócz dwóch opisanych powyżej, również wszelkie materiały mające związek z przeprowadzanymi wyborami, pochodzące zarówno od podmiotów biorących udział w rywalizacji, tj. komitetów wyborczych, jak i od mediów, z których wyborcy dowiadują się głównie o kampanii wyborczej. Przynajmniej taką informację stanowią materiały wyborcze komitetów wyborczych.

⁴ Art. 142–147 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – *Kodeks wyborczy* (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 754), dalej k.w.

⁵ Zasady udzielania informacji publicznych przez Krajowe Biuro Wyborcze uszczegóławia – uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu udostępniania przez Krajowe Biuro Wyborcze informacji publicznych, dostępna na http://pkw.gov.pl/640_2012_r/1/11970_Uchwała_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_2_kwietnia_2012_r_w_sprawie_zakresu_i_sposobu_udostepniania_przez_Krajowe_Biuro_Wyborcze_informacji_publicznych (dostęp 26.02.2018).

⁶ Nie będą informacją o wyborach dane z rejestru korzyści prowadzonego przez organy wyborcze.

STANDARZY MIĘDZYNARODOWE

Prawo do informacji wyborczej nie jest wyrażone wprost w żadnym akcie prawa międzynarodowego. Jednak wywodzić je można z prawa do informacji publicznej pomieszczonego w przepisach z art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁷, art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁸, czy art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁹. Korzystając z przywołanych aktów prawnych wypracowano pewne standardy udzielania informacji przez organy administracji publicznej. Po pierwsze, każdy, kto podlega jurysdykcji danego państwa może oczekiwać, że na równych zasadach udostępnione mu zostaną dane będące w posiadaniu władz publicznych, organów ustawodawczych, czy władzy sądowniczej. Zainteresowany nie musi wykazywać się interesem prawnym. Jego wniosek powinien być rozpatrzone w rozsądnym terminie. Ewentualna odmowa powinna zostać uzasadniona, a decyzja w tym zakresie musi być zaskarżalna. Ponadto wszelkie ograniczenia będą wynikały z obowiązującego prawa i podyktowane będą ochroną interesów publicznych, życia prywatnego innych osób oraz innego uzasadnionego interesu prawnego [Opaliński 2016: 6]. Zasady te odnoszą się również do pozyskiwania przez wyborców informacji o wyborach od organów administracji publicznej będących w ich posiadaniu, a zwłaszcza od organów wyborczych.

Z drugiej strony w licznych poradnikach instytucji międzynarodowych zajmujących się krzewieniem idei demokracji czy obserwacją wyborów zwraca się dużą uwagę na zagadnienie edukacji wyborczej i dostarczanie wyborcy informacji [The ACE Encyclopaedia..., 2013: 114–155, 159–163; Clift 2007:

⁷ „Każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice”. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ.

⁸ „Każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, piśmem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru”. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., ratyfikowany przez RP w 1997 r. (Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).

⁹ „Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych”. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Rzym, 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284). Warto wspomnieć o licznych orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka opartym na art. 10 Konwencji. Zob. Opaliński [2016: 5].

21–34]. Dla przykładu, odnosząc się do zapewniania powszechności wyborów w wytycznych dotyczących oceny ustawodawstwa wyborczego OBWE zaleca, by dbać o istnienie przepisów zapewniających dostarczenie na czas informacji zarówno o rejestracji wyborców, jak i kandydatów oraz o procedurach wyborczych [*Guidelines for Reviewing...*, 2013: 21]. Podkreśla się w nim również, że prawo dostępu do informacji podczas wyborów uzyskuje szczególny wymiar i musi być respektowane, głównie przez media. Na przekazywanie wyborcom informacji wyborczej podmioty rywalizacji powinny mieć zapewnione wystarczający czas antenowy. Pozwoli to z jednej strony na efektywne wykonywanie prawa głosu i z drugiej na swobodną rywalizację między kandydującymi [*Guidelines for Reviewing...*, 2013: 42].

