

Przestępstwa przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej

Offenses against voting in public matters in the work of the Codification Commission of the Republic of Poland

Streszczenie: Opracowanie przedstawia przebieg prac w sekcji prawa karnego Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących stanów faktycznych przestępstw przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych. Ich podstawę stanowiły referaty wygłoszone podczas obrad sekcji przez Waława Makowskiego i Juliusza Makarewicza. Zawarte w nich propozycje zostały wykorzystane przy opracowaniu ostatecznego projektu polskiego kodeksu karnego. Wykazano, że konstrukcja omawianych przestępstw została ukształtowana na podstawie pogłębionych rozważań prowadzonych w ramach sekcji prawa karnego. Celem było ich ujęcie na podstawie najnowszych rozwiązań na gruncie znanego wówczas ustawodawstwa.

Słowa kluczowe: głosowanie, Komisja Kodyfikacyjna, projekt, prawo karne.

Abstract: The study presents the course of work in the criminal law section of the Codification Commission of the Republic of Poland regarding the offenses against voting in public matters. The base for this work were the papers presented during the sessions of the section by Waław Makowski and Juliusz Makarewicz. The proposals contained therein were used in the development of the final draft of the Polish Penal Code. It was shown that the structure of the discussed crimes was shaped on the basis of in-depth considerations carried out under the criminal law section. The goal was to present them based on the latest solutions of the legislation then known.

Keywords: Codification Commission, draft, criminal law, voting.

Wybory stanowią istotną część demokratycznego systemu politycznego. Prawidłowy przebieg wyborów i głosowania wymaga szczególnej ochrony prawnej. Przemawia za tym wiele czynników, a do najważniejszych należą: 1) możliwość weryfikowania wybranych osób dopiero po upływie kadencji; 2) legitymizacja sprawowania władzy; 3) nieodwołalny charakter wyboru¹. Należy zatem w pełni podzielić stanowisko, że uznanie wyborów za jeden z najistotniejszych aktów życia publicznego musi skutkować unormowaniami gwarantującymi ich prawidłowy

¹ J. Koredczuk, *Przestępstwa przeciwko wyborom i głosowaniu w polskim prawie karnym XX wieku*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2016, t. XIV/2, s. 219.

przebieg². Publicznoprawny charakter wyborów powodował, że z ochrony prawnej korzystały one od najdawniejszych czasów (np. demokracja ateńska)³. Ochrona praw wyborczych została rozwinięta na gruncie prawa karnego w dobie państwa konstytucyjnego w związku z upowszechnieniem uprawnień o charakterze politycznym, a wśród nich praw wyborczych⁴.

Zagadnienie ochrony wyborów i głosowania stanowiło także przedmiot regulacji prawnej w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r.⁵ Już 8 stycznia 1919 r. wydany został dekret Naczelnika Państwa o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich⁶. Następnie uchwalono ustawę z dnia 12 lutego 1930 r. o ochronie swobody wyborów przed nadużyciem władzy urzędników⁷, uchyloną z kolei przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborców⁸.

Równolegle jednak prowadzone były przez Komisję Kodyfikacyjną Rzeczypospolitej Polskiej (KKRP)⁹ prace nad projektem polskiego kodeksu karnego, w ramach których rozważano także kompleksową regulację stanów faktycznych przestępstw wymierzonych przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych. Podstawę do dyskusji w tej kwestii stanowiły referaty Wacława Makowskiego i Juliusza Makarewicza na temat: „Ochrona karna trybu ustawodawstwa i postępowania wyborczego”. Wygłoszone one zostały na posiedzeniu sekcji prawa karnego materialnego w Warszawie w dniach 20 i 21 stycznia 1925 r.¹⁰ W posiedzeniach sekcji w lokalu Biura Głównego Komisji Kodyfikacyjnej przy ul. Mokotowskiej 14, oprócz

² W. Koziulewicz, *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.

³ J. Juchniewicz, P. Palka, *Ewolucja kryminalizacji zachowań przeciwko wyborom*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 89-90.

⁴ S. Zabłocki, *O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawnokarnej przy przestępstwach przeciwko wyborom i referendum, stypizowanych w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 388.

⁵ Szerzej J. Koredczuk, *op. cit.*, s. 220-221.

⁶ Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 5, poz. 96.

⁷ Dz. U. RP z 1930 r. Nr 17, poz. 123.

⁸ Dz. U. RP z 1930 r. Nr 64, poz. 509.

⁹ O genezie, charakterze prawnym, strukturze i organizacji Komisji w: Z. Radwański, *Kształtowanie się polskiego systemu prawnego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, t. XXI, z. 1, s. 31-44; S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981, t. XXXIII, z. 1, s. 47-63; A. Lityński, *Wydział karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991, s. 11-50; M. Mohyluk, *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1999, t. LI, z. 1-2, s. 285-299; L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919-1939*, Wrocław 2000, s. 12-115; S. Płaza, *Kodyfikacja prawa w Polsce międzywojennej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. LVII, z. 1, s. 219-221.

¹⁰ *Protokoły obrad*, Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej, Sekcja Prawa Karnego (dalej: SPK), t. III, z. 1, Lwów 1925, s. 36 i s. 52.

referentów, uczestniczyli także Franciszek Falkiewicz, Juliusz Kałużniacki, Witold Prądzyński i Stanisław Śliwiński¹¹.

Wacław Makowski wskazał w swoim wystąpieniu, że ochrona karna trybu ustawodawstwa była stosunkowo nowym rozwiązaniem prawnym, związanym ściśle z zasadą podziału władzy, wyodrębnienia ustawodawstwa oraz przekazania go zbiorowości obywateli, działających za pośrednictwem swoich przedstawicieli lub bezpośrednio (referendum, plebiscyt).

