

PRZEGLĄD WYBORCZY

Biuletyn informacyjny

4-6/2017



Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

ISSN 1507-983X

Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego

00-902 Warszawa, ul. Wiejska 10

Opracowanie - Alicja Kicińska, Anna Godzwon, Emilia Godlewska oraz zespół w Krajowym Biurze Wyborczym

Redakcja – Beata Tokaj, Szef Biura

Projekt okładki: BPROG Sp. z o.o.

Fotografie:

1. Krzysztof Lorentz – strony: 5, 14-16, 30, 43;
2. Wojciech Olkuśnik – strony: 6, 8 (góra), 9-11, 12 (dół), 69-71;
3. Tomasz Gąsior strona 12 (góra);
4. Wojciech Grzędziński strona 8 (dół);
5. Delegatura KBW w Legnicy – strona 7;
6. BPROG sp. z o.o. – grafika na str. 63.

Skład komputerowy – Emilia Godlewska

Oddano do druku – wrzesień 2017 r.

Przy wykorzystaniu informacji zawartych w „Przeglądzie wyborczym” prosimy o każdorazowe wskazanie źródła informacji.

Oficjalna strona Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego w Internecie www.pkw.gov.pl

SPIS TREŚCI

Str.

| | |
|---|----|
| ❖ Posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej | 5 |
| ❖ Finał Ogólnopolskiego Konkursu Wiedzy o Prawie Wyborczym „Wybieram wybory” | 5 |
| ❖ Konsultacje kształtu kart do głosowania w wyborach samorządowych w 2018 roku | 7 |
| ❖ Sprawozdania finansowe partii politycznych za 2016 rok | 13 |
| ❖ Narada w Krynicy 5-8 czerwca 2016 r. | 14 |
| - Prof. Arkadiusz Żukowski „Instytucja demokratycznych wyborów a światowe trendy zmian w prawie wyborczym – kontekst czynnego prawa wyborczego” | 16 |
| - Prof. Barbara Nita-Światłowska „Karnoprawna ochrona tajności głosowania” | 30 |
| - Prof. Jacek Sobczak „Język nienawiści w kampaniach wyborczych ” | 43 |
| ❖ Platforma edukacyjna www.wybieramwybory.pl | 63 |
| ❖ Działalność komisarzy wyborczych i delegatur Krajowego Biura Wyborczego | 65 |
| ❖ Wybory samorządowe w trakcie kadencji | 68 |
| ❖ Kalendarium wydarzeń współdziałania i wymiany doświadczeń | 68 |

❖ POSIEDZENIA PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

Państwowa Komisja Wyborcza odbyła posiedzenia w dniach 3 i 25 kwietnia, 22 maja oraz 12 czerwca 2017 r.



- ❖ 25 kwietnia br. w siedzibie Państwowej Komisji Wyborczej w Warszawie odbył się finał Ogólnopolskiego Konkursu Wiedzy o Prawie Wyborczym „Wybieram wybory”, zorganizowanego przez Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze, a adresowanego do uczniów szkół ponadgimnazjalnych.

Pierwsze miejsce w Konkursie zajął Karol Piwoński z VIII Liceum Ogólnokształcącego im. Władysława IV w Warszawie, drugie – Jakub Żebrowski z Salezjańskiego Liceum Ogólnokształcącego im. Księdza Bosko z Łodzi, a trzecie – Karolina Grygorczyk z Liceum Ogólnokształcącego w Dąbrowie Białostockiej z Zespołu Szkół im. gen. Nikodema Sulika.

Według Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej sędziego Wojciecha Hermelińskiego poziom konkursu był tak wysoki, że Komisja miała problem z wyłonieniem laureatów. "Powinno być 21 pierwszych miejsc" - przyznał Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej dodając, że Komisja jest pełna uznania dla wiedzy i świadomości uczestników finału o prawie wyborczym. Przewodniczący PKW zauważył, że karta wyborcza to kawałek papieru, który ma w sobie ogromną moc. Dodał, że frekwencja wyborcza w Polsce nie jest zadowalająca, ale wyraził nadzieję, że młodzi uczestnicy konkursu będą mogli wpływać na świadomość wyborczą. "Liczymy na to, że państwo, jako przyszli wyborcy, młodzi, aktywni obywatele, członkowie społeczeństwa obywatelskiego, które jest jednym z filarów demokracji,

powoli zaczniecie tę rzeczywistość zmieniać przy pomocy karty wyborczej" – powiedział do finalistów konkursu.



Laureaci konkursu otrzymali nagrody pieniężne: za I miejsce - 1200 złotych, za II – 700 złotych, a za III - 500 złotych. Opiekunowie najlepszych uczniów otrzymali nagrody w wysokości 500 złotych. Wszyscy uczestnicy dostali pamiątkowe dyplomy i upominki.

Ogólnopolski Konkurs Wiedzy o Prawie Wyborczym „Wybieram wybory” został zorganizowany przez Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze by upowszechniać wiedzę o prawie wyborczym i propagować ideę udziału w wyborach oraz świadome uczestnictwo w procesie wyborczym. 21 finalistów zostało wyłonionych spośród ponad 4,5 tysiąca uczniów szkół ponadgimnazjalnych, którzy przystąpili do konkursu. W pierwszym etapie konkursu uczniowie zmierzyli się z testem z wiedzy o prawie wyborczym, w drugim – pisali esej na jeden z trzech tematów, dotyczących historii i współczesnych wyzwań prawa wyborczego. Podczas finału uczestnicy odpowiadali na trzy losowo wybrane pytania ze znajomości Kodeksu wyborczego o różnym stopniu trudności. Członkowie Państwowej Komisji Wyborczej wraz z Szefem Krajowego Biura Wyborczego Beatą Tokaj oceniali poprawność merytoryczną, staranność wypowiedzi i użytej argumentacji oraz umiejętności retoryczne uczestników.

Następna edycja Ogólnopolskiego Konkursu Wiedzy o Prawie Wyborczym „Wybieram wybory” rozpocznie się w bieżącym roku, a jego finał odbędzie się 15 marca 2018 r.

❖ Konsultacje społeczne kształtu kart do głosowania w wyborach samorządowych w 2018 roku



Państwowa Komisja Wyborcza konsultuje z wyborcami kształt kart w przyszłorocznych wyborach samorządowych tak, by nowa karta była jak najbardziej przyjazna dla obywateli i by ograniczyć do minimum liczbę głosów nieważnych. PKW zgodnie z Kodeksem wyborczym może wybrać pomiędzy jednostronnie zadrukowaną kartą, która w dużych okręgach wyborczych może przybrać nawet rozmiar A0, a kartą w postaci książeczki, która w odróżnieniu od wyborów samorządowych w 2014 roku będzie miała na pierwszej stronie instrukcję do głosowania, dalej spis treści, a dopiero potem listy komitetów wyborczych.

Krajowe Biuro Wyborcze oraz Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w ramach konsultacji społecznych kształtu kart do głosowania zorganizowały w całej Polsce ponad 470 spotkań, w których udział wzięło około 12,5 tysiąca osób.

Ponad 160 osób przesłało swoje opinie poprzez formularz na stronie www.pkw.gov.pl, niemal 90 osób zamieściło posty na profilu PKW i KBW w serwisie Facebook., a 23 czerwca odbyło się pierwsze w historii KBW webinarium – transmitowane w Internecie seminarium, poświęcone kształtowi kart do głosowania z udziałem Przewodniczącego PKW. Webinarium obserwowano na żywo ponad 100 osób, które mogły też aktywnie uczestniczyć w transmisji, zadając pytania.

Na temat konsultacji powstało kilkanaście materiałów w ogólnopolskich stacjach radiowych i telewizyjnych (m.in. Polska Agencja Prasowa, Polskie Radio24, TVN24, Radio Zet) oraz w dziennikach (Rzeczpospolita, Dziennik Gazeta Prawna) i Internecie (Onet.pl). Niemal 200 publikacji ukazało się w mediach regionalnych oraz na lokalnych portalach informacyjnych.

W maju i czerwcu br. szereg spotkań konsultacyjnych z wyborcami województwa mazowieckiego odbyli członkowie Państwowej Komisji Wyborczej oraz pracownicy Krajowego Biura Wyborczego. Poniżej przedstawiamy część z tych spotkań, wraz z krótkim podsumowaniem ich przebiegu oraz ilustrującymi je fotografiami.

W spotkaniu konsultacyjnym wzięli udział **mieszkańcy Grodziska Mazowieckiego** skupieni w Uniwersytecie Trzeciego Wieku oraz **uczniowie z Konsultacyjnej Grupy Młodzieżowej**. Seniorzy i młodzież po zapoznaniu się z oboma projektami kart wyrazili pogląd, że karta-broszura jest poręczniejsza i łatwiejsza w użyciu. Jednocześnie w dyskusji padły uwagi do treści proponowanej instrukcji do głosowania.



Bardziej szczegółową instrukcję na kartach do głosowania i wyraźniejszą instrukcję graficzną postulowali **słuchacze Uniwersytetu Trzeciego Wieku z Legionowa**, którzy wzięli udział w konsultacjach. Zdecydowana większość uczestników spotkania opowiedziała się za kartą w postaci broszury.



Wielkoformatowa karta do głosowania jest – mimo wad – lepsza w wyborach samorządowych niż karta-broszura. Taki pogląd przeważał podczas spotkania przedstawicieli Krajowego Biura Wyborczego z **zarządem Mazowieckiej Wspólnoty Samorządowej**.



Karta w formie broszury z dokładną instrukcją, jak oddać ważny głos – takiego zdania byli **słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego**, którzy wzięli udział w konsultacjach kształtu kart do głosowania w przyszłorocznych wyborach samorządowych. Uczestnicy spotkania zaproponowali konkretne zapisy instrukcji głosowania i projekty uzupełniających ją grafik.



Członkowie Polskiego Związku Niewidomych preferują kartę do głosowania w formie broszury formatu A4. Osoby niewidome i niedowidzące opowiedziały się jednocześnie za wprowadzeniem głosowania elektronicznego, które ich zdaniem rozwiązałoby większość problemów osób z dysfunkcją wzroku, na jakie napotykają one podczas wyborów.



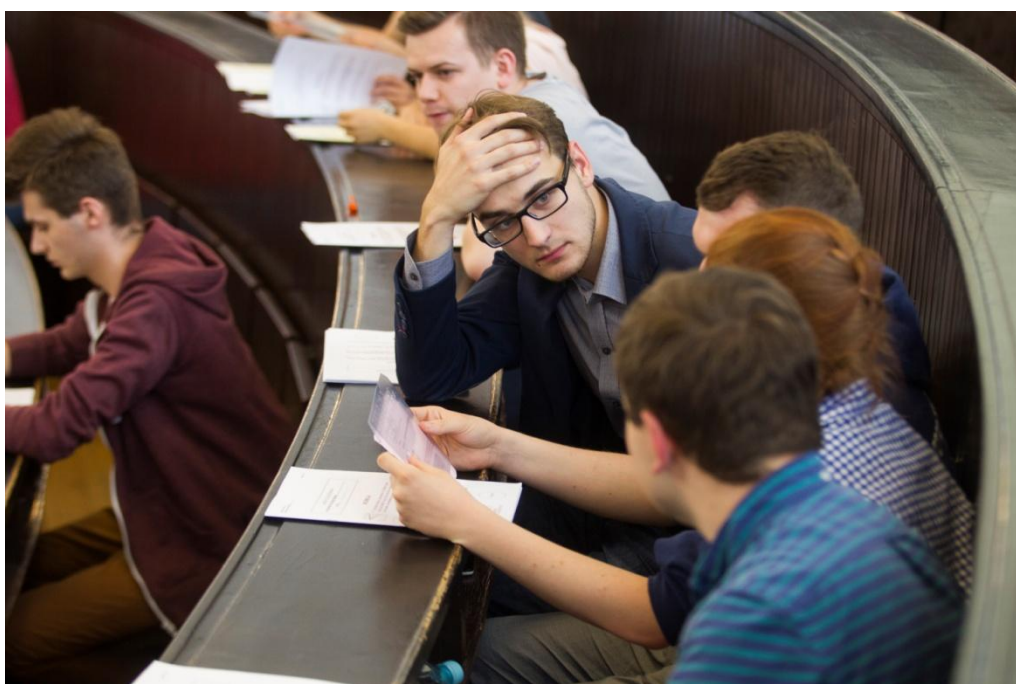
Słuchacze Uniwersytetu Trzeciego Wieku z warszawskiego Wawra opowiedzieli się za kartą do głosowania w postaci książeczki. Podczas spotkania zgodnie uznali, że wielkoformatowa karta „płachta” jest niewygodna zarówno dla wyborcy, jak i dla obwodowych komisji wyborczych liczących głosy.



Uczniowie z warszawskiego liceum im. Hugona Kołłątaja, którzy uczestniczyli wcześniej w konsultacjach kształtu kart do głosowania, wzięli udział w symulacji wyborów samorządowych. Młodzież "głosowała" przy użyciu proponowanej przez Państwową Komisję Wyborczą zbroszurowanych kart w formacie A4 oraz kart pojedynczych. Wszyscy uczniowie "oddali" ważne głosy.



Instrukcja głosowania na karcie w wyborach samorządowych musi być bardziej czytelna – uznali **studenci Szkoły Głównej Handlowej**, którzy wzięli udział w spotkaniu z przewodniczącym PKW Wojciechem Hermelińskim. Podczas konsultacji studenci zwracali uwagę, że instrukcja w formule, przygotowanej przez PKW może być niezrozumiała i dawać pole do nadinterpretacji.



„Książeczka” a nie „płachta” – takie jednogłośnie stanowisko wyrazili podczas konsultacji licealiści z I Liceum Ogólnokształcącego im Adama Mickiewicza w Węgrowie. Młodzież opowiedziała się także za jak najszybszym wprowadzeniem w Polsce głosowania przez Internet.



