

**Norbert Michalak**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0009-0005-4248-5645

normic@ukw.edu.pl

## Falszowanie dokumentów wyborczych i referendalnych na gruncie przepisów Kodeksu karnego

### Wstęp

Wybory są najważniejszym wydarzeniem politycznym w każdym demokratycznym państwie. W ten sposób naród wybiera swoich przedstawicieli, którzy sprawują w jego imieniu władzę<sup>1</sup>. Poprzez wybory obywatele wyrażają swoje polityczne oczekiwania, jak również sprawują kontrolę nad władzą<sup>2</sup>.

Instytucja wyborów jest kluczowa dla demokracji. Wybory są jej narzędziem, dzięki któremu obywatele mają wpływ na decyzje polityczne<sup>3</sup>. Podobnie twierdzą Michael Gallagher i Paul Mitchell w książce *Polityka systemów wyborczych*. Według autorów wybory muszą być wolne i uczciwe, tzn. demokratyczne, stanowiąc w każdym współczesnym demokratycznym społeczeństwie podstawowe narzędzie (środek), dzięki któremu mogą sprawować kontrolę nad rządzącymi<sup>4</sup>.

Demokracja (gr. *demos* i *kratos*) w najkrótszym tłumaczeniu stanowi rząd ludu. Obywatele nie konstytuują prawa bezpośrednio, a za pośrednictwem pewnej grupy ludzi. To obywatele państwa demokratycznego wybierają pośredników, osoby mające za zadanie reprezentację społeczeństwa oraz chronienie interesów reprezentowanych podmiotów. Demokracja jest uznawana za jedną z najlepszych form sprawowania władzy<sup>5</sup>, jednak ma ona również swoich

<sup>1</sup> D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 114.

<sup>2</sup> W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkuna, *Demokracja a wybory – współczesne dylematy i wyzwania*, Olsztyn 2015, s. 7.

<sup>3</sup> G. Bindham Powell Jr., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006, s. 8.

<sup>4</sup> M. Gallagher, P. Mitchell, *Introduction to electoral systems*, [w:] M. Gallagher, P. Mitchell (red.), *The politics of electoral systems*, New York 2005, s. 30.

<sup>5</sup> A. Murawska, *Z perspektywy czasu – opinie łodzian o kondycji demokracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1, s. 243.

krytyków. Za najbardziej wrogo nastawionego wobec najstarszej demokracji ateńskiej<sup>6</sup> uznaje się Platona. W jego dialogach można odnaleźć szczegółowy opis demokratycznej społeczności, uznającej za wartość nieograniczoną swobodę, tolerancję i pluralizm, oraz zasygnalizowanie niebezpiecznych procesów, którym takie społeczeństwo podlega: upadek naturalnych hierarchii opartych na starszeństwie i wiedzy, rozkład rodziny i instytucji wychowawczych, powszechna infantyilizacja życia<sup>7</sup>. Aktualność listy problemów związanych z demokracją, które zostały podjęte przez Platona w dialogach, jest uderzająca.

Wracając do pojęcia wyborów, należy wskazać, że *Encyklopedia PWN* określa je jako „sposób powoływania obywateli do pełnienia funkcji publicznych w organach państwowych, a także w organach samorządowych (...) przez głosowanie na wysuniętych kandydatów lub ich listy. Wybory są nieodłącznym elementem demokratycznej formy rządów”<sup>8</sup>. Więzy łączące demokrację i wybory mają przede wszystkim charakter proceduralny. Wybory, traktowane jako procedura, stanowią istotne ogniwo spajające w całość demokratyczne wartości i zasady, jak i mechanizm urzeczywistniania idei rządów reprezentacyjnych<sup>9</sup>.

Zdaniem Dariusza Góreckiego na wybory możemy patrzeć zarówno z punktu widzenia prawnego, jak i politycznego. W pierwszym przypadku ich początek oznacza zarządzenie wyborów przez uprawniony podmiot, natomiast kończy je stwierdzenie ważności wyborów przez uprawniony podmiot. Jest to okres, który zazwyczaj nie przekracza kilku miesięcy. W drugim przypadku wybory trwają w zasadzie cały czas, różna jest jedynie ich intensywność, która wzrasta bezpośrednio przed i w trakcie wyborów w sensie prawnym<sup>10</sup>.

Jak wcześniej podano, podstawowym gwarantem bezpieczeństwa wyborów są równość i uczciwość. Oznacza to, że wszyscy obywatele mają równe prawa wyborcze, są traktowani uczciwie i bez uprzedzeń na każdym etapie procesu wyborczego. Organy władzy powinny zapewnić obywatelom odpowiednie środki bezpieczeństwa, takie jak ochrona przed przemocą, zastraszaniem czy zakłócaniem porządku publicznego podczas procesu wyborczego.

---

<sup>6</sup> Powstanie demokracji ateńskiej szacuje się na VI w. p.n.e. Polegała ona w znacznym stopniu na szczególnej strukturze przynależności, co stanowiło o jej unikatowym charakterze. To od tej właśnie struktury w dużej mierze zależały: ówczesna samoświadomość, wola oraz potrzeby obywateli. Stworzonym przez Greków modelem była demokracja bezpośrednia, która w najlepszy możliwy sposób ukierunkowywała ludzkie zaangażowanie, tworząc zupełnie nową tożsamość społeczną. Zob. T. Słupik, *Narodziny demokracji w Grecji klasycznej w czasach reform Klejstenesa i Peryklesa*, „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*” 2017, t. 19, s. 35–68.

<sup>7</sup> Zob. Z. Stawrowski, *Platon o demokracji*, <https://omp.org.pl/arttykul.php?artykul=25> (data dostępu: 14.10.2023).

<sup>8</sup> *Encyklopedia PWN*, hasło: wybory, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/wybory;3998642.html> (data dostępu: 14.10.2023).

<sup>9</sup> D. Sieklucki, *Dynamika systemu wyborczego III Rzeczypospolitej na tle historycznym*, Kraków 2015, s. 41.

<sup>10</sup> D. Górecki, op. cit., s. 114.

