

Józef KOREDZUK\*

## Przestępstwa przeciwko wyborom i głosowaniu w polskim prawie karnym XX wieku

We współczesnych państwach wybory są najistotniejszą częścią ich demokratycznego charakteru, to jedyny akceptowany mechanizm pozwalający zdobyć i utrzymać władzę, stwarzający wyborcom możliwość wpływania na losy państwa i jego mieszkańców<sup>1</sup>.

Za nadaniem aktowi wyborów i głosowania szczególnej ochrony prawnej, by były one jak najbardziej prawidłowo przeprowadzone, przemawia szereg czynników. Oto najistotniejsze spośród nich: 1) cykliczność wyborów, dająca możliwość weryfikowania wybranych osób, ale dopiero po upływie określonego czasu (kadencji); 2) legitymizująca funkcja wyborów, dająca wybranym uzasadnienie do sprawowania władzy; 3) akceptowalność wybranej władzy przez społeczeństwo; 4) nieodwołalność aktu wyboru.

Uznanie wyborów za jeden z najistotniejszych aktów życia publicznego determinuje konieczność wprowadzenia mechanizmów ochronnych gwarantujących ich prawidłowy przebieg<sup>2</sup>, jak napisał przed laty aktualny zastępca przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej W. Kozielowicz. Publicznoprawny charakter wyborów i głosowania powoduje, że już od najdawniejszych lat, poczynając od demokracji ateńskiej, były one chronione prawnie. Początkowo głównego zagrożenia dla wspomnianych publicznoprawnych aktów dopatrywano się w przekupstwie wyborców, stąd tylko przed nim starano się je chronić<sup>3</sup>. Dziś są one narażone także na inne niebezpieczeństwa, stąd mamy do czynienia z rozszerzeniem ich prawnokarnej ochrony.

Na marginesie warto wspomnieć, że również negatywne doświadczenia parlamentaryzmu polskiego okresu Rzeczypospolitej szlacheckiej przemawiały za

---

\* Uniwersytet Opolski, e-mail: kored.j@interia.pl.

<sup>1</sup> J. Juchniewicz, P. Palka, *Ewolucja kryminalizacji zachowań przeciwko wyborom*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 93.

<sup>2</sup> W. Kozielowicz, *Kształtowanie się pojęcia przestępstwa korupcji wyborczej w polskim prawie karnym – uwagi na tle porównawczym*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 163.

<sup>3</sup> J. Juchniewicz, P. Palka, *op. cit.*, s. 89–90.

tym, by taką ochroną do prawa polskiego wprowadzić. Przedstawiciele miast i kahałów żydowskich już na sejmikach przedsejmowych wybierających posłów przekupywali szlachtę „podarunkami”, by głosowała na wskazane osoby. J.S. Jabłonowski podaje przykład, kiedy to na sejmie podskarbi wielki koronny Rafał Leszczyński przekupił prawie całą izbę, przypominając o tym posłom przed głosowaniem<sup>4</sup>. W czasach saskich także wielu posłów pozostawało na żoździe obcych rządów, pobierając tzw. jurgielt (niem. *Jahrgeld*), pomimo że sejmiki odbierały od wybranych już posłów uroczystą przysięgę, że żadnych pieniędzy od zagranicznych dyplomatów brać nie będą. Najchętniej głosowano za tym, który ostatni wypchał czerwonego złotego do ręki. Praktyka kupowania głosów w Rzeczypospolitej szlacheckiej przetrwała aż do jej końca. Stała się jedną z przyczyn jej upadku. A jak się nie dało kogoś przekupić, to można było mu pogrozić, jak to uczynił Janusz Radziwiłł, który jednemu z posłów litewskich, przeciwstawiającemu się przyjęciu konstytucji sejmowej, na której zależało Radziwiłłowi, zagroził że „mu sto kijów dać każe, choćby miał zginać”. Groźba poskutkowała<sup>5</sup>. Oczywiście przykłady takich można by podać więcej.

Ochrona praw wyborczych za pomocą przepisów prawa karnego mogła się pojawić dopiero wtedy, gdy obywatelom przyznano prawa polityczne, wśród których jednymi z najważniejszych są prawa wyborcze. Stało się to możliwe dopiero wtedy, gdy poszczególne państwa przekształciły się w państwa konstytucyjne, demokratyczne. Akt wyborczy dokonany w drodze głosowania jest bowiem tym środkiem, za pomocą którego w organizacji opartej na zasadach demokratycznych dochodzi do podjęcia decyzji. Ochrona ta przy tym podlega ciągłym zmianom stosownie do zakresu i charakteru przypisanych obywatelom praw wyborczych<sup>6</sup>.