Rozmiar karty wyborczej i treść informacji wyjaśniającej zasady oddania ważnego głosu zdominowały dyskusję w ramach konsultacji kształtu kart w przyszłorocznych wyborach samorządowych, zorganizowanych przez Krajowe Biuro Wyborcze i społeczność infromatyczną "Koduj dla Polski". Podczas **spotkania pod hasłem Hacknight Warszawa** uczestnicy spierali się o format karty oraz o sposób zapisania informacji o głosowaniu tak, by była ona jak najbardziej zrozumiała dla wyborcy.



W środę, 21 czerwca br. w godzinach 9.00-15.00 Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w całej Polsce otworzyły swoje drzwi dla wyborców. Każdy mógł wziąć udział w konsultacjach kształtu kart do głosowania w przyszłorocznych wyborach samorządowych, zapoznać się z najważniejszymi zasadami przeprowadzania tych wyborów oraz poznać swoje prawa, wynikające z Kodeksu wyborczego.

W 49 Delegaturach Krajowego Biura Wyborczego urzędnicy KBW prezentowali proponowaną przez Państwową Komisję Wyborczą kartę w formie broszury formatu A4 oraz alternatywną kartę wielkoformatową w formacie A0. Każdy wyborca mógł podzielić się swoją opinią co do samej karty, jak i propozycji treści informacji o sposobie głosowania. Ponadto wyborcy mogli dowiedzieć się wszystkiego o prawie do głosowania, udogodnieniach dla osób niepełnosprawnych oraz zapoznać się z zasadami głosowania w wyborach samorządowych.

- ❖ **PKW opublikowała na swojej stronie internetowej sprawozdania finansowe partii politycznych za 2016 rok. PKW ogłosiła także informacje finansowe partii politycznych o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z niej wydatkach w roku ubiegłym. Zgodnie z ustawą o partiach politycznych PKW ma czas do 30 września br. na zajęcie stanowiska w sprawie przedłożonych dokumentów.**

**KOMUNIKAT
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 22 maja 2017 r.

**w sprawie sprawozdań o źródłach pozyskania środków finansowych
przez partie polityczne w 2016 r.**

Na podstawie art. 38 ust. 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 876) Państwowa Komisja Wyborcza ogłasza przedłożone jej przez partie polityczne sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych w 2016 r.

Obowiązek złożenia sprawozdań ciążył na 86 partiach politycznych wpisanych do ewidencji partii politycznych (EwP), prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Warszawie, według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.

W ustawowym terminie sprawozdania złożyły 72 partie polityczne. 36 partii politycznych załączyło do sprawozdania opinię i raport biegłego rewidenta z badania sprawozdania w zakresie wpływów na Fundusz Wyborczy.

Przedłożone sprawozdania partii politycznych stanowią załączniki nr 1–72 do komunikatu, według załączonego wykazu, w kolejności numerów ewidencyjnych partii.

Nie złożyły sprawozdań partie polityczne: Polski Ruch Uwłaszczeniowy (EwP 33), Partia Zielonych Rzeczypospolitej Polskiej (EwP 162), Polska Partia Pracy – Sierpień 80 (EwP 211), Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych i Specjalnej Troski (EwP 231), Konfederacja Polski Niepodległej (EwP 261), Partia Regionów (EwP 286), Partia Libertariańska (EwP 334), Dzielnicy

Tata (EwP 339), Razem Dla Niepełnosprawnych (EwP 349), Legion Patriotów (EwP 352), Moja Polska (EwP 356), Obywatelska Rzeczpospolita Polska (EwP 357), Stonoga Partia Polska (EwP 360) i Frankowicze Przeciw Bezprawiu (EwP 364).

**KOMUNIKAT
PAŃSTWOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ**

z dnia 22 maja 2017 r.

**w sprawie informacji finansowych partii politycznych o otrzymanej subwencji
oraz o poniesionych z subwencji wydatkach w 2016 r.**

Na podstawie art. 34 ust. 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 876) Państwowa Komisja Wyborcza ogłasza przedłożone jej informacje finansowe partii politycznych o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach w 2016 r. Obowiązek złożenia informacji finansowych, wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta, ciążył na 10 partiach politycznych, które w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 25 października 2015 r., spełniły wymogi określone w art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o partiach politycznych. Wszystkie zobowiązane do tego partie złożyły informacje finansowe z załączoną opinią i raportem biegłego rewidenta.

Przedłożone informacje finansowe stanowią załączniki nr 1–10 do komunikatu, według załączonego wykazu, w kolejności numerów ewidencyjnych partii politycznych (EwP).

❖ **Narada Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego przed wyborami samorządowymi**



Przygotowania do przyszłorocznych wyborów samorządowych były głównym tematem narady Państwowej Komisji Wyborczej z Komisarzami Wyborczymi, Dyrektorami Zespołów i Delegatur Krajowego Biura Wyborczego, która odbyła się w Krynicy w dniach 5-8 czerwca br.



Dyskusja dotyczyła między innymi przygotowania systemu informatycznego do wyborów samorządowych, prowadzenia i aktualizacji rejestru wyborców oraz konsultacji kształtu kart do głosowania, prowadzonych przez Krajowe Biuro Wyborcze i Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w całej Polsce.



Uczestnicy narady wysłuchali także referatów naukowych, poświęconych różnym aspektom prawa wyborczego. Referaty przedstawili: prof. Arkadiusz Żukowski z Uniwersytetu

Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, prof. Barbara Nita-Światłowska z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie i prof. Jacek Sobczak z SWPS Uniwersytetu Humanistyczno-Społecznego w Warszawie.



Prof. Arkadiusz Żukowski

**Instytucja demokratycznych wyborów
a światowe trendy zmian w prawie wyborczym
- kontekst czynnego prawa wyborczego**

Współcześnie, od co najmniej trzech dekad, mamy do czynienia z kryzysem demokracji liberalnej (przedstawicielskiej). Powstały nie tylko liczne diagnozy tego kryzysu, ale pojawiły się też teoretyczne modele systemów politycznych (ustrojowe) zakładające większą partycypację obywateli w procesach politycznych i ich większy wpływ na ostateczny kształt procesu decyzyjnego, m.in. poprzez organizację zinstytucjonalizowanych debat, uzupełniających proces nieformalnego kształtowania się opinii. W ten sposób obywatele mają możliwość świadomie wyrobić sobie zdanie na temat dyskutowanych zagadnień oraz uzasadnić swoje poglądy, natomiast władza państwowa otrzymuje dużo pełniejsze informacje na temat oczekiwań wyborców¹. Najczęściej przywoływane są modele demokracji deliberatywnej Jürgena Habermasa i Johna Rawlsa, które mają charakter normatywny i przejście od nich do konkretnych deliberacji wiązać się musi z pewnymi „ustępstwami” w zakresie osobistego uczestnictwa obywatela w procesie decyzyjnym². Modele te mają być też odpowiedzią na niedostatki koncepcji demokracji partycypacyjnej, która uznaje uczestnictwo za podstawę istnienia demokracji, gdyż umożliwia komunikację między obywatelami a władzą i kontrolowanie tej ostatniej. Brak aktywności politycznej tłumaczy się poczuciem wyobcowania, niezadowolenia z aktualnej sytuacji politycznej.

Innym dylematem współczesnej demokracji liberalnej (przedstawicielskiej) jest realizacja idei reprezentacji, reprezentacji politycznej, kluczowej dla jej funkcjonowania. [Monica Brito Vieira](#) i [David Runciman](#) w przypadku reprezentacji podkreślają kwestie „obecności” czyli

¹ *Demokracja deliberatywna*, http://encyklopedia.interia.pl/nauki-spoeczne-humanistyka/news-demokracja-deliberatywna,nld,2132649#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=chrome.

² J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 1-2, Warszawa 1999-2002; Idem, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005; J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, Warszawa 1998. W literaturze polskiej na temat tych modeli zob.: T. Buksiński, *Dylematy demokracji deliberatywnej Johna Rawlsa i Jürgena Habermasa*, w: *Rozum jest wolny, wolność – rozumna*, red. R. Marszałek, E. Nowak-Juchacz, Warszawa 2002, s. 350–352.

bycia reprezentowanym oraz „nieobecności” czyli potrzeby reprezentacji. Według nich modelowo idea reprezentacji to wypełnianie woli reprezentowanych lub działanie w ich interesie³. Realizacja idei reprezentacji ściśle powiązana jest z konstruowaniem optymalnych systemów wyborczych⁴.

Institucja demokratycznych wyborów – najczęściej ukazywana jest poprzez pryzmat wolnych i uczciwych wyborów (*free and fair election*). Według Davida Beethama i Kevina Boyle’a kryterium „wolnych i uczciwych wyborów” obejmuje, po pierwsze – system wyborczy, tj. 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 itd. Po drugie, chodzi o proces wyborczy, tj. 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 wyborów⁵.

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, tzn. chronią prawa każdego wyborcy i rywalizujących w wyborach partii oraz liczenie głosów jest dokładne (*accurate*)⁶. 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.
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).

³ D. Runciman, *The Paradox of Political Representation*, „Journal of Political Philosophy” 2007, Vol. 15, s. 93–114; M.B. Vieira, D. Runciman, *Representation*, Cambridge 2008, *passim*.

⁴ L. Guinier, *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*, New York 1994; *Democracy, Accountability, and Representation*, ed. A. Przeworski, S.C. Stokes, B. Manin, Cambridge 1999; A. Rehfeld, *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy and Institutional Design*, Cambridge 2005.

⁵ D. Beetham, K. Boyle, *Demokracja. Pytania i odpowiedzi*, Toruń 1994, s. 31-32.

⁶ R. Rose, *Evaluating Election Turnout*, w: *Voter Turnout from 1945 to 1997. A Global Report on Political Participation*, Sec. Edition (Revised and updated), IDEA, Stockholm 1997, s. 35.

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*)⁷.

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

Dla Ignacio Ramoneta wolne wybory stanowią pierwsze z pięciu kryteriów jakie demokracja wymaga do spełnienia. Poza tym są nimi: istnienie wolnej i zorganizowanej opozycji politycznej, rzeczywiste prawo do politycznego pluralizmu oraz niezależna władza sądownicza i wolne media⁸.

Termin wolne wybory odnosi się do umiejętności (zdolności prawne) 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 politycznych⁹.

Minimalne wymagania wolnych wyborów (*free election*) dotyczą wolności zrzeszania się i możliwości tworzenia partii ogniskujących swoją działalność w różnych sferach polityki (o różnej proveniencji politycznej). Przy czym wolność ta w pewnych okolicznościach może być ograniczana w związku z odmową partii respektowania podstawowych zasad demokracji liberalnej lub dążących do jej zniszczenia¹⁰.

Wolność zrzeszania się staje się bezsensowna bez wolności słowa. Wolność nie jest nieograniczona i należy dążyć do znalezienia równowagi między wolnością a odpowiedzialnością. Następstwem wolności słowa jest możliwość (umiejętność) przekazywania swoich idei czy programów co oznacza prawo do organizowania marszów, festynów i spotkań przedwyborczych.

Poza tym wolne wybory odnoszą się do zdolności prawnej (możliwości) wyborców do korzystania z prawa do przemyślanego (rozważnego) 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 organizowane prawybory lub możliwość selekcji kandydatów w obrębie list partyjnych.

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

⁷ G. S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Geneva 1994.

⁸ I. Ramonet, *Demokracje szyte na miarę*, „Le Monde diplomatique” 2.04.2006, nr 2, <http://www.monde-diplomatique.pl/>.

⁹ N. Steyler, J. Murphy, P. de Vos, M. Rwelamira, *Free and Fair Elections*, Cape Town 1994, s. XXI.

¹⁰ Ibidem.

W czasie kampanii wyborczej wyborca nie może być poddany poza prawnej 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 startująca w wyborach miała te same możliwości zdobycia poparcia elektoratu¹¹. Państwo jako najpotężniejsza instytucja w społeczeństwie odgrywa pierwszorzędą rolę w tym względzie.

Termin „demokratyczne wybory” (*democratic election*) stosował m.in. William V. Moore¹². Z kolei, Martin Harrop i William L. Miller posługiwali się terminem „demokratyczne wybory” (*democratic election*) oraz „wolne i demokratyczne wybory” (*free and democratic election*)¹³. Giovanni Sartori preferował używanie terminu „demokracja wyborcza” (*electoral democracy*)¹⁴. Natomiast Robert Dahl pisze o wolnych, uczciwych i kadencyjnych wyborach (*free, fair, and frequent elections*)¹⁵.

Współcześnie zmiany w prawie wyborczym nie są jednoznaczne¹⁶. Tym niemniej jednym z ważniejszych trendów jest wprowadzanie „rzeczywistej” powszechności prawa wyborczego, postulatycznie od urodzenia do śmierci obywatela (do określonego wieku głosy młodych wyborców są w gestii rodziców). Jako argumenty „za” wymienia się m.in., potencjalne zwiększenie międzypokoleniowego politycznego solidaryzmu, podwyższenie poziomu jakości socjalizacji politycznej w rodzinie oraz partycypacji wyborczej obywateli w wieku średnim mających dzieci¹⁷.

Na razie, w praktyce, ogólnościową tendencją jest obniżanie cenzusu wieku, czynnego i biernego prawa wyborczego, a zwłaszcza tego pierwszego. W kontekście wyborów prezydenckich, parlamentarnych czy lokalnych w coraz większej liczbie państw demokratycznych mają miejsce dyskusje polityczne i naukowe dotyczące obniżenia wieku głosujących z 18 na 16 lat¹⁸ lub też takie rozwiązania się wprowadza (także w państwach niedemokratycznych): w Argentynie, Brazylii, Ekwadorze, na Kubie, Nikaragui – 16 lat, Indonezji, KRL-D, Seszelach, Sudanie, Sudanie Południowym i Timorze Wschodnim – 17 lat. Natomiast w Bośni i Hercegowinie, Serbii i Czarnogórze obywatele w wieku 16-18 lat mogą głosować jeżeli mają zatrudnienie. Na Węgrzech i Filipinach dotyczy to osób w tym przedziale wiekowym, którzy są w związku małżeńskim (wówczas też nabywają inne prawa obywatelskie).