Na szczególną uwagę zasługują tu jasno sprecyzowane wytyczne odnoszące się do informowania o wyborach wyborców niepełnosprawnych. Europejska Komisja na Rzecz Demokracji przez Prawo przyjęła 14 października 2010 roku deklarację interpretującą do *Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych* dotyczącą udziału osób niepełnosprawnych w wyborach. Znaczenie informacji o wyborach zostaje w niej uwydatnione dwukrotnie. Przy okazji wskazówek, jak realizować powszechność i wolność wyborów. Aby zapewnić powszechność wyborów należy zaprojektować uniwersalnie nie tylko dostęp do lokali komisji wyborczych czy sposobów oddawania głosu, ale także do informacji o wyborach¹⁰. W odniesieniu do zasady wolnych wyborów, by zapewnić wyborcy możliwość zapoznania się z zarejestrowanymi kandydaturami, organy wyborcze powinny zapewnić łatwą do zrozumienia, dostępną jak najszerszemu gronu odbiorców, we wszystkich niezbędnych formach (np.: dla niesłyszących, niedowidzących czy niewidomych) informację o tym. Oczywiście należy przy tym zważyć, czy stosowane rozwiązania są współmierne, nie pociągają za sobą nadmiernych kosztów, mieszczą się w prawnych ramach oraz są w praktyce wykonalne¹¹.

¹⁰ Zob. pkt. 4 deklaracji. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)045.aspx#](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)045.aspx#) (dostęp 20.03.2018). Deklaracja została zmieniona w grudniu 2011 r. (CDL-AD(2011)045).

¹¹ 6. In the duty to “enable voters to know the lists and candidates standing for elections” (The Code, item I.3.1.b.ii), the public authorities must ensure that the above information is available and accessible, to the greatest extent possible and taking due account of the principle of reasonable accommodation, in all necessary alternative formats under restriction of commensurability, legal regulation and realistic feasibility. The information provided shall be easy to read and to understand”.

REGULACJA KODEKSOWA

Jak zasygnalizowałam we wprowadzeniu, prawo do informacji wyborczej wywodzić można nie tylko wprost z kodeksu wyborczego. Niewątpliwie zawarte w kodeksie rozwiązania stanowią *lex specialis* dla uregulowań z ustawy o prawie dostępu do informacji publicznej¹². Informacje o wyborach są przecież informacjami o sprawach publicznych, stanowią więc informację publiczną w rozumieniu tej ustawy i podlegają udostępnieniu na zasadach i w trybie nią określonym¹³. Na tej podstawie wnioskować można np. o wiadomości dotyczące procesu naboru do pełnienia funkcji w organach wyborczych czy w składzie Korpusu Urzędników Wyborczych. Organy wyborcze, które tworzone są głównie, lub wyłącznie po to, by zorganizować i przeprowadzić wybory, pełnią funkcje publiczne i zaliczamy je do organów administracji publicznej [Sokala 2010: 12–14]. Osoby ubiegające się i pełniące te funkcje nie mogą więc podlegać prawu ograniczenia dostępu do informacji na ich temat ze względu na prywatność, jako że wykonują funkcje publiczne¹⁴. Zdaje się, że również w trybie dostępu do informacji publicznej w listopadzie 2014 roku Przemysławowi Wiplerowi udostępnione zostały protokoły z posiedzeń Państwowej Komisji Wyborczej¹⁵.

Warto również nadmienić, że prawo do informacji wyborczej ma swoje uzasadnienie w podstawowych zasadach rządzących wyborami, a dokładnie zasadzie wolnych wyborów i zasadzie powszechności prawa wyborczego. Chcąc realizować wymienione zasady w wyborczej praktyce¹⁶ musimy zadbać o dopływ niezbędnych informacji wyborczych do wyborcy.

Swoboda prowadzenia kampanii wyborczej, opierająca się na prezentacji kandydatów i ich wyborczych programów, będąca jedną z trzech wolności konstytuujących zasadę wolnych wyborów, to przecież przekazywanie informacji o rywalizujących i ich zamierzeniach wyborcom. Te informacje są kluczowe dla podjęcia świadomej i nieskrępowanej decyzji wyborczej [Opaliński 2012: 59].