Polskie prawo karne wskazywało w poszczególnych aktach prawnych na problematykę ochrony instytucji wyborów i referendum. Patrząc z perspektywy historyczno-prawnej, należy wskazać na Kodeks karny z 11 lipca 1932 r.<sup>11</sup> oraz Kodeks karny z 19 kwietnia 1969 r.<sup>12</sup> Ten pierwszy w rozdziale XX definiował przestępstwa przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych i zrobił to kompleksowo. Ustawodawca nie zamknął katalogu przestępstw, sprowadzając je wyłącznie do wyborów lub referendum, lecz dogłębniej objął ochroną szeroko rozumiane sprawy publiczne. Z kolei Kodeks karny z 1969 r. w rozdziale XXVI przedstawił już przestępstwa przeciwko wyborom i referendum. Jednak ustawodawca sprowadził cały rozdział do jednego artykułu, nie dając tym samym pełnoprawnej ochrony wyborów lub referendum. Art. 189 Kodeksu karnego z 1969 r. karał naruszenie swobody i tajności głosowania oraz fałszowanie wyników głosowania, pomijając zupełnie tematykę łapownictwa wyborczego, którą dokładnie przedstawiał ówczesny Kodeks karny z 1932 r.

Zmiany polityczne w Polsce po 1989 r. z jednej strony przyniosły demokratyzację życia politycznego, z drugiej zaś brutalizację kampanii wyborczych. Wymagało to reakcji ze strony prawa. Początkowo stosowne przepisy, których celem miała być ich ochrona, zamieszczone zostały w aktach prawnych regulujących tryb przeprowadzania wyborów, czyli w ordynacji wyborczej do Sejmu<sup>13</sup> oraz w ustawie o wyborze prezydenta<sup>14</sup>. Natomiast Kodeks karny z 1969 r. pozostawał w tym zakresie w tyle, stawiając sądy w trudnej sytuacji<sup>15</sup>. Sąd Najwyższy w wyroku z 21 stycznia 1997 r.<sup>16</sup> stwierdził, że fałszowanie wyników głosowania w wyborach (znanych polskiemu systemowi prawnemu, ale niewymienionych w art. 189 Kodeksu karnego z 1969 r.) jest działaniem naruszającym przepisy prawa wyborczego, a także, ze względu na swoją cechę społecznego niebezpieczeństwa, działaniem karygodnym. Bezprawność i karygodność czynu nie może być jednak wystarczającą podstawą odpowiedzialności karnej. W ustawodawstwie polskim obowiązuje bowiem zasada *nullum crimen sine lege poenali anteriori* ('nie ma przestępstwa bez ustawy').

<sup>11</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1932 r., Nr 60, poz. 571 ze zm.), dalej jako Kodeks karny z 1932 r.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1969 r., Nr 13, poz. 94 ze zm.), dalej jako Kodeks karny z 1969 r.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1993 r., Nr 45, poz. 205 ze zm.).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r., Nr 67, poz. 398 ze zm.), uzupełniona ustawą z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 487, 488).

<sup>15</sup> J. Koredeczuk, *Przestępstwa przeciwko wyborom i głosowaniu w polskim prawie karnym XX wieku*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2016, t. 14, nr 2, s. 225.

<sup>16</sup> Wyrok SN – Izba Karne z 21 stycznia 1997 r., sygn. akt III KKN 168/96, Legalis nr 30574.

Aktualnie w Polsce przepisy prawne penalizujące przestępstwa przeciwko wyborom ujęte są przede wszystkim w rozdziale XXXI Kodeksu karnego z 6 czerwca 1997 r.<sup>17</sup> 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). Zauważane jest znaczne poszerzenie prawnokarnej ochrony wyborów w stosunku do postanowień Kodeksu karnego z 1969 r. W Kodeksie wyborczym z 5 stycznia 2011 r.<sup>18</sup> penalizowaniu podlegają również 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), przerwania ciszy wyborczej (art. 500) oraz organizowania zakazanych zbiórek pieniężnych z okazji wyborów (art. 503).

Art. 248 k.k. nawiązuje w znacznej części do konstrukcji art. 118 Kodeksu karnego z 1932 r. W doktrynie podnosi się, że przepis art. 248 k.k. chroni zarówno wyborcze prawa obywatelskie, jak i interes społeczny wyrażający się w rzetelnym i zgodnym z zasadami demokracji przeprowadzeniem wyborów i referendum<sup>19</sup>. Zwraca się też uwagę, że w zasadzie chodzi tu o kwestię legalności głosowania, określaną w komentarzach wydanych w okresie obowiązywania Kodeksu karnego z 1932 r. jako prawnością głosowania<sup>20</sup>.

W niniejszej pracy scharakteryzowane zostanie przestępstwo fałszowania dokumentów wyborczych w związku z wyborami do Sejmu, do Senatu, wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborami do Parlamentu Europejskiego, wyborami organów samorządu terytorialnego lub referendum. W artykule podkreślono, jak ogromnym zagrożeniem dla wolnych i uczciwych wyborów czy referendum jest rzeczony przestępstwo. Cel ten jest widoczny w szeregu postulatów *de lege ferenda*, które odnoszą się do fałszowania dokumentów wyborczych już u podstaw, czyli podczas organizacji procesu wyborczego. Sposobów, w jaki może dojść do nadużyć w przedmiotowej sprawie, jest wiele i nie da się wszystkich ich wskazać. Dlatego zawarte w artykule konkluzje stanowią podstawę do zdefiniowania tych przykładowych, niewłaściwych zachowań, z jakimi można spotkać się w czasie wyborów i referendum.

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 289, 403, 818, 852, 1234, 1834, 1860, 1963), dalej jako k.k.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 497.).

<sup>19</sup> W. Koziulewicz, *Komentarz do art. 248 kk*, [w:] A. Wąsek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2: *Komentarz do artykułów 22–316*, Warszawa 2005, s. 350.

<sup>20</sup> S. Zabłocki, *O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawnokarnej przy przestępstwach przeciwko wyborom i referendum stypizowanych w rozdziale XXXI Kodeksu karnego*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 395–396.

## Nadużycia wyborcze i referendalne

Według *Słownika języka polskiego* termin „falszować” oznacza tyle, co podrabiać coś, czy przedstawiać coś niezgodnie z prawdą<sup>21</sup>.

W Polsce do nieprawidłowości, a także fałszerstw wyborczych dochodziło już w okresie rządów sanacji w II RP, począwszy od wyborów parlamentarnych w marcu 1928 r. W poszczególnych etapach procesu wyborczego wystąpiło wiele nieprawidłowości, m.in. mianowanie Generalnego Komisarza Wyborczego, unieważnianie prawidłowo zgłaszanych list kandydatów, finansowanie przez rząd kampanii Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem Józefa Piłsudskiego<sup>22</sup>, 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. Falszowanie wyników wyborów w wielu okręgach wyborczych stało się faktem. Również wybory w listopadzie 1930 r., zwane wyborami „brzeskimi”, nie bez powodów określane były mianem „cudu nad urną”. Kierownictwo opozycyjnych wobec sanacji partii politycznych zastraszano, podobnie wyborców. Na masową skalę unieważniano listy kandydatów opozycji (delegalizacje, aresztowania, tortury), nagminnie łamano zasadę tajności. Wyniki tych wyborów były ewidentnie sfalszowane<sup>23</sup>.