Referent za istotne zagadnienie uznał ujęcie przedmiotu ochrony prawnej, różnorodnie traktowanego przez ustawodawstwo innych krajów. Pierwsze koncepcje po rewolucji francuskiej, w zgodzie z jej hasłami, akcentowały udział w rządzeniu państwem jako prawo obywatelskie. W konsekwencji bezprawne ingerowanie w postępowanie ustawodawcze utożsamiano z zamachem na to prawo. Inna konstrukcja uznawała za przedmiot ochrony władzę w ogólności, ewentualnie władzę ustawodawczą jako jej część. Takie ujęcie odpowiadało koncepcji konstytucji oktrojowanych. Zamach na ustanowiony przez władzę tryb postępowania ustawodawczego godził w samą istotę władzy państwowej i mógł łączyć się z innymi formami zamachów na władzę i wydawane przez nią zarządzenia. Natomiast w myśl trzeciego stanowiska tryb ustawodawczy uznano za samoistny element ustrojowy, zaś naruszenie jego prawidłowego funkcjonowania za zamach na jedną z funkcji organizacji państwowej. Nie był on jeszcze wymierzony w państwo jako całość, ale dotyczył czynności, które należało realizować według przyjętej procedury. Zamach, którego celem byłaby gwałtowna zmiana przyjętego systemu ustawodawczego albo eliminacja organu ustanowionego do wykonywania władzy ustawodawczej, podpadałby z kolei pod pojęcie zbrodni stanu. Te trzy ujęcia znane były w ustawodawstwie europejskim okresu międzywojennego. Referent opowiedział się za wyborem trzeciej koncepcji, czyli za uznaniem za przedmiot ochrony trybu postępowania ustawodawczego¹².

Z punktu widzenia ochrony postępowania wyborczego W. Makowski wyróżniał zamachy na prawomocność oraz na swobodę wyborów i głosowań ludowych. Prawomocność polegała na zabezpieczeniu udziału w głosowaniu osób uprawnionych. Każde zatem umyślne działanie polegające na wpisaniu na listę osób nieuprawnionych albo pominięciu uprawnionych godziło w procedurę wyborczą. Do tego rodzaju działań referent zaliczył fałszowanie list, kart wyborczych i protokołów, nieuprawnione lub kilkakrotne głosowanie, zniszczenie, uszkodzenie lub ukrycie dokumentów wyborczych uniemożliwiających lub utrudniających proces głosowania. Z kolei swoboda wyborów wymagała, aby osoby uprawnione mogły głosować bez przeszkód i na podstawie własnego przekonania. Działanie przestępcze mogło tu dotyczyć czynności wyborczych i składania głosów, poszczególnych

¹¹ O składzie sekcji prawa karnego szerzej w: A. Pasek, *Z organizacyjnych zagadnień kodyfikacji prawa karnego w Drugiej Rzeczypospolitej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2616, „Prawo. Studia Historycznoprawne” 2004, t. CCLXXXVIII, s. 365-367.

¹² *Protokoły obrad*, SPK, t. III, z. 1, Lwów 1925, s. 36-38.

wyborców lub ich grup, a polegać na wszelkiego rodzaju gwałtach, przymusie fizycznym lub psychicznym oraz przekupstwie wyborczym¹³.

Juliusz Makarewicz zaakcentował w swoim referacie wzrastającą rolę przestępstw przeciwko wyborom, rozstrzygających w społeczeństwach demokratycznych o ustawodawstwie, administracji, składzie organów ustawodawczych i pośrednio lub bezpośrednio o władzy wykonawczej. Z tego powodu przestępstwa tego rodzaju z ustaw dodatkowych przenoszono do kodeksów karnych oraz zwiększono sankcje karne. Ewolucja objęła także stosowanie norm karnych. Dawniejsze ustawy typizowały nadużycia przy wyborach dotyczących praw politycznych lub wprost ograniczały się do obrony wyborów narodowych lub prowincjonalnych, wskazując ich typy, natomiast nowsze mówiły ogólnie o wyborach „rozpisanych na podstawie przepisu ustawowego” albo „w sprawach publicznych”. Referent wskazał także, że w społeczeństwach demokratycznych możliwe było zarządzanie głosowania obok procedur wyborczych, w którym oddany głos nie dotyczył wyznaczenia osób do piastowania mandatów przedstawicielskich, lecz ustawowo określonej sprawy publicznej, dotyczącej interesów ogółu.

Referent wyróżniał trzy typy zamachów na prawidłowość wyborów, stosownie do ich etapu: zamachy obejmujące usunięcie podstawy lub stworzenie fałszywej podstawy dla wyborów, zamachy na przebieg samego głosowania oraz zamachy w celu zmiany faktycznych wyników głosowania.