¹² Kodeks wyborczy do ustawy o dostępie do informacji publicznej odsyła raz, w art. 143 par. 5.

¹³ Zob. art. 1 ust. 1 o dostępie do informacji publicznej.

¹⁴ Tak art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

¹⁵ Zob. *Jest uchwała wznawiająca pracę PKW. Dziś poznamy ostateczne wyniki wyborów?*, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1295115,Jest-uchwala-wznawiajaca-prace-PKW-Dzis-poznamy-ostateczne-wyniki-wyborow> (dostęp 19.03.2018), lw, *Wipler ujawnia protokoły z posiedzeń PKW. Na trzy dni przed wyborami bałagan był niesłychany!*, <https://wpolityce.pl/polityka/222866-wipler-ujawnia-protokoły-z-posiedzen-pkw-na-trzy-dni-przed-wyborami-balagan-był-niesłychany> (dostęp 19.03.2018).

¹⁶ Pamiętać należy, że o istnieniu wolności wyborów nie decyduje aspekt formalny a materialny, czyli konkretne rozwiązania i praktyka ich stosowania. Zob. Skotnicki [2016: 58].

Nie dziwi więc wywodzenie zasady wolnych wyborów z art. 54 ust. 1 Konstytucji¹⁷. Biorąc pod uwagę, że dla wolnych wyborów niezwykle istotne jest przeprowadzanie elekcji przez niezależną i neutralną administrację wyborczą¹⁸ warto wskazać, że jedną z przewodnich zasad, jakimi powinny kierować się organy wyborcze, jest jawność/przejrzystość (*transparency*) procedury wyborczej¹⁹. Jak wskazuje Paweł Jakubowski oznacza to, że każdy ma prawo do wiedzy o terminie głosowania, figurowaniu na liście wyborców, kandydatach i ich programach, sposobach głosowania, jego wynikach czy sprawozdaniach komitetów wyborczych. Pozwala to zarówno na pełną kontrolę przebiegu wyborów, jak i buduje zaufanie do administracji wyborczej [Jakubowski 2016: 60–61].

W odniesieniu do zasady wyborów powszechnych pamiętać należy, że wynika z niej obowiązek takiego zorganizowania procesu wyborczego, by każdy wyborca mógł w praktyce skorzystać z przysługującego mu wyborczego prawa podmiotowego²⁰. To pozytywne podejście do powszechności wyborów uznać już można za ugruntowane²¹. Dowodem na to jest choćby fakt, wprawdzie mozolnie jednakże wypracowanych, przez ustawodawcę rozwiązań dedykowanych wyborcom wykazującym absencję przymusową. Mam tu na myśli, zwłaszcza wprowadzenie do uchwalonego w 2011 roku *Kodeksu wyborczego* alternatywnych procedur głosowania, czyli głosowania przez pełnomocnika i głosowania korespondencyjnego²². Niestety dużo gorzej prezentuje się wiedza

¹⁷ Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.). Zob. Opaliński [2012: 60].

¹⁸ Jak również poddanie procesu wyborczego transparentnym mechanizmom weryfikacyjnym. Por. s.v. wolnych wyborów zasada, [w:] Sokala, Michalak, Uziębło [2013].

¹⁹ A także: niezależność (*independace*), bezstronność (*impartiality*), efektywność (*efficiency*), profesjonalizm (*professionalism*), nastawienie na służenie wyborcom (*service mindedness*). Tak Cattet all. [2014: 21 i n.] <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf> (dostęp 22.03.2018).

²⁰ Tak A. Sokala, s.v. powszechności wyborów zasada, [w:] Sokala, Michalak, Uziębło [2013: 171]. Na umocowanie prawa do dobrego poinformowania wyborcy o kandydatach i ich programach w art. 62 Konstytucji wskazuje A. Rakowska-Trela [2015: 12].