Art. 248 k.k. to najobszerniejszy przepis rozdziału XXXI. Odnosi się on do kwestii fałszowania dokumentów wyborczych (np. kart do głosowania, list kandydatów, list głosujących, protokołów wyborczych itp.) poprzez usuwanie, niszczenie, podrabianie, ukrywanie lub przerabianie. Przepis ten wskazuje na nadużycia przy ustalaniu i obliczaniu wyników głosowania oraz odstępowanie przed zakończeniem głosowania niewykorzystanej karty do głosowania bądź pozyskiwanie od innej osoby takiej karty. Ustawodawca w sześciu punktach przedstawia sposoby popełnienia przestępstwa wpływającego na legalność wyborów i w ocenie autora robi to szczegółowo. Oddając swój głos w wyborach czy w referendum, każdy chce mieć pewność, że zostanie on prawidłowo policzony, a nie sfalszowany. Każda próba czy też działanie powodujące fałszownie szeroko rozumianych dokumentów wyborczych jest w polskim prawie karane.

Warunkiem skorzystania z prawa wyborczego przez uprawnione osoby jest stwierdzenie jego nabycia dokumentem urzędowym, noszącym nazwę spisu wyborców. Spis ten tworzy, zmienia, aktualizuje urząd gminy (miasta). Jeśli osoba z określonych przyczyn w takim spisie nie figuruje, nie może wówczas

<sup>21</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: fałszować, <https://sjp.pwn.pl/sjp/falszowac;2458456.html> (data dostępu: 14.10.2023).

<sup>22</sup> Józef Piłsudski, chcąc zjednoczyć swoich zwolenników, utworzył ugrupowanie, które miało brać udział w wyborach i którego sukcesy miały pozwolić na zachowanie pozorów parlamentarnych rządów. W styczniu 1928 r. powstał Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem (BBWR), na którego czele stanął Walery Sławek, bliski współpracownik i przyjaciel Piłsudskiego.

<sup>23</sup> A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 29–30.

oddać swojego głosu. Spisy wyborców mogą ulegać fałszowaniu, np. poprzez celowe pomijanie bądź dopisywanie konkretnych osób.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 31 lipca 2020 r.<sup>24</sup>, dotyczącym wprowadzenia w błąd co do możliwości wpisania się na listę wyborców w kraju, co uniemożliwiło wnoszącej protest skorzystanie z przysługującego jej czynnego prawa wyborczego, wskazuje na naruszenie przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, dotyczących głosowania, jednak nie wypełnia znamion czynu z art. 248 pkt 1 k.k. Sąd Najwyższy słusznie podkreśla, że czyn zabroniony, stypizowany w przepisie art. 248 pkt 1 k.k., polega na sporządzaniu listy kandydujących lub głosujących, z pominięciem uprawnionych lub wpisaniem nieuprawnionych w związku z zarządzonymi wyborami lub referendum. Przyjmuje się, że jego istotą jest sfalszowanie list wyborczych poprzez nierzetelne sporządzanie list osób kandydujących lub głosujących. W uzasadnieniu do analizowanego postanowienia Sądu Najwyższego jest również mowa o głosowaniu korespondencyjnym, które – według Arkadiusza Żukowskiego – może sprzyjać fałszerstwom wyborczym<sup>25</sup>.

Praktyka wyborcza pokazuje, że 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 – według Żukowskiego – 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.

Wygląda na to, że głosowanie korespondencyjne niesie ze sobą wiele niewiadomych i jego niewłaściwe zaplanowanie może wpłynąć na ważność wyborów. Głośnym echem w Polsce odbiły się tzw. wybory kopertowe z 2020 r., które w ostatecznym rozdzieciu nie zostały przeprowadzone. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 15 września 2020 r.<sup>26</sup> stwierdził nieważność decyzji Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie powierzenia Poczcie Polskiej S.A. przeprowadzenia wyborów w trybie korespondencyjnym. Zaskarżona decyzja naruszała m.in. art. 127 ust. 1 Konstytucji RP<sup>27</sup>, albowiem nie gwarantowała wyborcom przeprowadzenia wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich i odbywających się w głosowaniu tajnym. Gdyby wybory Prezydenta

<sup>24</sup> Postanowienie SN – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z 31 lipca 2020 r., sygn. akt I NSW 280/20, Legalis nr 2422019.

<sup>25</sup> A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne – przykład dla Polski*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2009, nr 21, s. 194.

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 15 września 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 992/20, Legalis nr 2467983.

<sup>27</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78 ze zm.).



RP odbyły się poprzez głosowanie korespondencyjne, mogłyby pojawić się następujące problemy: niewłaściwa rejestracja wyborców, ograniczanie zasady powszechności, wysyłanie przez wyborcę wielu głosów, kupowanie i sprzedawanie głosów, manipulacja przy liczeniu głosów.

Do wspomnianych wyborów korespondencyjnych w Polsce nie doszło, jednak kraj nasz stoi przed dużo poważniejszym wyzwaniem – chodzi mianowicie o cyberprzestępczość. Hakerzy mogą zagrażać prawidłowemu przebiegowi wyborów czy referendum. Problem ten nie jest jeszcze przedmiotem badań doktryny, ponieważ dotychczas nie spotkano się z sytuacją „zhakowania” jakichkolwiek wyborów czy referendum. To nie znaczy jednak, że problemu nie ma.

W ramach sieci instytucji administracji państwowej działa ARAKIS 2.0 GOV – system wczesnego ostrzegania o zagrożeniach teleinformatycznych występujących na styku sieci wewnętrznej podmiotu z siecią internetową. Już w 2016 r. w sieciach teleinformatycznych podmiotów uczestniczących w projekcie zanotowano łącznie 338 430 181 przepływów, co przełożyło się na 446 915 wygenerowanych alarmów (pojedynczy alarm może składać się z wielu przepływów). Wśród zanotowanych alarmów 279 181 miało priorytet pilny, czyli wymagało natychmiastowej reakcji na zagrożenie ze strony administratorów sieci teleinformatycznej, której dotyczy, i niosło za sobą duże ryzyko przełamania zabezpieczeń<sup>28</sup>. To pokazuje, że poważnym zagrożeniem, m.in. w kontekście zbliżających się wyborów prezydenckich w naszym kraju, możemy mieć do czynienia. Hakerzy mogą nie tylko paraliżować systemy IT, ale też starać się wpływać na opinię publiczną poprzez dezinformację.