Przestępstwa przeciwko wyborom i głosowaniu, ze względu na wagę przedmiotu ochrony, jakim jest akt swobodnego, niezależnego uczestnictwa osób biorących w nich udział, powszechnie uznaje się za przestępstwa z grupy przestępstw przeciwko państwu. Z podobnym stanowiskiem mamy do czynienia w prawie polskim. Początkowo ochrona przed nimi była przewidziana w aktach dotyczących trybu przeprowadzania wyborów (ordynacjach wyborczych), następnie w kodeksach karnych, wspólnie zaś zmierza do penalizacji w kodeksach wyborczych.

Problem prawnokarnej ochrony wyborów i głosowania stanął także przed państwem polskim po odzyskaniu przez nie w 1918 r. niepodległości. Pierw-

---

<sup>4</sup> I. Lewin, *Udział Żydów w wyborach sejmowych w dawnej Polsce*, „Miesięcznik Żydowski” 1932, R. 2, t. 1, z. 1, s. 48 i n.; J.S. Jabłonowski, *Skrupuł bez skrupułu w Polsce...*, Kraków 1858, s. 21–22.

<sup>5</sup> J.S. Jabłonowski, *op. cit.*, s. 27.

<sup>6</sup> S. Zabłocki, *O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawnokarnej przy przestępstwach przeciwko wyborom i referendum, stypizowanych w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 388; W. Koziulewicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum*, [w:] *System prawa karnego*, t. 8: *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, red. A. Marek, Warszawa 2013, s. 711.

szym polskim aktem prawnym ją przewidującym był dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 stycznia 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywania obowiązków poselskich (Dz.Pr.P.P. Nr 5, poz. 96). Dekret regulował: 1) przeszkadzanie wyborcy w urzeczywistnieniu prawa wolnego wyboru do Sejmu, 2) podburzanie do przeciwdziałania wyborom, 3) nakłanianie wyborcy do głosowania na rzecz wskazanej osoby, 4) przeszkadzanie w czynnościach zebrań przedwyborczych i komisji wyborczych, 5) nieuprawnione branie udziału w wyborach, 6) nadużycia przy przyjmowaniu i obliczaniu głosów wyborczych, 7) przestępstwa przeciwko dokumentom wyborczym, 8) niedopuszczenie posła do Sejmu do wykonywania obowiązków związanych z jego mandatem, 9) przeszkadzanie czynnościom Sejmu. Starano się w nim przewidzieć wszelkie możliwe sytuacje związane z wyborami do Sejmu Ustawodawczego, które miały miejsce 26 stycznia 1919 r. Treść tego dekretu jednoznacznie wskazuje, jak wielką wagę ówczesne władze przywiązywały do mających się odbyć wówczas wyborów. Warto przypomnieć, że później Józef Piłsudski nie był sympatykiem Sejmu, ale w owym czasie wydał pierwszą – i jak dotąd pory najlepszą – polską ordynację wyborczą do Sejmu.

Pomimo wydania przepisów mających chronić prawidłowy przebieg wyborów w każdym kolejnych wyborach w II Rzeczypospolitej dochodziło do nadużyć w tym zakresie. Ich skala była tak duża nawet pomimo wydania 12 lutego 1930 r. Ustawy o ochronie swobody wyborów przed nadużyciem władzy urzędników (Dz.U. RP Nr 17, poz. 123), która została szybko uchylona Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborców (Dz.U. RP Nr 64, poz. 509). Rozporządzeniem tym uchylono także dekret Naczelnika Państwa z 1919 r. Mimo to sławne wybory brzeskie przeprowadzone w tym samym roku (16 listopada) podaje się jako przykład wyborów, w których nadużycia wyborcze władz osiągnęły apogeum. Stało się to możliwe, bowiem jak zauważył A. Mogilnicki – wydanie rozporządzenia z 12 września 1930 r. z punktu widzenia prawa materialnego było całkowicie zbędne, a jego jedynym celem było raczej uniemożliwienie wyborcom ścigania urzędników dopuszczających się nadużyć wyborczych, gdyż decyzja o tym była zależna od zgody prokuratora<sup>7</sup>.

Próba obrony ze strony ugrupowań opozycyjnych przed nadużyciami wyborczymi władz były wezwania do bojkotu wyborów. Wezwania te budziły kontrowersje prawne, czy nie stanowią także przestępstwa wyborczego. Ostatecznie przeważył pogląd, że mające miejsce w tym czasie nawoływanie przez niektóre partie polityczne do bojkotu wyborów nie stanowiło przestępstwa. Prawo do głosowania było bowiem obowiązkiem jedynie obywatelskim, a nie prawnym, za którego niedopełnienie można by kogoś ścigać. Podstawową jak dotąd zasadą prawa polskiego, wszystkich konstytucji oraz przepisów prawa wyborczego była i jest zasada, że głosowanie jest prawem jednostki, z którego może ona, ale nie musi korzystać. Dlatego też nawoływanie do bojkotu wyborów, do nie-

<sup>7</sup> A. Mogilnicki, *Nowy dekret o karach dla ochrony swobody wyborców*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1930, R. 58, nr 39, s. 554–555.

głosowania, jako zachowania prawnie dozwolonego, także nie stanowiło naruszenia prawa<sup>8</sup>.