²¹ Zgodzić się należy z J. Zbieranikiem, że duże znaczenie w tym procesie miała działalność wydawnicza przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, zwłaszcza praca K. Skotnickiego, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000. Zob. Zbieranek [2013: 195–196].

²² K. Skotnicki uznaje wprowadzenie alternatywnych sposobów głosowania do polskiego prawa wyborczego za jedną z najistotniejszych zmian w tymże prawie od początku lat 90. Tak tenże, *Najistotniejsze zmiany...*, s. 60. Więcej zob. Zbieranek [2011: 36–71]. Z przykrością odnotować należy, że ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130) pozbawiono wyborców głosujących za granicą możliwości oddania głosu korespondencyjnie. Zob. art. 5 pkt 25 ustawy.

na temat tych rozwiązań. Badający tę tematykę Jarosław Zbieranek [2015: 5] konstatuje, „że w ciągu lat bardzo niewielki poziom wiedzy wyborców o alternatywnych procedurach głosowania nie zmienił się zasadniczo. Oznacza to, że prowadzone dotychczas akcje informacyjne nie są skuteczne”. Dla przykładu, przed wyborami prezydenckimi z 2015 roku 61% badanych nie wiedziało, kto może zagłosować korespondencyjnie. Była to w wtedy forma głosowania skierowana do ogółu wyborców [Zbieranek 2015: 2–3]. Pokazuje to jak wielkie znaczenie ma informowanie wyborców o wyborach, a z punktu widzenia jak najpełniejszej realizacji zasady wyborów powszechnych, zwłaszcza dostarczanie im rzetelnych i łatwych w odbiorze informacji o głosowaniu.

W kodeksie wyborczym odnaleźć można szereg przepisów regulujących prawo wyborcy do uzyskania informacji. Charakter taki mają przepisy nakazujące rozplakatowanie obwieszczeń, a także zamieszczenie stosownych informacji w „Biuletynie Informacji Publicznej”. Najbardziej rozpowszechnionymi obwieszczeniami są te informujące wyborców o: zarządzeniu wyborów, podziale na okręgi wyborcze, podziale gminy na obwody głosowania i siedzibach tychże obwodów, w tym obwodów z lokalami dostosowanymi do potrzeb wyborców niepełnosprawnych²³, zarejestrowanych kandydatach bądź listach kandydatów, skreśleniu tychże, czy wreszcie o wynikach wyborów²⁴. Obwieszczenia muszą być zamieszczane w miejscach łatwo dostępnych dla osób niepełnosprawnych o ograniczonej sprawności ruchowej²⁵. Obowiązkowo w lokalu wyborczym rozwiesza się urzędowe obwieszczenia wyborcze. W „Biuletynie Informacji Publicznej” umieszcza się ponadto informacje: stosowanego organu o przyjętych zawiadomieniach o utworzeniu komitetu wyborczego²⁶, jak i o adresach stron internetowych tych komitetów²⁷, o miejscach, w których umieszczane będą obwieszczenia i plakaty komitetów wyborczych²⁸, dotyczącą sprawozdań finansowych komitetów wyborczych²⁹, o liczbie wyborców ujętych w rejestrze wyborców³⁰, o postanowieniu i informacji komisarza wyborczego w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego³¹. Część informacji trafia do wyborców już

²³ Informację przygotowaną przez komisarza wyborczego rozpowszechnia na terenie gminy wójt. Art. 16 k.w. Więcej zob. Frydrych-Depka [2016: 126–127].

²⁴ Ponadto na PKW ciąży obowiązek publikacji opracowań statystycznych zawierających wyniki wyborów oraz ich udostępnianie przez Internet – art. 163 k.w.

²⁵ Art. 37c k.w.

²⁶ Art. 99 k.w.

²⁷ Art. 102 k.w.

²⁸ Chodzi o miejsca udostępniane na terenie gminy nieodpłatnie. Art. 114 k.w.

²⁹ Zarówno ich treść (art. 143 k.w.), jak i informacje o przyjęciu bądź odrzuceniu (art. 146 k.w.).