Sporządzanie listy kandydatów z pominięciem uprawnionych lub wpisaniem nieuprawnionych to kolejny czyn zabroniony na gruncie przepisów k.k. Zgłaszanie kandydatów następuje na podstawie przedstawionych list poparcia. Wyborca, udzielając poparcia, składa podpis obok wpisanego przez siebie imienia i nazwiska, adresu zamieszkania i numeru PESEL. Zbieranie podpisów może być dokonywane tylko w miejscu, czasie i w taki sposób, które wykluczają groźbę, podstęp lub stosowanie jakichkolwiek nacisków ukierunkowanych na uzyskanie odpowiedniej liczby podpisów<sup>29</sup>. Rejestracja kandydatów i tworzenie list wyborczych następuje z chwilą stwierdzenia przez właściwy organ wyborczy, że zgłoszenie kandydatów (list kandydatów) zostało dokonane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa<sup>30</sup>.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 12 listopada 2019 r., dotyczącym wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

<sup>28</sup> Odpowiedź na interpelację Posła na Sejm RP Pana Wojciecha Wilka w sprawie zabezpieczenia Polski przed atakami hakerskimi (interpelacja nr 14303), <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/ws.-zabezpieczenia-polski-przed-atakami-hakerskimi?fbclid=IwAR07KzRJXYvzXKnRjVtZdsX3zpEDP5Avumh8Y4XHDS2Cox0L4ZW7HpisPn4> (data dostępu: 16.01.2024).

<sup>29</sup> W. Koziulewicz, *Komentarz do art. 248 kk*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1574.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 1573.

przeprowadzonych w dniu 13 października 2019 r.<sup>31</sup>, słusznie zauważa, że dla popełnienia czynu fałszowania listy kandydatów konieczne byłoby bowiem naruszenie zasad zgłaszania kandydatów na posłów (art. 204 i nast. Kodeksu wyborczego) oraz na senatorów (art. 263 i nast. Kodeksu wyborczego), wyrażonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Wskazać w tym miejscu można m.in. podrabianie podpisów poparcia w celu uzyskania właściwej ich liczby, zgodnej z przepisami Kodeksu wyborczego. Według postanowienia Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2005 r.<sup>32</sup> za takie nadużycie wyborcze należy też uznać sytuację, gdy wyborcy udzielali poparcia, składając podpisy na wykazie zawierającym nazwę komitetu wyborczego, ale bez wskazania imienia i nazwiska kandydata na senatora<sup>33</sup>.

Okręgowa komisja wyborcza, po zarejestrowaniu list kandydatów, zarządza wydrukowanie kart do głosowania i zapewnia ich przekazanie obwodowym komisjom wyborczym w trybie określonym przez Państwową Komisję Wyborczą. Karty powinny posiadać prawidłowe, bez żadnych błędów pisowni nazwy zarejestrowanych komitetów wyborczych oraz imię i nazwisko kandydatów, a także pieczęć odpowiedniej obwodowej komisji wyborczej. Karty nieopieczętowane, na których znajduje się oddany głos, są kartami nieważnymi. Jeśli komisja uznaje taki głos za ważny, popełnia przestępstwo fałszowania wyników głosowania.

Następnym, istotnym w procesie wyborczym dokumentem są protokoły, przez które najczęściej rozumie się protokoły sporządzane przez obwodowe komisje wyborcze w dniu samego głosowania, np. protokół wyników głosowania, w którym rozlicza się spis wyborców i karty do głosowania (liczba podpisów w spisie wyborców musi równać się liczbie wydanych kart do głosowania) oraz ustala wyniki głosowania w obwodzie. Dodatkowo tworzy się m.in. protokoły rejestracji kandydatów czy protokoły z posiedzeń komisji wyborczych<sup>34</sup>. Protokoły również mogą ulegać fałszowaniu przez osoby mające do nich dostęp, najczęściej będą to członkowie komisji wyborczych.

Ustawodawca w pkt 2 art. 248 k.k. zaznacza, że odpowiedzialności karnej podlega ten, kto używa podstępem celem nieprawidłowego sporządzenia dokumentów wyborczych. Zatem przez podstęp należy rozumieć posunięcie, zachowanie, działanie mające na celu oszukanie, zmylenie kogoś<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Postanowienie SN – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z 12 listopada 2019 r., sygn. akt I NSW 115/19, Legalis nr 2254288.

<sup>32</sup> Postanowienie SN – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt III SW 67/05, Legalis nr 74158.

<sup>33</sup> Zob. także postanowienie SN – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z 15 kwietnia 2020 r., sygn. akt I NSW 19/20, Legalis nr 2328266, odnoszące się do posługiwania się wadliwymi wykazami obywateli popierających zgłoszenie.

<sup>34</sup> W. Koziulewicz, *Komentarz do art. 248 kk*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny...*, 2015, s. 1573.

<sup>35</sup> J. Wojciechowski, *Kodeks karny. Komentarz, orzecznictwo*, Warszawa 2000, s. 376.



Sąd Najwyższy w postanowieniu z 25 listopada 2015 r.<sup>36</sup> wskazuje, że z punktu widzenia prawidłowości głosowania ważne jest, aby komisja obwodowa dopuszczała do głosowania tylko osoby uprawnione, z wyłączeniem możliwości dwukrotnego głosowania, lecz równocześnie nie powodowała sytuacji, w których dochodzi do pozbawienia prawa udziału w głosowaniu osoby uprawnionej. Istotne jest w związku z tym właściwe udokumentowanie wydania karty do głosowania. Wydanie karty do głosowania innej osobie i umożliwienie jej oddania głosu, bez pozbawienia możliwości zrealizowania swego prawa przez uprawnionego wyborcę, którego nazwisko było umieszczone na liście osób uprawnionych do udziału w głosowaniu w obwodzie, oznacza, że zasady te zostały naruszone. Jeśli w imieniu jednego wyborcy głosowano dwukrotnie lub tylko raz, lecz fałszywie poświadczono pobranie karty do głosowania, popełniono czyn karalny przewidziany w art. 248 pkt 2 k.k. Wydanie karty do głosowania innej osobie i umożliwienie jej oddania głosu jest równoznaczne z pozbawieniem możliwości zrealizowania prawa wyborczego przez wyborcę, którego nazwisko było umieszczone na liście osób uprawnionych do głosowania w tym obwodzie, albo z dwukrotnym głosowaniem w imieniu jednego wyborcy.

