

Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia.

Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej.
Olsztyn 12 maja 2015 r.

Redakcja A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik

Olsztyn 2015

Recenzenci

prof. zw. dr hab. Bogusław Sygit (UŁ)
dr. hab. Marek Sobczyk (UMK)

Redakcja naukowa

Aldona Rita Jurewicz, Tomasz Kuczur,
Monika Piekarska, Damian Wąsik

Korekta

Autorska

Skład komputerowy, druk i oprawa

volumina.pl Daniel Krzanowski

Projekt okładki

Dawid Pechan

*Żadna część tej książki nie może być powielana, drukowana,
kopiowana bez pisemnej zgody autora.*

ISBN 978-83-7867-310-1

Wydawca

volumina.pl Daniel Krzanowski
ul. Ks. Witolda 7-9, 71-063 Szczecin
tel. 91 812-09-08
druk@volumina.pl, www.voluminamarket.pl

volumina  **pl**

Spis treści

Wykaz skrótów5

Wprowadzenie7

Wybory z perspektywy historycznej i teoretycznej

Adam Świętoń

Korupcja wyborcza w okresie schyłkowej republiki
rzymskiej..... 13

Arkadiusz Żukowski

Wolne i uczciwe wybory a przestępstwa
i nieprawidłowości wyborcze – od teorii do praktyki..... 29

Wybory w ujęciu lokalnym

Wojciech Fabiszewski, Andrzej Jurkun

Wybory bez wyboru na Białorusi – analiza
nieprawidłowości podczas wyborów
prezydenckich w 2010 roku..... 67

Piotr Bojarski

Wybory brzeskie 1930 roku w oczach dziennikarzy
Dziennika Wileńskiego 79

Marcin Zakrzewski, Alicja Woźniak

Naruszenia prawa wyborczego w świetle wyborów
parlamentarnych w 1935 roku 91

Maciej Lis, Agata Skibińska

Sytuacja polityczno-społeczna w wyborach parlamentarnych z lat 1922 i 1993..... 107

Dawid Daniluk

Proporcjonalny system wyborczy i jego polityczne konsekwencje na przykładzie wyborów do Sejmu RP w 2011 roku..... 117

Piotr Herman

Stosowanie zasad prawa wyborczego w Samorządzie Studenckim 131

Krzysztof Mularski

Agitacja wyborcza w Internecie 141

Agata Pyrzyńska

Nieprawidłowości wyborcze w toku kampanii wyborczej w wyborach na urząd Prezydenta RP w 2015 roku..... 151

Paweł Śmiątek

Wpływ nieprawidłowości wyborczych na legitymizację władzy 165

Tobiasz Wiśniewski

Pozakodeksowe przestępstwa wyborcze z ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 181

Damian Wąsik, Tomasz Kuczur, Robert Wróblewski

Nawoływanie do bojkotu wyborów – czyn zabroniony czy zachowanie bezkarne..... 189

Bibliografia..... 203

Notki o Autorach 225

Wykaz skrótów

AAN	- Archiwum Akt Nowych
art.	- artykuł
BBWR	- Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem
Caes. Civ.	- Gaius Iulius Caesar, <i>De bello civili</i>
Cic., Leg.	- Cicero, <i>De legibus</i>
Cic., Plan.	- Cicero, <i>Pro Cn. Plancio oratio</i>
CPH	- Czasopismo Prawno-Historyczne
Dz. U.	- Dzienni Ustaw
Fest.	- Sextus Pompeius Festus, <i>De verborum significatu</i>
Gell.	- Aulus Gellius, <i>Noctes Atticae</i>
JRS	- The Journal of Roman Studies
k.k.	- Kodeks Karny
KBW	- Krajowe Biuro Wyborcze
kod. wyb.	- Kodeks Wyborczy
Lex Gen.	- <i>Lex Colonia Genetiva Iulia seu Ursonensis</i>
Liv.	- Titus Livius, <i>Ab urbe condita</i>
Nep. Att.	- Cornelius Nepos, <i>De viris illustribus</i> (<i>Att. – Atticus</i>).
NIK	- Najwyższa Izba Kontroli
NP	- Nowe Prawo
NPR	- Narodowa Partia Robotnicza
PAP	- Polska Agencja Prasowa
PiP	- Państwo i Prawo
PKW	- Państwowa Komisja Wyborcza
poz.	- pozycja
PPS	- Polska Partia Socjalistyczna
pr. o szk. wyż.	- ustawa prawo o szkolnictwie wyższym
Prok. i Pr.	- Prokuratura i Prawo

Prz. Sejm.	- Przegląd Sejmowy
PSB	- Polski Słownik Biograficzny
PSL-Piast	- Polskie Stronnictwo Ludowe-Piast
PSL-Wyzwolenie	- Polskie Stronnictwo Ludowe-Wyzwolenie
Q. Cic., <i>Comm. Pet.</i>	- Quintus Cicero, <i>Commentariolum petitionis</i>
RIDA	- Revue Internationale des Droits de l'Antiquité
Rzeczposp.	- Rzeczpospolita
SCh	- Stronnictwo Chłopskie
SN	- Stronnictwo Narodowe
Suet.	- Gaius Suetonius Tranquillus, <i>De vita Caesarum</i> (<i>Aug. - Divus Augustus, Cal - Caligula, Iul. - Divus Iulius, Vesp - Divus Vespasianus</i>)
Tac. <i>Ann.</i>	- Cornelius Tacitus, <i>Annales</i> (<i>Ab excessu divi Augusti</i>)
u.ś.d.u.e.	- ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną
ust.	- ustęp
WPP	- Wojskowy Przegląd Prawniczy
ZLN	- Związek Ludowo-Narodowy

Wprowadzenie

Przestępczość wyborcza jest zjawiskiem zarówno niebezpiecznym, jak i bulwersującym społeczeństwo. W każdym ustroju demokratycznym proces legitymizacji władzy powinien być transparentny, uczciwy, a jednocześnie możliwy do zweryfikowania pod względem zgodności z obowiązującym prawem. Przestępstwa wyborcze i innego typu nadużycia mogą sparaliżować te działania, uderzając w mechanizm wyboru władz tak w sferze całościowej – poprzez sfałszowanie wyników wyborów lub głosowania w poszczególnych okręgach, jak i indywidualnej – w wyniku bezprawnego wpływania na swobodę realizacji aktu wyborczego przez jednostki. To sprawia, że przestępczość, zróżnicowana pod względem motywacji sprawców i ich *modus operandi*, stanowi jedno z najważniejszych zagrożeń współczesnej demokracji i jej żywotnego elementu – wyborów.

Mającą miejsce w dniu 12 maja 2015 r. w Olsztynie Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Przestępstwa i nieprawidłowości wyborcze”, zorganizowana przez Studenckie Koło Naukowe Miłośników Społeczeństw i Kultury Antyku „Romanitas” oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, była jedną z nielicznych polskich konferencji naukowych poświęconych w zdecydowanej większości problematyce przestępstw przeciwko wyborom i innym patologiom zniekształcającym proces głosowania w sprawach publicznych. Ideą, jaka przyświecała organizatorom było zwrócenie uwagi środowisku prawniczemu, że problematyka przestępczości wyborczej jest zjawiskiem wielowymiarowym, wysoce szkodliwym społecznie wbrew zakwalifikowaniu jej do grupy tak zwanych przestępstw bez ofiar, a nade wszystko wydatnie dezorganizującym życie publiczne w państwie demokratycznym. Duże zainteresowanie me-

diów, przedstawiciele nauki, reprezentantów zawodów prawniczych oraz studentów wskazują jednoznacznie na to, że cel ten udało się osiągnąć.

Poszczególne rozdziały składające się na niniejszą publikację stanowią w znakomitej większości drukowaną wersję wystąpień prelegentów Konferencji. Na uwagę zasługuje fakt, iż podjęte przez uczestników rozważania nad współczesnymi systemami wyborczymi dotyczyły porządku prawnego Polski i innych państw (np. Hiszpania, Włochy, Litwa, Ukraina, Białoruś czy Bośnia i Hercegowina). Co więcej, wychodziły one niejednokrotnie daleko poza zagrożenie przestępczością i innego typu nieprawidłowościami, skupiając się na mechanizmach funkcjonowania nowoczesnej demokracji, w tym administracyjno-prawnych aspektach zapewnienia sprawnego, uczciwego przebiegu głosowania w sprawach publicznych. Interesujące były też referaty poświęcone genezie nadużyć wyborczych sięgających okresu starożytności i społeczeństwa rzymskiego.

Wartościowym jest, że uczestnicy Konferencji – przedstawiając własny punkt widzenia na podejmowane przez siebie tematy, nie szczędzili konstruktywnej krytyki pod adresem istniejących instrumentów prawnych budujących systemy wyborcze oraz podejmowali próby formułowania postulatów *de lege ferenda*. Żywe dyskusje wielokrotnie kontynuowano w kularach długo po zakończeniu Konferencji. Wydarzenie zgromadziło przedstawicieli różnych środowisk naukowych z wielu ośrodków akademickich, zainteresowanych rozwojem prawa wyborczego, coraz częściej aspirującego do samodzielności i wyodrębnienia z szeroko pojętej gałęzi prawa konstytucyjnego. Pozwala to mieć nadzieję, że olsztyńska Konferencja będzie pierwszą z wielu poświęconych zagadnieniu bezpieczeństwa głosowania w sprawach publicznych.

Damian Wąsik

W imieniu organizatorów Konferencji, jak i członków Komitetu naukowego pragniemy złożyć serdeczne podziękowania J. M. prof. dr hab. Ryszardowi Góreckiemu – Rektorowi Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, prof. dr hab. Stanisławowi Pikulskiemu – Dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego oraz Beacie Tokaj – Szefowi Krajowego Biura Wyborczego za objęcie patronatem honorowym tegoż wydarzenia, a Pani Minister dodatkowo za okazaną pomoc przy wydaniu niniejszej recenzowanej publikacji.

Chcielibyśmy też gorąco podziękować Recenzentom prezentowanej monografii, Panu Profesorowi Bogusławowi Sygitowi i Panu Doktorowi hab. Markowi Sobczykowi za życzliwe i krytyczne wskazówki.

Aldona Rita Jurewicz
Tomasz Kuczur
Monika Piekarska
Damian Wąsik

Wybory z perspektywy
historycznej i teoretycznej

Korupcja wyborcza w okresie schyłkowej republiki rzymskiej

Historia korupcji wyborczej sięga czasów starożytnych. Państwem, w którym zjawisko to ujawniło się w szerszej skali, był republikański Rzym. Ustrój polityczny tego państwa-miasta zakładał, szczególnie po zdobyciu praw wyborczych przez warstwy plebejskie, szeroką partycypację obywateli w życiu politycznym. Zasada rocznej kadencji obieralnych urzędników (*magistrati*) sprzyjała aktywności politycznej na szeroką skalę. Coroczne wybory pociągały za sobą konieczność agitacji, którą z czasem zaczęły cechować zachowania korupcyjne.

System wyborów wymagał od kandydatów starania się o głosy wyborców. Owe starania, musiały być poparte licznymi zabiegami uwydatniającymi osobiste zalety kandydata. Cele gry wyborczej były jasne – skoro o zwycięstwie decydowała zwykła większość głosów oddanych na zgromadzeniach ludowych (w zależności od tego, jakich urzędników wybierano, wymagano uzyskania głosów 18 z 35 *tribus* na *comitia tributa* lub 97 ze 193 centurii na *comitia centuriata*¹), należało zdobyć poparcie jak największej liczby wyborców.

¹ Indywidualny głos wyborcy miał jednak znaczenie jedynie w trakcie głosowania w obrębie *tribus* lub centurii, do której był on przypisany. Po zliczeniu wszystkich głosów w obrębie jednej centurii/ *tribus* ustalano wynik, który liczył się jako jeden głos. Stąd na zgromadzeniach trybusowych oddawano w ostatecznym rozrachunku 35 głosów (tyle było w sumie *tribus* miejskich i wiejskich) a na centurialnych – 193 głosy. R. Feig Vishnia, *Roman Elections in the Age of Cicero. Society, Government and Voting*, New York – London 2012, s. 128.

System głosowania odzwierciedlał wykształcone w poprzednich wiekach cechy ustrojowe republiki rzymskiej, opierającej się na wolnej grze sił politycznych. Gwarancją takiej wolnej gry w schyłkowym okresie republiki rzymskiej stanowiły między innymi tajność i swoboda głosowania², mające przeciwdziałać różnym formom nacisku politycznego. Biorąc pod uwagę fakt, że w późnej republice rzymskiej wzrosło polityczne znaczenie plebsu rzymskiego, a liczba obywateli podwoiła się wskutek uchwalenia ustaw *lex Iulia de civitate Latinis et sociis danda* i *lex Plautia Papiria*³, kampania wyborcza schyłkowego okresu musiała być prowadzona poprzez odwoływanie się do szerokich mas elektoratu. Było to swoiste *novum* w porównaniu z kampaniami prowadzonymi w poprzedniej epoce, podczas których kandydatom z warstwy *nobilitas* wystarczało zazwyczaj poparcie klientów własnych i klientów swoich przyjaciół.

W kampanii wyborczej brał udział nie tylko sam kandydat, ale popierający go krąg przyjaciół, znajomych i osób zobowiązanych do oddania przysługi. Agitowano odwiedzając wyborców z poszczególnych jednostek wyborczych (*tribus* lub *centuriae*)⁴. Główny nacisk w kampanii kładziono zarówno na eksponowanie osobistych zalet kandydata i jego zasług dla państwa (np. wcześniejsza służba wojskowa lub uprzednio sprawowane godności), jak i na jego społeczne pochodzenie (dawało to członkom rzymskiej *nobilitas* znaczną przewagę nad *homines novi* pochodzącymi z italskich municypiiów posiadających prawa wyborcze). Agitacja

² Wyborcy wrzucali tabliczki do głosowania do zamkniętych urn, do których podchodzili specjalnymi przejściami oddzielającymi ich od reszty obywateli (*pontes*). *Pontes* pojawiły się na pewno po roku 119 p.n.e. Ciceron wspomina także o regulacjach zakazujących zerkania na cudze tabliczki do głosowania, wypytywania o oddany głos i innych form sugestii czy nacisku, zob. Cic., *Leg.* 3.38; A. Lintott, *Electoral Bribery in the Roman Republic*, JRS 80 (1990), s. 7.

³ Te dwie ustawy (uchwalone odpowiednio w 90 i 89 r. p.n.e.) miały na celu zneutralizowanie Italiców domagających się w drodze zbrojnego wystąpienia zrównania w prawach z obywatelami Rzymu. Ich skutkiem był wzrost liczby rzymskich obywateli z 463 tys. (census w 86 r. p.n.e.) do ok. 900 tys. (census w 70 r. p.n.e.). Zob. A. Świętoń, *Obywatelstwo rzymskie*, [w:] Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia, Olsztyn 2011, s. 124.

⁴ Czynił tak nawet sam *princeps* Oktawian August, towarzysząc popieranym przez siebie kandydatom, zob. Suet., *Aug.*, 56.

w mniejszej mierze skupiała się na prezentacji programu politycznego, bardziej zaś na ukazaniu sylwetki kandydata w jak najbardziej korzystnym świetle, przypominania zasług jego i jego rodziny dla *res publica* oraz wyświadczonych przez niego dobrodziejstw⁵.

Jednakże prezentacja zasług kandydata, odwoływanie się do jego umiejętności i poświęcenia w służbie republice nie zawsze gwarantowały powodzenie. Sympatie polityczne elektoratu schyłkowej republiki były chwiejne – Cynceron utyskiwał w mowie w obronie Gnejusza Plancjusza, że lud zwykł dokonywać wyboru nie kierując się zasługami i godnościami kandydata, ale zmiennymi emocjami⁶. Zdaniem Arpinaty tłum wyborców (*vulgus*) był nieprzewidywalny. Nie cechowały go mądry wybór i chłodny osąd, ale namiętności (*impetus*) i bezmyślność (*temeritas*). Jego decyzje nie były oparte o argumentację, analizę cech kandydata i przyszłych skutków dokonanego wyboru, brakowało im rozwagi i rozumu (*non ratio, non discrimen, non diligentia*)⁷. Dlatego na podjęty wybór skuteczniej oddziaływały pochlebstwa wypowiadane przez kandydatów niż ich walory i polityczne *curriculum vitae*. Przymilanie się kapryśnemu elektoratowi musiało zatem stać się, jeśli nie fundamentem walki wyborczej, to, obok prezentacji zalet kandydata, ważnym jej elementem. Jeśli kandydat chciał zasłużyć na najwyższe urzędy (*amplissimus honores*), musiał nauczyć się „nieco bardziej troskliwie” prosić o nie lud, jak poucza Marka Laterensisa Cynceron podczas procesu Gnejusza Plancjusza oskarżonego o nadużycia wyborcze⁸. Stąd też umiejętne zabieganie o względy wyborców, szukanie popularności i proszenie o głosy (określane mianem *ambitus*⁹, *suffragium*¹⁰

⁵ Tak np. Cynceron agitował za ubiegającym się o edylat Gnejuszem Plancjuszem, przypominając, że udzielił mu on schronienia w Macedonii podczas wygnania, zob. Cic., *Plan.*, 10.24.

⁶ *Ibidem*, 3.7.

⁷ *Ibidem*, 4.9–10.

⁸ *Ibidem*, 5.13. „[...] *sed amplissimos honores ut pro dignitate tua consequare, condiscas censeo mihi paulo diligentius supplicare*”.

⁹ Zob. Gell. 9.12.1. Pierwotnie termin ten oznaczał wolną przestrzeń naokoło rzymskiego domu o szerokości 2,5 stopy, zob. A. Berger, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia 1953, s.v. *ambitus* (2). W odniesieniu do rea-

albo *petitio magistratum*¹¹) mogło dać zwycięstwo w wyścigu do urzędu nie temu kandydatowi, który miał najwięcej zasług dla państwa czy najlepsze osobiste walory lub doświadczenie, ale temu, który umiał w sposób najbardziej efektywny pozyskać sympatię elektoratu. To zwiększało szanse *homines novi*, którzy w innym przypadku nie mogliby równać się z kandydatami z dostojnych rodów konsularnych, za którymi stało wspomnienie rozmaitych zasług państwowych ich przodków¹².

Metody właściwe działaniom kojarzonym współcześnie z autoprezentacją i marketingiem politycznym zaczęły odgrywać coraz bardziej znaczącą rolę w prowadzeniu kampanii wyborczej. Kandydaci musieli wypracować nowe techniki pozyskiwania przychylności elektoratu. Interesujące ich przedstawienie znajdujemy u Kwintusa Cyclerona, brata słynnego Marka, w krótkim, ale pouczającym dziełku *Commentariolum petitionis*¹³, w którym udziela on swojemu starającemu się o urząd konsula bratu cennych rad. Brzmiały one dość aktualnie: kampania wyborcza powinna opierać się na zbudowaniu poparcia nie tylko wśród elektoratu, ale przede wszystkim wśród politycznych elit Rzymu. Głównym celem dla zabiegów kandydata winni być nobile (szczególnie ci piastujący już uprzednio urząd konsula), którzy

liów wyborczych *ambitus* jako rzeczownik odczasownikowy (od *ambire*, czyli okrążyć, obchodzić, krążyć) wyrażał czynność polegającą na odwiedzaniu wyborców celem uzyskania poparcia (Hartmann, *Ambitus*, [w:] *Paulys Real-Encyclopädie der Classischen Altertumswissenschaft*, t. 1.2, Stuttgart 1894, kol. 1800; A. Lintott, *op. cit.*, s. 1).

¹⁰ Zob. Cic., *Plan.*, 7.15, który używa słowa *suffragium* w znaczeniu zabiegów o głos, zob. także Q. Cic., *Comm. Pet.*, 5.18 (*qui, etiam si suffragandi studia non navant, tamen adferunt petitori aliquid dignitatis*), 6.21 (*Sed quoniam tribus rebus homines maxime ad benevolentiam atque haec suffragandi studia ducuntur*). O *suffragium* w znaczeniu zabiegania o głosy zob. też G. E. M. De Ste. Croix, *Suffragium: From Vote to Patronage*, *The British Journal of Sociology*, 5.1 (1954), s. 34.

¹¹ Q. Cic., *Comm. Pet.*, 5.16.

¹² Por. wzmiankę Kwintusa Cyclerona o kampanii wyborczej Gajusza Celiusza, wybranego na konsula – *ibidem*, 3.11.

¹³ O kwestii dotyczącej autentyczności tekstu zob. J. Wikarjak, *Broszura przedwyborcza Kwintusa Cyclerona*, *Meander* 9 (1965), s. 330; G. Laser, *Quintus Tullius Cicero Commentariolum petitionis*, Darmstadt 2001, s. 5.

przyciągną głosy swojej klienteli. Należy ich pozyskać jeśli nie dla głosów, to choćby dla okazałości kampanii wyborczej (*pompa*), w której kandydatowi podczas agitacji powinien towarzyszyć orszak popierających go znamienitych obywateli wszelkich stanów¹⁴. Kwintus nie pozostawia jednak wątpliwości, że pozyskaniu poparcia elit musi towarzyszyć zdobycie przychylności wśród ludu. Kandydat musiał dotrzeć do obywateli mieszkających w Rzymie i w municypiach italskich wyposażonych w prawa wyborcze. Istotny był osobisty kontakt z elektoratem, oraz dbanie o dobrą opinię. Wyborcom powinno się okazywać uczynność, hojność, wielkoduszność, chęć niesienia pomocy i zainteresowanie¹⁵. Poza tymi radami Kwintus daje także inne, które mogą budzić wątpliwości na tle etycznym – doradza zdobywanie popularności wśród wyborców obietnicami, niekiedy nawet bez pokrycia, takimi, z których łatwo będzie się można potem wycofać¹⁶. Kwintus Ciceron okazuje doskonałe zrozumienie psychiki wyborcy twierdząc, że ludzie nie tylko pożądają obietnic, ale także chcą, aby wiele im obiecywano i to w taki sposób, który przynosi im zaszczyt, a więc wywołuje samozadowolenie¹⁷. Nie należy także wzdragać się przed piętnowaniem działań kontrkandydatów, oskarżając ich o przekupstwa wyborcze (*largitio*) i nieczne działania (*sceleritas*), jeśli tylko istniałyby ku temu podstawy¹⁸.

Takie techniki agitacji wyborczej nie wszystkim jednak wystarczały. Próby uzyskania urzędu podstępными zabiegami (*ob-reptio ad honorem*¹⁹), dosyć rzadko spotykane w okresie wcześniejszym, od połowy II w. p.n.e. stały się coraz częstsze, aby w I w. p.n.e. osiągnąć apogeum. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że wyborcze oszustwa stały się nieodłącznym elementem kampanii wyborczych okresu schyłkowej republiki w którym, zdaniem Henryka Kowalskiego, lata wolne od przy-

¹⁴ Q. Cic., *Comm. Pet.*, 5.18, 9.34.

¹⁵ *Ibidem*, 8.31, 13.50.

¹⁶ *Ibidem*, 12.48.

¹⁷ *Ibidem*, 11.44 (*Homines enim non modo promitti sibi, praesertim quod a candidato petant, sed etiam large atque honorifice promitti volunt*).

¹⁸ *Ibidem*, 13.52.

¹⁹ Takiego określenia używa Ciceron w mowie w obronie Plancjusza – Cic., *Plan.*, 7.17.

padków korupcji wyborczej należały do wyjątków²⁰. Miało to niszczyielski wpływ na jakość kultury politycznej. Korneliusz Nepos, przytacza opinię Tytusa Pomponiusza Attyka, iż powszechna korupcja wyborcza uniemożliwiała ludziom uczciwym angażowanie się w wybory oraz sprawne rządzenie państwem. Sam Attyk, człowiek, jak charakteryzuje go Nepos, uczciwy, z tego powodu unikał kandydowania²¹.

Słowo *ambitus*, oznaczające ubieganie się o głosy wyborców, zyskało w tym okresie wydźwięk pejoratywny, zaczęło być kojarzone przede wszystkim z działaniami korupcyjnymi (*crimen ambitus*). Dla żyjącego w II w n.e. antykwarysty Sekstusa Pompejusza Festusa termin ten oznaczał już nie tyle obchodzenie wyborców, co przestępstwo związane z chciwym pożądaniem urzędów²². We współczesnej literaturze przedmiotu jest on używany na określenie zakazanych metod ubiegania się o głosy wyborach. Jest to pojęcie pojemne i nie do końca jasne. Tammo Wallinga ma wątpliwości, czy *ambitus* jest synonimem korupcji wyborczej²³.

Powszechną formą korupcji wyborczej było rozdawnictwo pieniędzy (*largitio*) pomiędzy głosujących. Kupowanie głosów w wyborach ma dosyć kontrowersyjne podłoże społeczne i ekonomiczne. Nie można zapominać, że wspomaganie uboższych obywateli poprzez rozdawnictwa prywatne (także w drodze zapisów na rzecz ludu poczynionych testamentem) i publiczne było praktyką dość powszechną w antycznym Rzymie (jak i świecie śródziemnomorskim). Było wyrazem troski nobilew o klientelę, i służyło umacnianiu wizerunku elit. *Largitiones* pełniły istotną rolę w państwie pozbawionym jakiegokolwiek opieki socjalnej. Przenoszenie tych praktyk na pole gry wyborczej zaczęło budzić

²⁰ H. Kowalski, *Organizacja przekupstw wyborczych w Rzymie w okresie schyłku republiki*, *Antiquitas* 9 (1983), s. 107.

²¹ Nep., *Att.*, 6.2.

²² *Sed et eodem vocabulo crimen avaritiae vel affectati honoris appellatur*. Fest., s.v. *ambitus* L 97.

²³ T. Wallinga, *Ambitus in the Roman Republic*, *RIDA* 41 (1994), s. 411. Zob. także M. Sobczyk, *Przestępstwo korupcji wyborczej w republikańskim Rzymie*, *CPH* 46.2 (2014), s. 12 i n., oraz E. A. Bauerle, *Procuring an election: Ambitus in the Roman Republic, 432–49 B.C.*, Michigan 1990, s. 5, wg której utożsamianie *ambitus* jedynie z przekupstwem wyborczym nie jest w pełni miarodajne.

zaniepokojenie dopiero wówczas, kiedy *largitiones* się narzędziem *stricte* politycznym²⁴. Już antyczni historiografowie zwracali uwagę na korupcyjogeny charakter tzw. ustaw zbożowych, które wzbudziły u rzymskiego plebsu postawę roszczeniową. *Largitiones* demoralizowały niższe warstwy społeczne. Obywatele zaczęli traktować tak pozyskane środki, jako źródło stałego dochodu²⁵ i oczekiwali ich także w czasie wyborów. To stawia rozdawnictwo pieniędzy i innych dóbr w trakcie kampanii wyborczej w dwojakim świetle – z jednej strony nie można uciec od określania takiego zachowania mianem przekupstwa, z drugiej jednak mogło być to odczytywane, jako wyraźny sygnał, że ewentualna kadencja takiego kandydata będzie nacechowana troską o dobro ludu. Wszakże i Kwintus Cyceron, udzielając bratu rad odnośnie skutecznej kampanii wyborczej, wskazywał na potrzebę okazywania hojności i szczodrości (*benignitas*) zarówno osobom, które tworzyły polityczne zaplecze kandydata, jak i ogólnie wyborcom zgromadzonym w *tribus*. Mogła się ona przejawiać np. w urzędowaniu uczt dla obywateli albo finansowaniu z prywatnych pieniędzy kandydata pokazów walk gladiatorских i igrzysk²⁶. Niewątpliwie rozdawnictwo pieniędzy znacznie ułatwiało zwycięstwo tym kandydatom, którzy, jako *homines novi*, nie mieli szansy na wykorzystanie politycznych klientów i przyjaciół i z tej racji znajdowali się w gorszym położeniu, niż kandydaci pochodzący ze starej *nobilitas*.

Kandydaci kupujący głosy wykorzystywali istniejące kanały dystrybucji stworzone dla potrzeb rozdawnictwa publicznego (w każdej *tribus* była osoba odpowiedzialna za rozdział m.in.

²⁴ S. Mrozek, *Rozdawnictwa w epoce cesarstwa*, [w:] *Starożytny Rzym we współczesnych badaniach. Państwo – społeczeństwo – gospodarka*, red. J. Wolski, T. Kotula, A. Kunisz, Kraków 1994, s. 392.

²⁵ H. Kowalski, *Organizacja przekupstw...*, s. 108.

²⁶ Q. Cic., *Comm. Pet.*, 11.44. Juliusz Cezar jako edyl w roku 65 p.n.e. organizował wystawne widowiska, walcząc tym samym o popularność w przyszłych wyborach. Ponieważ organizowanie *ludi* należało do obowiązków edyla, można było w ten sposób zdobywać poklask wyborców, unikając pomówień o kupowanie ich przychylności. Zob. A. Yakobson, *Elections and Electioneering in Rome. A Study in the Political System of the Late Republic*, Stuttgart 1999, s. 34 i n.

zboża). Działalność tę ułatwiało także istnienie w Rzymie licznych stowarzyszeń. Zawiązywane były dla celów zawodowych i religijnych, mogły jednak spełniać w razie potrzeby także funkcje polityczne (wraz z zaostrzeniem się walki politycznej zaczęły także powstawać stowarzyszenia *stricte* polityczne). Zrzeszenia takie, zwane *collegia*, *sodalicia* lub *sodalitates* pełniły niekiedy ważną rolę w czasie wyborów. Ich członkowie (*sodales*) aktywnie angażowali się w kampanię wyborczą popieranego przez siebie kandydata. Kandydaci natomiast ze swej strony usilnie zabiegali o poparcie przywódców stowarzyszeń, aby zagwarantować sobie głosy członków²⁷. Takie działania przypominają współczesne wykorzystywanie tzw. „lokomotywu wyborczych”.

Logistyczne problemy związane z dystrybucją pieniędzy, którymi kandydat korumpował elektorat zostały, dzięki istnieniu kolegów, w znacznym stopniu zredukowane. Kandydat nie musiał kierować swojej „oferty” do indywidualnych wyborców, tylko złożyć obietnicę zapłaty (*pronuntiare*) osobie stojącej na czele *collegium*. Zazwyczaj w jego imieniu wysokość stawek negocjowali pełnomocnicy (*interpretes*). Zadanie zorganizowania przekazania pieniędzy wyborcom należało do kategorii pośredników określanych mianem *divisores* i *sequestres*²⁸ - dla których stanowiło to źródło pokaźnego zysku²⁹. Niekiedy negocjacjami i przekazaniem pieniędzy zajmowała się jedna i ta sama osoba³⁰. *Sequestres* często wywodzili się z kręgu ekwitów lub plebejuszy, z otoczenia kandydata (*amici*). *Divisores*, w przeciwieństwie do *sequestres* (którzy organizowali cały proces), zajmowali się bezpośrednim podziałem pieniędzy pomiędzy pojedynczych członków jednostki wyborczej (*tribus*). Byli oni z reguły członkami danej *tribus*, na co dzień zajmowali się rozdziałem publicznego zboża pomiędzy uprawnionych obywateli³¹.

²⁷ *Ibidem*, 5.19, 8.30.

²⁸ O wątpliwościach związanych ze stosowanym w takim przypadku depozytem sekwestrowym zob. H. Kowalski, *Organizacja przekupstw...*, s. 110 i n.

²⁹ Jeden z *divisores* działający w wyborach z 70 r. p.n.e. na zlecenie Werresa zgodził się podjąć się rozdawnictwa za pokaźną kwotę 500 tys. sestercji (*ibidem*, s. 114).

³⁰ H. Kowalski, *Organizacja przekupstw...*, s. 111.

³¹ *Ibidem*, s. 113.

W drugiej połowie I w. p.n.e. przekupstwa wyborcze przyjęły bardziej zorganizowane formy. Zaczęły powstawać korupcyjne *sodalitates*, których jedynym zadaniem było pośrednictwo w rozdawaniu pieniędzy wyborcom. Celem sprawniejszego ich rozdziału w obrębie *tribus* organizowano się w *sodalicia*. Tworzono listy osób, które zobowiązywały się głosować na kandydata (*conscriptio*), i dzielono wyborców na dziesiątki (*decuriae*), celem łatwiejszej dystrybucji łapówek³².

Kandydaci obdarowywali wyborców także zbożem, organizowali igrzyska³³, rozdawali podarki, w tym bilety na widowiska teatralne³⁴. Do innego typu nieprawidłowości wyborczych, nie noszących jednakże znamion przekupstwa, należy zaliczyć zatrudnianie *sectatores* (towarzyszy orszaku wyborczego) celem wywołania złudnego wrażenia o znaczeniu i powadze kandydata³⁵. Na wynik wyborów można było wpływać także poprzez zawieranie porozumienia między kandydatami (*coitio*). Mogli oni przekazywać sobie głosy poszczególnych *tribus*, aby zwiększyć swoje szanse na zwycięstwo. Działanie takie nie nosiło znamion przestępstwa, było jednak uznawane za postępowanie nieetyczne, i oskarżenia o *coitio* pojawiają się w procesach o przekupstwa wyborcze³⁶. Odrębną, pomijaną tu kwestią, są fałszerstwa tabliczek do głosowania i wreszcie szeroki problem stosowania w wyborach przemocy (*vis*).

Zasady prowadzenia kampanii wyborczej regulowano w drodze *leges* już od IV wieku p.n.e. W roku 358 p.n.e. uchwalono *lex Poetelia de ambitu*, której ostrze wymierzono w *homines novi*. Zakazano im agitowania na forum podczas dni targowych (jak

³² *Ibidem*, s. 116.

³³ Zakaz urządzania igrzysk w trakcie kampanii wyborczej przez kandydata został wprowadzony z pewnością ustawą *lex Tullia de ambitu* (63 r. p.n.e.). Wyjątkowo kandydat mógł zorganizować igrzyska mające charakter uroczystości pogrzebowych, jeśli był do tego zobowiązany testamentem.

³⁴ H. Kowalski, *Organizacja przekupstw...*, s. 107.

³⁵ Liczbę *sectatores* regulowała *lex Fabia de numero sectatorum*, jej treść i wprowadzone nią sankcje nie są jednak znane, zob. T. Wallinga, *op. cit.*, s. 427.

³⁶ Ten zarzut podniósł Marek Juwencjusz Laterensis w oskarżeniu Plancjusza, *Cic., Plan.*, 22.54. Zob. też E. A. Bauerle, *op. cit.*, s. 10.

wspomniano wcześniej, *nobilitas* w tym okresie często ograniczała się do pozyskiwania przychylności innych nobilów, a przez to głosów ich klientów³⁷. W roku 181 p.n.e. konsulowie *ex auctoritate senatus* wystąpili z propozycją ustawy *de ambitu* (*lex Cornelia Baebia*), nic jednak nie wiadomo o jej treści³⁸. Ustawy te, podobnie jak *lex Cornelia Fulvia de ambitu* (159 r. p.n.e.), nie miały związku z rzadko spotykaną jeszcze w tym czasie korupcją wyborczą, ale regulowały tryb kampanii³⁹. W drugiej połowie II w. p.n.e. działało już sądownictwo *de ambitu* (*quaestio perpetua*), jednak informacje na temat ustawy, która by je powoływała, nie zachowały się⁴⁰.

Nasilenie działalności ustawodawczej w sprawach *crimen ambitus* przypada na I wiek p.n.e. i ma ścisły związek z coraz częstszymi przypadkami korupcji wyborczej. W 81 r. p.n.e. *lex Cornelia* wprowadzała za przekupstwo wyborcze sankcję w postaci pozbawienia *ius honorum* (prawa do sprawowania urzędów) na okres 10 lat⁴¹. Sankcję tę ponawiała *lex Aurelia de ambitu* z 70 r. p.n.e. Trzy lata później trybun plebejski Korneliusz zgłosił projekt ustawy, na mocy której prawdopodobnie karze mieliby podlegać także *divisores*, nie doszło jednak do jej uchwalenia. Zamiast tego uchwalona w tym samym roku (67 p.n.e.) *lex Calpurnia* zaostrzyła odpowiedzialność za *ambitus*, wprowadza-

³⁷ J. Linderski, *Buying the Vote: Electoral Corruption in the Late Republic*, [w:] *Roman Questions. Selected Papers*, Stuttgart 1995, s. 110; P. Nadig, *Ardet ambitus. Untersuchungen zum Phänomen der Wahlbestechungen in der römischen Republik*, Frankfurt am Main 1997, s. 22, M Sobczyk, *op. cit.*, s. 14.

³⁸ Liv. 40.19; A. M. Riggsby, *Crime and Community in Ciceronian Rome*, Austin 1999, s. 22.

³⁹ Jak zauważa T. Wallinga, brak wzmianek o licznych przekupstwach wyborczych w tym okresie. *Lex Cornelia Baebia*, jeśli za prawdziwe uznać twierdzenie Polibiusza, przewidywała za przekupstwo wyborcze karę śmierci, T. Wallinga, *op. cit.*, s. 418, 420; E. A. Bauerle, *op. cit.*, s. 41. O kilku przypadkach korupcji wyborczej na przełomie III i II w. p.n.e. zob. A. Lintott, *op. cit.*, s. 4 i n.

⁴⁰ A. M. Riggsby, *op. cit.*, s. 22. Prawdopodobnie *quaestio de ambitu* powołano w 122 r. p.n.e. (T. Wallinga, *op. cit.*, s. 423).

⁴¹ H. Kowalski, *Przekupstwa wyborcze w Rzymie w okresie cesarstwa*, [w:] *Crimina et mores. Prawo karne i obyczaje w starożytnym Rzymie*, red. M. Kuryłowicz, Lublin 2001, s. 59; A. M. Riggsby, *op. cit.*, s. 22.

jąc dożywotnie pozbawienie *ius honorum*, karę pieniężną oraz usunięcie skazanego z listy senatorów⁴².

Dalsze obostrzenia przyniosła *lex Tullia de ambitu* (wnioskodawcą był Cynceron) z 63 r. p.n.e., uchwalona pod presją zagrożeń, jakie niosła ze sobą wywrotowa działalność Katyliny. Skazanemu za przekupstwo wyborcze groziła kara wygnania na lat dziesięć. Wprowadzono także kary dla *divisores*⁴³. Ustawą tą zakazano organizowania przez kandydatów igrzysk w roku, w którym ubiegali się o urząd, chyba, że zostali do tego zobowiązani testamentem, w oparciu o nią zakazywano także kandydatom urządzania publicznych uczt, rozdawania biletów na igrzyska oraz płacenia *sectatores* za dołączanie do orszaku wyborczego⁴⁴.

W 61 r. p.n.e. trybun ludowy Aufidiusz Lurkon zaproponował ustawę (*rogatio*), która przewidywała karanie za *largitio*, co jednak ciekawe, zgodnie z treścią propozycji samo złożenie obietnicy zapłaty (*pronuntiatio*) nie wyczerpywałoby znamion *crimen ambitus*. Kandydaci mogliby zatem obiecywać pieniądze wyborcom, a potem powierzać je pośrednikom, a *sequestres* i *divisores* zajmowałiby się dalszym ich podziałem wyborców, minimalizując ryzyko jakie ponosił kandydat. Ostatecznie do jej uchwalenia nie doszło⁴⁵.

⁴² H. Kowalski, *Organizacja przekupstw...*, s. 115; T. Wallinga, *op. cit.*, s. 426; J. Linderski, *op. cit.*, s. 112. *Rogatio Cornelia* przewidywała surowe kary za nadużycia wyborcze (nie wiadomo nic o naturze sankcji). Jej ostrze było wymierzone w optymatów, stąd też to ugrupowanie polityczne silnie przeciwstawiało się uchwaleniu wniosku. *Lex Calpurnia* uchwalona została na wniosek konsula Kalpurniusza Pizona i jego kolegi, Marka Acyliusza Glabryona, z inicjatywy senatu, najprawdopodobniej w celu zablokowania wprowadzenia surowszych sankcji przewidzianych w *regatio Cornelia*, zob. E. A. Bauerle, *op. cit.*, s. 56.

⁴³ Prawdopodobnie ustawa Tuliusza zaostrzyła istniejące już sankcje grożące *divisores* wprowadzone ustawą Kalpurniusza w 67 r. p.n.e. Zob. H. Kowalski, *Organizacja przekupstw...*, s. 115; idem, *Przekupstwa wyborcze...*, s. 59; T. Wallinga, *op. cit.*, s. 426.

⁴⁴ T. Wallinga, *op. cit.*, s. 428, zob. także M. Sobczyk, *op. cit.*, s. 16 odnośnie do wykorzystania w *lex Tullia* zasad wprowadzonych przez *senatus consultum* z 63 r. p.n.e. w sprawie dozwolonych form agitacji wyborczej.

⁴⁵ H. Kowalski, *Organizacja przekupstw...*, s. 109; T. Wallinga, *op. cit.*, s. 429.

Lex Licinia de sodaliciis, ustawa uchwalona w 55 roku p.n.e. na wniosek konsula Marka Licyniusza Krassusa, poświęcona została korupcyjnej działalności stowarzyszeń wyborczych. Zakazano dzielenia wyborców z *tribus* na dziesiątki celem łatwiejszego rozdawnictwa pieniędzy (*decuriatio tribulum*), składania przyrzeczeń wręczenia pieniędzy (*pronuntiare*), zatrudniania *sequestres* i rozdawania pieniędzy pomiędzy członków *tribus* (*vendere, dividere*). Karą za działalność w *sodalitates* było dożywotnie wygnanie oraz kara finansowa⁴⁶.

Kolejne zaostrzenie karania przyniosła *lex Pompeia de ambitu* uchwalona w 52 r. p.n.e. Karę dziesięcioletniego wygnania, zagrożającą na mocy *lex Tullia* skazanym kandydatom zastąpiono karą dożywotniego wygnania oraz konfiskatą majątku. Na jej podstawie orzekano z mocą wsteczną, niektóre z takich wyroków uchylił potem Juliusz Cezar⁴⁷. Ustawa ta przewidywała także możliwość zaniechania ukarania skazanego w procesie *de ambitu*, gdyby ten doprowadził do skazania innej osoby za przekupstwo wyborcze (oskarżyciele, na których nie ciążył wyrok skazujący za *ambitus*, mogli liczyć na nagrodę)⁴⁸.

Zakres obowiązywania ustawodawstwa *de ambitu* rozciągnięto także na rzymskie *municipia* i *coloniae*, także te położone poza Italią. W mieście Urso (Hiszpania), w którym powstała rzymska kolonia *Genetiva Iulia*, wprowadzono regulacje wzorowane na *lex Tullia de ambitu*, zakazujące kandydatom (już zarejestrowanym i tym, którzy nosili się z zamiarem kandydowania), urzędowania uczt w trakcie kampanii wyborczej oraz rok przed elekcją (z wyjątkiem niewielkich przyjęć dla najwyżej dziewięciu osób) oraz obdarowywania wyborców. Statut tej kolonii, *Lex Coloniae Genetivae Iuliae (Ursonensis)* z 44 r. p.n.e., przewidywał w tym zakre-

⁴⁶ Cic., *Plan.*, 18.45. T. Wallinga, *op. cit.*, s. 430. Ustawa była rozwinięciem *sentusconsultum* w sprawie *sodalitates* ogłoszonego rok wcześniej (A. M. Ward, *Marcus Crassus and the Late Roman Republic*, Columbia – London, 1977, s. 270).

⁴⁷ Caes., *Civ.*, 3.1.12; Suet., *Iul.*, 41.

⁴⁸ H. Kowalski, *Ustawodawstwo Pompejusza w zakresie ochrony porządku publicznego w 52 roku p.n.e.*, [w:] *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie rzymskim*, red. K. Amielańczyk, A. Dębiński, D. Słapek, Lublin 2010, s. 145; T. Wallinga, *op. cit.*, s. 431.

sie karę 5000 sestercji na rzecz mieszkańców kolonii. Postanowienia te dotyczyły też osób, które nie zamierzały walczyć o urząd, ale dokonywałyby powyższych działań w imieniu kandydata lub na jego rzecz⁴⁹.

Rewizji prawa dotyczącego korupcji wyborczej dokonał Oktawian August⁵⁰. W roku 18 p.n.e. uchwalono *lex Iulia de ambitu*, która stała się podstawą dla rozstrzygnięć także w okresie wczesnego pryncypatu (choć treść *crimen ambitus* uległa zmianie z uwagi na nowe podłoże polityczne). Ustawa przewidywała karę pieniężną, pozbawienie *ius honorum* na okres pięciu lat, oraz karę wygnania. W 8 r. p.n.e. dodano jeszcze obowiązek złożenia przez kandydatów w depozycie kwoty pieniężnej, która miała być zabezpieczeniem uczciwej kampanii i ulegała przypadkowi w razie udowodnienia kandydatowi *crimen ambitus*⁵¹.

Mimo powszechności korupcji wyborczej, angażującej szerokie rzesze rzymskich obywateli, prawnokarna odpowiedzialność za nią dotyczyła relatywnie wąskiego kręgu osób⁵². Można do niego zaliczyć samych kandydatów, dalej *divisores* i *sequestres*, oraz osoby organizujące *sodalicia* i *sodalitates*. Obywatele, którzy przyjmowali pieniądze, sprzedając tym samym swoje głosy, nie byli pociągani do żadnej odpowiedzialności. Procesy *de ambitu* stanowiły swoiste przedłużenie kampanii wyborczej. Były one często wszczynane przez przegranych konkurentów politycznych, którzy traktowali je jako kontynuację rywalizacji, dążąc do zniweczenia zwycięstwa kontrkandydata. Wniesienie oskarżenia o oszustwo wyborcze często było podyktowane chęcią odegrania się za przegraną⁵³. Jednakże oskarżenie, jakie po przegranych

⁴⁹ *Lex. Gen.*, cap. 132. Zob. B. Sitek, *Lex Coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis i Lex Irnitana. Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie, komentarz*, Poznań 2008, s. 82 i n. Zob. też H. Kowalski, *Przekupstwa wyborcze...*, s. 70.

⁵⁰ Suet., *Aug.*, 43.

⁵¹ H. Kowalski, *Przekupstwa wyborcze...*, s. 64.

⁵² A. M. Riggsby, *op. cit.*, s. 21.

⁵³ Takie podłoże mógł mieć proces Sulli i Autroniusza w 66 r. p.n.e. Osobistą zemstą mógł być proces Marka Kalidiusza w 51 r. – jego oskarżyciele, bracia Galliuszowie, rewanzowali się w ten sposób za skuteczne oskarżenie przez Kalidiusza ich ojca Kwintusa Galliusza w 66 lub 64 r. p.n.e., zob. A. Zandberg,

staraniach o edylat wytoczył w 54 r. p.n.e. Gnejuszowi Plancjuszowi jego kontrkandydat, Marek Juwencjusz Laterensis, członek cieszącego się poważaniem rodu plebejskiego, wskazuje, że wszczęcie procesu *de ambitu* nie zawsze musiało być cyniczną próbą wpłynięcia na ostateczny wynik wyborów. Przeciwnie, mogło wynikać z urażonej dumy i braku zrozumienia reguł gry wyborczej opartej o marketing polityczny, w której zwyciężał ten, kto lepiej się zaprezentował, a nie ten, kto miał wybitne zasługi lub predyspozycje. W swej mowie w obronie Gnejusza Plancjusza Cyceron stara się ułagodzić oskarżyciela, dając mu krótki wykład reguł walki wyborczej, której wyniki oparte są o decyzje niestabilnego elektoratu, wskazując na przywary wyborcy, który nie zawsze dawał zwycięskie głosy temu, który dla republiki się zasłużył, ale temu, kto bardziej się ludowi przypochlebił⁵⁴. Jak sugeruje Tacyt, niektórzy członkowie senatorskich rodów czuli się z pewnością poniżeni koniecznością stosowania się do takich reguł wyborczej gry⁵⁵, stąd gniewne reakcje na wynik głosowania. Widać tu zderzenie z rzeczywistością mentalności osób kultywujących przestarzałe metody walki politycznej wykształcone w czasach, w których do zwycięstwa wystarczyło poparcie odpowiedniej liczby *cilentes* własnych i swoich przyjaciół⁵⁶, metody całkowicie niewystarczające w I w. p.n.e., kiedy elektorat powiększył się o tysiące nowych obywateli, Italików, z których wielu nie było ściśle powiązanych z rzymską *nobilitas* więzami klienteli.

Specyfika życia społecznego w Rzymie opierająca się na stosunku patron – klient oraz wspomniana powyżej praktyka rozdawnictwa publicznego i prywatnego sprawiały, że granica pomiędzy tym, co było zakazane przez *leges de ambitu* a tym, co stanowiło nieodłączny element relacji społecznych, nie była aż nadto wyraźna. Oskarżeni kandydaci niekiedy bronili się w trakcie procesu, że ich hojność (*benignitas*, do której okazywania

Leges de ambitu. Rzymskie ustawodawstwo wyborcze u schyłku republiki (II), Meander 3–4 (2001), s. 278, 292.

⁵⁴ Cic., *Plan.*, 4.10, 5.12–13.

⁵⁵ Tac. *Ann.*, 1.15.

⁵⁶ T. Wallinga, *op. cit.*, s. 412.

namawia także Kwintus Cynceron) pomyłono z przekupstwem, co niekoniecznie można uznać jedynie za sprytną linię obrony⁵⁷. W społeczeństwie, w którym pozycja patrona zależała od jego materialnej zasobności, ukazywanie jej poprzez rozdawnictwa było skuteczną metodą, aby pokazać swoje predyspozycje do przewodzenia ludowi. To, co dla jednego kandydata mogło być bezwzględny wykorzystaniem każdej okazji prowadzącej do zwycięstwa, dla innego mogło być sposobem do zaprezentowania swojej osoby jako hojnego patrona *populus*, szczodrego i opiekuńczego, pamiętającego zarówno o przyjaciołach, jak i o prostym ludzie. Stąd trudność w jednoznacznej ocenie oskarżonych o *crimen ambitus*. Zarówno to, jak i polityczny charakter procesów sprawiły, że na kilkadziesiąt znanych oskarżeń w I w. p.n.e. zaledwie kilka skończyło się wyrokami skazującymi⁵⁸. To pokazuje, że *leges de ambitu* były wysoce nieskuteczne.

Ustawodawstwo *de ambitu* przestało spełniać swoje funkcje wraz ze zmianą ustroju politycznego w Rzymie. Po upadku znaczenia komicjów cesarskie polecenie kandydatów (*commendationes*) oraz układanie przez panującego listy kandydatów (*nominations*) zastąpiły zbiorowy głos rzymskich obywateli⁵⁹. Jeszcze Kaligula próbował ożywić działalność wyborczą i ustawodawczą ludu rzymskiego⁶⁰, ale słabła ona coraz bardziej i z czasem zanikła. W okresie schyłkowego pryncypatu jurysta Modestyn nie miał żadnych wątpliwości, że *lex Iulia de ambitu* jest prawem martwym, przynajmniej na najwyższym szczeblu zarządzania państwem, skutkiem całkowitego uzależnienia wyboru

⁵⁷ A. M. Riggsby, *op. cit.*, s. 21.

⁵⁸ H. Kowalski, *Przekupstwa wyborcze...*, s. 59. Zestawienie oskarżonych, uiniewnionych lub skazanych podają: D. R. Shackleton Bailey, *The Prosecution of Roman Magistrates-Elect*, Phoenix, 24.2 (1970), s. 163 i n., A. Zandberg, *op. cit.*, s. 277 i n.

⁵⁹ *Commendatio* i *nominatio* stosował już Juliusz Cezar (*Caesar dictator illi tribui. commendo uobis illum et illum, ut uestro suffragio suam dignitatem teneant*), Suet. *Iul.*, 41; H. Kowalski, *Przekupstwa wyborcze...*, s. 61. Działalność wyborczą zgromadzeń ludowych zaczął ograniczać Oktawian August, przekazując częściowo ich kompetencje senatowi (Tac. *Ann.*, 1.15).

⁶⁰ Suet. *Cal.* 16.

urzędników państwowych od cesarza⁶¹. Jednakże moc swoją ustawodawstwo *de ambitu* zachowywało w municypiach, w których nadal zbierały się i głosowały lokalne zgromadzenia. Postanowienia zawarte w *lex Colonia Genetiva Iulia* musiały pozostać w mocy, podobnie jak zakaz organizowania *sodalicia* pod karą grzywny w wysokości 10 000 sestercji widoczny w *lex Irnitana*⁶². Modestyn przywołuje uchwałę senatu rzymskiego, zgodnie z treścią której osoba, która objęłaby urząd municypalnego magistrata *contra hanc legem* (sprzecznie z *lex Iulia de ambitu*), zagrożona była grzywną 100 aureusów i infamią⁶³.

Korupcja wyborcza nie znikła zatem wraz z upadkiem zgromadzeń ludowych w samym Rzymie, ale zmieniła postać. Krąg osób, które były adresatami korupcyjnych działań kandydatów ubiegających się o państwowe urzędy został zawężony do senatorów (do czasu pozbawienia ich jakiegokolwiek wpływu na wynik wyboru urzędników), oraz do samego cesarza⁶⁴ i osób mających do niego dostęp – najczęściej wysokich urzędników, członków rodziny, przyjaciół lub klientów⁶⁵. Zapowiadało to wykształcenie się późnoantycznego *suffragium ambitione, venale suffragium*, które w swej postaci bardziej niż do korupcji wyborczej było podobne do współczesnego przestępstwa płatnej protekcji⁶⁶.

⁶¹ D. 48.14.1 pr.

⁶² Lex Irnitana, cap. 74; zob. B. Sitek, *op. cit.*, s. 167.

⁶³ D. 48.14.1.1.

⁶⁴ Zgodnie z przekazem Swetoniusza Wespazjan nie stronił o przyjmowania łapówek od zainteresowanych uzyskaniem państwowych godności, zob. Suet., *Vesp.*, 23.

⁶⁵ Tacyt podaje za przykład postać Eliusza Sejana, który w ten sposób starał się o poparcie senatorów dla swoich klientów (Tac., *Ann.*, 4.2).

⁶⁶ Zob. A. Świętoń, *Próby ograniczenia korupcji urzędniczej w późnym cesarstwie rzymskim na przykładzie suffragium. Przegląd konstytucji zachowanych w Codex Theodosianus*, [w:] *Interes prywatny a interes publiczny w prawie rzymskim*, red. B. Sitek, C. Lázaro Guillamón, K. Naumowicz, K. Zaworska, Olsztyn 2012, s. 184. i n.

Wolne i uczciwe wybory a przestępstwa i nieprawidłowości wyborcze – od teorii do praktyki

Wolne i uczciwe wybory

Instytucja wyborów jest kluczową dla demokracji. Wybory są narzędziem demokracji, dzięki któremu obywatele mają wpływ na decyzje polityczne¹. Wybory i reprezentacja implikuje, że władza pochodzi od ludu (narodu)². Pojęcie reprezentacji ma dalsze następstwa dotyczące wyborów. Wybory muszą być „wolne” i „uczciwe”, to znaczy demokratyczne. W każdym współczesnym demokratycznym społeczeństwie wybory są podstawowym narzędziem (środkiem), dzięki któremu sprawują kontrolę nad rządzącymi³.

Teorie demokracji w różny sposób podkreślają ważność wyborów w systemie politycznym. Wszystkie jednak są zgodne co do tego, iż otwarte (tzn. powszechne – *open*), rywalizacyjne wybory władzy na poziomie ogólnokrajowym stanowią zasadniczą i wyróżniającą cechę państw, które można uznać za demokratyczne⁴.

¹ G.B. Powell Jr., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006, s. 8.

² A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*², Olsztyn 1999, s. 12.

³ M. Gallagher, P. Mitchell, *Introduction to Electoral Systems*, [w:] *The Politics of Electoral Systems*, red. M. Gallagher, P. Mitchell, Oxford – New York 2005, s. 3.

⁴ D. Denver, *Campaigns and Elections*, [w:] *Encyclopedia of Government and Politics*, t. 1, red. M. Hawkesworth, M. Kogan, London 1992, s. 413.