³⁰ Np. w wyborach do Sejmu podaje ją PKW w terminie 14 dni od zarządzenia wyborów. Tak art. 199 par. 2 k.w.

³¹ Art. 383 par. 2a oraz art. 383a par. 2 k.w.

po wyborach, za których zakończenie uznajemy orzeczenie ich ważności. Jest to nie tylko informacja o wydatkach poczynionych przez komitety wyborcze, ale także sprawozdanie Szefa Krajowego Biura Wyborczego o wydatkach poniesionych na przeprowadzenie wyborów prezentowane najpóźniej pięć miesięcy po dniu głosowania³².

Nowym rozwiązaniem jest konieczność umieszczenia w dostępnym miejscu np. na drzwiach lokalu, w którym w okresie pięciu lat poprzedzających dzień głosowania przeprowadzono głosowanie, a teraz się go nie przeprowadza lub ma w nim siedzibę obwodowa komisja wyborcza właściwa dla obwodu głosowania o zmienionych granicach, informacji umożliwiającej wyborcom dotarcie do lokalu właściwej obwodowej komisji. Obowiązek ten ciąży na komisarzy wyborczym. Realizować on go będzie, zapewne za pośrednictwem urzędników wyborczych, w dniu głosowania³³.

W związku z kolejnym *novum* – transmisją z lokalu wyborczego³⁴, na Państwowej Komisji Wyborczej ciąży obowiązek podania szczegółowych informacji o dostępie do transmisji. Komisja musi to uczynić co najmniej na 24 godziny przed rozpoczęciem głosowania. Informacje mają być zamieszczone na stronie internetowej Komisji³⁵. Nie wskazano natomiast, czy, przez kogo i w jaki sposób wyborcy będą informowani o prowadzeniu transmisji. Ze względu na ochronę danych osobowych, do których zalicza się wizerunek, każdy nagrywany powinien mieć tego świadomość³⁶. Ponadto pamiętać należy, że materiały video będą dokumentami z wyborów i będą podlegały przekazaniu do archiwów państwowych oraz udostępnianiu³⁷.

Warto zauważyć, że informacja o warunkach ważności głosu i sposobie głosowania powinna być przygotowana w sposób przystępny i zrozumiały dla wyborcy. W zwięzłej postaci powinna być wyłożona w lokalach wyborczych

³² Art. 124 k.w. Za omyłkę uznać należy pominięcie w par. 3 wydatków, o których mowa w punktach 4–7 par. 1 tego artykułu.

³³ Zob. art. 13 b k.w.

³⁴ Prace obwodowych komisji wyborczych – ds. przeprowadzenia głosowania i ustalania wyników głosowania mają być transmitowane na żywo w publicznie dostępnej sieci. Pomysł ten budzi wiele kontrowersji, w tym natury prawnej. Zob. Uziębło [2018]; http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/ObszerwujemyWybory/14_03_2018%20Opinia%20prof_Uziebly%20nt%20nagrywania%20wyborow.pdf (dostęp 27.03.2018).

³⁵ Art. 52 par. 7 k.w.

³⁶ Wydaje się, że można tu przyjąć analogię, niejako uproszczoną, transmisji do monitoringu wizyjnego. Zob. J. Wezgraj, *Monitoring wizyjny a ochrona danych osobowych – jak zadbać o bezpieczeństwo i nie naruszać przy tym czyjejs prywatności?*, <https://www.odoekspert.pl/baza-wiedzy/monitoring-wizyjny-a-ochrona-danych-osobowych-czyli-jak-zadbac-o-bezpieczenstwo-i-nie-naruszac-przy-tym-czyjejs-pr>, K. Pawlik, *Monitoring wizyjny a RODO*, <http://samorzad.infor.pl/sektor/organizacja/rodo-2018/771424,Monitoring-wizyjny-a-RODO.html>, (dostęp 27.03.2018).