Przypadkiem będącym przedmiotem rozstrzygnięcia może być sytuacja, w której po zamknięciu lokalu wyborczego i otwarciu urny z głosami w lokalu wyborczym powstaje pewne zamieszanie. Przewodniczący komisji wyborczej, pod pretekstem wykonania telefonu do gminnej komisji wyborczej, zabiera ze sobą telefon i kilka leżących obok kart z oddanymi głosami i przechodzi niezauważony do innego pomieszczenia, w którym celowo fałszuje karty stawiając znak „x” przy nazwisku więcej niż jednego kandydata, czyniąc tym samym głos nieważnym. Przewodniczący, używając podstępu, sfalszował część kart do głosowania, czym wpłynął na ostateczny wynik głosowania i rzecz jasna popełnił przestępstwo m.in. z art. 248 pkt 2 k.k.

W tym miejscu warto pochylić się nad problematyką dokumentów wyborczych, niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia procedury wyborczej (referendalnej). Odnosząc się do kwestii dokumentów wyborczych, należy wykorzystać ogólną definicję dokumentu z art. 115 § 14 k.k., z którego wynika, że dokument to przedmiot lub zapisany nośnik informacji. Konstytutywną cechą wszystkich dokumentów jest to, że z każdym z nich jest związane określone prawo, albo ze względu na zawartą w nim treść stanowi on m.in. dowód prawa. Kodeks karny z 1997 r. nie dzieli dokumentów na urzędowe czy prywatne. Szeroko rozumiane dokumenty podlegają w prawie polskim jednakowej ochronie<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Postanowienie SN – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 25 listopada 2015 r., sygn. akt III SW 140/15, Legalis nr 2877712.

<sup>37</sup> M. Kulik, *Komentarz do art. 248 kk*, [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Kraków 2006, s. 236–237.

W art. 248 k.k. jest mowa m.in. o podrabianiu i przerabianiu dokumentów wyborczych, zatem przepis ten wyczerpuje również znamiona art. 270 k.k., który stanowi o przestępstwie fałszowania dokumentów. Odwołując się – jako przykład – do opracowania Janusza Wojciechowskiego, należy wskazać, że podrobienie dokumentu polega na sporządzeniu go na nowo, np. dopisanie treści której autentyczny dokument nie zawiera. Z kolei przerabianie dokumentu polega na przekształcaniu dokumentu istniejącego, np. poprzez usunięcie fragmentów dokumentu<sup>38</sup>.

Dokumenty wyborcze czy referendalne mogą być fałszowane poprzez niszczenie, uszkodzanie, ukrywanie, przerabianie lub podrabianie. Niszczenie dokumentu polega na spowodowaniu, że przestanie on istnieć w całości<sup>39</sup>. Uszkodzenie dokumentu wyborczego może polegać np. na celowym oderwaniu rogu od karty do głosowania. Z kolei ukrywanie dokumentu polega na spowodowaniu, że zostaje on umieszczony w miejscu niewidocznym lub zamkniętym dla osób uprawnionych<sup>40</sup>. Idąc dalej, przez przerabianie należy rozumieć np. brak imienia i nazwiska poprawnie zgłoszonego kandydata na karcie do głosowania. Wreszcie podrabianie będzie polegać np. na wpisaniu w poprawionym protokole do ustalenia wyników głosowania błędnej liczby kart wydanych. W pierwszym, autentycznym protokole liczba ta była poprawna, jednak została przez członków komisji zmieniona, gdyż z urny wyborczej wyjęto 5 kart za mało lub za dużo. W poprawionym protokole liczby się ze sobą pokrywały, jednak nie były zgodne ze stanem faktycznym. Tymczasem opisany przypadek prawny należy rozpatrzyć również zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 4 lipca 2003 r.<sup>41</sup>, w której wskazano, że wpisanie do protokołu głosowania nieprawdziwej liczby kart wyjętych z urny w celu ukrycia faktu, iż kart tych było więcej niż kart wydanych, mogłoby być traktowane jako przestępstwo nadużycia przy liczeniu głosów przewidziane w art. 248 pkt 4 k.k.

Jak słusznie zauważa Sąd Najwyższy w postanowieniu z 20 listopada 2019 r.<sup>42</sup>, czyn stypizowany w art. 248 pkt 3 k.k. jest przestępstwem umyślnym, które ze względu na wymóg celowego działania sprawcy może być popełniony jedynie w zamiarze bezpośrednim. Kazus – kilku członków komisji wyborczej pod koniec głosowania podrabia podpisy wyborców, którzy nie brali udziału w głosowaniu. Następnie wrzucają karty z oddanymi głosami do urny. Robią to,

<sup>38</sup> J. Wojciechowski, op. cit., s. 507.

<sup>39</sup> R.A. Stefański, *Przestępstwo niszczenia dokumentów (art. 267 KK)*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 7–8, s. 70.

<sup>40</sup> W. Koziół, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum*, [w:] L. Gardocki (red.), *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, seria: System Prawa Karnego, t. 8, 2018, Legalis.

<sup>41</sup> Uchwała SN – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 4 lipca 2003 r., sygn. akt III SW 61/03, Legalis nr 344714.

<sup>42</sup> Postanowienie SN – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z 20 listopada 2019 r., sygn. akt I NSW 259/19, Legalis nr 2264207.

ponieważ zależy im na zwycięstwie konkretnego kandydata. Członkowie, podrabiając podpisy wyborców i wrzucając do urny karty z oddanymi głosami, wpłynęły m.in. na wynik głosowania, ale także podrobili dokument wyborczy, jakim jest spis wyborców. Ich działanie było umyślne z zamiarem bezpośrednim. Byli oni w pełni świadomi, że działają niezgodnie z prawem. Mieli wyznaczony cel – zwycięstwo konkretnej osoby – który swoim zachowaniem poddali realizacji.

Zgodnie z pkt 104 i 105 wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych, stanowiących załącznik do uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2023 r.<sup>43</sup>, czynności związane z ustaleniem wyników głosowania w obwodzie i sporządzeniem protokołów głosowania komisja wykonuje wspólnie, w możliwie pełnym składzie. Co więcej, nie jest dopuszczane tworzenie z członków komisji grup roboczych, które wykonywałyby oddzielnie czynności po zakończeniu głosowania.