W demokracjach wybory odbywają się według ustalonych standardów. Joseph Schumpeter krytykując „klasyczne teorie demokracji” pisał o innej teorii demokracji: „(...) metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”⁵. Dla J. Schumpetera fakt przeprowadzenia cyklicznych i rywalizacyjnych wyborów oddziela ustroje demokratyczne od niedemokratycznych.

Również Samuel Huntington definiując demokracje koncentruje się na aspektach wyborczych. Określa on „systemy polityczne XX wieku jako demokracje w takim stopniu, w jakim ich najsilniejsi decydenci życia zbiorowego wybierani są w równych, uczciwych i okresowych wyborach, w trakcie których kandydaci swobodnie konkurują o głosy i w których ma prawo uczestniczyć cała dorosła ludność”⁶.

Robert Dahl wymienia siedem instytucji („proceduralne minimum” współczesnej demokracji politycznej <„poliarchii>”)⁷, których łączne istnienie pozwala na określanie danego państwa jako demokracji. Wśród nich wyróżnia trzy związane z wyborami: wolne i uczciwe wybory (przedstawiciele są wybierani i usuwani na mocy stosunkowo częstych, wolnych i uczciwych wyborów, przeprowadzanych w zasadzie bez stosowania przymusu), powszechne czynne prawo wyborcze (praktycznie wszyscy dorośli mają prawo głosu w tych wyborach) i powszechne bierne prawo wyborcze (praktycznie większość z nich ma również prawo kandydowania)⁸.

⁵ J. Schumpeter, *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, Warszawa 1995, s. 336–337.

⁶ S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 17.

⁷ R. Dahl poliarchię uznał za reżim polityczny najbardziej zbliżony do ideału demokracji. Dla autora „poliarchia” jest zatem systemem, w którym przywódcy polityczni ponoszą odpowiedzialność przed większością obywateli za pomocą regularnych i uczciwych wyborów.

⁸ R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 310–311.

Robert Dahl wyodrębnił pięć kryteriów, które winien spełniać system uznawany za w pełni demokratyczny, a jednym z nich jest równe prawo wyborcze⁹.

Formuła wolnych i uczciwych (demokratycznych) wyborów przedstawiana jest jako model, pewien ideał czy też założenie doskonałe. Robert Dahl wymienia siedem kryteriów takich wyborów¹⁰. Pierwsze trzy odnoszą się do okresu głosowania, a pozostałe do okresu przed głosowaniem:

1. Wszyscy wyborcy głosują.
2. Wszystkie głosy mają taką samą wagę.
3. Lista partyjna lub kandydat z największą liczbą głosów wygrywa.
4. Wszyscy wyborcy mogą zaznaczać swoich preferowanych kandydatów spośród figurujących na liście.
5. Wszyscy wyborcy mają takie same informacje (taką samą możliwość dostępu do informacji) o dokonywanych wyborach kandydatów.
6. Zwycięscy kandydaci uzyskują mandaty.
7. Wszystkie inne decyzje są podległe tym, którzy zostali wybrani w wyborach.

We współczesnej praktyce wyborczej brak jest przykładów, że wszystkie te kryteria były w pełni spełniane. Nawet wybory w USA, jednej z najstarszych nowożytnych demokracji, nie do końca spełniają kryteria R. Dahla¹¹.

Według Davida Butlera, Roya C. Macridisa i innych podstawowy element demokracji jakim są wybory musi spełniać następujące wymogi, aby zostały uznane za „demokratyczne” („po-

⁹ „W decyzyjnym stadium podejmowania postanowień każdy obywatel winien mieć zapewnioną jednakową możliwość wyrażania swej preferencji, która traktowana być musi jako równie ważka co preferencje innych obywateli. Przy ustalaniu wyniku wzięte być muszą pod uwagę wszystkie wyrażone preferencje i tylko one”, zob. R. Dahl, *Demokracja...*, s. 157.

¹⁰ R. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago 1956, s. 67–71.

¹¹ Zob. A. Działusko-Rościszewska, *System wyborczy Stanów Zjednoczonych po 1965 r.*, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych, Instytut Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2013, ss. 413, promotor prof. dr hab. Marek Bankowicz (rozprawa doktorska, niepublikowana).

wszechne”) wybory (*democratic <general> election*)¹²: cała dorosła część ludności ma prawo głosowania na nominowanych kandydatów; wybory odbywają się regularnie, przy określonej kadencyjności; żadna pokaźna grupa dorosłych mieszkańców nie jest pozbawiona prawa zakładania partii politycznej lub nominowania kandydatów; wszystkie stanowiska (mandaty) w najbardziej ważnych ciałach ustawodawczych mogą być obsadzone w drodze rywalizacji lub zwykle są obsadzone w ten sposób; kampania wyborcza jest przeprowadzana zgodnie z akceptowanymi zasadami uczciwości, tak więc przemoc, zastraszanie czy prawo nie uniemożliwiają kandydatom głoszenia swoich poglądów czy przedstawiania swoich kwalifikacji; wyborcy mają możliwość usłyszeć poglądy kandydatów oraz możliwość dyskusowania nad nimi; głosowanie powinno odbywać się bez przeszkód, zgodnie z zasadą tajności; głosy są liczone w sposób uczciwy, tak samo tworzony jest protokół wyników głosowania i wyników wyborów; kandydaci, którzy uzyskali wymaganą prawem liczbę głosów są uznani za wybranych i obejmują stanowiska (mandaty) do czasu przeprowadzenia nowych wyborów.

Ponadto demokratyczne wybory powinny wprowadzać ograniczenia dotyczące nierównego dostępu do mediów poszczególnych kandydatów jak również wprowadzać ograniczenia dotyczące ich wydatków na kampanię wyborczą.

Poza tym, według Williama J. M. Mackenziego należy wprowadzić dodatkowe kryteria odnoszące się do środowiska politycznego i związane z jego infrastrukturą. Lista jego warunków jest następująca:

1. Niezależna władza sądownicza interpretuje prawo wyborcze.
2. Uczciwa, kompetentna i bezpartyjna administracja przeprowadza wybory.

¹² D. Butler, *Electoral Systems*, [w:] *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, red. D. Butler, H. R. Penniman, A. Ranney, Washington 1981, *passim*; D. Butler, H. R. Penniman, A. Ranney, *Introduction. Democratic and Nondemocratic Elections*, [w:] *Democracy at the Polls...*, s. 2–3; R. C. Macridis, *Modern Political Regimes. Patterns and Institutions*, Boston 1986, s. 78.

3. Rozwinięty system partii politycznych jest na tyle zorganizowany, aby przedstawić swój program i liderów wyborcom jako alternatywę pomiędzy ofertami wyborczymi.
4. Akceptacja przez całe środowisko polityczne ustalonych reguł gry wyborczej, które strukturyzują i ograniczają walkę o władzę¹³.

Stein Rokkan w latach 60. XX wieku analizę rozwoju demokracji elektoralnej (*electoral democracy*) widział poprzez pięć następujących po sobie faz¹⁴. Ostatnia, współczesna ukierunkowana była na maksymalizację powszechności i równości praw obywatelskich poprzez przyznanie praw wyborczych kobietom i młodszym wiekowo grupom obywateli (do 21, a nawet 18 lat); skrócenie okresu domicylu (tzw. okres kwarantanny) oraz dalsze wyrównywanie stosunku liczby wyborców do liczby wybieranych kandydatów (norma przedstawicielska) na poziomie ogólnokrajowym i federalnym.

Podsumowując, demokracja widziana przez pryzmat wyborów charakteryzuje się następującymi standardami:

- wybrani przedstawiciele sprawują konstytucyjną kontrolę nad politycznymi decyzjami rządu (system parlamentarno-gabinetowy);
- przedstawiciele ci są wybierani i usuwani na mocy wolnych i uczciwych wyborów, przeprowadzanych bez stosowania przymusu;
- wszyscy dorośli obywatele mają prawo głosu w tych wyborach;
- większość z nich może kandydować w wyborach;
- obywatele faktycznie korzystają z wolności słowa, zwłaszcza w zakresie polityki, krytyki rządzących, sposobu sprawowania rządów, systemu gospodarczego i społecznego oraz panującej ideologii;
- obywatele mają nieskrępowany dostęp do wszelkich źródeł informacji, które nie mogą podlegać monopolowi rządu bądź jakiegokolwiek partykularnej grupie;

¹³ W.J.M. Mackenzie, *Free Elections*, London 1958, s. 4.

¹⁴ S. Rokkan i in., *Citizens, Elections, Parties. Approach to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo 1970, s. 148–149.

- obywatele posiadają faktyczne uprawnienia do tworzenia niezależnych organizacji i stowarzyszeń, między innymi partii politycznych i grup interesów, usiłujących za pośrednictwem wyborów oraz innych pokojowych środków wpływać na politykę rządu¹⁵.

Trzeba też podkreślić, że wypełnianie standardów wolnych i uczciwych wyborów musi być rozpatrywane kontekstowo, zwłaszcza ważny jest kontekst polityczny i kulturowy (m.in. kultura polityczna, tradycja i zwyczaj). Niektórzy nawet negują możliwość odwoływania się od uniwersalnego wzorca wolnych i uczciwych wyborów¹⁶.

* * *

Przy charakterystyce istoty współczesnych demokracji, bazując na pracach Johna Locke'a i Johna Stuarta Milla zakłada się, że faktyczny system demokratyczny powinien charakteryzować się przede wszystkim możliwością wyboru władzy przez wolne i uczciwe wybory. Wolne i uczciwe wybory uważa się za główny wyznacznik demokracji czy też traktuje się je jako główny element demokratycznego porządku w państwie prawa.

* * *

W kwestii posługiwania się określonymi terminami dotyczącymi istoty formuły demokratycznych wyborów panuje dość duża dowolność. Na Zachodzie najbardziej rozpowszechnionym terminem są „wolne i uczciwe wybory” (*free and fair election*).

Katalog szczegółowych zasad dotyczący wolnych i uczciwych wyborów jest długi, a ich liczne kryteria zostały ujęte w Deklaracji Rady Unii Międzyparlamentarnej z 1994 roku¹⁷.

Dla Jorgena Elkita i Pallego Svenssona wolne i uczciwe wybory charakteryzują się zapewnieniem bezstronności procedur wybor-

¹⁵ A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, s. 12.

¹⁶ R.S. Katz, *Democratic Principles and Judging „Free and Fair”*, [w:] *Revisiting Free and Fair Elections*, red. M. D. Boda, Geneva 2004, s. 37.

¹⁷ *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*, Unanimously adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 154th Session (Paris, 26 March 1994), <http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>, dostęp 20.06.2015.

czych wraz z zagwarantowaniem takich samych warunków uczestnictwa w nich dla wszystkich politycznych konkurentów¹⁸.

Według Davida Beethama i Kevina Boyle'a kryterium wolnych i uczciwych wyborów obejmuje, po pierwsze – system wyborczy, to jest prawa rozstrzygające, jakie urzędy są wybieralne, kto może się o nie ubiegać, kiedy wybory mają być przeprowadzane, kto może głosować, jak mają być określone okręgi wyborcze, jak mają być gromadzone głosy dla wyselekcjonowanych zwycięzców i tak dalej. Po drugie, chodzi o proces wyborczy, to jest jak indywidualne wybory odbywają się w praktyce: od wstępnej rejestracji wyborów, poprzez kampanię, do liczenia oddanych głosów, zapewnienia, by prawo było ściśle i bezstronnie stosowane oraz by nie było żadnych nieprawidłowości, służących zakwestionowaniu rezultatu wyborów¹⁹.

Richard Rose, koncentrując się na wolnym wyborze przez obywateli swoich przedstawicieli do władz, tak definiuje wolne i uczciwe wybory: wolne są wtedy, kiedy wiele partii może rywalizować o głosy elektoratu, a wyborca ma możliwość wolnego wyboru (zagłosować na partię, wstrzymać się od głosowania, oddać nieważny głos), zaś uczciwe wybory są wtedy, kiedy urzędnicy stoją na straży prawa, to znaczy, że chronią prawa każdego wyborcy i rywalizujących w wyborach partii oraz liczenie głosów jest dokładne (*accurate*)²⁰. Według niego demokratycznym ideałem są wybory, w których wszyscy dorośli obywatele mają prawo do głosowania, wiele partii rywalizuje w wyborach i wybory są przeprowadzane uczciwie.

Elementy procedury wolnych i uczciwych wyborów według Guy S. Goodwin-Gilla są następujące:

1. Prawo wyborcze i system wyborczy.
2. Delimitacja okręgów wyborczych.
3. Management wyborczy.

¹⁸ J. Elklit, P. Svensson, *What Makes Elections Free and Fair*, Journal of Democracy 8 (1997), s. 37.

¹⁹ D. Beetham, K. Boyle, *Demokracja. Pytania i odpowiedzi*, Toruń 1994, s. 31–32.

²⁰ R. Rose, *Evaluating Election Turnout*, [w:] Voter Turnout from 1945 to 1997. A Global Report on Political Participation², (Revised and updated), IDEA, Stockholm 1997, s. 35.

4. Prawo do głosu.
5. Rejestracja wyborców.
6. Edukacja obywatelska i informacja o procedurze głosowania.
7. Kandydaci, partie i ugrupowania polityczne (w tym finansowanie kampanii wyborczej).
8. Kampania wyborcza, w tym ochrona i respektowanie elementarnych praw obywatelskich, spotkania wyborcze, dostęp do mediów, konferencje telewizyjne.
9. Głosowanie, monitorowanie i wyniki głosowania.
10. Protesty wyborcze i postanowienia końcowe (*dispute resolution*)²¹.

Inne podejście, w ramach demokracji liberalnej, zajmują się interpretacją dwóch członów wyborów – „wolne” i „uczciwe”.

Dla Ignacio Ramoneta wolne wybory stanowią pierwsze z pięciu kryteriów jakie demokracja wymaga do spełnienia²².

Termin wolne wybory odnosi się do umiejętności (zdolności prawnej) obywateli do stowarzyszania (organizowania) się w partie polityczne i szerzenia (propagowania) swoich poglądów politycznych bez ingerencji organów państwowych, innych partii politycznych czy jednostek. Oznacza to, że każdy wyborca powinien mieć możliwość swobodnego wyrażenia swoich preferencji politycznych²³.

Minimalne wymagania wolnych wyborów (*free*) dotyczą wolności zrzeszania się i możliwości tworzenia partii ogniskujących swoją działalność w różnych sferach polityki (o różnej proweniencji politycznej). Przy czym wolność ta w pewnych okolicznościach może być ograniczana w związku z odmową partii respek-

²¹ G.S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections. International Law and Practice*, Geneva 1994, s. 113–158.

²² Poza tym są nimi: istnienie wolnej i zorganizowanej opozycji politycznej, rzeczywiste prawo do politycznego pluralizmu oraz niezależna władza sądownicza i wolne media, zob. I. Ramonet, *Demokracje szyte na miarę*, *Le Monde diplomatique*, 2 (2006), 2 kwiecień, <http://www.monde-diplomatique.pl/>.

²³ N. Steyler, J. Murphy, P. de Vos, M. Rwelamira, *Free and Fair Elections*, Cape Town 1994, s. XXI.

towania podstawowych zasad demokracji liberalnej lub dążących do jej zniszczenia²⁴.

Poza tym wolne wybory odnoszą się do zdolności prawnej (możliwości) wyborców do korzystania z prawa do przemyślanego (rozwązanego) i niezależnego wyboru partii lub kandydata, w sposób wolny od nieprawego nacisku (zastraszania). Teoretycy systemów wyborczych twierdzą, że ustalanie listy wybieranych kandydatów nie powinno znajdować się w rękach bossów partyjnych, ale powinni mieć na to wpływ wyborcy poprzez zorganizowane prawyборы lub możliwość selekcji kandydatów w obrębie list partyjnych.

Głosy mogą być oddawane w sposób wolny tylko tam, gdzie wolność dokonywania wyboru kandydatów jest możliwa.

W czasie kampanii wyborczej wyborca nie może być poddany pozaprawnej presji ze strony partii politycznych. Ustawodawstwo ma nie dopuszczać do przejawów handlowania elektoratem poprzez kupowanie głosów.

Ogólnie uczciwym wyborom stawia się wymagania, aby każda partia polityczna startująca w wyborach miała te same możliwości zdobycia poparcia elektoratu²⁵.

W literaturze przedmiotu przywoływane są także inne określenia. Termin „demokratyczne wybory” (*democratic election*) stosuje między innymi William V. Moore. Z kolei Martin Harrop i William L. Miller posługują się terminem „demokratyczne wybory” (*democratic election*) oraz „wolne i demokratyczne wybory” (*free and democratic election*)²⁶. Giovanni Sartori używa terminu „demokracja wyborcza”, która zawiera się w pojęciu „demokracji przedstawicielskiej”. Natomiast Robert Dahl pisze o „wolnych, uczciwych i kadencyjnych wyborach”.

* * *

W Polsce natomiast termin „wolne i uczciwe wybory” nie upowszechnił się. Stosowany jest on głównie w mediach, a rzad-

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ M. Harrop, W. L. Miller, *Elections and Voters. A Comparative Introduction*, London 1987, s. 5–7.

ko w publikacjach naukowych, ale w odniesieniu do wyborów za granicą, a w szczególności do państw, które dopiero budują podstawy demokracji.

Najczęściej formułę wolnych i uczciwych (demokratycznych) wyborów charakteryzuje się poprzez przymiotniki wyborcze, zwane inaczej zasadami wyborczymi. Do niedawna na gruncie polskim demokratyczne wybory często postrzegano jako wybory „pięcioprzymiotnikowe” (tzn. powszechne, równe, tajne, bezpośrednie, proporcjonalne)²⁷.

Można przyjąć tezę, iż w Polsce termin „wolne i uczciwe wybory” jak dotychczas nie przyjął się. Jak wspomniano wcześniej w publikacjach naukowych jest on rzadko używany, na przykład terminem tym posłużył się Andrzej Zoll w kontekście realizacji państwa prawnego w Polsce po 1989 roku²⁸. Natomiast często spotyka się sformułowania o w pełni „wolnych i demokratycznych wyborach”²⁹. Z kolei, prawie w ogóle w literaturze polskiej nie interpretuje się określenia „uczciwe wybory”.

Z terminem „formuła wolnych wyborów”, szczególnie w Polsce funkcjonują dość zbieżne określenia: „zasada wolnych wyborów” czy „zasada wolności” co widoczne jest w opracowaniach w ujęciu prawnym³⁰. Wiąże się je z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

²⁷ Na początku Polski Ludowej hasło przywrócenia pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego było instrumentem demokratycznej legitymizacji nowego reżimu politycznego, zob. S. Gebethner, *Rozszerzenie materii ustaw wyborczych w XX wieku (Tezy referatu)*, Referat wygłoszony na XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Olsztyn, 25–27.04.2002.

²⁸ „Od początku istnienia III Rzeczypospolitej mamy wolne i uczciwe wybory”, zob. A. Zoll, *Czy Polska jest państwem prawnym?* <http://www.brpo.gov.pl/index.php?poz=250&id=6>, dostęp 13.04.2014.

²⁹ Zob. np. W. Skrzydło, *Przemiany polityczno-ustrojowe w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 119.

³⁰ Zob. m.in.: J. Buczkowski, *Istota i gwarancje „wolnych wyborów”*, Przemysł 1998, *passim*; idem, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 39; A. Gołuch, *Zasada wolnych wyborów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Prz. Sejm. 2.79 (2007), s. 240; M. P. Gapski, *Treść zasady wolnych wyborów*, [w:] *Amicus hominis et defen-*

Według polskich konstytucjonalistów podstawowymi zasadami prawa czy systemu wyborczego są: powszechność, równość, bezpośredniość i tajność. Ponadto uwzględnia się właśnie zasadę wolnych wyborów.

Jednakże posługiwanie się zasadą wolnych wyborów przy akcentowaniu innych zasad demokratycznych wyborów może stworzyć niespójność logiczną tego terminu, zwłaszcza, że jest ona różnie interpretowana.

Zasada wolnych wyborów stanowi w istocie wówczas rozwinięcie zasady tajności głosowania. Oznacza ona, iż każdy wyborca może korzystać z przysługującego mu prawa wyborczego w sposób wolny od jakiegokolwiek przymusu fizycznego lub psychicznego czy też innych czynników zewnętrznych. Zasadę wolności rozumie się też przez pryzmat pluralizmu politycznego, demokratycznych procedur wyłaniania kandydatów w wyborach, wolności słowa i zgromadzeń, na przykład „możliwość swobodnego wyboru określonej opcji i programu politycznego, jak też osób mających ten program realizować”³¹.

Określenie „wolne wybory” czy „zasady wolnych wyborów” używa się też dla zaznaczenia jakościowej różnicy między procesem wyłaniania przedstawicieli w państwach demokratycznych a w państwach totalitarnych i autorytarnych. W Polsce w 1989 roku termin ten interpretowano jako możliwość swobodnego wyboru określonej opcji politycznej³². Zasada ta czasami wpisywana jest do konstytucji, zarówno państw demokratycznych jak i niedemokratycznych (np. konstytucje Włoch z 1947 roku i RFN z 1949 roku oraz konstytucje NRD z 1968 roku i Kuby z 1976 roku).

Dla Grzegorza Kryszenia wolność wyborów obejmuje: wolność kandydowania, wolność rywalizacji politycznej oraz wolność wyrażania preferencji politycznych³³.

sor iustitiae. Przyjaciół człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza, red. D. Dudek, M.P. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010, s. 175; G. Kryszień, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, *passim*.

³¹ Z. Jarosz, *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r.*, PiP 10 (1991), s. 4.

³² J. Buczkowski, *Podstawowe zasady...*, s. 28.

³³ G. Kryszień, *op. cit.*, s. 151–254.

Normatywny sens zasady wolności wyborów może być interpretowany w kontradycji do przymusu wyborczego³⁴.

Termin „wolne i uczciwe wybory” częściej pojawia się w opracowaniach politologicznych czy prawnopolitologicznych. Andrzej Antoszewski i Ryszard Herbut w kontekście systemów demokratycznych piszą nie tylko o cyklicznych, rywalizacyjnych, ale także o wolnych i uczciwych wyborach. Twierdzą, że podstawowym warunkiem stawianym wyborom rywalizacyjnym jest to, by były one wolne i uczciwe³⁶. To znaczy powinny one stwarzać opozycji szansę wykorzystania tych samych procedur i instytucji – przed głosowaniem, w jego trakcie oraz po głosowaniu. O wolnych i uczciwych wyborach pisze Arkadiusz Żukowski³⁷, a ostatnio także Waldemar Wojtasik³⁸.

* * *

Konkludując, termin „wolne i uczciwe wybory” powinien być traktowany jako tożsamy z pojęciem demokratycznych wyborów.

* * *

Z zasady suwerenności narodu wynika wymóg politycznej równości każdego członka społeczeństwa, który powinien mieć taką samą możliwość uczestnictwa w ogólnonarodowym procesie decyzyjnym. Tak więc zasada ta obejmuje nie tylko koncepcję (pojęcie) „one man one vote”, ale wiele innych. Przy czym te jed-

³⁴ A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 20.

³⁶ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 208.

³⁷ A. Żukowski, *Formuła wolnych wyborów a ordynacje wyborcze do polskiego parlamentu w latach 1989–2001*, [w:] *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej 1989–2002. Wybrane problemy*, red. T. Godlewski, A. Koseski, K. A. Wojtaszczyk, Bydgoszcz – Pułtusk 2003, s. 19–32; idem, *Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, *Studia Wyborcze* 1 (2006), s. 53–70; idem, *Wybory czerwcowe 1989 roku w Polsce a formuła wolnych i uczciwych wyborów*, [w:] *Polska – 25 lat po wyborach czerwcowych. Konsekwencje dla sytuacji wewnętrznej i pozycji międzynarodowej*, red. T. Astramowicz-Leyk, W. Tomaszewski, Olsztyn 2014, s. 51–74.

³⁸ W. Wojtasik, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*. Katowice 2012, *passim*.

nakowe możliwości nie oznaczają w rzeczywistości jednakowego uczestnictwa, ale jednakową możliwość do uczestniczenia w tym procesie³⁹.

Współczesne standardy demokratycznych wyborów są bardzo młode⁴⁰. Dla przykładu, tajność, mimo że została po raz pierwszy zastosowana już w 1789 roku we Francji w wyborach do Stanów Generalnych, została dopiero upowszechniona na początku XX wieku (na Węgrzech dopiero w latach 30. tegoż stulecia). J.S. Mill wierzył, iż głosowanie powinno być jawne, tak by wyborcy byli odpowiedzialni przed swymi współobywatelami za sposób, w jaki oddają swoje głosy, i w ten sposób być skłonieni do kierowania się raczej szerszym interesem publicznym niż wąskim interesem prywatnym.

Różne były powody upowszechniania zasad wyborczych. Na przykład, tajność w wyborach miała być środkiem chroniącym ekonomicznie zależnych od sankcji ze strony ich chlebobawców (m.in. postulaty czartystów).

Z drugiej strony, współczesne standardy demokratycznych wyborów mimo że zaczęły być upowszechniane w drugiej połowie XIX stulecia, a zwłaszcza w XX wieku, ich dość kompleksowe założenia były formułowane znacznie wcześniej. W 1838 roku czartyści w „Karcie Praw Ludu” zgłosili propozycje reformy prawa wyborczego, które obejmowały:

1. Przyznanie praw wyborczych wszystkim dorosłym mężczyznom.
2. Głosowanie tajne za pomocą kart do głosowania.
3. Tworzenie okręgów wyborczych w przybliżeniu takiej samej wielkości.
4. Jednoroczną kadencyjność parlamentu.

³⁹ A. Ranney, *Governing. An Introduction to Political Science*, Engelwood Cliffs 1992, s. 102.

⁴⁰ Na temat genezy najważniejszych zasad wyborczych zob. m.in. w literaturze polskiej: J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego...*, *passim*; idem, *Powszechność wyborów w praktyce III RP*, Rzeszów 1996, *passim*; A. Jarecka, *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000, *passim*; K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, *passim*.

5. Zniesienie cenzusu własności dla kandydatów do parlamentu.
6. Wynagrodzenie dla członków parlamentu.
7. Wybrani przedstawiciele są opłacani przez państwo.
8. Wszystkie głosowania w wyborach ogólnokrajowych odbywają się tego samego dnia.
9. Zniesienie głosowania pluralnego (wielokrotnego).
10. Zniesienie zakazu głosowania przez nędzarzy⁴¹.

Spośród 10 postulatów jedynie czwarty nie stał się współcześnie standardem demokratycznych wyborów, chociaż i ten postulat doczekał się częściowej realizacji poprzez skrócenie kadencji angielskiego parlamentu z 7 do 5 lat.

Współcześnie w literaturze przedmiotu podkreśla się wagę trzech zasad: powszechności, równości (zwłaszcza formalnej) i tajności.

Według Steina Rokkana, aby zakwalifikować dane wybory do demokratycznych muszą one być nie tylko powszechne i równe, ale również tajne⁴².

W literaturze przedmiotu akcentuje się podejście historyczne podkreślające ważność tych trzech zasad wyborczych. Od czasów starożytnych, poprzez średniowiecze, do czasów nowożytnych (przede wszystkim II połowa wieku XIX i wiek XX) ukazuje się walkę o ich implementację. Przede wszystkim akcentuje i wypukla się zasadę powszechności tak, aby obejmowała coraz szersze segmenty społeczeństwa oraz dążenie do wprowadzania tajności głosowania. Pierwsze postulaty dotyczyły rozszerzenia czynnego prawa wyborczego, co było ogólnie związane z rozwojem koncepcji indywidualizmu oraz poglądu, że głosowanie jest prawem a nie przywilejem⁴⁴. Koncentrowanie się na powszechności prawa wyborczego wynikało z logicznego rozwinięcia zasady suwerenności (zwierzchnictwa) narodu.

⁴¹ J.F.S. Ross, *Elections and Electors. Studies in Democratic Representation*, London 1955, s. 190–191.

⁴² S. Rokkan, *op. cit.*, s. 152.

⁴⁴ D. Butler, *Elections*, [w:] *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, red. V. Bogdanor, Oxford – Cambridge 1993, s. 189.

Najpierw artykułowano, a następnie wcielano w życie imperatyw „one man one vote”, a później jego rozszerzoną wersję „one man, one vote, one value”. W ten sposób realizowana miała być nie tylko zasada równości formalnej, ale i równości materialnej⁴⁵.

Współcześnie istotną uwagę zwraca się także na wypełnianie zasady bezpośredniości (choć np. w Stanach Zjednoczonych wybory prezydenckie są formalnie w dalszym ciągu pośrednie).

Proporcjonalność, jako zasada demokratycznych wyborów, była głośno artykułowana na przełomie XIX i XX wieku. Stanowiła ona przeciwstawienie się zasadzie większości jako niesprawiedliwej i pozbawiającej mniejszości swoich reprezentantów w parlamencie. Jej pozytywy zostały ponownie zauważone sto lat później, zwłaszcza w krajach anglosaskich stosujących w wyborach formuły większościowe. Dla przykładu, w USA, od lat 90. XX wieku prowadzona jest ogólnonarodowa kampania na rzecz wprowadzania zasady proporcjonalności, na razie na szczeblu wyborów lokalnych. Panuje tam też przekonanie, że wybory, które odbywają się według formuły większościowej są niesprawiedliwe, niedemokratyczne⁴⁶.

W poznaniu politologicznym obowiązywanie trzech pierwszych „przymiotników” wyborczych wcale jeszcze nie gwarantuje, że wybory można określić jako wolne, czyli demokratyczne. Stanowią one jedynie minimalny standard elekcji. Daleko istotniejsze są gwarancje realizacji samych zasad wyborczych i ich szeroko rozumianego otoczenia⁴⁷. Trudno mówić o demokratycznych wyborach, kiedy obywatel ma możliwość głosowania tylko na jednego kandydata lub jedną listę kandydatów (np. w Polsce w wyborach w 1935 roku lista Zgromadzenia Okręgowego, a w okresie powojennym lista Frontu Narodowego, późniejszego Frontu Jedności Narodu). Podobnie wygląda sprawa

⁴⁵ Równość rozumiana jest także w kontekście podstawowego pojęcia współczesnej (liberalnej) demokracji. W wymiarze wyborczym przejawia się to w przyznaniu każdemu dorosłemu obywatelowi praw wyborczych oraz daniu obywatelom, najwyższej kontroli nad procesami rządzenia.

⁴⁶ R. Richie, S. Hill, *The Case for Proportional Representation*, The Centre for Voting and Democracy, 1999, <http://www.fairvote.org.html>, dostęp 25.05.2012.

⁴⁷ A. Żukowski, *Formuła wolnych wyborów...*, s. 20.

przy możliwości autentycznego wyboru, ale jedynie w obrębie kandydatów z partii rządzącej. Do spełnienia formuły wolnych i demokratycznych wyborów potrzeba co najmniej jeszcze kilku warunków: globalności, konkurencyjności, okresowości i ostateczności⁴⁸.

Najistotniejszym jest realizacja warunku globalności i konkurencyjności wyborów, które są ze sobą ściśle powiązane. Globalność, będąca rozszerzeniem formuły powszechności i równości, oznacza, że do udziału w wyborach dopuszczeni są na równych prawach wszyscy obywatele oraz grupy obywateli (formalne i nieformalne).

Konkurencyjność wyborów rozumiana jest przynajmniej dwojako. Po pierwsze, chodzi o zapewnienie wyborcom rzeczywistego wyboru. Oznacza to kierowanie się zasadą wysuwania na obsadzenie jednego mandatu przynajmniej dwóch kandydatów. Po drugie, konkurencyjność wyborów polega nie tylko na przyznaniu kandydatom i ugrupowaniom politycznym wolności słowa, zgromadzeń i swobodnego poruszania się. Powinni oni mieć nade wszystko jednakowe warunki prawne w upowszechnianiu swoich poglądów i programów wyborczych, zwłaszcza w środkach masowego przekazu. Współcześnie ważnym aspektem konkurencyjności wyborów są równe szanse dostępu do mediów oraz finansowania kampanii wyborczej.

Z zasadą konkurencyjności utożsamia się termin „wybory rywalizacyjne”, traktowane jako synonim tej zasady. Często, jako wybory rywalizacyjne, rozumie się te, w których liczba partii czy kandydatów biorących w nich udział nie może być ograniczana i nie można uprzywilejowywać żadnych z nich.

Zasada konkurencyjności traktowana jest jako jedna z najważniejszych, które konstytuują demokratyczny charakter wyborów.

Samuel Huntington i William V. Moore posługując się pojęciem „konkurencyjnych wyborów” (*competitive election*) stwierdzają, że „demokracja istnieje tam gdzie zasada – w systemie politycznym

⁴⁸ Por. A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, s. 40–50; idem, *System wyborczy...*, s. 19–20.

przywódcy są wybierani w konkurencyjnych wyborach, w których większość ludności ma w nich możliwość udziału”⁴⁹.

Ponieważ demokratyczny system polityczny wymaga partii politycznych, konkurencyjne wybory mogą się odbyć jedynie, jeżeli funkcjonuje rywalizacyjny system partyjny. Jean Blondel twierdzi nawet, że partie stanowią jeden z najważniejszych wynalazków naszej epoki i zadaje pytanie „jeżeli nie istniałyby partie jak wyglądałyby wybory? Jak byśmy wybierali polityków? Jednym słowem, jak byśmy w ogóle mogli zorganizować politykę?”⁵⁰. Tak więc, partie polityczne odgrywają centralną rolę w funkcjonowaniu liberalnej demokracji, między innymi mobilizują one obywateli do uczestnictwa w polityce, w tym do udziału w wyborach.

Wybory powinny być okresowe to znaczy, że muszą odbywać się regularnie, zgodnie z istniejącymi regulacjami prawnymi. Przedłużenie kadencji może nastąpić jedynie w przypadku zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych, dotyczących zagrożenia państwa (np. agresja, wojna domowa).

Nie mniej ważne jest przestrzeganie warunku ostateczności wyborów. Po ogłoszeniu wyników wyborów i stwierdzeniu przez sąd o ich praworządnym przebiegu wszystkie podmioty polityczne uczestniczące w wyborach muszą zaakceptować wolę wyborców⁵¹. Przede wszystkim dotyczy to przegranych, a szczególnie tych, którzy byli u władzy, a w wyniku wyborów muszą ją oddać.

W systemach przechodzących tranzycję z systemów totalitarnych i autorytarnych do demokratycznych zwraca się uwagę na kwestię zniesienia represyjnego ustawodawstwa. Poza tym, podkreśla się rolę armii i policji, a także międzynarodowych sił pokojowych oraz organizacji międzynarodowych w egzekwowaniu

⁴⁹ H.R. Winter, T.J. Bellows, *Conflict and Compromise. An Introduction to Politics*, New York 1992, s. 145.

⁵⁰ J. Blondel, *An Introduction to Comparative Government*, London 1969, s. 1.

⁵¹ Nawet w ugruntowanych demokracjach może dojść do sytuacji kwestionowania przez przegranych wyników wyborów. Przykładem może być postawa Silvio Berlusconi po stwierdzeniu przez Sąd Najwyższy ważności wyborów parlamentarnych we Włoszech w 2006 roku.

i gwarantowaniu praw politycznych, a w szczególności wyborczych.

Stein Rokkan demokratyzację wyborów nie widział tylko poprzez upowszechnianie zasady powszechności i równości, ale poprzez podwyższanie standardów procedur administracyjnych we wszystkich fazach procesu wyborczego.

* * *

Standardy demokratycznych wyborów ujęte są w normy prawne (podstawowe w konstytucji, a szczegółowe w ordynacji wyborczej i w innych aktach prawnych). Nadzór nad przestrzeganiem tych standardów spoczywa na niezależnych od władz organach wyborczych i sądowniczych. W demokracjach skonsolidowanych (ugruntowanych) – prawo wyborcze i praktyka wyborcza nie są dyskutowane, chociaż nawet prawu wyborczemu można wysunąć pewne zarzuty dotyczące niezgodności z zasadami demokratycznych wyborów. Dla przykładu, w Wielkiej Brytanii nie w pełni realizowano zasadę okresowości wyborów poprzez przedterminowe ich rozpisywanie „a inicjatorem przeprowadzenia wcześniejszych wyborów była partia polityczna będąca u steru władzy. Premier na mocy proklamacji królewskiej rozwiązywał parlament i rozpisywał nowe wybory. Wybierał on najbardziej prawdopodobny moment na ich wygranie. W konsekwencji takich działań kadencyjność Izby Gmin przewidziana na 5 lat, od 1945 roku wynosiła średnio 3 lata i 5 miesięcy, a żaden parlament nie działał przez pełną kadencję”⁵². Dopiero ustawa z 2011 roku ukróciła te praktyki (*Fixed-term Parliaments Act 2011*).

Z kolei w USA, w zdecydowanej większości stanów, praw wyborczych pozbawieni są więźniowie skazani za ciężkie przestępstwa (w wielu przypadkach także po odbyciu kary), co godzi w zasadę powszechności. W 2010 roku dotyczyło to 5,85 mln

⁵² A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, s. 48–49.

obywateli amerykańskich⁵³. Według International Centre for Prison Studies w państwie tym jest 2 217 000 więźniów⁵⁴.

W państwach wprowadzających demokrację lub tzw. demokracjach nieugruntowanych monitorowaniem demokratycznych standardów wyborczych zajmują się rządowe i pozarządowe organizacje międzynarodowe (zgodnie z zasadami wolnych i uczciwych wyborów), między innymi: Organizacja Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Organizacja Państw Amerykańskich, Unia Afrykańska, Unia Międzyparlamentarna (*Inter-Parliamentary Union*), Stowarzyszenie Europejskich Parlamentarzystów z Afryką (*Association of European Parliamentarians with Africa*), Stowarzyszenie Parlamentarne Wspólnoty Narodów (*Commonwealth Parliamentary Association*) oraz takie organizacje jak: Międzynarodowa Fundacja Systemów Wyborczych (*International Foundation of Electoral Systems*), Międzynarodowy Instytut na rzecz Demokracji i Pomocy Wyborczej (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*), Demokratyczny Narodowy Instytut ds. Międzynarodowych (*National Democratic Institute for International Affairs*), Obserwacja Demokracji (*Democracy Watch*), Globalna Sieć na rzecz Praw i Rozwoju (*Global Network for Rights and Development*), Międzynarodowa Demokracja (*Democracy International*), Międzynarodowy Instytut na rzecz Pokoju, Sprawiedliwości i Praw Człowieka (*International Institute for Peace, Justice and Human Rights*), Instytut Cartera (*The Carter Center*), Instytut Wyborczy na rzecz Zrównoważonej Demokracji w Afryce (*The Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa*). Część organizacji pozarządowych monitorujących formułę wolnych i uczciwych wyborów jest finansowana przez rządy, na przykład Democracy International wspierana jest przez rząd USA. W monitoring wyborczy włączają się również parlamenty państw demokratycznych.

⁵³ *Felony Disenfranchisement Laws in the United States*, http://sentencingproject.org/doc/publications/fd_Felony%20Disenfranchisement%20Laws%20in%20the%20US.pdf.

⁵⁴ http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=22, dostęp 29.06.2015.

Rzadziej misje obserwacji wyborów dotyczą państw uznanych za w pełni demokratyczne (ich skład z reguły jest mniej liczebny). Współcześnie przyjęła się praktyka, iż w państwach, które przechodzą od systemów autorytarnych i totalitarnych do systemów demokratycznych o spełnieniu przez wybory standardów demokratycznych (uznaniu ich za wolne i uczciwe) decydują zagraniczni obserwatorzy i to oni decydują czy uznać je za prawomocne.

Na początku lat 90. XX wieku formuła demokratycznych wyborów kwestionowana była między innymi w Albanii, Dżibuti, Etiopii, na Filipinach, w Meksyku i Kenii oraz w Kamerunie (połowa uprawnionych do głosowania nie została wpisana do rejestru wyborców). Katalog ten dla początków XXI wieku jest równie długi.

Mimo że obserwatorzy w założeniu tworzą grupę kompetentnych i bezstronnych osób podlegają naciskom politycznym. Istnieją przykłady na to, iż pod wpływem presji swoich rządów czy organizacji międzynarodowych wybory, które nie były wolne i uczciwe takimi ogłaszali (np. wybory w Bośni i Hercegowinie, a zwłaszcza w Afganistanie czy Iraku). W państwach tych pomimo licznych fałszerstw wyborczych ogólna ich ocena przez zachodnich obserwatorów była pozytywna, a konkluzja najczęściej ogniskowała się wokół stwierdzenia, że przeprowadzone wybory były „ważnym krokiem ku demokracji”.

Zachód często stoi przed dylematem czy wspierać stabilizację polityczną w danym państwie, czy też koncentrować się na przestrzeganiu tam zasad wolnych i uczciwych wyborów. Dla przykładu, wybrany w demokratycznych wyborach na prezydenta Egiptu w 2012 roku Muhammad Mursi został w wyniku wojskowego zamachu stanu obalony, co nie spotkało się z krytyką Zachodu. Natomiast wybory prezydenckie w Egipcie w 2014 roku, które wygrał popierany przez Zachód gen. Abd al-Fattah as-Sisi nie mogą być w żadnym wypadku uznane za demokratyczne. Nawet obserwatorzy z Unii Europejskiej stwierdzali, że wybory te nie były uczciwe. Tym niemniej, w oficjalnym raporcie końcowym Misji Obserwacyjnej Wyborów UE w ogóle był brak odnie-

sienia czy wybory były wolne i uczciwe⁵⁵. Po tych wyborach Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego wyraziła chęć bliższej współpracy w nowymi władzami w Egipcie w duchu konstruktywnego partnerstwa wraz ze wzmacnianiem stosunków dwustronnych, a nawet złożyła gratulacje nowo wybranemu prezydentowi⁵⁶.

Z reguły sojusznicy Zachodu, a zwłaszcza USA, mogą liczyć na pewną „pobłażliwość” jeżeli chodzi o niewypełnianie standardów demokratycznych wyborów. Z reguły też w światowych mediach brak jest informacji o przeprowadzonych tam niewolnych i nieuczciwych wyborach albo też takie informacje nie trafiają na ich strony tytułowe. Natomiast przysłowiowym „chłopcem do bicia” w tym względzie jest Rosja i Białoruś. Choć w byłych azjatyckich republikach ZSRR, obecnie państwach Azji Centralnej, standardy przestrzegania wolnych i uczciwych wyborów są niższe, to media o nich rzadko wspominają.

Poza tym, tam gdzie interesy czy oczekiwania Zachodu, a zwłaszcza USA, dotyczące wygranej danej opcji politycznej czy kandydata nie spełniły się, wówczas starano się wybory te ukazać i uznać jako niedemokratyczne, chociaż takimi nie były. Ignacio Ramonet podaje przykłady takich wyborów: w Wenezueli w 1998 roku (wybór na prezydenta Hugo Cháveza; w Iranie w 2005 roku (wybór na prezydenta Mahmuda Ahmadineżada); w Autonomii Palestyńskiej w 2006 roku (zwycięstwo w wyborach parlamentarnych Hamasu), na Haiti w 2006 roku (wybór na prezydenta René Prévala)⁵⁷.

* * *

Współcześnie państwa klasyfikuje się jako demokratyczne lub niedemokratyczne przede wszystkim uwzględniając kryterium wyborów. Najczęściej chodzi o akceptację kryterium rywaliza-

⁵⁵ *Arab Republic of Egypt – Final Report. Presidential Election, 26/27 May 2014*, European Union Election Observation Mission, http://eeas.europa.eu/eueom/missions/2014/egypt/pdf/eueom-egypt2014-final-report_en.pdf.

⁵⁶ *Council Declaration*, 5 June 2014, European Parliament Committee on Foreign Affairs.

⁵⁷ I. Ramonet, *op. cit.*

cyjnych wyborów. W ten sposób badacze dokonują podziału demokracji na demokracje liberalne (pełne) i demokracje elektoralne (formalne), i oczywiście na państwa niedemokratyczne.

Samuel Huntington przy klasyfikacji i analizie systemów politycznych uznawanych za demokratyczne i niedemokratyczne szczególną uwagę poświęca kwestiom wyborczym: w jakim stopniu odmawia się części społeczeństwa praw wyborczych, nie dopuszcza się opozycji do wyborów, w jakim opozycja jest ograniczana i prześladowana, w jakim stopniu manipuluje się głosami bądź je fałszuje. Zwraca się przy tym uwagę na stopień konkurencji uczestników wyborów⁵⁸.

Wybory są warunkiem koniecznym do traktowania danego państwa za demokratyczne, chociaż niewystarczającym.

Dla przykładu, organizacja Freedom House z Nowego Jorku wprowadziła dwie 7-stopniowe skale mierzące poziom przestrzegania praw politycznych oraz innych wolności obywatelskich w poszczególnych państwach świata⁵⁹. W oparciu o tę skalę podzielono państwa świata na trzy kategorie: w pełni wolny, częściowo wolny i niewolny (1,0–2,5 – kraj w pełni wolny; 3,0–5,0 – kraj częściowo wolny; 5,5–7,0 – kraj niewolny). Do pierwszej kategorii zalicza się tylko te państwa, w których przeprowadza się regularne, wolne w uczestnictwie i konkurencyjne wybory (władze ustawodawcze i inne władze państwowe wyłaniane są poprzez uczciwe i wolne wybory).

W drugiej połowie lat 80. XX wieku do pierwszej kategorii zaliczano na przykład w Afryce jedynie Botswanę, a w Azji: Indie, Izrael i Japonię⁶⁰. Arend Lijphart w połowie lat 90. widział takich państw 36⁶¹, które uznał za tzw. demokracje ugruntowane (*established democracies*), w przeciwieństwie do tzw. nowych demokracji (*new democracies*). Współcześnie liczbę państw uznanych

⁵⁸ S. Huntington, *op. cit.*, s. 17–18.

⁵⁹ D. Leonard, R. Natkiel, *World Atlas of Elections. Voting Patterns in 39 Democracies*, London 1987, s. 1.

⁶⁰ W tym okresie uważano, że na ponad 160 państw jedynie około 30 spełniało wymogi demokratycznych wyborów.

⁶¹ A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven – London 1999, *passim*.

za demokratyczne szacuje się na 101⁶². Według Matta Goldera już w latach 90. XX wieku liczba państw demokratycznych przekroczyła 100, a liczba demokratycznych wyborów w tamtej dekadzie bliska była 400 (281 wybory parlamentarne i 114 wybory prezydenckie)⁶³.

Reasumując, w ujęciu demokratycznego ideału R. Dahla żadne ze współczesnych państw nie spełnia kryteriów demokratycznych wyborów. W rzeczywistości nawet biorąc pod uwagę ujęcie pragmatyczne niewiele państw spełnia te wymogi.

W dalszym ciągu aktualny jest postulat tworzenia nie tylko ram prawnych dla demokratycznych wyborów, ale „faktycznych możliwości zrzeszania się ludzi dla celów politycznych oraz udziału tych zrzeszeń w rywalizacji wyborczej, zapewniającej wszystkim jej uczestnikom równe warunki startu”⁶⁴.

Przestępstwa i nieprawidłowości wyborcze

Przestępstwa przeciwko wyborom definiowane są jako czyny przestępne naruszające obywatelskie prawa wyborcze, procedury wyborcze oraz zasady prawa wyborczego⁶⁵. Natomiast korupcją wyborczą określa się przestępstwa dotyczące przekupstwa wyborczego i sprzedajności wyborczej⁶⁶. Z kolei nadużycia wyborcze dotyczą licznych procedur wyborczych, których złamanie skutkuje penalizacją (np. zmuszanie do głosowanie, głosowanie niewykorzystaną kartą wyborczą, naruszenie tajności głosowania)⁶⁷. Trudno doszukać się jednak definicji fałszerstw wybor-

⁶² K. Lundell, *Contextual Determinants of Electoral System Choice. A Macro-Comparative Study 1945–2003*, Åbo 2005, s. 52.

⁶³ M. Golder, *Democratic Electoral Systems around the World 1946–2000*, *Electoral Studies* 24 (2000), s. 106.

⁶⁴ A. Antoszewski, R. Herbut, *op. cit.*, s. 20.

⁶⁵ A. Sokala, *Przestępstwa przeciwko wyborom*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Warszawa 2013, s. 187.

⁶⁶ Idem, *Korupcja wyborcza*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego...*, s. 109.

⁶⁷ Idem, *Nadużycia wyborcze*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego...*, s. 135–136.

czych. Według „Słownika języka polskiego” termin „fałszować” to między innymi podrabiać coś czy przedstawiać coś niezgodnie z prawdą⁶⁸. Zgodnie z „Wielkim słownikiem języka polskiego” fałszerstwo jest hiperonimem przestępstwa⁶⁹.

W Polsce przepisy prawne penalizujące przestępstwa przeciwko wyborom ujęte są przede wszystkim w rozdziale XXXI *Kodeksu karnego* i dotyczą one: fałszownia dokumentów wyborczych (art. 248); przeszkadzania w wyborach (art. 249); wpływania na sposób głosowania (art. 250); przyjmowania korzyści majątkowych lub osobistych (art. 250a); naruszenia tajności głosowania (art. 251). Natomiast w *Kodeksie wyborczym* penalizowaniu podlegają działania związane z: prowadzeniem agitacji w miejscach zakazanych ustawą (art. 494), umieszczania plakatów w niedozwolonych miejscach (art. 495), wymuszania podpisów na listach zgłoszeniowych (art. 497), przerywania ciszy wyborczej (art. 500) oraz organizowania zakazanych zbiórek pieniężnych z okazji wyborów (art. 503).

Z kategorią „Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum” powiązane są następujące kwestie: Korupcja wyborcza, Naruszenie przepisów o tajności głosowania, Przeszkadzanie w wyborach, Wywieranie wpływu na osobę uprawnioną do głosowania, Zachowanie zabronione, zagrażające prawidłowemu przebiegowi wyborów lub referendum⁷⁰.

* * *

Wstępna kwerenda dotycząca problematyki przestępstw czy fałszerstw wyborczych skłania do następujących konkluzji. Zagadnienia przestępstw przeciwko wyborom i nieprawidłowości wyborczych są zdecydowanie domeną badań prawników. Pomijając okres przed odzyskaniem niepodległości przez Polskę oraz okres II RP można wspomnieć, że sporadycznie zagadnienia te były obecne w czasach Polski Ludowej (lata 80.) w kontekście

⁶⁸ <http://sjp.pwn.pl/slowniki/fa%C5%82szerstwo.html>, dostęp 20.06.2015.

⁶⁹ http://www.wsjp.pl/index.php?id_hasla=17574&id_znaczenia=1867723&l=9, dostęp 20.06.2015.

⁷⁰ https://pl.wikipedia.org/wiki/Kategoria:Przest%C4%99pstwa_przeciwko_wyborom_i_referendum, dostęp 15.06.2015.

ówczesnych uregulowań prawnych⁷¹. Wyjątkowo prace dotyczyły komparatystyki z innymi państwami bloku wschodniego⁷². Po 1989 roku, zdecydowana większość badaczy-prawników skoncentrowała się na analizie przestępstw przeciwko wyborom na gruncie polskiego prawa wyborczego i polskiego prawa karnego (łącznie także z instytucją referendum). Należy wspomnieć o pracach w tym zakresie głównie Wiesława Kozielowicza⁷³ i Damiana Wąsika⁷⁴. Przestępstwa przeciwko wyborom i ich pena-

⁷¹ Z. Młynarczyk, *Przestępstwa przeciwko wyborom*, Problemy Praworządności 6 (1984), *passim*; H. Popławski, *Przestępstwa przeciwko wyborom*, Palestra 3-4 (1984), *passim*.

⁷² P. Kalinowski, *Przestępstwa przeciwko wyborom w świetle ustawodawstwa niektórych państw socjalistycznych i kapitalistycznych*, NP 1(1985), s. *passim*.

⁷³ W. Kozielowicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum w pozakodeksowym prawie karnym – wybrane zagadnienia*, Prok. i Pr. 10 (2001), s. 51-69; idem, *Przestępstwa z ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, Prok. i Pr. 5 (2004), s. 56-66; idem, *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. 163-176; idem, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum jako przejaw ochrony wolności wyborcy*, [w:] *Prawnokarne aspekty wolności*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2006, s. 189-208; idem, *Przestępstwa przeciwko wyborom w ustawodawstwie II Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Iudices electionis custodes* (Sędziowie kustoszami wyborów), Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 115-124; idem, *Prawnokarna ochrona tajemnicy głosowania*, [w:] *Reforma prawa karnego. Propozycje i komentarze*. Księga Pamiątkowa Profesor Barbary Michalskiej-Kunickiej, red. J. Jakubowska-Hara i inni, Warszawa 2008, s. 110-118.

⁷⁴ D. Wąsik, *Fałszowanie dokumentacji wyborczej*, Wspólnota 25 (2010), s. 22; idem, *Korupcja wyborcza*, Wspólnota 41 (2010), s. 33; idem, *Nadużycia w sferze pozyskiwania środków finansowych przez komitety wyborcze w wyborach samorządowych*, Radca Prawny 5 (2010), s. 60-68; idem, *Naruszenie tajności głosowania*, Wspólnota 35 (2010), s. 24; idem, *Prawnokarne aspekty sprawozdawczości finansowej komitetów wyborczych w wyborach samorządowych*, Policja 4 (2010); idem, *Przekupstwa wyborcze (art. 250a § 2 k.k.) – istota zjawiska*, Prokurator 2 (2010), s. 84-94; idem, *Sprawca korupcji wyborczej – studium kryminologiczne*, Radca Prawny 3 (2011), s. 73-82; idem, *Nadużycia w sporządzaniu wyborczych „list poparcia”*, Jurysta 6 (2012), idem, *Kilka uwag na temat karalności przekupstwa wyborczego pośredniego na podstawie art. 250a k.k.*, Policja 2 (2012).

lizacja w polskim kodeksie karnym była też przedmiotem zainteresowania innych badaczy⁷⁵. Niektórzy skupili się na przestępstwie korupcji wyborczej⁷⁶. Inni zajęli się przestępstwami w konkretnych rodzajach wyborów, na przykład wybory samorządowe⁷⁷. Ponadto nieliczni badali zagadnienia te w ujęciu ochrony praworządności wyborów⁷⁸.

Współcześnie dość liczne są opracowania naukowe prawników i historyków koncentrujące się na minionych epokach czy okresach, a zwłaszcza na starożytnym Rzymie (głównie autorstwa Henryka Kowalskiego⁷⁹ oraz innych badaczy⁸⁰, w tym

⁷⁵ M. Jachimowicz, *Przestępstwo naruszenia tajności głosowania (art. 251 k.k.)*, Prokurator 3-4 (2007), s. 133n.; idem, *Przestępstwo naruszenia swobody głosowania (art. 250 k.k.)*, Prokurator 1 (2009), s. 91n.; idem, *Przestępstwo przeszkadzania przeciwko wyborom (art. 249 kk)*, WPP 1-2 (2012), s. 86-107; J. Jurewicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum z rozdziału XXXI Kodeksu karnego*, Studia Wyborcze 2 (2006), s. 27-38; J. Sobczak, *Przestępstwo korupcji wyborczej*, [w:] Międzynarodowa Konferencja Naukowa na temat: Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji: Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainińska, Rzeczpospolita Polska, Bydgoszcz, 18-19 maja 2007 r., red. A. Sokala, Z. Witkowski, Bydgoszcz 2007, s. 106-116; 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. Ry-marz, Warszawa 2005, s. 387-400.

⁷⁶ J. Skorupka, *Przestępstwo korupcji wyborczej z art. 250a k.k.*, Palestra 11-12 (2006), s. 43n.; R.A. Stefański, *Przestępstwo korupcji wyborczej (art. 250a k.k.)*, Prok. i Pr. 4 (2004), s. 68-80.

⁷⁷ W. Sobczak, *Przestępstwa i wykroczenia przeciw wyborom w ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, Ius Novum 4 (2009), s. 57-76; J. Sobczak, *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, s. 163-180.