Zamachy na podstawę wyborów dotyczyły czynności przygotowawczych do ich przeprowadzenia. Obejmowały one przede wszystkim nieprawidłowości przy zestawianiu listy uprawnionych do głosowania, wpisywanie na listę osób niespełniających kryteriów prawnych, wykreślanie lub umyślne pomijanie osób spełniających wymogi prawa wyborczego. Usunięciem podstawy do realizacji prawa wyborczego było zniszczenie lub usunięcie listy wyborców lub kart do głosowania. Innym sposobem udaremnienia wyborów było użycie gwałtu lub groźby. Zjawiskiem pochodnym było przeszkadzanie, które aktu wyborczego nie udaremniało, ale go utrudniało. Podstawą normalnych wyborów – argumentował dalej lwowski profesor – jest nie tylko strona techniczna, ale także intelektualne przygotowanie akcji wyborczej poprzez umożliwienie wyborcy zapoznania się z licznymi kandydatami i ich programami. Utrudnianie tej możliwości lub wręcz jej eliminowanie naruszało prawidłowość wyborów w sposób analogiczny do zamachu na listy lub biura wyborcze. Z tego powodu do grupy zamachów na prawidłowość wyborów J. Makarewicz zaliczył rozpowszechnianie fałszywych wiadomości, w szczególności dotyczących wycofania kandydatury, oraz utrudnianie lub uniemożliwienie zorganizowania zgromadzenia przedwyborczego. Natomiast referent wyrażał wątpliwość, czy należy w kodeksie w ogóle wspominać o nawoływaniu do bojkotu wyborów. Jeśli bowiem w państwie nie wprowadzono przymusu wyborczego, to rezygnacja z udziału w głosowaniu była jego zdaniem dozwolona jako negatywne wykonanie prawa wyborczego¹⁴.

¹³ *Ibidem*, s. 52-57.

¹⁴ *Ibidem*, s. 57-60.

Zamachy na samo głosowanie polegały na działaniu, którego celem było skorzystanie lub nieskorzystanie z prawa wyborczego przez poszczególnych wyborców albo wykonywanie prawa wyborczego przez osoby do tego nieuprawnione. Były one mocno zróżnicowane, a w pierwszej kolejności wymienić należy wpływanie na wyborcę poprzez wręczenie lub obietnicę korzyści majątkowej (przekupstwo wyborcze czynne), ofiarowanie głosu w zamian za korzyść majątkową lub jej obietnicę (przekupstwo wyborcze bierne). Jednak wpływanie na wyborcę nie ograniczało się do oferowania korzyści majątkowych. Ten sam rezultat mógł być osiągnięty groźbą, podstępem, albo w przypadku przeszkodzenia w wykonaniu prawa wyborczego – gwałtem¹⁵.

Zamach na wynik wyborów polegał według Makarewicza na podjęciu przez sprawcę działania, którego skutkiem było urzędowe stwierdzenie liczby oddanych głosów uprawnionych do głosowania wyborców niezgodne z rzeczywistością. Najczęstszym przypadkiem było głosowanie osoby nieuprawnionej. Odpowiedzialność w tej sytuacji ponosił zarówno ten, kto wiedząc, że jego nazwisko zostało bezprawnie umieszczone na liście wyborców, korzystał z pomyłki i głosował, jak i sprawca dysponujący swoim prawem głosu, a ponadto oddający głos za kogoś innego, nawet bez porozumienia z uprawnionym.

Oddzielną grupę czynów stanowiło fałszowanie wyniku wyborów po zamknięciu głosowania. Obowiązujące w okresie międzywojennym kodeksy innych państw wymieniały umyślne podanie wyniku niezgodnego z rzeczywistością przez osobę powołaną do zbierania kart lub znaków głosowania albo do protokołowania; usunięcie odebranych kart do głosowania; sfałszowanie protokołu przez wpisanie głosu na innego kandydata niż ten, na którego głos oddano; wpisanie głosu za wyborcę, który nie głosował; opuszczenie oddanego głosu; fałszywe zliczenie głosów. Profesor Makarewicz opowiedział się przeciwko kazuistycznym sformułowaniom, proponując najogólniejsze ujęcie samego działania w następujący sposób: „kto przy odbieraniu głosów lub po ich odebraniu, przy ich spisaniu lub zliczaniu w jakikolwiek sposób powoduje wynik wyborów niezgodny z głosowaniem”.

W toku krótkiej dyskusji po wysłuchaniu referentów W. Prądzyński zaproponował wyodrębnienie dwóch działów przestępstw: „przeciwko prawom obywatelskim osób, których wolę się kupuje” oraz „przeciwko przyszłemu parlamentowi”. Przeciwny temu był W. Makowski, argumentując, że nie należy traktować udziału obywatela w wyborach tylko jako jego prawa obywatelskiego, gdyż w prawidłowości i wolności wyborów zainteresowany jest nie tylko ten obywatel, ale przede wszystkim przyszły parlament. Według Makowskiego z ochrony prawnej korzystać powinny „wybory do korporacji prawa publicznego”, a nie „wybory oparte na ustawie”. W odniesieniu do treści wygłoszonych referatów sekcja podjęła następujące uchwały:

1. Przedmiotem ochrony jest tak głosowanie wyborcze, jak wszelkie inne głosowanie w sprawach publicznych.

¹⁵ *Ibidem*, s. 60-62.

2. Środki działania: użycie przymusu, groźby bezprawnej lub podstępem w stosunku do głosującego lub osoby trzeciej w celu wywarcia wpływu na sposób głosowania lub wstrzymanie się od głosowania.
3. O nadużyciu władzy nie wspominać.
4. Przekupstwo polega na ofiarowaniu lub obietnicy korzyści materialnej dla siebie lub dla osoby trzeciej.
5. Sprzedajność polega na przyjęciu lub żądaniu korzyści majątkowej lub osobistej: a) ze strony głosującego dla siebie lub osoby trzeciej, b) ze strony osoby trzeciej dla siebie lub głosującego. O poczęstunku nie wspominać.
6. Nie dodawać formuły dodatkowej „lub innymi sposobami niedozwolonymi”.
7. Przeszkadzanie w głosowaniu polega na przeszkadzaniu gwałtem, groźbą lub podstępem swobodnemu wykonywaniu prawa głosowania.
8. Należy karać oddanie głosu przez osobę do tego nieuprawnioną, specyfikacja zbędna.
9. Należy karać: zestawienie list głosujących z pominięciem uprawnionych lub wstawieniem nieuprawnionych; użycie podstępem w celu nieprawidłowego zestawienia listy głosujących; zniszczenie, uszkodzenie lub ukrycie list głosujących w celu udaremnienia lub utrudnienia głosowania; przeszkadzanie swobodnemu odbywaniu zgromadzeń przedwyborczych.
10. Należy karać: fałszowanie protokołów i innych dokumentów wyborczych; fałszywe obliczanie głosów i inne bezprawne wpływianie na wynik głosowania; zniszczenie, uszkodzenie lub ukrycie dokumentów wyborczych w celu udaremnienia lub utrudnienia obliczenia głosów; zapoznawanie się ze sposobem głosowania przy głosowaniu tajnym.