W trakcie prac nad kodeksem karnym z 1932 r. – którego jednym z twórców był Juliusz Makarewicz, wybrany w 1928 r. na senatora z list Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem (BBWR) – Komisja Kodyfikacyjna przyjęła postulat aktualny do dziś, ale w różnym stopniu zrealizowany w poszczególnych ustawach i kodyfikacjach karnych, że „zadaniem ustawy karnej winno być zabezpieczenie ochrony, [...] prawności, swobody i szczerości wyborów”<sup>9</sup>.

Ostatecznie w kodeksie karnym z 1932 r. przestępstwa przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych uregulowano w rozdziale XX, przewidując w nim następujące delikty wyborcze: 1) wpływanie wbrew prawu na wynik głosowania w sprawach publicznych, odbywających się na podstawie Konstytucji lub innej ustawy (art. 118); 2) przeszkadzanie w głosowaniu (art. 119); 3) wywieranie wpływu na głosowanie (art. 120); 4) przekupstwo wyborcze (art. 121); 5) sprzedajność wyborczą (art. 122); 6) przyjmowanie korzyści lub jej żądanie za wywarcie wpływu na głosowanie (art. 123); 7) bezprawne zapoznanie się z treścią cudzego głosu w przypadku tajnego głosowania (art. 124). Z powyższego wyciszczenia widać, że znaczenie publicznoprawnego głosowania w kodeksie karnym z 1932 r. było bardzo duże.

Twórcy kodeksu karnego z 1932 r. za „najbardziej rozpowszechnioną formę deprywacji obywatelskiej” uznali przekupstwo i sprzedajność wyborczą<sup>10</sup>. Zdaniem J. Makarewicza czyny karygodne określone w art. 121–123 godziły w czyistość akcji wyborczej, czyli jej istotę. Celem bowiem akcji wyborczej według niego było wydobycie ze społeczeństwa szczerego przekonania co do wartości programów politycznych względem osób przedstawiających pewną ideologię polityczną. Patologiczne zaś zjawiska w dziedzinie akcji wyborczej polegają na pozyskiwaniu dla pewnych jednostek, czy też dla pewnych list, popularności za pomocą środków nieodpowiadających zamierzeniom ustawodawcy<sup>11</sup>. Dlatego też zostały one spenalizowane. Art. 121 regulował czynną korupcję wyborczą, art. 122 – bierną, zaś art. 123 – korupcyjne pośrednictwo wyborcze. Przedmiotem ochrony tych przepisów był akt głosowania, gdyż z punktu widzenia publicznoprawnego odgrywa on niezwykle ważną rolę i ma ogromne znaczenie dla życia państwowego i społeczności obywatelskiej<sup>12</sup>.

Korupcja wyborcza, jak pokazały doświadczenia historyczne, była i jest jednym z najczęstszych deliktów wyborczych. Przyczyną tego jest fakt, że spośród wszystkich przestępstw wyborczych najmniej rzuca się ona w oczy, zaś z punk-

<sup>8</sup> S. Glaser, *Nawoływanie do bojkotu wyborów w świetle polskiego Kodeksu Karnego*, „Głos Sądownictwa” 1939, R. 11, nr 1, s. 22 i 24.

<sup>9</sup> Komisja Kodyfikacyjna RP. Sekcja prawa karnego, Projekt kodeksu karnego. Uzasadnienie części szczególnej, t. 5, z. 4, Warszawa 1930, s. 33.

<sup>10</sup> J. Juchniewicz, P. Palka, *op. cit.*, s. 99.

<sup>11</sup> J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1938, s. 347.

<sup>12</sup> L. Peiper, *Komentarz do kodeksu karnego, prawa o wykroczeniach, przepisów wprowadzających obie te ustawy*, Kraków 1936, s. 255–256; J. Skorupka, *Przestępstwo korupcji wyborczej z art. 250a k.k.*, „Palestra” 2006, R. 51, nr 11–12, s. 43–44.

tu widzenia sprawy (osiągnięcia zamierzonych przez niego celów) jest to jedno z najbardziej efektywnych przestępstw wyborczych. Inne działania przestępcze, mające na celu wpływanie na liczbę osób uprawnionych do udziału w wyborach lub w ogóle uniemożliwienie ich przeprowadzenia oraz mające na celu sfalszowanie wyników głosowania i wyborów, już tak efektywne nie są, a ponadto bardzo trudno je ukryć<sup>13</sup>.