⁷⁸ Zob. np. S. Zabłocki, *Zabezpieczenie praworządności wyborów*, [w:] Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce. Teoria i praktyka, Wilno 2013, s. 129-143 oraz kilka artykułów D. Wąsika.

⁷⁹ Np. H. Kowalski, *Organizacja przekupstw wyborczych w Rzymie w okresie schyłku republiki*, Antiquitas 9 (1983), s. 107-118; idem, *Organizacja przekupstw wyborczych w Rzymie w okresie schyłku republiki*, „Acta Univeristatis Wratislaviensis” 497 (1983), s. xxx; idem, *Przekupstwa wyborcze w Rzymie*

w powiązaniu ze współczesnością⁸¹). W dużo mniejszym zakresie dotyczą one Polski rozbiorowej (Galicja)⁸² oraz II RP⁸³. W przypadku Polski Ludowej (PRL) praktycznie każde opracowanie dotyczące historii okresu 1947–1989 zawiera informacje o fałszowaniu wyborów. Publikacji poświęconych *stricto* temu zagadnieniu nie jest jednak wiele⁸⁴. Rzadko też współczesna

w okresie schyłku republiki, *Rocznik Lubelski* 29–30 (1987/1988), s. 7–16; idem, *Odpowiedzialność karna za przestępstwa wyborcze w Rzymie (II-I wiek p.n.e.)*, *Folia Societatis Scientiarum Lublinensis* 34 (1993), *Humanistyka* I, s. 73–83; idem, *Przekupstwa wyborcze w Rzymie w okresie cesarstwa*, [w:] *Crimina et mores. Prawo karne i obyczaje w starożytnym Rzymie*, red. M. Kuryłowicz, Lublin 2001, s. 57–72; idem, *Przekupstwa wyborcze w Rzymie w okresie cesarstwa*, [w:] *Contra leges et bonos mores. Przestępstwa obyczajowe w starożytnej Grecji i w Rzymie*, red. H. Kowalski, M. Kuryłowicz, Lublin 2005, s. 161–172.

⁸⁰ Np. P. Kołodko, *Lex Poetelia de ambitu of 358 B.C. as an Example of Legislation against Corruption in Elections*, *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* 24/37 (2011), s. 117–125; idem, *Ambitus w ustawodawstwie rzymskim w V–IV w. p.n.e.*, [w:] *Społeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, red. J. Przygodzki, M. J. Ptak, Wrocław 2010, s. 131–143; J. Linderski, *Rzymskie zgromadzenia wyborcze od Sulli do Cezara*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1966, *passim*; B. Sitek, *Convivium, cena i donum munus w antycznym Rzymie a współczesne dylematy korupcji wyborczej (crimen de ambitus)*, *Studia Prawnoustrojowe* 11 (2010), s. 5–16; idem, *Lex Coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis i lex Irnitana. Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie i komentarz*, Poznań 2008, s. 138–139; W. Wołodkiewicz, „Określanie” wyborców – czyli crimen ambitus w prawie rzymskim, *Palestra* 11–12 (2007), s. 120–124.

⁸¹ B. Sitek, *Korupcja wyborcza w świetle ustaw municypalnych antycznego Rzymu na tle rozwiązań normatywnych w polskim systemie prawnym*, *Journal of Modern Science* 4/15 (2012), s. 339–362.

⁸² Np. O. Arkusza, *Problem nadużyć w czasie wyborów sejmowych w Galicji Wschodniej w okresie autonomicznym. Prawo a praktyka*, [w:] *Ustrój a prawo w przeszłości dalszej i bliższej. Studia historyczne o prawie dedykowane Prof. Stanisławowi Grodzkiemu w 50. rocznicę pracy naukowej*, red. J. Malec, W. Uruszczak, Kraków 2001, s. 211–228.

⁸³ Np. I. Kim, *Nadużycia prawa podczas kampanii wyborczej i wyborów do Sejmu w 1938 roku. Analiza protestów wyborczych*, *CPH* 57.1 (2005), s. 257–281.

⁸⁴ Z. Iłski, *Sfałszowane „wybory” do rad narodowych, Wrocław czerwiec 1988 (wybór tekstów i dokumentów)*, oprac. Z. Iłski, Wrocław 1989, *passim*; M. Skoczyła, *Wybory do Sejmu Ustawodawczego z 19 stycznia 1946 r. w świetle skarg ludności*, Warszawa 2003, *passim*; S. Wójcik, *Sfałszowane wybory*, *Zeszyty Historyczne (Paryż)* 43 (1978), s. 16–42.

problematyka przestępstw przeciwko wyborom poruszana była w kontekście innych państw niż Polska. Najczęściej zajmował się nią wspomniany wcześniej D. Wąsik⁸⁵.

Z najnowszych publikacji prawniczych należy przede wszystkim wymienić monografię autorstwa D. Wąsika pod tytułem „Przestępstwa przeciwko wyborom i referendom. Aspekty karno-materialne, procesowe i kryminologiczne” (Olsztyn 2012) – jedyne, jak dotychczas, tak całościowe opracowanie. Na uwagę zasługuje też przeglądowe studium Joanny Juchniewicz i Przemysława Palki⁸⁶.

Problematyka przestępstw i fałszerstw wyborczych w zasadzie nie jest przedmiotem analizy politologicznej w Polsce. Pojawia się ona jedynie przy okazji badania różnych aspektów teoretycznych i praktycznych wyborów. W dalszym ciągu brakuje całościowych opracowań w tym zakresie.

Przestępstwa i fałszerstwa wyborcze zdecydowanie najczęściej są przedmiotem artykułów prasowych, i to z reguły po przeprowadzonych w Polsce wyborach⁸⁷. Niemal „codziennie” media przynoszą takie informacje dotyczące tych zjawisk w innych państwach świata.

* * *

⁸⁵ D. Wąsik, *Corruption Crimes in the British Election Law*, Law and Forensic Science 6 (2013), s. 49–60; idem, *Prawnokarna ochrona wyborów i referendów w ustawodawstwach niektórych państw obszaru postsowieckiego*, Studia Wyborcze 13 (2013), s. 113–135; idem, *Ochrona wyborów i referendów w kodyfikacjach karnych państw skandynawskich*, Kortowski Przegląd Prawniczy 1 (2014), s. 17–22; idem, *Przestępczość wyborcza w Republice Federalnej Niemiec – model ochrony prawnokarnej wyborów, charakter zjawiska i skala zagrożenia*, Studia Wyborcze 19 (2015), s. 107–125.

⁸⁶ J. Juchniewicz, P. Palka, *Ewolucja kryminalizacji zachowań przeciwko wyborom*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 3 (2011), s. 89–108.

⁸⁷ Np. po wyborach samorządowych w Polsce w 2014 roku, zob. J. Blikowska, *Kupowanie głosów wyborczych – Polska*, Rzeczposp. 266 (2014), s. A3; K. Świątek, *Falszujemy – wybory na ludowo*, Tygodnik Solidarność 49 (2014), s. 12–13. Innym przykładem są artykuły po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku, zob. T. Cukiernik, *Falszowanie wyników wyborów*, Najwyższy Czas! 23 (2014), s. X-XII.

Wśród teoretyków demokracji i systemów wyborczych panuje zgodność co do interpretacji przestępstw czy też fałszerstw wyborczych. Pippa Norris podkreśla, że wybory muszą być wolne od przemocy, łapownictwa, fałszerstw, nieprawidłowości, oszustw i manipulacji partyjnych⁸⁸. Zwraca się uwagę na niebezpieczeństwo takich negatywnych zjawisk. Wspominany wielokrotnie Robert Dahl twierdził, że istotą wszelkiej rywalizacji w polityce jest przekupywanie elektoratu przez polityków⁸⁹.

Analizę przestrzegania standardów wolnych i uczciwych wyborów prowadzi się najczęściej pod kątem stopnia realizacji zasad wyborczych, na przykład powszechność, równość (gerrymandering), tajność, konkurencyjność i ostateczność, czy też etapów procesu wyborczego, na przykład rejestracja wyborców i kandydatów (instrumentalne ograniczanie czynnego i biernego prawa wyborczego), kampania wyborcza (finansowanie i dostęp do mediów), głosowanie i liczenie głosów (transmisja elektroniczna). Dla przykładu, wykluczenie kandydatów czy partii politycznych z udziału w wyborach (zgłaszanie i rejestracja) narusza zasadę powszechności oraz zasadę wolnych wyborów⁹⁰.

Przy analizie przestępstw przeciwko wyborom w USA wprowadza się kilka kategorii. Kategoria „głosowanie” obejmuje: korupcję, płacenie za udział w głosowaniu, podwójne (wielokrotne) głosowanie, przedstawienie fałszywego dokumentu tożsamości, zmuszanie do głosowania, złamanie zasady tajności głosowania i głosowanie przez nie obywateli. Podobne zabronione działania dotyczą kolejnych kategorii: „rejestracji wyborczej” i „głosowania na odległość”. Natomiast kategoria „pozostałe” dotyczy między innymi: fałszowania kart wyborczych, petycji, deklaracji kandydata; niedozwolonej agitacji wyborczej; nadużyć w podpisach i informacji; zaniedbań pracy urzędnika⁹¹.

⁸⁸ P. Norris, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge 2004, s. 3–4.

⁸⁹ R. Dahl, *A Preface...*, s. 68.

⁹⁰ P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 219.

⁹¹ *Election Fraud. Detecting and Deterring Electoral Manipulation*, red. R. M. Alvarez, T. Hall, S. Hyde, Washington 2008, za: A. Dziduszek-Rościszewska, *op. cit.*, s. 292.

* * *

Z problematyką przestępstw i nieprawidłowości wyborczych związane są fałszerstwa wyborcze. Dotyczą one przede wszystkim aktu głosowania, a w szczególności liczenia głosów. Jak stwierdził Józef Stalin „Nieważne, kto głosuje, ważne, kto liczy głosy”⁹². Poza tym, wybory wywołują wielkie emocje i często przegrany kandydat czy partia polityczna neguje wyniki wyborów i twierdzi, że zostały sfałszowane. Trzeba też pamiętać, że media bardzo często pojedyncze przypadki fałszerstw czy nieprawidłowości wyborczych bardzo eksponują, co zniekształca skalę tych zjawisk. Ponadto, jak wspomniano wcześniej, dużą rolę odgrywa kontekst polityczny.

Zjawisko fałszerstw wyborczych występuje głównie w systemach niedemokratycznych, to znaczy totalitarnych i autorytarnych. Ich skala może totalnie wypaczać wolę wyborców.

W przeszłości nawet w tzw. starych demokracjach, zwłaszcza w USA, nieprawidłowości były dość liczne, a ich skala dość znacząca. Najczęściej chodziło o kupowanie głosów (jeszcze do początków XX wieku głosowano w sposób jawny, a nie tajny) czy opłacanie wyborców, aby głosowali w różnych obwodach do głosowania, co zostało nazwane jako tzw. latający elektorat. Dlatego też wprowadzono wobec głosujących zasadę domicylu, to znaczy konieczność zamieszkiwania przez obywatela w danym miejscu przez określony czas, z reguły przynajmniej 3 miesiące.

Współcześnie w państwach demokratycznych incydentalnie mamy do czynienia z fałszerstwami wyborczymi. W praktyce dochodzi tylko do nieprawidłowości w wyborach i najczęściej ich skala jest marginalna i nie wpływa na ostateczny wynik wyborów. Tym niemniej mogą zdarzyć się takie nieprawidłowości, które decydują o wyniku wyborów, jak na przykład głosowanie i liczenie głosów na Florydzie w wyborach prezydenckich w USA w 2000 roku⁹³. Po pierwsze, karta do głosowania była tak skon-

⁹² <http://cytaty.o.pl/niewazne-kto-glosuje/>, dostęp 25.04.2015.

⁹³ A. Agresti, B. Presnell, Misvotes, *Undervotes and Overvotes. The 2000 Presidential Election in Florida*, *Statistical Science* 17.4 (2002), s. 436–440; *Voting Irregularities in Florida During the 2000 Presidential Election*, http://www.usccr.gov/pubs/vote2000/report/ch1.htm#_ftn2, dostęp 17.06.2015;

struowana, że wprowadzała w błąd zwolenników kandydata demokratów Alberta Gora; część głosów oddanych korespondencyjnie z hrabstw tradycyjnie preferujących demokratów nie dotarła na czas do komisji wyborczych; w związku z uzasadnionym kwestionowaniem poprawności liczenia głosów – minimalne zwycięstwo republikanina Georga Busha Jr. – zarządzono ponownie liczenie głosów, ale je przerwano, gdy „szala zwycięstwa” zaczęła przechodzić na demokratę A. Gora. Notabene, wówczas gubernatorem Florydy był John Ellis „Jeb” Bush brat G. Busha Jr⁹⁴. Warto przypomnieć, że wybory prezydenckie na Florydzie decydowały o tym, kto zostanie prezydentem USA.

W Polsce do nieprawidłowości, a także fałszerstw wyborczych dochodziło w okresie rządów sanacji w II RP, począwszy od wyborów parlamentarnych w marcu 1928 roku. W poszczególnych etapach procesu wyborczego wystąpiło wiele nieprawidłowości, między innymi mianowanie Generalnego Komisarza Wyborczego, unieważnianie prawidłowo zgłaszanych list kandydatów, finansowanie przez rząd kampanii BBWR, aresztowanie kandydatów, konfiskata materiałów wyborczych. Najjaskrawszym przykładem nadużyć nie była procedura obliczania oddanych głosów w obwodowych komisjach wyborczych, ale przekazywanie urn z głosami policji, która przewoziła je do komisji okręgowych. Fałszowanie wyników wyborów w wielu okręgach wyborczych stało się faktem. Również wybory w listopadzie 1930 roku, zwane wyborami „brzeskimi”, nie bez powodów określane były mianem „cudu nad urną”. Kierownictwa opozycyjnych wobec sanacji partii politycznych były zastraszane, podobnie jak wyborcy. Na masową skalę unieważniano listy kandydatów opozycji (delegalizacje, aresztowania, tortury). Nagminnie łamano zasadę tajności. Wyniki tych wyborów były ewidentnie sfałszowane⁹⁵. W Polsce Ludowej, począwszy od sfałszowanych wyborów do

M. Mairesse, *How American Elections Became a Criminal Enterprise*, http://www.hermes-press.com/criminal_vote.htm, dostęp 17.06.2015.

⁹⁴ *Jeb Bush blamed for unfair Florida election*, *The Guardian* 6/June (2001), <http://www.theguardian.com/world/2001/jun/06/uselections2000.usa>, dostęp 17.06.2015.

⁹⁵ A. Żukowski, *System wyborczy...*, s. 29–30.

Sejmu Ustawodawczego w 1947 roku, elekcje nie wpisywały się w formułę wolnych i uczciwych wyborów.

Natomiast od 1989 roku, można mówić o nieprawidłowościach, które, poza ostatnimi wyborami do sejmików wojewódzkich w 2014 roku⁹⁶, miały lokalne i marginalne znaczenie. Fakty i statystyki pokazują, że wybory prezydenta RP, wybory do Sejmu i Senatu RP i wybory do Parlamentu Europejskiego są tymi wyborami, które wolne są od poważniejszych nieprawidłowości. Nieprawidłowości i to czasami poważne, dotyczą w zasadzie wyborów samorządowych, ale związane są z łamaniem demokratycznych procedur przez pojedynczych kandydatów czy w pojedynczych lokalach wyborczych.

Według statystyk Policji w 2014 roku, kiedy odbyły się wybory samorządowe i wybory do Parlamentu Europejskiego, statystyka przestępstw przeciwko wyborom kształtowała się następująco: fałszowania dokumentów wyborczych (art. 248 k.k.): liczba postępowań wszczętych – 95, liczba postępowań stwierdzonych – 37; przeszkadzania w wyborach (art. 249 k.k.)⁹⁷; 11 i 0 odpowiednio⁹⁸; wpływania na sposób głosowania (art. 250 k.k.): 7 i 1 odpowiednio⁹⁹; przyjmowania korzyści majątkowych lub osobistych (art. 250a k.k.): 62 i 5 odpowiednio¹⁰⁰; naruszenia tajności głosowania (art. 251 k.k.): 1 i 0 odpowiednio¹⁰¹.

Z ogromnego spektrum różnego rodzaju zagrożeń, jakie mogą dotyczyć nie przestrzegania czy łamania standardów wolnych i uczciwych wyborów, zostaną omówione tylko wybrane przypadki związane z głosowaniem.

⁹⁶ *Wybory: wiarygodność i sprawność*, red. P. Kosiewski, Warszawa 2014, *passim* (publ. On-line: <http://www.batory.org.pl>).

⁹⁷ <http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-12/63596,Falszowanie-dokumentow-wyborczych-art-248.html>, dostęp 25.06.2015.

⁹⁸ <http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-12/63599,dok.html>, dostęp 25.06.2015.

⁹⁹ <http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-12/63603,Wplywanie-na-sposob-glosowania-art-250.html>, dostęp 25.06.2015.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ <http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-12/63604,Naruszenie-tajnosci-glosowania-art-251.html>, dostęp 25.06.2015.

Głosowanie korespondencyjne może sprzyjać fałszerstwom wyborczym¹⁰². Dla przykładu, między innymi dlatego w 1975 roku we Francji odstąpiono od tego głosowania. W Belgii w latach 1970–1976 istniała możliwość głosowania korespondencyjnego, lecz w skutek nadużyć i zbyt powolnej procedury zniesiono ten sposób głosowania.

Praktyka wyborcza pokazuje, iż karty wyborcze do głosowania korespondencyjnego mogą nie dotrzeć do uprawnionych wyborców lub też wypełnione przez wyborców „zagubią się” i nie dotrą na czas lub w ogóle do komisji wyborczej. Jeżeli przesyłki z kartami wyborczymi nie dotrą na czas powoduje to, że nie są uwzględniane podczas liczenia głosów, wyjątkowo mogą spowodować opóźnienia w podaniu wyników wyborów. Poza tym, mimo że wyborca wysyłając swój głos listownie sam decyduje na kogo będzie głosował, istnieje potencjalne niebezpieczeństwo, że ktoś za niego wypełni kartę do głosowania i ją wyśle.

W USA praktyka wyborcza ukazuje co najmniej kilka istotnych problemów związanych z stosowaniem głosowania korespondencyjnego. Według Charlesa E. Corry’ego ogniskują się one wokół następujących problemów: rejestracji wyborców, ograniczania zasady powszechności, wysyłania przez wyborcę wielu głosów, kupowania i sprzedawania głosów, manipulacji przy liczeniu głosów, trudności z używaniem skanerów do odczytywania głosów¹⁰³.

Nawet tam, gdzie nie padają wprost zarzuty dotyczące nieprawidłowości związanych z głosowaniem korespondencyjnym budzą one pewne wątpliwości¹⁰⁴. W Wielkiej Brytanii w wyborach do Izby Gmin w 2005 roku do wyborców wysłano 5 362 501 kart do głosowania, do komisji dotarło od wyborców 4 110 039

¹⁰² A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne – przykład dla Polski*, Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne 21 (2009), s. 194.

¹⁰³ C. E. Corry, *Why Mail Ballots are a Bad Idea*, <http://www.ejfi.org/Voting/Voting-77.htm#stuffing>, dostęp 22.02.2008.

¹⁰⁴ W kwietniu 2005 roku doszło do oszust wyborczych przy głosowaniu korespondencyjnym podczas wyborów lokalnych w Birmingham, zob. *Judge Upholds Vote-rigging Claims*, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/west_midlands/4406575.stm, dostęp 13.05.2008.

kopert z kartami do głosowania, z czego 3 963 792 kart do głosowania zostało uznanych jako głosy ważnie oddane¹⁰⁵.

W kontekście głosowania elektronicznego wymienia się cały katalog zagrożeń: zhakowanie komputerów zliczających głosy; uzyskanie kodu dostępu do systemu komputerowego, co umożliwia „dosypanie” głosów; podrobienie kart chipowych umożliwiających dostęp do maszyn do głosowania; część głosów może zostać utracona w momencie awarii systemu; brak dokumentacji głosowania w formie wydruków; niepoprawne zarejestrowanie się lub „zgubienie” głosów; brak możliwości weryfikowania danych głosowania, gdyż firmy obsługujące e-głosowanie nie udostępniają kodów dostępu; brak zaufania do „szkieletowej” nielicznej komisji wyborczej i możliwości niezależnego audytu bezpieczeństwa¹⁰⁶. Organizacje takie jak: BlackBoxVoting.org i Electronic Frontier Foundation (EFF) zwracają uwagę na fakt, że większość dostawców systemów do głosowania nie udostępnia informacji o tym, w jaki sposób one działają (kod dostępu). Dlatego też nie ma stuprocentowej możliwości weryfikowania danych głosowania.

Egzemplifikacją tych zagrożeń może być przykład USA. Raport Brennan Centre for Justice przy New York University School of Law przedstawia i analizuje 200 incydentów z udziałem maszyn do głosowania w latach 2002–2009¹⁰⁷. Również przypadki testowego wprowadzania e-głosowania w prawyborach i wyborach w USA potwierdziły częściowo zasadność tych zagrożeń.

¹⁰⁵ Z tych zestawień liczbowych wynika, że aż ponad 1,25 mln kart wyborczych nie trafiło z powrotem do komisji wyborczych, przyczyna tego stanu rzeczy może być następująca – zrezygnowanie wyborców z głosowania, co oznaczałoby, że prawie co czwarty wyborca, który wysłał formularz z prośbą o głosowanie korespondencyjne potem zrezygnował z tego sposobu głosowania, co wydaje się mało przekonywujące. Ponadto liczba nadesłanych kart wyborczych z nieważnie oddanymi głosami wyniosła 3,6%, co znacznie przekraczało średnią ogółu nieważnie oddanych głosów w tych wyborach.

¹⁰⁶ A. Żukowski, *E-głosowanie*, [w:] Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, t. 2, Warszawa 2012, s. 128.

¹⁰⁷ L. Norden, *Voting System Failures. A Data Solution*, https://www.support-thevoter.gov/files/2013/09/Voting_Machine_Failures_Online.pdf.

Natomiast przykład Estonii, która jako jedyne państwo na świecie we wszystkich rodzajach wyborów stosuje głosowanie elektroniczne obok tradycyjnego, pokazuje, że przy takim sposobie głosowanie nie występują fałszerstwa czy nieprawidłowości wyborcze¹⁰⁸.

* * *

Jak pisał Immanuel Wallerstein: „Generalnie, pojęcie wolnych i uczciwych wyborów zawsze pociąga za sobą sporo hipokryzji. Wybory z założenia mają decydować o sytuacji politycznej. Jednak zwykle strzałka przyczynowości skierowana jest w przeciwnym kierunku – to politycy decydują o ostatecznych wynikach wyborów. Zwykle również – w przypadku wyborów, których wiarygodność jest podważana – o tym, czy dane wyniki będą uznane są ważne czy nie, decydują zakulisowe kompromisy polityczne. Nie oznacza to jednak, że walka o uczciwość i wolność wyborów nie ma sensu. Chodzi jedynie o przyznanie, że do ideału tego jest nam bardzo daleko, bez względu na to, w której części świata żyjemy – na Północy czy na Południu. Jak mówi stare przysłowie, mieszkańcy szklanych domów nie powinni rzucać kamieniami, a przynajmniej nie robić tego bezmyślnie”¹⁰⁹.

Aby minimalizować zjawisko przestępstw i nieprawidłowości wyborczych należy przede wszystkim stanowić prawo, które wpisuje się w formułę wolnych i uczciwych wyborów oraz implementować mechanizmy je zapewniające. Zwłaszcza w tworzących lub nieugruntowanych demokracjach administracja wyborcza powinna być niezależna od władzy. Proces wyborczy, a w szczególności akt głosowania i liczenie głosów, powinny być poddane niezależnej kontroli obywatelskiej, monitorowane przez organizacje pozarządowe czy instytucje międzynarodowe. Ważną rolę odgrywa też instytucja protestu wyborczego oraz poziom kultury politycznej elit i tradycja obywatelska.

¹⁰⁸ Zob. np. *Estonia Parliamentary Elections 1 March 2015 OSCE/ODIHR Election Expert Team. Final Report*, Warsaw 2015, *passim*.

¹⁰⁹ I. Wallerstein, *Niech żyją wybory!* (komentarz nr 150, 1 grudnia 2004), <http://www.turowski.uni.wroc.pl/komentarz150.htm>, dostęp 30.06.2015.

Wybory w ujęciu lokalnym

Wybory bez wyboru na Białorusi – analiza nieprawidłowości podczas wyborów prezydenckich w 2010 roku

Wstęp

Wybory to święto demokracji, które jest bardzo ważnym wydarzeniem dla całego społeczeństwa. Jest to moment, w którym suweren może ocenić pracę na rzecz wspólnego dobra wybranych polityków oraz pokazać kogo ceni i obdarza zaufaniem. Takie możliwości dają jednak jedynie wybory uczciwie przeprowadzone według sprawiedliwych zasad. Niestety miejscem, w którym takie wybory nie odbywają się jest jeden z krajów sąsiadujących z Polską, czyli Republika Białoruś.

W niniejszej analizie autorzy przedstawią kontrowersje związane z wyborami prezydenckimi w Białorusi przeprowadzonymi w 2010 r. oraz postarają się odpowiedzieć na pytanie: Jak wygląda proces wyborczy na Białorusi oraz jaki ma to wpływ na nastroje społeczne?

Wybory to jeden z kluczowych elementów systemów demokratycznych. Sposób ich przeprowadzenia i ustalenia wyników określony jest w prawie wyborczym. W demokracjach wybory odbywają się cyklicznie i mają charakter rywalizacyjny. Pełnią one istotną rolę, ponieważ pozwalają na obsadę kluczowych stanowisk w państwie. Czasami umożliwiają też ocenę postępów

procesów demokratyzacji i transformacji systemowej dlatego są częstym przedmiotem badań¹. Tak wybory opisuje dr Małgorzata Rączkiewicz, jednak jest to jedna z wielu definicji. Analiza wyborcza wyborów prezydenckich w Republice Białoruś pozwoli również określić stopień demokratyzacji oraz postępy w transformacji systemowej, która przebiegała w całej Europie Środkowo-Wschodniej.

Republika Białoruś

Republika Białoruś to państwo suwerenne umieszczone w środku Europy (28–32° długości wschodniej, 51–55° szerokości północnej) na powierzchni 207,6 tys. km². Graniczy z Polską, Litwą, Łotwą, Rosją i Ukrainą. Łączna długość granicy państwowej wynosi – 2969 km. Białoruś to kraj na którego powierzchnię składają się rolnicze tereny użytkowe, które stanowią 43% obszaru Białorusi, 39% obszarów kraju pokryte jest lasami, 2% – jeziorami i rzekami, 16% – to pozostałe ziemie. Liczba ludności Białorusi to 9,481 milionów obywateli, zamieszkałych głównie na wsi. Stolicą państwa jest Mińsk, a jednostką monetarną rubel białoruski.

Republika Białoruś swoją suwerenność jako byt państwowy uzyskała 25 sierpnia 1991 roku odłączając się od upadającego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich.

Pod względem rozwoju gospodarczego, Białoruś uważana była za jedną z lepiej rozwiniętych republik radzieckich. Po rozpadzie ZSRR gospodarka białoruska przeżyła okres silnej recesji. Jednak od 1996 roku poprzez ogromne państwowe kredyty i inwestycje rozpoczął się szybki wzrost, który zakończyło coraz większe uzależnienie surowcowe od Federacji Rosyjskiej. Obecnie PKB na mieszkańca wynosi ok 8500 USD.

Jednak najważniejsze, w kontekście tematu artykułu jest fakt, iż na Białorusi obowiązuje ustrój semiprezydencki, który określiła konstytucja z 1994 roku. Ustrój ten w zasadzie od 1996 roku

¹ M. Rączkiewicz, *Wstęp*, [w:] *Mechanizmy obietnic. Kampanie i systemy wyborcze na świecie*, red. M. Rączkiewicz, Łódź 2014, s. 5.

staje się jedynie fasadą dla autorytarnych rządów prezydenta Aleksandra Łukaszenki. Jak możemy przeczytać na stronie internetowej ambasady białoruskiej w Polsce, Republika Białoruś to suwerenne unitarne demokratyczne społeczne państwo prawa.

Władza państwowa na Białorusi jest realizowana przez Prezydenta Republiki Białoruś, Parlament i Rząd Republiki Białoruś, sądy Republiki Białoruś.

Prezydent Republiki Białoruś jest Szefem państwa, gwarantem Konstytucji Republiki Białoruś, praw i swobód osoby i obywatela. Będąc najwyższą osobą urzędową Republiki Białoruś Prezydent uosabia jedność narodu, gwarantuje realizację podstawowych kierunków polityki zewnętrznej i wewnętrznej, a także reprezentuje Republikę Białoruś w kontaktach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Pełnomocnictwa prezydenta, a także tryb i gwarancje ich realizacji określone są w treści Konstytucji i Ustawy z dnia 21 lutego 1995 roku O Prezydencie Republiki Białoruś. Republika Białoruś wybrała sobie drogę socjalnie zorientowanego państwa, którego głównym celem jest wzrost materialnego i kulturalnego dobrobytu obywateli kraju. Na tej drodze państwo już odniosło pewne sukcesy: wg wskaźnika rozwoju społecznego Białoruś zajmuje 65. miejsce wśród 187 krajów świata i jest zaliczana do krajów o wysokim poziomie rozwoju potencjału ludzkiego. Do 2015 roku państwo planowało poprawić swoją pozycję w tym rankingu przynajmniej o 15 miejsc. W kraju obowiązuje system państwowych norm społecznych, które zapewniają realizację społecznych praw obywateli, zapewnionych w Konstytucji Republiki Białoruś².

Białoruś jest ważnym ogniwem polskiej polityki wschodniej zwłaszcza z powodu licznej mniejszości polskiej na Białorusi, którą według spisu z 2009 roku zamieszkiwało 295 tysięcy Polaków. Z tego powodu Polska bardzo szybko starała się nawiązać stosunki dyplomatyczne oraz je dynamizować, chcąc wciągnąć Białoruś do grona państw demokratycznej cywilizacji zachodniej, co niestety skończyło się konfliktami dyplomatycznymi, a także

² *Białoruś. Nasz kraj*, http://poland.mfa.gov.by/pl/visit_Belarus/, dostęp 20.05.2015.

zwrotem Białorusi w kierunku Rosji i Wspólnoty Niepodległych Państw oraz zmierzaniem w stronę systemu autorytarnego³.

Kampania wyborcza przed wyborami prezydenckimi w 2010 roku

Wybory prezydenckie na Białorusi w 2010 roku zgodnie z postanowieniem Izby Reprezentantów Zgromadzenia Narodowego podjętym 14 września 2010 roku odbyły się 19 grudnia⁴. Termin ten przez obserwatorów był uważany za bardzo przyspieszony, ponieważ zgodnie z Konstytucją Republiki Białoruś data wyborów powinna zostać ustalona i ogłoszona na 5 miesięcy przed upływem kadencji, a same wybory odbyć się dwa miesiące przed końcem kadencji⁵, czyli 6 kwietnia 2011 roku. Prawdopodobnie tak szybka data miała na celu utrudnienie zebrania wymaganej ilości 100 tysięcy podpisów pod listami poparcia przez opozycjonistów Aleksandra Łukaszenki. Ostatecznie zarejestrowano 10 kandydatów, którymi byli⁶:

- Ryhor Kastusiou
- Aleksandr Łukaszenka
- Aleś Michalewicz
- Uładzimir Naklajeu
- Jarosław Romańczuk
- Wital Rymaszeuski
- Andrej Sannikau
- Miłałaj Statkiewicz
- Wiktar Ciareszczanka
- Dzmitryj Us.

³ E. Czarkowska, *Stosunki polsko-białoruskie*, [w:] *Polska wobec sąsiadów. Współczesne stosunki polityczne*, red. W. Modzelewski, Olsztyn 2009, s. 76–78.

⁴ *Presidential elections in Belarus*, <http://www.belarus.by/en/government/belarus-elections/presidential-elections-in-belarus>, dostęp 30.04.2015.

⁵ Конституция Республики Беларусь 1994 г. (ze zm. i uzup. z 24 listopada 1996 r. i 17 października 2004 r.), art. 81.

⁶ *Election of the president of the Republic of Belarus – 19 december 2010. Independent observation report*, <http://spring96.org/files/misc/finalhrdmonitoringreportonpresidentialelectioninbelarus-en.pdf>, s. 12, dostęp 27.04.2015.

W przeciwieństwie do poprzednich wyborów prezydenckich i kampanii je poprzedzającej doszło do pewnej liberalizacji. Kandydaci opozycyjni nie mieli tym razem utrudnionego dostępu do środków masowego przekazu. Otrzymali oni swobodny dostęp i możliwość 30 minutowych wystąpień w radio i telewizji, a także wzięcia udziału we wspólnej debacie transmitowanej na żywo. Nie utrudniano również specjalnie agitacji bezpośredniej, co było bolączką poprzednich elekcji⁷. Najsprawniej prowadzoną zbiórkę podpisów miał ubiegający się o reelekcję Aleksandr Łukaszenka, który po zebraniu 600 tysięcy podpisów poparcia nakazał zaprzestanie ich zbierania oraz zwrócił się do obywateli swojego kraju o poparcie kandydatów „alternatywnych”, którzy chcą startować w wyborach⁸.

Pozorowanie demokratyzacji miało na uwadze odwrócenie uwagi od głównych problemów związanych z procesem wyborczym. Nadal największymi wadami systemu był mały udział opozycji w liczeniu głosów oraz system głosowania przedterminowego.

Proces wyborczy

Prawo wyborcze na Białorusi zakłada głosowanie przedterminowe, które miało miejsce od 14 do 18 grudnia 2010 roku. W tym czasie głos oddać mogli obywatele, którzy nie byli w stanie uczynić tego w dniu wyborów, czyli 19 grudnia. Forma głosowania polegała na tym, że na prośbę uprawionej do głosowania osoby mógł do niej przyjechać członek komisji z kartą wyborczą i tak zwaną „przenośną urną”. Zgodnie z danymi pochodzącymi z Centralnej Komisji Wyborczej w wyborach przedterminowych wzięło udział 21,3% uprawionych do głosowania.

⁷ K. Kłysiński, *Kampania prezydencka na Białorusi*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-12-15/kampania-prezydencka-na-bialorusi>, dostęp 7.05.2015.

⁸ K. Dębski, *Początek kampanii wyborczej na Białorusi*, <http://www.kresy.pl/publicystyka,analizy?zobacz/poczatek-kampanii-wyborczej-na-bialorusi#>, dostęp 7.05.2015.

W tym czasie obserwatorzy zanotowali szereg nieprawidłowości i naruszeń standardów demokratycznego głosowania. Aby zapewnić zwycięstwo Łukaszence organizowano grupowe wyjazdy pracownicze do lokali wyborczych. W dużych zakładach wypłacano wcześniej pensje pracownikom. Wszyscy żołnierze i milicjanci mieli obowiązek głosowania w wyborach przedterminowych.

Studenci byli zmuszani do głosowania pod groźbą wyrzucenia z akademika. Ponadto, ci którzy już zagłosowali, mieli wolne od zajęć i mogli wcześniej wyjechać do domu. Zabieg ten miał wykluczyć studentów z zapowiedzianych na dzień wyborów demonstracji przeciwko Łukaszence⁹.

Obserwatorzy zwracali uwagę na fakt, że urny wyborcze nie były pilnowane w nocy, co dawało możliwość fałszowania wyników wyborów. Ponadto, komisje wyborcze pracowały codziennie w godzinach od 10 do 14 i od 16 do 19, a w czasie dwugodzinnych przerw urny wyborcze pozostawały pod opieką wyłącznie członków komisji wyborczej. Warto zwrócić uwagę, że jedynie 0,25% składu wszystkich komisji wyborczych na Białorusi należało do przedstawicieli opozycji¹⁰.

Głosowanie 19 grudnia trwało w godzinach od 8 do 20. Na terenie całego kraju funkcjonowało ponad 6 tysięcy lokali wyborczych oraz 44 poza granicami kraju. Wstępne wyniki wyborów Centralna Komisja Wyborcza podała do publicznej wiadomości 20 grudnia o godzinie 10 rano. Według oficjalnych danych frekwencja wyniosła 90,7%. Poniższa tabela przedstawia procentowe wyniki głosowania:

⁹ M. Borowski, *Białoruś: frekwencja w wyborach to 23,1 proc.*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,8840386,Bialorus_frekwencja_w_wyborach_to_23_1_proc_.html, dostęp 23.05.2015.

¹⁰ *Falszerstwa wyborcze na Białorusi*, <http://www.polskieradio.pl/7/158/Artykul/282306,Falszerstwa-wyborcze-na-Bialorusi>, dostęp 27.05.2015.

Tabela 1¹¹

Lp.	Kandydat	Wynik (%)
1	Ciareszczanka Wiktar	1,08
2	Kastusiu Ryhor	1,97
3	Łukaszenka Alaksandr	79,67
4	Michalewicz Aleś	1,02
5	Niaklajeu Uładzimir	1,77
6	Romańczuk Jarosław	1,97
7	Rymaszeuski Wital	1,10
8	Sannikau Andrej	2,42
9	Statkiewicz Miakałaj	1,04
10	Us Dzmitryj	0,48
11	Przeciw wszystkim kandydatom	6,47

Zgodnie z wcześniejszymi przewidywaniami Aleksandr Łukaszenka wygrał wybory zdobywając 79,6% głosów. Jego przewaga nad innymi kandydatami była druzgocąca, nikt nie przekroczył 3%. Według nieoficjalnych wyników Łukaszenka nie przekroczył 40% i zgodnie z prawem wyborczym na Białorusi powinna odbyć się druga tura głosowania.

Demonstracja przeciwko fałszowaniu wyników wyborów prezydenckich

Po ogłoszeniu oficjalnych wyników opozycja postanowiła zorganizować masową demonstrację przeciwko fałszowaniu wyborów przez Łukaszenkę. Tego dnia na Placu Październikowym zgromadziło się od 15 do 20 tysięcy osób. Zdaniem białoruskich mediów działacze opozycji chcieli wtargnąć do budynku w którym

¹¹ Źródło: http://naviny.by/rubrics/elections/2010/12/20/ic_news_623_357671/.

mieści się siedziba rządu, niższej izby parlamentu i Centralnej Komisji Wyborczej. Członkowie demonstracji zaprzeczają tej wersji wydarzeń, ich zdaniem była to prowokacja sił porządkowych w Mińsku. Milicjanci i żołnierze brutalnie rozprawili się z demonstrującym tłumem. Wiele osób zostało rannych, w tym również dziennikarze. Demonstracja trwała kilka godzin.

Według opozycji, w trakcie rozpędzania zgromadzenia zatrzymano około 200 osób, inne źródła mówią nawet o 500 zatrzymanych. Wśród nich znaleźli się opozycyjni kandydaci na urząd prezydenta. Byli to: Mikoła Statkiewicz, Grigorij Kastusiew, Andriej Sannikau i jego żona, dziennikarka Irena Halik oraz Witalij Romaszewski. Zatrzymany został również Andrzej Poczbut, prezes Rady Naczelnej Związku Polaków na Białorusi. Uładzimir Niaklajeu został porwany ze szpitala przez nieznaną sprawców i dotkliwie pobity. Był jednym z głównych oponentów Łukaszenki w wyborach¹².

Blisko 40 zatrzymanych uczestników demonstracji zostało skazanych na karę pozbawienia wolności. Najbardziej surowe kary otrzymali organizatorzy manifestacji na przykład Andriej Sannik – został skazany na 5 lat pozbawienia wolności.

Wydarzenia na Białorusi wstrząsnęły opinią publiczną na świecie. Polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych potępiło przebieg wyborów na Białorusi, a zwłaszcza brutalne rozprawienie się z manifestującym tłumem na ulicach Mińska. Ówczesny minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski domagał się stanowczo zwolnienia zatrzymanych opozycjonistów, jednocześnie konsultując dalsze postępowanie ze swoimi odpowiednikami w innych krajach¹³. Podobnie ostro zareagował przewodniczący Parlamentu Europejskiego Jerzy Buzek, który wydał specjalne oświadczenie, w którym potępił atak na opozycjonistów zwłaszcza konkurenta Łukaszenki Uładzimira Niaklajeuna oraz

¹² F. Topolewski, *Zamieszki i represje po wyborach na Białorusi*, <http://www.psz.pl/162-wschod/zamieszki-i-represje-po-wyborach-na-bialorusi>, dostęp 20.06.2015.

¹³ *Polski MSZ ostro potępił przebieg wyborów na Białorusi*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,8846662,Polski_MSZ_ostro_potepia_przebieg_wyborow_na_Bialorusi.html, dostęp 8.05.2015.

zażądał osądzenia winnych¹⁴. Stany Zjednoczone uznały za haniebne wyroki białoruskich sądów skazujących opozycjonistów, przyznając im status więźniów politycznych. Z perspektywy czasu dzień 19 grudnia 2010 roku jeden z opozycyjnych białoruskich działaczy porównuje z dniem 13 grudnia 1981 roku w Polsce, kiedy władza również walczyła z opozycją jak z terrorystami. Źmicier Bandarenka dodał również, że opozycja białoruska musi koniecznie wzorować się na „Solidarności”, która wygrała walkę z reżimem w Polsce¹⁵.

Ocena zagranicznych obserwatorów

Wyborom na Białorusi w 2010 roku przyglądało się 1032 oficjalnie akredytowanych przez władze zagranicznych obserwatorów. Misja z Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie skrytykowała przebieg wyborów, wskazywała na wiele nieprawidłowości i fałszerstw wyborczych. Kontrowersje wzbudził proces liczenia głosów, który był fałszowany przez członków komisji wyborczych. Sam Łukszenka skrytykował działania zagranicznych obserwatorów, uznając ich działania za ingerencje w proces wyborczy. Warto wspomnieć, że OBWE nie uznało żadnych białoruskich wyborów za prawdziwe od 1994 roku, czyli od czasu kiedy wpływ na władzę ma Łukaszenka, który wprost przyznaje, że wpływa na wyniki¹⁶.

Przedstawiciele misji obserwacyjnej ze Wspólnoty Niepodległych Państw pozytywnie ocenili przebieg wyborów prezydenckich na Białorusi, uznając je za w pełni demokratyczne. Podobne zdanie mieli obserwatorzy zagraniczni zaproszeni przez białoru-

¹⁴ *Zamieszki i represje po wyborach na Białorusi*, <http://www.psz.pl/162-wschod/zamieszki-i-represje-po-wyborach-na-bialorusi>, dostęp 8.05.2015.

¹⁵ A. Kamińska, *19 grudnia dla Białorusi to jak 13 grudnia dla Polski*, <http://www.polskieradio.pl/75/926/Artykul/747584,19-grudnia-dla-Bialorusi-to-jak-13-grudnia-dla-Polski>, dostęp 8.05.2015.

¹⁶ K. Kakarenko, *Aleksander Łukaszenko jako przywódca polityczny*, [w:] Rosja, Ukraina, Białoruś. Wybrane dylematy rozwoju, red. S. Gardocki, Toruń 2013, s. 168.

ski rząd. W gronie tym znaleźli się między innymi Andrzej Lepper i Mateusz Piskorski¹⁷.

Podsumowanie

Wydarzenia z 19 grudnia 2010 roku pokazały autorytarne rządy Aleksandra Łukaszenki. Rok przed wyborami prezydenckimi w Mińsku złożyli wizytę ówcześni szefowie dyplomacji Polski i Niemiec. Spotkanie miało na celu przekonać białoruskie władze do przeprowadzenia demokratycznych wyborów na Białorusi. Wydarzenia z grudnia 2010 roku pokazały, że na Białorusi wybory są bez wyboru, a jedynym słusznym przywódcą jest Łukaszenka. Samo spotkanie miało wyłącznie charakter propagandowy, pokazanie w białoruskiej telewizji uściski dłoni Łukaszenki z europejskimi politykami podniosły ocenę dyktatora w społeczeństwie¹⁸.

Stopień zafałszowania wyborów prezydenckich na Białorusi pokazuje wypowiedź prezydenta na konferencji prasowej ponad miesiąc przed wyborami. Przedstawił opinii publicznej przewidywany przez niego procent zdobytych głosów, które w przyszłości, sprawdziły się idealnie „Tak, ustanowiłem taką barierę. Chciałbym, by zagłosowało na mnie dwie trzecie społeczeństwa. To jest większość konstytucyjna i wtedy ma się największy stopień zaufania. Jeżeli w tych wyborach będzie 70–75 proc. – nie trzeba 97 czy 95 proc. tak jak poprzednio – to będzie dobrze”¹⁹.

Pomimo tak wyraźnych sygnałów fałszowania wyborów na Białorusi, Aleksandr Łukaszenka rządzi niepodzielnie Białorusią od 1994 roku. Brutalne stłumienie demonstracji w 2010 roku osłabiło opozycje w tym państwie, wielu działaczy odsiaduje wyroki w więzieniach. Poza granicami Białorusi znaleźli się

¹⁷ *Lepper chwali białoruską demokrację*, <http://www.wprost.pl/ar/223432/Lepper-chwali-bialoruska-demokracje>, dostęp 23.05.2015.

¹⁸ *Druga rocznica wyborów prezydenckich na Białorusi*, <http://eastbook.eu/2012/12/country/belarus/druga-rocznica-wyborow-prezydenckich-na-bialorusi/>, dostęp 23.05.2015.

¹⁹ *Łukaszenka: Tak, fałszowałem wybory*, http://wyborcza.pl/1,76842,8454461,Lukaszenka_Tak_falszowalem_wybory.html, dostęp 23.05.2015.

przedstawiciele sztabów wyborczych opozycyjnych kandydatów oraz organizacji młodzieżowych, uciekając przed represjami ze strony białoruskich władz.

W maju 2015 roku wstępnie ogłoszono, że kolejne wybory prezydenckie planowane są na dzień 15 listopada. Szefowa Centralnej Komisji Wyborczej w wywiadzie telewizyjnej wyraziła nadzieję, że tegoroczne wyniki wyborów zostaną uznane przez społeczność międzynarodową.

Wyraziła ona również przekonanie, że na Białorusi przestrzegane są zasady demokratycznych wyborów „Owszem, mamy jednego człowieka na stanowisku prezydenta, ale co 5 lat jego pełnomocnictwa są potwierdzane przez naród w wyborach”²⁰.

²⁰ M. Wyrzykowska, Protesty na Białorusi będą, jeśli zorganizują je z zewnątrz, <http://www.polskieradio.pl/75/921/Artykul/1358621>, Protesty-na-Białorusi-beda-jesli-zorganizuja-je-z-zewnatrz, dostęp 23.05.2015.

Wybory brzeskie 1930 roku w oczach dziennikarzy Dziennika Wileńskiego

Rok 2015 jest dla obywateli Rzeczypospolitej rokiem wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Kampania wyborcza, wybory oraz ich wyniki wzbudzają ogromne zainteresowanie mediów, polityków i większości społeczeństwa. W dobie szybkiego przepływu informacji opinia publiczna ma możliwość śledzenia każdego ruchu kandydatów oraz komentowania na bieżąco ich wypowiedzi, postaw i zachowań. W krajach zjednoczonej Europy cechą szczególną wyborów jest ich wolny i demokratyczny charakter. Wykreowany przez wyborców wynik z reguły stanowi odzwierciedlenie aktualnych nastrojów społecznych. Jak pokazuje historia, mieszkańcy Rzeczypospolitej, na przestrzeni dziejów, nie zawsze mieli możliwość uczestnictwa w praworządnych, sprawiedliwych i równych wyborach.

W swoich rozważaniach, autor analizuje postawę dziennikarzy *Dziennika Wileńskiego* wobec tak zwanych wyborów brzeskich, które odbyły się w dniach 16 i 23 listopada 1930 roku.

W tym miejscu warto odnotować, że w ówczesnym okresie w województwie wileńskim *Dziennik Wileński* był najważniejszym organem prasowym Związku Ludowo-Narodowego (ZLN), a następnie Stronnictwa Narodowego (SN), czyli partii o charakterze narodowo-demokratycznym. W skład zespołu redakcyjnego wchodził między innymi Aleksander Zwierzyński, sprawujący

funkcję redaktora naczelnego, a także Jan Obst¹, Piotr Kownacki², Marian Papużyński oraz Stanisław Kodź. Periodyk ten czytano zarówno w Wilnie, jak i na prowincji, gdzie ukazywał się w formie tygodnika pt. *Głos Wileński*³. Mimo znanych w skali regionu nazwisk w składzie redakcyjnym, w omawianym okresie nakład *Dziennika Wileńskiego* nie przekraczał liczby 10 tysięcy egzemplarzy, a sam tytuł uważano za drugorzędne pismo prowincjonalne⁴.

Wybory brzeskie to potoczna nazwa wyborów parlamentarnych z 16 i 23 listopada 1930 roku, stanowiących pokłosie tak zwanej sprawy brzeskiej. Jej początkiem stały się aresztowania byłych posłów dokonane przez policję i żandarmerię wojskową w nocy z 9 na 10 września 1930 roku.

Wśród zatrzymanych znaleźli się działacze Polskiej Partii Socjalistycznej (PPS) w osobach: Norberta Barlickiego, Adama Ciołkosza, Stanisława Dubois, Hermana Liebermana, Mieczysława Mastka i Adama Pragiera, Józefa Putka i Kazimierza Bagińskiego z PSL-Wyzwolenie, Władysława Kiernika i Wincentego Witosa z PSL-Piast. Aresztowania nie ominęły również Karola Popiela

¹ Jan Obst (1876–1941): urodzony w Lipsku historyk wydawca i dziennikarz. Od 1911 roku aż do śmierci związany z Wilnem, był jednym z najbardziej czynnych popularyzatorów historii na Wileńszczyźnie. W 1916 roku wznowił wydawanie *Dziennika Wileńskiego*, gdzie czynnie pracował do 1933 roku. W drugiej połowie lat trzydziestych jego działalność społeczna znacznie osłabła. – PSB, t. XXIII, Warszawa 1978, s. 469–470.

² Piotr Kownacki (1895–1942): urodzony w Tomsku na Syberii. Po wojnie polsko-bolszewickiej osiadł w Wilnie. Studiował prawo na Uniwersytecie Stefana Batorego, ukończył je w 1929 roku. Z przerwami odbywał aplikację adwokacką i tuż przed wojną został adwokatem. Był czynnym działaczem Związku Ludowo-Narodowego, Obozu Wielkiej Polski i Stronnictwa Narodowego, ostro krytykował rządu sanacyjne zarówno w odniesieniu do polityki prowadzonej przez nie na Wileńszczyźnie jak i w skali całego kraju. Często polemizował ze Stanisławem Catem-Mackiewiczem, redaktorem naczelnym *Słowa*. W 1939 roku wydał polemiczną broszurę pt. *A gdyby Dziadek żył* odnoszącą się do przyczyn klęski wrześniowej oraz w kontrowersyjny sposób przedstawiającą postać Marszałka Piłsudskiego. Zmarł w 1942 roku w obozie koncentracyjnym w Oświęcimiu – PSB, t. XIV, Warszawa 1969, s. 589.

³ A. Paczkowski, *Prasa polska 1918–1939*, Warszawa 1980, s. 40.

⁴ *Ibidem*, s. 119.

z Narodowej Partii Robotniczej (NPR), Aleksandra Dębskiego i Jana Kwiatkowskiego ze Stronnictwa Narodowego (SN), Adolfa Sawickiego ze Stronnictwa Chłopskiego (SCh), Józefa Baćmaga z Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem (BBWR) i pięciu byłych posłów ukraińskich. 26 września, po rozwiązaniu Sejmu Śląskiego, do tej grupy dołączył Wojciech Korfanty⁵.

Operacja ta została przeprowadzona bez nakazu sądowego, na polecenie ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Felicjana Sławoj-Składkowskiego. Decyzję odnośnie aresztowania konkretnych osób podjął sam Józef Piłsudski. W praktyce oznaczało to jawne pogwałcenie prawa. Zatrzymanych posłów przewieziono do twierdzy w Brześciu nad Bugiem, której komendant – płk Wacław Kostek-Biernacki, słynął ze skłonności sadystycznych. Więźniów, oprócz odizolowania od świata zewnętrznego, traktowano wyjątkowo brutalnie-bijąc i torturując. Znamiennym wydaje się fakt, że w Brześciu znaleźli się nie tyle formalni przywódcy określonych stronnictw, ale postacie odgrywające w nich wiodącą rolę. Aresztowania brzeskie miały stanowić środek, który zapewni BBWR bezwzględne zwycięstwo w wyborach. W sumie, w czasie kampanii wyborczej, jesienią 1930 roku, aresztowano 5000 osób, w tym 84 posłów i senatorów. Spośród 1600 aresztowanych zwolenników Centrolewu⁶-1000 stanowili działacze PPS-u.

Nie ulega wątpliwości, że sprawa brzeska kładła się cieniem na wizerunek Piłsudskiego-ojca niepodległości narodu i Komendanta legionistów. Uderzając w swoich dawnych towarzyszy Piłsudski stał się dla nich synonimem dyktatury⁷. Wspomnianej kampanii wyborczej, oprócz aresztowań, towarzyszyła między innymi akcja pacyfikacyjna, prowadzona od 16 września do

⁵ A Garlicki, *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1988, s. 585.

⁶ Centrolew: Główny przeciwnik Józefa Piłsudskiego na scenie politycznej, w okresie walki z opozycją czyli w latach 1928–1930. Utworzony 14 września 1929 roku. Za twórców tego porozumienia klubów parlamentarnych uznaje się Jana Dąbskiego ze Stronnictwa Chłopskiego, Mieczysława Niedziałkowskiego z PPS-u, Jana Woźnickiego z PSL-Wyzwolenie, Jana Dębskiego z PSL Piast, Józefa Chacińskiego z Chrześcijańskiej Demokracji i Adama Chądzyńskiego, reprezentującego Narodową Partię Robotniczą. Spośród ogólnej liczby 444 posłów Centrolew dysponował 183 mandatami.

⁷ A Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 586.

30 listopada 1930 roku w 16 powiatach Galicji Wschodniej oraz manifestacje zwolenników Centrolewu w Warszawie, Toruniu, Lwowie i Katowicach⁸.

Wybory do parlamentu odbyły się w zaplanowanym wcześniej terminie. Wzięło w nich udział prawie 75% uprawnionych do głosowania. W trakcie ich trwania nie obyło się bez fałszerstw i unieważniania głosów. Ostatecznie BBWR wprowadził do Sejmu 247 posłów. Stronnictwo Narodowe reprezentowało w Sejmie 62 posłów, Chadecję, PSL-Wyzwolenie i PSL-Piast – 15, a NPR – 10. Największe straty w stosunku do wyborów z 1928 roku poniósł PPS, który uzyskał zaledwie 24 mandaty. Dwa pozostałe ugrupowania, które weszły do Sejmu to: Stronnictwo Chłopskie z 18 przedstawicielami i komuniści z 5 reprezentantami. Uzyskanie przez BBWR takiej liczby mandatów uniemożliwiało opozycji odwoływanie poszczególnych ministrów i całych gabinetów. W Senacie sanacja uzyskała 75 mandatów⁹.

Jak już wcześniej wspomniano, wybory wzbudzały żywe zainteresowanie nie tylko obywateli, ale także prasy – głównego medium kształtującego poglądy i postawy opinii publicznej.

Główny organ prasowy Stronnictwa Narodowego – *Dziennik Wileński* z uwagą przyglądał się wydarzeniom zachodzącym na krajowej scenie politycznej.