Witold Prądzyński wypowiedział się dodatkowo za karalnością propagandy abstynencji wyborczej, uważając, że taki masowy bojkot wyborów ze strony wyborców może wpłynąć na obniżenie powagi państwa. Przewodniczący sekcji J. Makarewicz był przeciwny, ponieważ zwykła agitacja za rezygnacją z udziału w wyborach nie wyczerpywała, jego zdaniem, znamion przestępstwa. Natomiast jeśli byłaby połączona z nakłanianiem do czynów zabronionych, podpadałaby pod inne stany faktyczne ustawy karnej. Pozostali uczestnicy posiedzenia nie zajęli stanowiska, zaś sekcja nie podjęła w tej sprawie żadnej decyzji¹⁶.

Uchwały podjęte przez sekcję prawa karnego w dniu 21 stycznia 1925 r. stanowiły podstawę stanów faktycznych opisanych w artykułach 21-25 *Projektu wstępnego części szczególnej kodeksu karnego* opracowanego przez W. Makowskiego¹⁷ oraz w artykułach 102-105 *Projektu wstępnego części szczegółowej kodeksu karnego* przygotowanego przez J. Makarewicza¹⁸.

¹⁶ *Ibidem*, s. 62-65.

¹⁷ *Projekt wstępny części szczególnej kodeksu karnego opracowany z polecenia Sekcji Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej przez Profesora Wacława Makowskiego*, SPK, t. IV, z. 1, Warszawa 1926, s. 10-11.

¹⁸ *Projekt wstępny części szczegółowej kodeksu karnego opracowany przez redaktora głównego Prof. Dr. Juliusza Makarewicza*, SPK, t. IV, z. 2, Lwów 1926, s. 8-9.

Wacław Makowski dążył w swoim wstępnym projekcie części szczególnej kodeksu karnego do możliwie jak najszerszego zastosowania uchwał sekcji, odstępując od nich tylko w tych przypadkach, gdy w jego przekonaniu ściśle uwzględnienie treści uchwały nie dałoby się konsekwentnie przeprowadzić lub gdy sama uchwała nie miała stanowczego charakteru. Autor uważał przedłożony projekt tylko za materiał do dalszej, szczegółowej dyskusji. W przepisach zawartych w projekcie chodziło bowiem przede wszystkim o ustalenie zgodnego z zasadniczą tendencją sekcji oraz odpowiadającego wymaganiom techniki kodyfikacyjnej ujęcia stanów faktycznych przestępstw. Dyspozycje te W. Makowski starał się na ogół dostosować do rozważań zreferowanych uprzednio na posiedzeniu sekcji prawa karnego i przez nią zaaprobowanych. Natomiast sankcje zostały wskazane raczej przykładowo i nie były jeszcze odpowiednio zharmonizowane, ponieważ wprawdzie były one wcześniej przedmiotem dyskusji w sekcji, ale tylko pod kątem postanowień części ogólnej. Dopiero w ramach szczegółowych rozważań nad projektem możliwe było skoordynowanie wysokości poszczególnych sankcji i ustalenie w tym względzie pewnych norm o charakterze zasadniczym¹⁹.

W. Makowski umieścił pięć artykułów w części IV swojego projektu wstępnego części szczególnej kodeksu karnego, zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko wyborom i głosowaniom ludowym”. W art. 21 stypizowane zostało „fałszowanie wyborów lub głosowań”. W myśl tego przepisu kto przebieg wyborów do Ciał Ustawodawczych albo zrzeczeń prawa publicznego, albo głosowań ludowych w sprawach publicznych, utrudnia albo wynik ich fałszuje przez to, że: a) wpływa na nieprawidłowe sporządzenie list osób głosujących z pominięciem uprawnionych albo wpisaniem nieuprawnionych; b) niszczy, uszkadza, ukrywa, przerabia albo podrabia, listy, karty, protokoły lub inne dokumenty głosowania; c) składa głos, nie będąc do tego uprawniony; d) dopuszcza się nadużyć przy przyjmowaniu lub obliczaniu głosów, ulega karze pozbawienia wolności do 3 lat. Kolejny artykuł (art. 22) dotyczył „przeszkadzania głosowaniom lub wyborom”. Stanowił on, że kto przemocą lub groźbą bezprawną: a) przeszkadza odbyciu zgromadzeń przedwyborczych (lub innych prawnych zgromadzeń ludowych w sprawach publicznych); b) przeszkadza w głosowaniu lub obliczaniu głosów; c) przeszkadza osobie uprawnionej w swobodnym wykonywaniu prawa głosowania, ulega karze pozbawienia wolności do 3 lat. Natomiast w art. 23 ujęte zostało „wpływanie na sposób głosowania”. Karze więzienia do 3 lat ulegał, kto wywierał wpływ na sposób głosowania lub wstrzymanie się od głosowania osoby uprawnionej: a) przez użycie przemocy, groźby bezprawnej albo podstępów względem uprawnionego do głosowania lub innej osoby; b) przez udzielenie albo obietnicę udzielenia uprawnionemu do głosowania lub innej osobie korzyści majątkowych lub osobistych. Przepis art. 24 projektu stanowił, że kto przy głosowaniu tajnym zapoznaje się ze sposobem głosowania poszczególnej osoby, ulega karze aresztu do 6 miesięcy lub grzywny.