Tożsame wytyczne obowiązywały w wyborach samorządowych zarządzonych na dzień 21 listopada 2010 r. W jednej z obwodowych komisji wyborczych doszło do nadużycia w postaci podziału jej członków na trzy grupy oraz kart do głosowania na trzy części, o czym zdecydował jeden z członków komisji, a decyzję tę zaakceptowała przewodnicząca komisji. Przewodnicząca – zgodnie z wyrokiem Sądu Okręgowego w Koninie z 21 listopada 2014 r.<sup>44</sup> – zobowiązana była do odrzucenia zaproponowanego sposobu pracy komisji i wyznaczeniu takiego, który byłby zgodny z treścią ówczesnych wytycznych. Brak takiego działania skutkowało wypełnieniem przez oskarżoną znamion czynu z art. 248 pkt 4 k.k. Należy przy tym zauważyć, że tak decyzję co do wykonywania czynności komisji w grupach, jak i nieuwzględniania wniosków innych członków komisji o ponowne liczenie głosów podejmował jeden z członków komisji, a następnie akceptowała je przewodnicząca. Jak dalej wskazuje sąd, jej zachowanie polegało więc na „dopuszczeniu do nadużycia” przy obliczaniu głosów, a nie „dopuszczeniu się” takiego nadużycia. W art. 248 pkt 4 k.k. wyraźnie odróżnia się bowiem dwie formy dopuszczenia: pierwszą jest dopuszczenie się nadużycia, drugą – dopuszczenie do nadużycia. Dopuszczenie do nadużycia polega na spowodowaniu swoim zachowaniem nadużycia przez inną osobę.

Analizując art. 248 pkt 5 k.k., należy na wstępie przypomnieć, że przepis ten pojawił się w k.k. z dniem 1 marca 2004 r., wprowadzony został bowiem w wyniku nowelizacji k.k. dokonanej ustawą z dnia 23 stycznia 2004 r.<sup>45</sup> Była

---

<sup>43</sup> Uchwała nr 211/2023 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 września 2023 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzania głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w referendum ogólnokrajowym zarządzonych na dzień 15 października 2023 r.

<sup>44</sup> Wyrok SO w Koninie – II Wydział Karny z 21 listopada 2014 r., sygn. akt II Ka 267/14, Legalis nr 2108541.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. z 2004 r., Nr 25, poz. 219 ze zm.).

to reakcja ustawodawcy na pojawiające się w wyborach – szczególnie w wyborach do organów samorządu terytorialnego – przypadki nieprawidłowych zachowań wyborców, którzy z oczywistym naruszeniem zasad prawa wyborczego odstępowali karty do głosowania innym osobom (najczęściej kandydatom lub osobom z nimi związanym) po to, aby zostały one przez nie wykorzystane podczas głosowania („odstępuje” to znaczy zrzeka się czegoś na czyjąś korzyść, użycza, odsprzedaje). Odstąpienie karty do głosowania innej osobie ma nastąpić przed zakończeniem głosowania. Przepis nie wymaga, aby miało na celu wykorzystanie tej karty w trwającym głosowaniu. Głosowanie odbywa się zawsze przy pomocy urzędowych kart do głosowania. Treść karty do głosowania określają przepisy ustaw: Kodeksu wyborczego i ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym<sup>46</sup>. Z kolei sformułowanie „pozyskuje od innej osoby niewykorzystaną kartę wyborczą” oznacza wejście w posiadanie takiej karty wyborczej w drodze nabycia od innej osoby, niekoniecznie wyborcy. Karta wyborcza w tym wypadku zostaje pozyskana w celu wykorzystania jej w głosowaniu<sup>47</sup>.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że udział w głosowaniu jest prawem, a nie obowiązkiem wyborcy. Decyzję o odstąpieniu od takiego udziału wyborca może z różnych powodów, czasami nawet irracjonalnych, podjąć nie tylko do chwili pobrania kart do głosowania, ale także i później, nawet już po oddaniu głosu, a ściślej po zaznaczeniu swego głosu na karcie – aż do momentu umieszczenia kart w urnie. Ponieważ zaś Kodeks wyborczy nie przewiduje w takiej sytuacji procedury zwrotu kart, to jedynym sposobem całkowitej rezygnacji z uczestnictwa w akcie wyborczym jest albo zniszczenie, albo zabranie wydanych kart i wyniesienie ich poza lokal wyborczy. Podobną sprawę badał Sąd Okręgowy w Legnicy, wskazując w wyroku z 15 marca 2016 r.<sup>48</sup>, że jedyną sytuacją, w której wyniesienie kart do głosowania poza lokal wyborczy rodzi odpowiedzialność karną, jest ta, gdy sprawca uczyni to w celu odstąpienia kart innej osobie przed zakończeniem głosowania po to, by zostały one wykorzystane do głosowania, zgodnie z art. 248 pkt 5 k.k. Tymczasem wyniesienie karty wyborczej poza lokal wyłączenie w tym celu, by następnie, już po zakończeniu głosowania, sprawdzić, czy komisja wyborcza prawidłowo ustali wyniki tego głosowania, nie wyczerpuje ustawowych znamion przestępstwa, w szczególności nie jest „ukrywaniem” tych dokumentów w rozumieniu art. 248 pkt 3 k.k.

<sup>46</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 497, 1628.

<sup>47</sup> W. Kozielewicz, *Komentarz do art. 248 kk*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2023, Legalis.

<sup>48</sup> Wyrok SO w Legnicy – IV Wydział Karny Odwoławczy z 15 marca 2016 r., sygn. akt IV Ka 53/16, Legalis nr 2155720.

## Podsumowanie

Wybory oraz referendum stanowią zawsze ważne wydarzenie w każdym państwie prawa. Kandydaci prezentują swoje postulaty wyborcze, składają obietnice, prowadzą kampanie wyborcze. Media z kolei prezentują sondaże poparcia, które na kilka dni przed ciszą wyborczą zmieniają się jak w kalejdoskopie. Wreszcie nadchodzi ten dzień – głosowanie. Dzień, który dla wielu kandydatów czy partii politycznych jest ich „być” albo „nie być”. Żadne wybory czy referendum nie mogą w skali kraju obyć się bez interwencji policji, ponieważ dość często dochodzi w trakcie ich trwania do wykroczeń i przestępstw z nimi związanych.

Władze demokratycznego państwa nie powinny stwarzać możliwości fałszowania dokumentów wyborczych, wręcz przeciwnie – muszą dążyć do wyeliminowania tego zjawiska, aby każdy obywatel uprawniony do głosowania miał pewność, że jego głos zostanie uznany i wynik głosowania nie będzie sfalszowany.