¹¹ Ibidem.

¹² *International Encyclopedia of Government and Politics*, ed. F. N. Manill, Vol. 2, London – Chicago 1996, s. 1460.

¹³ M. Harrop, W.L. Miller, *Elections and Voters. A Comparative Introduction*, London 1987, s. 5-7.

¹⁴ G. Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham 1987, s. 102-110.

¹⁵ R. Dahl, *On Democracy*, New Haven 1998, s. 95 i nast.

¹⁶ W artykule zostanie omówionych jedynie kilka światowych tendencji zmian w prawie wyborczym oraz wyzwań i zagrożeń dotyczących instytucji demokratycznych wyborów w kontekście wieku głosujących.

¹⁷ Na ten temat oraz na temat innych propozycji w literaturze polskiej zob.: R. Markowski, *Demokracja i demokratyczne innowacje. Z teorią w praktykę*, Warszawa 2014, s. 139 i inne.

¹⁸ Zob. szerzej: M.P. Wattenberg, *Is Voting For Young People?*, New York 2008.

W państwach, gdzie obowiązują różne formy przymusu wyborczego, z reguły głosowanie dla wyborców w wieku 16-18 lat jest opcjonalne, np. w Argentynie, Brazylii, czy Ekwadorze.

W demokracjach dominuje trend, aby obniżanie cenzusu wieku rozpocząć stopniowo od wyborów lokalnych. Przykładem mogą być Niemcy. Władze Dolnej Saksonii w 1995 roku obniżyły wymóg wieku głosowania w wyborach lokalnych do 16 lat. Następnie takie przepisy wprowadzono w następujących krajach związkowych: Badenia-Wirtembergia, Berlin, Brandenburgia, Brema, Hamburg, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Dolna Saksonia, Nadrenia Północna-Westfalia, Saksonia-Anhalt, Szlezwik-Holsztyn¹⁹. Obecnie w Niemczech w wyborach lokalnych (*Kommunalwahlen*) czynne prawo wyborcze w wieku 16 lat obowiązuje w 14 krajach związkowych.

Obecnie w Europie jedynym państwem, w którym wyborcy w wieku 16 lat mogą głosować w wyborach na każdym poziomie (prezydenckie, parlamentarne, lokalne i do Parlamentu Europejskiego) jest Austria. Warto przypomnieć, że w tym państwie dopiero w 1992 roku obniżono cenzus czynnego prawa wyborczego z 19 na 18 lat. W Austrii, podobnie jak w Niemczech, obniżanie wieku dla głosujących odbywało się stopniowo i na początku tylko dotyczyło to wyborów lokalnych w trzech krajach związkowych (Burgenland, Karyntia i Styria), a w 2003 roku dołączył Wiedeń, a potem Salzburg. Fundamentalne zmiany, m.in. dotyczące obniżenia wieku dla głosujących do 16 lat przyniosła ustawa wyborcza z 1 lipca 2007 roku²⁰ (po raz pierwszy zastosowana w przedterminowych wyborach parlamentarnych 28 września 2008 roku)²¹. Tym sposobem Austria jest jak dotychczas jedyną na świecie ugruntowaną demokracją, która daje czynne prawo wyborcze dla 16-latków.

W wyborach lokalnych cenzus czynnego prawa wyborczego od 16 roku życia obowiązuje w Estonii od 2015 roku²², zaś w Izraelu można w wyborach lokalnych głosować w wieku 17 lat²³. Z kolei w Szwajcarii, cenzus 16 lat dotyczy jedynie kantonu Glarus od 2007 roku przy wyborach kantonalnych i lokalnych²⁴. Również Norwegia wprowadziła obniżenie wieku dla głosujących do 16 lat w wyborach lokalnych w 2011 roku, ale dotyczyło to tylko 20 pilotażowych gmin z ogólnej liczby 426 gmin oraz prowincji Svalbard w Arktyce²⁵. Jednakże Norwegia wycofuje się z tego rozwiązania i w wyborach lokalnych w 2018 roku obowiązywać

¹⁹ *Wahlrecht*, <http://de.wikipedia.org/wiki/Wahlrecht>.

²⁰ *Wahlrechtsreform*, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2007/07_08/files/Wahlrecht.pdf.

²¹ Obniżenie wieku dla głosujących spowodowało, że z prawa tego mogło skorzystać od 140 do 200 tys. nowych młodych wyborców w przedziale wiekowym 16-18 lat, zob.: B. Steininger, *Die Wahlrechtsreform 2007*, http://www.politischebildung.com/pdfs/27_wahlrecht2007.pdf.

²² *Voting age lowered to 16 in local elections*, <http://news.err.ee/115792/voting-age-lowered-to-16-in-local-elections>.

²³ *How to vote in Tuesday's elections, and why*, <https://www.timesofisrael.com/how-to-vote-in-tuesdays-elections-and-why/>.

²⁴ *Glarus decides to grant vote from 16*, <https://www.swissinfo.ch/eng/glarus-decides-to-grant-vote-from-16/245124>.

²⁵ J. Bergh, *Does voting rights affect the political maturity of 16- and 17-year-olds? Findings from the Norwegian 2011 voting-age trial*, „Electoral Studies” 2013, Vol. 32, No. 1, s. 90–100; *Norway is Trying Again Voting for 16-year Olds*, <https://www.tnp.no/norway/politics/5007-norway-is-trying-again-voting-for-16-year-olds>;

ma 18 lat jako cenzus wieku dla głosujących²⁶. Innym przykładem jest Malta, gdzie parlament w listopadzie 2013 roku uchwalił ustawę o obniżeniu czynnego prawa wyborczego z 18 do 16 lat w wyborach lokalnych od 2015 roku²⁷.

W Wielkiej Brytanii od kilkunastu lat promowana jest kampania „Głosuj w wieku 16 lat” (*The Votes at 16 campaign*)²⁸. Początkowo na forum parlamentu inicjatywy ustawodawcze w tym zakresie były całkowicie odrzucane (propozycje Liberalnych Demokratów z końca lat 80. oraz głosowania nad projektami ustaw w 1999 i 2005 roku). Później postulaty obniżenie wieku głosujących do 16 lat popierały w zasadzie najważniejsze siły polityczne, m.in. premier Gordon Brown z Partii Pracy (2007-2010), oprócz Partii Konserwatywnej chociaż premier David Cameron (2010-2016) z tej partii zaakceptował propozycje w tym względzie dotyczące Szkocji²⁹. W 2004 roku przedstawiono raport Komisji Wyborczej w tej sprawie³⁰, a trzy lata później opublikowano Zieloną Księgę (*Green Paper*), w której zaproponowano powołanie Komisji Obywatelstwa Młodych (*Youth Citizenship Commission*). Miała ona zająć się kwestią obniżenia wieku dla głosujących do 16 lat. Ostatecznie wiek 16 lat dla głosujących został wprowadzony w wyborach lokalnych w Szkocji oraz do tamtejszego parlamentu, a także na niektórych wyspach, np. Wyspa Man (2006), Guernsey i Jersey (2007).

Również w innych państwach podejmowano różne próby polityczne i legislacyjne dotyczące obniżenia wieku głosujących do 16 lat, np. w Australii, Kanadzie i Nowej Zelandii, ale nie zakończyły się one sukcesem³¹. Najczęściej propozycje takie nie uzyskują większości parlamentarnej. Rzadko jednak były one przedmiotem ogólnokrajowego referendum. Dla przykładu, w Luksemburgu w referendum w 2015 roku dotyczącym m.in. obniżenia wieku dla głosujących do 16 lat aż 81% wyborców było „przeciw”³². Podobna sytuacja zdarzyła się w Wenezueli, gdzie w 2007 roku wśród 69 proponowanych poprawek do konstytucji znalazła się propozycja obniżenia wieku dla głosujących z 18 do 16 lat 51% wyborców było „przeciw”³³.

²⁶ *The trial order with voting rights for 16-years-old and 17-years-old people will not be continued*, <http://norwaytoday.info/news/16-years-old-and-17-years-old-no-vote/>.

²⁷ *Motion in parliament to lower local council elections voting age to 16*, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20131120/local/motion-in-parliament-to-lower-local-councils-voting-age-to-16.495566>.

²⁸ *16 for 16: 16 Reasons for Votes at 16*, <http://www.electoral-reform.org.uk/downloads/16for16.pdf>; <http://www.votesat16.org/about/>.

²⁹ D. Cameron zgodził się, aby w wyborach do Parlamentu Szkocji w 2016 roku mogli głosować wyborcy w wieku 16 lat, zob.: *David Cameron accepts Scottish Parliament votes at 16*, <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-30475323>.

³⁰ *The age of electoral majority. Report and recommendation*, Electoral Commission, London 2004.

³¹ W przypadku Australii zob.: I. McAllister, *The politics of lowering the voting age in Australia. Evaluating the evidence*, „Australian Journal of Political Science” 2014, Vol. 49, No. 1, s. 68–83. W Nowej Zelandii propozycja obniżenia wieku głosujących do 16 lat trafiła do Nowozelandzkiej Komisji Królewskiej (*New Zealand Royal Commission*) w 1986 roku.

³² *Luxembourg: Three Referendum Questions Voted Down*, <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/luxembourg-three-referendum-questions-voted-down/>.

³³ *Venezuelan constitutional referendum, 2007*, https://en.wikipedia.org/wiki/Venezuelan_constitutional_referendum,_2007.

Inaczej sytuacja kształtowała się w Stanach Zjednoczonych, gdzie nie tylko podjęto dyskurs naukowy³⁴ i edukacyjno-polityczny³⁵, ale w części stanów wprowadzono przepisy umożliwiające udział w głosowaniu w prawyborach (*primaries* i *caucuses*) 17-latków jeżeli w dniu poprzedzającym wybory ukończą 18 rok życia (dotyczyło to 21 stanów)³⁶. Nie powiodła się jednak próba przyznania prawa głosu młodszym obywatelom. W marcu 2004 roku demokratyczny senator z Kalifornii John B. Vasconcellos Jr przedstawił projekt ustawy (Senat Bill 1606), zwany jako [Training Wheels for Citizenship](#), przyznający 14-latkom i starszym prawo głosowania: głosy 14- i 15-latków liczyłyby się jako ¼ głosu, a 16- i 17-latków jako ½ głosu³⁷.

Warto wspomnieć, że przez pewien okres Iran należał do państw, w którym był najniższy na świecie cenzus czynnego prawa wyborczego – 15 lat, ale został on podwyższony do 18 lat w 2007 roku³⁸. Propozycję obniżenia czynnego prawa wyborczego z 18 do 14 lat zgłosił w 1993 roku Nelson Mandela, późniejszy prezydent RPA, który argumentował przed pierwszymi demokratycznymi (wielorasowymi) wyborami parlamentarnymi przewidzianymi na kwiecień 1994 roku, że stanowiłoby to dowód uznania dla młodego pokolenia czarnych Południowoafrykanów w ich walce przeciwko apartheidowi w tym państwie³⁹.

W praktyce wyborczej zdarzają się przypadki kiedy wiek głosujących jest obniżany tylko na jedne wybory czy referendum (np. w Słowenii czy Estonii). Z reguły dotyczy to tzw. wyborów krytycznych czy też zwanych krytycznymi wyborami ustrojowymi (transformacja mająca na celu przejście z systemów niedemokratycznych w demokratyczne)⁴⁰ lub też referendów, przede wszystkim niepodległościowych. Decydenci takich wyborów są przekonani, że udział w nich najmłodszego elektoratu zapewni im zwycięstwo wyborcze. Obojętnie jakimi przesłankami się kierują ci decydenci trudno takie wybory uznać za w pełni demokratyczne, ale po części jednak za manipulację wyborczą.

Należy też wspomnieć, że na początku XXI wieku kilka państw obniżyło wiek głosujących do 18 lat (Jordania z 21 lat – 2001; Pakistan z 21 lat – 2002; Maroko z 20 lat - 2002; Uzbekistan z 25 lat – 2012; Arabia Saudyjska z 21 lat – 2015; Japonia z 20 lat – 2016). Tym niemniej jeszcze w kilku państwach świata cenzus czynnego prawa wyborczego wynosi

³⁴ D. Hart, R. Artkins, *American sixteen- and seventeen-year-olds are ready to vote*, „The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences” 2011, Vol. 633, s. 201-222.

³⁵ Np. kampania „vote16usa”, <http://vote16usa.org/>.

³⁶ *HB 157 – Persons Under 17 Voting in Primaries Introduced by Representative Jeff Steinborn. Carried in the Senate by Michael Padilla*, https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/fairvote/pages/3008/attachments/original/1449691140/FINAL_HB_157_Background_Info_for_legislators-1-1.pdf?1449691140; *Primary Voting at Age 17*, http://www.fairvote.org/primary_voting_at_age_17#facts_17_year_old_primary_voting.

³⁷ D.B. Wood, [Should 14-year-olds vote? OK, how about a quarter of a vote?](#), „*Christian Science Monitor*” 12.03.2004.

³⁸ *Iran increases voting age from 15 to 18 in national elections*, http://usatoday30.usatoday.com/news/world/2007-01-13-iran-voting-age_x.htm.

³⁹ *Mandela to press for lower voting age*, <http://www.upi.com/Archives/1993/05/24/Mandela-to-press-for-lower-voting-age/4414738216000/>.

⁴⁰ Wybory tego typu powodują upadek dyktatur autorytarnych lub totalitarnych. Wyborów tych nie traktuje się jako stałej procedury demokracji, ale jako jej zapoczątkowanie.

powyżej 18 lat: Bahrajn (20 lat), Kamerun (21 lat), Kuwejt (21 lat), Liban (21 lat), Malezja (21 lat), Oman (21 lat), Samoa (21 lat), Singapur (21 lat), Tajwan (20 lat), Tukelau (21 lat), Tonga (21 lat) i Wyspy Salomona (21 lat).