³⁷ Art. 52 par. 8 k.w.

w pobliżu kabin wyborczych³⁸. Niedawna analiza instrukcji z karty do głosowania pokazała, że w siedmiopunktowej skali trudności tekst otrzymał aż pięć punktów, bez problemu może ze zrozumieniem odczytać go osoba mająca za sobą minimum trzynaście lat edukacji³⁹. Nie powinien więc dziwić punkt 9a dodany do par. 1 art. 160 *Kodeksu wyborczego*⁴⁰ nakazujący PKW kierować w okresie 14 dni przed dniem wyborów, **przystępną** (podkreślenie A.F.-D.) informację o sposobie głosowania i warunkach ważności głosu do możliwie największej liczby wyborców z wykorzystaniem strony internetowej Komisji i za pośrednictwem środków masowego przekazu⁴¹. Doprecyzowano także, że w przypadku karty zbroszurowanej na jej pierwszej kartce ma znaleźć się **czytelna** (podkreślenie A.F.-D.) informacja o sposobie głosowania i warunkach ważności głosu, a na stronach z listami kandydatów poszczególnych komitetów oraz w spisie treści mogą znaleźć się symbole graficzne komitetów⁴².

Czytelność i przejrzystość danych to przesłanki jakimi powinien się kierować minister właściwy do spraw finansów, określając wzory rejestrów zaciągniętych przez komitet wyborczy kredytów oraz przyjętych wpłat przekraczających wartość minimalnego wynagrodzenia za pracę od jednej osoby fizycznej. Komitety wyborcze prowadzą wskazane rejestry i obowiązkowo udostępniają je na swojej stronie internetowej⁴³.

Ponadto w rozdziale 5a „Przekazywanie informacji o wyborach wyborcom” działu I *Kodeksu* zamieszczone zostały przepisy dotyczące prawa do informacji o głosowaniu wyborców niepełnosprawnych oraz zawiadamiania wyborców o głosowaniu. Dane o jakie w urzędzie gminy może wnioskować wyborca niepełnosprawny wiążą się ściśle z głosowaniem. Są to: właściwy dla siebie okręg wyborczy i obwód głosowania; lokal obwodowej komisji wyborczej znajdujący się najbliżej miejsca zamieszkania wyborcy, w tym o lokal dostosowany do jego potrzeb, warunki dopisania wyborcy do spisu wyborców w obwodzie

³⁸ Art. 48 par. 3 k.w.

³⁹ Zob. wystąpienie K. Kłosińskiej podczas prezentacji raportu „Nieważne głosy, ważny problem” 5 października 2016 r., Warszawa, minuta 51 i następne. Nagranie video na <https://www.youtube.com/watch?v=4n3-lEtRUw4> (dostęp 27.03.2018).

⁴⁰ Na mocy art. 5 pkt. 62 lit. b Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

⁴¹ Choć w zasadzie doprecyzowuje on jedynie poprzedzający go punkt 9, stanowiący, że do zadań PKW należy: prowadzenie i wspieranie działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania oraz warunków ważności głosu w danych wyborach.

⁴² Art. 40 par. 3a k.w.

⁴³ Więcej zob. art. 140 i 505a k.w. Odpowiedzialnym za prowadzenie, udostępnianie i uaktualnianie rejestru jest pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego. Za niedopełnienie tych obowiązków polega on karze grzywny.

głosowania, termin i godziny głosowania; komitety wyborcze biorące udział w wyborach, zarejestrowani kandydaci i ich listy, warunki oraz formy głosowania⁴⁴. Dla porównania, w bezadresowych drukach, co do zasady, każdy wyborca informowany będzie o: terminie i godzinach głosowania, sposobie głosowania oraz warunkach ważności głosu w danych wyborach, a także o możliwości głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych i głosowania przez pełnomocnika⁴⁵. Są to również dane dotyczące głosowania, niestety okrojone do minimum. Paradoksalnie rozwiązanie to, choć istniejące obok przeznaczonych dla wyborców niepełnosprawnych, im może przysłużyć się najbardziej. W przeciwieństwie do rozwiązania pomieszczonego w art. 37a wyborca nie będzie musiał wykazać się inicjatywą, a w terminie 21 dni przed głosowaniem, czyli pozwalającym na skorzystanie z obu alternatywnych form głosowania dowie się o nich z ulotki wrzuconej do skrzynki.