Nie może również dziwić fakt, że częściej do nadużyć dochodzi podczas wyborów samorządowych, kiedy wybieramy władzę lokalną. Dość duża część wyborców może mieć wiele powodów, aby doprowadzić do sfalszowania wyników m.in. na stanowisko wójta gminy. Zdecydowanie mniejsza grupa ludzi będzie zdeterminowana, aby doprowadzić do fałszerstwa wyborów na Prezydenta RP. To stwierdzenie podtrzymują statystyki Policji w zakresie postępowań wszczętych na podstawie analizowanego art. 248 k.k. Kiedy w Polsce przeprowadzane były wybory samorządowe, faktycznie liczba postępowań wszczętych była zawsze na wysokim poziomie (w 2002 r. – 64 wszczęte postępowania, w 2006 r. – 84, w 2010 – 69, w 2014 – 95, natomiast w 2018 r. – 71 wszczętych postępowań)<sup>49</sup>.

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 odgrywają także instytucja protestu wyborczego, poziom kultury politycznej elit i tradycja obywatelska<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> *Falszowanie dokumentów wyborczych (art. 248 kk)*, <https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwno-12/63596,Falszowanie-dokumentow-wyborczych-art-248.html> (data dostępu: 17.01.2024).

<sup>50</sup> A. Żukowski, *Wolne i uczciwe wybory a przestępstwa i nieprawidłowości wyborcze – od teorii do praktyk*, [w:] A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik (red.), *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej, Olsztyn, 12 maja 2015 r.*, Olsztyn 2015, s. 63.

Warto wskazać, że zarządzane na dzień 16 listopada 2014 r. wybory do organów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zakończyły się bezprecedensowym w skali III RP kryzysem wyborczym. Awaria systemu wspomaganie informatycznego wyborów uniemożliwiła większości terytorialnych (gminnych, miejskich, powiatowych i wojewódzkich) komisji wyborczych sprawne zebranie od podległych im miejscowo obwodowych komisji wyborczych wyników głosowania, a w konsekwencji ustalenie na swoim obszarze wyników głosowania i wyborów radnych do rad gmin, miast, powiatów i sejmików województw. Jak wskazuje Bartłomiej Michalak, kryzys, jaki ujawnił się w toku wyborów samorządowych w 2014 r., był spowodowany przede wszystkim błędami nie o charakterze prawnym, ale zarządczym. W szczególności popełniono błędy na etapie planowania i wdrażania projektu wspomaganie informatycznego, nie przeprowadzono właściwej analizy ryzyk, nie przygotowano planu alternatywnego, termin realizacji przedsięwzięcia był za krótki, a harmonogram nierealny, a w rezultacie zabrakło czasu na testy i audyt oprogramowania. W trakcie realizacji projektu nie dokonywano jego bieżącej ewaluacji i nie korygowano planu nawet wtedy, kiedy było już wiadomo ponad wszelką wątpliwość, że system nie zadziała tak, jak powinien. Zawiódł nadzór, komunikacja wewnątrz organizacji i z otoczeniem, zabrakło umiejętności zarządzania kryzysowego<sup>51</sup>. W związku z tymi naruszeniami nie brakowało sygnałów, że podejmowano wówczas próbę sfalszowania wspomnianych wyborów, co stawało podmioty odpowiedzialne za przeprowadzenie równych i uczciwych wyborów w złym świetle.

Kodeks karny z 1997 r. – w ocenie autora – zapewnia pełnoprawną ochronę wyborów i referendum. Jeśli już, to pewnych usprawnień należy szukać raczej w sferze organizacyjno-zarządczej niż prawnej. Organizacja wyborów czy referendum stanowi ogromne wyzwanie, przed którym stoi Państwowa Komisja Wyborcza. W pracy wskazywano, że najczęściej podejrzwanymi o popełnienie przestępstwa fałszowania dokumentów wyborczych będą członkowie obwodowych komisji wyborczych. Dobrym zwyczajem jest tworzenie obwodowych komisji spośród kandydatów zgłoszonych przez wszystkie biorące udział w wyborach komitety wyborcze. Powinien być to pewnego rodzaju przymus, dzięki któremu każda strona biorąca udział w wyborach mogłaby czuć się spokojnie o proces liczenia głosów i ustalenia wyników głosowania.

W Polskim modelu wyborczym należy przeprowadzić pełny, profesjonalny i niezależny audyt zarówno procedur wyborczych, jak i instytucji je stosujących – mógłby się tym zająć niezależny zespół ekspercki działający na zlecenie Państwowej Komisji Wyborczej. W końcu niedopuszczalne są sytuacje, jakie obserwowaliśmy w czasie historycznych wyborów parlamentarnych w Polsce 15 października 2023 r. (historycznych ze względu na rekordową frekwencję

---

<sup>51</sup> B. Michalak, *Wnioski i postulaty (nie tylko) de lege ferenda w obliczu kryzysu w wyborach samorządowych 2014 roku*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/A, s. 238–239.



wynoszącą 74,38%<sup>52</sup>) – chodzi o utrudnienia, z jakimi spotkali się głosujący m.in. na wrocławskim Jagodnie (głosowanie zakończyło się przed godz. 3 w nocy, ze względu na gigantyczną kolejkę<sup>53</sup>), z kolei w innych lokalach wyborczych brakowało kart do głosowania i wyborcy czekali, aż te zostaną do komisji dostarczone<sup>54</sup>. Niedogodności było zdecydowanie więcej, zatem należy przygotować się na takie sytuacje w przyszłości i wdrożyć odpowiednie rozwiązania usprawniające proces oddania głosu.

Kolejnym ważnym postulatem jest odpowiedni podział kraju na okręgi wyborcze, a w nich obwodowe komisje wyborcze. We wspomnianych wyborach parlamentarnych wprowadzono kilkaset nowych obwodów głosowania. I słusznie. Jednak nadal ten podział jest daleki od ideału. Chodzi o liczbę osób uprawnionych do głosowania w danym obwodzie. Są takie, które liczą zaledwie kilkaset osób, a są też takie, w których uprawnionych jest kilka tysięcy. Zatem wiele obwodowych komisji wyborczych pracę związaną z ustaleniem wyników głosowania kończyło kilkanaście godzin po zamknięciu lokalu wyborczego. Członkowie takich komisji są bardzo przemęczeni i nietrudno wówczas o pewne nadużycia. Dobrym rozwiązaniem jest wprowadzenie dwóch odrębnych komisji – jednej do przeprowadzenia głosowania i drugiej do ustalenia wyników głosowania. Takie rozwiązanie wprowadzono przy okazji wyborów samorządowych w 2018 r. i powinno ono zostać utrzymane m.in. w czasie wyborów samorządowych, a także wyborów do Sejmu i Senatu.