¹⁹ *Projekt wstępny części szczególnej kodeksu karnego opracowany z polecenia Sekcji Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej przez Profesora Wacława Makowskiego...*, s. 1.

Sankcja karna groziła tu zatem za „pogwałcenie tajemnicy głosowania”. Wreszcie ostatni artykuł tej grupy przestępstw (art. 25 projektu) określał znamiona „sprzedajności przy głosowaniach lub wyborach”. W myśl art. 25 projektu: kto w związku z przebiegiem głosowania przyjmował lub żądał korzyści majątkowych dla siebie lub innej osoby: a) ze strony głosującego dla siebie lub osoby trzeciej; b) ze strony osoby trzeciej dla siebie lub głosującego, ulegał karze więzienia do lat 5²⁰.

W oparciu o te same uchwały sekcji prawa karnego cztery stany faktyczne objęte wspólnym tytułem „Przestępstwa przeciw swobodzie i szczeroci głosowania w sprawach publicznych” skonstruował drugi referent Juliusz Makarewicz. Projekt głównego redaktora polskiego kodeksu karnego ukazał się już po opublikowaniu projektu profesora Makowskiego, ponieważ przewodniczący sekcji prawa karnego profesor Makarewicz chciał umożliwić koreferentowi swobodną wypowiedź odnośnie do wszystkich przepisów części szczególnej przyszłego kodeksu karnego. Uchwały sekcji stanowiły szeroką platformę wspólną dla obu redaktorów, sięgającą nieraz aż do ustalenia szczegółowego brzmienia konkretnego przepisu. Wytworzyły one też między obu projektami liczne punkty styczne. Istniały jednak także rozbieżności zarówno w samym układzie projektów, którego sekcja nie omawiała, jak również w zakresie szczegółów techniki kodyfikacyjnej. Projekt lwowskiego profesora, w odróżnieniu od projektu Makowskiego, nie zawierał tytułików przy jego artykułach. Makarewicz uważał, że w pierwszej kolejności należy ustalić ostateczne brzmienie przepisu, a dopiero później ewentualnie szukać dla niego odpowiedniej nazwy. Redaktor główny uważał część szczególną kodeksu za ciąg dalszy części ogólnej, dlatego zaczął jej artykułowanie od numeru 86 jako kolejnej przypadającej liczby porządkowej²¹.

Stosownie do art. 102 projektu Makarewicza kto w stosunku do osoby oddającej głos w sprawach publicznych na podstawie konstytucji lub innej ustawy lub w stosunku do innej osoby używa przymusu, bezprawnej groźby lub podstępu, a to celem wywarcia wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej, lub celem skłonienia jej do wstrzymania się od głosowania, poniesie karę aresztu. Przepis art. 103 stanowił, że kto ofiarowuje lub przyrzeka korzyść majątkową osobie uprawnionej do głosowania lub innej osobie, a to celem wywarcia wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej lub celem skłonienia jej do wstrzymania się od głosowania, poniesie karę więzienia do lat pięciu (§ 1). Tę samą karę poniesie ten, kto będąc do głosowania uprawnionym, przyjmuje lub żąda korzyści majątkowej dla siebie lub dla osoby innej za to, że głos swój odda w oznaczonym kierunku lub od głosowania się powstrzyma (§ 2). Tę samą karę poniesie ten, kto przyjmuje lub żąda korzyści majątkowej dla siebie lub dla uprawnionego do głosowania za to, że uprawniony do głosowania głos swój odda w oznaczonym kierunku lub od głosowania się powstrzyma (§ 3). W myśl art. 104 projektu Makarewicza kto przemocą,

²⁰ *Ibidem*, s. 10-11.

²¹ *Projekt wstępny części szczególnej kodeksu karnego opracowany przez redaktora głównego Prof. Dr. Juliusza Makarewicza...*, s. 3-4.

groźbą lub podstępem przeszkadzał swobodnemu wykonywaniu prawa głosowania, swobodnemu odbywaniu zgromadzeń przedwyborczych lub swobodnemu stwierdzaniu wyników głosowania, poniesie karę aresztu (§ 1). Tę samą karę poniesie, kto przy zestawianiu listy głosujących świadomie pomija uprawnionych lub wstawia na listę nieuprawnionych albo kto używa podstępu celem nieprawidłowego zestawienia listy głosujących, kto fałszuje protokoły i inne dokumenty wyborcze, kto fałszywie oblicza głosy, głosuje wielokrotnie lub pod obcym nazwiskiem, lub w inny sposób bezprawnie wpływa na wynik głosowania (§ 2). Grupę „przestępstw przeciw swobodzie i szczerości głosowania w sprawach publicznych” zamknął w projekcie Makarewicz art. 105, który przewidywał karę aresztu do lat trzech dla sprawcy, który przy tajnym głosowaniu bezprawnie zapoznaje się ze sposobem głosowania osób uprawnionych²².