Przepisy kodeksu przydały się w trakcie wyborów parlamentarnych w 1935 i 1938 r., które miały niespokojny przebieg zwłaszcza na Kresach Wschodnich. Natomiast po II wojnie światowej obywatelom z aktu wyboru pozostało jedynie czysto techniczne głosowanie, bowiem zostali pozbawieni możliwości decydowania o tym, na kogo chcieliby oni zagłosować.

Z rozdziałem poświęconym przestępstwu przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych w kodeksie karnym z 1932 r. korespondował rozdział XIX, w którym spenalizowano przestępstwa przeciwko zrzeszeniom prawa publicznego, które wyłoniono w drodze wyborów, i osobom w nim zasiadającym. Do zrzeszeń tych zaliczono m.in.: Sejm, Senat, Zgromadzenie Narodowe i Sejm autonomiczny. Art. 114 kodeksu traktował o wywieraniu wpływu na czynności tych organów bądź przeszkadzaniu w podejmowaniu przez nie czynności. Z punktu widzenia niniejszego artykułu chodzi tu głównie o czynności wymienionych organów w postaci podejmowania uchwał. W art. 115 rozciągnięto ochronę na analogiczne czynności innych organów niż wymienione w art. 114. Natomiast w art. 116 uregulowano wywieranie wpływu na wykonywanie mandatu posła, senatora lub członka Sejmu autonomicznego bądź też przeszkadzanie w wykonywaniu tych mandatów. Działanie ze strony osób trzecich na wymienione osoby mogło polegać na zniewoleniu ich do głosowania wbrew własnemu przekonaniu na albo stawianiu przeszkód w głosowaniu.

Przepisom kodeksu karnego z 1932 r. dotyczącym prawnokarnej ochrony głosowania w sprawach publicznych warto było poświęcić trochę więcej uwagi, gdyż posłużyły one w przyszłości za wzorzec do przygotowania projektu odpowiednich przepisów w kodeksie karnym z 1997 r., a więc aktualnie obowiązującym.

Najmniejszy zakres ochrony wyborów przewidywał kodeks karny z dnia 19 kwietnia 1969 r. Rozdział XXVI tego kodeksu ich dotyczący, zatytułowany „Przestępstwa przeciwko wyborom”, składał się z zaledwie jednego artykułu – art. 189. Przewidywał on, że kto przemocą, groźbą bezprawną, podstępem lub nadużywając stosunku zależności przeszkadza w swobodnym wykonywaniu praw wyborczych lub w wykonywaniu innej czynności w postępowaniu wyborczym do Sejmu lub do rady narodowej albo fałszuje wyniki głosowania, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5 (§ 1). Paragraf 2 zaś stanowił, że kto, naruszając przepisy o tajności głosowania w wyborach do Sejmu lub rady narodowej, zapoznaje się wbrew woli głosującego z treścią jego głosu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 2, ograniczenia wolności albo grzywny.

Przedmiotem ochrony z art. 189 były wyłącznie wybory do Sejmu i rad narodowych. Objęcie specjalną ochroną tych wyborów tłumaczono tym, że Sejm

<sup>13</sup> W. Koziół, *Kształtowanie się...*, s. 163.

i rady narodowe wszystkich szczebli były organami, za których pośrednictwem realizowana była podstawowa zasada państwa socjalistycznego, jaką była zasada ludowładztwa (art. 20 ust. 1 i 2, art. 43 i 44 Konstytucji<sup>14</sup>). Dlatego też tylko wyborom do tych organów udzielono szczególnej ochrony prawnokarnej przewidzianej w kodeksie karnym. Innych wyborów publicznych, np. do organów samorządu zawodowego czy gospodarczego, art. 189 nie dotyczył<sup>15</sup>. Była to doprawdy dziwna tendencja zawężająca zakres kryminalizacji danego stanu faktycznego wbrew ogólnej tendencji zmierzającej do jego poszerzania.