16 listopada 1930 roku, w dniu wyborów do Sejmu, mobilizowano wyborców popierających Listę Narodową. Objawiało się to między innymi w zamieszczaniu haseł propagandowych. Na łamach gazety pisano: „Na listach Jedyńki (BBWR, przyp. autor) stoją obok Polaków Żydzi, Rosjanie, Białorusini, Ukraińcy; obok katolików starowiercy, kalwini, luteranie, żydzi; obok konserwatyistów socjaliści i różni radykali”. „Na listach Siódemki (Centrolewu, przyp. autor) stoją też różnowiercy, ateści oraz socjaliści, radykali chłopscy i inni”. Oprócz prób zdyskredytowania przeciwnika starano się uwypuklić zalety popieranego przez gazetę ugrupowania: „Tylko listy Narodowe nr 4 są wyłącznie katolickie i polskie”. „Tylko na 4 mogą głosować Katolicy i Polacy”¹⁰.

⁸ A. Garlicki, *Piękne lata trzydzieste*, Warszawa 2008 s. 116–117.

⁹ A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 597–598.

¹⁰ *Dziennik Wileński*, nr 265, 16 listopad 1930, s. 1.

Redakcja opublikowała również list Stronnictwa Narodowego zatytułowany „Do wyborców Listy narodowej nr 4”. Politycy tego ugrupowania nawoływali do pójścia na głosowanie, odwołując się do zasad poszanowania prawa, tradycji katolickiej w życiu publicznym oraz konieczności zaprowadzenia „oszczędnej i celowej gospodarki państwa”. Liczyli również, że wyborcy listy narodowej nie ugną się pod presją sanacji i zechcą uczestniczyć w akcie wyborów. W trosce o poszanowanie prawa zachęcali do „patrzenia na ręce” przeprowadzającym głosowanie Komisjom Obwodowym. Podkreślali, że nie wystarczy tylko zagłosować, ale trzeba „...dołożyć starań, aby wybory odbyły się w słońcu prawa bez presji, podstępów i w ogóle jakichkolwiek nadużyć”¹¹. Apełowali o odwagę cywilną, powoływali się na przestrzeganie przepisów prawa i wykazanie się obywatelskim podejściem do elekcji. Przywołany dokument emanował patetycznym tonem poprzez użycie następujących sformułowań: „Wyborcy-Narodowcy! Spełnijcie ostatni swój obowiązek w tej ciężkiej, ale zaszczytnej walce. Odeprzyjcie machinacje fałszerzy, dajcie dowód, że jesteście członkami oświeconego, miłującego prawo i wolnego Narodu”¹².

O gorącej przedwyborczej atmosferze świadczyły doniesienia kroniki przedwyborczej o kradzieży szyldów Dziennika i Głosu Wileńskiego z domu przy Dominikańskiej 4 w Wilnie. Nie obyło się również bez próby włamania do siedziby Stronnictwa Narodowego w Wilnie. Redakcja Dziennika zainicjowała wśród zwolenników Listy Narodowej akcję pozyskiwania informacji o ewentualnych fałszerstwach i nadużyciach wyborczych.

Pierwsze anonse na ten temat pojawiły się dopiero 19 listopada. W 267 numerze Dziennika informowano o unieważnieniu kilku tysięcy głosów w miejscowości Świąciany. Sygnały o podobnych praktykach dochodziły również z okręgu ludzkiego. Wieści o nadużyciach napływały bardzo powoli z uwagi na fakt, że numery gazety z 17 i 18 listopada zostały skonfiskowane¹³.

W numerze z 19 listopada dużo miejsca poświęcono krytyce agitacji prowadzonej przez BBWR. W artykule pt. „Metody” nega-

¹¹ *Ibidem*, s. 2.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*, nr 267, 19 listopad 1930, s. 1.

tywnie oceniono nadmierną produkcję dużych ilości ulotek wyborczych. Na łamach Dziennika sytuację tę przedstawiano następująco: „...Ta sama akcja staje się jednak szkodliwa i demoralizująca, gdy zamiast uświadamiania, za cel sobie obrała ogłupienie i oszołomienie przy pomocy nie treści, lecz masy papieru zaściełającej chodniki i bruk miasta”¹⁴. Zdaniem redakcji prowadzenie kampanii w ten sposób oznaczało wyrzucanie pieniędzy w błoto. Taka postawa BBWR-u, w opinii organu prasowego Stronnictwa Narodowego, miała zniechęcać do obozu władzy warstwy niższe, oburzone tym, że: „pieniądze walają się w błocie ulicznym”¹⁵. Podkreślano, że wydawanie takiej ilości pieniędzy na druk ulotek wyborczych nie sprzyja budowaniu poczucia szacunku do ojczyzny, w szczególności wśród uboższej części społeczeństwa. Podsumowując kampanię wyborczą BBWR, redakcja *Dziennika Wileńskiego* akcentowała, że jedną z najgroźniejszych form nadużyć wyborczych stanowiły wszelkiego rodzaju pobicia, utarczki siłowe i strzelaniny.

Dziennik Wileński podawał, że w samej tylko Warszawie w dniu wyborów pogotowie interweniowało aż w 110 tego typu przypadkach. Organ endecji dostrzegał w tej sytuacji zaimplementowanie tradycji południowoamerykańskich na grunt polski, które – zdaniem redakcji – w żaden sposób nie mieściły się w realiach polskiego życia politycznego. Jak podaje *Dziennik*, pobicia i utarczki mające na celu rozprawę z przeciwnikami politycznymi stawały się okazją do zarobku dla „...najgorszego rodzaju szumowin, które nic wspólnego nie mają z ideą wyborów, żadnych nie posiadają przekonań i gotowi służyć każdemu, kto w stanie jest więcej zapłacić”¹⁶. W opinii redakcji, przyzwalanie na tego typu zachowania przez obóz sanacyjny, idący po władzę z hasłem odrodzenia moralnego na ustach, sprzyjało demoralizacji narodu. Proces ten, zdaniem Dziennika, miał charakter trwały i nie zakończył się wraz z wyciszeniem napięć związanych z wyborami. Redaktorzy czasopisma, popierający Stronnictwo Narodowe stali na stanowisku, że zarówno minioną kampania wybor-

¹⁴ *Ibidem*, s. 2.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

cza, jak i przyszłe tego rodzaju wydarzenia powinny być prowadzone zgodnie z obowiązującym prawem i zasadami moralnymi. Postawę tę, według autora, najlepiej obrazują następujące słowa: „Jednakże nad ideałami politycznymi powinny zawsze górować zasady etyki, żaden cel nie może uświęcić niegodziwych środków”¹⁷.

W tekstach publikowanych w numerze z 20 listopada 1930 roku znalazły się podziękowania dla wyborców Listy Narodowej za udzielone poparcie oraz słowa zachęty do uczestnictwa w wyborach do Senatu. Po lekturze tego numeru Dziennika można odnieść wrażenie, że znaczenie wyniku wyborczego zostało wyolbrzymione. Chociaż w skali kraju rezultat ten okazał się lepszy niż ten z poprzednich wyborów, w województwie wileńskim Stronnictwu Narodowemu udało się uzyskać zaledwie jeden mandat. Przypadł on w udziale Wacławowi Komarnickiemu¹⁸, profesorowi Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, kierownikowi Katedry Prawa Państwowego i Nauki o Państwie na tej uczelni¹⁹.

Zauważyć należy, że po zakończeniu wyborów, w miarę upływu czasu, do redakcji napływały kolejne informacje o nadużyciach wyborczych. Wiązały się one między innymi z faktem nie wpuszczenia do wielu lokali wyborczych w okręgach wileńskim i święciańskim mężów zaufania, powołanych przez Stronnictwo Narodowe. Osobom tym odmawiano wejścia do siedziby obwodowych komisji wyborczych, oświadczając, że w lokalu znajduje się już mąż zaufania Listy Narodowej. Stwierdzenia te mijały się z prawdą, ponieważ rzekomi mężowie zaufania desy-

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Wacław Komarnicki (1891–1954): prawnik, wykładowca akademicki, polityk. Absolwent studiów prawniczych na uniwersytecie w Dorpacie. W latach 1924–1927 dziekan Wydziału Prawa na USB. W latach 1927–1939 zasiadał w wileńskiej Radzie Miejskiej, a w latach 1928–1935 był posłem na Sejm z ramienia Stronnictwa Narodowego. W pracy sejmowej skupiał się na kwestiach związanych z prawem konstytucyjnym. Po wybuchu wojny znalazł się w niewoli sowieckiej. W wyniku umowy Sikorski-Majski wyjechał do Wielkiej Brytanii i tam spędził resztę życia. Był m.in. ministrem sprawiedliwości w rządzie Władysława Sikorskiego, a także prowadził liczne wykłady m.in. na polskim Wydziale Prawa wchodzącym w skład Uniwersytetu Oksfordzkiego. Zmarł w 1954 roku w Londynie – PSB, t. XIII, Warszawa 1968, s. 378.

¹⁹ *Dziennik Wileński*, nr 268 A, wyd. 2 po konfiskacie, 20 listopad 1930, s. 1.

gnowani przez Stronnictwo Narodowe, okazywali się osobami podstawionymi przez przedstawicieli obozu rządzącego. Proceder ten miał na celu skuteczne uniemożliwienie kontroli prawidłowego przebiegu wyborów.

W Oranach, na Wileńszczyźnie, odnotowano przypadki fałszowania list wyborczych, sprowadzające się do wydawania wyborcom Listy Narodowej fałszywych kart do głosowania. Przykładowo, jeśli Lista Narodowa miała numer 4, na pierwszej stronie karty do głosowania znajdował się numer listy, natomiast na drugiej, zamiast nazwisk kandydatów, widniała tylko nazwa ugrupowania. Jak donosił *Dziennik Wileński* tego rodzaju sytuacja zaistniała w 65 obwodach okręgu wileńskiego²⁰.

W tym miejscu warto podkreślić, że problem nadużyć wyborczych dotyczył nie tylko ugrupowań politycznych. Nie ustrzegły się go również instytucje państwowe, takie jak chociażby poczta. Z informacji uzyskanych od prenumeratorów *Dziennika* wynikało, że pracownicy poczty wkładali w zamówione egzemplarze gazety ulotki i odezwy BBWR-u, oraz przekreślali slogany Stronnictwa Narodowego zamieszczone w omawianym tytule prasowym²¹.

Jak już wcześniej wspomniano, okres poprzedzający wybory do Senatu charakteryzował się zwieraniem szeregów i mobilizowaniem sił przez polityków endecji. Z Listy Narodowej do Izby Wyższej startował między innymi Aleksander Zwierzyński – ówczesny redaktor naczelny *Dziennika Wileńskiego*. Analogicznie, jak przed wyborami do Sejmu redaktorzy *Dziennika* apelowali o zastosowanie się do wskazówek, determinujących prawidłowy przebieg wyborów. Chodziło między innymi o dokładne sprawdzanie zawartości urny przed rozpoczęciem głosowania. Instruowano mężów zaufania, aby nie oddalali się z lokalu i zwracali szczególną uwagę na to czy wrzucane do urny przez przewodniczącego komisji koperty z kartą do głosowanie, faktycznie pochodzą od wyborców. W celu uniknięcia fałszerstw zalecano również sprawdzanie zawartości urny po jej otwarciu.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, nr 269, 21 listopada 1930, s 1.

W opinii przedstawicieli organu endecji, dla zachowania prawidłowego przebiegu wyborów koniecznym było przeciwdziałanie jakiejkolwiek agitacji oraz skrupulatne dokumentowanie wszystkich nieprawidłowości²².

Godnym odnotowania wydaje się być fakt, że oprócz wspierania Stronnictwa Narodowego w wyborach, *Dziennik Wileński* starał się także nieco rozluźnić napięcie związane z tym wydarzeniem. Przejawiało się to między innymi w publikowaniu dowcipów oraz anegdot o zabarwieniu politycznym. Jedną z nich zamieszczono w numerze 270 z 22 listopada 1930 roku. Dowcip ten nosił tytuł „Zakazany numer” i brzmiał następująco: „Niepochoje na mieście. Policja rozpędza tłum. Przy przystanku autobusowym stoi jakiś spokojny obywatel.

— *Panie, tu nie wolno stać... Dalej iść!*

— *Kiedy ja czekam na autobus. Na czwórkę...*

— *Co na czwórkę! Tu wolno tylko na jedynekę czekać*²³.

W numerze z 25 listopada 1930 roku gazeta dokonała podsumowania wyborów do Senatu oraz całej kampanii parlamentarnej. Pomimo braku przedstawiciela endecji w Senacie jej organ prasowy, podobnie jak ugrupowanie, wydawał się być zadowolonym z całościowego wyniku osiągniętego w wyborach. Brak mandatu senatorskiego dla Listy Narodowej na całych Kresach Północno-Wschodnich złożono na karb niskiej frekwencji. Przyczyn małego zainteresowania obywateli pójściem do urn wyborczych upatrywano przede wszystkim w utrudnionym dostępie do lokali wyborczych, spowodowanym obfitymi deszczami, które nawiedziły ten region II Rzeczypospolitej właśnie w okresie wyborów. Kolejny aspekt, na który położono nacisk dokonując reasumpcji wyborów parlamentarnych wiązał się z brakiem wyrobienia politycznego obywateli. W zasadzie przez cały okres wyborczy akcentowano, że słabo wykształcona, zróżnicowana pod względem narodowościowym i niezamożna ludność Kresów Północno-Wschodnich, była bardziej podatna na manipulacje niż

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, nr 270, 22 listopada 1930, s. 2.

mieszkaniec Wielkopolski czy Pomorza. Właśnie do najniższych warstw społecznych skierowane zostało ostrze propagandy BBWR-u. Nie wolno przy tym zapominać, że ziemie kresowe to „mała ojczyzna” zarówno Józefa Piłsudskiego, jak i wielu jego współpracowników. Dlatego też hasła głoszone przez obóz rządzący trafiały tutaj na bardziej podatny grunt niż w innych regionach Polski.

Osiągnięcie sukcesu wyborczego na Kresach Północno-Wschodnich niewątpliwie ułatwiło BBWR-owi administracyjne zablokowanie możliwości tworzenia wspólnych list wyborczych przez mniejszości narodowe. Można pokusić się o stwierdzenie, że w przypadku powstania takich list, znajdujący się na nich kandydaci z pewnością zabraliby część głosów, oddanych na listę nr 1.

W *Dzienniku Wileńskim* wykpiwano zachwyty Stanisława Cata Mackiewicza – redaktora naczelnego wileńskiego *Słowa* – tytułu prasowego popierającego obóz sanacyjny nad wynikiem wyborczym osiągniętym przez BBWR. Mackiewicz, na fali zwycięstwa wyborczego, zamieścił w swojej gazecie mapę Polski, przedstawiającą kształtowanie się poparcia dla poszczególnych list w różnych regionach Rzeczypospolitej. Na Kresach Północno-Wschodnich poparcie dla BBWR-u miało sięgnąć 94%²⁴. Zdaniem redaktorów *Dziennika Wileńskiego* stopień poparcia ugrupowania Piłsudskiego wynikał z „demagogii i jarmarcznej reklamy jedyнки”²⁵.

Uformowanie się nowego parlamentu położyło kres gorączce wyborczej, której wyróżnik stanowiła permanentna agitacja różnych grup społecznych. W opinii *Dziennika* zakończenie wyborów z ulgą przyjęła przede wszystkim „wileńska ulica”. Po mieście przestały bowiem grasować „bandy bojówkarzy jedyнки”, rozlepiające plakaty BBWR-u i zrywające afisze innych ugrupowań oraz bijące przeciwników politycznych i wyrwijające im karty do głosowania. Zaprzestano również wypisywania na mu-

²⁴ *Słowo*, nr 266, 19 listopada 1930, s. 1.

²⁵ *Dziennik Wileński*, nr 269, 21 listopada 1930, s. 2.

rach haseł wyborczych, co z perspektywy Zwierzyńskiego i jego kolegów było niczym innym jak oszpecaniem cudzej własności²⁶.

Wybory brzeskie umożliwiły BBWR-owi osiągnięcie pełni władzy wykonawczej i ustawodawczej, a likwidacja opozycji parlamentarnej stworzyła fundament do ostatecznego ukształtowania się w przedwojennej Polsce ustroju autorytarnego. W tym miejscu można pokusić się o stwierdzenie, że zdobycie przez BBWR dominującej pozycji na scenie politycznej właśnie dzięki wyborom brzeskim i późniejszym procesom posłów opozycji, pomimo protestów²⁷, usankcjonowało w społeczeństwie przyzwolenie na pewien styl i sposób prowadzenia polityki wewnętrznej. Rządy autorytarne uzyskały akceptację społeczną i – zdaniem autora – okazały się lepszym rozwiązaniem dla Rzeczypospolitej na czasy wielkiego kryzysu gospodarczego i trudnej sytuacji geopolitycznej lat trzydziestych XX wieku, aniżeli podzielona i skłócona demokracja parlamentarna panująca w latach 1918–1926.

Jak wynika z przytoczonych relacji *Dziennika Wileńskiego*, osiągnięcie przez BBWR dominacji w parlamencie nie obyło się bez stosowania fałszerstw i nadużyć wyborczych nawet na bliższych sercu Marszałka Piłsudskiego Kresach Północno-Wschodnich. Jak wspomniano wcześniej, fakt ten niewątpliwie stanowił pewną rysę na wizerunku Józefa Piłsudskiego-architekta niepodległości, zwycięskiego wodza i męża stanu.

W opinii autora opracowania, badacz historii politycznej II Rzeczypospolitej, na wydarzenia towarzyszące wyborom brzeskim powinien spojrzeć z pewnym dystansem. W każdym obozie politycznym, niezależnie od tego czy funkcjonował on 85 lat temu, czy działa obecnie zdarzają się osoby nadgorliwe, dążące poprzez swoją postawę do przypodobania się liderom i jednocześnie realizujące osobiste cele. Obecność tego typu jednostek nie usprawiedliwia jednak ewidentnego łamania prawa wyborczego, do którego dochodziło w listopadzie 1930 roku.

²⁶ *Ibidem*, nr 272, 25 listopada 1930, s. 1.

²⁷ Szerzej na temat protestów przeciwko procesom brzeskim: AAN Warszawa, *Proces brzeski-zbiór materiałów, Teksty protestów przeciwko nadużyciom władzy nad byłymi więźniami w Brześciu*, sygnatura 68/18 i 37.

W podsumowaniu warto jeszcze raz podkreślić, że redakcja *Dziennika Wileńskiego* nigdy nie kryła się ze swoimi sympatiami politycznymi. Jej przedstawiciele czynnie uczestniczyli w życiu politycznym II Rzeczypospolitej. Przykładem może tu być Aleksander Zwierzyński oraz Piotr Kownacki i Stanisław Cywiński, którzy poprzez swoje poglądy wpływali na kształtowanie się poglądów opinii publicznej²⁸. Nie wolno zapominać, że przyjmowanie od 1926 roku przez *Dziennik Wileński* postawy opozycyjnej wiązało się z szykanami, sprowadzającymi się do konfiskaty numerów gazety, ukazujących obóz rządzący w szczególnie negatywnym świetle. Nie ulega wątpliwości, że w związku z funkcjonowaniem w opozycji, relacje *Dziennika Wileńskiego*, miały charakter subiektywny, ukierunkowany na ukazywanie przeciwnika politycznego w najgorszym świetle.

Reasumując, wybory brzeskie stanowiły „książkowy” przykład stosowania nadużyć i fałszerstw wyborczych dla osiągnięcia zwycięstwa. Niemniej jednak podkreślić należy, że stosowanie tego typu technik w walce o władzę nie odbiegało znacząco od standardów rywalizacji politycznej w innych państwach autorytarnych doby dwudziestolecia międzywojennego.

²⁸ Aleksander Zwierzyński był postem Związku Ludowo-Narodowego, Stanisław Cywiński z kolei w 1938 roku sformułował w odniesieniu do Piłsudskiego następujące stwierdzenie: Polska nie jest jak obwarzanek, gdzie to co dobre jest na obrzeżach, a w środku pustka, jak twierdził pewien kabotyn. Chodziło o parafrazę myśli Piłsudskiego: Polska jest jak obwarzanek. Kresy urodzajne, centrum nic. Kabotyn to osoba, która chce przy pomocy tanich efektów osiągnąć zamierzony cel. W związku z tym Stanisław Cywiński został oskarżony o obrazę czci narodu (w domyśle nieżyjącego już Marszałka) i dwukrotnie dotkliwie pobity. Zob. więcej: A. Garlicki *Piękne lata trzydzieste*, Warszawa 2008 oraz L. Tomaszewski, *Wileńszczyzna lat wojny i okupacji 1939–1945*, Warszawa 2001.

Naruszenia prawa wyborczego w świetle wyborów parlamentarnych w 1935 roku

Autorytarne tendencje obozu rządzącego, doprowadziły do istotnych zmian prawa wyborczego w 1935 r. Tryb wprowadzania ustaw regulujących zasady wybieralności do kluczowych organów państwa jakimi są Sejm i Senat, rozpatrywany powinien być w charakterze naruszeń prawa wyborczego. Powszechnie, w obecnych realiach faktycznych i prawnych, za naruszenie prawa wyborczego przyjmuje się naruszenie ciszy wyborczej czy jednostkowe przypadki unieważniania głosów lub rzadziej spotykane fałszerstwa wyborcze. Jednakże znacznie poważniejsze konsekwencje mają naruszenia prawa wyborczego, stwarzające iluzje praworządności, sprowadzające się do takiego konstruowania prawa wyborczego, które samo w sobie stanowi naruszenie obowiązującego porządku prawnego.

Naruszenia prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych w 1935 r.

Rozważając kwestie związane z uchybieniami wyborczymi zaistniałymi podczas wyborów parlamentarnych w 1935 r. należy zastanowić się nad całokształtem sytuacji politycznej jaka istniała w międzywojennej Polsce. Przede wszystkim znaczący wpływ na nastroje Polaków miały wydarzenia związane z tak zwanym

przewrotem majowym dokonany w 1926 r. Zmiany na scenie politycznej stanowiły podatny grunt do wprowadzenia w 1935 r. nowej konstytucji¹ zwanej powszechnie kwietniową², która zastąpiła dotychczasową ustawę zasadniczą z 1921 r.³, a także wprowadzonej na jej podstawie ordynacji wyborczej do Sejmu⁴ i Senatu⁵. Uchybienia proceduralne towarzyszące wprowadzeniu tychże aktów prawnych, poza nadużyciami formalnymi towarzyszącymi wyborom w 1935 r., pozwalają na przyjęcie tezy, iż podczas wyborów, które miały miejsce w 1935 r. doszło do rażących naruszeń prawa wyborczego, nie tylko w obecnym ujęciu prezentowanym przez naukę prawa konstytucyjnego, ale także na gruncie ówczesnie obowiązujących przepisów prawnych.

Nie bez znaczenia pozostaje okoliczność, iż konstytucja marcowa, powstała w wyniku kompromisu pomiędzy zwalczającymi się frakcjami politycznymi na polskiej scenie politycznej. Krytyki ustawie zasadniczej nie oszczędziły zarówno same środowiska polityczne, jak i środowiska naukowe. Prace nad zmianami konstytucji rozpoczęto już w 1928 r. Ostateczne zmiany dokonane zostały w warunkach ogólnego chaosu w 1935 r.

Poprawność proceduralna

Należy nadmienić, iż ustawa z 1921 r. przewidywała procedury, których zastosowanie mogło skutkować jej zmianą czy rewii-

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1935 r., Ustawa konstytucyjna (Dz. U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227); dalej: Konstytucja kwietniowa, lub konstytucja z 1935 r.

² Konstytucja kwietniowa – ustawa nosi nazwę od daty podpisania ustawy przez Prezydenta Ignacego Mościckiego, co miało miejsce 23 kwietnia 1935 r., ustawa ta została uchwalona przez Sejm w dniu 26 grudnia 1934 r.; tym samym doszło do złamania obowiązującej do dziś zasady, wedle której ustawa zasadnicza określana jest zgodnie z miesiącem jej uchwalenia przez Sejm.

³ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267), dalej: Konstytucja marcowa lub konstytucja z 1921 r.

⁴ Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. z 1935 r. Nr 47, poz. 319); dalej: ordynacja wyborcza do Sejmu.

⁵ Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r., Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz. U. z 1935 r. Nr 47, poz. 320); dalej: Ordynacja wyborcza do Senatu.

zją. Sytuacje te precyzyjnie opisane zostały w art. 125 ustawy zasadniczej z 1921 r. Kluczowym dla oceny zapisów konstytucji jest rozróżnienie pojęć „zmiany” i „rewizji”⁶. Na tym gruncie za zmianę należy uznać – wprowadzenia pojedynczych poprawek czy nowelizacji do tekstu. Jako rewizję należy rozumieć zmianę całościową, w tym również możliwość uchwalenia nowej ustawy zasadniczej⁷. Zgodnie z powołanym artykułem, podstawowym trybem wprowadzania zmian w konstytucji, była forma głosowania nad zmianami zawnioskowanymi w określonym trybie. Wniosek o wprowadzenie zmian w konstytucji musiał być podpisany przez co najmniej 1/4 ustawowej liczby posłów i zapowiedziany co najmniej na 15 dni przed poddaniem ich pod głosowanie. Do uchwalenia wnioskowanych zmian dochodziło, gdy za zmianami opowiedziało 2/3 głosujących posłów i senatorów, przy zachowaniu *quorum*, to jest w sytuacji, gdy głosowanie odbywało się w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów czy senatorów. Rewizji ustawy zasadniczej mógł dokonać również drugi z rzędu Sejm wybrany w okresie obowiązywania konstytucji marcowej. Literalna analiza brzmienia tegoż zapisu prowadzi do wniosku, iż uprawnienie to służyło wyłącznie Sejmowi, bez udziału Senatu. Dochodziło do tego, gdy za rewizją opowiedziało się 3/5 głosujących w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Rewizji konstytucji mogło dokonać również Zgromadzenie Narodowe⁸ zwykłą większością. Jednakże dopuszczalne było to wyłącznie co 25 lat. Termin ten uwarunkowany był przyjętą w tamtym okresie trwałością jednego pokolenia, co miało gwarantować zarówno trwałość i stabilność ustawy zasadniczej, jak i jej aktualność do warunków danego pokolenia⁹. Niemniej jednak zauważyć należy, iż pierwszy z opisanych sposobów dotyczył wyłącznie trybu wprowadzania

⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 35.

⁷ P. Kierończyk, *O różnicy pomiędzy „zmianą” a „rewizją” czyli sygnalizacja jeszcze jednego naruszenia prawa przy uchwalaniu konstytucji kwietniowej*, Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji 7 (2008).

⁸ Zgromadzenie Narodowe – połączone Izby Sejmu i Senatu.

⁹ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008 (dodr. z wyd. z 1922 r.), s. 580–582.

zmian, więc rewizja rozumiana jako uchwalenie nowej ustawy zasadniczej lub kluczowych, z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, zmian w ten sposób była niemożliwa. Dokonanie rewizji konstytucji lub uchwalenie nowej ustawy było możliwe wyłącznie w warunkach określonych w zdaniu trzecim lub czwartym art. 125 Konstytucji marcowej.

Nie wymaga dogłębnej analizy, spostrzeżenie, iż w 1935 r. do zmiany konstytucji mogło dojść wyłącznie w sposób przewidziany w zdaniu pierwszym i drugim art. 125 Konstytucji marcowej, to jest poprzez głosowanie każdej z izb – Sejmu i Senatu nad zawnioskowaną zmianą. Sejm¹⁰, za którego kadencji dokonano uchwalenia konstytucji kwietniowej, nie był drugim z kolei parlamentem wybranym w trakcie obowiązywania konstytucji marcowej. Zastosowania nie miał również sposób przewidziany w zdaniu ostatnim przywoływanego zapisu konstytucji marcowej, z obiektywnych względów, to jest nie upłynął jeszcze okres 25 lat od jej uchwalenia. Już na tym etapie wnioskowania można dojść do przekonania, że każda zmiana ustawy zasadniczej dokonana z naruszeniem lub pominięciem dyspozycji określonych w dwóch pierwszych zdaniach art. 125 Konstytucji marcowej, będzie przemawiała za przyjęciem uchwalonych zmian za nieważne, jako dokonane wbrew obowiązującemu prawu.

Legitymacja „sejmu brzeskiego”

W tym miejscu należy zwrócić również uwagę, na wspomnianą powyżej okoliczność, iż uchwalenia Konstytucji kwietniowej dokonał Sejm, obradujący od 1930 r., powołany do życia w wyniku tak zwanych „wyborów brzeskich”. Wybory te były wyborami przedterminowymi. Konieczność ich przeprowadzenia była wynikiem przedterminowego rozwiązania parlamentu II kadencji przez Prezydenta Ignacego Mościckiego, co miało bezpośredni związek z rządami sanacyjnymi. Decyzja o przedterminowych wyborach była wynikiem konsolidacji, opozycyjnych wobec

¹⁰ W 1935 r. obradował parlament wyłoniony w wyborach, które odbyły się w listopadzie 1930 r., tzw. „wybory brzeskie”.

BBWR¹¹ i Józefa Piłsudskiego, środowisk politycznych i zapadła na wniosek samego Józefa Piłsudskiego. Środowiska sanacyjne obawiały się utraty dominującej siły w parlamencie¹², a ponadto towarzyszyła im obawa co do niemożności wprowadzenia postulowanych zmian w obowiązującej konstytucji. Wybory w 1930 r., popularnie nazwane „brzeskimi”¹³, przeprowadzone zostały już z myślą o konieczności wprowadzenia zmian w Konstytucji marcowej, które wedle założeń środowisk bliskich rządowi, miały doprowadzić do umocnienia władzy i prerogatyw prezydenckich kosztem ograniczenia władzy ustawodawczej. Już sama ta okoliczność, celowego powołania do życia parlamentu, którego głównym celem było uchwalenie konstytucji, wedle założeń poczynionych przez obóz rządowy, stanowi poparcie dla tezy, iż do uchwalenia Konstytucji kwietniowej doszło z naruszeniem prawa. Dodatkowo za przyjęciem tej tezy przemawia fakt, iż wybory brzeskie odbyły się w atmosferze politycznego skandalu. Po pierwsze zauważyć należy, iż odmówiono prawa do rejestracji list Centrolewu, Katolickiego Bloku Ludowego i Listy Narodowej w niektórych okręgach wyborczych. Znane były również przypadki nadużyć formalnych, na przykład zakłócania akcji wyborczych ugrupowań opozycyjnych. Znamiennym jest, iż pod pozorem zamieszek politycznych doszło do aresztowań grupy czołowych opozycjonistów, których osadzono w twierdzy w Brześciu. Do zatrzymania doszło wyłącznie na polecenie ministra spraw wewnętrznych gen. Felicjana Sławoja Składkowskiego. Przeprowadzono je wbrew obowiązującym przepisom o aresztowaniach, bez nakazu sądowego. Zatrzymani opozycjoniści zostali uwolnieniu niezwłocznie po zakończeniu procedur związanych z wyborami, w listopadzie 1930 r., a zapadłe w ich sprawach wyroki należy uznać za czysto polityczne.

¹¹ BBWR był jednostką prosanacyjną.

¹² W poprzednich wyborach parlamentarnych, które miały miejsce w 1928 r. BBWR uzyskał wynik, dający mu względną większość w Sejmie II kadencji.

¹³ „wybory brzeskie” – popularna nazwa wyborów, które odbyły się w 1930 r., pochodząca od nazwy miejscowości Brześć, w której przed wyborami zostali osadzeni czołowi politycy opozycji.

Okoliczności uchwalenia Konstytucji kwietniowej

Wątpliwości prawne powinna wzbudzać również sama procedura uchwalenia Konstytucji kwietniowej. Zgodnie z planem obrad, na dzień 26 stycznia 1934 r. miała odbyć się debata nad zaproponowanymi przez obóz prorządowy tezami nowej konstytucji, ustalonymi przez komisję konstytucyjną Sejmu. Prezentowane przez Stanisława Cara – referenta z ramienia komisji konstytucyjnej, tezy konstytucji, nie stanowiły formalnego projektu nowej ustawy zasadniczej. Dyskusja nad prezentowanymi tezami miała stanowić formalny wstęp do debaty nad kształtem nowej Konstytucji. Upoważnienie referenta obejmowało wyłącznie sprawozdanie z dotychczasowych prac komisji i nie kończyło się żadnymi wnioskami¹⁴. Jednakże po zarządzeniu przerwy w obradach, w obecności wyłącznie jednego z posłów opozycji¹⁵, ze strony referenta padła propozycja, aby prezentowane tezy uznać za projekt Konstytucji i poddać pod obrady, odpowiednio przedtem uzupełniając porządek obrad. Propozycja ta zakładała zastosowanie skróconego postępowania formalnego, zgodnie z którym do głosowania dochodzi, w warunkach głosowania zwykłego, to jest przy aprobacie większości 2/3 głosujących. Za błąd taktyczny ze strony opozycji, należy uznać opuszczenie sali obrad po ogłoszeniu przerwy. Jednakże okoliczność ta w żaden sposób nie jest podstawą konwalidacji uchybień proceduralnych popełnionych w procedurze uchwalania Konstytucji. Faktem jest, iż przed samym głosowaniem nie ustalono wymaganego dla jego ważności quorum, chociaż przy uwzględnieniu, iż na sali znajdował się wyłącznie jeden poseł obozu stronniczego, sanacja dysponowała wymaganą większością 2/3 głosów. Argumentacja referenta Stanisława Cara, dotycząca poprawności podejmowanych decyzji, sprowadzała się do stanowiska, iż nieobecność na sali obrad posłów opozycji świadczy o ich niezainteresowaniu

¹⁴ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006 (dodr. z wyd. z 1937 r.), s. 158-159.

¹⁵ Na sali obrad pozostał jedynie poseł opozycji Stanisław Stroński.

prezentowaną problematyką, co już samo w sobie stanowi naruszenie zasad i dobrych obyczajów parlamentarnych¹⁶.

O ile samo zastosowanie trybu przyspieszonego w tych warunkach należy uznać za kontrowersyjne, to znamienym jest fakt, iż „przekwalifikowanie” też w projekt konstytucji, a następnie poddanie go pod głosowanie, stanowiło złamanie zasady określonej w art. 125 Konstytucji marcowej. Zgodnie, z którą wniosek o zmianę konstytucji wymaga uzyskania podpisów co najmniej 1/4 ustawowej liczby posłów i musi być zgłoszony co najmniej na 15 dni przed samym głosowaniem¹⁷.

W związku z tym, iż złamanie procedur przy uchwalaniu nowej konstytucji było oczywiste, na co uwagę zwrócił również sam Józef Piłsudski, nazywając „tryb” uchwalenia konstytucji „dowcipnym trikiem”¹⁸, zdecydowano się na przeprowadzenie debaty w Senacie, co miało stworzyć iluzję praworządności. Iluzję tą pogłębiał fakt, iż blok rządowy posiadał w Senacie znaczącą większość, więc nie istniały obawy co do dalszych losów nowej ustawy zasadniczej.

Co więcej, poprawki naniesione przez Senat, były głosowane w Sejmie w trybie art. 35 Konstytucji marcowej. Artykuł ten pozwalał na przyjęcie ustawy zwykłą większością głosów lub na jej odrzucenie większością 11/20¹⁹, jednakże miał on zastosowanie wyłącznie do ustaw zwykłych. Przy procedurze uchwalania konstytucji wyłączone zastosowanie powinien mieć, omawiany powyżej art. 125 Konstytucji z 1921 r., wymagający do jej uchwalenia większości 2/3 głosów.

Konstytucja kwietniowa – zasady wyborcze, okoliczności uchwalenia ordynacji wyborczych z 1935 r.

Uchwalona w kontrowersyjnych warunkach Konstytucja kwietniowa, zawierała dość zdawkowe uregulowania dotyczące

¹⁶ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system...*, s. 159–170.

¹⁷ Art. 125 Konstytucji marcowej.

¹⁸ A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1988, s. 681–682.

¹⁹ Art. 35 Konstytucji marcowej.

prawa wyborczego. W art. 32 tejże ustawy uregulowano długość kadencji Sejmu oraz zasady i przebieg wyborów do tej izby. Uregulowania dotyczące określenia czynnego i biernego prawa wyborczego zawarto w art. 33 Konstytucji. Regulacje dotyczące kadencji Senatu i sposobu wyboru senatorów zawierał art. 47 Konstytucji²⁰.

W pozostałych ważkich dla ustroju kwestiach, Konstytucja kwietniowa, w art. 33 i 47, odsyłała do zapisów nieuchwalonych jeszcze ordynacji wyborczych do poszczególnych izb²¹. Zrezygnowano również z określenia w Konstytucji istotnych zagadnień dotyczących składu liczebnego poszczególnych izb, również tą kwestię pozostawiając w dyspozycji ordynacji wyborczych, co miało dawać w przyszłości łatwiejszą możliwość przesuwania ciężaru sprawowania władzy pomiędzy organami ustawodawczymi a władzą wykonawczą i prezydentem oraz gwarantowało możliwość dokonywania zmian w zakresie prawa wyborczego bez istotnej ingerencji w ustawę zasadniczą.

Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu, oba akty prawne, zostały uchwalone w dniu 8 lipca 1935 r. i zastąpiły wcześniej obowiązujące ustawy z 1922 r. Prace legislacyjne nad oboma dokumentami były ściśle powiązane z pracami nad konstytucją kwietniową. Przebiegały one zgodnie z wytycznymi określonymi przez władze sanacyjne, a więc przede wszystkim przez samego Józefa Piłsudskiego, zgodnie zakładając, iż podstawowym celem zmian jest umocnienie pozycji prezydenta, przy założeniu zmniejszenia liczby posłów i odpartyjnieniu ordynacji. Zgodnie z tymi wytycznymi przy wyborach do Sejmu partie miały zostać pozbawione decydującego głosu przy układaniu list wyborczych. Wytyczne te zakładały, iż rola posła będzie sprowadzała się do roli swoistego łącznika pomiędzy lokalnym społeczeństwem a centralnymi organami Państwa²². Natomiast Senat miał stać się

²⁰ Art. 32, 33, 47 Konstytucji kwietniowej.

²¹ Ar. 33 ust. 3 i 47 ust. 3 *ibidem*.

²² A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław 1986, s. 227–228.

izbą gromadzącą osoby o szczególnych zasługach dla społeczeństwa²³ i na rzecz dobra powszechnego²⁴.

Sejm – prawo wyborcze 1935 r.

Zgodnie z nowymi uregulowaniami, Sejm składał się z 208 posłów²⁵, wybieranych w 104 dwumandatowych okręgach wyborczych²⁶, jego kadencja miała trwać 5 lat²⁷ a głosowanie miało być powszechne, równe, tajne i bezpośrednie²⁸. W związku z tym, iż zrezygnowano z przymiotnika „proporcjonalne”, należy uznać, iż wybory do Sejmu odbywały się zgodnie z zasadą większości. Realnie zmniejszono więc liczbę posłów. Statystycznie więc, w 1935 r., na jednego posła przypadało około 160 000 obywateli, gdy według konstytucji marcowej²⁹ jeden poseł przypadał na około 68 000 obywateli. Zmniejszenie ilościowego składu Sejmu spotkało się z istotną krytyką ze strony narodu, gdyż pozytywnie było za ograniczenie dostępu społeczeństwa do kontaktu z szeroko pojętą władzą, a zarazem – słusznie – za ograniczenie wpływu społeczeństwa na podejmowanie kluczowych decyzji w Państwie³⁰. Zgodnie z art. 33 ust. 1 Konstytucji kwietniowej czynne prawo wyborcze miał każdy obywatel, który najpóźniej w dniu zarządzenia wyborów ukończył 24 lata. Zapis ten oznaczał podniesienie cenzusu wieku z 21 do 24 lat³¹, w stosunku do poprzednio obowiązującego prawa i pozbawił czynnego prawa wyborczego około 10% uprawnionych na podstawie poprzednich przepisów, co powodowało komentarze, iż wybory

²³ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system...*, s. 173.

²⁴ Por. art. 7 Konstytucji kwietniowej.

²⁵ Art. 1 Ordynacji do Sejmu.

²⁶ Art. 6 *ibidem*.

²⁷ Art. 32 ust. 2 Konstytucji kwietniowej.

²⁸ Art. 32 ust. 1 *ibidem*.

²⁹ Zgodnie z Konstytucją marcową Sejm liczył 444 posłów.

³⁰ M. Starzewski, *O Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1935 roku*, [w:] *Demokracja i totalizm. Wybór pism*, Kraków 2012, s. 480–481.

³¹ Ówczesnie obowiązujące prawo cywilne przyznawało pełną zdolność do czynności prawnych osobom, które ukończyły 21 rok życia.

z 1935 r., przeprowadzone wedle tych zasad, utraciły przymiot powszechności³². Podwyższenie cenzusu wyborczego, stanowiło nieuzasadnione odstępstwo od obowiązujących zasad prawa cywilnego, przyznającego pełną zdolność do czynności prawnych osobom, które ukończyły 21 rok życia, istotnie ograniczając ich możliwość pełnego udziału w życiu publicznym.

Co więcej, czynnego prawa wyborczego pozbawiona została szeroka grupa osób³³, nieprzychylnie postrzeganych przez władzę (skazani za przestępstwo popełnione z chęci zysku, utrzymujące się z nierządu, pozbawione praw rodzicielskich lub opiekuńczych), wykluczając je tym samym z życia publicznego. Zgodnie z ust. 2 art. 3 Ordynacji do Sejmu utrata praw wyborczych mogła nastąpić bez orzeczenia sądu i trwała aż do ustania przyczyny ją powodującej.

Zgodnie z art. 4 Ordynacji do Sejmu bierne prawo wyborcze przysługiwało osobom, które miały czynne prawo wyborcze i najpóźniej w dniu zarządzenia wyborów ukończyły 30 lat. Prawo to też doznawało ograniczeń, o których mowa w art. 5 Ordynacji do Sejmu.

Rozdział IX Ordynacji wyborczej do Sejmu zawiera uregulowania dotyczące sposób zgłaszania kandydatów na posłów. Zgodnie z przepisami tam zawartymi, kandydaci na posłów zgłaszani byli przez zgromadzenia okręgowe, w skład których wchodził: okręgowy komisarz wyborczy jako przewodniczący, delegaci reprezentujący samorząd terytorialny, delegaci reprezentujący samorząd gospodarczy, a także delegaci szkół akademickich, jeśli takie szkoły znajdowały się na obszarze danego okręgu wyborczego; w okręgach liczących powyżej 75 tys. ludności miejskiej delegatów wybierały również samorządy zawodowe (lekarzy, adwokatów, notariuszy, zrzeszenia techniczne i organizacje kobiece). Prawo zgłaszania swoich delegatów mieli też miesz-

³² A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu Polskiego, t. II, cz. II: II Rzeczypospolita*, Warszawa 1989, s. 193; W. Markowski, *Rzeczypospolita: co każdy obywatel o państwie i o konstytucji wiedzieć powinien*, Warszawa 1935, s. 33 – podaję za: M. Woźnicki, *Wybory do Sejmu i Senatu w świetle ordynacji wyborczych z 1935 r.*, *Studia Iuridica Lublinensia* 22 (2014).

³³ Art. 3 ust. 1 Ordynacji do Sejmu.

kańcy w liczbie co najmniej 500^{34,35}. Zadaniem delegatów tworzących zgromadzenie było opracowanie list wyborczych. Prawo zgłaszania kandydatów na posłów przysługiwało każdemu z delegatów. Wybór kandydatów na listy przebiegał w głosowaniu delegatów. Każdy z delegatów mógł oddać głos na najwyżej 4 kandydatów. Kandydaci, którzy uzyskali poparcie co najmniej 25% liczby głosujących trafiali na listy wyborcze. Kolejność na liście zależała od liczby zdobytych głosów. W razie równej liczby głosów – kolejność ustalana była przez przewodniczącego w drodze losowania. Jeżeli w danym okręgu, w drodze głosowania delegatów, wyłoniono mniej niż 4 kandydatów, zarządzano powtórne głosowanie. W sytuacji jeśli także w powtórnym głosowaniu nie uzyskano wymaganej liczby kandydatów, dokonywano skreślenia tych, którzy uzyskali najmniejszą liczbę głosów³⁶.

Obywatele nie mieli wpływu na skład komisji wyborczych. Zgodnie z art. 14 i 15 Ordynacji do Sejmu przewodniczący komisji wyborczej pochodzili z nominacji a ich członkowie powoływani byli przez organy administracji państwowej.

Art. 54–66 Ordynacji wyborczej do Sejmu określały zasady, zgodnie z którymi odbywało się głosowanie w komisjach. Zgodnie z tymi zapisami wyborca musiał wylegitymować się dowodem tożsamości wyłącznie na żądanie przewodniczącego komisji lub jej członków. W sytuacji gdyby nie posiadał on ważnego dokumentu tożsamości lub innego wiarygodnego dokumentu, mógł on przywołać przed komisję dwóch znanych komisji świadków, którzy mogli potwierdzić jego tożsamość³⁷.

Mandat poselski zdobywali dwaj kandydaci z danego okręgu wyborczego, który otrzymali największą liczbę głosów, nie mniejszą jednak niż 10 000. W sytuacji braku spełnienia tego

³⁴ Art. 33 *ibidem*.

³⁵ Mieszkańcy musieli przedstawić listę co najmniej 500 osób, ich podpisy musiały być notarialnie poświadczane, wyborca mógł złożyć podpis wyłącznie na jednej liście, zatem składał oświadczenie, iż nie złożył podpisu na innej liście pod sankcją odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań – por. art. 33 Ordynacji wyborczej do Sejmu.

³⁶ Art. 39–46 *ibidem*.

³⁷ Art. 62 *ibidem*.

drugiego warunku, w ciągu trzech miesięcy zarządzano powtórne głosowanie³⁸.

Należy zwrócić uwagę na dyspozycję art. 57 Ordynacji wyborczej do Sejmu, zgodnie z którą cisza wyborcza w dniu głosowania obejmowała wyłącznie lokal wyborczy i jego okolice w promieniu 100 metrów. Istotne wydaje się również to, że w trakcie zgromadzenia delegatów obowiązywał zakaz prowadzenia jakichkolwiek debat, dopuszczalne było wyłącznie dokonywanie wyboru kandydatów na posłów³⁹.

Senat – prawo wyborcze 1935 r.

Konstytucja kwietniowa nie uregulowała zasad głosowania w wyborach do Senatu. Artykuł 47 stwierdzał że 1/3 senatorów jest powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej, a 2/3 pochodzi z wyborów, kadencja Senatu miała się kończyć i rozpoczynać wraz z kadencją Sejmu⁴⁰. W myśl ordynacji, wybory do Senatu były pośrednie, delegaci wybrani przez wyborców wybierali w wojewódzkich kolegiach wyborczych senatorów. W zależności od liczby wyborców liczba senatorów w poszczególnych powiatach mogła się wahać pomiędzy 2 a 6⁴¹.

Czynne prawo wyborcze mieli obywatele, którzy mieli prawo wyboru w wyborach do Sejmu i najpóźniej w dniu zarządzenia wyborów ukończyli 30 lat⁴². Dodatkowo musieli spełnić jeden z wymogów. Musieli wykazać się zasługami osobistymi, na przykład order lub odznaczenie państwowe (kryterium zasług osobistych), posiadać wykształcenie wyższe, ukończone liceum pedagogiczne, szkołę podchorążych lub posiadać stopień oficerski (kryterium wykształcenia) albo wykazać się zaufaniem społecznym, na przykład radni, samorząd, zrzeszenia i stowarzyszenia wyższej użyteczności (kryterium zaufania społecznego)⁴³.

³⁸ Art. 73–77 *ibidem*.

³⁹ Art. 39 *ibidem*.

⁴⁰ Art. 47 Konstytucji kwietniowej.

⁴¹ Art. 1 ust. 4 Ordynacji wyborczej do Senatu.

⁴² Art. 3 *ibidem*.

⁴³ Art. 2 *ibidem*.

Bierne prawo wyborcze przysługiwało obywatelowi, który miał prawo wyborcze w wyborach do Sejmu i ukończył 40 lat⁴⁴.

Wybory do Senatu zarządzane były przez Prezydenta RP razem z wyborami do Sejmu. Delegaci do wojewódzkich kolegiów wyborczych wybierani byli dwa tygodnie przed wyborami do Sejmu. W każdym powiecie tworzono obwody uprawnionych do głosowania liczące sobie 90–120 osób. Z każdego obwodu wybierano jednego kandydata⁴⁵.

Wojewódzkie kolegia wyborcze, tydzień po wyborach do Sejmu, wybierały senatorów, delegaci wyłaniali 15 członków komisji, która ustalała listę kandydatów na senatorów. Kandydat na senatora mógł zgłosić 20 delegatów. Liczba kandydatów nie mogła przekroczyć podwójnej liczby mandatów senatorskich w danym województwie⁴⁶.

Każdy delegat mógł oddać głos na tyłu kandydatów, ile mandatów przypadało danemu województwu. Kandydata, który dostał głosy większości delegatów, uważano za wybranego⁴⁷.

Wybory parlamentarne w 1935 r., nadużycia wyborcze

Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu, uchwalone 8 lipca 1935 r. wraz z Konstytucją kwietniową, stanowiły podstawę prawną do przeprowadzenia wyborów, które miały miejsce w 1935 r.

Przeprowadzenie wyborów 1935 r. poprzedzone zostało licznymi nieprawidłowościami ze strony obozu rządzącego, wymierzonymi w działalność opozycji i jej czołowych członków. Nie dosyć wspomnieć, iż w związku z samymi wyborami doszło do licznych aresztowań członków opozycji. Znaczna część z nich osadzona została w miejscu odosobnienia w Berezie Kartuskiej (popularnie zwanym obozem w Berezie Kartuskiej). Miejsce to przeznaczone zostało dla przeciwników politycznych obozu rzą-

⁴⁴ Art. 4 *ibidem*.

⁴⁵ Art. 8, 13–19 *ibidem*.

⁴⁶ Art. 24–27 *ibidem*.

⁴⁷ Art. 28–31 *ibidem*.

dzącego. Utworzone zostało w dniu 12 lipca 1934 r., na mocy rozporządzenia z mocą ustawy z dnia 17 czerwca 1934 r. prezydenta Ignacego Mościckiego w sprawie osób zagrażających bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu i funkcjonowało do 1939 r. Pomysłodawcą utworzenia obozu był Leon Kozłowski. Obóz przeznaczony był dla osób, „których działalność lub postępowanie daje podstawę do przypuszczenia, że grozi z ich strony naruszenie bezpieczeństwa, spokoju, lub porządku publicznego”. Określano go jako „nieprzeznaczony dla osób skazanych lub aresztowanych z powodu przestępstw” oraz „burzycieli porządku publicznego i bezpieczeństwa”. Osoby te mogły być osadzone w obozie na podstawie decyzji administracyjnej na okres 3 miesięcy, po upływie którego, możliwe było przedłużenie okresu osadzenia. W znacznej mierze w obozie więzieni byli opozycjoniści podejrzani o działalność wywrotową i przeciwnicy polityczni Józefa Piłsudskiego. Wśród osadzonych znajdowali się nie tylko działacze nielegalnych lub zdelegalizowanych przez rządy sanacyjne Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów (OUN), Komunistycznej Partii Polski (KPP), Obozu Narodowo-Radykalnego (ONR), ale także ludzie związani ze Stronnictwem Ludowym (SL) i Polską Partią Socjalistyczną (PPS). Przetrzymany tam był między innymi przez kilkanaście dni publicysta Stanisław Mackiewicz, który został tam osadzony za krytykę polityki zagranicznej państwa. W pierwszym dniu funkcjonowania obozu przyjęto pierwszych osadzonych: endeków z Krakowa Antoniego Grębosza i Bolesława Świderskiego, komunistów z Nowogródka. Pierwszymi osadzonymi działaczami ONR byli Zygmunt Dziarmaga, Władysław Chackiewicz, Jan Jodzewicz, Edward Kemnitz, Bolesław Piasecki, Mieczysław Prószyński, Henryk Rossman, Włodzimierz Sznarbachowski.

Wybory do Sejmu odbyły się w dniu 8 września 1935 r. W wyborach wzięło udział tylko 46,5% uprawnionych, co ówczesnie stanowiło bardzo niską frekwencję wyborczą⁴⁸ i świadczyło o negatywnym nastawieniu społeczeństwa zarówno do obozu

⁴⁸ W poprzednich wyborach, które miały miejsce 1930 r. frekwencja wyniosła 75%, podaje za: M. Starzewski, *O Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1935 roku...*, s. 480–481.

rządzącego, jak i zmian w prawie wyborczym. W nowo wyłonionym Sejmie przewagę zdobyli przedstawiciele sanacji, co przemawia za przyjęciem tezy, iż z punktu widzenia obozu władzy zmiany konstytucyjne i idące za nimi zmiany ordynacji wyborczej przyniosły spodziewany rezultat.

Pierwszy etap wyborów do Senatu odbył się w dniu 25 sierpnia 1935 r. W wyborach udział wzięło 62,4% uprawnionych. W wyniku „pierwszej tury” wyborów do Senatu wyłoniono 2577 delegatów, którzy w dniu 15 września 1935 r. dokonali wyboru senatorów. W kolegiach wojewódzkich frekwencja była niemalże stu procentowa. Miejsca w Senacie objęli w znacznej mierze kandydaci obozu prorządowego. Mandaty senatorskie przypadły osobom związanym wcześniej z administracją rządową i poprzednią władzą ustawodawczą. Co przemawia za przyjęciem stanowiska, iż założenia przyświecające początkowo postulowanym zmianom prawa wyborczego, zakładającym odpartyjnienie wyborów, poniosły fiasko⁴⁹.

Wyniki wyborów parlamentarnych w 1935 r. pokazują, iż założenia postulowanych zmian konstytucyjnych doprowadziły w istocie do odwrotnego niż zamierzony skutku, to jest doprowadziły do dominacji jednego obozu – obozu sanacyjnego.

Ze względu na przesilenie w obozie rządzącym i będące tego wynikiem rozwiązanie parlamentu, które nastąpiło 13 września 1938 r., konieczne było przeprowadzenie kolejnych wyborów. Przyspieszone wybory przeprowadzone zostały 6 i 13 listopada 1938 r.⁵⁰. Zdecydowanym wygranym w tych wyborach została również sanacja. Jednakże, jak potwierdziły wyniki, przeprowadzonych niedługo po wyborach parlamentarnych, wyborów samorządowych, nie odzwierciedlało to sympatii politycznych ani tendencji w społeczeństwie. Wynik wyborów parlamentarnych w 1938 r. był potwierdzeniem tezy, iż ordynacje wyborcze z 1935 r. zostały „uszyte” pod partię rządzącą i skutecznie blokowały dostęp do władzy ugrupowaniom opozycyjnym (tzw. „ucho igielne”)⁵¹.

⁴⁹ M. Eckert, *Historia polityczna Polski lat 1918–1939*, Warszawa 1990, s. 145.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 161.

⁵¹ A. Ajnenkiel, *Sejmy i konstytucje w Polsce 1918–1939*, Warszawa 1968, s. 121.

Podsumowanie, ocena prawna wyborów z 1935 r.

Wybory parlamentarne, które miały miejsce w 1935 r., przeprowadzone zostały na podstawie zasad określonych w Konstytucji kwietniowej i Ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu, których procedura uchwalania sama w sobie stanowiła naruszenie prawa.

Analiza systemu wyborczego bazującego na aktach prawnych uchwalonych w 1935 r., w odniesieniu do systemu opartego na Konstytucji marcowej i Ordynacjach z 1922 r., wykazuje ewolucję systemu politycznego państwa od demokracji parlamentarnej do rządów autorytarnych. Szerokie uprawnienia wyborcze przyznane obywatelom w 1918 i 1922 r. zostały znacząco ograniczone w 1935 r. Ordynacja z 1935 r. w istotnych aspektach, o których była mowa powyżej, ograniczała prawo wyborcze i była wyrazem zmian ustroju II Rzeczypospolitej, które dokonały się po 1926 r. Najjaskrawszym przykładem ograniczenia praw wyborczych był, przewidziany w Ordynacji wyborczej do Sejmu, zakaz podejmowania jakichkolwiek debat podczas zgromadzenia delegatów, godzący w podstawowe zasady demokracji. W wyniku takich zmian jak zmiana trybu zgłaszania kandydatów na posłów, pozbawienie obywateli wpływu na skład komisji wyborczych do sejmu czy pozbawienie możliwości uczestniczenia w wyborach do Senatu znacznych grup obywateli i ograniczenie praw pozostałej grupy do podejmowania decyzji o wyborze senatorów wyłącznie pośrednio – stanowiło naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa.