PODSUMOWANIE

Prawo do informacji o wyborach to zagadnienie bardzo ważne. Pamiętać należy, że każda informacja znajdująca się w posiadaniu organu wyborczego dotycząca wyborów i nie podlegająca wyłączeniu według przepisów prawa powinna zostać udostępniona każdemu zainteresowanemu na jego wniosek. Z punktu widzenia realizacji prawa głosu i swobody podjęcia świadomej decyzji wyborczej istotne jest jeszcze zapewnienie dodatkowych, nastawionych na aktywne informowanie, instrumentów dostarczających wyborcom podstawowych informacji, przede wszystkim tych o głosowaniu. Ustawodawca ciężar ten nałożył przede wszystkim na barki Państwowej Komisji Wyborczej, której działania na tym polu koncentrują się w ostatnich dwóch tygodniach przed głosowaniem.

BIBLIOGRAFIA

- ACE Encyclopaedia: Electoral Integrity*. 2013 [b.m.w.].
- Catt Helena, Ellis Andrew, Maley Michael, Wall Alan, Wolf Peter. 2014. *Electoral Management Design*. Stockholm: International IDEA.
- Clift Steven. 2007. *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Election Management Bodies and Use of the Internet*. W *Challenging the Norms and Standards of Election Administration* [b.m.w.].

⁴⁴ Art. 37 a par. 1 k.w.

⁴⁵ Najpóźniej w 21. dniu przed głosowaniem informacje te powinien przekazać komisarz wyborczy za pośrednictwem poczty do skrzynek pocztowych wyborcom w stałych obwodach głosowania. Art. 37 d k.w.

- Ellis Andrew, Gratschew Maria, Lemón Kristina, Chrabolowsky Laura, McGrane David, Omelko Svitozar, Burges Sean W., Hocman Juraj, Pammett Jon H., Thiessen Erin, Balinow Ivo. 2008. *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Frydrych-Depka Anna. 2016. „Informowanie o wyborach w polskim prawie wyborczym”. *Gubernaculum et Administratio* 2 (14).
- Gałązka Marta, Sawicki Adam. 2013. *W jaki sposób informować o wyborach samorządowych?* Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Gendźwiłł Adam, Cześniak Mikołaj, Flis Jarosław, Haman Jacek, Materska-Sosnowska Anna, Michalak Bartłomiej, Pietrzyk Paweł, Zbieranek Jarosław. 2016. *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections. Second Edition*. 2013. Warszawa: OSCE.
- Jakubowski Paweł. 2016. *Naczelne zasady administracji wyborczej. W 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*. Część 2. Red. Wojciech Hermeliński, Beata Tokaj. Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze.
- Miksa Karolina. 2014. *Konstytucyjność ustawowego wyznaczenia zakresu pojęcia informacja publiczna*. W Mariusz Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Opaliński Bartłomiej. 2016. *Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej*. W Przemysław Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*. Warszawa: C.H. Beck.
- Opaliński Bartłomiej. 2012. „Wolność wyborów parlamentarnych i jej gwarancje na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2.
- Pawlik Kazimierz. 2018. *Monitoring wizyjny a RODO*, <http://samorząd.infor.pl/sektor/organizacja/rodo-2018/771424,Monitoring-wizyjny-a-RODO.html>.
- Rakowska-Trela Anna. 2015. „Prawa wyborców w kampanii wyborczej”. *Studia Wyborcze* 20. Seminarium *Jak skutecznie informować obywateli o wyborach?* 2009. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych [zapis stenograficzny].
- Skotnicki Krzysztof. 2016. *Najistotniejsze zmiany w polskim prawie wyborczym w ostatnim ćwierćwieczu. W 25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991–2016)*. Część 1. Red. Wojciech Hermeliński, Beata Tokaj, Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze.
- Sokala Andrzej. 2010. *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń: TNOiK.
- Sokala Andrzej, Michalak Bartłomiej, Uziębło Piotr. 2013. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Uziębło Piotr. 2018. *Analiza zagrożeń związanych z wprowadzeniem rejestrowania przebiegu głosowania w wyborach w Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Wezgraj Jakub. 2017. *Monitoring wizyjny a ochrona danych osobowych – jak zadbać o bezpieczeństwo i nie naruszać przy tym czyjeś prywatności?*, <https://www.odoekspert.pl/baza-wiedzy/monitoring-wizyjny-a-ochrona-danych-osobowych-czyli-jak-zadbac-o-bezpieczenstwo-i-nie-naruszac-przy-tym-czyjejs-pr>.
- Zbieranek Jarosław. 2015. *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi*. Komunikat z badań CBOS, nr 61. Warszawa.