Pomimo iż twórcy kodeksu z 1969 r. zaznaczali, że wybory do Sejmu i rad narodowych w art. 189 objęto szczególną ochroną, podkreślając ich wyjątkowe znaczenie, to jednak w rzeczywistości nastąpiło w tym kodeksie znaczne zawężenie przewidzianych przestępstw wyborczych w stosunku do znacznie szerszego katalogu przestępstw przeciwko głosowaniu przewidzianego w kodeksie karnym z 1932 r.<sup>16</sup> W literaturze z tamtego okresu podnoszono, że przestępstwa przeciwko wyborom w okresie PRL-u nie stanowiły żadnego problemu praktycznego ze względu na ich znikomą liczbę. Ponadto bezspornym faktem było, że poczynając od wyborów z 1947 r. aż do sławnych wyborów z czerwca 1989 r., nie odbywały się one w warunkach pluralizmu politycznego. Nie były ani konkurencyjne, ani swobodne<sup>17</sup>. Skoro w warunkach państwa socjalistycznego wybory stanowiły praktycznie *political fiction*, to w zasadzie nie była im potrzebna jakaś specjalna ochrona. Działania przestępne określone w art. 189 kodeksu karnego z 1969 r., w których zarysowano jedynie kontury stanu faktycznego ich dotyczącego, prowadziły do „rozlewania się” granic kryminalizacji, co współgrało z farsą wyborczą w PRL<sup>18</sup>. Warto w związku z tym przywołać tezę znanego wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 1997 r. (III KKN 168/96), wydanego jeszcze pod rządami kodeksu karnego z 1969 r., w której stwierdził on, że ustanowienie przestępności określonego rodzaju zachowania się człowieka (kryminalizacja) aby być podstawą ukarania, musi nie tylko nastąpić w ustawie wcześniejszej od popełnionego czynu, ale ponadto kryminalizacja taka musi być dokonana przez ustawodawcę w sposób wyraźny<sup>19</sup>.

Można powiedzieć, że przepis art. 189 – wbrew jego treści – bardziej miał na celu ochronę Sejmu i rad narodowych, jako instytucji socjalistycznego państwa całkowicie zależnych od władz politycznych, niż ochronę aktu wyboru, ochronę praw określonego wyborcy. Swobodne wykonywanie praw wyborczych lub wykonywanie innych czynności w postępowaniu wyborczym nie powinno bo-

<sup>14</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz.U. Nr 33, poz. 232.

<sup>15</sup> W. Świda, *Prawo karne*, Warszawa 1978, s. 553; O. Górniok, *Przestępstwa przeciwko trybowi powołania Sejmu i rad narodowych*, [w:] *System prawa karnego*, t. 4, cz. 2: *O przestępstwach w szczególności*, red. I. Andrejew, Wrocław 1989, s. 528.

<sup>16</sup> J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1971, s. 431.

<sup>17</sup> W. Kozielowicz, *Przestępstwa przeciwko...*, s. 713.

<sup>18</sup> A. Zoll, *Prawo wyborcze w świetle doświadczeń Biura Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Ry-marz, Warszawa 2005, s. 401.

<sup>19</sup> „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Karna i Wojskowa” 1997, nr 5–6, poz. 45.

wiem ograniczać się tylko do samej faktycznej czynności głosowania, lecz wyrażało się także chociażby w prawie zgłaszania niezależnych kandydatów, pluralizmie politycznym. Rozwiązania dotyczące ochrony wyborów przyjęte w kodeksie karnym z 1969 r. były dalece niewystarczające. Stanowiły wyraźny rozdźwięk między deklaracjami władz o ważności wyborów a tym, jaką im w rzeczywistości przyznano „specjalną” ochronę<sup>20</sup>.

W przedziwny sposób próbowano zatuszować negatywne wrażenie, jakie nasuwało się z porównania interesujących nas przepisów kodeksu karnego z 1969 r. z kodeksem z 1932 r., podkreślając, że intytulacja rozdziału XXVI w kodeksie karnym z 1969 r., który był zatytułowany „Przestępstwa przeciwko wyborom” była jednak znacznie szersza niż analogicznego rozdziału XX w kodeksie karnym z 1932 r., którego tytuł brzmiał „Przestępstwa przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych”. Podkreślano, że przez wprowadzenie słowa „wybory” w miejsce „głosowania” rozciągnięto ochronę prawną przewidzianą w tym rozdziale nie tylko na sam akt wyboru, lecz także na cały proces prowadzący do wyłonienia wspomnianych organów przedstawicielskich. Dodano przy tym obiektywnie z drugiej strony, że w sformułowaniu „głosowanie w sprawach publicznych” mieszczą się z kolei takie głosowania jak plebiscyty i referenda, o których zapomniano w kodeksie karnym z 1969 r.<sup>21</sup>

Dopiero na mocy art. 22 pkt 1 Ustawy z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. Nr 14, poz. 83) zmieniono nazwę rozdziału XXVI kodeksu karnego, nadając mu nazwę „Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum”, obejmując tym samym identyczną ochroną jak wybory do Sejmu i rad narodowych głosowanie w trakcie referendum. Objęcie prawnokarną ochroną referendum było dowodem na to, jak dużą wagę przywiązywano do tej instytucji. W kodeksie karnym z 1969 r. nie uwzględniono jednak zmian ustrojowych, jakie nastąpiły w Polsce w 1989 r., a mianowicie powołania drugiej izby parlamentu – Senatu i wprowadzenia trybu wyłaniania prezydenta w drodze wyborów powszechnych.