Sytuacja polityczno-społeczna w wyborach parlamentarnych z lat 1922 i 1993

Głównym zadaniem niniejszej pracy jest próba odtworzenia zachowania społecznego i politycznego Polaków podczas dwóch ważnych dla istnienia państwa Polskiego wydarzeń. Mowa tutaj o wyborach parlamentarnych. Pierwszymi są wybory z 1922 roku, drugimi z 1993. Praca nie będzie polegała jedynie na uporczywym doszukiwaniu się podobieństw¹. Przedstawiona zostanie analiza wyborcza wspomnianych okresów, mająca za zadanie nakreślić rzeczywistość tamtych czasów.

Podstawowe elementy charakterystyki Polski w latach 1922 i 1993

Biorąc pod uwagę zmiany, jakie dokonały się w Polsce między powziętymi do badania wyborami parlamentarnymi konieczne jest przedstawienie krótkiej charakterystyki państwa w omawianych okresach.

Jesienią 1922 roku społeczeństwo polskie było po doświadczeniach wojny z czerwoną Rosją, walkami o przynależność do Polski na Śląsku, w Wielkopolsce czy Galicji Wschodniej. Polska

¹ Oczywiście jest, że były podobieństwa, jednak ich źródła były często różne od siebie.

borykała się z różnego rodzaju problemami: ekonomicznymi, narodowościowymi i tym podobne². Polska, jako kraj, który zaledwie cztery lata wcześniej uzyskał niepodległość po ponad 120 latach zaborów, przeprowadziła 5 listopada 1922 roku wolne wybory do parlamentu II Rzeczypospolitej³. Chcąc zrozumieć wartość przeprowadzonych wyborów należy przyjrzeć się najpierw ustrojowi tamtych czasów, jaki panował w Polsce.

Studium podstaw funkcjonowania państwa polskiego z roku 1922 rozpocząć należy od przedstawienia sylwetki głowy państwa.

Podczas wyborów z roku 1922 głową państwa polskiego był Naczelnik Państwa, w osobie Józefa Klemensa Piłsudskiego⁴. Natomiast premierem dotychczasowego Rządu był Julian Ignacy Nowak. Najważniejszym dokumentem w Państwie Polskim była ustawa zasadnicza, czyli konstytucja, uchwalona 17 III 1921 roku. Konstytucja zwana „marcową” stanowiła, że Polska jest demokratyczną republiką parlamentarną⁵.

Podczas wyborów do parlamentu w 1993 roku, głową Państwa Polskiego był Prezydent RP – Lech Wałęsa. Premierem rządu była Hanna Suchocka⁶. Dokumentem, na podstawie którego Państwo Polskie funkcjonowało w 1993 roku, była Mała Konstytucja uchwalona w październiku 1992 roku. Mała Konstytucja określała Polskę, jako republikę (demokrację parlamentarną)⁷.

² Wydawnictwo Naukowe PWN, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Polska-Historia-Druga-Rzeczpospolita;4575044.html>, dostęp 09.06.2015.

³ T. Siedlik, *Z historii Polski 1900–1939*, Opole 1997, s. 152.

⁴ S.v. Polska, [w:] *Wielka Encyklopedia PWN*, red. J. Wojnowski, Warszawa 2004, s. 474–479.

⁵ S.v. Polska, [w:] *Britannica – Edycja Polska*, red. W. Wołarski, Poznań 2003, s. 68–70, 217–221.

⁶ Sejm został rozwiązany przez Prezydenta Lecha Wałęsę. Jednak Rząd Polski funkcjonował do czasu powołania nowego sejmu – *ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

Tabela 1: Zestawienie najważniejszych wiadomości dla charakterystyki polski w latach 1922 i 1993⁸

Polska	II Rzeczpospolita Polska	III Rzeczpospolita Polska
Głowa państwa	Naczelnik Państwa Józef Piłsudski	Prezydent RP Lech Wałęsa
Szef Rządu	Julian Ignacy Nowak	Hanna Suchocka
Ustrój polityczny	Demokratyczna republika parlamentarna	Republika (demokracja parlamentarna)
Konstytucja	Konstytucja RP z dnia 17 marca 1921 r. „marcowa”	Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. (Mała Konstytucja)

Główne przyczyny rozpisania wyborów parlamentarnych

Społeczno-polityczne przyczyny rozpisania wyborów. Znając już podstawowe elementy składające się na funkcjonowanie państwa Polskiego, można teraz opisać najważniejsze przyczyny rozpisania wyborów. Same podstawy rozpisania wyborów można dzielić na społeczno – polityczne oraz prawne. Jednak żadne z nich nie powinny występować osobno, ponieważ prawo nie istnieje w oderwaniu od rzeczywistości czy historii a społeczeństwo nie funkcjonuje bez prawa. Powody rozpisania wyborów przedstawić należy najpierw w aspekcie społeczno – politycznym pierwszej wewnętrzny, następnie zaś zewnętrzny, w drugim natomiast aspekcie – przyczyny prawne.

Racje wewnętrzne rozpisania wyborów w 1922 roku mają podłoże ekonomiczne. Zwiększała się emisja marek polskich, a ich wartość w złocie spadała katastrofalnie. Przykładowo, kurs dolara w początkach czerwca przekraczał 4 tysiące marek, w końcu lipca 6 tysięcy marek a w połowie grudnia, to jest

⁸ Opracowanie własne.

w okresie wyborów, 18 tysięcy marek polskich. Dotkliwy dla społeczeństwa był również wzrost cen, który kształtował się podobnie jak spadek wartości polskiej waluty względem dolara amerykańskiego. Gazety polskie zamieszczały rubrykę, „Co wczoraj wzrosło”, która informowała przykładowo 1 września 1922 roku, że taryfy osobowe PKP wzrosły o 50–60%, podobnemu wzrostowi cen uległy tytoń, gazety, taryfy pocztowe czy towarowe. We wrześniu wzrosły opłaty tramwajowe ze 100 marek do 200 marek. Społeczeństwu doskwierał również brak niektórych towarów (np. cukru). Ciągłe zmiany w płacach i cenach towarów spowodowały w ostatnim kwartale 1922 roku szereg strajków: przedsiębiorców komunalnych, pracowników pocztowych, włóknarzy, w telefonach warszawskich, górników w Zagłębiach Dąbrowskim i Chrzanowskim i wielu innych⁹.

Dodatkową oliwą do ognia, był konflikt między prawicą sejmową a Belwederem wspieranym przez sejmową lewicę. Józef Piłsudzki, jako Naczelnik Państwa, nie akceptował kandydatów na szefa rządu, których przedstawiała mu prawica sejmowa. Ta natomiast, odrzucała kandydatów sugerowanych przez Naczelnika. Spór zakończył się mianowaniem na prezesa ministrów prof. Jana Nowaka, stworzył on gabinet popierany przez lewicę i centrum. Głównym celem premiera Nowaka było przeprowadzenie wyborów do nowego Sejmu¹⁰.

Przyczyną zewnętrzną, która miała wpływ na wybory w 1922 roku było zagrożenie granic wschodnich i zwlekanie Anglii oraz Francji z uznaniem przynależności Galicji wschodniej do Polski. Sejm wyznaczając datę wyborów na 5 XI 1922 roku¹¹ potrzebował podpisu dekretu Namiestnika Państwa, który nie podpisał go natychmiast. Zwłoka była przyczyną sugestii Rządów Wielkiej Brytanii oraz Francji, co do późniejszego ich przeprowadzenia. Powodem była nieunormowana sprawa granicy Polski na Galicji wschodniej. Początkowo Józef Piłsudski oraz premier Nowak

⁹ J. Żarnowski, *Wybory parlamentarne i tragedia grudnia 1922 r.*, [w:] *Historia Polski*, t. IV (1918–1939), red. T. Jędruszczak, Warszawa 1978, s. 159.

¹⁰ S. Kutrzeba, *Polska odrodzona 1914–1939*, Kraków 1988, s. 194.

¹¹ Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. 1922 nr 66 poz. 590).

i MSZ wahali się. To zawahanie wykorzystała prasa prawicowa. Natomiast członkowie sejmowych komisji spraw zagranicznych i konstytucyjnej opowiedzieli się za poprzednią decyzją sejmu, co do daty wyborów. Naczelnik podpisał dekret 17 sierpnia¹², który dzień później ogłoszono w „Dzienniku Ustaw”¹³.

Powody rozpisania wyborów w 1993 roku w sferze społeczno-politycznej będą przypominały te z 1922 roku. Jednak ich źródła będą inne.

Jednym z powodów społecznych podobnie jak w 1922 roku jest zachwianie się gospodarki. Tym razem recesja gospodarcza. Państwo nie mogło poradzić sobie z przejściem polskiej gospodarki centralnie planowanej do gospodarki wolnorynkowej¹⁴.

Społeczeństwo polskie zostało również zniechęcone i rozdrażnione tarciami pomiędzy Prezydentem RP Lechem Wałęsą a Sejmem, dokładniej rządem Jana Olszewskiego. W tym przypadku, podobnie jak w 1922 roku, Prezydent nie był przychylny, co spowodowało upadek gabinetu. Bezpośrednim powodem do uchwalenia wotum nieufności dla rządu Olszewskiego była tak zwana lista Macierewicza – lista osób współpracujących ze Służbą Bezpieczeństwa¹⁵. Prezydent Lech Wałęsa desygnował Waldemara Pawlaka na premiera, jednak ten nie zdołał stworzyć gabinetu i podał się do dymisji¹⁶. W następstwie premie-rem została Hanna Suchocka¹⁷, która również otrzymała wotum nieufności¹⁸. Konsekwencją było rozwiązanie parlamentu przez Prezydenta¹⁹.

¹² Uchwała z dnia 28 lipca 1922 r. o terminie pierwszych wyborów do Sejmu i Senatu na zasadzie nowej ordynacji wyborczej (Dz. U. 1922 nr 66 poz. 592).

¹³ L. Hass, *Wybory Warszawskie 1918–1926*, Warszawa 1972, s. 121.

¹⁴ K. Hałacińska, *Objawy i niepokoje społeczeństwa polskiego w okresie wyborów 1991 i 1993 – analiza wyników badań*, [w:] *Wybory Parlamentarne 1991 i 1993*, red. S. Gebethner, Warszawa 1995, s. 159–160.

¹⁵ A Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*. Kraków 2013, s. 218.

¹⁶ *Ibidem*, s. 230.

¹⁷ *Ibidem*, s. 233.

¹⁸ *Ibidem*, s. 272.

¹⁹ *Ibidem*, s. 273.

Tabela 2: Zestawienie najważniejszych przyczyn rozpisania wyborów w latach 1922 i 1993²⁰

5 listopada 1922 rok	19 września 1993 rok
Konflikt między prawicą sejmową a Belwederem wspieranym przez sejmową lewicę.	Rozwiązanie parlamentu przez Lecha Wałęsę.
Kryzys gospodarczy. Spadek wartości marki polskiej względem złota, podwyżki cen.	Recesja gospodarcza. Państwo nie mogło poradzić sobie z przejściem polskiej gospodarki centralnie planowanej do gospodarki wolnorynkowej.
Zagrożenie granic wschodnich i zwlekanie Anglii oraz Francji z uznaniem przynależności Galicji wschodniej do Polski.	

Prawne przyczyny rozpisania wyborów

W tej części przedstawiony zostanie proces prawny rozpisania wyborów. Bezpośrednią przyczyną prawną rozpisania wyborów w roku 1922 było przyjęcie przez Sejm II RP ustawy o ordynacji wyborczej²¹. Podstawą prawną rozpisania wyborów w 1922 roku była Konstytucja marcowa²². Rozpisanie wyborów precyzowała Ustawa przechodnia. Zgodnie, z którą Naczelnik Państwa – Józef Piłsudski musi zarządzić wybory na podstawie uchwały przyjętej przez Sejm²³. Wybory zostały przewidziane

²⁰ Opracowanie własne.

²¹ Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu.

²² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921 nr 44 poz. 267).

²³ Ustawa przechodnia z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej (Dz. U. 1921 nr 44 poz. 268).

przez Sejm RP na listopad 1922 roku²⁴. Sejm tego samego dnia ogłosił również ordynację wyborczą do Sejmu RP²⁵. Naczelnik Państwa podpisał sekret 18 sierpnia²⁶.

Inaczej wygląda proces wyborczy w roku 1993. Wybory ogłaszane są na podstawie małej konstytucji z 1992 roku²⁷ poprzez zarządzenie Prezydenta RP²⁸.

Wykres 1: Schematy przebiegu procesu uchwalania przeprowadzenia wyborów²⁹



²⁴ Uchwała z dnia 28 lipca 1922 r. o terminie pierwszych wyborów do Sejmu i Senatu na zasadzie nowej ordynacji wyborczej (Dz. U. 1922 nr 66 poz. 592).

²⁵ Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu.

²⁶ Dekret z dnia 18 sierpnia 1922 r. o zarządzeniu wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1922 nr 66 poz. 593).

²⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1992 nr 84 poz. 426).

²⁸ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 czerwca 1993 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1993 nr 46 poz. 207).

²⁹ Opracowanie własne.

Wyniki wyborów

Analiza wyników wyborów będzie dotyczyła porównania ogólnych danych wyborczy i próbie przybliżenia sytuacji wyborczej, szczególnie z roku 1922.

Zgłębianie wyników wyborów należy zacząć od podania ilości posłów i senatorów oraz okręgów wyborczych w latach 1922 i 1993.

W roku 1922 do Sejmu RP wchodziło 444 posłów z 64 okręgów wyborczych. Do senatu 111 senatorów z 17 okręgów wyborczych³⁰. W roku 1993 do Sejmu RP wchodziło 460 posłów z 52 okręgów wyborczych. Do senatu 100 senatorów z 49 okręgów wyborczych³¹.

Liczba ludności polskiej upoważnionej do głosowania w roku 1922 wynosiła 13 007 784 – głosowało 8 748 417³², natomiast w 1993 roku 27 677 302, z których głosowało 14 415 586³³. Frekwencja wyborcza wynosiła więc odpowiednio 67% (1922) i 54% (1993). Wybory z roku 1922 różniły się również procentem udziału mniejszości narodowych w kształtowaniu się wyników wyborczych. W 1993 roku mniejszości narodowe nie miały odczuwalnego wpływu na wynik wyborów natomiast w roku 1922 zdobyły 14% głosów, czyli 84 mandaty poselskie. Mniejszości narodowe zdobyły głosy w liczbie 1 885 991³⁴. Kolejną różnicą, która wydaje się ukazywać determinację wyborczą społeczeństwa z roku 1922, jest poziom analfabetyzmu w Polsce. W roku 1921 analfabetami w Polsce powyżej 7 roku życia było 11 109 000 osób, czyli 34,6% Obywateli II RP³⁵.

³⁰ T. Siedlik, *op. cit.*, s. 315.

³¹ <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/kluby/kadencja1/kluby.html>, dostęp 18.06.2015 r.

³² T. Siedlik, *op. cit.*, s. 346.

³³ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 września 1993 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 19 września 1993 r. (M.P. 1993 nr 50 poz. 470).

³⁴ T. Siedlik, *op. cit.*, s. 347.

³⁵ I. Weinfeld, *Rocznik Polski*, Warszawa-Lwów 1922, s. 53.

Podsumowanie

Zgłębiając przyczyny społeczne i polityczne rozpisania wyborów, można wnioskować, że naród polski miał więcej obiektywnych przeciwności podczas wyborów w 1922 niż w 1993 roku. Do takich zaliczyć można duży procent mniejszości narodowych, szczególnie ukraińskiej i niemieckiej, duży procent analfabetyzmu, konflikty zbrojne (1920 – Warszawa; Śląsk; Lwów; Wielkopolska), tworzenie państwowości od podstaw, problemy gospodarcze. Wszystkie te przeciwności nie zniechęciły przeważającej liczby obywateli do podjęcia prawa wyborczego. Inaczej postąpili Polacy siedemdziesiąt jeden lat później, którzy zmęczeni konfliktem między Prezydentem RP a Sejmem RP, nie poszli na wybory.

Proporcjonalny system wyborczy i jego polityczne konsekwencje na przykładzie wyborów do Sejmu RP w 2011 roku

Wprowadzenie

System wyborczy nie jest terminem definiowanym jednolicie, istnieją różne definicje w zależności od dyscypliny naukowej – prawa, politologii czy socjologii¹. W literaturze prawniczej przyjmuje się szerokie (*sensu largo*) oraz wąskie (*sensu stricto*) rozumienie powyższego terminu. W tym pierwszym znaczeniu system wyborczy oznacza ogół norm służących przeprowadzeniu elekcji i ustaleniu jej wyniku. System wyborczy *sensu stricto* oznacza określoną metodę przeliczania głosów na mandaty w toku procesu wyborczego² czyli *de facto* formułę wyborczą³. Przedmiot niniejszego artykułu stanowi wąskie rozumienie przedstawionego pojęcia.

Mając na względzie kryterium formuły wyborczej można wyróżnić większościowe, proporcjonalne i mieszane systemy wyborcze. Istnieje wiele klasyfikacji systemów wyborczych, z których za najbardziej transparentny należy uznać podział na systemy:

-
- ¹ Zob. A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 51.
 - ² Zob. S. Grabowska, K. Składowski, *Podstawowe pojęcia z zakresu prawa wyborczego*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006, s. 12.
 - ³ Zob. B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013, s. 23.

- większościowe (większości względnej i bezwzględnej),
- proporcjonalne (wg list partyjnych, system pojedynczego głosu przenieszonego – STV),
- mieszane (połączenie dwóch pierwszych systemów)⁴.

Zdaniem D. Nohlena w typologii systemów wyborczych w mniejszym stopniu należy zwracać uwagę na regułę rozstrzygnięcia, natomiast trzeba mieć na uwadze cel reprezentacji, a więc polityczne konsekwencje wyboru danej formuły. Większościowa reguła rozstrzygnięcia może powodować efekt proporcjonalny, a proporcjonalna większościowa⁵. Projektowanie systemu wyborczego ma oczywiście wymiar polityczny. Często można dostrzec wyraźny wpływ partii politycznych na kształt norm prawa wyborczego. Jak celnie zauważa Stanisław Gebethner „to ustawodawca rozstrzyga o doborze metody alokacji mandatów, o zastosowaniu ustawowego progu (...) o strukturze okręgów wyborczych” a „tym z pozoru anonimowym ustawodawcą są partie polityczne reprezentowane w parlamencie uchwalającym ordynację wyborczą. Mogą się one kierować własnym interesem, to jest ukształtowaniem korzystnego, z ich punktu widzenia, systemu wyborczego (...)”⁶. Giovanni Sartori określa system wyborczy mianem „(...) najbardziej specyficznego, manipulacyjnego instrumentu kształtowania polityki”⁷.

Pojęcie systemów proporcjonalnych

Systemy proporcjonalne stanowią obecnie najpopularniejszy sposób przetwarzania głosów na mandaty⁸. Proporcjonalność

⁴ Zob. A. Żukowski, *Dylematy wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach – kontekst ordynacji do Sejmu i Senatu RP*, Studia Wyborcze 9 (2010), s. 9.

⁵ Zob. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny*, Warszawa 2004, s. 129–130.

⁶ S. Gebethner, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 42.

⁷ A. Żukowski, *Kierunki ewolucji polskiego systemu wyborczego a interesy partii politycznych*, [w:] *Partie i system partyjny RP. Stan i perspektywy*, red. K. Kowalczyk, Ł. Tomczak, Toruń 2007, s. 23.

⁸ Zob. W. Sokół, *Proporcjonalny system wyborczy*, [w:] *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, Warszawa 2012, s. 436.

wyborów zapewnia bardziej sprawiedliwy podział mandatów niż w systemach większościowych, co pozwala w większym stopniu odzwierciedlić preferencje wyborców. W systemie proporcjonalnym rozkład mandatów w parlamencie powinien korelować z liczbą głosów uzyskanych przez dane ugrupowanie. Dzięki temu wzrasta reprezentatywność wybranego zgromadzenia ustawodawczego i legitymizacja władzy. Nie mniej jednak istotną wadę stanowi potencjalna defragmentacja parlamentu i trudność w utworzeniu koalicji rządowej. Z reguły zwycięskie ugrupowanie nie dysponuje odpowiednią większością umożliwiającą samodzielne sprawowanie rządów. Zasada proporcjonalności może podlegać jednak istotnym ograniczeniom poprzez stosowanie wysokich klauzul zaporowych lub tworzenie okręgów wyborczych, w których wybiera się niewielką liczbę deputowanych⁹. Nie jest możliwe idealne odwzorowanie preferencji wyborców, przejawiające się w przyznaniu każdej partii liczby mandatów adekwatnej do uzyskanego w wyniku głosowania poparcia. Transformacja głosów na mandaty wymaga zastosowania matematycznych metod, które z reguły uprzywilejowują jedne ugrupowania kosztem drugich. W zależności od przyjętej metody większą liczbę mandatów niż wynikająca z rozkładu głosów otrzymują partie o największym poparciu wyborców, partie średnie lub te z najmniejszym odsetkiem głosów¹⁰. W ten sposób niektóre ugrupowania są niedoreprezentowane, natomiast inne uzyskują nadreprezentację. W niniejszym artykule uwaga zostanie skoncentrowana na trzech formułach, które znalazły zastosowanie w wyborach do Sejmu RP. Metodzie Hare-Niemeyera, d'Hondta oraz Sanite-Lague w wersji klasycznej (pierwszy dzielnik 1) oraz zmodyfikowanej (pierwszy dzielnik 1,4). W pierwszej części artykułu zostaną przedstawione teoretyczne założenia oraz mechanizm działania wyżej wymienionych metod. Druga

⁹ Zob. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 177–178.

¹⁰ Zob. B. Michalak, *Wpływ metody przeliczania głosów na mandaty na wyniki wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 września 2001 r.*, [w:] Polska we współczesnym świecie. Między zaściankiem a przestrzenią wolności. Księga jubileuszowa z okazji 65. Rocznicy urodzin Karola Boremeusza Janowskiego, red. A. Kasińska-Metryka, R. Bäcker, Toruń 2007, s. 206.

część dotyczyć będzie wymiaru praktycznego i politycznych konsekwencji zastosowania ww. formuł na przykładzie wyborów do Sejmu RP w 2011 r.

Metody przeliczania głosów na mandaty – założenia teoretyczne

Działanie metod dystrybucji mandatów zostanie zilustrowane poniższym przykładem. W 12-mandatowym okręgu wyborczym rywalizuje sześć partii, na które oddano łącznie 12 700 głosów. Ugrupowania otrzymały następującą liczbę głosów: Partia A – 5400, B – 2600, C – 2500, D – 1200, E – 600, F – 400.

Metoda d'Hondta. Zgodnie z metodą opracowaną przez belgijskiego matematyka i prawnika Victora d'Hondta głosy oddane na poszczególne listy partyjne w okręgu wyborczym dzieli się przez kolejne liczby całkowite 1, 2, 3, 4 itd., aż do momentu, w którym można uszeregować tyle kolejnych największych ilorazów, ile jest mandatów do obsadzenia w danym okręgu. Metoda d'Hondta sprzyja najsilniejszym ugrupowaniom, które zdobywają mandaty kosztem słabszych partii.

Tabela 1: Podział mandatów według metody d'Hondta¹¹

Dzielnik	A	B	C	D	E	F
1	5400	2600	2500	1200	600	400
2	2200	1300	1250	600		
3	1833	867	833			
4	1100	650				
5	1800					
6	950					
7	771					

¹¹ Źródło: Opracowanie własne.

Metoda Sainte-Laguë. Powyższa metoda została opracowana przez francuskiego matematyka André Sainte-Laguë. Mechanizm dystrybucji mandatów jest podobny jak w przypadku formuły d'Hondta z tym, że dzielnikami nie są kolejne liczby całkowite, tylko kolejne liczby nieparzyste 1, 3, 5, 7 itd. (metoda klasyczna). Istnieją trzy warianty tej metody. W formie klasycznej pierwszy dzielnik wynosi 1, w wersjach zmodyfikowanych pierwszy dzielnik wynosi 1,4 lub 0,7. W porównaniu z metodą d'Hondta przy zastosowaniu klasycznej formuły Sainte-Laguë zwiększają się różnice między ilorazami, co powoduje zwiększenie szans na otrzymanie mandatu przez partie średnie i słabsze. Skutkiem przyjęcia pierwszego dzielnika 0,7 jest wzrost wartości pierwszego ilorazu w odniesieniu do każdej z list, co zwiększa możliwość uzyskania mandatu przez najsłabsze ugrupowania. Zastosowanie pierwszego dzielnika 1,4 wywołuje odwrotny skutek od opisanego wyżej. Spadek wartości pierwszego ilorazu powoduje zmniejszenie szans na uzyskanie mandatu przez partie z mniejszą liczbą głosów¹².

Tabela 2: Podział mandatów według klasycznej metody Sainte-Laguë¹³

Dzielnik	A	B	C	D	E	F
1	5400	2600	2500	1200	600	400
3	1833	867	833	400	200	
5	1800	520	500			
7	771	371				
9	600					
11	491					

¹² Zob. W. Sokół, *Sainte-Laguë'a metoda*, [w:] Encyklopedia politologii. Instytucje..., s. 486–487.

¹³ Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 3: Podział mandatów według zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë (pierwszy dzielnik 1,4)¹⁴

Dzielnik	A	B	C	D	E	F
1,4	3857	1857	1785	857	429	286
3	1833	867	833	400		
5	1800	520	500			
7	771	371	357			
9	600					
11	491					

Tabela 4: Podział mandatów według zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë (pierwszy dzielnik 0,7)¹⁵

Dzielnik	A	B	C	D	E	F
0,7	7714	3714	3571	1714	857	571
3	1800	867	833	400	200	133
5	1080	520	500			
7	771					
9	600					
11	491					

Metoda Hare'a-Niemeyera. Powyższa metoda stanowi zmodyfikowaną wersję metody Hare'a. Została opracowana przez niemieckiego matematyka Horsta Niemeyera. Zapewnia reprezentację w parlamencie nie tylko silnym, ale również słabszym ugrupowaniom. Podział mandatów wg metody Hare'a-Niemeyera można obliczyć za pomocą wzoru:

¹⁴ Źródło: Opracowanie własne.

¹⁵ Źródło: Opracowanie własne.

$$Q = \frac{V_p \times M}{V}$$

gdzie:

Q – liczba uzyskanych przez daną listę mandatów

V_p – liczba ważnie oddanych głosów na daną listę w okręgu wyborczym

M – liczba mandatów do podziału w danym okręgu

V – łączna liczba ważnie oddanych głosów na wszystkie listy w danym okręgu

Tabela 5: Podział mandatów w zależności od przyjętej metody przeliczania głosów na mandaty¹⁶

	d'Hondta	S-L (dzielnik 1)	S-L (dzielnik 1,4)	S-L (dzielnik 0,7)	H-N
A	6	5	5	5	5
B	3	3	3	2	3
C	2	2	3	2	2
D	1	1	1	1	1
E	0	1	0	1	1
F	0	0	0	1	0

Metoda d'Hondta sprzyja silnym ugrupowaniom kosztem mniejszych. Formuła d'Hondta skutkuje uzyskaniem przez najsilniejsze podmioty większej liczby mandatów niż wskazywałby na to odsetek otrzymanych przez nie głosów. Efekt działania niniejszej metody w stosunku do ugrupowań słabszych jest odwrotny niż w przypadku podmiotów silniejszych. Partie słabsze są niedoreprezentowane¹⁷. Spośród porównywanych metod podziału mandatów, formuła d'Hondta, postrzegana jest jako naj-

¹⁶ Źródło: Opracowanie własne.

¹⁷ Zob. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *op. cit.*, s. 40; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 57.

bardziej dysproporcjonalna¹⁸. Przedstawione konstatacje znajdują potwierdzenie w powyższej tabeli. Przy zastosowaniu formuły d'Hondta sześć mandatów zdobyła najsilniejsza partia A, natomiast ugrupowania z mniejszym poparciem wyborców – E i F nie uzyskały żadnego mandatu. Metoda Sainte-Laguë w wersji klasycznej nieznacznie faworyzuje partie mniejsze i średnie¹⁹. Partia A utraciła jeden mandat na rzecz partii E. Zmodyfikowana metoda Sainte-Laguë (tzw. skandynawska) polegająca na zastosowaniu jako pierwszego dzielnika 1,4 powoduje umocnienie pozycji ugrupowań o średniej wielkości kosztem partii najsilniejszych i najsłabszych²⁰. Dzięki tej metodzie dodatkowy mandat uzyskała partia C. Wersja z pierwszym dzielnikiem 0,7 sprzyja słabszym ugrupowaniom²¹. Zastosowanie tej metody umożliwiło uzyskanie mandatu przez partię F, która legitymowała się najmniejszym poparciem elektoratu, co nie miało miejsca w przypadku transformacji głosów za pomocą pozostałych metod. Osłabieniu uległa pozycja najsilniejszego ugrupowania (A) oraz partii średnich (B, C) na rzecz ugrupowań najsłabszych (E, F). Metoda Hare'a-Niemeyera nie działa na korzyść ani silnych ani słabych ugrupowań, postrzegana jest jako neutralna i najmniej deformująca wyniki wyborów, podobnie jak klasyczna metoda Sainte-Laguë²².

Metody przeliczania głosów na mandaty – wymiar praktyczny

W dniu 5 stycznia 2011 r. został uchwalony kodeks wyborczy, który zastąpił ordynację wyborczą do Sejmu i Senatu, a także inne regulacje ustawowe z zakresu prawa wyborczego. Zgodnie z art.

¹⁸ Zob. A. Żukowski, *Systemy wyborcze...*, s. 139.

¹⁹ Zob. *ibidem*.

²⁰ Zob. *ibidem*; B. Banaszak, *Zalety i wady wyborczego systemu proporcjonalnego*, Toruń 2008, s. 14.

²¹ Zob. B. Michalak, *Wpływ metody przeliczania głosów...*, s. 209.

²² Zob. W. Sokół, *Hare'a-Niemeyera metoda*, [w:] *Encyklopedia politologii*. Instytucje..., s. 186; por. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *op. cit.*, s. 77; M. Chmaj, W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 60–61.

232 § 1 kodeksu²³ w wyborach do Sejmu RP podziału mandatów między listy kandydatów dokonuje się w następujący sposób:

- liczbę głosów ważnych oddanych na każdą z tych list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez: 1; 2; 3; 4 i dal-sze kolejne liczby aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten spo-sób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między te listy w okręgu;
- każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród usta-lonego w powyższy sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych.

W kodeksie wyborczym została zatem ustanowiona metoda d'Hondta. Powyższą metodę dystrybucji mandatów zastosowano w wyborach do Sejmu RP przeprowadzonych 9 października 2011 r. W tej części artykułu zostanie przeprowadzona symula-cja polegająca na przedstawieniu w jaki sposób uległby zmianie wynik wyborów, jeśli ustawodawca przyjąłby inną formułę alo-kacji mandatów²⁴.

W wyborach do Sejmu RP w 2011 r. największe poparcie uzy-skało pięć komitetów wyborczych. KW Platforma Obywatelska – 39,18%, KW Prawo i Sprawiedliwość – 29,89%, KW Ruch Palikota – 10,02%, KW Polskie Stronnictwo Ludowe – 8,36%, KW Sojusz Lewicy Demokratycznej – 8,24%. Mandaty zostały rozdzielone w następujący sposób: PO – 207 mandatów (45%), PiS – 157 (34,13%), RP – 40 (8,70%), PSL – 28 (6,08%), SLD – 27 (5,87%). W związku z tym, iż komitety wyborcze utworzone przez wybor-ców zrzeszonych w zarejestrowanych mniejszościach narodowych mogą uczestniczyć w podziale mandatów pomimo nie uzyskania co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju, mandat

²³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.).

²⁴ Podobne badania w odniesieniu do wyborów do Sejmu RP w 2007 r. prze-prowadził Jeremiasz Salamon, zob. idem, *Polityczne konsekwencje wyboru metody dystrybucji mandatów na przykładzie elekcji do Sejmu RP z 21 paź-dziernika 2007 r.*, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis* 4–5 (2009), s. 136–156.

zdołał również KWW Mniejszość Niemiecka, który otrzymał 0,19% ważnie oddanych głosów (0,22% mandatów).

Rezultat wyborów potwierdza tezę, iż metoda d'Hondta faworyzuje najsilniejsze ugrupowania. Zarówno PO, jak i PiS uzyskały więcej mandatów niż wynikałoby to z rozkładu głosów. Pierwsze ugrupowanie uzyskało nadreprezentację rzędu 5,82%, natomiast drugie na poziomie 4,24%. Pozostałe partie są niedoreprezentowane. RP zdobył o 1,32% mniej mandatów niż głosów, PSL – 2,28%, SLD – 2,37%. Przedstawione wyliczenia skłaniają do konstatacji, że w przypadku zastosowania metody d'Hondta im większą liczbę głosów zdobywa dane ugrupowanie, tym uzyskuje większą nadreprezentację, natomiast im mniejsze poparcie wyborców tym większe niedowartościowanie.

W tym miejscu warto przeprowadzić badania jak zmieniłby się rezultat elekcji do Sejmu w 2011 r. w przypadku zastąpienia formuły d'Hondta, klasyczną lub zmodyfikowaną (z pierwszym dzielnikiem 1,4) metodą Sainte-Laguë.

Tabela 6: Symulacja wyników wyborów do Sejmu w 2011 r. przy zastosowaniu klasycznej (dzielnik 1) i zmodyfikowanej (dzielnik 1,4) metody Sainte-Laguë²⁵

Komitet Wyborczy	Sainte-Laguë (dzielnik 1)	Zmiana	Sainte-Laguë (dzielnik 1,4)	Zmiana
PiS	148	-9	151	-3
SLD	42	+15	39	+12
RP	46	+6	46	+6
PSL	41	+13	35	+7
PO	182	-25	188	-19
MN	1	0	1	0

²⁵ Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Przywara, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012, s. 159.

Jak wynika z przedstawionej wyżej tabeli na zmianie metody podziału mandatów najwięcej straciłyby dwie największe partie – PO i PiS. W przypadku klasycznej metody Sainte-Laguë obie partie utraciłyby na rzecz konkurentów politycznych łącznie 34 mandaty, w przypadku wersji zmodyfikowanej 22, PO – 25 i 19 mandatów., PiS – 9 i 3 mandaty. Zastosowanie formuły Sainte-Laguë przyniosłaby największą korzyść SLD, który uzyskałby dodatkowe 15 mandatów (wersja klasyczna) bądź 12 mandatów (wersja zmodyfikowana). PSL zdobyłoby odpowiednio o 13 i 7 mandatów więcej. Na zmianie metody alokacji mandatów skorzystałby również RP, bez względu na przyjętą metodę otrzymałby dodatkowe 6 mandatów. Nie zmieniłby się wynik wyborczy KWW Mniejszość Niemiecka.

Zbadanie procentowej różnicy między otrzymanymi mandatami a poparciem wyborców wyrażonym w głosowaniu pozwoli na oszacowanie stopnia deformacji wyników wyborów.

Tabela 7: Deformacja wyników wyborów przy zastosowaniu klasycznej (dzielnik 1) i zmodyfikowanej (dzielnik 1,4) metody Sainte-Laguë²⁶

Komitet Wyborczy	% głosów	Sainte-Laguë (dzielnik 1)		Sainte-Laguë (dzielnik 1,4)	
		% mandatów	deformacja	% mandatów	deformacja
PiS	29,89	32,17	+2,28	32,82	+2,93
SLD	8,24	9,13	+0,89	8,48	+0,24
RP	10,02	10	-0,02	10	-0,02
PSL	8,36	8,91	+0,55	7,61	-0,75
PO	39,18	39,57	+0,39	40,87	+1,69
MN	0,19	0,22	+0,03	0,22	+0,03

Zastosowanie metody Sainte-Laguë, zarówno w wersji klasycznej, jak i zmodyfikowanej, pozwala zmniejszyć dyspropor-

²⁶ Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

cjonalność wyborów w porównaniu z metodą d'Hondta. Formuła Sainte-Laguë wierniej odzwierciedla preferencje wyborców niż system d'Hondta. Jak wynika z powyższej tabeli, w przypadku zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë niedoreprezentowany jest w niewielkim stopniu w zasadzie tylko PSL. Wynik RP wykazuje niemal idealną proporcjonalność. W odniesieniu do metody d'Hondta należy zauważyć, że nadreprezentację uzyskały tylko dwa najsilniejsze ugrupowania – PO i PiS, pozostałe trzy ugrupowania otrzymały mniej mandatów niż wynikałoby to z rozkładu głosów.

Podział mandatów w wyborach do Sejmu RP w 2011 r. wyglądałby jeszcze inaczej gdyby zamiast metody d'Hondta została przyjęta metoda Hare'a-Niemeyera.

Tabela 8: Symulacja wyników wyborów do Sejmu RP w 2011 r. przy zastosowaniu metody Hare'a-Niemeyera²⁷

Komitet Wyborczy	% głosów	Mandaty	Różnica	% mandatów	Deformacja
PiS	29,89	148	-9	32,17	+2,28
SLD	8,24	40	+13	8,7	+0,46
RP	10,02	46	+6	10	-0,02
PSL	8,36	39	+11	8,48	+0,12
PO	39,18	186	-21	40,43	+1,25
MN	0,19	1	0	0,22	+0,03

Transformacja głosów na mandaty za pomocą metody Hare'a-Niemeyera pozwoliła osiągnąć zbliżone wyniki elekcji jak w przypadku klasycznej formuły Sainte-Laguë (cztery mandaty więcej uzyskała PO kosztem SLD i PSL). Spośród analizowanych metod dystrybucji mandatów, formuła Hare-Niemeyera oraz klasyczna metoda Sainte-Laguë w największym stopniu odzwierciedliły preferencje wyborców wyrażone w głosowaniu.

²⁷ Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Zakończenie

Tabela 9: Symulacja wyników wyborów do Sejmu w 2011 r. przy zastosowaniu metody d'Hondta, Sainte-Laguë (klasycznej i zmodyfikowanej z dzielnikiem 1,4) oraz Hare'a-Niemeyera²⁸

	PiS	SLD	RP	PSL	PO	MN
d'Hondta	157	27	40	28	207	1
Sainte-Laguë klas.	148	42	46	41	182	1
Sainte-Laguë zmod.	151	39	46	35	188	1
Hare'a-Niemeyera	148	40	46	39	186	1

Podsumowując należy wskazać, iż teoretyczne założenia dotyczące metod alokacji mandatów, przedstawione w pierwszej części artykułu, znalazły potwierdzenie w badaniach przeprowadzonych na podstawie wyborów do Sejmu w 2011 r. Zarówno metoda Hare'a-Niemeyera, jak i obie odmiany metody Sainte-Laguë w porównaniu z metodą d'Hondta, osłabiły dwie najsilniejsze partie – PO i PiS na rzecz ugrupowań słabszych. Partie o mniejszym poparciu wyborców najwięcej zyskałyby w przypadku zastosowania klasycznej metody Sainte-Laguë. W stosunku do rzeczywistych wyników elekcji SLD zdobyłyby dodatkowe 15 mandatów, natomiast PSL uzyskałoby 13 mandatów więcej. Największą stratę odnotowałaby najsilniejsza partia – PO, wprowadzając do Sejmu o 25 posłów mniej. Niewątpliwie zastosowanie innej metody podziału mandatów niż d'Hondta pozwoliłoby zwiększyć proporcjonalność wyborów, ale zwiększyłoby się również defragmentacja parlamentu i mógłby zaistnieć problem z utworzeniem stabilnej większości. Koalicja PO-PSL posiadałaby w parlamencie bezwzględną większość mandatów jedynie w przypadku zastosowania metody d'Hondta. W tym wariantcie PO mogłaby stworzyć koalicję większościową także z każdym

²⁸ Źródło: M. Przywara, *op. cit.*, s. 159; opracowanie własne na podstawie danych PKW.

innym ugrupowaniem. Przyjęcie zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë ograniczałoby PO wybór koalicjanta do RP albo PiS-u. W innym wypadku uzyskanie bezwzględnej większości mandatów wymagałoby utworzenia koalicji złożonej z co najmniej trzech podmiotów. Podobnie jak w przypadku podziału mandatów za pomocą klasycznej metody Sainte-Laguë albo Hare'a-Niemeyera – koalicję składającą się z dwóch podmiotów mogłyby zawiązać wspólnie jedynie dwa najsilniejsze ugrupowania PO i PiS.

Stosowanie zasad prawa wyborczego w Samorządzie Studenckim

Nieodłącznym elementem wielu organizacji są wybory, które mają na celu wyłonienie prezesa, przewodniczącego lub zarządu. Niezależnie od wybranej nazwy są tu ludzie, których głównym celem jest przewodniczenie konkretnej organizacji. Aby dokonać wyboru niezbędne jest ustanowienie, a następnie stosowanie się do konkretnej ordynacji wyborczej. Zgodnie z Małym Rocznikiem Statystycznym z 2013 r. w Polsce funkcjonują 453 szkoły wyższe, które uczą 1 676 900 studentów¹. Studentom przyznano prawo do zrzeszania się w uczelnianych organizacjach studenckich. Ustawodawca jednocześnie, posługując się katalogiem otwartym, wskazuje na przykładowe uczelniane organizacje studenckie, to jest: koła naukowe, zespoły artystyczne i sportowe². Zatem każda inna forma zrzeszania się i działalności studenckiej, która mieści się w ramach uczelnianej organizacji studenckiej, jest dopuszczalna. Studenci mogą wykonywać prawo do zrzeszania się jedynie na zasadach określonych w ustawie prawo o szkolnictwie wyższym. Nie podano dodatkowych aktów, które mogą stanowić o zasadach stowarzyszania się studentów³. Często na Uni-

¹ Mały Rocznik Statystyczny Polski 2013, red. H. Dmochowska, s. 246.

² Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. 2005 nr 164 poz. 1365), art. 204.

³ D. Dudek, *Samorząd i Organizacje Studenckie*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012, s. 986–1011.

wersytetach działa wiele organizacji, czy to o zasięgu międzynarodowym, takich jak AISEC lub IFMSA, ale również lokalnym, do których bez wątplenia zaliczają się koła naukowe. Jednak interesy blisko dwumilionowej rzeszy studentów reprezentuje samorząd studencki i to właśnie na tym przykładzie omówione zostaną zasady prawa wyborczego.

Zgodnie z ustawą Prawo o szkolnictwie wyższym studenci studiów pierwszego i drugiego stopnia oraz jednolitych studiów magisterskich prowadzonych przez uczelnię tworzą samorząd studencki. Natomiast jego organy są wyłącznym reprezentantem studentów wobec Uczelni⁴. Tryb wyboru oraz czas trwania kadencji przedstawicieli studentów i doktorantów określają odpowiednio Regulamin samorządu studenckiego i Regulamin samorządu doktorantów⁵.

Organy samorządu studenckiego dostają uprawnienia, które gwarantuje im ustawodawca. Dzięki tym uprawnieniom posiadają prawo głosu, które ma wpływ na całą społeczność akademicką w Polsce, w szczególności dotyczą one:

- powoływania kierowników podstawowych jednostek organizacyjnych i ich zastępców, przy czym kandydatura zastępcy kierownika właściwego do spraw studenckich wymaga zgody organu samorządu studenckiego lub organu samorządu doktorantów danej jednostki organizacyjnej, wskazanego w regulaminie samorządu studenckiego i samorządu doktorantów,
- regulamin studiów wchodzi w życie po uzgodnieniu z organem uchwałodawczym samorządu studenckiego,
- rektor w porozumieniu z uczelnianym organem samorządu studenckiego ustala wysokość dochodu na osobę w rodzinie studenta uprawniającą do ubiegania się o stypendium socjalne⁶.

Przytoczone przykłady mają na celu uświadomienie jak istotne może być głosowanie oraz wybór reprezentantów studentów. Gwarancje ustawowe dają silną pozycję organom samorządo-

⁴ *Ibidem*, pr. o szk. wyż., art. 202.

⁵ *Ibidem*, pr. o szk. wyż., art. 71.

⁶ *Ibidem*.

wym, które są w stanie zablokować lub wstrzymać wiele procedur, które przeprowadzane są Uniwersytecie. Wybory te są często bagatelizowane, co jest błędem. Odpowiednie procedury wyborcze mają również w tym przypadku na celu wybór osób odpowiedzialnych, które poradzą sobie z reprezentowaniem interesów studentów. Zauważalne są liczne podobieństwa do wyborów powszechnych przeprowadzanych w kraju, ale pozornie prosta ordynacja, po głębszej analizie, staje się skomplikowanym systemem.

Artykuł 202 ust. 4 ust. pr. o szk. wyż. wskazuje na dwustopniowość weryfikacji formalnej regulaminu samorządu studenckiego uchwalonego przez jego organ uchwałodawczy. Senat uczelni dokonuje kontroli pod względem zgodności z ustawą oraz statutem uczelni. Zatem organ uchwałodawczy samorządu studenckiego po wykonaniu swojej kompetencji w postaci uchwalenia regulaminu jest zobowiązany przedmiotowy regulamin przedłożyć do formalnej weryfikacji senatowi uczelni. Należy zaznaczyć, że senat uczelni jedynie weryfikuje regulamin pod względem zgodności z ustawą i statutem uczelni, a nie zatwierdza go. W przypadku weryfikacji pozytywnej senat uczelni winien jedynie stwierdzić zgodność regulaminu z ustawą i statutem uczelni, po czym regulamin samorządu studenckiego wejdzie w życie. W przypadku weryfikacji negatywnej częściowej lub całkowitej senat uczelni winien odmówić stwierdzenia zgodności regulaminu z ustawą lub statutem uczelni oraz skierować regulamin do organu uchwałodawczego samorządu studenckiego celem wprowadzenia stosowanych poprawek. Ustawodawca nie przewiduje częściowego wejścia w życie regulaminu samorządu studenckiego w przypadku przeprowadzenia przez senat uczelni weryfikacji negatywnej częściowej. Wydaje się, że senat uczelni jest podmiotem uprawnionym do tego, by wskazać organowi uchwałodawczemu samorządu studenckiego określone wytyczne niezbędne do wprowadzenia stosowanych poprawek, a nawet zaproponować określone możliwości skorygowania wadliwych rozwiązań regulaminu. W sytuacji nowo utworzonej uczelni, pierwszy regulamin samorządu studenckiego uchwała senat uczelni, na wniosek odpowiednich organów Parlamentu

Studentów⁷. Zapis ten powoduje, iż pomimo swojej niezależności, organy samorządu studenckiego, tworząc między innymi regulamin samorządu podlegają kontroli, której celem jest stworzenie mechanizmów wykluczających nadużycia oraz nieprawidłowości wyborcze. W efekcie wszelkie zapisy muszą być zgodne z ustawą pr. o szk. wyż. Można stwierdzić, iż jest to jeden z elementów mających na celu również kontrolę procesu wyborów, gdyż niezgodność poszczególnych przepisów regulujących proces wyborów w konsekwencji powodowała będzie nieważność całego regulaminu. Z kolei art. 202 ust. 7 tej samej ustawy daje również możliwości kontroli uchwał samorządu rektorowi. Może on uchylić uchwałę organu samorządu studenckiego niezgodną z przepisami prawa, statutem uczelni, regulaminem studiów lub regulaminem samorządu. Jest to drugi z elementów, zapewniających poprawne funkcjonowanie samorządu. Warto również zaznaczyć, iż decyzje wydawane przez rektora są ostateczne i nie ma możliwości odwołania się od nich.

Zasada równości

Niezbędnym elementem każdych wyborów jest zasada równości. W znaczeniu formalnym zasadę równości sprowadzić można do reguły: „Jeden człowiek – jeden głos”. Oznacza to, że nie może być sytuacji, w której jednemu wyborcy przypadłaby większa liczba głosów niż innym⁸. W dzisiejszych czasach jest to powszechnie akceptowana zasada, która wydaje się mieć oczywisty charakter. Została ona przyjęta w prawie wyborczym Rzeczypospolitej. Ustawa powinna stwarzać jednakowe ramy prawne zarówno dla obywateli, jaki dla kandydatów, którzy mają prawo ubiegania się o konkretny urząd⁹. Istotne jest, iż zasada równości dotyczy zarówno biernego, jak i czynnego prawa wy-

⁷ D. Dudek, *Samorząd i Organizacje Studenckie*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012, s. 990.

⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 156.

⁹ S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 25.

borczego. Realizację tej zasady w sposób wyraźny dostrzegamy w Ordynacji wyborczej samorządu studenckiego, która przyznaje każdemu studentowi danego Uniwersytetu prawo zgłaszania kandydata oraz prawo kandydowania¹⁰. Opisany przypadek dotyczy wyborów do organów Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego. Przestrzeganie tej zasady zapewnić mają szczegółowo opisane procedury wyborcze.

Zasada powszechności

Zasada powszechności prawa wyborczego może nabrać realnego charakteru tylko wtedy, jeżeli ordynacje wyborcze ustanawiają system gwarancji tej zasady, to znaczy system procedur i instytucji, które zapewniają możliwość oddania głosu każdej osobie do tego uprawnionej:

- nakaz wyznaczania wyborów na dzień wolny od pracy,
- zasady tworzenia obwodów głosowania. Obwód głosowania to jednostka terytorialna, w ramach której oddaje głosy określona grupa wyborców,
- instytucja rejestrów i spisów wyborców,
- procedura protestu wyborczego – wyborca bezprawnie niedopuszczony do oddania głosu może wnieść protest kwestionujący ważność wyborów¹¹.

Przedstawiona zasada funkcjonuje w znacznie zmienionej formie wśród organów samorządu studenckiego. Wybory nie są wyznaczane na dzień wolny, wiąże się to z faktem, iż niecelowe jest przeprowadzanie ich w tym okresie. Rada Roku, Samorządu Wydziału oraz Uczelni wybierane są w dni powszednie o porze najodpowiedniejszej dla danej jednostki. Jednak organy, które reprezentują studentów na arenie ogólnopolskiej takie jak Parlament Studentów RP czy Forum Uniwersytetów Polskich przeprowadzają zjazdy wyborcze, których termin ustalany jest

¹⁰ Ordynacja Wyborcza Radu Uczelnianej Samorządu Studenckiego UWM w Olsztynie, stan prawny na dzień 13 maja 2015 r.

¹¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 156.

w sposób umożliwiający wszystkim uprawnionym oddać głos. Każdy wyborca może również wnieść protest wyborczy do organu nadrzędnego, może dotyczyć on każdego z etapów głosowania. W przypadku stwierdzenia błędów w procedurze wyboru organ nadrzędny nakazuje powtórne przeprowadzenie zakwestionowanych wyborów. Jest to mechanizm, który ma na celu uniknięcie nieprawidłowości wyborczych.

Doskonałym przykładem naruszenia tej zasady jest przypadek Politechniki Lubelskiej, gdzie wybory zostały zorganizowane bez poinformowania uprawnionych do głosowania. Sytuacja ta wywołała szeroką dyskusję, dotyczącą przeprowadzania wyborów w organizacjach studenckich, w której głos zabrał również rektor uczelni.

Zasada bezpośredniości

Zasada bezpośredniości oznacza, że wyborca oddaje swój głos na osobę lub osoby, które mają zostać wybrane, a więc objąć mandat obsadzany w drodze danego głosowania. Tym samym wyborca decyduje bezpośrednio o składzie organu przedstawicielskiego.

Tak ujmowana zasada bezpośredniości dostarcza też wskazań negatywnych: wybory nie mogą być organizowane na zasadzie pośredniości, to znaczy w systemie, w którym wyborcy oddawaliby swoje głosy na elektorów, którzy następnie dokonywaliby właściwego wyboru. Klasycznym przykładem zasady pośredniości jest sposób wyboru prezydenta Stanów Zjednoczonych: najpierw we wszystkich stanach wybiera się – bezpośrednio – elektorów, którzy potem dokonują wyboru prezydenta.

System pośredniego wyboru władz jest natomiast typowy dla organizacji społecznych, stowarzyszeń, partii politycznych i innych¹². Wyrażone są tu dwie zasady – bezpośredniości wyborów oraz głosowania osobistego¹³. W większości wybory w organach studenckich są pośrednie. Zawsze razem z określoną funkcją np.

¹² *Ibidem*, s. 159.

¹³ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 26.

z funkcją starosty roku łączy się prawo do oddania głosu w wyborach na przewodniczącego wydziałowego samorządu studenckiego zgodnie z ordynacją wyborczą samorządu studenckiego UWM w Olsztynie. Niewątpliwie ten sposób wyboru pozbawia większość studentów prawa głosu. Jednak kwestią, którą należy poddać pod dyskusję jest zaangażowanie studentów i chęć wyrażenia swojej opinii w głosowaniu. Sposób wyboru organów samorządu, może być uregulowany odmiennie w przypadku innej szkoły wyższej. Zasadniczo dominującym jest sposób wyboru pośredni z jedynie opcjonalnymi wyborami bezpośrednimi. Jedną z wad tego rozwiązania jest pozbawianie możliwości bezpośredniego wyboru większości społeczności akademickiej. Często zawężenie grupy wyborców wiąże się również z bezpośrednim wywieraniem na nich presji.

Zasada tajności głosowania

Zasada ta oznacza zagwarantowanie każdemu wyborcy, że treść jego decyzji wyborczej nie będzie mogła być ustalona i ujawniona. Każdy wyborca musi oddawać głos w takich warunkach technicznych i politycznych, które wykluczając możliwość takiego ustalenia, stwarzają mu nieskrępowane możliwości dokonania wyboru¹⁴. Należy rozumieć przez to między innymi przygotowanie odpowiednio oznaczonych kart do głosowania, które nie będą pozwalały na identyfikację wyborcy oraz przygotowanie odpowiednich warunków do nieskrępowanego oddania głosu. Wewnętrzne akty prawne organów samorządu studenckiego również odnoszą się do tej kwestii rozwiązując ją na kilka sposobów, między innymi:

- głosowanie odbywa się na kartach do głosowania przygotowanych przez organizatora wyborów z naniesionymi przez niego nazwiskami kandydatów w kolejności alfabetycznej oraz opatrzonej pieczęcią,
- głosowanie odbywa się w ten sposób, że przygotowane czyste karty – odpowiednio oznaczone – rozdaje się głosu-

¹⁴ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 161.

jącym, którzy w podanej alfabetycznej kolejności wpisują nazwiska kandydatów; następnie komisja skrutacyjna zbiera te karty i po wymieszaniu rozdaje głosującym,

- głosowanie odbywa się za pomocą elektronicznego systemu do głosowania¹⁵.

W zależności od warunków technicznych, każdy z podanych sposobów głosowania nie pozwala na identyfikację wyborcy, co pozwala na zachowanie anonimowości.

Konieczne jest zebranie wymaganej liczby osób, które wyrażą poparcie dla kandydatury, jak ma to miejsce w przypadku wyborów powszechnych na prezydenta RP. Analogiczna procedura dotyczy wyborów przewodniczącego Parlamentu Studentów RP. Kandydat na Przewodniczącego przedstawia na zjeździe 20 podpisów delegatów popierających jego kandydaturę. Każdy delegat może udzielić poparcia tylko jednemu kandydatowi na przewodniczącego¹⁶.