Obniżenie granicy wieku wyborcy może mieć i najczęściej ma bezpośrednie skutki polityczne, zwłaszcza w państwach, gdzie *gros* obywateli stanowią przedstawiciele młodego pokolenia.

W odniesieniu do państw, w których obniżono cenzus czynnego prawa wyborczego do 16 lat prowadzi się badania dotyczące racjonalności i jakości dokonanych wyborów przez najmłodszy elektorat, tzn. w przedziale wiekowym 16-18 lat⁴¹. Ponadto badania dotyczą związków pomiędzy wiekiem elektoratu a poziomem frekwencji wyborczej⁴². Literatura przedmiotu z tego zakresu już jest bardzo obszerna⁴³.

Zwolennicy obniżania czynnego prawa wyborczego uważają, że po upowszechnieniu cenzusu 16 lat należy zabiegać o jego dalszą redukcję, tzn. do 14 lat.

W Polsce problematyką obniżania wieku dla głosujących zajmowali się następujący badacze: Krzysztof Prokop, Marcin Waszak, Piotr Uziębło, Jarosław Zbieranek i inni⁴⁴.

W odniesieniu do realizacji pełnej powszechności dotyczącej czynnego prawa wyborczego w dyskursie politycznym i naukowym coraz częściej wyrażana jest potrzeba przyznania takich praw dzieciom i młodzieży. Głosowanie to nazywane jest głosowaniem rodzinnym (*family voting*) - termin ten nie upowszechnił się jeszcze w nauce polskiej⁴⁵, a coraz

⁴¹ Np. przypadek Austrii, zob.: M. Wagner, D. Johann, S. Kritzinger, *Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice*, "Electoral Studies" 2012, Vol. 31, No. 2, s. 372-383; P. Filzmaier, C. Klepp, *Far more than voting at the age of 16: Empirical findings on youth and civic education*, "Österreichische Zeitschrift Für Politikwissenschaft" 2009, Vol. 38, No. 3, s. 341-355; E. Zeglovits, J. Aichholzer, *Are People More Inclined to Vote at 16 than at 18? Evidence for the First-Time Voting Boost Among 16- to 25-Year-Olds in Austria*, "Journal of Elections, Public Opinion and Parties" 2014, Vol. 24, No. 3, s. 351-361.

⁴² Y. Bhatti, K.M. Hansen, H. Wass, *The relationship between age and turnout: A roller-coaster ride*, "Electoral Studies" 2012, Vol. 31, No. 3, s. 588-593.

⁴³ Np. zob.: P. Cowley, D. Denver, [Votes at 16? The case against](#), "Representation" January 2004, Vol. 41, No. 1, s. 57-62; A. Folkes, [The case for votes at 16](#), "Representation" January 2004, Vol. 41, No. 1, s. 52-56; K. Hurrelmann, *Für eine Herabsetzung des Wahlalters*, w: *Jugend und Politik*, red. C. Palentien, K. Hurrelmann, Neuwied 1997, s. 311-319; K. Hurrelmann, C. Palentien, *Jugendliche an die Wahlurnen! Argumente zur Verbesserung der politischen Partizipation der jungen Generation*, „Diskurs“ 1997, Bd. 2, s. 38-45; C. Palentien, *Pro- und Contradiskussion zu einer Veränderung des Wahlrechts*, w: *Jugend und Politik*, red. C. Palentien, K. Hurrelmann, Neuwied 1997, s. 290-300; H. Hattenhauer, *Über das Minderjährigenwahlrecht*, „Juristische Zeitung“ 1996, No. 1, s. 9-16.

⁴⁴ K. Prokop, *Prawa wyborcze młodzieży*, „Studia Wyborcze” 2010, t. 9, s. 99-115; P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia?*, Toruń 2014, s. 16-21; M. Waszak, J. Zbieranek, *Propozycja obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego do lat 16. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2010; J. Zbieranek, *Młodzi a innowacje w prawie wyborczym*, w: *Europejskie wybory młodych*, red. J. Zbieranek, Toruń 2014; D.E. Loll, *Postulat obniżenia granicy wieku czynnego prawa wyborczego*, w: *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, red. A. Parzyńska, M. Kropkowski, J. Rzeszowski, t. 2, Toruń 2015, s. 101-116; M. Wrzalik, *Wybrane polskie cenzusy wyborcze w świetle standardów międzynarodowych*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/78950/06_Magdalena_Wrzalik.pdf, s. 93-96.

⁴⁵ Np. brak takiego hasła w słownikach i leksykonach wyborczych, zob.: A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

częściej głosowaniem Demeny'ego (*D/demeny voting*)⁴⁶ od nazwiska amerykańskiego demografa węgierskiego pochodzenia Paula Demeny⁴⁷, który w 1986 roku przeciwstawiał się sytuacji pozbawiania praw wyborczych dzieci i młodzieży, i przedstawił ideę przyznania czynnego prawa wyborczego osobom poniżej 18 roku życia, w imieniu których mieliby głosować rodzice sprawujący nad nimi opiekę⁴⁸. Według niego w ten sposób system polityczny byłby bardziej wrażliwy na interesy młodego pokolenia i byłby częścią szerszej grupy propozycji politycznych mających na celu przeciwdziałanie niskiej płodności w niektórych państwach. Termin „głosowanie Demeny'ego” został rozpropagowany przez innych demografów Warrena C. Sandersona i Sergeia Scherbova w artykule z 2007 roku⁴⁹. W tym systemie głosowania każdy z rodziców oddałby głos jako pełnomocnik, o wartości pół głosu, za każde z dzieci pozostających na ich utrzymaniu, co umożliwiłoby rozdzielenie takiego głosu (*split vote*), jeśli preferencje polityczne rodziców różniłyby się. Kiedy dzieci osiągnęłyby minimalny wiek głosowania, rodzice nie głosowałiby już w ich imieniu.

Z kolei politolog Manuel Carballo miał prostszą propozycję – liczba głosów zależy od liczby niepełnoletnich dzieci: „Dwaj rodzice z dwójką dzieci otrzymują cztery głosy. Jeden rodzic z jednym dzieckiem otrzymuje dwa głosy”⁵⁰. Zwracał on uwagę na niezbalansowany system polityczny w starzejącym się społeczeństwie, które żyje „chwilą obecną” nie troszcząc się o to jak stworzyć siłę polityczną dla emerytur dzieci.

Natomiast Stein Ringen, wszystkie dodatkowe głosy przyznaje matce. Z jego empirycznych badań nad alokacją budżetów rodzin płynęły wnioski, że matki znacznie bardziej niż ojcowie biorą pod uwagę interesy swoich dzieci⁵¹. W opinii Gerda Grözingera ojcowie oddawaliby głosy za syna/synów, a matki za córkę/córki, co wynikało z jego badań dotyczących preferencji politycznych według płci⁵². Z kolei Alfred Sauvy zaproponował, że matki głosowałyby w imieniu swoich dzieci do wieku 10 lat, zaś ojcowie to prawo mieliby dla swoich dzieci w wieku 11-20 lat (wówczas cenzus czynnego prawa wyborczego wynosił 21 lat). Inne propozycje zakładały, że matki głosowałyby za swoje 1., 3., 5., itd. dziecko, zaś ojcowie na 2., 4., 6., itd.

Idea ta jest w pewnym stopniu „odświeżeniem” niektórych regulacji prawnych z XIX wieku dotyczących tzw. głosowania rodzinne/familijne (rodzinne)⁵³. Głowie rodziny

⁴⁶ W Rosji używa się także terminu „zasada Demeny'ego” (*Принцип Демени*).

⁴⁷ *Selected publications of Paul Demeny*, https://www.popcouncil.org/uploads/pdfs/PDRSupplements/Vol38_PopPublicPolicy/DemenySelectedPub_s_pp353-358.pdf.

⁴⁸ P. Demeny, *Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance and Prospects*, „Population and Development Review” 1986, Vol. 12 (Supplement: Below-Replacement Fertility in Industrial Societies: Causes, Consequences, Policies), s. 335-358.

⁴⁹ W.S. Sanderson, S. Scherbov, *A Near Electoral Majority of Pensioners*, „Population and Development Review” 2007, Vol. 33, No. 3, s. 543–554.

⁵⁰ M. Carballo, *Extra Votes for Parents?*, „Boston Globe” 17.12. 1981, s. 35.

⁵¹ S. Ringen, *Citizens, Families and Reform*, Oxford 1997.

⁵² G. Grözinger, *Achtung, Kind wählt mit! Ein Beitrag zur allmählichen Aufhebung der Diktatur der Gegenwart über die Zukunft*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 1993, Bd. 10, s. 1264-1265.

⁵³ W Polsce głosowanie rodzinne/familijne z reguły jest rozumiane inaczej. Najczęściej bowiem interpretowane jest jako głosowanie danego wyborcy dodatkowo za innych członków rodziny, co było

przysługiwały dodatkowe głosy w związku ze sprawowaniem opieki nad dziećmi czy też pełnienia funkcji głowy rodziny. Dla przykładu, w Belgii (w latach 1893-1910) dodatkowe głosy przysługiwały wyborcy (mężczyźnie) także z tytułu posiadania legalnego potomstwa, tzn. dzieci w wieku przedwyborczym⁵⁴. Z kolei, we francuskich protektoratach Tunezji i Maroka, w okresie międzywojennym, każdy ojciec czwórki lub więcej dzieci, miał dodatkowy głos⁵⁵.

Wprowadzenie systemu głosowania rodzinnego było przedmiotem obrad francuskiego Zgromadzenia Narodowego w 1910 i 1923 roku. Bezpośrednio po II wojnie światowej francuski myśliciel i demograf Alfred Sauvy twierdził, że prawdziwe powszechne głosowanie ma miejsce wówczas, gdy każdy członek społeczeństwa ma prawo do głosowania od pierwszego dnia życia⁵⁶. W końcu lat 50. ubiegłego wieku premier Michel Debré, bliski współpracownik gen. Charlesa de Gaulle'a, zgłaszał propozycje dotyczące głosowania rodzinnego. Idea ta odżyła we francuskiej polityce za sprawą Frontu Narodowego. Również w Belgii Front Flamandzki opowiadał się za głosowaniem rodzinnym (prawo rodziców do głosowania w imieniu swoich dzieci do osiągnięcia przez nich pełnoletniości).

Innym państwem, gdzie „przetoczyły” się debaty nad głosowaniem rodzinnym były Niemcy. Już na początku XX wieku padały w tym względzie propozycje legislacyjne. W latach 70. i 80. tego stulecia najpierw naukowcy zajęli się tą kwestią (jako pierwszy zwrócił uwagę na nią politolog Konrad Löw)⁵⁷. Dysputy polityczne i konkretne działania miały miejsce w latach 90. W lipcu 1992 roku deputowany z Chrześcijańskiej Demokracji Wilfried Böhm przygotował taki projekt ustawy, a w lipcu 1993 roku Komisja ds. Dzieci w Bundestagu jednogłośnie zwróciła się do rządu o sprawdzenie możliwości przyznania prawa do głosowania dzieciom⁵⁸. Kolejne próby parlamentarne wprowadzenia prawa do głosowania dla dzieci (*die Kinderwahlrechts*) miały miejsce w 2003 i 2008 roku, ale nie uzyskały odpowiedniego poparcia.

Jedną z ostatnich była inicjatywa z 2014 roku Manuela Schwesig, minister ds. rodziny, osób starszych, kobiet i młodzieży, wprowadzenia głosowania rodzinnego⁵⁹ szeroko komentowana przez media niemieckie. Podkreślano, że ogólnie nastąpiłoby wzmocnienie prawa wyborczego, poprzez to głosowanie rodzice nie tylko ponosiliby odpowiedzialność za swoje dzieci, ale także występowałiby w ich imieniu podczas wyborów. Wprowadzenie głosowania rodzinnego mogłoby okazać się skutecznym środkiem wzmocnienia roli rodziny i jej pozycji w społeczeństwie, a także mogłoby okazać się skutecznym środkiem utrzymania równowagi międzypokoleniowej w społeczeństwie niemieckim.

dawniej pewną praktykę na wsi.

⁵⁴ A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, wyd. II, Olsztyn 1999, s. 23.

⁵⁵ A. Toulemon, *Le Suffrage familial ou suffrage universel integral*, Paris 1933, s. 121-122.

⁵⁶ A. Sauvy, *Bien-etre et population*, Paris 1945, s. 214.

⁵⁷ K. Löw, *Das Selbstverständnis des Grundgesetzes und wirklich allgemeine Wahlen*, „Politische Studien“ 1974, Vol. 213, s. 19-29.

⁵⁸ K. Löw, *Verfassungsverbot Kinderwahlrecht? Ein Beitrag zur Verfassungsdiskussion*, „Familie und Recht“ 1993, Bd. 1, s. 25-28.

⁵⁹ *Niemiecka prasa: czy system tzw. głosowania rodzinnego ma sens?*, <http://www.dw.com/pl/niemiecka-prasa-czy-system-tzw-g%C5%82osowania-rodzinnego-ma-sens/a-18079902>.

Badania nad głosowaniem rodzinnym najbardziej rozwinięte są w Niemczech⁶⁰.

Wśród palety różnych argumentów „za” i „przeciw” w dyskursie naukowym warto przytoczyć przynajmniej kilka. Karl Hinrichs uważa, że głosowanie rodzinne traktowane jest jako naprawienie niesprawiedliwości dorosłych wobec młodzieży i dzieci w sferze reprezentowania politycznych interesów⁶¹. Luigi Campiglio zadaje pytanie czy demokracje są przeciwko dzieciom i uważa, że nastolatki powinni mieć swoją polityczną reprezentację w parlamencie poprzez przedstawicieli nie starszych niż 30 lat, którzy reprezentowaliby ich tam w sprawach dotyczących młodego pokolenia⁶². Z badań Reiko Aoki i Rhemy Vaithianathan, którzy popierają głosowanie rodziców w imieniu swoich dzieci, wynika, że znaczny odsetek japońskich rodziców-respondentów oddałby głosy swoich dzieci inaczej niż swoje własne⁶³, co ma być kontrargumentem, że taki system głosowania preferowałby część elektoratu (rodziców posiadających niepełnoletnie dzieci).