Ujęcia zaproponowane przez Makowskiego i Makarewicza stanowiły następnie podstawę konstrukcji siedmiu stanów faktycznych zawartych w rozdziale IV *Projektu części szczególnej kodeksu karnego w redakcji przyjętej w pierwszym czytaniu*²³, zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych”²⁴. Podkreślić należy, że przy ustalaniu brzmienia jego przepisów wykorzystano propozycje obu referentów, z zastosowaniem zmian o charakterze redakcyjnym. W konsekwencji opracowany przez sekcję prawa karnego rozdział IV stanowił swoistą kompilację odpowiednich rozdziałów projektów wstępnych części szczególnej kodeksu karnego opublikowanych wcześniej przez Makowskiego i Makarewicza. Otwierał go przepis art. 27, przewidujący karę aresztu za bezprawne wpływanie na wynik głosowania w sprawach publicznych, odbywających się na podstawie konstytucji lub innej ustawy, a w szczególności za: a) sporządzanie listy głosujących z pominięciem uprawnionych lub wpisaniem nieuprawnionych; b) używanie podstępu celem nieprawidłowego sporządzenia listy głosujących; c) uszkodzenie, ukrywanie, przerabianie lub podrabianie protokołów lub innych dokumentów głosowania; d) składanie głosu, nie będąc do tego uprawnionym; e) dopuszczanie się nadużycia przy przyjmowaniu lub obliczeniu głosów. Na podstawie art. 28 kara aresztu groziła sprawcy, który przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem przeszkadzał: a) odbyciu zgromadzenia, poprzedzającego głosowanie; b) swobodnemu wykonywaniu prawa głosowania; c) głosowaniu lub obliczeniu głosów. W myśl art. 29 kto używał przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu celem wywarcia wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej lub celem powstrzymania jej od głosowania, ulegał karze aresztu. Z kolei na zasadzie art. 30 sprawca, który udzielał lub obiecywał udzielić korzyści majątkowej lub osobistej uprawnionemu do głosowania lub innej osobie celem wywarcia wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej lub celem powstrzymania

²² *Ibidem*, s. 8-9.

²³ Projekt został zredagowany w latach 1927-1928; J. Jamontt, E.S. Rappaport, R. Lemkin, *Kodeks karny r. 1932 z dostosowanymi do kodeksu tezami z orzeczeń Sądu Najwyższego, odpowiednimi ustępami uzasadnienia projektu Komisji Kodyfikacyjnej oraz ze skorowidzem*, Warszawa 1932, s. XIV.

²⁴ *Projekt części szczególnej kodeksu karnego w redakcji przyjętej w pierwszym czytaniu*, SPK, t. IV, z. 3, Lwów 1929, s. 9-10.

jej od głosowania, ulegał karze więzienia do lat 5. Zgodnie z art. 31 kara więzienia do lat 5 groziła także temu, kto będąc uprawniony do głosowania, przyjmował lub żądał korzyści majątkowej lub osobistej dla siebie lub innej osoby za głosowanie w sposób umówiony lub powstrzymanie się od głosowania. Znamiona przestępstwa z art. 32, zagrożonego karą więzienia do lat 5, wyczerpywał sprawca, który przyjmował lub żądał korzyści majątkowej lub osobistej dla siebie lub innej osoby za wywarcie wpływu na sposób głosowania uprawnionego lub za powstrzymanie się od głosowania. Rozdział wieńczył art. 33, przewidujący karę aresztu do roku lub karę grzywny dla każdego, kto przy głosowaniu tajnym zapoznał się w sposób bezprawny z treścią cudzego głosu²⁵.

W ramach drugiego czytania projektu całego kodeksu karnego zestawiono w jedną całość część ogólną i szczególną, dlatego zmienił się numer rozdziału (z IV na XIX) oraz numery zawartych w nim artykułów (z 27-33 na 112-118). Natomiast zachowany został tytuł: „Przestępstwa przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych”. W drugim czytaniu do przepisów rozdziału ustalonych w pierwszym czytaniu nie wprowadzono żadnych zmian merytorycznych ani redakcyjnych²⁶. Uzasadnienie do rozdziału XIX sporządził Waław Makowski.

Projekt zaakceptowany przez sekcję prawa karnego w ramach drugiego czytania traktował sprawę głosowania obywateli nie z punktu widzenia ich subiektywnego prawa do oddania głosu, ale roli i znaczenia głosowania w funkcjonowaniu państwa i społeczności obywatelskiej. Chodziło zatem o ochronę głosowania jako instytucji prawa publicznego i jako normy prawa obiektywnego, bez względu na subiektywny stosunek jednostki do uprawnień, które dla niej z tej normy wynikały. Konsekwencją tego stanowiska była zaproponowana w art. 117 projektu sankcja karna za sprzedajność osób uprawnionych do głosowania. Uznanie za przedmiot ochrony karnej głosowania w jego znaczeniu obiektywnym skutkowało dążeniem do zapewnienia temu głosowaniu za pomocą środków karnych cech stanowiących o jego obiektywnej wartości. Na gruncie prawa karnego nie ma znaczenia, jaki system głosowania zostaje uznany przez prawo publiczne za najlepiej wyrażający wolę zbiorową. Prawo karne musi zapewnić ochronę legalności wyborów polegającej na zastosowaniu obowiązujących w tym zakresie norm prawa publicznego. Pierwszym i podstawowym warunkiem wartości publiczno-prawnej głosowania jest bowiem jego legalność. Jeżeli pod względem formalnym cechą nadającą wartość głosowaniu jest legalność, to pod względem merytorycznym do cech takich należą swoboda i szczerłość. Projekt oparty został właśnie na założeniu, że zadaniem ustawy karnej jest zabezpieczenie ochrony karno-prawnej legalności, swobody i szczerłości wyborów²⁷.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Projekt kodeksu karnego w redakcji przyjętej w drugim czytaniu przez Sekcję Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej RP*, SPK, t. V, z. 2, Warszawa 1930, s. 27-28.