Konkretny kształt sposobu ustalania wyników wyborów nie jest przypadkowy. Ze względu na jego wpływ na skład organów przedstawicielskich zawsze wywołuje on szerokie dyskusje. Dzieje się tak dlatego, że przy danym stopniu poparcia wyborców dla poszczególnych kandydatów bądź list, poprzez wprowadzenie różnych systemów wyborczych, osiągnąć można różny efekt jeśli chodzi o skład organów przedstawicielskich¹⁷. Należy zwrócić uwagę, iż sposób ustalania wyników wyborów często wpływa na końcowe wyniki wyborów. W przypadku ustalania wyników wyborów organów studenckich należy wybrać najprzystępniejszy sposób ustalania wyniku, gdyż są one adresowane do szerokiego grona odbiorców. Często osoby, które przeprowadzają wybory nie posiadają podstawowej wiedzy z zakresu prawa wyborczego. Ze sposobów ustalania wyników najprostszym jest większościowy, który oznacza, że wybranym został ten,

¹⁵ Ordynacja Wyborcza Radu Uczelnianej Samorządu Studenckiego UWM w Olsztynie, art. 1 pkt. 4.

¹⁶ Ordynacja Wyborcza Parlamentu Studentów RP, stan prawny na dzień 13 maja 2015 r. art. 5 pkt. 3.

¹⁷ B. Banaszak, *Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 363.

kto uzyskał największą liczbę głosów¹⁸. Pozwala to na uniknięcie nieprawidłowości wyborczych, które powstały by przy ewentualnym skomplikowanej formie wyborów. W zależności od rodzaju wyborów przewidziane są różne rodzaje większości na przykład: w przypadku wyborów do podstawowej jednostki organizacyjnej wystarczy zwykła większość, tzn. więcej głosów oddanych za niż przeciw, a wstrzymujące nie są brane pod uwagę; natomiast w przypadku innych głosowań często może być to większość kwalifikowana wyrażona ułamkiem.

Powyższy tekst ukazuje jak istotne są wybory w samorządzie studenckim. Pokazuje również jak zasady prawa wyborczego wykorzystane są również w innych wyborach. Każde odstępstwo od opisanych reguł będzie uznawane za nieprawidłowości wyborcze, które mają realny wpływ na życie studentów. Wszystkie opisane zasady stosowane są w podobnym sposób w wielu instytucjach młodzieżowych.

¹⁸ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 162.

Agitacja wyborcza w Internecie

W artykule wskazane i omówione zostały przykłady zachowań internautów, które mogłyby być uznane, z prawnego punktu widzenia, za niedozwoloną agitację. Zarysowano najważniejsze punkty wątpliwości interpretacyjnych, uwzględniając technologiczną specyfikę Internetu. Konkluzja sprowadza się do próby wyważenia opinii w zakresie agitacji za pośrednictwem tego nowego medium.

Ustawodawca w Kodeksie wyborczym z 2011 roku, w przepisie art. 105 (Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.) przyjął definicję agitacji wyborczej. W myśl tego przepisu, agitacją wyborczą jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie, do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. Co więcej, zgodnie z paragrafem drugim tego przepisu, agitację wyborczą można prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego na zasadach, w formach i w miejscach, określonych przepisami kodeksu. Wspomniana definicja agitacji wyborczej, nieznana w dotychczasowych ordynacjach wyborczych, jest w swoim zakresie stosunkowo szeroka¹ i wywołuje wątpliwości interpretacyjne. Szczególnie wyrazista dyskusja w tym temacie obecna jest wśród użytkowników nowych mediów, takich jak Internet. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. swoją obecność w informacjach prasowych zaznaczyła interpretacja Państwowej Komisji Wyborczej, według której niektóre zachowania, jak naciśnięcie przycisku „Lubię to” na portalu społeczno-

¹ Por. F. Rymarz, *Komentarz do art. 105 Kodeksu wyborczego*, SIP LEX 2015.

ściowym Facebook przy zdjęciu profilu kandydata w przeddzień wyborów, odpowiadają znamionom wykroczenia niedozwolonej agitacji². Wykładnia ta w każdych kolejnych wyborach odbija się szerokim echem. Zarówno w serwisach internetowych obsługiwanych przez prasę i media, jak i blogach internautów (niektórzy zajmują się prawem zawodowo), pojawił się wachlarz opinii co do zasadności zakazu agitacji w Internecie (w różnych formach), a nawet ciszy wyborczej³. Najpierw jednak omówione zostaną odpowiednio możliwe, hipotetyczne sytuacje, uznawane według interpretacji PKW za naruszające ciszę wyborczą.

Posługując się przykładem, większość portali przypomniła o ciszy wyborczej w świecie wirtualnym w komunikatach bądź artykułach, których nagłówki sformułowane były podobnymi słowami do „Cisza wyborcza w Internecie” lub „Lajkowanie i szerowanie jest agitacją”⁴. Stało się to przy okazji ostatnich wyborów do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 roku⁵, jak i wyborów samorządowych⁶. Było tak również podczas wyborów

² Np. Fakt.pl, *Uważaj! Like na Facebooku to złamanie ciszy wyborczej*, <http://www.fakt.pl/like-na-facebooku-to-agitacja-wyborcza-eurowybory-2014,artykuly,463310,1.html>, dostęp 23.06.2015.

³ Wśród głosów internautów na szczególną uwagę zasługują wpisy, których autorami są: Introwertyczka, *Cisza wyborcza i lajki*, <http://w--sieci.blogspot.com/2014/05/cisza-wyborcza-i-lajki.html>, dostęp 23.06.2015; M. Górak, *Głośna cisza wyborcza w internecie*, <http://www.internetstandard.pl/news/83271/Glosna.cisza.wyborcza.w.internecie.html>, dostęp 23.06.2015; J. Kralka, *Cisza wyborcza na Facebooku – martwe prawo, ale prawo?*, <http://www.spidersweb.pl/2014/05/cisza-wyborcza-na-facebooku-prawo.html>, dostęp 23.06.2015; E. Lalik, *Uważaj co będziesz lajkował na Facebooku w ten weekend. Możesz złamać ciszę wyborczą*, dostęp 23.06.2015; M. Polak, *Cisza wyborcza obowiązuje także w internecie! Internauci: To absurd!*, <http://www.prawy.pl/z-kraju/5848-cisza-wyborcza-obowiazuje-takze-w-internecie-internauci-to-absurd>, dostęp 23.06.2015; Brief.pl, *Cisza wyborcza a realia internetowej kampanii prezydenckiej*, http://www.brief.pl/artykul,2895,cisza_wyborcza_a_realia_internetowej_kampanii_prezydenckiej.html, dostęp 23.06.2015; P. Strumiński, *PKW. Opowieści z mchu i paproci*, <http://wszystkoconajwazniejsze.pl/pawel-struminski-pkw/>, dostęp 23.06.2015.

⁴ Zob. w wyszukiwarce Google pod hasłem: „Cisza wyborcza w internecie”, <https://www.google.pl/search?q=cisza+wyborcza+w+internecie>, dostęp 13.04.201.

⁵ Wybory do Parlamentu Europejskiego odbyły się 25 maja 2014 r.

⁶ Wybory samorządowe w Polsce odbyły się 16 listopada 2014 r.

prezydenckich w 2015 r⁷., z tym, że według komunikatu Lecha Gajzlera z Krajowego Biura Wyborczego, nadmieniał on – rozwiewając wątpliwości – iż ocena naruszenia ciszy wyborczej w danym przypadku nie zależy od Państwowej Komisji Wyborczej, lecz sądu. Jak odnotował Piotr Wagłowski, PKW po raz pierwszy o ciszy wyborczej, trwającej także w Internecie, poinformowała w 2000 roku⁸. Wówczas chodziło głównie o strony internetowe kandydatów. Pozostać mogły te materiały, które umieszczone zostały przed zakończeniem kampanii wyborczej. Za przejaw agitacji uznane zostałyby zamieszczenie nowej czy aktualizacja strony internetowej. Od tego czasu nieco się zmieniło. Strony internetowe wprawdzie nadal pozostają jednym z narzędzi używanych przez kandydatów do promocji swojej osoby przy kolejnych wyborach. Służy ona do informowania o konferencjach, spotkaniach przedwyborczych, często umieszczany jest na niej także profil i program wyborczy kandydata. Niejednokrotnie jednak, współcześnie, politycy uczestniczą w życiu tak zwanej społeczności internetowej prowadząc bloga tudzież konta założone na społecznościowych serwisach, jak na przykład Facebook albo Twitter. Już w 2000 roku w jednym ze sztabów wyborczych zaobserwowano, że w czasie weekendu przed głosowaniem – w trakcie obowiązywania ciszy wyborczej – liczba gości na stronie jednej z partii osiągnęła poziom porównywalny z dniami roboczymi o najwyższym wskaźniku oglądalności⁹.

Przechodząc do płaszczyzny naukowej oceny tego rodzaju zjawisk, za punkt wyjścia zostanie przyjęta analiza konstrukcji agitacji. Oprócz wymienionej już w artykule definicji legalnej, doktryna prawa konstytucyjnego wypracowała własne. Według jednej z nich, agitacja stanowi „działalność propagandową, przedsięwzięciem w celu przekonywania, zjednywania zwolenników określonej sprawy bądź wynikającą z chęci dyskredytacji prze-

⁷ Np. [http://wiadomosci.onet.pl/kraj/wybory-prezydenckie-o-polnocy-z-pia-
tku-na-sobote-rozpozncie-sie-cisza-wyborcza/xq2n6x](http://wiadomosci.onet.pl/kraj/wybory-prezydenckie-o-polnocy-z-pia-
tku-na-sobote-rozpozncie-sie-cisza-wyborcza/xq2n6x), dostęp 23.06.2015.

⁸ Zob. P. Wagłowski, *Prawo w sieci*, Gliwice 2005, s. 53.

⁹ *Ibidem*, s. 52.

ciwników”¹⁰. Można stwierdzić, że występuje agitacja dopuszczalna i agitacja niedopuszczalna. Podział ten wywodzić można z samych przepisów prawa, które regulują dopuszczalność agitacji. W myśl przepisu art. 105 § 2 kod. wyb., agitację wyborczą można prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy organ za wiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego na zasadach, w formach i w miejscach, określonych przepisami kodeksu. Choć w przepisach nie odnajdujemy sztywnej definicji kampanii wyborczej, o tyle z art. 107 kod. wyb. wynika, że agitacja stanowi jej element, bowiem rozpowszechnianie materiałów wyborczych jest jednym z przejawów agitacji. Kolejne przepisy karne przewidują też dotkliwe sankcje za prowadzenie agitacji wyborczej w konkretnych okolicznościach. Przykładowo, zgodnie z art. 498 kod. wyb., pod karą grzywny zakazane jest prowadzenie agitacji wyborczej w związku z wyborami, w okresie od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania. Niektóre przepisy dookreślają szczegółowiej pewne formy agitacji, przykładowo w myśl art. 500 kod. wyb. za publikowanie sondaży w czasie ciszy wyborczej można narazić się na grzywnę do miliona złotych.

Internet to nowe medium. Nie ma wątpliwości co do tego, że publikowanie wszelkich treści wiąże się z podaniem ich do publicznej wiadomości. Internet traktowany jest jak każde inne medium, analogicznie do telewizji czy prasy. Sytuacja będzie się jednak kształtować odmiennie w przypadku „zwyczajnej” strony internetowej, a inaczej w przypadku, bardziej przypominającego zbiór programów komputerowych, portalu społecznościowego. W przypadku strony internetowej, forum, bloga, wśród zachowań agitacyjnych wymienić można: umieszczenie wpisu na blogu, umieszczenie galerii zdjęć, elektronicznej wersji plakatu wyborczego, rozpowszechnianie odnośników prowadzących do nich, komentowanie artykułu, wątku na forum, wpisu na blogu.

Możliwy jest też przypadek nakłaniania do głosowania za pomocą poczty elektronicznej. W literaturze zwrócono niegdyś uwagę na wysyłanie SMS-ów czy wpisów internetowych. Zda-

¹⁰ B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, s.v. Agitacja wyborcza, Warszawa 2013, s. 18.

niem Ferdynanda Rymarza to nie sposób wysyłania wiadomości do indywidualnie oznaczonego odbiorcy, lecz jego skala, masowość i dostępność dla nieograniczonego kręgu osób stanowią o współczesnym rozumieniu publiczności działania¹¹. W tej materii dostrzec można również analogię z ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną, gdzie w art. 10 ust. 1 (ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1422) znajduje się regulacja o niechcianych wiadomościach stanowiących informację handlową. W myśl tego przepisu, zakazane jest przesyłanie niezamówionej informacji handlowej skierowanej do oznaczonego odbiorcy będącego osobą fizyczną za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej. Wprawdzie listy zawierające materiały wyborcze nie stanowią spamu (niezamówionej informacji handlowej) w literalnym rozumieniu tej ustawy, niewątpliwie jednak mielibyśmy tu do czynienia z marketingiem politycznym. Współcześnie żyjemy w epoce kultury audiowizualnej i jej elementy, takie jak wszelkie narzędzia *public relations* (w tym e-mail czy strony WWW), stanowią nowoczesną formę agitacji¹².

W przypadku portalu społecznościowego jak Facebook czy Twitter, które umożliwiają swoim użytkownikom korzystanie z wielu narzędzi interakcji pomiędzy nimi: naciśnięcie przycisku „lubię to” (gdyż powoduje to wyświetlenie informacji o tym, że ktoś lubi oznaczony materiał i zarazem otwiera drogę do zapoznania się z nim), w podobny sposób działa dołączenie do wydarzenia, utworzenie notatki, dodanie zdjęć i filmów, zameldowanie się w danym miejscu (np. lokalu wyborczym wraz z informacją o kandydacie, na którego użytkownik oddał głos), udostępnienie materiału na swoim profilu bądź profilu wybranej osoby, umieszczenie elementów materiału w komentarzu, a tym samym – wyświetlenie u części użytkowników informacji o komentowanym wątku (w ten sposób, by inny użytkownik także włączył się w dyskusję). Blogujący internauci słusznie zwracali uwagę, że

¹¹ F. Rymarz, *ibidem*.

¹² Por. M. Nieć, *Komunikowanie polityczne w społeczeństwach przedmasowych*, Warszawa 2011, s. 215.

należy rozgraniczyć materiały wyborcze umieszczone przed ciszą wyborczą i komentowane w trakcie jej trwania oraz materiały umieszczone i komentowane w trakcie ciszy wyborczej. Na jednym z blogów poświęconych mediom, zwrócono uwagę, że popularny „lajk” jest swoistym transferem emocji¹³. Każdy internauta naciskając ten przycisk ujawnia pewien stosunek psychiczny do określonego materiału, nie pozostawiając go obojętnym.

W jaki sposób do niedopuszczalnej agitacji wyborczej odniosły się organy ścigania i sami internauci? Podczas eurowyborów w 2014 r. Komenda Główna Policji odnotowała trzy przypadki naruszenia ciszy wyborczej¹⁴. Mieliśmy do czynienia z banerem reklamowym na jednym z for, informacji o kandydacie na jednym z serwisów informacyjnych; jedno zgłoszenie dotyczyło wpisu na Facebooku. Znany jest też przypadek z 2009 roku, w którym komentarz pod plakatem wyborczym umieszczonym na Naszej Klasie zamieścił oleśnicki radny i został ukarany grzywną w wysokości 500 zł.

Rodzi się więc kwestia tego, kto zgodnie z interpretacją Państwowej Komisji Wyborczej miałby ponosić odpowiedzialność? Nasuwają się dwie możliwe odpowiedzi: sami użytkownicy Internetu lub administrator platformy internetowej.

W przypadku użytkowników Internetu, poważne wątpliwości budzi techniczna możliwość udowodnienia winy dokonującemu niedozwolonej internetowej agitacji. Dla przykładu w eurowyborach w 2014 r. w czasie ciszy wyborczej profil jednego z kandydatów polubiło tysiąc internautów. Nagłaśniane są jednak przypadki, kiedy z zarzutu naruszenia ciszy wyborczej tłumaczyć się musi osoba publiczna czy spółka prowadząca znany portal informacyjny.

Odnośnie do administratorów stron internetowych, zgodnie z art. 15 u.ś.d.u.e. administratorzy serwisów internetowych nie

¹³ M. Domańska, „Like” to agitacja? PKW ma rację!, <http://www.mediaphilia.pl/like-to-agitacja-pkw-ma-racje/>, dostęp 23.06.2015.

¹⁴ Dziennik.pl, *Tak ośmieszili PKW. Cisza wyborcza w sieci? Tylko trzy naruszenia*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/wybory/artykuly/460078,naruszyli-cisze-wyborcza-podczas-glosowania-do-pe-policja-ma-zgloszenia.html>, dostęp 23.06.2015.

mają obowiązku do sprawdzania przekazywanych, przechowywanych lub udostępnianych przez nich wpisów internautów. Odpowiedzialność za takie wpisy obciąża ich jedynie wtedy, gdy wiedzieli o ich bezprawnym charakterze i nie zablokowali ich niezwłocznie po uzyskaniu takiej informacji. Jeśli jednak już zdecydowali się na moderację komentarzy (zatwierdzenie wpisu przed opublikowaniem), domniemywać można, że znają ich wpisy i winni usuwać te o charakterze bezprawnym. Zatwierdzenie wpisu charakteryzuje się umyślnością w działaniu¹⁵.

Odnośnie do form pewnych zachowań, nie mających związku z kampanią wyborczą czy agitacją, podawane są przykłady zachowań dozwolonych¹⁶. Media mogą informować o wyroku sądowym dotyczącym kandydata w wyborach w czasie ciszy wyborczej, ale muszą to robić neutralnie, bez komentarza. Podobnie – dopuszczalne jest podawanie informacji o komitetach wyborczych pod warunkiem, że zostaną wskazane wszystkie komitety wyborcze, które zarejestrowały kandydatów, a sposób prezentacji nie będzie wyróżniać żadnego z konkurentów. Mając na uwadze te „zasady” jeden z kandydatów na prezydenta w okresie wyborczym w 2015 roku dokonał zgłoszenia naruszenia ciszy wyborczej¹⁷.

Nawet podczas minionej pierwszej tury wyborów nie było trudno nie zauważyć wielu aluzji, „lajków”, zamieszczania spotów wyborczych czy komentowania wydarzeń przez wielu użyt-

¹⁵ Por. wyrok Sądu Rejonowego w Radzynie Podlaskim z 8.10.2013, sygn. akt: II W 389/13 – podaje za D. Głowacka, A. Płoszka, *Media w okresie wyborczym. Przewodnik dla dziennikarzy*, Warszawa 2014, s. 31–32.

¹⁶ Zob. *ibidem*, s. 27/ Portal Samorządowy, *Państwowa Komisja Wyborcza o agitacji i ciszy wyborczej*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolnoczenstwo/panstwowa-komisja-wyborcza-o-agitacji-i-ciszy-wyborczej>, 64703.html, dostęp 23.06.2015; Serwis Samorządowy PAP, *Ma być cisza. Zakaz agitacji wyborczej od godz. 0.00 w sobotę do 21.00 w niedzielę*, dostęp 23.06.2015; http://samorząd.pap.pl/depesze/polecane_artykuly.firma/145271/Ma-byc-cisza--Zakaz-agitacji-wyborczej-od-godz--0-00-w-sobote-do-21-00-w-niedziele, dostęp 23.06.2015.

¹⁷ *Gazeta Prawna.pl*, *Sztab Kukiza oskarża TVN24.pl, Onet i PAP o złamanie ciszy wyborczej. Zgłosił sprawę na policję*, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/870333,sztab-kukiza-oskarza-tvn24-pl-onet-i-pap-o-zlamanie-ciszy-wyborczej-zglosil-sprawe-na-policje.html>, dostęp 23.06.2015.

kowników Facebooka. Wśród nich można zauważyć dwa rodzaje postaw. Po pierwsze – popierają i przyjmują do wiadomości interpretację PKW, zgadzając się z nią, po drugie – pomimo ograniczonej jawności danych, użytkownicy czują się bezpiecznie i nie przejmują się – można powiedzieć – zakazem. Ta interpretacja stała się obiektem żartów, w postaci tak zwanych memów¹⁸. Agitacja w Internecie, w czasie ciszy wyborczej jest zatem faktem, wciąż budzącym wiele emocji. W podsumowaniu autor postara się do niego ustosunkować.

Przed wszystkim, według oceny autora, nie każde zachowanie mogące nasuwać skojarzenia z zakresem definicji agitacji wyborczej, jest takową agitacją. Spotkać się tu można z zarzutem, że pomniejszany jest w ten sposób zakres znamion wykroczenia niedopuszczalnej agitacji i z uwagi na powszechność pewnych zachowań nie dostrzega się w nich przesłanek przemawiających za kryminalizacją. Tymczasem, o ile wątpliwości nie budzi samo publikowanie czegokolwiek (zamieszczanie materiałów wyborczych, w jakiegokolwiek formie czy miejscu w Internecie), o tyle wątpliwości nasuwają się w przypadku pewnych funkcjonalności serwisów. Nie każdy komentarz pod postem, mimo iż wyświetla się u innych użytkowników, będzie przecież zamierzonym działaniem ze skutkiem podjęcia próby nakłonienia do głosowania w określony sposób. Tak zwany „lajk” jest w ogóle społecznie nieszkodliwy, w ogóle nie musi odnosić się do tego, że coś tak naprawdę lubimy, choć jest pewnym zaznaczeniem swojej obecności w danym miejscu. Wychwycenie zresztą „sprawcy lajka” jest prawie niewykonalne, ponieważ czym więcej „klika lajków” dany użytkownik, tym bardziej rozmywają się one w jego obfitej aktywności. Co więcej, taki „lajk” może nieraz być efektem czystego przypadku, zwłaszcza z wykorzystaniem urządzeń mobilnych z małym ekranem. Należy jednak zdać sobie sprawę z tego,

¹⁸ „Mem internetowy to dowolny fragment informacji, rozpowszechniany i powielany przy użyciu aktualnie funkcjonujących technologii komunikowania w Internecie. Może on przyjąć formę linku, materiału audio-wideo, obrazu/fotografii, całej strony internetowej, znacznika *hash*, frazy, czy nawet pojedynczego słowa” (M. Zaremba, *Memy internetowe (2010–2011)*, [w:] *Media i społeczeństwo* 2 [2012], s. 61).

że raz wymieniona interpretacja może pozostać już niezmienna i to do sądów należy kształtowanie pewnej linii rozumienia przepisów w tym zakresie. Zdaniem autora kryminalizacja takich zachowań wydaje się niecelowa i wywołuje negatywne skutki w postaci obniżenia szacunku wobec prawa. Autor postulowałby więc zniesienie zakazu agitacji w przestrzeni mediów elektronicznych. Podobnie anachronicznym zjawiskiem jest powiązana z niedopuszczalną agitacją instytucja ciszy wyborczej, która między innymi w Niemczech czy USA nie istnieje. Lecz celowość i szerzej – sens – ustalanego przepisem prawa okresu sprzyjającego refleksji nad dokonaniem właściwego wyboru stanowić może już kanwę innego artykułu.

Nieprawidłowości wyborcze w toku kampanii wyborczej w wyborach na urząd Prezydenta RP w 2015 roku

Wstęp

Kampania wyborcza towarzysząca każdej elekcji ma wyjątkowe znaczenie z punktu widzenia niemal wszystkich uczestników życia wyborczego. Jest to ważny etap wyborów zarówno dla samych kandydatów, jak i wyborców. W przypadku pierwszych stanowi bowiem idealne pole do prezentacji osób i programów, niekiedy także do deprecjonowania czy dyskredytowania wizerunku kontrkandydatów. Z punktu widzenia drugiej grupy to ten etap procesu wyborczego, w którym najczęściej podejmują oni ostateczną decyzję wyborczą na bazie powziętych podczas kampanii informacji. Dodać należy, iż często kampanie wyborcze przebiegają bardzo emocjonująco, a co za tym idzie – elektryzują szerokie grono podmiotów w różny sposób zaangażowanych w proces wyborczy. Chodzi tu zarówno o wspomnianych już wyborców, jak i kandydatów, ale również ich rodziny, sztaby wyborcze oraz – a być może przede wszystkim – media, które aktualnie zyskują coraz bardziej opiniotwórczy charakter. Co do zasady – im kampania wyborcza przebiega w sposób bardziej barwny, tym lepiej, gdyż budzi większe zainteresowanie wśród elektoratu. Dzięki temu spełnia właściwe jej cele. Dlatego też

często sztaby wyborcze decydują się na działania, które jednak nie zawsze spotykają się z pozytywnym odbiorem opinii publicznej. Niekiedy przybierają one postać zachowań etycznie czy moralnie wątpliwych. Niejednokrotnie zdarza się też tak, że czynności podejmowane przez sztaby wyborcze balansują na granicy prawa lub stanowią jego naruszenie.

Kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów¹. W wyborach na urząd Prezydenta RP, które odbyły się w 2015 r. było to Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lutego 2015 r. o zarządzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej². Zgodnie z Kodeksem wyborczym kampania ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania. Wówczas bowiem rozpoczyna się tak zwana cisza wyborcza (w I turze wyborów prezydenckich w 2015 r. cisza rozpoczęła się o północy, 9 maja 2015 r.). Kampanię wyborczą prowadzą, na zasadzie wyłączności, komitety wyborcze wykorzystując różne środki i działania (organizacyjne, finansowe i reklamowe)³.

Kampanii towarzyszy agitacja wyborcza, rozumiana jako publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu⁴. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu agitacja jest działalnością propagandową, podejmowaną w celu przekonywania, zjednywania zwolenników dla określonej sprawy bądź wynikającą z chęci dyskredytacji przeciwników⁵. Agitacji nie identyfikuje się natomiast z działaniami na rzecz udziału wyborców w głosowaniu, a zatem z akcjami profrekwencyjnymi⁶. Często zauważa się,

¹ Por. art. 104 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

² Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lutego 2015 r. o zarządzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r. Poz. 188).

³ A. Sokala, B. Michalak, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s.v. kampania wyborcza.

⁴ Por. art. 105 kod. wyb.

⁵ A. Sokala, B. Michalak, *op. cit.*, s.v. agitacja wyborcza.

⁶ F. Rymarz, *Komentarz do art. 105 Kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, LEX 2014, art. 105.

iż agitacja może stanowić działalność mającą na celu zmobilizowanie określonych osób do poparcia w wyborach konkretnej opcji politycznej, kandydata, programu politycznego (tzw. kampania pozytywna) bądź też odebranie tego poparcia przeciwnikom (jest to tzw. kampania negatywna)⁷. Zgodnie z przepisami w niektórych miejscach agitacji wyborczej prowadzić nie wolno. Dotyczy to lokalu wyborczego oraz budynku, w którym ów lokal się znajduje, a także urzędów administracji rządowej i samorządowej, sądów, zakładów pracy (jeśli zagrażałoby to ich normalnemu funkcjonowaniu), jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, czy skoszarowanych jednostek podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Zabronione jest także prowadzenie kampanii wyborczej na terenie szkół wobec uczniów.

Przedmiotem niniejszego artykułu będą nieprawidłowości wyborcze zaobserwowane podczas kampanii poprzedzającej I turę głosowania w wyborach na urząd Prezydent RP w 2015 r. Bez wątplenia w okresie tym miało miejsce szereg działań, które – z uwagi na ich wymiar moralno-etyczny – określić należy jako niewłaściwe. Szczegółowa analiza prowadzi nawet do wniosku, iż niektóre z tych działań uznać można za naruszające przepisy Kodeksu wyborczego.

Oferty pracy w obwodowych komisjach wyborczych

Jednym z przykładów kontrowersyjnych praktyk stosowanych przez kandydatów na urząd Prezydenta RP w 2015 r. była, co najmniej nieetyczna, propozycja uzyskania łatwego zarobku skierowana *ad incertis personas*. Sztaby wyborcze Pawła Kukiza oraz Adama Słomki zdecydowały się na podjęcie działań polegających na dystrybuowaniu ogłoszeń w postaci ulotek, w których oferowano pracę w obwodowych komisjach wyborczych za 320

⁷ S. J. Jaworski nazywa te formy odpowiednio: agitacją pozytywną i agitacją negatywną; por. S.J. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] *Iudices electionis custodes* (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Ry-marz, Warszawa 2007, s. 88–89.

zł za dwa dni pracy. Ogłoszenia te jednak stanowiły materiały wprowadzające adresatów w błąd. Pod pozorem zwyczajnego ogłoszenia o pracę kryło się bowiem zadanie w postaci zbierania podpisów poparcia dla obu kandydatów.

Treść ogłoszeń, o którym mowa powyżej była następująca: „Praca w komisjach wyborczych, płatne ok. 320 zł, wymagane 18 lat”. Dodatkowo na ulotce podany był adres i informacja o decydującej kolejności zgłoszeń, przy czym termin końcowy wyznaczono na dzień 25 marca 2015 r. Kontrowersji wokół tego typu praktyk było kilka. Przede wszystkim okazało się, że pod, z pozoru zwyczajnym ogłoszeniem o pracę, kryło się nie tyle zobowiązanie pełnomocnika wyborczego do zgłoszenia kandydata na członka obwodowej komisji wyborczej, lecz *de facto* warunkowa obietnica wzięcia takiej osoby pod uwagę przy zgłaszaniu kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych w sytuacji, gdy ta zbierze w wyznaczonym terminie (do dnia 25 marca 2015 r.) określoną liczbę podpisów poparcia dla dwóch wspomnianych kandydatów (po 20 podpisów poparcia dla P. Kukiza i 20 dla A. Słomki). Dopiero zebranie wskazanej liczby podpisów poparcia uprawniało – w założeniach organizatorów akcji – do wpisania na listę kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych.

Należałoby w tym miejscu podnieść kilka kwestii. Po pierwsze, tak sformułowane ogłoszenie nie stanowiło gwarancji pewnego zgłoszenia konkretnego kandydata jako członka obwodowej komisji wyborczej przez pełnomocnika wyborczego. Było to bowiem zobowiązanie warunkowane zebraniem odpowiedniej liczby podpisów poparcia. Tym samym, żadna z osób w chwili zgłoszenia nie miała pewności, iż taką liczbę podpisów zbierze, choć można to było uznać za dość prawdopodobne. Po drugie, z przedmiotowym ogłoszeniem związana była obawa niepewności uzyskania odpowiedniej liczby podpisów poparcia w skali kraju przez samego kandydata, która – zgodnie z Kodeksem wyborczym – warunkuje jego rejestrację. Chodzi tu bowiem o ustawowy wymóg zebrania 100 tys. podpisów obywateli mających

prawo wybierania do Sejmu⁸. Tylko wówczas, gdy kandydat zostanie formalnie zarejestrowany komitet uzyskuje prawo do zgłoszenia kandydatów jako członków obwodowych komisji wyborczych. Podobnie, jak w przypadku opisanym powyżej, takiej pewności w momencie zgłoszenia nikt nie posiadał. Po trzecie, warto zaznaczyć, iż w rzeczywistości to nie pełnomocnik wyborczy, czy też osoba przez niego upoważniona powołuje obwodową komisję wyborczą. W przypadku wyborów prezydenckich organem uprawnionym jest bowiem wójt (odpowiednio burmistrz czy prezydent miasta)⁹. Po czwarte, pamiętać należy, iż nie w każdym przypadku zgłoszenie kandydatury na członka konkretnej obwodowej komisji wyborczej wiąże się z objęciem tej funkcji. Zgodnie bowiem z art. 182 § 2 oraz § 7 kod. wyb. w skład obwodowych komisji wyborczych powołuje się od 6 do 8 osób spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby, przy czym pełnomocnik może zgłosić tylko po jednym kandydacie do każdej obwodowej komisji wyborczej. Jeśli jednak liczba kandydatów zgłoszonych w tym trybie będzie większa od dopuszczalnego składu komisji, skład ten ustalany jest w drodze *sortitio*, a zatem publicznego losowania przeprowadzanego przez wójta. Tym samym mogą wystąpić wyjątkowe przypadki, których *de facto* o składzie obwodowej komisji wyborczej po części zadecyduje ślepy los. Wreszcie, kontrowersje budzić mógł także sposób określenia wynagrodzenia z tytułu pełnionych w komisji wyborczej obowiązków. W ogłoszeniach wskazano bowiem, iż owo „wynagrodzenie” wynosić będzie 320 zł, podczas gdy *de facto* chodziło o 160 zł zryczałtowanej diety za czas związany z przeprowadzeniem głosowania oraz ustaleniem wyników głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w każdej z tur głosowania. Tym samym wskazanie kwoty 320 zł, obejmującej odgórnie także II turę głosowania stanowiło nadużycie, polegające na wykorzystaniu braku dostatecznej wiedzy ze strony adresatów oferty. Żaden ze sztabów w momencie dystrybucji tego

⁸ Por. art. 296 kod. wyb.

⁹ Por. art. 182 kod. wyb.

typu ogłoszeń nie miał pewności, iż II tura głosowania będzie miała miejsce.

Oczywiście opisaną powyżej sytuację trudno jednoznacznie zakwalifikować jako bezpośrednie naruszenie przepisów prawa ponieważ – jak wyjaśniła Państwowa Komisja Wyborcza w Wyjaśnieniach z dnia 30 stycznia 2015 r. dotyczących udziału w pracach Obwodowych Komisji Wyborczych¹⁰ – przepisy prawa wyborczego nie określają sposobu rekrutacji przez komitety wyborcze kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, w tym sposobu informowania przez komitety o prowadzonym naborze. Samo zaś zgłoszenie kandydata na członka komisji nie gwarantuje, że dana osoba zostanie powołana w jej skład, gdyż w przypadku zgłoszenia do danej komisji większej liczby kandydatów niż ustawowo przewidywana, konieczne jest przeprowadzenie losowania. Jednocześnie PKW wskazała, iż przepisy Kodeksu wyborczego nie wiążą w żaden sposób kwestii zgłoszenia kandydata na członka obwodowej komisji wyborczej z zebraniem przez tę osobę podpisów popierających zgłoszenie kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z przytoczonymi wyjaśnieniami, przepisy Kodeksu nie regulują też kwestii udzielania osobom obietnicy zgłoszenia ich jako kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych i w konsekwencji otrzymania przez te osoby zryczałtowanej diety za czas związany z przeprowadzeniem głosowania oraz ustaleniem jego wyników, w tym także w zamian za zbieranie podpisów popierających zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP. Organ wyborczy, jakim jest PKW, nie jest natomiast uprawniony do wydawania opinii, a tym bardziej podejmowania konkretnych działań w takich sytuacjach. Co jednak ważne, PKW podkreśliła jednocześnie w wydanym przez siebie dokumencie, że w jej ocenie osoby w taki sposób rekrutowane do obwodowych komisji wyborczych powinny zostać uprzednio poinformowane, że samo zgłoszenie nie gwarantuje im powołania w skład komisji¹¹. Tylko

¹⁰ Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30 stycznia 2015 r. dotyczące udziału w pracach Obwodowych Komisji Wyborczych (ZPOW-603-18/15).

¹¹ *Ibidem*.

takie działanie można bowiem uznać za zgodne z zasadami współżycia społecznego.

Omawiając zakreślony powyżej problem warto także odnieść się do brzmienia art. 106 § 3 kod. wyb., zgodnie z którym zbieranie lub składanie podpisów popierających zgłoszenie kandydata w zamian za korzyść finansową lub osobistą jest zabronione. Przywołując zaś przepisy karne Kodeksu wyborczego – przekupstwo wyborcze w toku zbierania podpisów poparcia i udzielania takiego poparcia zagrożone jest grzywną w wysokości od 10 000 do 50 000 zł¹². Karalne jest zarówno działanie aktywne w postaci udzielania korzyści, jak i bierne zachowanie, polegające na jej przyjmowaniu¹³. Tym niemniej należy mieć na uwadze, że każdy z takich przypadków podlega indywidualnej ocenie organów ścigania i sądów, co także wielokrotnie było podkreślane przez Państwową Komisję Wyborczą.

Podobnie „pracę” w obwodowej komisji wyborczej od zebrania określonej liczby podpisów uzależniał w wyborach prezydenckich z 2015 r. Kongres Nowej Prawicy¹⁴, wskazując kilka kolejnych działań, jakie musiał podjąć zainteresowany kandydat. Były to kolejno: rejestracja w celu podania danych niezbędnych do zgłoszenia w urzędzie; pobranie formularza w celu zbierania podpisów na rzecz kandydata – mecenasa Jacka Wilka; zbiórka podpisów w ilości 20–30, przy czym – jak zaznaczono – im więcej tym lepiej; przekazanie podpisów lokalnemu koordynatorowi. Po wykonaniu powyższych czynności autorzy ogłoszenia zobowiązali się skontaktować z kandydatem w celu wybrania przez niego komisji oraz podpisania dokumentów zgłoszenia. Co ważne jednak, w odróżnieniu od przykładów opisanych powyżej, poza wskazanymi informacjami na przedmiotowej stronie internetowej zamieszczono jeszcze dodatkowe informacje w postaci „Zasad i warunków zgłoszenia”. Doprecyzowano w nich, iż komitet

¹² Por. art. 497 § 3 kod. wyb.

¹³ S.J. Jaworski, *Komentarz do art. 497 k.w.*, [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, LEX 2014, art. 497.

¹⁴ Chodziło o ogłoszenie zamieszczone na stronie internetowej: www.pracaw-komisji.pl, dostęp 6.06.2015.

wyborczy musi zebrać odpowiednią liczbę podpisów (100 000 w całej Polsce), aby móc dokonywać zgłoszeń kandydatów do obwodowej komisji wyborczej, a także, iż w związku z dużą ilością chętnych do pracy w komisjach, komitet będzie musiał zdecydować, które osoby będą miały pierwszeństwo zgłoszenia. Rzetelnie zastrzeżono, że zdaniem komitetu uczciwym rozwiązaniem będzie, gdy pierwszeństwo uzyskają osoby, które pomogą w zbiórce podpisów.

Agitacja wyborcza z udziałem uczniów

Kolejnym przykładem kontrowersyjnych działań agitacyjnych w toku kampanii wyborczej poprzedzającej I turę głosowania w wyborach prezydenckich w 2015 r. była wizyta ubiegającego się o reelekcję prezydenta Bronisława Komorowskiego w Aleksandrowie Kujawskim, położonym w województwie kujawsko-pomorskim. Prezydent na zaproszenie burmistrza odwiedził to miasto wraz ze swoim sztabem w dniu 10 marca 2015 r., a zatem dokładnie na dwa miesiące przed dniem głosowania w wyborach prezydenckich. W spotkaniu wyborczym nie byłoby nic nadzwyczajnego, gdyby nie fakt, iż zaproszono – czy też po prostu szkolnym zwyczajem zabrano na nie – dzieci z aleksandrowskich szkół, w tym także z przedszkoli. Nie do końca świadomym uczniom wręczano podczas spotkania chorągiewki oraz tabliczki przywiezione przez sztab wyborczy z napisem: „Popieram Komorowskiego”¹⁵. Ujęcia nagrane podczas spotkania znalazły się następnie w spocie wyborczym kandydata¹⁶.

Spotkanie uczniów z B. Komorowskim odbyło się podczas lekcji i trwało łącznie ok. 45 minut. Dzieci na spotkanie zaproszone

¹⁵ T. Dereszyński, *Czy dzieci w Aleksandrowie Kujawskim wykorzystano w kampanii wyborczej Bronisława Komorowskiego? Sprawdza to kuratorium*, http://www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20150313/INNEMIA_STA01/150319721, dostęp 6.06.2015.

¹⁶ T. Dereszyński, *Przedszkolaki i uczniowie z planszami „Popieram Komorowskiego”. Kuratorium wyjaśnia sprawę*, <http://www.polskatimes.pl/artukul/3783371,przedszkolaki-i-uczniowie-z-planszami-popieram-komorowskiego-kuratorium-wyjasnia-sprawę,id,t.html>, dostęp 6.06.2015.

zostały przez urzędującego burmistrza Aleksandrowa Kujawskiego. Co ciekawe, zarówno przedstawiciele urzędu miasta, jak i nauczyciele utrzymywali, że uczniowie uczestniczyli w spotkaniu w ramach lekcji edukacji obywatelskiej, przewidzianej w programie nauczania¹⁷. Trudno jednak uznać takie tłumaczenie za przekonujące, biorąc pod uwagę okoliczności zdarzenia, bowiem dzieci bezsprzecznie zostały wykorzystane w kampanii. Przedstawiciele sztabu Bronisława Komorowskiego wręczali im materiały wyborcze (chorągiewki oraz tabliczki popierające kandydata), spotkanie zostało zarejestrowane a fragmenty nagrania wykorzystano w spocie wyborczym. W świetle przedstawionego stanu faktycznego trudno także zawierzyć intencjom burmistrza Aleksandrowa Kujawskiego, który przez pewien czas utrzymywał, iż wizyta Prezydenta nie stanowiła wydarzenia wyborczego towarzyszącego kampanii, ale było to spotkanie mieszkańców miasta z urzędującym Prezydentem RP¹⁸. Wątpliwości jednak budzą okoliczności tego wydarzenia, bowiem Bronisław Komorowski przybył na miejsce spotkania tak zwanym „Bronko-busem”, wolontariusze ubrani w koszulki kampanijne zbierali podpisy poparcia dla kandydata, wokół widoczne były chorągiewki i tabliczki z napisem „Popieram Komorowskiego” i „Głosuję na Bronka”. Materiały wyborcze dystrybuowane były w miejscu spotkania przez członków sztabu wyborczego, czemu jednak starał się zaprzeczać jego szef, Robert Tyszkiewicz, twierdząc, że: „sztab nie ma wpływu, kto w jakiej formule uczestniczy w spotkaniu na rynku”¹⁹.

W zaistniałej sytuacji głos zabrali także przedstawiciele kujawsko-pomorskiego kuratorium oświaty, żądając wyjaśnień od dyrektorów szkół. Jak się okazało, kuratorium o fakcie uczestnictwa uczniów i przedszkolaków w zaplanowanej wizycie nie zo-

¹⁷ *Sprowadzili dzieci na wiec Komorowskiego. Przedszkolaki ofiarami agitacji wyborczej?* <http://niezalezna.pl/65002-sprowadzili-dzieci-na-wiec-komorowskiego-przedszkolaki-ofiarami-agitacji-wyborczej>, dostęp 6.06.2015.

¹⁸ T. Dereszyński, *Czy dzieci w Aleksandrowie Kujawskim...*

¹⁹ *Sztab Komorowskiego wypiera się wykorzystywania dzieci w kampanii. Zdjęcia temu przeczą*, <http://niezalezna.pl/65179-sztab-komorowskiego-wypiera-sie-wykorzystywania-dzieci-w-kampanii-zdjecia-temu-przecza>, dostęp 6.06.2015.

stało wcześniej poinformowane. Tymczasem zdaniem Ministerstwa Edukacji Narodowej takie spotkania nie powinny odbywać się w czasie lekcji. Minister Joanna Kluzik – Rostkowska oceniła zaistniałą sytuację krytycznie²⁰.

Kontrowersje wokół przedmiotowego wydarzenia wiążą się w znacznej mierze z brzmieniem art. 108 § 1 kod. wyb., który zawiera zamknięty katalog miejsc, w których zabronione jest prowadzenie agitacji wyborczej. W katalogu tym ustawodawca wymienił: teren urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów; zakłady pracy (o ile agitacja zakłócałaby ich normalne funkcjonowanie); jednostki wojskowe i inne jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej, oddziały obrony cywilnej, a także skoszarowane jednostki podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Ponadto w § 2 określono, iż agitacja wyborcza zabroniona jest także na terenie szkół wobec uczniów, przy czym za agitację wyborczą nie uznaje się prowadzonych przez szkołę zajęć z zakresu edukacji obywatelskiej, polegających na upowszechnianiu wśród uczniów wiedzy o prawach i obowiązkach obywateli, znaczeniu wyborów w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawa oraz zasadach organizacji wyborów (§ 3). Za naruszenie zakazu wysłownego w art. 108 kod. wyb. przewidziana została sankcja w postaci grzywny²¹.

Analizując powyższą sytuację stwierdzić należy, iż oczywiście przytoczony przepis nie znajdzie bezpośredniego zastosowania. Stanowi on bowiem o prowadzeniu agitacji wyborczej na terenie szkół wobec uczniów, zatem trudno mówić iż w przedmiotowej sprawie spełnione zostały znamiona czynu zabronionego. Spotkanie wyborcze bowiem nie odbyło się na terenie żadnej z placówek oświatowych, lecz w centrum miasta. Tym niemniej odwołując się do analogii stwierdzić należy, iż *ratio legis* przywołanego przepisu pozwala podać w wątpliwość zgodność z prawem zaistniałej sytuacji. Celem, jaki przyświeca przepisowi art. 108 kod. wyb. jest bowiem nieangażowanie osób nieposiadających

²⁰ M. Augustyn, *Kurator do wymiany*, <http://www.naszdziennik.pl/polska-kraj/132939,kurator-do-wymiany.html>, dostęp 15.06.2015.

²¹ Por. art. 494 kod. wyb.

podmiotowych praw wyborczych w kampanię wyborczą. Młodzi ludzie nie posiadają jeszcze bowiem wystarczającego doświadczenia życiowego oraz świadomości politycznej, by samodzielnie artykułować swoje poglądy polityczne. Tym samym uczestnictwo w tego typu wydarzeniach staje się dla nich odgórnie narzuconym obowiązkiem, nie mającym nic wspólnego z ich własnymi poglądami. Co więcej, należy mieć na uwadze, że tak młodzi ludzie są bardzo podatni na wpływy zewnętrzne przy formułowaniu swoich opinii i sądów, zaś zdanie przedstawiane im przez autorytety, których poszukują w tym wieku głównie wśród rodziców i nauczycieli, ma dla nich znaczenie największe. Taka *sui generis* indoktrynacja młodych ludzi *de facto* nie powinna mieć miejsca ani na terenie placówek oświatowych ani też poza nimi. Na takie *ratio legis* przepisu art. 108 kod. wyb. wskazuje także stanowisko Ferdynanda Rymarza, który wskazał, iż o ile nie jest dopuszczalne prowadzenie agitacji wyborczej na terenie szkół wobec uczniów nieposiadających prawa wybierania, to dopuszczalne jest organizowanie w nich zebrań wyborczych. Powinny się one jednak odbywać po zajęciach lekcyjnych, przy czym nie mogą w nich uczestniczyć uczniowie nieposiadający podmiotowych praw wyborczych²². Zwrócić należy także uwagę na to, iż wykorzystanie dzieci do prowadzenia agitacji wyborczej wydaje się wątpliwe etycznie i moralnie, zaś zgodę dyrektorów szkół na uczestnictwo ich podopiecznych w tego typu spotkaniu uznać należy za naruszenie bezstronności politycznej szkoły.

Zbieranie podpisów poparcia dla kandydata na terenie uczelni

Kolejnym przykładem kontrowersyjnych praktyk stosowanych w toku kampanii wyborczej w wyborach na urząd Prezydenta RP w 2015 r. była sytuacja, która miała miejsce na Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie. Z początkiem kwietnia podano informację, iż na terenie wspo-

²² F. Rymarz, *Komentarz do art. 108 k.w.*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz...*, LEX 2014.

mnianej uczelni miało miejsce wątpliwe etycznie zachowanie jednej z wykładowców. Mianowicie chodziło o prof. dr hab. inż. Janinę Milewską-Dudę, która podczas pierwszego wykładu z przedmiotu chemia organiczna postanowiła poprosić swoich studentów o udzielenie poparcia jej synowi – Andrzejowi Dudzie, poprzez złożenie podpisów popierających jego kandydaturę w wyścigu o fotel Prezydenta RP. Jak wskazywano wcześniej, zgodnie z Kodeksem wyborczym warunkiem zarejestrowania kandydata jest zebranie co najmniej 100 000 podpisów obywateli posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu²³. Po nagłośnieniu sprawy w Internecie pojawiło się także nagranie całego zdarzenia, z którego wynika, iż wykładowca uczyniła to na prośbę syna, czemu jednak kandydat stanowczo zaprzeczył²⁴. Pani Profesor wskazała, iż złożenie podpisów nie jest obowiązkowe, poinstruowała także studentów, iż ponowne podpisanie listy poparcia jest zabronione przez prawo. Co ciekawe, prosząc swoich studentów o udzielenie poparcia dla syna, prof. J. Maliszewska-Duda wskazała, iż: „Oczywiście jest to nieformalna sprawa (...). Tego na zajęciach robić nie wolno”²⁵.

Przedstawione zachowanie wykładowcy wydaje się kontrowersyjne z uwagi na miejsce, w którym zdecydowała się zbierać podpisy poparcia. Jak wskazywano wcześniej, zgodnie z art. 108 § 2 kod. wyb. zabrania się prowadzenia agitacji wyborczej na terenie szkół wobec uczniów. Kwestią problematyczną w tym przypadku jest sposób rozumienia pojęcia „szkoła”, którym ustawodawca posłużył się na gruncie Kodeksu wyborczego, nie podając jednak definicji legalnej. Zdaniem niektórych uczelnia nie jest szkołą, toteż nie można jednoznacznie powiedzieć, iż tego typu działanie stanowiło naruszenie przepisów

²³ Por. art. 296 w zw. z art. 303 kod. wyb. oraz art. 304 kod. wyb.

²⁴ *Mama Andrzeja Dudy zbiera za niego podpisy na uczelni*, <http://polska.newsweek.pl/mama-andrzeja-dudy-zbiera-popisy-na-uczelni,artykuly,360211,1.html>, dostęp 7.06.2015.

²⁵ P. Rąpalski, *Kraków. Matka Dudy agitowała na AGH. Zbierała podpisy od studentów na wykładzie*, <http://www.gazetakrakowska.pl/artykul/3808429,krakow-matka-dudy-agitowala-na-agh-zbierala-podpisy-od-studentow-na-wykladzie,id,t.html?cookie=1>, dostęp 7.06.2015.

kod. wyb. Zdaniem Stefana Jana Jaworskiego „szkołami są różnorodne oświatowe placówki nauczania i wychowania, a przede wszystkim szkoły podstawowe, gimnazja, licea oraz szkoły zawodowe i technika, bez względu na podległość resortową, w których jest wykonywany obowiązek szkolny określony w art. 70 ust. 1 Konstytucji RP (...). Tymi szkołami nie są szkoły wyższe”²⁶. Z drugiej strony jednak, gdyby nawet uznać, iż uczelnia nie stanowi „szkoły” w rozumieniu art. 108 § 2 kod. wyb., to innym – wydaje się racjonalnym – rozwiązaniem jest odwołanie się do art. 108 § 1 pkt. 2 kod. wyb. zakazującego prowadzenia agitacji wyborczej na terenie zakładów pracy. Uczelnia bowiem, bez wątplenia, zakładem pracy jest, toteż agitacja nie powinna być prowadzona na jej terenie.

W przedmiotowej sprawie odwołać należy się także do zasad etycznych oraz dobrych obyczajów przyjętych w nauce, a obowiązujących także na uczelni wyższej. W ich świetle bowiem tego typu praktyki uznać należy za wyjątkowo naganne. Prośba o złożenie podpisów poparcia dla konkretnego kandydata wystosowana przez prowadzącego podczas zajęć organizacyjnych, w trakcie których podejmowane są zagadnienia sposobu oceniania i końcowego zaliczenia przedmiotu, może być odczytana przez studentów jako forma polecenia, która może mieć związek z końcowym rozliczeniem przedmiotu. Takie zachowanie uznać należy za niedopuszczalne, bowiem godzi ono w misję uczelni, zasady jej autonomii oraz – a być może przede wszystkim – wkracza w delikatną sferę wolności ekspresji, przekonań politycznych oraz może stanowić naruszenie konstytucyjnego zakazu dyskryminacji. Na co najmniej niewłaściwe zachowanie wykładowcy zareagowały władze uczelni przeprowadzając z prof. J. Milewską-Duda rozmowę dyscyplinującą i określając jej zachowanie jako nieetyczne²⁷.

²⁶ S.J. Jaworski, *Komentarz do art. 494 k.w.*, [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz..., LEX 2014, art. 494.

²⁷ J. Dudek, *Upomnienie dla matki Andrzeja Dudy*, <http://www.rp.pl/artykul/1190678.html?print=tak&p=0>, dostęp 7.06.2015.

Wnioski

Kampania wyborcza zawsze stanowi okres wytężonej pracy sztabów wyborczych, mających na celu przekonanie wyborców do konkretnej kandydatury. Jej intensywność wzrasta w miarę postępu procesu wyborczego. Niekiedy jednak działania agitacyjne, ukierunkowane na osiągnięcie sukcesu, prowadzone są z tak dużym przekonaniem i zawziętością, że kandydaci oraz członkowie sztabów wyborczych zapominają o zasadach uczciwej i czystej walki wyborczej. W konsekwencji w wielu przypadkach podejmowane są działania wątpliwe etycznie i moralnie, bądź nawet stanowiące naruszenie przepisów obowiązującego prawa.

Wpływ nieprawidłowości wyborczych na legitymizację władzy

Każdą rywalizację wyborczą ktoś wygrywa, inny przegrywa. Jeden jest zadowolony, że się udało przekonać wyborców do jego programu, inny analizuje przyczyny porażki i snuje plany na przyszłość lub obarcza winą wszystkich za niepowodzenie. Taki wyborczy scenariusz jest zrozumiały. Niestety, po ostatnich wyborach samorządowych w Polsce pojawiły się w kraju nieznane dotąd nastroje i sytuacje. Oto na finiszu wyborczego wyścigu pojawili się prawie wygrani, nadal niewygrani i niespodziewanie wygrani. Wszyscy ogłosili się zwycięzcami wyborów, a niektórzy, w imię obrony górnolotnych haseł obrony demokracji, zaczęli głosić tezy o ich sfałszowaniu i konieczności powtórzenia głosowania¹. Niewątpliwie zaistniała sytuacja spowodowała, że wybranej władzy, część społeczeństwa zaczęła odbierać jej kluczowy przymiot, jakim jest legitymizacja.

Opis istoty funkcji legitymizującej wyborów należy poprzedzić pytaniem o podmioty tej legitymizacji. Często pisze się o legitymizowaniu w drodze wyborczej przedstawicieli, organów przedstawicielskich, określonej „ekipy rządzącej” lub „rządzących”, bądź – wreszcie- „władzy”. Wydaje się, iż należy się opowiedzieć za szerokim podejściem do rozpatrywanej kwestii, uwzględniając wszystkie wskazane aspekty legitymizacji wybor-

¹ R. Hauser, *PKW Stała się chłopcem do bicia*, Dzienniki Gazeta Prawna, 5–7 grudnia 2014 nr 236, s. B10.

czej. Możemy wyróżnić dwa rodzaje legitymizacji prawnej: pierwotną, obejmującą reprezentantów oraz organy przedstawicielskie. Wtórnią, polegającą na upełnomocnieniu przez obywateli wybranych organów przedstawicielskich do legitymizowania innych organów władzy publicznej w systemach parlamentarnych – przede wszystkim rządu².

Na pierwszy plan spośród wymienionych form legitymizacji wysuwa się legitymizowanie w wyborach przedstawicieli i organów przedstawicielskich. To właśnie akt wyborczy jest sposobem nadania formalnego tytułu do sprawowania funkcji reprezentacyjnej, której charakter i zakres wyznaczają zarazem obszar uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy.

Władza legitymizowana jest na trzech poziomach:

- regułą (władza jest legitymizowana wtedy, gdy nabywa się ją i sprawuje zgodnie z przyjętymi regułami),
- przekonani (władza jest legitymizowana, jeżeli reguły władzy znajdują oparcie w przekonaniach stron związanych stosunkami władczymi),
- zachowań (władza jest legitymizowana, o ile istnieje czynne przyzwolenie ze strony podporządkowanych na zależności władcze)³.

Legitymizacja na ostatnim z wymienionych poziomów przejawia się w dwóch rodzajach poparcia: w ramach procesu wyborczego lub – będącego przeważnie wynikiem rewolucji – poparcia typu mobilizacyjnego, wyrażonego przez aktywność obywateli i współpracę z rządem. Drugi z wymienionych rodzajów poparcia jest specyficzny dla niedemokratycznych systemów politycznych, gdzie wykluczone jest wyrażanie publicznych poglądów i przekonań alternatywnych dla głoszonych przez rządzących. W państwie demokratycznym, przyzwolenie na sprawowanie władzy jest udzielane w drodze wyborczej⁴.