Propozycje rozciągnięcia prawa głosowania na wszystkie dzieci formułowano także w Stanach Zjednoczonych, np. John Holt⁶⁴ oraz w innych państwach.

Na Zachodzie, głównie w Stanach Zjednoczonych i Niemczech różnego rodzaju organizacje i stowarzyszenia propagują zniesienie w wyborach cenzusu wieku i przyznania praw wyborczym dzieciom. Argumentują oni, iż cenzus ten nie powinien obowiązywać, podobnie jak obecnie cenzusy rasy i płci, przytaczają argumenty polityczne – prawo głosowania należy do podstawowych praw obywatelskich w demokracji, przynajmniej część młodzieży płaci podatki, więc powinna mieć swoją reprezentację polityczną, demograficzną i inne⁶⁵.

W Stanach Zjednoczonych propagowaniem tej idei zajmuje się m.in. założone w 1988 roku stowarzyszenie Kids Voting USA⁶⁶. Wśród akcji edukacyjnych stowarzyszenie to przygotowuje młodych wyborców poprzez organizowanie specjalnego głosowania wraz z głosowaniem oficjalnym podczas wyborów federalnych (np. ostatnie wybory prezydenckie z 2016 roku). Innymi stowarzyszeniami są: Association for Children's Suffrage, Youth Rights Action League, Americans for a Society Free From Age Restrictions.

⁶⁰ Wśród ostatnich publikacji na ten temat zob.: I. Rupprecht, *Das Wahlrecht für Kinder*, Baden-Baden 2012; *Wahlrecht für Kinder? Politische Bildung und die Mobilisierung der Jugend*, red. K. Hurrelmann, T. Schultz, Basel 2014.

⁶¹ K. Hinrichs, *Do the Old Exploit the Young? Is Enfranchising Children a Good Idea?*, „European Journal of Sociology” 2002, Vol. 43, No. 1, s. 35-58.

⁶² L. Campiglio, *Political Participation, Voting, and Economic Policy: Three Problems of Modern Democracies*, w: *Understanding Democracy: Economic and Political Perspectives*, ed. A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon, R. Wintrobe, Cambridge 1997, s. 196, 199.

⁶³ R. Aoki, R. Vaithianathan, *Is Demerit Voting the Answer to Low Fertility in Japan?*, [PIE/CIS Discussion Paper, Center for Intergenerational Studies, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University](http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.554.8646&rep=rep1&type=pdf), 2009, No. 435, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.554.8646&rep=rep1&type=pdf>.

⁶⁴ J. Holt, *Escape from Childhood*, New York 1974, s. 118.

⁶⁵ M. Weimann, *Wahlrecht für Kinder. Eine Streitschrift*, Berlin - Basel 2002, passim.

⁶⁶ <https://www.kidsvotingusa.org/>.

W Niemczech są to instytucje badawcze i edukacyjne jak: [Foundation for the Rights of Future Generations](#)⁶⁷ czy też lokalne stowarzyszenia młodzieżowe jak w Berlinie K.R.Ä.T.Z.Ä.⁶⁸.

Oprócz debat i kampanii na rzecz głosowania rodziców w imieniu dzieci i młodzieży ostatnio sporadycznie kwestia ta była przedmiotem rozważań rządzących. Na Węgrzech w 2011 roku rozważano takie rozwiązanie, ale partia rządząca Fidesz ostatecznie wycofała się z tego projektu (w związku z licznym potomstwem rodzin romskich prawo dodatkowego głosu miało przysługiwać matce w stosunku tylko do jednego dziecka)⁶⁹.

Również w Polsce za sprawą Polski Razem zaczęto artykułować potrzebę wprowadzenia głosowania rodzinnego. W grudniu 2013 roku przewodniczący tej partii Jarosław Gowin, zaproponował system głosowania rodzinnego, który miał polegać na przyznaniu dodatkowych głosów na dzieci (jedno dziecko – półtora dodatkowego głosu, dwójka dzieci – dwa dodatkowe głosy)⁷⁰. Podobnie jak we wcześniejszych propozycjach na Zachodzie, głosy niepełnoletnich (obywateli poniżej 18. roku życia) byłyby równo dzielone między ich rodziców lub opiekunów. W ten sposób system głosowania uwzględniałby ewentualne różnice poglądów między rodzicami, którzy oddawaliby po pół głosu za każde dziecko⁷¹. Polska Razem postulowała też, aby rodzice mogli głosować za dzieci do ukończenia przez nie 13 roku życia; później następowałyby stopniowa i swoista "emancypacja wyborcza" dziecka: 14-latek dysponowałby 20% swojego głosu, 15-latek – 40%, 16-latek – 60%, a 17-latek – 80%⁷².

Rozwiązanie to oprócz znaczenia politycznego miałoby stanowić część polityki rodzinnej państwa i stymulować przyrost naturalny w Polsce. Ponadto, jak argumentował Przemysław Wipler, współzałożyciel tej partii, „rodzice, którzy odpowiadają za swoje dzieci, którzy je utrzymują, płacą od nich podatki powinni mieć również prawo do głosu – to jest ich siła wyborcza”⁷³. Argumenty historyczne, polityczne i społeczne przedstawiała ekonomista i demograf Krystyna Iglicka-Okólska (głównie kontekst starzenia się społeczeństw oraz zjawiska emigracji)⁷⁴.

⁶⁷ http://www.intergenerationaljustice.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1.

⁶⁸ <http://pl.kraetzae.de/>.

⁶⁹ *Hungarian mothers may get extra votes for their children in elections*, "The Guardian" 17.04.2011, <https://www.theguardian.com/world/2011/apr/17/hungary-mothers-get-extra-votes>.

⁷⁰ *Gowin o głosach za posiadanie dzieci: To sposób na kryzys demograficzny*, http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,15106871,Gowin_o_glosach_za_posiadanie_dzieci_To_sposob_na.html?order=najnowsze.

⁷¹ *Głosowanie rodzinne? „Głosy byłyby dzielone równo między rodziców”*, <https://www.wprost.pl/428489/Glosowanie-rodzinne-Glosy-bylyby-dzielone-rowno-miedzy-rodzicow>.

⁷² Z. Iłski, *Głosowanie rodzinne*, <http://jow.pl/glosowanie-rodzinne/>.

⁷³ *Dzieci „siłą wyborczą”? Wipler: to jak z prawem wyborczym dla kobiet*, <https://www.wprost.pl/kraj/428315/Dzieci-sila-wyborcza-Wipler-to-jak-z-prawem-wyborczym-dla-kobiet.htm>.

⁷⁴ *Polska Razem o głosowaniu rodzinnym. Czy rodzice lub opiekunowie dzieci powinni mieć większą siłę wyborczą?*, <https://wpolityce.pl/polityka/173056-polska-razem-o-glosowaniu-rodzinnym-czy-rodzice-lub-opiekunowie-dzieci-powinni-miec-wieksza-sile-wyborcza>.

Według konstytucjonalisty Ryszarda Piotrowskiego głosowanie rodzinne powoduje, że dzieci są w tym rozwiązaniu traktowane przedmiotowo, jak składniki majątku⁷⁵. Nie tylko poddał pod wątpliwość konstytucyjność takiego rozwiązania (negacja zasady równości), ale też postawił katalog pytań, na które trudno o jednoznaczną odpowiedź⁷⁶. Podobną opinię sformułował politolog Zdzisław Iłski, współpracujący z Ruchem Obywatelskim na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych⁷⁷, uważający, że projekt ten był niezgodny z zasadą równości wyborów (każdy wyborca dysponuje w okręgu wyborczym taką samą liczbą głosów). Mógłby polaryzować społeczeństwo polskie („zupełnie niepotrzebne – pole podziału wśród Polaków”), a także byłby przesłanką do artykułowania podobnych uprawnień przez inne grupy społeczne czy zawodowe, np. profesorów, biznesmenów, aktorów i pisarzy⁷⁸.

Natomiast argumenty „przeciw”, a także „za” przedstawił konstytucjonalista P. Uziębło⁷⁹.

Diametralnie przeciwnym projektem w stosunku do obniżania wieku głosujących czy też głosowania rodzinnego, ograniczającym znacznie zasadę powszechności, jest pozbawienie praw wyborczych obywateli w wieku poprodukcyjnym. Douglas J. Stewart proponował, aby osoby które przeszły na emeryturę lub ukończyły 70 lat, a nawet młodszych pozbawić prawa do głosowania⁸⁰.

Innym restrykcyjnym podejściem, nawiązującym do koncepcji XVIII i XIX-wiecznych, jest wprowadzeniu wysokiego cenzusu wieku rzędu 30-35 lat. W myśl tych poglądów w tym wieku dopiero kształtuje się „dojrzałość wyborcza” obywateli. W Polsce takie opinie należą do rzadkości zarówno wśród polityków, publicystów⁸¹ jak i badaczy⁸².

⁷⁵ Dr Ryszard Piotrowski o głosowaniu rodzinnym: dzieci są traktowane przedmiotowo, <https://wiadomosci.wp.pl/dr-ryszard-piotrowski-o-glosowaniu-rodzinnym-dzieci-sa-traktowane-przedmiotowo-6031371559752833a>.

⁷⁶ Były to następujące pytania: Czy każdy z wyborców, który ma dzieci niepełnoletnie będzie uprawniony do głosowania w ich imieniu? Czy ojciec, jeśli ma dwoje dzieci, będzie miał dwa głosy i matka będzie miała dwa głosy? Tutaj pojawia się problem ojcostwa faktycznego i ojcostwa formalnego oraz macierzyństwa faktycznego i macierzyństwa formalnego. Niejasne jest także, czy chodzi tylko o osoby pozostające w związku małżeńskim, czy także w związkach faktycznych? Czy głosy męża będą np. przechodziły na macochę. To znaczy, jeżeli mamy drugą żonę, która nie jest matką biologiczną, ale mąż ma dwoje dzieci, to czy ona także będzie miała dwa głosy, czy też te dwa głosy będą przysługiwały matce biologicznej?

⁷⁷ Z. Iłski, op. cit.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ P. Uziębło, op. cit., s. 22-24.

⁸⁰ D.J. Stewart, *Disfranchise the Old*, „New Republic” 1970, Vol. 29, No. 8, s. 20-22.

⁸¹ Ł. Żygadło, *Czynne prawo wyborcze od 16 roku życia? Osobiście podwyższyłbym ograniczenie do 21 lat*, <https://wpolityce.pl/polityka/153564-czynne-prawo-wyborcze-od-16-roku-zycia-osobiscie-podwyzszylbym-ograniczenie-do-21-lat>.

⁸² Np. A. Ławniczak, *O potrzebie istnienia cenzusów wyborczych*, w: *Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich”, Rzeszów 3–4 kwietnia 2006 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2006, s. 36–37.

Kwestia obniżania wieku głosujących w wyborach do 16 lat i niżej z pewnością będzie nie tylko przedmiotem debat politycznych oraz badań naukowych, ale także konkretnych rozwiązań legislacyjnych. Światowy trend w tym zakresie jest oczywisty.

Bardziej skomplikowana wydaje się kwestia implementacji głosowania rodzinnego. Wśród zachodnich badaczy istnieje w zasadzie konsensus dotyczący potrzeby wprowadzania w życie pewnej formy takiego głosowania. Pieter Vanhuysse (zastępca dyrektora Europejskiego Centrum Polityki Społecznej i Badań Naukowych w Wiedniu) przekonywał w 2013 roku, że sytuacja dojrzała już do rozpoczęcia otwartej debaty na temat idei przyznania każdemu z rodziców dodatkowego pół głosu w wyborach, który będzie używany w imieniu każdego niepełnoletniego dziecka, dopóki nie osiągnie ono wieku legalnego głosowania⁸³.

Postulaty takie zgłaszane są także przez wielu innych badaczy, np. w stosunku do Japonii, mają wspierać politykę rodzinną, a w konsekwencji przyczynić się do wzrostu przyrostu naturalnego. Ponadto takie głosowanie ma zapobiegać gerontokracji czyli rządowi starców⁸⁴. Inni przywołują Konwencję ONZ o Prawach Dziecka (art. 12)⁸⁵ podkreślającą prawa obywatelskie i polityczne dzieci⁸⁶ bądź też istotę i praktykę demokracji liberalnej - delegowanie praw politycznych na przedstawicieli (prawa wyborcze niepełnoletnich dzieci delegowane na ich rodziców)⁸⁷. Padają też różnego rodzaju argumenty ekonomiczne i społeczne - w kontekście zrównoważonego rozwoju i sprawiedliwości społecznej oraz solidarności międzypokoleniowej⁸⁸, czy całokształtu aspektów ekonomicznych⁸⁹.

Ostateczne zdanie w sprawie implementacji głosowania rodzinnego należeć będzie do polityków i większości parlamentarnej. W ugruntowanych demokracjach, ze starzejącymi się społeczeństwami, tam gdzie znaczący odsetek stanowi ludność napływowa, bardzo prężna demograficznie, opór rządzących będzie z pewnością zdeterminowany. Natomiast w tych demokracjach, gdzie problem etniczny/religijny/migracyjny nie stanowi rzeczywistej „gorącej” kwestii można spodziewać się nie tylko rozpoczęcia czy kontynuowania debat politycznych, ale i prób pilotażowych czy też całościowych upodmiotowienia praw wyborczych dzieci i młodzieży poprzez głosowanie rodzinne.

⁸³ P. Vanhuysse, *Intergenerational Justice and Public Policy: European Perspectives*, <http://www.ciss.net/wps/wp-content/uploads/2014/08/Paper-FINAL-EN1.pdf>.