Zmiany polityczne w Polsce po 1989 r. z jednej strony przyniosły demokratyzację życia politycznego, z drugiej zaś strony brutalizację kampanii wyborczych. Wymagało to reakcji ze strony prawa. Początkowo stosowne przepisy, których celem miała być ich ochrona, zamieszczone zostały w aktach prawnych regulujących tryb przeprowadzania wyborów, czyli w ordynacji wyborczej do Sejmu<sup>22</sup> oraz w ustawie o wyborze prezydenta<sup>23</sup>. Natomiast kodeks karny z 1969 r. pozostawał w tym zakresie w tyle, stawiając sądy w trudnej sytuacji. Między innymi w przywoływanym już wyroku z dnia 21 stycznia 1997 r. (III KKN 168/96) Sąd Najwyższy stwierdził, że chociaż fałszowanie wyników

<sup>20</sup> J. Juchniewicz, P. Palka, *op. cit.*, s. 102.

<sup>21</sup> O. Górniok, *op. cit.*, s. 531–532.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 45, poz. 205.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta, Dz.U. Nr 72, poz. 467, uzupełniona Ustawą z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta, Dz.U. Nr 43, poz. 488.

głosowania w wyborach znanych polskiemu systemowi prawnemu, ale niewymienionych w art. 189 k.k., jest działaniem naruszającym przepisy prawa wyborczego, a także, ze względu na swoją cechę społecznego niebezpieczeństwa – działaniem karygodnym, to jednakże bezprawność i karygodność czynu nie może być wystarczającą podstawą odpowiedzialności karnej. W ustawodawstwie polskim obowiązuje bowiem zasada *nullum crimen sine lege poenali anteriori*, wynikająca z art. 1 k.k., z uregulowań Konstytucji, a także z wiążących Polskę umów międzynarodowych<sup>24</sup>. Na lukę w prawie w tym zakresie zwrócił uwagę A. Zoll w glosie do powyższego wyroku, podkreślając, że zgodnie z powołaną w nim zasadą luki tej nie da się wypełnić w drodze wykładni. Artykuł 189 § 1 k.k. dotyczył bowiem, zgodnie z jego brzmieniem, jedynie wyborów do Sejmu i rad narodowych oraz, po nowelizacji w 1987 r., głosowania w ramach referendum. Przepis ten pomijał natomiast, bez żadnych wątpliwości, wybory do Senatu i wybory prezydenckie<sup>25</sup>.

Znaczne poszerzenie prawnokarnej ochrony wyborów w stosunku do postanowień kodeksu z 1969 r. nastąpiło dopiero w kodeksie karnym z 1997 r. Przypomnijmy: w kodeksie z 1969 r. był tylko jeden artykuł im poświęcony, natomiast w kodeksie z 1997 r. – 5.

Kodeks z 1997 r. nazwę rozdziału XXXI przejął z kodeksu z 1969 r., ale gdy idzie o rozwiązania w nim przyjęte, powrócono do tych przewidzianych w kodeksie karnym z 1932 r., których stanowią one niemalże dosłowną kalkę.

Z kodeksu karnego z 1932 r. do kodeksu z 1997 r. nie przejęto jednak wszystkich deliktów przeciwko wyborom i głosowaniu. Pominięto przepisy dotyczące korupcji wyborczej, przekupstwa i sprzedajności wyborczej, mając nadzieję, że zjawiska patologiczne z nimi związane mające miejsce w okresie międzywojennym zostały już wyeliminowane z polskiego życia publicznego. Srogo się jednak co do tego pomyłono. Nie zniknęły one, stąd w 2003 r. zaszła konieczność nowelizacji kodeksu karnego z 1997 r., do którego wprowadzono przepis art. 250a przewidujący karalność sprzedajności wyborczej (§ 1 tego przepisu) oraz przekupstwo wyborcze (§ 2), a więc potwierdziło się to, co głoszone przed wojną, że stanowią one „najbardziej rozpowszechnioną formę deprywacji obywatelskiej”.

Warto podkreślić, że wprowadzając przepisy dotyczące korupcji wyborczej do kodeksu karnego z 1997 r., miano na myśli drobne przestępstwa, a nie jakieś wielkie afery wyborcze. Chodziło np. o nakłanianie wyborcy za pomocą poczęstunku, daru, obietnicy korzyści osobistej lub majątkowej do głosowania w inny sposób niż on to pierwotnie zaplanował. Wola wyborcy oraz akt wyborczy miały być chronione przed zamachami na ich szczerość. W przypadku korupcji wyborczej można mówić o w jakiś sposób paradoksalnej sytuacji. Z jednej bowiem strony nakłanianie pojedynczej, konkretnej osoby do głosowania w określony sposób na rzecz konkretnego kandydata i oferowanie jej za to określonej korzyści stanowiło przestępstwo. Z drugiej strony natomiast takie samo, i na dodatek publiczne, nakłanianie przez konkretną osobę grupy bliżej nieokreś-

<sup>24</sup> „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Karna i Wojskowa” 1997, nr 5–6, poz. 45.