Idąc dalej, należy przekształcić nieefektywną instytucję mężów zaufania reprezentujących często interesy komitetów wyborczych. Można ich zastąpić np. obserwatorami krajowymi zgłaszanymi przez szerszy krąg podmiotów (przedsiębiorstwa, szkoły, uczelnie wyższe, fundacje, stowarzyszenia itp.), ustanawiając tym samym realny mechanizm społecznej kontroli wyborów.

W sferze prawnej autor optowałby jedynie za tym, aby ustawodawca rozważył wprowadzenie do k.k. przestępstwa fałszowania dokumentów wyborczych i referendalnych czy bardziej przestępstwa ingerowania w proces wyborczy i ustalania wyników głosowania w formie cyberprzestępstwa. Cyberprzestępczość jest bardzo szybko rozwijającą się formą przestępczości, stanowiąc obecnie znacznie większe zagrożenie niż kiedykolwiek. Cały proces przeprowadzenia wyborów opiera się na systemach informatycznych, za pośrednictwem których generuje się m.in. protokół głosowania, czyli najważniejszy dokument z wyborów, dzięki któremu możemy poznać wyniki głosowania w konkretnym

---

<sup>52</sup> *Frekwencja w wyborach do Sejmu w 2023 r.*, <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/frekwencja/pl> (data dostępu: 13.11.2023).

<sup>53</sup> M. Dolak, *Donosili im herbatę. Stali w jednej z najdłuższych kolejek w Polsce*, <https://wiadomosci.wp.pl/jest-7-stopni-oni-nadal-glosuja-mieszkancy-donosza-herbate-6952576689974176a> (data dostępu: 14.11.2023).

<sup>54</sup> *Kraków. Zabrakło kart do głosowania i miejsca w urnach*, [https://www.rmf24.pl/raporty/raport-wybory-parlamentarne-2023/news-krakow-zabraklo-kart-do-glosowania-i-miejsca-w-urnach,nld,7088983#crp\\_state=1](https://www.rmf24.pl/raporty/raport-wybory-parlamentarne-2023/news-krakow-zabraklo-kart-do-glosowania-i-miejsca-w-urnach,nld,7088983#crp_state=1) (data dostępu: 14.11.2023).

obwodzie, a następnie w skali kraju. Należy już dziś objąć ochroną m.in. ten dokument na wypadek cyberataku i zapewnić sprawną ochronę w razie takiej sytuacji.

Temat pracy jest aktualny. Przed Polską kolejne wybory, w czasie których uprawnieni obywatele wybiorą swoich przedstawicieli. Można przypuszczać – a wręcz być pewnym – że w tym okresie będzie można zaobserwować różne czynności niezgodne z przepisami prawa. Zjawiska takie nigdy nie znikną, dlatego należy im się stanowczo przeciwstawiać. Widząc pewne nieprawidłowości w czasie przeprowadzenia wyborów lub referendum, trzeba zareagować, a nie przejść obok, twierdząc „mnie to nie dotyczy”. Nagłaśnianie każdej sprawy, uświadomienie ludzi, że określone zachowania w czasie wyborów są po prostu niedozwolone i zagrożone karą, powinno spowodować, iż liczba przestępstw wyborczych w Polsce spadnie.

## Wykaz literatury

- Bindham Powell Jr. G., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006.
- Gallagher M., Mitchell P., *Introduction to electoral systems*, [w:] M. Gallagher, P. Mitchell (red.), *The politics of electoral systems*, Oxford University Press, New York 2005.
- Górecki D., *Polskie prawo konstytucyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Koredczuk J., *Przestępstwa przeciwko wyborom i głosowaniu w polskim prawie karnym XX wieku*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2016, t. 14, nr 2.
- Kozielewicz W., *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum*, [w:] L. Gardocki (red.), *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, seria: System Prawa Karnego, t. 8, 2018, Legalis.
- Kozielewicz W., *Komentarz do art. 248 kk*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Kozielewicz W., *Komentarz do art. 248 kk*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, 2023, Legalis.
- Kozielewicz W., *Komentarz do art. 248 kk*, [w:] A. Wąsek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2: *Komentarz do artykułów 222–316*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Kulik M., *Komentarz do art. 248 kk*, [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Zakamycze, Kraków 2006.
- Michalak B., *Wnioski i postulaty (nie tylko) de lege ferenda w obliczu kryzysu w wyborach samorządowych 2014 roku*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/A.
- Murawska A., *Z perspektywy czasu – opinie łodzian o kondycji demokracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1.
- Siekłucki D., *Dynamika systemu wyborczego III Rzeczypospolitej na tle historycznym*, Wyd. UJ, Kraków 2015.
- Stefański R.A., *Przestępstwo niszczenia dokumentów (art. 267 KK)*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 7–8.
- Tomaszewski W., Mościcka D.M., Jurkuna A., *Demokracja a wybory – współczesne dylematy i wyzwania*, INP UWM, Olsztyn 2015.

- Wojciechowski J., *Kodeks karny. Komentarz, orzecznictwo*, Librata, Warszawa 2000.
- Zabłocki S., *O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawnokarnej przy przestępstwach przeciwko wyborom i referendum stypizowanych w rozdziale XXXI Kodeksu karnego*, [w:] F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa 2005.
- Żukowski A., *Głosowanie korespondencyjne – przykład dla Polski*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2009, nr 21.
- Żukowski A., *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, INP UWM, Olsztyn 1999.
- Żukowski A., *Wolne i uczciwe wybory a przestępstwa i nieprawidłowości wyborcze – od teorii do praktyki*, [w:] A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik (red.), *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej, Olsztyn, 12 maja 2015 r.*, WPiA UWM, Olsztyn 2015.

## Summary

### Falsification of electoral and referendum documents under the provisions of the Penal Code

**Keywords:** electoral law, falsification of electoral documents, election, referendum, democracy.

Elections and referendums are an integral part of democracy. Conducted following generally applicable legal provisions, they ensure the durability of democracy and its stability. The article raises difficult issues related to the falsification of electoral and referendum documents. The examined problem is discussed based on doctrine and judicial decisions. Referring to case law reflects the validity of the shortcomings indicated in the work and allows for their broader analysis. The aim of the article is to develop *de lege lata* remarks and *de lege ferenda* postulates, in the context of a safely conducted electoral process. The crime of falsifying electoral and referendum documents destabilizes the entire electoral process, therefore it is necessary to enact laws that are consistent with the formula of free and fair elections and to implement mechanisms ensuring them. The analysis leads to the main conclusion that Polish criminal law – as a rule – provides full-fledged protection for the institution of elections and referendums, but it would be necessary to consider the need to introduce the crime of interfering in the electoral process and determining the results of voting in the form of cybercrime. The author points to many changes in the organizational and management sphere concerning free and fair elections.