² G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 25.

³ D. Beetham, *Legitymizacja władzy*, [w:] Elity, demokracja, wybór i oprac. J. Szczupaczynski, Warszawa 1993, s. 7 i n.

⁴ G. Kryszewski, *op. cit.*, s. 30.

W ujęciu syntetycznym legitymizacja to: uprawnienia rządzących do podejmowania wiążących decyzji, przy równoczesnej dobrowolnej aprobacie rządzonych. Legitymizacja wynika z akceptacji sposobu nabycia władzy oraz sposobu jej sprawowania. Jest wyrazem przyzwolenia społeczeństwa na wyznaczone przez władzę cele oraz środki ich urzeczywistnienia.

Idea suwerenności narodu wymaga, aby legitymowana władza pochodziła od narodu, bowiem idea ta zakłada władzę narodu nad narodem, co z kolei musi prowadzić do konstatacji, że samo społeczeństwo jest swoim reprezentantem. Zauważyć należy, że nie wszystkie wybory prowadzą do wyłonienia reprezentantów. Przesłanką tego jest jeszcze powołanie do funkcji reprezentanta, czyli oczekiwanie od wybranych osób, że będą się liczyć z opiniami i orientacjami występującymi w społeczeństwie.

Stwierdzenie ważności wyborów jest kluczowym elementem wyłaniania reprezentacji politycznej. Miarą demokratyzmu jest tryb weryfikacji ważności wyborów. Chodzi bowiem o zabezpieczenie realizacji podstawowych praw politycznych jakimi są prawa wyborcze obywateli. Stąd też potrzeba tworzenia instytucjonalnych gwarancji rzetelności wszelkich procedur wyborczych. Nie ulega przy tym wątpliwości, że kontrola aktu wyborczego jest podstawową przesłanką legitymizacji wybieranej władzy. Kontrola ważności jest uregulowana w sposób jednorodny, co oznacza, iż weryfikacja wyborów powszechnych przeprowadzana jest w postępowaniu przed jednym podmiotem⁵.

Obowiązująca Ustawa zasadnicza jednoznacznie rozstrzyga, iż ważność wyborów do Sejmu i Senatu oraz na urząd Prezydenta RP stwierdza Sąd Najwyższy. Rozstrzygnięcie doniosłej kwestii wyborów zapada zatem w trybie procedury sądowej, opierając się na prawie, a nie na względach politycznych. Jurysdykcyjnego modelu weryfikacji ważności głosowań należy się doszukiwać w zasadzie demokratycznego państwa prawa. Wniosek tego rodzaju znajduje swoje uzasadnienie w orzecznictwie TK stwierdzającego, iż sfera praw wyborczych należy do fundamentalnej

⁵ *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2010, s. 222–223.

i zarazem najbardziej wrażliwej sfery wolności politycznych gwarantowanych przez Konstytucję – orzeczenie K 39/97⁶.

Odmienne prezentuje się kwestia stwierdzenia ważności wyborów do samorządów. Tu podmiotem sprawującym pieczę nad procesem wyborczym są Sądy Okręgowe w poszczególnych okręgach. Jednak niezależnie od podmiotu, który sprawuje kontrolę nad właściwym przebiegiem wyborów, każdemu wyborcy przysługuje prawo do wniesienia protestu wyborczego.

Skoro każdemu głosowaniu powszechnemu towarzyszy domniemanie jego zgodności z prawem w sensie prawidłowości i rzetelności procedury, to kontrola obejmuje badanie uchybień prawa wyborczego i ocenę, czy były one istotne z punktu widzenia poszczególnych osób czy też całych wyborów. Zgodnie z art. 101 Konstytucji każdemu wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia protestu przeciwko ważności wyborów, na zasadach określonych w ustawie. Mimo znaczenia, jakie przyznaje się procedurom weryfikacji wyborów i kluczowej roli obywateli w tym procesie, szczegółowe rozwiązania ordynacji wyborczej mogą nasuwać w tym zakresie szereg zastrzeżeń. Uwagę zwraca zwłaszcza przedmiotowe ograniczenie podstaw prawnych do wniesienia protestu. Zgodnie z art. 78 ust. 1 ordynacji wyborczej uzasadniony może być jedynie protest wniesiony przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu wyborczym lub wyboru posła albo senatora z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom. Przestępstwa te są stypizowane w rozdziale XXXI k.k. oraz w pozakodeksowych przepisach karnych. Samodzielnej podstawy nie dają więc wykroczenia przeciwko wyborom i referendum. Jak jednak dowodzi praktyka, wnoszący protesty nie zawsze rozumieją istotę omawianej podstawy i powołują ją w sytuacji, gdy w rzeczywistości nie ma podejrzenia popełnienia przestępstwa, a okoliczności przez nich wskazane też na to nie wskazują. Sytuacje takie najczęściej polegają na przywołaniu w proteście popełnienia wykroczenia (np. złamania ciszy wyborczej).

⁶ Wyrok TK z dn. 10 listopada 1998 r., K 39/97.

Kodeks karny typizuje różnego rodzaju działania, które są niezgodne z prawem. Można do nich zaliczyć nieprawidłowości proceduralne przy tworzeniu list wyborczych czy też obliczaniu głosów, za które osoba winna może maksymalnie otrzymać karę pozbawienia wolności do lat trzech. Kolejną kwestią normowaną w kodeksie karnym jest rzeczywiste przeszkadzanie przy przeprowadzeniu wyborów z użyciem przemocy, groźby, czy podstęp. Takie działanie jest zagrożone karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Zabronione jest również naruszenie swobody przy oddawaniu głosu oraz naruszenie tajności głosowania. Za te czyny również grozi kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Ostatnią kwestią sankcjonowaną przez Kodeks karny jest łapownictwo wyborcze zarówno czynne, jak i bierne, zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 5 pięciu, a w wypadku mniejszej wagi do lat 2.

Oznacza to, że poza kognicją Sądu Najwyższego pozostaje szereg czynności, które mogłyby budzić uzasadnienie co do ich ważności i skuteczności. Sąd Najwyższy również wskazał definicję przedmiotu protestu wyborczego w postanowieniu z dnia 17 czerwca 2014 r. III SW 61/14 Sąd stwierdził, że „przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania i ustalenie jego wyników lub ustalenie wyników samych wyborów”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: „Według art. 82 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.), protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby może być wniesiony z powodu:

- 1) dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub
- 2) naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów. Ponadto,

zgodnie z art. 241 § 3 kod. wyb., wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Według art. 243 § 1 kod. wyb., Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 241 Kodeksu. Jak wynika z przytoczonych uregulowań prawa wyborczego, przedmiotem protestu wyborczego jest ważność wyborów lub wyboru określonej osoby, a podstawę zakwestionowania tej ważności stanowią czyny przestępcze i delikty wyborcze rzutujące na przebieg głosowania i ustalenie jego wyników lub ustalenie wyników samych wyborów⁷.

Legitymacja czynna do jego wniesienia przysługuje bądź każdemu wyborcy, bądź wyborcy umieszczonemu w spisie wyborców w jednym, z obwodów głosowania. Takie prawo przysługuje również przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi komitetu wyborczego. Protest wyborczy powinien być wniesiony na piśmie do Sądu Najwyższego w terminie zawitym 7 dni od daty ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą w Dzienniku Ustaw. Wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody na których je opiera. Szczególny rygoryzm wnoszenia protestów wyborczych określa uchwała z 1993 r. Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Sądu Najwyższego posiadająca moc zasady prawnej (II SW 1/93). Wynika z niej, że po upływie terminu nie jest dopuszczalne:

- uzupełnienie braków protestu wyborczego polegających na tym, że nie sformułowano zarzutów w rozumieniu art. 124. ust. 1 (obecnie art. 78 ust. 1) ordynacji wyborczej albo nie wskazano dowodów, na których wnoszący protest opiera swoje zarzuty,
- formułowanie nowych zarzutów lub ich zmiana w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w sprawie protestu wyborczego.

⁷ Podaję za *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 223–225.

Sąd Najwyższy rozpatruje prawidłowo wniesiony protest wyborczy w składzie 3 sędziów w postępowaniu nieprocesowym. W razie potwierdzenia zasadności zarzutów, skład orzekający powinien sformułować ocenę, czy przestępstwo przeciwko wyborom albo naruszenie przepisów miało wpływ na wynik wyborów. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego (II SW 1102/95): „jedynie wiarygodny, udokumentowany i sprawdzalny wpływ naruszeń prawa na wynik wyborów daje podstawę do unieważnienia”. Sąd Najwyższy podejmując uchwałę o nieważności wyborów albo nieważności wyboru posła lub senatora, stwierdza wygaśnięcie mandatów w zakresie unieważnienia oraz postanawia o przeprowadzeniu wyborów ponownych albo o podjęciu niektórych czynności wyborczych, które zarządza Prezydent. W razie podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały o nieważności wyborów zastosowanie mają przepisy przewidziane dla sytuacji, w której dochodzi do skrócenia kadencji Sejmu na podstawie postanowienia Prezydenta lub uchwały Sejmu o skróceniu kadencji – Prezydent zarządza wybory ponowne do Sejmu i Senatu. Jednak tak wąsko określony zakres uchybień do których wyborca może mieć zastrzeżenia, powoduje że szereg innych błędów pozostaje bez możliwości wniesienia sprzeciwu przez zwykłego obywatela. Bardzo widoczne było to w trakcie ostatnich wyborów samorządowych, gdy poprzez błędy na wielu szczeblach administracyjnych, chybione sondaże, a przede wszystkim opieszałość organów wyborczych, w społeczeństwie zrodziło się uzasadnione przypuszczenie, iż nie zostały zachowane wszystkie niezbędne standardy, aby zapewnić rzetelność wyborów.

Komisja wyborcza stała się chłopcem do bicia, odpowiedzialnym za wszystkie niepowodzenia związane z przeprowadzeniem wyborów, a w szczególności za wybór wykonawcy felernego systemu informatycznego. Autorytety władzy sądowniczej i poszanowania prawa zostały po raz kolejny wystawione na próbę. Zapomniano, że PKW działa na podstawie i w granicach prawa, a obsługę komisji zapewnia Krajowe Biuro Wyborcze, czyli profesjonalni urzędnicy, których zadaniem jest między innymi prowadzenie spraw z zakresu zamówień publicznych. Rola sędziów

i prawa dla funkcjonowania demokratycznego państwa jest tak istotna, że podważanie autorytetów członków PKW wydaje się być niestosowane i nietaktowne⁸.

Rzeczywiście błędy KBW popełnione przed wyborami samorządowymi okazały się być duże. Wykazał to raport Najwyższej Izby Kontroli, która ogłosiła wyniki przeprowadzonej kontroli, kilka miesięcy po wyborach samorządowych.

Prezes NIK przedstawił nieprawidłowości po kontroli w KBW, w ramach której Izba badała wykorzystanie środków z budżetu państwa na obsługę informatyczną wyborów samorządowych w zeszłym roku. KBW miało obowiązek zapewnić sprawnie funkcjonujący system informatyczny do obsługi wyborów. System ten miał w istotny sposób wspomagać organizację i przeprowadzenie wyborów⁹.

NIK uznała, że:

- w pracach KBW brakowało systematycznych i długofalowych działań w zakresie informatyzacji wyborów,
- na etapie prowadzonego przetargu oraz w zawartej umowie KBW nie określiło precyzyjnie wymagań jakościowych dla informatycznego systemu do obsługi wyborów samorządowych w 2014 roku,
- przetarg był prowadzony przez KBW nierzetelnie. Niemal na każdym jego etapie doszło do naruszeń przepisów Prawa zamówień publicznych, co ostatecznie miało wpływ na wynik niektórych rozstrzygnięć. Komisja przetargowa rozstrzygała w oparciu o oceny dokonywane przez pracowników KBW, którzy formułowali swoje uwagi nie dysponując precyzyjnymi i obiektywnymi kryteriami oceny ofert. Takie postępowanie zdaniem NIK stwarzało ryzyko wystąpienia korupcji,
- KBW z opóźnieniem przekazywało do PKW projekty uchwał definiujące wygląd i treść dokumentów, które miały być generowane przez system informatyczny,

⁸ R. Hauser, *op. cit.*

⁹ NIK: stan przygotowań do wyborów prezydenckich niewystarczający, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/nieprawdlowosci-w-krajowym-biurze-wyborczym-kontrola-nik,529180.html>, [dostęp: 10.06.2015].

- KBW przeprowadziło odbiór i zapłaciło za zamówione oprogramowanie do obsługi wyborów bez żadnego sprawdzenia dostarczonego produktu,
- w KBW nie zostały zdefiniowane warunki i procedury dopuszczenia do użytkowania systemu informatycznego wykorzystywanego w trakcie wyborów,
- KBW dopuściło do użytkowania system informatyczny, który posiadał istotne błędy dotyczące obsługi protokołów (ich generowania, opracowania i wydruku) terytorialnych komisji wyborczych,
- KBW dopuściło do użytkowania program Kalkulator wyborczy, który nie został wystarczająco zabezpieczony,
- KBW dopuściło do użytkowania system informatyczny, w którym występował błąd krytyczny dotyczący ustalania wyników wyborów przy remisie wyborczym. Błąd ten został usunięty dopiero w czasie trwania wyborów,
- KBW zdecydowało o dopuszczeniu do użytkowania w dniu wyborów wadliwego systemu, mimo dwóch nieudanych ogólnopolskich testów oraz zastrzeżeń zawartych w pierwszej części zamówionego przez KBW (zbyt późno, bo zaledwie na 13 dni przed wyborami) audytu bezpieczeństwa,
- KBW nie zapewniło sprawdzonej infrastruktury serwerowej i systemowej,
- w KBW nie zostały przygotowane i wdrożone – adekwatne do zagrożeń – plany awaryjne, pozwalające na szybką reakcję na wypadek niesprawności oprogramowania i infrastruktury obsługującej wybory,
- szkoleni użytkownicy systemu nie mieli okazji ćwiczyć na rzeczywistym oprogramowaniu.

Najwyższa Izba Kontroli poinformowała, że postanowiła zawiadomić prokuraturę w sprawie poważnych nieprawidłowości. Izba prześle też informację w tej sprawie do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. NIK sformułowała wnioski pokontrolne, które dotyczą przede wszystkim dwóch obszarów: jakości zarządzania projektami informatycznymi oraz sposobu prowadzenia przetargów. Izba zarekomendowała również przygotowanie spo-

tów wyborczych z instrukcją wypełniania kart do głosowania w porozumieniu ze specjalistami m.in. prawa wyborczego i językoznawstwa. Kontrola nie dotyczyła Państwowej Komisji Wyborczej ani poprawności samego procesu wyborów – to zadanie należy do sądów¹⁰.

W związku z tak dużą liczbą nieprawidłowości wyborczych oraz związanych z nimi kontrowersji w świecie polityki zaczęły się pojawiać głosy, które kwestionowały legitymację wybranej władzy. Prezes największej partii politycznej wnosił nawet o unieważnienie wyborów samorządowych. Jednak są to wezwania głuche, gdyż jest to niemożliwe. Potwierdza to konstytucjonalista Marek Chmaj – „Wyborów nie można powtórzyć, bo są to wybory samorządowe. Nie ma jednego organu ogólnokrajowego, który stwierdzałby ich ważność. W przypadku wyborów prezydenckich i parlamentarnych jest to Sąd Najwyższy. Natomiast tu decydują sądy okręgowe. Mamy ich 45, każdy rozstrzyga indywidualnie. W dodatku pamiętajmy, że wybory były wielostopniowe. Mielśmy głosowania do gmin, rad powiatów, sejmików, rad dzielnic, na prezydentów. Gdybyśmy chcieli je zaskarżać, to mieszkańcy musieliby zaskarżać każde z głosowań osobno, a przecież gmin mamy w Polsce ponad 2 tys. Powtórzenie wyborów dla całej Polski jest całkowicie niemożliwe, to paranoja”. Prezes PIS przedstawił również pomysł skrócenia kadencji wybranej władzy samorządowej, ale i ta propozycja spotkała się z dużą krytyką – „Jeśli chcemy skrócić kadencję samorządu, to naruszamy przepis art. 2 konstytucji, który mówi o zasadzie pewności, o prawach nabytych. Przecież każdy wybrany radny czy prezydent otrzymuje mandat przedstawiciela. Ma do tego mandatu prawo, to jest prawo nabyte i zaplanowane na 4-letnią kadencję. Tę kadencję można wydłużyć, ale nie można jej skrócić. Tzn. można to zrobić, ale jeżeli Trybunał Konstytucyjny stwierdzi, że było to niekonstytucyjne, a w międzyczasie się wybierze nowych przedstawicieli, to wtedy musimy się liczyć z daleko idącymi konsekwencjami” – zauważa Marek Chmaj¹¹.

¹⁰ Idem.

¹¹ J. Korus, *Kaczyński: Konieczne jest unieważnienie wyborów. Konstytucjonalista: To jakaś paranoja*, <http://polska.newsweek.pl/czy-bedzie-powtorka>

Oczywiście takie postulaty mają wyłącznie cele polityczne. Przede wszystkim dyskredytację wybranej władzy, ale także wzbudzenie niepewności wśród potencjalnych wyborców w kolejnych wyborach samorządowych i prezydenckich. W ocenie autora jest to pomysł absurdalny, pokazujący jak bardzo polskie społeczeństwo straciło zaufanie do organów wyborczych, a także klasy politycznej. Brak takiego zaufania jest również zauważalny w coraz silniejszym poparciu dla kandydatów głoszących anty-systemowe postulaty.

Prezes NIK poinformował, że w ocenie Izby, stan przygotowania przez KBW infrastruktury informatycznej do wyborów prezydenckich w 2015 r. jest niewystarczający. Dlatego też NIK rekomenduje przeprowadzenie wyborów prezydenckich w 2015 r. bez szczególnego wsparcia informatycznego¹².

Dodał, że w odniesieniu do wyborów parlamentarnych w 2015 roku, czas potrzebny na stworzenie informatycznego systemu obsługi wyborów wynosi co najmniej sześć miesięcy.

„Dotychczasowy sposób zarządzania projektami informatycznymi oraz przygotowywania i przeprowadzania zamówień publicznych przez KBW rodzą jednak ryzyko niepowodzenia, zarówno w zakresie zamówienia sprawnego systemu do obsługi wyborów oraz w zakresie podejmowanych prób samodzielnego udoskonalenia lub wytworzenia oprogramowania” – przekazał Krzysztof Kwiatkowski¹³.

Jednak fakt, iż system informatyczny nie zostanie zastosowany w zbliżających się wyborach nie oznacza, że z sytuacji, która miała miejsce nie powinny być wyciągnięte odpowiednie wnioski.

Te wszystkie błędy wskazane przez NIK nie mogą skutkować unieważnieniem wyborów. Jednak pokazują, jak wiele pracy potrzeba, aby przygotować odpowiedni system, który właściwie zliczy wszystkie głosy. Organy za to odpowiedzialne powinny

wyborow-samorzadowych-rozmowa-z-konstytucjonalista,artykuly,352165,1.html, [dostęp: 10.06.15].

¹² NIK: stan przygotowań do wyborów prezydenckich niewystarczający... cit. [dostęp: 10.06.2015].

¹³ *Ibidem*.

tego dokonać jak najszybciej, gdyż kolejna taka sytuacja może wywołać jeszcze większe wzburzenie w społeczeństwie.

W dotychczasowej historii wyborczej naszego kraju nie zdarzyło się jeszcze, aby Sąd Najwyższy unieważnił wybory na urząd Prezydenta RP, a w przypadku wyborów parlamentarnych miało to miejsce w nielicznych okręgach, jak chociażby w okręgu częstochowskim, gdzie w 2005 został naruszony art. 200 Ordynacji wyborczej, poprzez nie zamieszczenia nazw lub skrótów nazw komitetów wyborczych zgłaszających kandydatów na senatorów, a SN uznał te naruszenia za istotne¹⁴. Jednak w przypadku wyborów samorządowych sytuacja wygląda już inaczej. Sądy okręgowe, w których kompetencji leży orzekanie w sprawie protestów wyborczych, wielokrotnie uznawały wybory za nieważne.

5 lutego 2015 roku Sąd Okręgowy w Koninie zdecydował, że podczas minionych wyborów samorządowych w okręgu nr 10 w Turku doszło do nieprawidłowości, stąd wybory należy powtórzyć.

Protest wyborczy do sądu zgłosiła Maryla Stolarek, jedna z kandydatek do Rady Miejskiej właśnie z tego okręgu. Turkowianka opierała swój protest o nieprawidłowości komisji wyborczej oraz informacje nieoficjalne, które wypłynęły podczas liczenia głosów. Początkowy wynik pomiędzy dwoma kandydującymi- Marylą Stolarek i Sewerynem Chrostkiem podawany jako remis, ostatecznie zmieniono na korzyść Seweryna Chrostka, który zdobył o dwa głosy więcej. Taki wynik podała również Państwowa Komisja Wyborcza. Po przeanalizowaniu dokumentów wyborczych, zupełnie innego wyniku dopatrzył się sąd, ale go nie podał, uznając, że nie jest to w jego kompetencji. Po pięciu spotkaniach ogłoszono wyrok. Zdaniem sądu wybory w tym okręgu powinny być unieważnione i przeprowadzone ponownie¹⁵.

Nieważność wyboru i wygaśnięcie mandatu wójta gminy Kosakowo k. Gdyni Jerzego Włudzika orzekł Sąd Okręgowy w Gdańsku. Nakazał jednocześnie ponowne przeprowadzenie wyborów

¹⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r.

¹⁵ Wyrok SO w Koninie z 5 lutego 2015 r., I Ns 194/14.

na wójta tej gminy w zakresie II tury w jednym z ośmiu obwodów głosowania. Protest wyborczy ws. wyborów na wójta Kosakowa złożył Henryk Palczewski, przewodniczący Stowarzyszenia Mieszkańców Gminy Kosakowo. Dotyczył on nieprawidłowości podczas II tury wyborów, w której zmierzli się dotychczasowy wójt Kosakowa, pełniący tę funkcję od 2002 r., 69-letni Jerzy Włudzik oraz przedsiębiorca 44-letni Szymon Tabakiernik, członek PO, ale startujący z własnego komitetu wyborczego. Wójt, który kilkanaście lat temu należał do SLD, ubiegał się o reelekcję pod szyldem komitetu wyborczego wyborców Jerzego Włudzika. W gminie Kosakowo mieszkańcy głosowali w ośmiu obwodach.

W jednym z nich, obwodzie nr 5 znajdującym się w samej miejscowości Kosakowo, podczas II tury wyborów nie opieczętowana była przez cały dzień urna wyborcza, co uznałem za rażące naruszenie Kodeksu wyborczego i podstawę do złożenia protestu wyborczego” – powiedział PAP Palczewski¹⁶. „Z zeznań świadków wynikało, że było więcej nieprawidłowości. Między innymi dostęp do kluczy i budynku, w którym zdeponowane były karty wyborcze, miały niepowołane do tego osoby. W tej sytuacji karty wyborcze były nienależycie zabezpieczone. Nie były one w żadnej szafie pancerniej, czy sejfie, ale w pomieszczeniu, do którego można było przejść z innych części budynku” – wyjaśnił Palczewski¹⁷.

Jednak nie wszystkie naruszenia reguł wyborczych powodują natychmiast unieważnienie całych wyborów. Zdaniem Sądu Najwyższego stwierdzenie, że w urnie wyborczej znalazła się większa liczba kart do głosowania niż kart wydanych wyborcom oznacza, że doszło do naruszenia dotyczących głosowania przepisów rozdziału 7 ustawy z dnia 27.09.1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 487 ze zm.). Stwierdzone naruszenia ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie miały jednak żadnego wpływu na wynik wyborów – zarówno wynik głosowania w pierwszej

¹⁶ Pomorskie: Unieważnione wybory na wójta gminy Kosakowo, http://wyborcza.pl/1,91446,17177419,Pomorskie_Uniewaznione_wybory_na_wojta_gminy_Kosakowo.html, [dostęp: 10.06.15].

¹⁷ *Ibidem*.

turze, jak i tym bardziej w drugiej turze. Niezależnie od tego, na kogo (na którego lub których z kandydatów) zostały oddane głosy w owych 98 kartach do głosowania, które znalazły się w urnie wyborczej w Obwodowej Komisji Wyborczej Nr 23 w Brukseli ponad karty do głosowania wydane wyborcom, i komu (któremu lub którym z kandydatów) zostały te głosy przypisane, różnice między ilością głosów oddanych na poszczególnych kandydatów w pierwszej i drugiej turze głosowania były tak znacząco wyższe od 98, że nieprawidłowe (niezgodne z rzeczywistą wolą wyborców) zaliczenie 98 głosów temu lub innemu kandydatowi nie miało znaczenia dla ostatecznego ogólnego wyniku wyborów (w pierwszej turze głosowania różnica między kandydatem, który otrzymał drugą w kolejności liczbę głosów, czyli Jarosławem Kaczyńskim, na którego oddano 6.128.255 głosów, a kandydatem, który otrzymał trzecią w kolejności liczbę głosów, czyli Grzegorzem Napieralskim, na którego oddano 2.299.870 głosów, wynosiła ponad 3.000.000)¹⁸.

Jaki wpływ mają te wszystkie sytuacje na zaufanie społeczne? Na pewno bardzo negatywny. W ten sposób zaczynają w obiegu publicznym dominować plotki, pogłoski, szerzą się teorie spiskowe. Również brak odpowiedzialności i arbitralność w działaniu instytucji oraz różnych grup wzmacniają nieufność. To jeszcze bardziej pogłębia apatię i bierność społeczną. Tym bardziej, że ludzie nie dostrzegają jakiegokolwiek zorganizowanej siły, której mogą zaufać i która stanie w obronie ich praw. W ten sposób następuje odwracanie się od spraw publicznych, frekwencja z wyborów na wybory spada, a politycy i oficjalne instytucje zaczynają funkcjonować poza jakąkolwiek społeczną kontrolą.

Rola mediów również jest kluczowa i niestety ma negatywny wpływ, jeśli chodzi o dyskredytację wybranej władzy, a także samego aktu wyborczego. Po pierwsze, media stają się narzędziem w rękach polityków i chętnie dają się wykorzystywać do walki nie tylko z partiami, wobec których są niechętnie, ale także z instytucjami władzy. Bowiernie nie rozróżniają, nie oddzielają polityka od funkcji, którą piastuje, bo też do końca nie da się tego

¹⁸ Postanowienie SN – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 15 lipca 2010 r., III SW 35/10.

oddzielić. Po drugie, media tabloidalne, tzw. brukowce, prześcigają się szczególnie w atakach na polski Sejm, Senat, Prezydenta, czy najwyższe instytucje państwowe, m.in. Państwową Komisję Wyborczą pokazując ich działanie, często koloryzując negatywnie ich działania i wyolbrzymiając popełnione błędy. Oczywiście ważne jest, aby media sprawdzały prawidłowość działania wszystkich wyżej wskazanych instytucji. Jednak należy robić to rzetelnie, a tego polskie media na pewno nie czynią.

W demokratycznym państwie prawa, którym jest Rzeczpospolita Polska, przewidziane są odpowiednie procedury, które muszą być respektowane i przestrzegane przez wszystkich, by nie rządziły bezprawie, anarchia i populizm. To nie dziennikarze, politycy, czy frakcje polityczne będąc decydować o ważności wyborów i legitymizacji władzy, kierując się przypuszczeniami, podejrzeniami czy sondażami. Protesty wyborcze będą rozstrzygać niezależne sądy. Bezstronnie, wyłącznie na podstawie prawa, bez nacisków i wpływów ze strony organów władzy, środowisk politycznych, opinii publicznej itp.¹⁹

¹⁹ R. Hauser, *op. cit.*

Pozakodeksowe przestępstwa wyborcze z ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Wstęp

W potocznym znaczeniu wybory są pewnym działaniem mającym na celu powołanie odpowiednich kandydatów do określonych funkcji poprzez głosowanie. W chwili obecnej w państwach demokratycznych fundamentalną rolę wyborów jest wybranie plenipotenta społeczeństwa, który w możliwie największym stopniu odwzorowuje polityczne i personalne preferencje wyborców oraz jest zdolny do efektywnego działania politycznego¹. Na podstawie przepisów Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności normalną praktyką w państwach europejskich jest organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego². Wolność wyborów z pun-

¹ A. Antoszewski, *Systemy wyborcze w: Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997, s. 227-239.

² Protokół nr 1 i nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. 1995 Nr 36, poz. 175 ze zm.).

ku widzenia demokracji starego kontynentu sprowadza się do trzech komponentów:

- występowania w wyborach rywalizacji kandydatów i opcji programowych,
- swobody wyrażania przez wyborców ich woli w nieskrępowanym i wolnym od nacisku władz akcie głosowania,
- uczciwego przeprowadzenia całej procedury wyborczej, a przede wszystkim rzetelnego obliczenia wyników głosowania³.

Z uwagi na fakt, że wolne wybory są jednym z podstawowych praw w europejskich krajach demokratycznych, na co wskazują przepisy wspomnianej konwencji, nie dziwi, że są one chronione przepisami prawa karnego. W polskim systemie prawnym wybory i referenda są rodzajowym przedmiotem ochrony Rozdziału XXXI Kodeksu karnego⁴. Przedmiotem ochrony przepisów art. 248–251 k.k⁵ są zarówno wyborcze prawa obywatelskie, jak i interes społeczny w rzetelnym i zgodnym z zasadami demokracji przeprowadzeniu wyborów i referendum. W odróżnieniu od syntetycznych sformułowań kodeksu karnego z 1969 r., obowiązujący kodeks szczegółowo, a nawet kazuistycznie, normuje formy zachowań przestępnych związanych z procesem wyborów, co ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia zasady ustawowej określoności przestępstw i właściwego stosowania prawa⁶. Zgodnie z przepisami obowiązującego Kodeksu karnego o nadużyciach wyborczych można mówić wtedy, gdy ktoś na przykład sporządza listę kandydujących lub głosujących z pominięciem osób uprawnionych, wpisuje na nią osoby nieuprawnione lub odstępuje innej osobie przed zakończeniem głosowania niewykorzystaną kartę do głosowania⁷. Kolejnym czynem zabronio-

³ W. Koziulewicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum w pozakodeksowym prawie karnym – wybrane zagadnienia*, Prok. i Pr. 10 (2001), s. 51.

⁴ A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2011, s. 109.

⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. 1997 Nr 88, poz. 553).

⁶ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, <http://han.uwm.edu.pl/han/lex3/lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/Lex Online>, dostęp 9.05.2015.

⁷ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, <http://han.uwm.edu.pl/han/lex3/lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/Lex Online>, dostęp 9.05.2015.

nym penalizowanym na gruncie kodeksu karnego jest występki polegający na naruszaniu obiektywnej swobody głosowania, wolnego od bezprawnych nacisków⁸. Przestępstwo to może polegać na stosowaniu przemocy, groźby bezprawnej lub podstępnie, aby utrudnić lub uniemożliwić udział w akcie wyborczym, zebraniu przedwyborczym albo w obliczaniu głosów⁹. Ponadto, w ustawie karnej zostały spenalizowane takie zachowania jak: naruszenie swobody głosowania, łapownictwo wyborcze, naruszenie tajności głosowania.

Katalog przestępstw znajdujący się w Kodeksie karnym został uzupełniony przez przepisy karne poszczególnych ustaw. Można więc mówić o kodeksowym i pozakodeksowym wyborczym prawie karnym¹⁰. W skład tak zwanego pozakodeksowego wyborczego prawa karnego wchodzi przepisy karne następujących ustaw:

- ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹¹,
- ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹²,
- ustawa z dnia 29 czerwca 2000 r. o referendum lokalnym¹³,
- ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴,
- ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym¹⁵.

⁸ Kodeks karny. Komentarz, red. M. Mozgawa, <http://han.uwm.edu.pl/han/lex3/lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/LexOnline>, dostęp 5.09.2015.

⁹ B. Michalak, A. Sokala, *op. cit.*

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1990 Nr 67, poz. 398 ze zm.).

¹² Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r., Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. 1998 Nr 95, poz. 602 ze zm.).

¹³ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2000 Nr 88, poz. 985 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2001 Nr 46, poz. 499 ze zm.).

W artykule omówienie zostaną wybrane zagadnienia dotyczące przepisów karnych z ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Przestępstwa wyborcze z ustawy o wyborze Prezydenta RP

W pierwotnym brzmieniu ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie miała w swoim składzie przepisów karnych. Taki stan miał miejsce przez okres niecałej dekady¹⁶. Natomiast w chwili obecnej w rozdziale 12a ustawy zatytułowanym „Przepisy karne” znajduje się 15 artykułów, z czego 7 stanowią przestępstwa, a pozostałe 8 – wykroczenia.

Pierwszy typ czynu zabronionego spenalizowano w art. 88a ustawy, który stanowi: kto zbiera podpisy pod zgłoszeniem kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej z naruszeniem zakazów określonych w art. 40g, podlega grzywnie od 1000 do 10 000 złotych. W ust. 1 wspomnianego artykułu ustalono, że zbieranie podpisów osób popierających zgłoszenie kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej może być dokonywane tylko w miejscu, czasie i w sposób wykluczający groźbę, podstęp lub stosowanie jakichkolwiek nacisków zmierzających do uzyskania podpisów. Natomiast zgodnie z art. 40g ust. 2 zabrania się zbierania podpisów osób popierających zgłoszenie kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej na terenie jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Z kolei art. 40g ust. 3 zabrania udzielania wynagrodzenia pieniężnego w zamian za złożenie podpisu pod zgłoszeniem kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę, że artykuł 248 k.k. chroni prawidłowy,

¹⁵ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. 2003 Nr 57, poz. 507 ze zm.).

¹⁶ W. Kozielowicz, *op. cit.*, s. 55.

zgodny z ordynacją wyborczą przebieg wyborów do Sejmu, Senatu, do Parlamentu Europejskiego, wyborów Prezydenta RP, wyborów organów samorządu terytorialnego oraz przebieg referendum¹⁷. Czynność sprawcza określona w art. 248 pkt. 6 k.k. polega na dopuszczeniu się przez osobę sporządzającą listy, o których w tym przepisie mowa, nadużyć, to jest nieprawidłowości, zachowań niezgodnych z prawem wyborczym¹⁸. Ten występek jest zagrożony karą do 3 lat pozbawienia wolności. Zaś występek z art. 88a ustawy zagrożony jest grzywną od 1000 do 10 000 złotych. Jak zauważa Wiesław Kozielowicz – Zastępca Przewodniczącego PKW – „powstaje zatem problem, jak kwalifikować zachowanie polegające na nadużyciu przy zbieraniu podpisów pod zgłoszeniem kandydata na Prezydenta RP: czy wyłącznie z art. 88a ustawy, czy też w zbiegu kumulatywnym z powołanym art. 248 pkt 6 k.k.¹⁹”. Profesor Kozielowicz uważa, że art. 88a jest *lex specialis* w stosunku do art. 248 pkt 6 k.k., a zatem nadużycia przy zbieraniu podpisów pod zgłoszeniem kandydata na Prezydenta RP, o jakich mowa w art. 40g omawianej ustawy, wyczerpują jedynie dyspozycję art. 88a. Natomiast inna forma nadużycia przy zbieraniu podpisów niż określone w art. 40g będą wyczerpywały znamiona występkę z art. 248 pkt 6 k.k.²⁰

Kolejne zachowanie naruszające prawidłowy przebieg wyborów na Prezydenta RP zostało spenalizowane w art. 88c. Omawiany przepis stanowi, że karze grzywny od 500 000 do 1 000 000 złotych podlega ten, kto podaje do wiadomości publicznej wyniki przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyniku wyborów lub wyników sondaży wyborczych przeprowadzonych w dniu głosowania, z naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 76c. Zatem istotą przestępstwa z art. 88c jest naruszenie zakazu

¹⁷ *Kodeks karny. Komentarz*, red. R. Stefański, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zoge4tkmbwgm3dgoboobqxa1rtgaydmm>, dostęp 9.05.2015.

¹⁸ *Kodeks karny. Cześć szczególna. Komentarz do art. 117–277 k.k.*, red. A. Zoll, <http://han.uwm.edu.pl/han/lex3/lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/LexOnline>, dostęp 9.05.2015.

¹⁹ W. Kozielowicz, *op. cit.*, s. 56.

²⁰ *Ibidem*.

podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) dla opinii publicznej, dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników, a także wyników sondaży wyborczych przeprowadzonych w dniu głosowania, w okresie 24 godzin przed dniem głosowania aż do zakończenia głosowania.

Rozwiązanie te może wydawać się sprzeczne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który gwarantuje prawo do informacji. Prawo to może być ograniczone tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy ograniczenie to jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób²¹. W tym wypadku jednak, trudno jest mówić o zagrożeniu dla bezpieczeństwa lub innych z wymienionych sfer. Natomiast profesor Jerzy Buczkowski zauważa, że ustanowienie tak zwanej ciszy przedwyborczej jest istotne z punktu widzenia wyborcy. Ma ona na celu danie wyborcom czasu, w którym będą mogli samodzielnie i spokojnie przeanalizować programy zaprezentowane w czasie trwania kampanii oraz podjąć decyzję co do głosowania. Zauważa również zagrożenia w postaci użycia wyników sondażowych jako narzędzia w manipulacji politycznej oraz sposobu na wpływanie na decyzje wyborców²².

Artykuł 88d ustawy stanowi: kto organizuje w ramach kampanii wyborczej na rzecz kandydata na Prezydenta RP gry losowe lub konkursy naruszając zakaz, o którym mowa w art. 78 ust. 3 ustawy, który zabrania organizowania w ramach kampanii wyborczej na rzecz kandydata na Prezydenta RP gier losowych i konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych. Sprawca tego czynu podlega karze grzywny. Ponieważ ustawodawca nie wskazał jej wysokości, należy przyjąć, zgodnie z zasadą z art. 116 k.k. stanowiącą, że przepisy części ogólnej Kodeksu karnego stosuje się do innych ustaw przewidujących odpowie-

²¹ *Ibidem*.

²² J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 78.

działność karną, że grzywna wymierzona będzie w stawkach dziennych, gdzie najniższa liczba stawek wynosi 10, zaś najwyższa 540 stawek.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że we współczesnych demokratycznych państwach, w tym w Polsce, standardem jest, że organizowane są wolne wybory Prezydenckie polegające na rywalizacji kandydatów, swobodzie wyrażania przez wyborców ich woli w nieskrępowanym i wolnym akcie głosowania, a przede wszystkim na uczciwym przeprowadzeniu procedury wyborczej oraz rzetelnym obliczeniu wyników głosowania. Aby mogło tak się dzieć, jednym z instrumentów chroniących dobro, jakim są wolne i uczciwe wybory, są przepisy prawa karnego. W polskim systemie prawnym przepisy rozdziału XXXI Kodeksu karnego są w znaczący sposób uzupełnione przez tak zwane pozakodeksowe wyborcze prawo karne, w skład którego wchodzi przepisy karne znajdujące się w różnych ustawach szczególnych. Mają one za zadanie wspierać przepisy Kodeksu karnego w zapewnianiu gwarancji uczciwych wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Damian Wąsik (CM UMK, Toruń),
Tomasz Kuczur (UKW, Bydgoszcz),
Robert Wróblewski (UKW, Bydgoszcz)

Nawoływanie do bojkotu wyborów – czyn zabroniony czy zachowanie bezkarne

Jedną z najbardziej rozpowszechnionych form sprzeciwu obywatelskiego w społeczeństwie demokratycznym jest bojkot wyborów i referendum. Powstrzymanie się od głosowania postrzega się za manifestację niezadowolenia z sytuacji politycznej w państwie oraz braku zaufania do polityków lub polityki w ogóle. Co prawda, brak udziału w głosowaniu może być podyktowany różnymi względami, niemniej jednak bojkot wyborów jest z pewnością jednym z najczęstszych motywów takiej decyzji. Z tego względu, społeczną ocenę sceny politycznej mierzy się między innymi poziomem frekwencji wyborczej. Analogicznie – to od frekwencji uzależniona jest ważność referendum.

O ile samodzielna decyzja dotycząca rezygnacji z udziału w głosowaniu w wyborach czy referendach najczęściej jest krytykowana w kontekście negatywnej postawy obywatelskiej oraz ignorowania reguł demokracji, o tyle już nawoływanie do bojkotu wyborów czy referendum postrzegana jest jako dużo bardziej destrukcyjna dla życia publicznego, w szczególności wtedy, gdy obywateli do rezygnacji z wyborów nakłania osoba publiczna, na przykład polityk.

Można przytoczyć wiele przykładów z ostatnich lat, w których politycy namawiali uprawnionych do głosowania do bojkotu

wyborów lub rezygnacji z udziału w referendum. Na ogół motywem takiego działania było spowodowanie jak najniższej frekwencji w referendum (np. w sprawie odwołania urzędującego wójta, burmistrza czy prezydenta miasta) i jego nieważności, czy też protest przeciwko niedotrzymywaniu obietnic wyborczych przez ugrupowanie rządzące. Głosowanie natomiast próbowano przedstawić jako element walki politycznej lub przekonać wyborców, że ich pójście do urn wyborczych nie ma żadnego przełożenia na kształt sceny politycznej i sposób sprawowania władzy we wspólnocie samorządowej lub na szczeblu państwowym.

Na przestrzeni ostatnich kilku lat najgłośniejsze, medialne przypadki nawoływania do powstrzymania się od głosowania dotyczyły instytucji referendum w sprawie odwołania urzędującego prezydenta (burmistrza). Wśród tych wskazać można w szczególności na następujące sprawy:

- nawoływanie do bojkotu referendum z dnia 13 maja 2012 r. w sprawie odwołania Zbigniewa Stradomskiego – Prezydenta Kalwarii Zebrzydowskiej¹;
- nawoływanie do bojkotu referendum z dnia 17 czerwca 2012 r. w sprawie odwołania Piotra Koja – Prezydenta Bytomia²;
- nawoływanie do bojkotu referendum z dnia 16 października 2013 r. w sprawie odwołania Andrzeja Pałuckiego – Prezydenta Włocławka³;
- nawoływanie do bojkotu referendum z dnia 20 października 2013 r. w sprawie odwołania Andrzeja Wilka – Prezydenta Żyrardowa⁴;

¹ *Burmistrz Kalwarii zostaje. Za małą frekwencją w referendum*, <http://www.mamnews.pl/newsy,3863-kalwaria-zebrzydowska-decyduja-czy-odwolac-burmistrza-ze- stanowiska>, dostęp 4.07.2015.

² Kropaczek A., *Prezydent Bytomia wzywa do bojkotu referendum ws. jego odwołania*, <http://www.rmfm24.pl/news-prezydent-bytomia-wzywa-do-bojkotu-referendum-ws-jego-odwola,nld,612527#>, dostęp 4.07.2015.

³ *Referendum w sprawie odwołania prezydenta Andrzeja Pałuckiego. SLD namawia do bojkotu*, <http://www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/articleAID=/20131016/WLOCLAWEK01/131019499>, dostęp 4.07.2015.

- nawoływanie do bojkotu referendum z dnia 13 października 2013 r. w sprawie odwołania Hanny Gronkiewicz-Waltz – Prezydent Warszawy⁵.

Zwłaszcza to ostatnie referendum, z racji przyłączenia się ówczesnych Premiera Donalda Tuska i Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, a także wielu osób publicznych (m.in. Władysław Bartoszewski, Lech Wałęsa, Andrzej Wajda czy Krzysztof Penderecki) do postulatu niebrania udziału w głosowaniu i otwartego poparcia tej idei, wzbudziło szerokie protesty części społeczeństwa, zakończone złożeniem zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa⁶. Składający zawiadomienie wskazywał na możliwość popełnienia przez ww. przestępców z art. 249 k.k. (poprzez podstępne przeszkadzanie swobodnemu wykonywaniu prawa do głosowania) oraz art. 250 k.k. (poprzez powstrzymanie uprawnionych do głosowania w wyniku nadużycia stosunku zależności).

Z racji tego, że podejrzenia o możliwość popełnienia przestępstwa towarzyszą praktycznie każdemu postulatowi o powstrzymanie się od udziału w głosowaniu powszechnym, koniecznym jest omówienie tego zagadnienia i jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy nawoływanie do bojkotu wyborów i referendum jest karane na podstawie przepisów Kodeksu karnego z 1997 r., a tym samym, czy stanowi ono przestępstwo w świetle obowiązującego prawa.

Na wstępie rozważań należy podkreślić, że problematyka możliwości przypisania odpowiedzialności karnej za nawoływanie do bojkotu wyborów, tudzież udziału w głosowaniu powszechnym, była już przedmiotem pogłębionych analiz, zarówno na judykaturze, jak i w piśmiennictwie okresu dwudziestolecia

⁴ Kolejne referendum i... PO znów namawia do bojkotu, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/440527,platforma-znow-namawia-do-bojkotu-referendum-tym-razem-zyrardowie.html>, dostęp 4.07.2015.

⁵ Hanna Gronkiewicz-Waltz namawia warszawiaków, by nie szli na referendum, <http://www.fakt.pl/Prezydent-Warszawy-namawia-do-bojkotu-referendum,artykuly,226584,1.html>, dostęp 4.07.2015.

⁶ Komorowski i Tusk namawiali do bojkotu głosowania. Prokurator postawi im zarzuty?, <http://niezalezna.pl/44613-komorowski-i-tusk-namawiali-do-bojkotu-glosowania-prokurator-postawi-im-zarzuty>, dostęp 4.07.2015.

międzywojennego. Wyniki prowadzonych wówczas ożywionych dyskusji nie są jednak współcześnie szerzej znane z uwagi na trudności w dostępie do źródeł. Z racji powracającego coraz częściej pytania o karalność tego typu zachowań celowym jest zatem prezentacja polskiego dorobku orzeczniczego i doktryny w tym względzie i odniesienie uwag tam zawartych do aktualnie obowiązującego stanu prawnego.

Nawoływanie do bojkotu wyborów odnoszono na ogół do znamion występkę z art. 156 ustawy z dnia 11 lipca 1932 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 60, poz. 571 z późn. zm.), zgodnie z którym „kto publicznie nawołuje do nieposłuszeństwa lub przeciwdziałania ustawom lub prawnym rozporządzeniom władzy, podlega karze więzienia do lat 2 lub aresztu do lat 2”. W ówczesnym orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreślano, że przedmiotem przestępstwa określonego w art. 156 k.k. z 1932 r., jest autorytet porządku prawnego i zasad, leżących u jego podstawy, a czyn sprawcy polegać musi na dążeniu do wywołania takiego nastroju, z którym może się wiązać pasywne niewykonywanie lub przeciwstawienie się obowiązkom, płynącym z ustaw i rozporządzeń, lekceważenie ustawy przez sprzeczne z nią postępowanie. Dopóki zatem treścią nawoływania publicznego była krytyka ustawy, choćby najostrzejsza, nawoływanie do zmiany ustawy w formie legalnej, lub raczej bez wskazania nielegalnych środków, żądanie, choćby jak najenergiczniejsze, reformy ustawy, dopóty nie mogło być mowy o istocie czynu z art. 156 k.k. Czyn był realizowany dopiero wtedy, gdy z żądaniem reformy ustawy połączone było nawoływanie do zlekceważenia jej, do nieuznawania obowiązującego prawa w postaci niewykonywania lub przeciwstawienia się (pasywnego) jego nakazom⁷.

Sąd Najwyższy doby okresu międzywojennego dostrzegając, że zawarte w art. 156 k.k. z 1932 r. określenie „prawne rozporządzenia” oznaczały, iż dane rozporządzenie lub zarządzenie miało być prawne, to znaczy oparte na jakiejś podstawie prawnej i wydane przez właściwy organ władzy w zakresie jego działania. Okoliczność, iż władza, wydając zarządzenie, leżące w granicach

⁷ Por. wyrok SN z dnia 27 lutego 1933 r., II K 32/33, LEX nr 389743.

jej właściwości, uchybiła możliwie poszczególnym przepisom formalnym, przewidzianym dla wydawania tego rodzaju zarządzeń, nie odbierało natomiast danemu zarządzeniu charakteru prawnego rozporządzenia w rozumieniu art. 156 k.k.⁸ Podkreślano ponadto, że karalnym z art. 156 k.k. jest wszelkie publiczne nawoływanie do przeciwdziałania ustawom bez względu na to, czy i w jakiej mierze drogą zamierzonego przeciwdziałania możliwym było osiągnięcie niewykonania zwalczanej ustawy⁹.

Zagadnienie nawoływania do bojkotu wyborów po raz pierwszy trafiło na wokandę Sądu Najwyższego w 1935 r., kiedy to wyrokiem z dnia 5 maja 1935 r., III K 476/16 (OSP 1936, poz. 625) rozstrzygnięto, iż „niekorzystanie z prawa głosowania do Sejmu i Senatu nie stanowi uchybienia prawnego (ustawom), za czym samo nawoływanie do niebrania udziału w głosowaniu bez użycia jednocześnie przemocy, groźby bezprawnej lub podstępny (art. 119 oraz art. 120 k.k. z 1932 r.), nie stanowi przestępstwa, w szczególności występku z art. 156 k.k.”. Niezależnie od powyższej tezy wyroku, Sąd Najwyższy podniósł wówczas, że prawo wyborcze nie nakłada na obywatela obowiązku głosowania, zaś głosowanie w wyborach do Sejmu i Senatu stanowi tylko prawo obywateli, zagwarantowane im w pewnych określonych w ustawie warunkach. Z tej przyczyny, zdaniem Sądu Najwyższego, niekorzystanie z tego prawa nie stanowi żadnego uchybienia prawnego i nie może być porównywane na przykład do niepłacenia podatków (przykład powołany w kasacji), albowiem takie niepłacenie pociąga ze sobą pewne skutki prawne w postaci egzekucji, kary za zwłokę i tym podobne, co nie ma miejsca w głosowaniu.

Po upływie roku od wydania ww. rozstrzygnięcia Sąd Najwyższy, w niemal analogicznym stanie faktycznym, zajął jednak diametralnie odmienne stanowisko, czym wprowadził w konsternację dużą część środowiska prawniczego. W wyroku z dnia 22 maja 1936 r., III K 173/36 (LEX nr 375117), wskazano, że „nawoływaniem” jest działanie zwrócone do osób nieokreślonych, których sprawca może nie znać i może nie wchodzić w bezpośrednią

⁸ Por. wyrok SN z dnia 17 grudnia 1935 r., I K 959/35, LEX nr 373339.

⁹ Por. wyrok SN z dnia 29 maja 1936 r., III K 500/36, LEX nr 363507.

styczność z poszczególnymi z tych osób, zmierzające do wywołania w psychice tychże osób nastawienia do przeciwdziałania porządkowi prawnemu, przy czym do karalności nawoływania nie jest konieczne, aby ktokolwiek usłuchał tego nawoływania. Sąd Najwyższy za błędne uznał rozumowanie, iż nie stanowi nawoływania do bojkotu wyborów „odczytanie nie zajętego i nie skonfiskowanego artykułu przez oskarżonego, mogącego przypuszczać, że takie odczytanie wobec braku zajęcia i konfiskaty nie jest karalne”, przy czym treść artykułu dotyczyła właśnie powstrzymania się od głosowania. Zdaniem Sądu Najwyższego „obywatele winni są Państwu wierność oraz rzetelne spełnianie nakładanych przez nie obowiązków konstytucyjnych”, przy czym „Sejm i Senat należą do zasadniczych i głównych elementów ustroju państwowego”. W wyroku wskazano, że możliwość ich istnienia jest zatem jedną z podstaw prawidłowego funkcjonowania aparatu państwowego, a dokonanie wyboru posłów i senatorów jest koniecznym warunkiem istnienia Sejmu i Senatu. W związku z tym, prawo obywatela do udziału w wyborach jest jednocześnie jego obowiązkiem obywatelskim, który musi być rzetelnie wykonywany. Skoro więc sposób dokonania tego obowiązku określiły ustawy w ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu (Dz. U. nr. 47/35, poz. 319 i 320) oraz oparte na tych ustawach rozporządzenia wykonawcze (Dz. U. nr. 48/35, poz. 324–326, i 49/35, poz. 327–328), to nawoływanie do niebrania udziału w głosowaniu do Sejmu i Senatu godzi w autorytet porządku prawnego, ustanowionego przez Konstytucję, a bliżej określonego i unormowanego wymienionymi ustawami, rozporządzeniami Ministra Spraw Wewnętrznych i zarządzeniami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zmierza do sabotowania i sparaliżowania wyborów, a przeto do przeciwdziałania przepisom ustawowym i prawnym rozporządzeniom władzy regulującym te wybory oraz zmierza do przeciwdziałania powstania przez wybory Sejmu i Senatu, których istnienie i funkcjonowanie jest jednym z elementów ustroju państwowego, a zatem do przeciwdziałania Konstytucji. Brak w ustawach zagrożonego sankcją nakazu udziału w głosowaniu do Sejmu i Senatu, w ocenie Sądu Najwyższego, nie pozbawia nawoływania do niebrania udziału

w tym głosowaniu cech przestępstwa, albowiem istota występkę z art. 156 k. k. polega na nawoływaniu do nieposłuszeństwa lub przeciwdziałania przepisom prawnym w granicach nieprzestępczej działalności. Z tego względu publiczne nawoływanie w wyżej określonym celu do niebrania udziału w głosowaniu do Sejmu i Senatu miałyby stanowić występki z art. 156 k.k. z 1932 r.

Powyższy, nowy pogląd Sądu Najwyższego został potwierdzony wyrokiem, wydany niespełna tydzień później, w dniu 29 maja 1936 r. (III K 500/36, ogłoszony w Zbiorze Urzędowym poz. 19 z 1937 r.). W ocenie Sądu Najwyższego karalne z art. 156 k.k. z 1932 r. było wszelkie publiczne nawoływanie do przeciwdziałania ustawom bez względu na to, czy i w jakiej mierze drogą zamierzonego przeciwdziałania możliwe było osiągnięcie niewykonania zwalczanej ustawy. Sąd Najwyższy wyszedł z założenia, że „przeciwdziałanie ustawom” polega w tym wypadku na „uniemożliwieniu przeprowadzenia nakazanych ustawą wyborów” i że obojętna jest tutaj okoliczność, iż „użyty środek, który miał do tego celu doprowadzić, niebranie udziału w wyborach, sam przez się nie posiadał cech bezprawności i nie stanowił nieposłuszeństwa ustawie”. Między omawianym, a poprzednim orzeczeniem Sądu Najwyższego zachodziła dość istotna różnica. W wyroku z dnia 22 maja 1936 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że istnieje prawny obowiązek udziału w głosowaniu, który ciąży na obywatelach. W wyroku z dnia 29 maja 1936 r. wyrażono natomiast pogląd, że nie istnieje prawny obowiązek głosowania, „niebranie udziału w wyborach nie posiada cech bezprawności i nie stanowi nieposłuszeństwa”, w ustawodawstwie polskim nie ma nakazu głosowania, to jednak istnieje inny nakaz – nakaz przeprowadzania wyborów, który byłby wystarczający dla zastosowania art. 156 k.k. z 1932 r. w przypadku nawoływania do bojkotu wyborów.

Wyroki Sądu Najwyższego z dni 22 i 29 maja 1936 r. spotkały się ze zdecydowaną krytyką między innymi prof. Stefana Glasera – jednego z najwybitniejszych polskich prawników. W artykule „*Nawoływanie do bojkotu wyborów w świetle polskiego Kodeksu Karnego*” z 1939 r. wyraził on pogląd, że art. 156 k.k. z 1932 r. nie może mieć żadną miarą zastosowania w przypadku nawoływa-

nia do bojkotu wyborów i niebrania udziału w głosowaniu. Ówczesny katalog kodeksowych przestępstw wyborczych nie obejmował karalnością takich zachowań. Karalne były natomiast przeszkadzanie w głosowaniu i to kwalifikowanym, przy użyciu przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu (art. 119 k.k. z 1932 r.) oraz użycie tego typu środków dla powstrzymania od głosowania osoby uprawnionej (art. 120 k.k. z 1932 r.)¹⁰.