- Zbieranek Jarosław. 2013. *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?* Warszawa: Difin.
- Zbieranek Jarosław. 2011. *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*. W Krzysztof Skotnicki (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Rzym, 4 listopada 1950 roku (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., ratyfikowany przez RP w 1997 r. (Dz. U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ.
- Revised interpretative declaration to the *Code of good practice in electoral matters* on the participation of people with disabilities in elections adopted by the Council for Democratic Elections at its 39th meeting (Venice, 15 December 2011) and by the Venice Commission at its 89th plenary session (Venice, 16–17 December 2011) (CDL-AD(2011)045).
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 kwietnia 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu udostępniania przez Krajowe Biuro Wyborcze informacji publicznych.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – *Kodeks wyborczy* (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 15 z zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1764).

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Jest uchwała wznawiająca pracę PKW. Dziś poznamy ostateczne wyniki wyborów?*, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1295115,Jest-uchwala-wznawiajaca-prace-PKW-Dzis-poznamy-ostateczne-wyniki-wyborow>
- [Iw] *Wipler ujawnia protokoły z posiedzeń PKW. Na trzy dni przed wyborami balagan był niesłyszany!*
<https://wpolityce.pl/polityka/222866-wipler-ujawnia-protokoly-z-posiedzen-pkw-na-trzy-dni-przed-wyborami-balagan-byl-nieslychany>
- Wystąpienie Katarzyny Kłosińskiej podczas prezentacji raportu „Nieważne głosy, ważny problem”, 5 października 2016 r., Warszawa, minuta 51 i następne. Nagranie video na <https://www.youtube.com/watch?v=4n3-IEtRUw4>

Streszczenie

Badania opinii społecznej oraz liczba oddawanych głosów nieważnych, zwłaszcza w wyborach samorządowych, pokazują, że Polacy mają niewielką wiedzę z zakresu prawa wyborczego. Jest to ze wszech miar zjawisko niepożądane. Informacja o wyborach zdaje się niezbędnym elementem do podjęcia świadomej decyzji wyborczej. Czym jest informacja o wyborach? Odpowiedź na to pytanie wynika nie tylko z konkretnych przepisów kodeksu wyborczego. Kwestie te

należy rozpatrywać szerzej. Bez wątpienia nakłada się na nie również regulacja ogólna wynikająca z ustawy o prawie dostępu do informacji publicznej, a także regulacje prawa międzynarodowego czy interpretacja podstawowych reguł rządzących wyborami.

Słowa kluczowe: Informacja o wyborach, informacja o głosowaniu, powszechnych wyborów zasada, wolnych wyborów zasada.

THE VOTERS RIGHT TO INFORMATION ABOUT THE ELECTION (summary)

Public opinion surveys and the number of invalid votes cast, especially in local government elections, show that Poles have little knowledge of electoral law. This is by all means an undesirable phenomenon. Information about the election seems to be a necessary element to make an informed electoral decision. What is information about the election? The answer to this question derives not only from specific provisions of the Electoral Code. These issue should be considered more widely. Undoubtedly, with taking into consideration the general regulation on the access to public information, as well as the provisions of international law or the interpretation of the basic rules governing elections.

Keywords: Information about election, information about voting, universal suffrage, free election.