⁸⁴ R. Aoki, R. Vaithianathan, op. cit.

⁸⁵ „Państwa-Strony zapewniają dziecku, które jest zdolne do kształtowania swych własnych poglądów, prawo do swobodnego wyrażania własnych poglądów we wszystkich sprawach dotyczących dziecka, przyjmując je z należytą wagą, stosownie do wieku oraz dojrzałości dziecka”, <https://brpd.gov.pl/konwencja-o-prawach-dziecka>.

⁸⁶ M. Corak, *How to give children the vote*, <https://milesorak.com/2012/04/20/how-to-give-children-the-vote/>.

⁸⁷ S. Olsson, *Children's Suffrage: A Critique of the Importance of Voters' Knowledge for the Well-Being of Democracy*, "The International Journal of Children's Rights" 2008, Vol. 16, No. 1, s. 55-76.

⁸⁸ P. van Parijs, *The Disfranchisement of the Elderly, and Other Attempts to Secure Intergenerational Justice*, "Philosophy and Public Affairs" 1998, Vol. 27, No. 4, s. 292-333.

⁸⁹ U. Hermann, *Ökonomische Analyse eines Kinderwahlrechts*, Saarbrücken 2011.



Prof. Barbara Nita-Światłowska

Karnoprawna ochrona tajności głosowania

Wprowadzenie

W polskim porządku prawnym przestępstwo naruszenia tajności głosowania jest penalizowane w art. 251 k.k., który stanowi: „Kto naruszając przepisy o tajności głosowania, wbrew woli głosującego zapoznaje się z treścią jego głosu, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

Wskazany powyżej przepis został przez ustawodawcę pomieszczony w rozdziale XXXI Kodeksu karnego – “Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum”, w którym - obok przywołanego powyżej przepisu - zawarto przepisy penalizujące cztery inne przestępstwa, w wypadku których przedmiotem ochrony również jest przebieg wyborów i referendum. Są to: naruszenia przy przebiegu wyborów (art. 248 k.k.); zakłócenie przebiegu wyborów (art. 249 k.k.); bezprawne naruszenie swobody głosowania (art. 250 k.k.); łapownictwo wyborcze (art. 250a k.k.).

Dla porządku należy odnotować, że oprócz przepisów zawartych w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, z perspektywy prawnokarnej ochrony wyborów i referendum relewantne są pozakodeksowe przepisy karne zawarte w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (chodzi tu o art. 494-516 tej ustawy)⁹⁰.

W wypadku wszystkich przestępstw wyborczych penalizowanych przez przepisy zawarte w rozdziale XXXI Kodeksu karnego⁹¹ oraz przez pozakodeksowe przepisy karne przedmiot ochrony jest wspólny; jest nim prawidłowy przebieg wyborów i referendów, zgodny z przepisami szczególnymi regulującymi te kwestie.

W piśmiennictwie karnomaterialnym wskazuje się, że chodzi tu o ochronę wyborczych praw obywatelskich, a także interesu społecznego przemawiającego za rzetelnym, a przy tym zgodnym z zasadami demokracji, przebiegiem wyborów i referendum⁹².

Identyfikacja dobra prawnego nie ma tu znaczenia czysto akademickiego; dobro prawne główne i poboczne determinuje bowiem rozumienie pokrzywdzonego przestępstwem i decyduje

⁹⁰ Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm. Bliżej na temat przestępstw w wyborczych w przepisach pozakodeksowych zob. W. Kozielowicz: przestępstwa przeciwko wyborom i referendum w pozakodeksowym prawie karnym, Prok. i Prawo nr 10/2001, s. 51 i n.

⁹¹ Wszystkie przestępstwa wyborcze są występkami a nie zbrodniami.

⁹² Tak np. A. Marek: Kodeks karny. Komentarz, Warszawa 2010, s. 539.

o możliwości wzięcia przez pokrzywdzonego udziału w postępowaniu karnym w charakterze strony⁹³.

Tajność głosowania jako zasada prawa wyborczego

Przedmiotem ochrony w wypadku przestępstwa z art. 251 k.k. jest ten aspekt prawidłowego, czyli zgodnego z przepisami szczególnymi przebiegu wyborów, który wiąże się z tajnością aktu głosowania. Chodzi tu o ochronę tej zasady prawa wyborczego, która poręcza tajność głosowania.

Wskazany powyżej przepis posługuje się tzw. znamieniem odsyłającym; nawiązuje do takiego rozumienia pojęcia „tajność głosowania”, jakie występuje w przepisach szczególnych, dotyczących prawa wyborczego.

Jako zasada prawa wyborczego tajność głosowania jest gwarantowana na kilku płaszczyznach normatywnych⁹⁴.

Ustawowy wymiar wskazanej powyżej zasadzie w odniesieniu do wyborów do Sejmu nadaje art. 192 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁹⁵, a do Senatu – art. 255 tej ustawy. Art. 287 Kodeksu wyborczego poręcza tajność głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej. Z kolei art. 328 tej ustawy poręcza tajność głosowania co do wyborów do Parlamentu Europejskiego. W odniesieniu do wyborów do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego analogiczną gwarancję przewiduje art. 369 Kodeksu wyborczego.

W odniesieniu do wyborów do Sejmu, Senatu, wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborów do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego tajność, jako zasadę prawa wyborczego, poręcza także Konstytucja RP. Warto tu przypomnieć, że art. 96 ust. 2 Konstytucji stanowi, że wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. W zakresie odnoszącym się do relewantnej tu zasady tajności głosowania, w odniesieniu do wyborów do Senatu takim samym sformułowaniem posługuje się art. 97 ust. 2 Konstytucji. Z kolei art. 197 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że „Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym”. Wreszcie, zgodnie z art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym.

W kontekście powyższego podkreślenia wymaga, że co do wyborów do Parlamentu Europejskiego tajność głosowania nie została podniesiona do rangi konstytucyjnej;

⁹³ Kwestię tę regulują przepisy Kodeksu postępowania karnego; *vide* art. 49 § 1 k.p.k.

⁹⁴ Tajność głosowania, jako zasada prawa wyborczego upowszechniła się w Europie dopiero pod koniec XIX w. Aktualnie uważana jest za niezbędny warunek uznania wyborów za demokratyczne. Tajność głosowania jest zatem stosunkowo nowym „wynalazkiem”. Bliżej zob. R Zych: Istota i gwarancje zasady tajności głosowania w polskim prawie wyborczym, Toruń 2016, *passim* oraz tenże: Rozumienie zasady tajności głosowania w prawie konstytucyjnym II Rzeczypospolitej Polskiej (1918-1926) (w:) W walce o wolność i niepodległość Polski, D. Litwin-Lewandowska, K. Bałəkowski, Lublin 2016, s. 112 i n.

⁹⁵ Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.; dalej: Kodeks wyborczy.

w odniesieniu do tych wyborów zasadę tę w przepisach wewnątrz krajowych poręcza tylko przepis rangi ustawowej. Relevantna jest tu natomiast gwarancja wynikająca z art. 39 ust. 2 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁹⁶, zgodnie z którym: „Członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym”.

Uzupełniająco warto tu odnotować, że Konstytucja RP we wskazanym powyżej zakresie nie jest jedyną płaszczyzną ponadustawową, na której gwarantowana jest tajność głosowania w odniesieniu do wyborów „wewnątrz krajowych”.

Zgodnie z art. 3 protokołu nr 1 do konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r.⁹⁷: „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”.

Analogiczną gwarancję co do tajności głosowania wyraża także art. 25 pkt b Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r.⁹⁸, zgodnie z którym: „Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji, o której mowa w artykule 2, i bez nieuzasadnionych ograniczeń (...) korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli”.

W Konstytucji RP prawo do udziału w wyborach i referendum jest prawem gwarantowanym przez art. 62, zawarty w rozdziale II Konstytucji RP - „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, w podrozdziale – „Wolności i prawa polityczne”. Przepis ten stanowi, że obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, z tym, że prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

Jako zasada prawa wyborczego, zasada tajności oznacza nakaz takiego zorganizowania głosowania przez powołane do tego organy państwowe, by zabezpieczyć wyborcę przed powzięciem przez kogokolwiek informacji, w jaki sposób (na kogo) głosował, stanowiąc gwarancję swobody i bezpieczeństwa podjęcia decyzji wyborczej.

W stosunku do samego wyborcy wskazana powyżej zasada ma natomiast charakter wolnościowy, co oznacza, że wyborca może ujawnić, jak głosował.

Warto tu przywołać zachowujący aktualność fragment publikacji J. Siemieńskiego z 1919 r., który wskazał, że „tajność głosowania nie dlatego jest wymagana, żeby wyborców

⁹⁶ Dz. Urz. UE z 26 października 2012 r., C 326/391; dalej: Karta Praw Podstawowych UE.

⁹⁷ Dz. U. z 1995 r. Nr 36. poz. 175.

⁹⁸ Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167.

liczni świadkowie nie żenowali podczas głosowania, ale żeby się wyborcy nie obawiali – nieraz jednego tylko człowieka, który stosunek swój do nich ukształtuje niekorzystnie, jeżeli się dowie, że głosowali z jego wrogami⁹⁹.

Karnoprawna ochrona tajności głosowania w perspektywie prawa karnego jako *ultima ratio*

W świetle art. 2¹⁰⁰ i art. 31 ust. 3¹⁰¹ Konstytucji RP prawo karne, jako najbardziej drastycznie ingerujące w sferę praw i wolności musi stanowić *ultima ratio*. Konstytucyjnie zasadna ochrona praw i wolności przez przepisy prawnokarne musi zaś spełniać wymóg proporcjonalności.

W kontekście rozważań dotyczących prawa karnego jako *ultima ratio* w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że z zasady demokratycznego państwa prawa, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władzy wynika, iż stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej. Ustawodawca posiada znaczną swobodę w kształtowaniu obowiązującego prawa. Nie jest jednak tak, iżby była ona niczym nielimitowana; jej granice wyznaczają normy konstytucyjne. Stwierdzając, że ustawodawca cieszy się względną swobodą stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, a Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności przyjmowanych przezeń rozwiązań, w orzecznictwie Trybunału wskazywano jednocześnie, że granice tej swobody ograniczają normy konstytucyjne, w tym zwłaszcza zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada sprawiedliwości społecznej¹⁰².

Odwołując się do powinności płynących z zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zasada proporcjonalności, wywiedziona z art. 2 Konstytucji, wymaga należytego wyważenia celu legislacyjnego i środka użytego do jego realizacji. Ze wskazanej zasady wynika nakaz stosowania przez ustawodawcę skutecznych środków prawnych, tj. takich, które mogą doprowadzić do realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę. Środki zgodne z zasadą proporcjonalności, to przy tym środki niezbędne; chodzi

⁹⁹ Zob. J. Siemieński: Rozbiór krytyczny ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, Warszawa 1919, s. 59-60.

¹⁰⁰ Art. 2 Konstytucji RP stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

¹⁰¹ Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

¹⁰² Zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29; z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211 oraz z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50; z 9 października 2012 r., P 27/ 11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 104.

tu o takie środki, które chronią określone wartości w sposób niemożliwy do osiągnięcia za pomocą innych środków. Przesłanka niezbędności wymaga skorzystania ze środków możliwie najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu w wyniku ustanowienia danego uregulowania¹⁰³.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, że ustawodawca, korzystając ze znacznej swobody w stanowieniu przepisów zakazujących określonych zachowań pod groźbą kary, jest w szczególności uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom kryminalnopolitycznym¹⁰⁴. Wypowiadając się w kwestii obowiązków ustawodawcy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jest on zobligowany do stanowienia norm merytorycznych odnoszących się do ochrony wartości konstytucyjnych. Ustawodawca powinien ponadto określać sposób egzekwowania takich norm, a to przez konstruowanie procedur ich egzekwowania oraz ustalanie konsekwencji prawnych ich nieprzezwyciężania; przy czym ustawodawca ma obowiązek takiego ukształtowania stanowionych przepisów, aby zapewnić chronionym dobrom prawnym odpowiednią (adekwatną) ochronę¹⁰⁵. Z punktu widzenia uregulowań zawartych w Konstytucji ustanowiona ochrona musi być proporcjonalna oraz adekwatna do wagi chronionych praw i wolności¹⁰⁶. Jak w tej kwestii wskazano w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04¹⁰⁷: „Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego na czele z zasadą państwa prawnego, jak również praw i wolności jednostki. Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować (...) zasadę proporcjonalności własnego wykroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych”. Prawo karne w zwalczaniu zachowań społecznie niepożądanych musi przy tym stanowić *ultima ratio*, co oznacza że sięganie do instrumentów prawnokarnych jest uzasadnione wtedy tylko, gdy pożądanego celu nie można osiągnąć w żaden inny sposób¹⁰⁸.

Jak już wskazano powyżej, wartość chroniona przez art. 251 k.k., tj. tajność głosowania, co do wyborów do Sejmu, Senatu, wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborów do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego, jest wprost gwarantowana przez przepisy Konstytucji RP.

W odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego bezpośrednio w Konstytucji RP ustrojodawca nie zawarł analogicznej gwarancji. Nie oznacza to jednak, że tajność

¹⁰³ Por. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112.

¹⁰⁴ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sygn. K 18/95 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128; z 9 października 2012 r., P 27/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 104.

¹⁰⁵ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1997 r., sygn. K 26/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 19 oraz powołany powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 8/00.

¹⁰⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, a także K. Wojtyczek, Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” z. 2/1999, s. 40-46.

¹⁰⁷ OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110.

¹⁰⁸ Por. powołany powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06.

głosowania w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego jest konstytucyjnie słabiej zakorzeniona. Jak już była o tym mowa powyżej, gwarancję tajności głosowania w tym zakresie poręcza art. 39 ust. 2 Karty Praw Podstawowych UE, a z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”, wreszcie art. 9 Konstytucji przewiduje, iż “Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”.