²⁷ *Projekt kodeksu karnego w redakcji przyjętej w drugim czytaniu przez Sekcję Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej RP. Uzasadnienie części szczególnej*, SPK, t. V, z. 4, Warszawa 1930, s. 32-33.

Ochronie legalności głosowania poświęcony został art. 113 projektu. Uprawnione były te głosowania, w których brały udział osoby należycie do tego uprawnione, zaś sam proces głosowania odbywał się z zachowaniem form i gwarancji zastrzeżonych przez obowiązujące normy prawa publicznego. Głosowanie osób nieuprawnionych, fałszowanie list wyborczych, oddawania lub obliczania głosów naruszały legalność wyborów. Przepis art. 113 projektu ujął ochronę legalności wyborów przede wszystkim syntetycznie, definiując ogólnie: „kto bezprawnie wpływa na wynik głosowania w sprawach publicznych”. Jednakże to określenie byłoby zbyt ogólnikowe, dlatego w dalszej części tego artykułu wymieniono kazuistycznie pięć rodzajów przykładowych zachowań podpadających pod sankcję przewidzianą w art. 113²⁸.

Swoboda głosowania chroniona art. 114 wymagała, żeby w głosowaniu można było uczestniczyć bez przeszkód, w granicach ustalonej w prawie procedury. Nie chodziło tu tylko o subiektywną wolność obywatela do oddania głosu, ale również o wszystkie czynności zarówno poszczególnych jednostek, jak i grup, a także organów publicznych biorących udział w procedurze głosowania. Projekt zajął stanowisko obiektywnego prawa publicznego, a nie subiektywnych praw obywatela do oddania lub rezygnacji z oddania głosu, dlatego nie wzięto pod uwagę możliwości prawnego przymusu głosowania pod rygorem sankcji karnej. Odpowiedzialność groziła tylko za przeszkadzanie czynnościom związanym z głosowaniem oraz samemu głosowaniu²⁹.

Chroniona przez art. 115 szczerść obiektywna głosowania polegała na zapewnieniu uprawnionemu oddania głosu według swobodnie powziętego przekonania. W tej dziedzinie represja karna mogła zwalczać tylko działania zmierzające do wywarcia wpływu na treść głosowania środkami przymusu fizycznego, przemocy, groźby bezprawnej czy podstęp. Ukierunkowane one były na skłonienie obywatela do złożenia głosu lub rezygnacji z tej czynności nie w myśl własnej intencji, ale zgodnie z wolą zmuszającego.

W zakresie obiektywnej szczerści głosowania najbardziej charakterystyczną formę zamachu na to dobro stanowiły – w ocenie twórców projektu – przekupstwa, opisane w art. 116 i 117 projektu. Przyjęto, że jest to najbardziej rozpowszechniona forma deprawacji obywatelskiej, występująca w postaci udzielenia lub obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej, przekazanej bezpośrednio albo upozorowanej pośrednio. Natomiast kolejny art. 118 miał zapobiegać działalności pośredników, którzy za odpowiednią opłatą skupowali głosy na rzecz swoich mandatariuszy lub w inny sposób starali się wpłynąć na głosowanie. Na gruncie art. 116-118 projektu znacznie rozszerzono pojęcia przekupstwa i sprzedajności, wprowadzając dwie istotne innowacje. W myśl projektu pod pojęciem przekupstwa mieściła się nie tylko korzyść wyrażona w sumie pieniężnej, ale także korzyść niemająca wyraźnie ekwiwalentu pieniężnego. Drugą nowością było rozszerzenie odpowiedzialności na

²⁸ *Ibidem*, s. 33.

²⁹ *Ibidem*, s. 36.

przekupstwo pośrednie. Doświadczenie życiowe wykazało, że bardzo często korzyści, stanowiące treść przekupstwa, nie były udzielone lub obiecane wprost osobie przekupywanej, ale osobom trzecim, nie tylko podstawionym pośrednikom, ale wprost samodzielnie obdarowywanym. Udzielano bowiem korzyści majątkowych lub osobistych bliskim osoby przekupywanej. Warunkiem przestępczego charakteru takiego działania było oczywiście wyraźne ustalenie związku pomiędzy udzielonymi osobie trzeciej korzyściami a kupowanym w ten sposób zachowaniem.

Ostatni przepis rozdziału XIX zabezpieczał sankcją karną tajność głosowania. Ujęty on został jako *delictum sui generis*, gdzie do wypełnienia stanu faktycznego przestępstwa wystarczyło zapoznanie się w sposób bezprawny z treścią cudzego głosu, bez względu na dalsze skutki z tego wynikające i zamiary sprawcy. Podmiotem tego przestępstwa mógł być każdy, zarówno osoba upoważniona do przyjmowania głosów lub ich obliczania, jak i osoba postronna. Bezprawne było zapoznanie się z cudzym, tajnym głosowaniem wbrew woli głosującego oraz z naruszeniem innych, gwarantujących tajność przepisów prawa³⁰.

W ramach trzeciego czytania projektu³¹ z powodu modyfikacji innych przepisów po raz kolejny ustalono nowy numer rozdziału (XX) oraz nowe numery artykułów (116-122). Wprowadzono także niewielką zmianę w art. 116, zastępując sformułowanie „kto bezprawnie wpływa na wynik głosowania w sprawach publicznych”, słowami „kto wbrew prawu wpływa na wynik głosowania w sprawach publicznych”. W trzecim czytaniu sekcja uznała także za konieczne ogólne podniesienie sankcji w tym rozdziale, przez wprowadzenie alternatywnej kary więzienia³².