Odwołując się do idei racjonalnego ustawodawcy Glaser podnosił, że gdyby ten chciał penalizować nawoływanie do bojkotu wyborów, skonstruowałby przepis wyraźnie odzwierciedlający to zamierzenie. Stefan Glaser dość przekonująco wskazywał, że prawo karne traktuje udział w wyborach w kategoriach uprawnienia, a nie obowiązku, o czym przesądza używanie w przepisach kodeksowych takich sformułowań jak „osoba nie uprawniona do głosowania”¹¹.

Odnosząc się do stanowiska Sądu Najwyższego w kwestii stosowania względem osób nawoływających do bojkotu wyborów art. 156 k.k. z 1932 r. i znamion „nawoływania do nieposłuszeństwa i przeciwdziałania”, S. Glaser zauważał, że o „nieposłuszeństwie” może być mowa tylko tam, gdzie jest nakaz posłuszeństwa, czyli gdzie się czegoś od kogoś wymaga, natomiast „przeciwdziałanie” jako pojęcie wyraża coś więcej od „nieposłuszeństwa” (opór spotęgowany). „Przeciwdziałać bowiem oznacza działać w kierunku przeciwnym, paraliżować działanie przeciwne, zapobiegać skutkom działania strony przeciwnej lub reagować. O ile zatem „nieposłuszeństwo” może się wyrażać w zachowaniu biernym, nieczynieniu tego, co się powinno czynić, w niedziałaniu, a więc w samym zaniechaniu (*omissio*), o tyle „przeciwdziałanie” polega na rozwinięciu pewnej konkretnej działalności, sprzecznej z zamierzeniami strony przeciwnej (nie wystarcza samo bierne zachowanie się, ale sprawca musi rozwinąć pewną akcję sprzeczną z tym, czego strona przeciwna żąda)¹².

¹⁰ S. Glaser, *Nawoływanie do bojkotu wyborów w świetle polskiego Kodeksu karnego*, Głos Sądownictwa 1 (1939), s. 6.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, s. 6–7.

Zdaniem S. Glasera „aby nawoływanie do niebrania udziału w głosowaniu mogło podpadać pod przepis art. 156 k.k. konieczne jest ustalenie, że w ustawodawstwie polskim znajduje się przepis nakładający na obywateli obowiązek brania udziału w głosowaniu do Sejmu, względnie Senatu. Pod tym bowiem tylko warunkiem może być mowa w nawoływaniu do „nieposłuszeństwa” lub „przeciwdziałania”¹³. Tymczasem przepisu takiego ewidentnie brakowało (brakuje również dzisiaj). Glaser na przykładzie art. 62a ustawy z 5 maja 1926 r. w przedmiocie ordynacji wyborczej do rad gmin miejskich i wiejskich w górnośląskiej części Województwa Śląskiego (Dz. U. Śl. Nr 13, poz. 22) wykazywał, że tam gdzie ustawodawca chciał, aby głosowanie było obowiązkiem, wyraził to *expressis verbis* w przepisach prawnych. Nawoływanie do niegłosowania pozbawione jest charakteru przestępczego, stąd też o kwalifikacji przestępczej nawoływania nie może być mowy w wypadku, gdzie obowiązku takiego w ogóle nie ma¹⁴.

Odnosząc się do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 1936 r., S. Glaser dostrzegł, że błędem było utożsamianie przez Sąd pojęcia „nieposłuszeństwa obywatelskiego” (co miało uzasadniać zastosowanie art. 156 k.k. z 1932 r. w przypadku nawoływania do bojkotu wyborów) z pojęciem „obowiązku prawnego”. Głosowanie można traktować jako obowiązek obywatelski, ale nie prawny wobec którego nieposłuszeństwo generowało odpowiedzialność karną z art. 156. Pojęcie obowiązku „obywatelskiego” jest z natury rzeczy o wiele szersze niż pojęcie obowiązku „prawnego”. Brak jednocześnie kryteriów prawnych do ustalenia, co jest obowiązkiem obywatelskim. Niemniej jednak Glaser przyjmował, że obowiązki „obywatelskie” są to takie, które wynikały z poczucia przynależności państwowej, ze świadomości, że jest się obywatelem danego państwa, nikt ich natomiast „nie nakładał” – „nakładać” można tylko obowiązki prawne. S. Glaser krytycznie podchodził też do traktowania przez Sąd Najwyższy nawoływania do bojkotu wyborów jako zachowania godzącego w autorytet porządku prawnego. Stanowisko to uznawał za sprzeczne z zasadą *nullum crimen sine lege*, podno-

¹³ *Ibidem*, s. 7.

¹⁴ *Ibidem*, s. 12.

sząc jednocześnie, iż judykatura nie ma władzy ustawodawczej i nie jest powołana do wypełniania luk w ustawie. Chociażby więc dany czyn *eo ipso* był szkodliwy dla interesów Państwa czy też dla porządku prawnego, to jak długo nie otrzyma kwalifikacji kryminalnej w ustawie, tak długo nie może uchodzić za przestępstwo¹⁵.

Stefan Glaser negatywnie ocenił również wyrok Sadu Najwyższego z dnia 29 maja 1939 r. i poszukiwanie uzasadnienia dla penalizacji nawoływania do bojkotu wyborów w nakazie przeprowadzania wyborów. Przepis art. 156 k.k. z 1932 r. wymagał bowiem, by adresatem odnośnego nakazu prawnego była osoba nawoływana – to do niej musi się ten nakaz zwracać, podobnie jak od niej musi wymagać posłuszeństwa. Nawołujący musi się zwracać do tych osób, dla których z nakazu wyływają takie czy inne obowiązki prawne. Tymczasem adresatem nakazu „przeprowadzania wyborów” nie jest nigdy wyborca, lecz są nim właściwe organy Państwa. Nakaz ten nie zwraca się do jednostki i nie nakłada na nią żadną miarą obowiązku współdziałania przy jego realizacji. Głosowanie jest prawem jednostki, z którego może, ale nie musi korzystać. Jeśli z niego nie korzysta, pozostaje w granicach przyznanej jej sfery prawnej, „zachowuje się tak, jak się jej zachowywać wolno”, nie działa więc przeciwko żadnemu zakazowi. Nawoływanie miałoby znaczenie z punktu widzenia znamienia „nawoływania do nieposłuszeństwa” wtedy, gdyby nawołujący zwracał się do odnośnych organów władzy, obowiązanej do „przeprowadzania wyborów” i wzywał je do sabotowania tej treści nakazu. W tym bowiem wypadku – jak zauważał S. Glaser – nawoływanie odnosiłoby się do tych osób, których nakaz dotyczy, na których ciąży prawny obowiązek „przeprowadzenia wyborów”¹⁶.

Tak obszerne przywołanie poglądów S. Glasera nie jest przypadkowe. W ocenie autorów niniejszej publikacji, pomimo zmienionego stanu prawnego, w pełni znajdują one odzwierciedlenie na gruncie obowiązujących współcześnie przepisów prawa karnego.

¹⁵ *Ibidem*, s. 13–14.

¹⁶ *Ibidem*, s. 15.

W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że w Kodeksie karnym z 1997 r. brakuje odpowiednika art. 156 k.k. z 1932 r. Regulację tę zastąpił szereg przepisów penalizujących nawoływanie do popełnienia wybranych przestępstw, na przykład art. 117 § 3 k.k., art. 126a k.k. oraz art. 255 § 1 i 2 k.k. Na szczególną uwagę zasługuje art. 255 k.k., który stanowi, że kto publicznie nawołuje do popełnienia występku lub przestępstwa skarbowego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (§ 1), natomiast kto publicznie nawołuje do popełnienia zbrodni, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3 (§ 2). Kodeks karny w art. 1 § 1 k.k. stanowi jednocześnie, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Nieco przewrotnie w odniesieniu do tego przepisu wskazano w orzecznictwie Sądu Najwyższego, że zasada *nullum crimen sine lege*, chroniąca jednostkę przed arbitralnym posługiwaniem się represją karną przez organy państwa nakłada na sądy bezwzględny obowiązek badania, czy będący przedmiotem rozpoznania czyn był, w czasie jego popełnienia, czynem zabronionym przez ustawę¹⁷. Podstawowa zasada odpowiedzialności karnej – *nullum crimen sine lege* nakazuje zatem, aby czyn zabroniony był określony szczegółowo przez ustawę oraz zakazuje stosowania w prawie karnym analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy¹⁸. Przenosząc te uwagi na grunt art. 255 k.k., skoro Kodeks karny z 1997 r. nie przewiduje karalności nawoływania do bojkotu wyborów i referendum, osoba postępująca w ten sposób nie może być pociągnięta do odpowiedzialności karnej na mocy tego przepisu.

Krytycznie należy odnieść się również do rozważań na temat ścigania omawianych zachowań jako przestępstw określonych w art. 249 k.k. czy też art. 250 k.k.

Zgodnie z art. 249 pkt 2 k.k. kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadza swobodnemu wykonywaniu prawa do kandydowania lub głosowania, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Nawoływanie do bojkotu wybo-

¹⁷ Por. wyrok SN z dnia 14 stycznia 2000 r., V KKN 511/99, LEX nr 50937.

¹⁸ Por. wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2000 r., II KKN 335/99, LEX nr 50896.

rów przez osoby publiczne, jeżeli nie łączy się ono ze stosowaniem przemocy wobec uprawnionych do głosowania, kierowaniem gróźb bezprawnych czy podstępem, nie może być karane na mocy ww. przepisu. Trudno też uznać, by postulowanie powstrzymania się od udziału w wyborach lub w referendum można było zakwalifikować jako przeszkadzanie. Zachowanie takie samo w sobie nie uniemożliwia, ani nie utrudnia wyborcy oddania głosu, w żaden sposób nie ogranicza sfery wolicjonalnej wyborcy w tym względzie i odwołuje się – podobnie jak na przykład deklaracje wyborcze, programy partii politycznych czy materiały agitacyjne (ulotki, plakaty) – do przekonania wyborcy i jego zaufania. Nie zmienia to faktu, że decyzja o tym, czy skorzysta on ze swojego prawa do oddania głosu, czy też zignoruje głosowanie, zależy wyłącznie od tego wyborcy.

Stosownie do art. 250 k.k. kto, przemocą, groźbą bezprawną lub przez nadużycie stosunku zależności, wywiera wpływ na sposób głosowania osoby uprawnionej albo zmusza ją do głosowania lub powstrzymuje od głosowania, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. I w tym przypadku trudno ustalić na czym miałyby polegać – zdaniem osób formułujących takie zarzuty – nadużycie stosunku zależności przez nawołującego do bojkotu wyborów. Pozostawanie w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy oznacza na ogół, że pokrzywdzony nie jest zdolny z własnej woli przeciwstawić się bezprawnemu zachowaniu i znosi je z obawy przed pogorszeniem swoich dotychczasowych warunków życiowych (np. utrata pracy, środków utrzymania lub mieszkania, rozłąka etc.). Stosunek zależności może istnieć z mocy prawa, umowy, może także wynikać z sytuacji faktycznej. Z pewnością o takowym nie można mówić w sytuacji, w której byłyby to prosty przekaz na linii „polityk (kandydat) – wyborca” (brak jest tutaj jakiegokolwiek stosunku zależności). Wydaje się, że odpowiedzialność karna będzie mogła być przypisana sprawcy tylko wtedy, gdy polityk postulujący bojkot wyborów byłby na przykład bezpośrednim przełożonym wyborcy lub członkiem jego rodziny. I w tym jednak przypadku należałoby wykazać, że stosunek zależności został wykorzystany w sposób sprzeczny z prawem.

Konkludując, analiza charakteru prawnego nawoływania do bojkotu wyborów i referendum przeprowadzona z uwzględnieniem historycznego aspektu polskiej kodyfikacji karnej pozwala jednoznacznie stwierdzić, że czyn ten nie stanowi przestępstwa do czasu, w którym postulowanie powstrzymania się od głosowania mieści się w granicach zwykłej dyskusji politycznej i dialogu podejmowanego z elektoratem. Tylko w przypadku, gdyby przybrał on formę gróźb karalnych lub nadużywania stosunku zależności można rozważyć odpowiedzialność karną sprawcy za przestępstwo z art. 250 k.k.

Bibliografia

Akty prawne

Council Declaration, 5 June 2014, European Parliament Committee on Foreign Affairs.

Declaration on Criteria for Free and Fair Elections, Unanimously adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 154th Session (Paris, 26 March 1994).

Dekret z dnia 18 sierpnia 1922 r. o zarządzeniu wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1922 nr 66 poz. 593).

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. 1995 Nr 36, poz. 175 ze zm.).

Ordynacja Wyborcza Parlamentu Studentów RP na dzień 13 maja 2015 r.

Ordynacja Wyborcza Radu Uczelnianej Samorządu Studenckiego UWM w Olsztynie stan prawny na dzień 13 maja 2015 r.

Postanowienie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lutego 2015 r. o zarządzeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r. Poz. 188)

Uchwała z dnia 28 lipca 1922 r. o terminie pierwszych wyborów do Sejmu i Senatu na zasadzie nowej ordynacji wyborczej (Dz. U. 1922 nr 66 poz. 592).

Uchwała z dnia 28 lipca 1922 r. o terminie pierwszych wyborów do Sejmu i Senatu na zasadzie nowej ordynacji wyborczej (Dz. U. 1922 nr 66 poz. 592).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1992 nr 84 poz. 426).

- Ustawa przechodnia z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej (Dz. U. 1921 nr 44 poz. 268).
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2001 Nr 46, poz. 499 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. 2003 Nr 57, poz. 507 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. 2000 Nr 88, poz. 985 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. 1998 Nr 95, poz. 602 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921 nr 44 poz. 267).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1422).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. 2005 nr 164 poz. 1365)
- Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1990 Nr 67, poz. 398 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. 1922 nr 66 poz. 590).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, 2011, poz. 112, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny (Dz. U. 1997 Nr 88, poz. 553).
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 czerwca 1993 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. 1993 nr 46 poz. 207.
- Конституция Республики Беларусь 1994 r. (ze zm. i uzupełnieniami wprowadzonymi na mocy ogólnokrajowych referendów z 24 listopada 1996 r. i 17 października 2004 r.)

Orzeczenia

- Wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. akt 37/97
Wyrok SN z dnia 27 lutego 1933 r., II K 32/33, LEX nr 389743.
Wyrok SN z dnia 17 grudnia 1935 r., I K 959/35, LEX nr 373339.
Wyrok SN z dnia 29 maja 1936 r., III K 500/36, LEX nr 363507.
Wyrok SN z dnia 14 stycznia 2000 r., V KKN 511/99, LEX nr 50937.
Wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2000 r., II KKN 335/99, LEX nr 50896.
Wyrok SO w Koninie z 5 lutego 2015 r., I Ns 194/14.

Źródła

- Arab Republic of Egypt – Final Report. Presidential Election, 26/27 May 2014*, European Union Election Observation Mission, http://eeas.europa.eu/eueom/missions/2014/egypt/pdf/eueom-egypt2014-final-report_en.pdf.
- Caesar G.I., *De bello civili*.
- Cicero M.T., *De legibus*.
- Cicero M.T., *Pro Cn. Plancio oratio*.
- Cicero Q., *Commentariolum petitionis*, [w:] *Petitio magistratuuum-Wahlen in Rom. Quintus Ciceronis commentariolum petitionis ad Marcum fratrem*, red. G. Ernst, Frankfurt a.M. 1979.
- Digesta seu Pandecta Iustiniani*, [w:] *Corpus Iuris Civilis*, t. I (Institutiones, Digesta), red. P. Krüger, Th. Mommsen¹³, Hildesheim 2000.
- Dziennik Wileński nr 265, 267, 268 A, 269, 270, 272 z listopada 1930 roku.
- Estonia Parliamentary Elections 1 March 2015 OSCE/ODIHR Election Expert Team. Final Report*, Warsaw 2015.
- Felony Disenfranchisement Laws in the United States*, http://sentencingproject.org/doc/publications/fd_Felony%20Disenfranchisement%20Laws%20in%20the%20US.pdf.

- Festus S.P., *De verborum significatu*, ed. W. M. Lindsay, [w:] *Glossaria Latina*, t IV, Hildesheim 1965.
- Gellius A., *Noctes Atticae*, [w:] *The Attic Nights of Aulus Gellius*, red. J. C. Rolfe, London 1984.
- Livius T., *Ab urbe condita*
- Mały Rocznik Statystyczny Polski 2013, red. H. Dmochowska
- Nepos C., *De viris illustribus*
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 września 1993 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 19 września 1993 r. (M.P. 1993 nr 50 poz. 470).
- Presidential elections in Belarus*, <http://www.belarus.by/en/government/belarus-elections/presidential-elections-in-belarus> dostęp 30.04.2015
- Proces brzeski-zbiór materiałów, Teksty protestów przeciwko nadużyciom władzy nad byłymi więźniami w Brześciu, AAN w Warszawie, sygnatura 68/18 i 37.
- Słowo, nr 266 z listopada 1930 roku.
- Suetonius G.T., *De vita Caesarum*, red M. Ihm, seria: Bibliotheca Teubneriana Latina, Stuttgart 1978.
- Tacitus P.C., *Annales (Ab excessu divi Augusti)*
- Voting Irregularities in Florida During the 2000 Presidential Election*, http://www.usccr.gov/pubs/vote2000/report/ch1.htm#_ftn2.
- Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 30 stycznia 2015 r. dotyczące udziału w pracach Obwodowych Komisji Wyborczych (ZPOW-603-18/15)

Opracowania zwarte

- Agresti A., Presnell B., *Misvotes, Undervotes and Overvotes. The 2000 Presidential Election in Florida*, *Statistical Science* 17.4, 2002.
- Ajnenkiel A., *Sejmy i konstytucje w Polsce 1918-1939*, Warszawa 1968.

- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001.
- Antoszewski A., *Systemy wyborcze w: Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997.
- Arkusz O., *Problem nadużyć w czasie wyborów sejmowych w Galicji Wschodniej w okresie autonomicznym. Prawo a praktyka*, [w:] Ustrój a prawo w przeszłości dalszej i bliższej. Studia historyczne o prawie dedykowane Prof. Stanisławowi Grodziskiemu w 50. rocznicę pracy naukowej, red. J. Malec, W. Uruszczak, Kraków 2001.
- Banaszak B., *Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Banaszak B., *Zalety i wady wyborczego systemu proporcjonalnego*, Toruń 2008.
- Bauerle E. A., *Procuring an election: Ambitus in the Roman Republic, 432–49 B.C.*, Michigan 1990.
- Beetham D., Boyle K., *Demokracja. Pytania i odpowiedzi*, Toruń 1994.
- Beetham D., *Legitymizacja władzy*, [w:] Elity, demokracja, wybory, oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa 1993.
- Berger A., *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia 1953.
- Blondel J., *An Introduction to Comparative Government*, London 1969.
- Buczkowski J., *Istota i gwarancje „wolnych wyborów”*, Przemysł 1998.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Buczkowski J., *Powszechność wyborów w praktyce III RP*, Rzeszów 1996.
- Butler D., Penniman H.R., Ranney A., *Introduction. Democratic and Nondemocratic Elections*, [w:] *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, red. D. Butler, H. R. Penniman, A. Ranney, Washington 1981.
- Butler D., *Elections*, [w:] *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, red. V. Bogdanor, Oxford – Cambridge 1993.

- Butler D., *Electoral Systems*, [w:] *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, red. D. Butler, Washington 1981.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Chojnowski A., *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław 1986.
- Czarkowska E., *Stosunki polsko-białoruskie*, [w:] *Polska wobec sąsiadów. Współczesne stosunki polityczne.*, red. W. Modzelewski, Olsztyn 2009.
- Dahl R., *A Preface to Democratic Theory*, Chicago 1956.
- Dahl R., *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995.
- Denver D., *Campaigns and Elections*, [w:] *Encyclopedia of Government and Politics*, t. 1, red. M. Hawkesworth, M. Kogan, London 1992,.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.
- Dudek D., *Samorząd i Organizacje Studenckie*, [w:] *Prawo o szkolnictwie wyższym komentarz*, red. M. Pyter, Warszawa 2012.
- Dziduszek-Rościszewska A., *System wyborczy Stanów Zjednoczonych po 1965 r.*, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych, Instytut Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2013, ss. 413, promotor prof. dr hab. Marek Bankowicz (rozprawa doktorska, niepublikowana).
- Eckert M., *Historia polityczna Polski lat 1918–1939*, Warszawa 1990.
- Feig Vishnia R., *Roman Elections in the Age of Cicero. Society, Government and Voting*, New York – London 2012.
- Gallagher M., Mitchell P., *Introduction to Electoral Systems*, [w:] *The Politics of Electoral Systems*, red. M. Gallagher, P. Mitchell, Oxford – New York 2005.
- Gapski M. P., *Treść zasady wolnych wyborów*, [w:] *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M.P. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010.

- Garlicki A., *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1988.
- Garlicki A., *Piękne lata trzydzieste*, Warszawa 2008.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu*, Warszawa 2007 i Warszawa 2012.
- Gebethner S., *Rozszerzenie materii ustaw wyborczych w XX wieku (Tezy referatu)*, Referat wygłoszony na XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Olsztyn, 25–27.04.2002 r.
- Gebethner S., *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej*, [w:] Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997.
- Gebethner S., *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000.
- Goodwin-Gill G.S., *Free and Fair Elections. International Law and Practice*, Geneva 1994.
- Grabowska S., Składowski K., *Podstawowe pojęcia z zakresu prawa wyborczego*, [w:] Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006.
- Hałacińska K., *Objawy i niepokoje społeczeństwa polskiego w okresie wyborów 1991 i 1993 – analiza wyników badań*, [w:] *Wybory Parlamentarne 1991 i 1993*, red. S. Gebethner, Warszawa 1995.
- Harrop M., Miller W. L., *Elections and Voters. A Comparative Introduction*, London 1987.
- Hartmann, *Ambitus*, [w:] *Paulys Real-Encyclopädie der Classischen Altertumswissenschaft*, t. 1.2, Stuttgart 1894, kol. 1800–1803.
- Hass L., *Wybory Warszawskie 1918–1926*, Warszawa 1972.
- Huntington S., *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995.
- Iłski Z., *Sfałszowane „wybory” do rad narodowych, Wrocław czerwiec 1988 (wybór tekstów i dokumentów)*, oprac. Z. Iłski, Wrocław 1989.
- Jarecka A., *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000.

- Jaworski S.J., *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony prawa*, [w:] *Iudices electionis custodes* (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.
- Kakarenko K., *Aleksander Łukaszenko jako przywódca polityczny*, [w:] *Rosja, Ukraina, Białoruś. Wybrane dylematy rozwoju*, red. S. Gardocki, Toruń 2013.
- Kalinowski P., *Przestępstwa przeciwko wyborom w świetle ustawodawstwa niektórych państw socjalistycznych i kapitalistycznych*, NP 1(1985).
- Katz R.S., *Democratic Principles and Judging „Free and Fair”*, [w:] *Revisiting Free and Fair Elections*, red. M. D. Boda, Geneva 2004.
- Kołodko P., *Ambitus w ustawodawstwie rzymskim w V–IV w. p.n.e.*, [w:] *Społeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, red. J. Przygodzki, M. J. Ptak, Wrocław 2010.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008 (dodr. z wyd. 1922 r.).
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006 (dodr. z wyd. 1937 r.).
- Kowalski H., *Przekupstwa wyborcze w Rzymie w okresie cesarstwa*, [w:] *Crimina et mores. Prawo karne i obyczaje w starożytnym Rzymie*, red. M. Kuryłowicz, Lublin 2001.
- Kowalski H., *Przekupstwa wyborcze w Rzymie w okresie cesarstwa*, [w:] *Contra leges et bonos mores. Przestępstwa obyczajowe w starożytnej Grecji i w Rzymie*, red. H. Kowalski, M. Kuryłowicz, Lublin 2005.
- Kowalski H., *Ustawodawstwo Pompejusza w zakresie ochrony porządku publicznego w 52 roku p.n.e.*, [w:] *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie rzymskim*, red. K. Amielańczyk, A. Dębiński, D. Słapek, Lublin 2010.
- 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.

- Koziulewicz W., *Prawnokarna ochrona tajemnicy głosowania*, [w:] Reforma prawa karnego. Propozycje i komentarze. Księga Pamiątkowa Profesor Barbary Michalskiej-Kuniciej, red. J. Jakubowska-Hara i in., Warszawa 2008.
- Koziulewicz W., *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum jako przejaw ochrony wolności wyborcy*, [w:] Prawnokarne aspekty wolności, red. M. Mozgawa, Warszawa 2006.
- Koziulewicz W., *Przestępstwa przeciwko wyborom w ustawodawstwie II Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Iudices electionis custodes* (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, red. F. Rymarz, Warszawa 2007.
- Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- Kutrzeba S., *Polska odrodzona 1914–1939*, Kraków 1988.
- Laser G., *Quintus Tullius Cicero Commentariolum petitionis*, Darmstadt 2001.
- Leonard D., Natkiel R., *World Atlas of Elections. Voting Patterns in 39 Democracies*, London 1987.
- Lijphart A., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven – London 1999.
- Linderski J., *Buying the Vote: Electoral Corruption in the Late Republic*, [w:] *Roman Questions. Selected Papers*, Stuttgart 1995.
- Linderski J., *Rzymskie zgromadzenia wyborcze od Sulli do Cezara*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1966.
- Mackenzie W.J.M., *Free Elections*, London 1958.
- Macridis R.C., *Modern Political Regimes. Patterns and Institutions*, Boston 1986.
- Marek A., *Prawo karne*, Warszawa 2011.
- Michalak B., *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013.
- Michalak B., *Wpływ metody przeliczania głosów na mandaty na wyniki wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 września 2001 r.*, [w:] Polska we współczesnym świecie. Między zaściankiem a przestrzenią wolności. Księga jubileuszowa

- leuszowa z okazji 65. Rocznicy urodzin Karola Boremeusza Janowskiego, red. A. Kasińska-Metryka, R. Bäcker, Toruń 2007.
- Mrozek S., *Rozdawnictwa w epoce cesarstwa*, [w:] *Starożytny Rzym we współczesnych badaniach. Państwo – społeczeństwo – gospodarka*, red. J. Wolski, T. Kotula, A. Kunisz, Kraków 1994.
- Nadig P., *Ardet ambitus. Untersuchungen zum Phänomen der Wahlbestechungen in der römischen Republik*, Frankfurt am Main 1997.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny*, Warszawa 2004.
- Norris P., *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge 2004.
- Paczkowski A., *Prasa polska 1918–1939*, Warszawa 1980.
- Polski Słownik Biograficzny, t. XIII, XIV i XXIII, Warszawa 1968–1978.
- Powell G.B. Jr., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006.
- Przywara M., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 roku – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012.
- Rączkiewicz M., *Wstęp*, [w:] *Mechanizmy obietnic. Kampanie i systemy wyborcze na świecie*, red. M. Rączkiewicz, Łódź 2014.
- Ranney A., *Governing. An Introduction to Political Science*, Englewood Cliffs 1992.
- Riggsby A. M., *Crime and Community in Ciceronian Rome*, Austin 1999.
- Rokkan S. i in., *Citizens, Elections, Parties. Approach to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo 1970.
- Rose R., *Evaluating Election Turnout*, [w:] *Voter Turnout from 1945 to 1997. A Global Report on Political Participation²*, (Revised and updated), IDEA, Stockholm 1997.
- Ross J.F.S., *Elections and Electors. Studies in Democratic Representation*, London 1955.
- Schumpeter J., *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, Warszawa 1995.
- Siedlik T., *Z historii Polski 1900–1939*, Opole 1997.

- Sitek B., *Lex Coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis i Lex Irnitana. Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie, komentarz*, Poznań 2008.
- Skoczylas M., *Wybory do Sejmu Ustawodawczego z 19 stycznia 1946 r. w świetle skarg ludności*, Warszawa 2003.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2010.
- Skrzydło W., *Przemiany polityczno-ustrojowe w Polsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996.
- 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.
- Sobczak J., *Przestępstwo korupcji wyborczej*, [w:] Międzynarodowa Konferencja Naukowa na temat: Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji: Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainńska, Rzeczpospolita Polska, Bydgoszcz, 18–19 maja 2007 r., red. A. Sokala, Z. Witkowski, Bydgoszcz 2007.
- Sokala A., *Korupcja wyborcza*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Warszawa 2013.
- Sokala A., Michalak B., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010
- Sokala A., *Nadużycia wyborcze*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Warszawa 2013.
- Sokala A., *Przestępstwa przeciwko wyborom*, [w:] *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, red. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, Warszawa 2013.
- Sokół W., *Hare'a-Niemeyera metoda*, [w:] *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, Warszawa 2012.

- Sokół W., *Proporcjonalny system wyborczy*, [w:] Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, Warszawa 2012.
- Sokół W., *Sainte-Laguë'a metoda*, [w:] Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, Warszawa 2012.
- Starzewski M., *O Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1935 roku*, [w:] Demokracja i totalizm. Wybór pism, Kraków 2012 r.
- Steyler N., Murphy J., de Vos P., Rwelamira M., *Free and Fair Elections*, Cape Town 1994.
- Świętoń A., *Obywatelstwo rzymskie*, [w:] *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2011.
- Świętoń A., *Próby ograniczenia korupcji urzędniczej w późnym cesarstwie rzymskim na przykładzie suffragium. Przegląd konstytucji zachowanych w Codex Theodosianus*, [w:] *Interes prywatny a interes publiczny w prawie rzymskim*, red. B. Sitek, C. Lázaro Guillamón, K. Naumowicz, K. Zaworska, Olsztyn 2012.
- The Politics of Electoral Systems*, red. M. Gallagher, P. Mitchell, Oxford – New York 2005.
- Ward A. M., *Marcus Crassus and the Late Roman Republic*, Columbia – London, 1977.
- Winter H.R., Bellows T.J., *Conflict and Compromise. An Introduction to Politics*, New York 1992.
- Wojnowski J. (red.), *Wielka Encyklopedia PWN*, Warszawa 2004.
- Wojtasik W., *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*. Katowice 2012
- Yakobson A., *Elections and Electioneering in Rome. A Study in the Political System of the Late Republic*, Stuttgart 1999.
- Wolarski W. (red.), *Britannica – Edycja Polska*, Poznań 2003.
- Zabłocki S., *O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawnokarnej przy przestępstwach przeciwko wyborom i referendum, sypizowanych w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej: teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.

- Zabłocki S., *Zabezpieczenie praworządności wyborów*, [w:] Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. Prawo wyborcze i system partyjny na Litwie i w Polsce. Teoria i praktyka, Wilno 2013.
- Żarnowski J., *Wybory parlamentarne i tragedia grudnia 1922 r.*, [w:] Historia Polski, t. 4 (1918–1939), red. T. Jędruszczak, Warszawa 1978.
- Żukowski A., *E-głosowanie*, [w:] Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne, red. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół, t. 2, Warszawa 2012.
- Żukowski A., *Formuła wolnych wyborów a ordynacje wyborcze do polskiego parlamentu w latach 1989–2001*, [w:] Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej 1989–2002. Wybrane problemy, red. T. Godlewski, A. Koseski, K. A. Wojtaszczyk, Bydgoszcz – Pułtusk 2003.
- Żukowski A., *Kierunki ewolucji polskiego systemu wyborczego a interesy partii politycznych*, [w:] *Partie i system partyjny RP. Stan i perspektywy*, red. K. Kowalczyk, Ł. Tomczak, Toruń 2007.
- Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004.
- Żukowski A., *Systemy wyborcze. Wprowadzenie2*, (poszerzone i uaktualnione), Olsztyn 1999.
- Żukowski A., *Wybory czerwcowe 1989 roku w Polsce a formuła wolnych i uczciwych wyborów*, [w:] *Polska – 25 lat po wyborach czerwcowych. Konsekwencje dla sytuacji wewnętrznej i pozycji międzynarodowej*, red. T. Astramowicz-Leyk, W. Tomaszewski, Olsztyn 2014.

Czasopisma

- Blikowska J., *Kupowanie głosów wyborczych – Polska*, Rzeczposp. 266 (2014).
- Cukiernik T., *Fałszowanie wyników wyborów*, Najwyższy Czas! 23 (2014), s. X-XII.

- De Ste Croix G. E. M., *Suffragium: From Vote to Patronage*, *The British Journal of Sociology*, 5.1 (1954).
- elekcji do Sejmu RP z 21 października 2007 r.*, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis* 4–5 (2009).
- Elklit J., Svensson P., *What Makes Elections Free and Fair*, *Journal of Democracy* 8 (1997).
- Glaser S., *Nawoływanie do bojkotu wyborów w świetle polskiego Kodeksu karnego*, *Głos Sądownictwa* 1 (1939).
- Golder M., *Democratic Electoral Systems around the World 1946–2000*, *Electoral Studies* 24 (2000).
- Gołuch A., *Zasada wolnych wyborów w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, *Prz. Sejm.* 2.79 (2007).
- Hauser R., *PKW Stała się chłopcem do bicia*, *Dziennik Gazeta Prawna*, 5–7 grudnia 2014 nr 236.
- Jachimowicz M., *Przestępstwo naruszenia swobody głosowania (art. 250 k.k.)*, *Prokurator* 1 (2009).
- Jachimowicz M., *Przestępstwo naruszenia tajności głosowania (art. 251 k.k.)*, *Prokurator* 3–4 (2007).
- Jachimowicz M., *Przestępstwo przeszkadzania przeciwko wyborom (art. 249 kk)*, *WPP* 1–2 (2012).
- Jarosz Z., *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r.*, *PiP* 10 (1991).
- Juchniewicz J., Palka P., *Ewolucja kryminalizacji zachowań przeciwko wyborom*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 3 (2011).
- Jurewicz J., *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum z rozdziału XXXI Kodeksu karnego*, *Studia Wyborcze* 2 (2006).
- Kierończyk P., *O różnicy pomiędzy „zmianą” a „rewizją” czyli sygnalizacja jeszcze jednego naruszenia prawa przy uchwalaniu konstytucji kwietniowej*, *Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji* 7(2008).
- Kim I., *Nadużycia prawa podczas kampanii wyborczej i wyborów do Sejmu w 1938 roku. Analiza protestów wyborczych*, *CPH* 57.1 (2005).
- Kołodko P., *Lex Poetelia de ambitu of 358 B.C. as an Example of Legislation against Corruption in Elections*, *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* 24/37 (2011).

- Kowalski H., *Odpowiedzialność karna za przestępstwa wyborcze w Rzymie (II-I wiek p.n.e.)*, Folia Societatis Scientiarum Lublinensis 34 (1993), Humanistyka I.
- Kowalski H., *Organizacja przekupstw wyborczych w Rzymie w okresie schyłku republiki*, Antiquitas 9 (1983).
- Kowalski H., *Organizacja przekupstw wyborczych w Rzymie w okresie schyłku republiki*, Acta Univeristatis Wratislaviensis 497 (1983).
- Kowalski H., *Przekupstwa wyborcze w Rzymie w okresie schyłku republiki*, Rocznik Lubelski 29–30 (1987/1988).
- Kozielewicz W., *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum w pozakodeksowym prawie karnym – wybrane zagadnienia*, Prok. i Pr. 10 (2001).
- Kozielewicz W., *Przestępstwa z ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, Prok. i Pr. 5 (2004).
- Lintott A., *Electoral Bribery in the Roman Republic*, JRS 80 (1990).
- Lundell K., *Contextual Determinants of Electoral System Choice. A Macro-Comparative Study 1945–2003*, Åbo 2005.
- Młynarczyk Z., *Przestępstwa przeciwko wyborom*, Problemy Praworządności 6 (1984).
- Popławski H., *Przestępstwa przeciwko wyborom*, Palestra 3–4 (1984).
- Salamon J., *Polityczne konsekwencje wyboru metody dystrybucji mandatów na przykładzie*
- Shackleton Bailey D. R., *The Prosecution of Roman Magistrates-Elect*, Phoenix, 24.2 (1970).
- Sitek B., *Convivium, cena i donum munus w antycznym Rzymie a współczesne dylematy korupcji wyborczej (crimen de ambitus)*, Studia Prawnoustrojowe 11 (2010).
- Sitek B., *Korupcja wyborcza w świetle ustaw municypalnych antycznego Rzymu na tle rozwiązań normatywnych w polskim systemie prawnym*, Journal of Modern Science 4/15 (2012).
- Skorupka J., *Przestępstwo korupcji wyborczej z art. 250a k.k.*, Palestra 11–12 (2006).
- Sobczak W., *Przestępstwa i wykroczenia przeciw wyborom w ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, Ius Novum 4 (2009).

- Sobczyk M., *Przestępstwo korupcji wyborczej w republikańskim Rzymie*, CPH 66.2 (2014).
- Stefański R.A., *Przestępstwo korupcji wyborczej (art. 250a k.k.)*, Prok. i Pr. 4 (2004).
- Świątek K., *Falszujemy – wybory na ludowo*, Tygodnik Solidarność 49 (2014).
- Wallinga T., *Ambitus in the Roman Republic*, RIDA 41(1994).
- Wąsik D., *Corruption Crimes in the British Election Law*, Law and Forensic Science 6 (2013).
- Wąsik D., *Falszowanie dokumentacji wyborczej*, Wspólnota 25 (2010).
- Wąsik D., *Kilka uwag na temat karalności przekupstwa wyborczego pośredniego na podstawie art. 250a k.k.*, Policja 2 (2012).
- Wąsik D., *Korupcja wyborcza*, Wspólnota 41 (2010).
- Wąsik D., *Nadużycia w sferze pozyskiwania środków finansowych przez komitety wyborcze w wyborach samorządowych*, Radca Prawny 5 (2010).
- Wąsik D., *Nadużycia w sporządzaniu wyborczych „list poparcia”*, Jurysta 6 (2012).
- Wąsik D., *Naruszenie tajności głosowania*, Wspólnota 35 (2010).
- Wąsik D., *Ochrona wyborów i referendum w kodyfikacjach karnych państw skandynawskich*, Kortowski Przegląd Prawniczy 1 (2014).
- Wąsik D., *Prawnokarna ochrona wyborów i referendum w ustawodawstwach niektórych państw obszaru postsowieckiego*, Studia Wyborcze 13 (2013).
- Wąsik D., *Prawnokarne aspekty sprawozdawczości finansowej komitetów wyborczych w wyborach samorządowych*, Policja 4 (2010).
- Wąsik D., *Przekupstwa wyborcze (art. 250a § 2 k.k.) – istota zjawiska*, Prokurator 2 (2010).
- Wąsik D., *Przestępczość wyborcza w Republice Federalnej Niemiec – model ochrony prawnokarnej wyborów, charakter zjawiska i skala zagrożenia*, Studia Wyborcze 19 (2015).
- Wąsik D., *Sprawca korupcji wyborczej – studium kryminologiczne*, Radca Prawny 3 (2011).
- Weinfeld I., *Rocznik Polski*, Warszawa-Lwów 1922.

- Wikarjak J., *Broszura przedwyborcza Kwintusa Cyclerona*, Meander 9 (1965).
- Wołodkiewicz W., „Okręcanie” wyborców – czyli crimen ambitus w prawie rzymskim, *Palestra* 11–12 (2007).
- Woźnicki M., *Wybory do Sejmu i Senatu w świetle ordynacji wyborczych z 1935 r.*, *Studia Iuridica Lublinensia* 22 (2014).
- Wójcik S., *Sfałszowane wybory*, *Zeszyty Historyczne* (Paryż) 43 (1978).
- Zandberg A., *Leges de ambitu. Rzymskie ustawodawstwo wyborcze u schyłku republiki (II)*, *Meander* 3–4 (2001).
- Żukowski A., *Dylematy wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach – kontekst ordynacji do Sejmu i Senatu RP*, *Studia Wyborcze* 9 (2010).
- Żukowski A., *Głosowanie korespondencyjne – przykład dla Polski*, *Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne* 21 (2009).
- Żukowski A., *Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, *Studia Wyborcze* 1 (2006).

Publikacje on-line

- Augustyn M., *Kurator do wymiany*, <http://www.naszdziennik.pl/polska-kraj/132939,kurator-do-wymiany.html>
- Białoruś. Nasz kraj*, http://poland.mfa.gov.by/pl/visit_Belarus/ dostęp 20.05.2015 – Oficjalna strona internetowa ambasady Białorusi w Warszawie.
- Borowski M., *Białoruś: frekwencja w wyborach to 23,1 proc.*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,8840386,Bialorus_frekwencja_w_wyborach_to_23_1_proc_.html, dostęp 23.05.2015.
- Burmistrz Kalwarii zostaje. Za małą frekwencja w referendum*, <http://www.mamnews.pl/newsy,3863-kalwaria-zebrzydowska-decyduja-czy-odwolac-burmistrza-ze-stanowiska>, dostęp 4.07.2015.
- Corry C. E., *Why Mail Ballots are a Bad Idea*, <http://www.ejfi.org/Voting/Voting-77.htm#stuffing>, dostęp 22.02.2008.

- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, LEX 2014
- Dereszyński T., *Czy dzieci w Aleksandrowie Kujawskim wykorzystano w kampanii wyborczej Bronisława Komorowskiego? Sprawdza to kuratorium*, <http://www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20150313/INNEMIASTA01/150319721>.
- Dereszyński T., *Przedszkolaki i uczniowie z planszami „Popieram Komorowskiego”. Kuratorium wyjaśnia sprawę*, <http://www.polskatimes.pl/artykul/3783371,przedszkolaki-i-uczniowie-z-planszami-popieram-komorowskiego-kuratorium-wyjasnia-sprawe,id,t.html>.
- Dębski K., *Początek kampanii wyborczej na Białorusi*, <http://www.kresy.pl/publicystyka,analizy?zobacz/poczatek-kampanii-wyborczej-na-bialorusi#>, dostęp 7.05.2015.
- Dudek J., *Upomnienie dla matki Andrzeja Dudy*, <http://www.rp.pl/artykul/1190678.html?print=tak&p=0>.
- Hanna Gronkiewicz-Waltz namawia warszawiaków, by nie szli na referendum*, <http://www.fakt.pl/Prezydent-Warszawy-namawia-do-bojkotu-referendum,artykuly,226584,1.html>, 4.07.2015.
- http://wyborcza.pl/1,91446,17177419,Pomorskie_Uniewaznione_wybory_na_wojta_gminy_Kosakowo.html, dostęp 10.06.2015, PAP.
- Jeb Bush blamed for unfair Florida election*, *The Guardian* 6/June (2001), <http://www.theguardian.com/world/2001/jun/06/uselections2000.usa>, dostęp 17.06.2015.
- Judge Upholds Vote-rigging Claims*, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/west_midlands/4406575.stm, dostęp 13.05.2008.
- Kamińska A., *19 grudnia dla Białorusi to jak 13 grudnia dla Polski*, <http://www.polskieradio.pl/75/926/Artykul/747584,19-grudnia-dla-Bialorusi-to-jak-13-grudnia-dla-Polski> dostęp 8.05.2015
- Kłysiński K., *Kampania prezydencka na Białorusi*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2010-12-15/kampania-prezydencka-na-bialorusi> dostęp 7.05.2015

- Kodeks karny. Cześć szczególna. Komentarz do art. 117–277 k.k.*, red. A. Zoll, <http://han.uwm.edu.pl/han/lex3/lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/Lex Online>, dostęp 9.05.2015 r.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. M. Mozgawa, <http://han.uwm.edu.pl/han/lex3/lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/Lex Online>, dostęp 5.09.2015 r.
- Kodeks karny. Komentarz*, red. R. Stefański, <https://sip.legalis.pl/Lex Online>, dostęp 9.05.2015.
- Kolejne referendum i... PO znów namawia do bojkotu*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/440527,platforma-znow-namawia-do-bojkotu-referendum-tym-razem-zyrardowie.html>, dostęp 4.07.2015.
- Komorowski i Tusk namawiali do bojkotu głosowania. Prokurator postawi im zarzuty?*, <http://niezalezna.pl/44613-komorowski-i-tusk-namawiali-do-bojkotu-glosowania-prokurator-postawi-im-zarzuty>, dostęp 4.07.2015.
- Korus J., *Kaczyński: Konieczne jest unieważnienie wyborów. Konstytucjonalista: To jakaś paranoja*, <http://polska.newsweek.pl/czy-bedzie-powtorka-wyborow-samorzadowych-rozmowa-z-konstytucjonalista,artykuly,352165,1.html>, dostęp 10.06.2015.
- Kropaczek A., *Prezydent Bytomia wzywa do bojkotu referendum ws. jego odwołania*, <http://www.rmfm24.pl/news-prezydent-bytomia-wzywa-do-bojkotu-referendum-ws-jego-odwola,nId,612527#>, dostęp 4.07.2015.
- Lepper chwali białoruską demokrację*, <http://www.wprost.pl/ar/223432/Lepper-chwali-bialoruska-demokracje>, dostęp 23.05.2015. – Oficjalny portal informacyjny Belsat.eu.
- Mairesse M., *How American Elections Became a Criminal Enterprise*, http://www.hermes-press.com/criminal_vote.htm, dostęp 17.06.2015.
- Mama Andrzeja Dudy zbiera za niego podpisy na uczelni*, <http://polska.newsweek.pl/mama-andrzeja-dudy-zbiera-popisy-na-uczelni,artykuly,360211,1.html>.
- Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, <http://han.uwm.edu.pl/han/lex3/lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/Lex Online>, dostęp 9.05.2015 r.

- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, [http://han.uwm.edu.pl/han/lex3/lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/Lex Online](http://han.uwm.edu.pl/han/lex3/lex.online.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/Lex%20Online), dostęp 9.05.2015 r.
- Nieczypor K., *Druga rocznica wyborów prezydenckich na Białorusi*, <http://eastbook.eu/2012/12/country/belarus/druga-rocznica-wyborow-prezydenckich-na-bialorusi/>, dostęp 23.05.2015.
- NIK: *stan przygotowań do wyborów prezydenckich niewystarczający*, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/niprawdowosci-w-krajowym-biurze-wyborczym-kontrola-nik,529180.html>, dostęp 10.06.2015, PAP, TVN24.
- Norden L., *Voting System Failures. A Data Solution*, https://www.supportthevoter.gov/files/2013/09/Voting_Machine_Failures_Online.pdf.
- Poczbut A., *Łukaszenka: Tak, fałszowałem wybory*, http://wyborcza.pl/1,76842,8454461,Lukaszenka_Tak_falszowalem_wybory.html, dostęp 23.05.2015.
- Polski MSZ ostro potępia przebieg wyborów na Białorusi*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,8846662,Polski_MSZ_ostro_potepia_przebieg_wyborow_na_Bialorusi.html, dostęp 8.05.2015.
- Pomorskie: Unieważnione wybory na wójta gminy Kosakowo*
- Ramonet I., *Demokracje szyte na miarę*, *Le Monde diplomatique*, 2 (2006), 2 kwiecień, <http://www.monde-diplomatique.pl/>.
- Raport Human Rights Watch, *Election of the president of the Republic of Belarus – 19 december 2010. Independent observation report*, <http://spring96.org/files/misc/finalhrdmonitoringreportonpresidentialelectioninbelarus-en.pdf>, dostęp 27.04.2015.
- Rąpalski P., *Kraków. Matka Dudy agitowała na AGH. Zbierała podpisy od studentów na wykładzie*, <http://www.gazetakrakowska.pl/artykul/3808429,krakow-matka-dudy-agitowala-na-agh-zbierala-podpisy-od-studentow-na-wykladzie,id,t.html?cookie=1>.
- Referendum w sprawie odwołania prezydenta Andrzeja Pałuckiego. SLD namawia do bojkotu*, <http://www.pomorska.pl/>

- apps/pbcs.dll/articleAID=/20131016/WLOCLAWEK01/131019499, dostęp 4.07.2015.
- Richie R., Hill S., *The Case for Proportional Representation*, The Centre for Voting and Democracy, 1999, <http://www.fair-vote.org.html>, dostęp 25.05.2012.
- Sprowadzili dzieci na wiec Komorowskiego. Przedszkolaki ofiarami agitacji wyborczej?* <http://niezalezna.pl/65002-sprowadzili-dzieci-na-wiec-komorowskiego-przedszkolaki-ofiarami-agitacji-wyborczej>.
- Sztab Komorowskiego wypiera się wykorzystywania dzieci w kampanii. Zdjęcia temu przeczą*, <http://niezalezna.pl/65179-sztab-komorowskiego-wypiera-sie-wykorzystywania-dzieci-w-kampanii-zdjecia-temu-przecza>.
- Ślubowski G., *Falszerstwa wyborcze na Białorusi*, <http://www.polskieradio.pl/7/158/Artykul/282306,Falszerstwa-wyborcze-na-Bialorusi>, dostęp 27.05.2015.
- Topolewski F., *Zamieszki i represje po wyborach na Białorusi*, <http://www.psz.pl/162-wschod/zamieszki-i-represje-po-wyborach-na-bialorusi>, dostęp 20.06.2015.
- Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.
- Wallerstein I., *Niech żyją wybory!* (komentarz nr 150, 1 grudnia 2004), <http://www.turowski.uni.wroc.pl/komentarz150.htm>, dostęp 30.06.2015.
- Wybory: wiarygodność i sprawność*, red. P. Kosiewski, Warszawa 2014 (publ. On-line: <http://www.batory.org.pl>).
- Wyrzykowska M., *Protesty na Białorusi będą, jeśli zorganizują je z zewnątrz*, <http://www.polskieradio.pl/75/921/Artykul/1358621,Protesty-na-Bialorusi-beda-jesli-zorganizuja-je-z-zewnatrz>, dostęp dnia 23.05.2015
- Zoll A., *Czy Polska jest państwem prawnym?* <http://www.brpo.gov.pl/index.php?poz=250&id=6>, dostęp 13.04.2014.

Strony internetowe

- <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Polska-Historia-Druga-Rzeczpospolita;4575044.html>, dostęp 09.06.2015.
- <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/kluby/kadencja1/kluby.htm>, dostęp: 18.06.2015.
- <http://sjp.pwn.pl/slowniki/fa%C5%82szerstwo.html>, dostęp 20.06.2015.
- http://www.wsjp.pl/index.php?id_hasla=17574&id_znaczenia=1867723&l=9, dostęp 20.06.2015.
- http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=22, dostęp 29.06.2015.
- https://pl.wikipedia.org/wiki/Kategoria:Przest%C4%99pstwa_przeciwko_wyborom_i_referendum, dostęp 15.06.2015.
- <http://cytaty.o.pl/niewazne-kto-glosuje/>, dostęp 25.04.2015.
- <http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-12/63596,Falszowanie-dokumentow-wyborczych-art-248.html>, dostęp 25.06.2015.
- <http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-12/63599,dok.html>, dostęp 25.06.2015.
- <http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-12/63603,Wplywanie-na-sposob-glosowania-art-250.html>, dostęp 25.06.2015.
- <http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-12/63604,Naruszenie-tajnosci-glosowania-art-251.html>, dostęp 25.06.2015.

Notki o Autorach

Piotr Bojarski

Absolwent historii i administracji na olsztyńskim uniwersytecie. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół szeroko rozumianego życia społeczno-politycznego Kresów Północno-Wschodnich II Rzeczypospolitej. Członek zarządu olsztyńskiego oddziału Towarzystwa Miłośników Wilna i Ziemi Wileńskiej, pasjonat i popularyzator historii Kresów.

Dawid Krystian Daniluk

Doktor nauk prawnych, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, radca prawny przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Olsztynie, autor kilkunastu publikacji naukowych z zakresu prawa konstytucyjnego, postępowania administracyjnego, sądowo-administracyjnego oraz postępowania cywilnego.

Wojciech Fabiszewski

Student Bezpieczeństwa Narodowego i Pedagogiki-Menadżer Kultury. Absolwent politologii Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. W latach 2013–2015 stypendysta Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Przewodniczący Koła Naukowego Politologów UWM.

Piotr Herman

Student IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Czynny uczestnik wielu konferencji naukowych, członek Studenckiego Koła Naukowego Romanitas, przewodniczący Samorządu Studenckiego Wydziału Prawa i Administracji UWM w Olsztynie.

Andrzej Jurkun

Doktorant w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Absolwent politologii, dziennikarstwa i komunikacji społecznej, bezpieczeństwa wewnętrznego Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Tomasz Kuczur

Doktor habilitowany nauk społecznych i doktor nauk prawnych, kierownik Zakładu Współczesnych Systemów Politycznych w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, pracownik naukowy Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy, autor publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa karnego oraz prawa administracyjnego.

Maciej Lis

Student I roku UM Stosunków Międzynarodowych jak i Politologii. Dziennikarz telewizyjny. Współorganizator działań społecznych w Toruniu.

Krzysztof Mularski

Student III roku prawa na WPiA Uniwersytecie Gdańskim, wiceprezes Koła Naukowego Prawa Europejskiego i Porównawczego, aktywnie działa w Fundacji Instytut Metropolitalny, uczestniczył jako prelegent w kilku ogólnopolskich konferencjach naukowych.

Agata Pyrzyńska

Doktorantka Centrum Studiów Wyborczych UMK w Toruniu, absolwentka prawa na WPiA UMK, członek Komisji Prawnej i Zespołu Prawnego Rzecznika Praw Doktoranta przy Krajowej Reprezentacji Doktorantów; członek Kolegium Redakcyjnego czasopisma „Societas et Ius” oraz Interdyscyplinarnego Koła Naukowego Doktorantów UMK, koordynator lokalny Stowarzyszenia OPPEN w Toruniu; organizatorka wielu konferencji poświęconych tematyce wyborczej (w tym cyklu konferencji „Wyzwania Współczesnego Prawa Wyborczego”); koordynator projektu edukacyjnego „Szkoła Wyborów”.

Agata Skibińska

Studentka III roku prawa na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu. Aktywnie działa w kołach naukowych: jurystów rzymskich, kryminalistyki i prawa karnego materialnego.

Paweł Śmiałek

Student czwartego roku prawa na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim, członek Koła Naukowego Prawa Rzymskiego i Porównawczego. W sferze jego zainteresowań leżą wydarzenia polityczne, gospodarcze oraz sportowe na całym świecie, a także prawo konstytucyjne, na które ukierunkowana jest tematyka jego pracy magisterskiej.

Adam Świętoń

Stopień doktora nauk prawnych uzyskał na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Adiunkt w Katedrze Powszechnej Historii Prawa, Prawa Rzymskiego i Komparatystyki Prawniczej na Wydziale Prawa i Administracji UWM w Olsztynie. Jego zainteresowania naukowe skupiają się na zagadnieniach rzymskiego prawa publicznego i wojaskowego okresu późnego Cesarstwa Rzymskiego.

Damian Wąsik

Doktor nauk prawnych, radca prawny, asystent w Zakładzie Podstaw Prawa Medycznego Collegium Medicum im. L. Rydygiera w Bydgoszczy – Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, współpracownik Centrum Studiów Wyborczych UMK w Toruniu, specjalizujący się w problematyce przestępczości wyborczej, autor ponad 60 publikacji z zakresu prawa karnego i prawa wyborczego, w tym monografii *„Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum – aspekty karnomaterialne, procesowe i kryminologiczne”* (Olsztyn 2012).

Tobiasz Wiśniewski

Absolwent studiów I stopnia na kierunku Bezpieczeństwo Wewnętrzne na Wydziale Prawa i Administracji UWM w Olsztynie. Stypendysta rektora Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego. Wielokrotny prelegent na konferencjach naukowych.

Alicja Woźniak

Studentka II roku prawa na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim.

Robert Wróblewski

Pracownik Naukowy Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Marcin Zakrzewski

Student II roku prawa na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Wiceprzewodniczący Sekcji Teorii i Historii Państwa i Prawa Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS.

Arkadiusz Żukowski

Profesor zwyczajny, dyrektor Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Specjalizuje się między innymi w problematyce dotyczącej współczesnych systemów wyborczych.