<sup>25</sup> „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 9, poz. 153.



łych osób do głosowania nie na wskazaną osobę, lecz wskazaną partię, w zamian za bliżej nieokreślone korzyści (czyli tzw. obietnica wyborcza) nie jest karalne prawnie, a może być jedynie podstawą negatywnej oceny danej partii lub kandydata w następnych wyborach<sup>26</sup>.

Również kolejne wybory do organów samorządu terytorialnego przeprowadzone po 1989 r. ukazały szereg nowych nieprawidłowości groźnych dla ich przebiegu. Stan ten nie pozostał oczywiście bez wpływu na ordynację wyborczą określającą tryb ich przeprowadzania. W wyniku nowelizacji z 2004 i 2009 r. do Ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (Dz.U. z 1998 r. Nr 95, poz. 602), wprowadzono stosowne regulacje prawnokarne, stopniowo poszerzając znajdujące się w nich pole kryminalizacji w obszarze prawa wyborczego<sup>27</sup>.

W kodeksie z 1997 r., oprócz wyborów do Sejmu, Senatu, organów samorządowych, Prezydenta i referendum, ochronę prawnokarną rozciągnięto także na wybory do Parlamentu Europejskiego.

Doświadczenia polskie w zakresie prawnokarnej ochrony wyborów i głosowania doprowadziły do przekonania, że przepisy ją regulujące powinny znajdować się w aktach prawnych dotyczących ich przedmiotu ochrony. Realizacja tego postulatu nastąpiła w Ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112), w której, w dziale IX (art. 494–516), ujęte zostały najważniejsze przestępstwa i wykroczenia związane z prowadzeniem kampanii wyborczej. Regulacje ujęte w kodeksie wyborczym stanowią najszerszy zakres prawnokarnej ochrony wyborów, z jakim dotychczas mieliśmy w prawie polskim do czynienia. Mają one najbardziej kompleksowy charakter. W porównaniu do rozdziału XXXI obecnie obowiązującego kodeksu karnego mają jednakże charakter bardziej techniczny, a ich liczba i szczegółowość świadczą o zaznaczającej się tendencji do coraz szerszej kryminalizacji naruszeń prawa wyborczego<sup>28</sup>.

Tendencję do kryminalizacji prawa wyborczego w postaci zawierania w przepisach prawa wyborczego (kodeksie wyborczym i ordynacjach wyborczych) coraz większej liczby przepisów karnych do nich się odnoszących, pomimo niebudzącej wątpliwości zasadności ich wprowadzenia można jednakże uznać także za tendencję nie w pełni poprawną. Sprzeczna jest ona bowiem z zasadą subsydiarności prawa karnego, rozumianą jako reguła niewkraczania przez prawo karne w sytuacji, gdy wystraczają środki przewidziane przez ustawodawcę w innych dziedzinach prawa<sup>29</sup>. Kryminalizacja prawa wyborczego była być może jedną z przyczyn odporności kodeksu karnego z 1997 r. na zagrożenia, które pojawiły się w praktyce wyborczej po jego wejściu w życie<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> J. Skorupka, *op. cit.*, s. 43, 45 i 52.

<sup>27</sup> J. Juchniewicz, P. Palka, *op. cit.*, s. 104.

<sup>28</sup> B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 768.

<sup>29</sup> J. Sobczak, *Przestępstwa i wykroczenia przeciwko bezpośrednim wyborom wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratycznych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 163–164.

<sup>30</sup> J. Juchniewicz, P. Palka, *op. cit.*, s. 105.

Celem wydawania, tworzenia określonych norm prawnych powinna być ochrona określonych dóbr prawnych w nich przewidzianych. Zdaniem wielu polityków, które podzielają także przedstawiciele doktryny, ocena polskich prawnokarnych norm, mających na celu ochronę wyborów i głosowania, i w przeszłości, i współcześnie nie wypada najlepiej<sup>31</sup>. Tak samo zresztą, jak ocena naszej klasy politycznej wyłanianej w wyborach. Dane statystyczne na przestrzeni lat dotyczące liczby popełnionych przestępstw przeciwko wyborom i głosowaniu świadczą, że nie jest ona zbyt wielka. Nie o liczbę jednakże tu chodzi, lecz o to, co jest przedmiotem ochrony prawnej, czyli wolne, zgodne z prawem wybory oraz zapewnienie głosowaniu mającemu miejsce w ich ramach cech stanowiących o jego obiektywnej wartości<sup>32</sup>.