Była to ostateczna wersja stanów faktycznych „Przestępstw przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych”, zawartych w ukończonym projekcie kodeksu karnego, przekazanym Ministrowi Sprawiedliwości przez Sekretarza Generalnego Komisji Kodyfikacyjnej Stanisława Emila Rappaporta we wrześniu 1931 r.³³ W toku dalszych prac ustawodawczych³⁴ w rozdziale tym nie dokonano już żadnych zmian i w tej wersji przepisy te weszły w życie wraz z całym kodeksem karnym w dniu 11 września 1932, na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 11 lipca 1932 r.³⁵

³⁰ *Ibidem*, s. 37-41.

³¹ *Projekt kodeksu karnego w redakcji przyjętej w trzecim czytaniu przez Sekcję Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej RP*, SPK, t. V, z. 5, Warszawa 1931, s. 25-26.

³² *Uzupełnienie uzasadnienia projektu kodeksu karnego*, SPK, t. V, z. 6, Warszawa 1931, s. 21.

³³ J. Jamontt, E.S. Rappaport, R. Lemkin, *op. cit.*, s. XV.

³⁴ Do oceny projektu powołana została Komisja Ministerialna w składzie: Podsekretarz Stanu S. Sieczkowski (Przewodniczący) oraz L. Bekerman, J. Gumiński, J. Jamontt, W. Kuczyński, S. Lubdziecki, W. de Michelis i A. Miller. Pracowała ona do marca 1932 r. W dniach 9-10 marca 1932 r. Minister Sprawiedliwości C. Michałowski zorganizował specjalną naradę z udziałem części członków Komisji Ministerialnej oraz nieuczestniczących wcześniej w jej posiedzeniach Sekretarzem Generalnym Komisji Kodyfikacyjnej Stanisławem Emilem Rappaportem i głównymi referentami, J. Makarewiczem i W. Makowskim. W trakcie wspólnych narad ustalono ostateczny tekst projektu kodeksu karnego w postaci, w której Minister Sprawiedliwości zamierzał wprowadzić go w życie; *ibidem*, s. XVII-XIX.

³⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz. U. RP z 1932 r. Nr 60, poz. 571).

Bibliografia

Źródła

1. Akty prawne

- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 8 stycznia 1919 roku o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywanie obowiązków poselskich (Dz. Pr. P.P. z 1919 r. Nr 5, poz. 96).
- Ustawa z dnia 12 lutego 1930 r. o ochronie swobody wyborów przed nadużyciem władzy urzędników (Dz. U. RP z 1930 r. Nr 17, poz. 123).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborców (Dz. U. RP z 1930 r. Nr 64, poz. 509).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz. U. RP z 1932 r. Nr 60, poz. 571).

2. Projekty aktów prawnych

- Projekt wstępny części szczególnej kodeksu karnego opracowany z polecenia Sekcji Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej przez Profesora Wacława Makowskiego*, Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej, Sekcja Prawa Karnego, t. IV, z. 1, Warszawa 1926.
- Projekt wstępny części szczegółowej kodeksu karnego opracowany przez redaktora głównego Prof. Dr. Juliusza Makarewicza*, Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej, Sekcja Prawa Karnego, t. IV, z. 2, Lwów 1926.
- Projekt części szczególnej kodeksu karnego w redakcji przyjętej w pierwszym czytaniu*, Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej, Sekcja Prawa Karnego, t. IV, z. 3, Lwów 1929.
- Projekt kodeksu karnego w redakcji przyjętej w drugim czytaniu przez Sekcję Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej RP*, Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej, Sekcja Prawa Karnego, t. V, z. 2, Warszawa 1930.
- Projekt kodeksu karnego w redakcji przyjętej w drugim czytaniu przez Sekcję Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej RP. Uzasadnienie części szczególnej*, Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej, Sekcja Prawa Karnego, t. V, z. 4, Warszawa 1930.
- Projekt kodeksu karnego w redakcji przyjętej w trzecim czytaniu przez Sekcję Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej RP*, Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej, Sekcja Prawa Karnego, t. V, z. 5, Warszawa 1931.
- Uzupełnienie uzasadnienia projektu kodeksu karnego*, Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej, Sekcja Prawa Karnego, t. V, z. 6, Warszawa 1931.

3. Źródła drukowane

- Protokoły obrad*, Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej, Sekcja Prawa Karnego, t. III, z. 1, Lwów 1925.

Literatura

- Górnicki L., *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919-1939*, Wrocław 2000.
- Grodziski S., *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981, t. XXXIII, z. 1.
- Jamontt J., Rappaport E.S., Lemkin R., *Kodeks karny r. 1932 z dostosowanymi do kodeksu tezami z orzeczeń Sądu Najwyższego, odpowiednimi ustępami uzasadnienia projektu Komisji Kodyfikacyjnej oraz ze skorowidzem*, Warszawa 1932.
- Juchniewicz J., Palka P., *Ewolucja kryminalizacji zachowań przeciwko wyborom*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Koredczuk J., *Przestępstwa przeciwko wyborom i głosowaniu w polskim prawie karnym XX wieku*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2016, t. XIV/2.
- Koziulewicz 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.
- Lityński A., *Wydział karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991.
- Mohyluk M., *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1999, t. LI, z. 1-2.
- Pasek A., *Z organizacyjnych zagadnień kodyfikacji prawa karnego w Drugiej Rzeczypospolitej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2616, „Prawo. Studia Historycznoprawne” 2004, t. CCLXXXVIII.
- Płaza S., *Kodyfikacja prawa w Polsce międzywojennej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. LVII, z. 1.
- Radwański Z., *Kształtowanie się polskiego systemu prawnego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, t. XXI, z. 1.
- Zabłocki S., *O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawnokarnej przy przestępstwach przeciwko wyborom i referendum, stypizowanych w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.