Ocena konieczności ochrony wartości w postaci tajności głosowania za pomocą norm prawno Karnych wymaga uwzględnienia wskazanego powyżej, silnego konstytucyjnego zakorzenienia zasady tajności głosowania.

Z perspektywy rozważań dotyczących adekwatności aż prawno karnej ochrony wartości w postaci tajności głosowania nie bez znaczenia jest także i ta okoliczność, że typ czynu zabronionego, który określa art. 251 k.k., penalizujący naruszenie tajności głosowania, nie jest normatywną nowością.

Geneza przestępstwa naruszenia tajności głosowania

Przestępstwo naruszenia tajności głosowania, tak samo, jak pozostałe przestępstwa przeciwko wyborom i referendum, pojawiło się stosunkowo niedawno. Jest to zrozumiałe, bo przecież potrzeba penalizacji może się pojawić dopiero wówczas, gdy dane zachowanie narusza dobro korzystające z ochrony prawnej, przy spełnieniu dodatkowego warunku, że jest ono na tyle społecznie naganne (społecznie szkodliwe), iż wymaga aż reakcji prawno karnej (zasada *ultima ratio* prawa karnego).

Przestępstwo naruszenia tajności głosowania mogło się zatem pojawić dopiero wówczas, gdy uznano, że tajność głosowania jest wartością wymagającą ochrony. Tymczasem tajność głosowania, jako zasada prawa wyborczego upowszechniła się stosunkowo niedawno¹⁰⁹.

Nie czyniąc tu szczegółowych rozważań historycznych, warto przypomnieć, że 28 listopada 1918 r. marszałek Józef Piłsudski ogłosił zatwierdzony przez siebie dekret Naczelnika Państwa o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego 13 z 1918 r.¹¹⁰ opierający się na demokratycznych zasadach tzw. pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego. Zasady prawa wyborczego, w tym m.in. tajność aktu głosowania, miały stanowić gwarancję, że skład Sejmu będzie oddawał nastroje społeczeństwa i układ sił politycznych¹¹¹. Art. 70 powołanego powyżej dekretu przewidywał: „Głosowanie odbywa się w sposób następujący: wyborca, wchodząc do lokalu wyborczego, udaje się do stołu, przy którym siedzi komisja wyborcza

¹⁰⁹ Bliżej zob. piśmiennictwo powołane w przypisie nr 5, jak również H. Popławski: Przestępstwa przeciwko wyborom, *Palestra* nr 3-4/1984, s. 34 oraz M. Jachimowicz: Przestępstwo naruszenia tajności głosowania, *Prokurator* nr 3-4/2007, s. 133 i n.

¹¹⁰ Dz. U. Nr 18/1918, poz. 46.

¹¹¹ Zob. R. Zych: Rozumienie zasady tajności głosowania w prawie konstytucyjnym II Rzeczypospolitej Polskiej (1918-1926)..., j.w., s. 112 i n.

i wymienia swe nazwisko. Po sprawdzeniu, przez członka prowadzącego protokół, czy nazwisko wyborcy znajduje się na liście wyborców, wyborca otrzymuje kopertę do głosowania, wkłada w nią od razu kartę i, zakleiwszy, wręcza, przewodniczącemu komisji. Ten, sprawdzwszy stempel na kopercie, wrzuca ją do urny wyborczej; jednocześnie inny członek komisji obok nazwiska wyborcy czyni adnotację, że głos swój już oddał, poczem wyborca oddala się z sali” (pisownia oryginalna – B.N-Ś). Zgodnie z art. 71 wskazanego dekretu, wypełnienie karty do głosowania odbywało się za pomocą podkreślenia tego numeru listy kandydatów, na który wyborca chciał oddać swój głos. To uregulowanie dopełniał art. 72 powołanego powyżej dekretu, który stanowił, że przewodniczący nie przyjmuje karty do głosowania, którą wyborca „pragnąłby oddać bez włożenia jej do koperty”, ani kopert „oznaczonych jakimśkolwiek stemplem poza znakiem urzędowym” (pisownia oryginalna – B.N-Ś). Po zakończeniu głosowania – co zgodnie z art. 73 wskazanego dekretu następowało o godz. 22 00 – przewodniczący „pomiesza koperty złożone do urny wyborczej, potem liczy je, nie otwierając”, a jednocześnie „ustala się na podstawie notatek na liście wyborców liczbę wyborców, którzy głosowali” (art. 74 wskazanego dekretu).

Odnotowania wymaga, że dekret Naczelnika Państwa z dnia 26 grudnia 1918 r. o zmianach w ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego¹¹² zniósł kartę urzędową i wprowadził głosowanie kartami prywatnymi; karta zawierać mogła jedynie numer listy kandydatów, na którą wyborca oddawał swój głos, przy czym numer mógł być drukowany albo pisany. W kontekście uregulowań przyjętych w tym dekrete w piśmiennictwie wskazano krytycznie, że w niektórych okręgach komisje miejscowe przyjmowały głosy bez ich uprzedniego włożenia do koperty na kartę do głosowania, co mogło być spowodowane brakiem osłoniętego miejsca, gdzie wyborca mógłby włożyć kartę do koperty, słusznie konkludując, że pod rządami wskazanych powyżej przepisów tajność głosowania została uregulowana wadliwie, bo pominięcie przez prawodawcę wymogu przygotowania zasłoniętych miejsc do oddawania głosów *de facto* zmuszało wyborcę do podkreślenia preferowanego numeru listy na karcie na oczach wszystkich osób znajdujących się w lokalu wyborczym¹¹³.

Zasadę tajności głosowania gwarantowała zarówno Konstytucja marcowa¹¹⁴, jak i Konstytucja kwietniowa¹¹⁵.

W okresie międzywojennym zasadę jawnego głosowania poręczał także szereg aktów prawnych rangi niższej niż Konstytucja, dopuszczając jednak od niej odstępstwa.

Zasadę jawnego głosowania fragmentarycznie statuował np. art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹¹⁶ stanowiąc,

¹¹² Dz. U. Nr 21/1918, poz. 74.

¹¹³ R. Zych: Rozumienie zasady tajności głosowania w prawie konstytucyjnym II Rzeczypospolitej Polskiej (1918-1926)..., j.w., s. 112 i n.

¹¹⁴ Np. w art. 11 Konstytucji marcowej zawarto postanowienie, że: „Sejm składa się z posłów, wybranych na lat pięć, licząc od dnia otwarcia sejmu, w głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i stosunkowym”. Tak też przewidywał art. 36 Konstytucji marcowej co do Senatu.

¹¹⁵ Np. art. 32 ust. 1 Konstytucji kwietniowej stanowił: „Sejm składa się z posłów wybranych w głosowaniu powszechnym, tajnym, równym i bezpośrednim”.

że „jeżeli gromada stanowi jeden okręg wyborczy, wyborów do rady gromadzkiej dokonywa się (...) jawnie, a na żądanie 1/5 liczby wyborców – tajnie”.

Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze rad gromadzkich, gminnych i powiatowych¹¹⁷, mimo zagwarantowania tajności głosowania, dopuszczała w art. 32 ust. 8 oddanie przez wyborcę głosu przez ustne podanie do protokołu komisji wyborczej nazwisk kandydatów z zaznaczeniem, na których radnych głosuje.

Zasady tajności głosowania nie wymieniała ustawa z dnia 8 lipca 1935 roku - Ordynacja wyborcza do Senatu¹¹⁸.

W kontekście powyższych uregulowań w piśmiennictwie wskazano, że pomimo obowiązywania w tym zakresie gwarancji rangi ponadustawowej, która wynikała z Konstytucji marcowej, w okresie międzywojennym zasadę tajności głosowania łamano, czego przykładem było rozesłanie przed wyborami parlamentarnymi w 1928 roku przez Generalnego Komisarza Wyborczego¹¹⁹ okólnika z 28 lutego 1928 r. w sprawie „tajności” wyborów, przeciwko budkom i kotarom w lokalach wyborczych zarządzającego „zaniechanie tego zwyczaju”¹²⁰. W trakcie tych wyborów Generalny Komisarz Wyborczy zarządził także aby nie obliczano oddanych głosów

na miejscu, w lokalach wyborczych, lecz aby urny te przekazywano policji w celu przewiezienia ich do lokali komisji okręgowych¹²¹.

Omawiając genezę przestępstw przeciwko wyborom i referendum, w tym przestępstwa naruszenia tajności głosowania, należy odnotować, że już w dekreście z 8 stycznia 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich¹²², typizowane były przestępstwa przeciwko wyborom. Nie występował wśród nich jednak typ czynu, który przewidywałby odpowiedzialność za naruszenie tajności głosowania.

Z kolei w ustawie z dnia 12 lutego 1930 roku o ochronie swobody wyborów przed nadużyciem władzy urzędników¹²³, art. 6 penalizował przestępstwo naruszenia tajności głosowania. Podkreślenia wymaga, że było to wówczas przestępstwo indywidualne, a nie powszechne; wskazany przepis stanowił: „Urzędnik, który w związku ze swoim urzędowaniem przy głosowaniu tajnem zapoznaje się w sposób bezprawny z treścią cudzego głosu^[1] ulega karze aresztu do jednego roku”.

Powołana powyżej ustawa z dnia 12 lutego 1930 r. o ochronie swobody wyborów przed nadużyciem władzy urzędników została uchylona we wrześniu 1930 roku, w okresie

¹¹⁶ Dz. U. Nr 35/1933, poz. 294.

¹¹⁷ Dz. U. Nr 63/1938, poz. 481.

¹¹⁸ Dz. U. Nr 47/1935, poz. 320.

¹¹⁹ Chodzi tu o wiceministra Stanisława Cara; por. A. Mogielnicki: Wspomnienia adwokata i sędziego, Warszawa 2016, s. 309-311.

¹²⁰ Por. J. Rawicz, Wybory przed wrześniem, Państwo i Prawo nr 10/1952, s. 511.

¹²¹ Zob. M. Jachimowicz: Przestępstwo naruszenia tajności głosowania...j.w., s. 133 i n.

¹²² Dziennik Praw nr 5/1919, poz. 96.

¹²³ Dz. U. Nr 17/1930, poz. 123.

przygotowań do tzw. wyborów brzeskich¹²⁴. Zastąpiło ją rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 września 1930 roku o karach dla ochrony swobody wyborów¹²⁵, które w art. 7 przewidywało odpowiedzialność karną za przestępstwo naruszenia tajności głosowania. Przepis ten stanowił, co następuje: „Kto przy głosowaniu tajnym zapoznaje się w sposób bezprawny z treścią cudzego głosu ulega karze aresztu do roku lub grzywny do 5 000 zł”. Podkreślenia wymaga, że posługując się dla określenia podmiotu odpowiedzialności karnej słowem „kto”, odmiennie aniżeli jego poprzednik, przepis ten przewidywał, iż przestępstwo naruszenia tajności głosowania ma charakter powszechny, a nie indywidualny.

Ze wskazaną powyżej zmianą charakteru przestępstwa naruszenia tajności głosowania z indywidualnego na powszechne wiązało się rozszerzenie zakresu penalizacji; przestępstwo powszechne może wszak popełnić każdy, a nie tylko osoba mająca cechę szczególną, wskazaną w ustawie karnej; poprzednio podmiotem odpowiedzialności mógł być tylko urzędnik.

Przestępstwo naruszenia tajności głosowania było znane Kodeksowi karnemu z 1932 roku; art. 124 tego kodeksu przewidywał: „Kto wbrew przepisom o tajności głosowania zapoznaje się z treścią cudzego głosu podlega karze aresztu do roku lub grzywny”.

W Kodeksie karnym z 1969 r. odpowiednikiem przywołanego powyżej przepisu był art. 189 § 2 k.k., który miał następujące brzmienie: „Kto, naruszając przepisy o tajności głosowania w wyborach do Sejmu lub rady narodowej albo w referendum, zapoznaje się wbrew woli głosującego z treścią jego głosu podlega karze pozbawienia wolności do lat 2, ograniczenia wolności albo grzywny”.

Należy tu zwrócić uwagę na podwyższenie kary za omawiane przestępstwo w Kodeksie karnym z 1969 roku z przewidzianej poprzednio maksymalnej kary 1 roku aresztu do kary 2 lat pozbawienia wolności. Jak już była o tym mowa na wstępie, taka maksymalna kara pozbawienia wolności przewidziana jest także w aktualnie obowiązującym przepisie statuującym przestępstwo naruszenia tajności głosowania.

Zakres penalizacji w obowiązującym art. 251 k.k.

Art. 251 k.k., przywołany na wstępie niniejszego opracowania *in extenso*, uznaje za przestępstwo zapoznanie się przez kogokolwiek, wbrew woli wyborcy, z treścią jego głosu, o ile wynika to z naruszenia przepisów o tajności głosowania.

Powyżej była już mowa o ewolucji przestępstwa naruszenia tajności głosowania od przestępstwa indywidualnego do powszechnego; w aktualnym stanie prawnym występki określony w art. 251 k.k. jest przestępstwem powszechnym. Brak jest przy tym typu kwalifikowanego, który odnosiłby się do sprawcy szczególnie odpowiedzialnego za zabezpieczenie zasady tajności głosowania, a w konsekwencji przewidywał jego surowszą odpowiedzialność karną za przestępstwo naruszenia tajności głosowania.

¹²⁴ Zob. R. Zych: Rozumienie zasady tajności głosowania w prawie konstytucyjnym II Rzeczypospolitej Polskiej (1918-1926)..., j.w., s. 112 i n.

¹²⁵ Dz. U. Nr 64/1930, poz. 509.

W praktyce zdolność do bycia podmiotem odpowiedzialności dotyczy tu przede wszystkim osób obecnych w lokalu wyborczym w czasie głosowania, w szczególności członków Komisji, mężów zaufania, przedstawicieli mediów, w tym zwłaszcza tych utrwalających przebieg głosowania, jak również innych wyborców, czy osób im towarzyszących, a nadto takich osób, które korzystając z możliwości technicznych zainstalowały w lokalu wyborczym urządzenia naruszające tajność głosowania lub z takich urządzeń korzystają.