Z dążeniami do prawnokarnej ochrony wyborów i głosowania pozostaje w sprzeczności brutalizacja kampanii wyborczych (tzw. wrogie kampanie wyborcze), która niweczy niekiedy cel społeczny i oddziaływanie wspomnianych przepisów karnych w sytuacji, gdy same partie i kandydaci nie przestrzegają reguł gry.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 stycznia 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywania obowiązków poselskich, Dz.Pr.P.P. Nr 5, poz. 96.
- Komisja Kodyfikacyjna RP. Sekcja prawa karnego, Projekt kodeksu karnego. Uzasadnienie części szczególnej, t. 5, z. 4, Warszawa 1930.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz.U. Nr 33, poz. 232.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborców, Dz.U. RP nr 64, poz. 509.
- Ustawa z dnia 12 lutego 1930 r. o ochronie swobody wyborów przed nadużyciem władzy urzędników, Dz.U. RP Nr 17, poz. 123.
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich, Dz.U. z 1998 r. Nr 95, poz. 602.
- Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta, Dz.U. Nr 72, poz. 467.
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta, Dz.U. Nr 43, poz. 488.
- Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 45, poz. 205.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. Nr 21, poz. 112.
- Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum, Dz.U. Nr 14, poz. 83.

### Orzecznictwo

- „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 9, poz. 153.
- „Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Karna i Wojskowa” 1997, nr 5–6, poz. 45.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 1997 r., (III KKN 168/96).

### Opracowania

- Bafia J., Mioduski K., Siewierski M., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1971.
- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 107.

<sup>32</sup> M. Jachimowicz, *Przestępstwo przeszkadzania wyborom (art. 249 k.k.)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2012, R. 85, nr 1–2, s. 87.

- Glaser S., *Nawoływanie do bojkotu wyborów w świetle polskiego Kodeksu Karnego*, „Głos Sądowictwa” 1939, R. 11, nr 1.
- Górniok O., *Przestępstwa przeciwko trybowi powołania Sejmu i rad narodowych*, [w:] *System prawa karnego*, t. 4, cz. 2: *O przestępstwach w szczególności*, red. I. Andrejew, Wrocław 1989.
- Jabłonowski J.S., *Skrupuł bez skrupułu w Polsce...*, Kraków 1858.
- Jachimowicz M., *Przestępstwo przeszkadzania wyborom (art. 249 k.k.)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2012, R. 85, nr 1–2.
- Juchniewicz J., Palka P., *Ewolucja kryminalizacji zachowań przeciwko wyborom*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Kozielewicz W., *Kształtowanie się pojęcia przestępstwa korupcji wyborczej w polskim prawie karnym – uwagi na tle porównawczym*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.
- Kozielewicz W., *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum*, [w:] *System prawa karnego*, t. 8: *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, red. A. Marek, Warszawa 2013.
- Lewin I., *Udział Żydów w wyborach sejmowych w dawnej Polsce*, „Miesięcznik Żydowski” 1932, R. 2, t. 1, z. 1.
- Makarewicz J., *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1938.
- Mogilnicki A., *Nowy dekret o karach dla ochrony swobody wyborców*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1930, R. 58, nr 39.
- Peiper L., *Komentarz do kodeksu karnego, prawa o wykroczeniach, przepisów wprowadzających obie te ustawy*, Kraków 1936.
- Skorupka J., *Przestępstwo korupcji wyborczej z art. 250a k.k.*, „Palestra” 2006, R. 51, nr 11–12.
- Sobczak J., *Przestępstwa i wykroczenia przeciwko bezpośrednim wyborom wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010.
- Świda W., *Prawo karne*, Warszawa 1978.
- Zabłocki S., *O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawnokarnej przy przestępstwach przeciwko wyborom i referendum, stypizowanych w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.
- Zoll A., *Prawo wyborcze w świetle doświadczeń Biura Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.

#### ELECTORAL FRAUD AND VOTE RIGGING IN THE POLISH CRIMINAL LAW OF THE 20<sup>TH</sup> CENTURY

**Abstract:** In the explanatory part, the author presents legal and criminal measures aiming at protecting election and voting against electoral fraud and other crimes in the Polish criminal code of the 20<sup>th</sup> century. Because elections are regarded as one of the most significant events in the public life, their protection is of the utmost importance and is a guarantee of their undisturbed management. The prevention of electoral fraud was provided for in the Criminal Codes of 1932, 1969 and 1997. It was most widely discussed in the Criminal Code of 1932, which served as the basis for the Criminal Code of 1997 in force to date. It was given the least attention, only in one article, in the 1969 edition, which indicates the importance of elections in a socialist state. The most serious threat to the integrity of contemporary elections is electoral corruption, including electoral bribery and venality. Contemporarily, apart from criminal codes, criminal sanctions regarding elections and voting are provided for in the electoral regulations and the Electoral Code of 2011.

**Keywords:** CRIMINAL CODE, ELECTIONS, ELECTORAL FRAUD, ELECTORAL REGULATIONS, VOTING