Przedmiot ochrony w wypadku przestępstwa naruszenia zasady tajności głosowania w art. 251 k.k. ustawodawca określił słowami: „zapoznaje się z treścią jego głosu”. Chodzi tu zatem o ochronę aktu głosowania tak, aby było przeprowadzane w sposób nie pozwalający ustalić, kto jak głosował.

Przy interpretacji powyższego przepisu uwzględnić należy tę okoliczność, że zasada tajności głosowania odnosi się wyłącznie do jednego etapu procesu wyborczego, tj. do aktu głosowania. Nie chodzi tu zatem o tajność całego procesu wybierania, ani o ochronę tajności tego, czy dana osoba uprawniona do głosowania w głosowaniu brała udział, czy nie. Przedmiot ochrony w art. 251 k.k. został określony wąsko. Tak też przestępstwo naruszenia tajności głosowania było określone w poprzednio obowiązujących kodyfikacjach: z 1932 roku oraz z roku 1969.

Jak wskazano powyżej, w wypadku analizowanego przestępstwa wartością podlegającą ochronie jest tajny sposób przeprowadzenia wyborów, taki zatem, który gwarantuje niemożność ustalenia tego, kto jak głosował. Chodzi tu o ochronę zasady prawa wyborczego, która ma stanowić gwarancję zapewnienia wyborcy swobody wyrażenia woli w akcie wyborczym, eliminując presję, a jednocześnie stanowiąc gwarancję braku „represji” za sposób głosowania, sprzyjając nadto spokojnemu przebiegowi wyborów.

Tajność głosowania implikuje nakaz takiego zorganizowania głosowania przez właściwe organy wyborcze, które będą zabezpieczać wyborcę przed powzięciem przez kogokolwiek informacji, w jaki sposób (na kogo) głosował, stanowiąc gwarancję swobody i bezpieczeństwa podjęcia decyzji wyborczej. Jak już przy tym była mowa powyżej, tajność głosowania, zarówno na płaszczyźnie konstytucyjnej, jak i ustawowej, jest uznawana za prawo wolnościowe, zatem sam wyborca może swobodnie decydować, czy z tej wolności chce korzystać. Wyborca nie musi korzystać z gwarantowanego mu prawa i głosować tajnie; może nie skorzystać z zabezpieczeń istniejących w lokalach wyborczych, które mają gwarantować tajność głosowania, bo jest dysponentem dobra prawnego w postaci tajności głosowania i może nim rozporządzać. W świetle art. 251 k.k. jego zgoda na ujawnienie tajemnicy aktu głosowania uchyla zatem bezprawność.

Skoro w stosunku do samego wyborcy zasada tajności głosowania ma charakter wolnościowy, to w konsekwencji w wypadku przestępstwa określonego w art. 251 k.k. zakresem penalizacji nie jest objęte zapoznanie się z cudzym głosem w ramach ujawnienia przez wyborcę, jak głosował w ramach sondażu wyborczego, czy w ramach upublicznienia

takiej informacji werbalnie, względnie przez okazanie karty do głosowania w lokalu wyborczym. W tym ostatnim wypadku powstać natomiast może potrzeba oceny zachowania samego wyborcy w kontekście nakazu zachowania ciszy wyborczej oraz zakazu agitacji w lokalu wyborczym.

Uwzględniając to, że w stosunku do wyborcy zasada tajności głosowania ma charakter wolnościowy, należy jednak domniemywać, iż każdy wyborca chce korzystać z gwarantowanego mu prawa do tajnego głosowania. W konsekwencji należy przyjąć, że wyborca nie musi ani oświadczać werbalnie, ani w żaden inny sposób manifestować na zewnątrz, iż chce głosować tajnie. Przeciwnie, uniknięcie odpowiedzialności za przestępstwo z art. 251 k.k. wymaga uprzedniego wyraźnego oświadczenia przez wyborcę, że z gwarancji tajności głosowania nie chce skorzystać. Warto w tym kontekście przypomnieć, że już w komentarzach do Kodeksu karnego z 1932 roku, który – jak była o tym mowa powyżej – penalizował przestępstwo analogiczne do art. 251 k.k. wskazywano, że dla uniknięcia odpowiedzialności za przestępstwo naruszenia tajności głosowania zgoda na rezygnację z ochrony wynikającej z tej zasady prawa wyborczego musi być wyraźna, a nie dorozumiana¹²⁶. Aktualnie, powszechna świadomość obowiązywania zasady tajności głosowania stanowi tu argument silnie wspierający przedstawione powyżej stanowisko wskazujące na konieczność przyjęcia domniemania woli zachowania przez wyborcę treści głosu w tajemnicy.

Na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście twierdzenie M. Jachimowicza, że odpowiedzialność za przestępstwo z art. 251 k.k. nie wchodzi w grę wówczas, gdy wyborca na skutek własnej nieuwagi, nieostrożności niejako, spowodował, że inna osoba zapoznała się z jego głosem, choć on sam nie chciał rezygnować z tajności swojego aktu wyborczego. Chociaż należy się zgodzić z konkluzją, że w takim wypadku odpowiedzialność za przestępstwo naruszenia tajności głosowania nie aktualizuje się, to jednak argumentacja wskazanego powyżej Autora oddalona jest od zasad prawa karnego. W wypadku wskazanym powyżej odpowiedzialność za przestępstwo z art. 251 k.k. nie wchodzi bowiem w grę z powodu braku dwóch istotnych elementów koniecznych dla bytu przestępstwa: czynu, który musi być wszak rozumiany jako sterowane zachowanie sprawcy przestępstwa, a przede wszystkim winy w wymaganej tu postaci umyślności po stronie tego, kto niechcący, na skutek niezachowania ostrożności.

Nie uruchamia odpowiedzialności przewidzianej w art. 251 k.k. zapoznanie się wbrew woli wyborcy z jego notatkami poprzedzającym akt głosowania lub sporządzonymi później, przy czym o braku bezprawności takiego zachowania decyduje tu nie tyle wola wyborcy jako dysponenta dobra prawnego, lecz przede wszystkim to, że nie są one głosem wyborcy. Znamion art. 251 k.k. nie realizuje także zapoznanie się z notatkami poczynionymi w lokalu wyborczym, bo również nie jest to głos wyborcy.

¹²⁶ Zob. L. Peiper: Komentarz do kodeksu karnego, Kraków 1933, s. 358 oraz S. Glaser, A. Mogielnicki: Kodeks karny – Komentarz, Kraków 1934, s. 416.

Naruszenie tajności głosowania, relewantne z perspektywy przestępstwa określonego w art. 251 k.k., może nastąpić na różne sposoby, jak przykładowo przez oznaczenie karty do głosowania lub podejrzenie cudzego głosu w sposób możliwy do powiązania z konkretnym wyborcą, zainstalowanie urządzenia rejestrującego wypełnioną kartę oraz wizerunek wyborcy lub wgląd w obraz utrwalony przez takie urządzenie. Za relewantne należy tu także uznać zachowanie polegające na otwarciu urny po oddaniu pierwszego głosu lub kilku głosów po to, żeby sprawdzić, jak głosowały osoby już „odnotowane” na liście, o ile możliwe jest ich powiązanie z oddanym głosem/głosami.

Znamion przestępstwa określonego w art. 251 k.k. nie realizuje natomiast otwarcie urny przez Komisję po zakończeniu głosowania, w celu policzenia głosów. Są to czynności, które zgodnie z wolą ustawodawcy mają zostać podjęte po upływie czasu, w którym ma się odbyć głosowanie, co powoduje, że nie realizują one tego znamienia powołanego powyżej przepisu, w którym mowa jest o podjęciu zachowania naruszającego przepisy o tajności głosowania. W świetle art. 251 k.k. nie każde wszak zapoznanie się z treścią cudzego głosu wypełnia ustawowe znamiona typu czynu zabronionego, lecz tylko takie, które narusza przepisy o tajności głosowania.

Powyższa konkluzja odnosi się także do takiej sytuacji, w której po zakończeniu głosowania Komisja stwierdziła, że do głosowania przystąpiła tylko jedna osoba lub osoby, głosujące tak samo, co stwarza możliwość połączenia ich głosów z nazwiskami zaznaczonymi na liście wyborców, jako tych, którzy brali udział w głosowaniu. Także i w tym wypadku nie ma bowiem mowy o naruszeniu przepisów o tajności głosowania.

Z perspektywy odpowiedzialności za przestępstwo określone w art. 251 k.k. irrelevantny jest powód zapoznania się z cudzym głosem, jak również, to czy fakt ten spowodował jakiegokolwiek negatywne konsekwencje dla głosującego. Bez znaczenia jest także i to, jaki użytek sprawca uczynił z nabytej wiedzy, a w szczególności to, czy wiedzę tę upublicznił lub spowodował dla wyborcy negatywne konsekwencje ze względu na sposób, w jaki ten głosował¹²⁷. Okoliczności te powinny natomiast zostać uwzględnione przy wymiarze kary.

W art. 251 k.k. nie ma klauzuli nieumyślności, co ma szczególne znaczenie z perspektywy zakresu odpowiedzialności członków Komisji. Występkę naruszenia tajności głosowania nie można zatem popełnić na skutek naruszenia wymaganych zasad ostrożności (art. 9 § 2 k.k.), lecz wyłącznie umyślnie (art. 9 § 1 k.k.).

Sporna w piśmiennictwie jest natomiast kwestia wymaganej tu postaci zamiaru¹²⁸. Moim zdaniem należy przyjąć, że skoro w analizowanym przepisie ustawodawca nie posłużył się

¹²⁷ Zob. także M. Jachimowicz: jw., s. 135. Tak też, jeszcze pod rządami Kodeksu karnego z 1932 r., J. Makarewicz, *Kodeks karny... jw.*, s. 356.

¹²⁸ Pogląd, że przestępstwo z art. 251 k.k. można popełnić wyłącznie umyślnie, z zamiarem bezpośrednim wyrazili w szczególności L. Tyszkiewicz (w:) *Kodeks karny. Komentarz*, M. Filar (red.), Warszawa 2014, s. 966; M. Jachimowicz: jw., s. 136-137. Odmienne stanowisko w kwestii wymaganej tu postaci zamiaru zajęli np.: M. Szewczyk: *Komentarz do art. 251 Kodeksu karnego*, LEX; W. Koziulewicz, *Naruszenie tajności głosowania - art. 251 k.k.* (w:) *System Prawa Karnego*, t. 8, red.

jakimkolwiek sformułowaniem, które wskazywałoby na zasadność zawężenia wymaganej postaci zamiaru wyłącznie do zamiaru bezpośredniego (chodzi tu o wyrażenie, które wskazywałoby na wymóg działania sprawcy w celu uzyskania informacji o cudzym głosie), to przestępstwo z art. 251 k.k. można popełnić zarówno z zamiarem bezpośrednim, jak i ewentualnym. Z perspektywy odpowiedzialności za przestępstwo z art. 251 k.k. popełnione z zamiarem ewentualnym relewantne byłoby w szczególności zachowanie polegające na montażu kamer w lokalu wyborczym nie po to, żeby podejrzeć głos konkretnej osoby, lecz po to, by uchwycić liczbę głosujących wyborców, ewentualnie akt głosowania konkretnej, „medialnej” osobistości, a zatem zachowanie podjęte nie w celu poznania cudzego głosu, lecz założenie, że możliwe będzie zapoznanie się z nim.

Warto w tym kontekście odnotować, że dopuszczając możliwość popełnienia przestępstwa naruszenia tajności głosowania także z zamiarem ewentualnym, M. Szewczyk posługuje się nieadekwatnym przykładem mającym wskazywać na taką możliwość. Wskazuje mianowicie, że taka sytuacja zachodzi wówczas, gdy sprawca, widząc, iż wyborca ma wypełnioną kartę wyborczą nie robi nic, żeby nie zapoznać się z jego głosem. Taką sytuację można jednak rozpatrywać nie w kontekście umyślności, lecz naruszenia reguł ostrożności, czyli nieumyślności. Tymczasem - jak wskazano powyżej – w art. 251 k.k. ustawodawca nie przewidział możliwości popełnienia tego występku nieumyślnie.

Przestępstwo, o którym mowa w art. 251 k.k. jest przestępstwem materialnym, czyli skutkowym. Skutkiem jest tu zapoznanie się z treścią cudzego głosu, a zatem analizowane przestępstwo zostaje dokonane w czasie, w którym sprawcy znany stał się głos osoby biorącej udział w wyborach.

Podkreślenia wymaga, że relewantne z perspektywy odpowiedzialności za przestępstwo naruszenia tajności głosowania zapoznanie się z cudzym głosem nie musi nastąpić w czasie głosowania. Przesunięcie czasowe może tu zaistnieć w szczególności wówczas, gdy przebieg wyborów, w trakcie których doszło do naruszenia zasady tajności głosownia, był utrwalany za pomocą urządzenia rejestrującego obraz, który został następnie odtworzony.

Odnotowania wymaga nadto, że w razie podjęcia zachowania relewantnego z perspektywy art. 251 k.k., przestępstwo zostaje popełnione niezależnie od tego, czy wyborca – po zapoznaniu się z jego głosem naruszającym zasadę tajności głosowania - wrzucił do urny swoją kartę wyborczą, czy z tego zrezygnował.

Sporne jest w doktrynie¹²⁹, czy przestępstwa z art. 251 k.k. można się dopuścić częściowo zapoznając się z cudzym głosem.

Rozważając tę kwestię należy wyróżnić kilka możliwych sytuacji.

L. Gardocki, Warszawa 2015, s. 737.

¹²⁹ Możliwość taką dopuszcza w szczególności G. Łabuda: Komentarz do art. 251 Kodeksu karnego, LEX. Odrzuca ją przykładowo I. Zgoliński (w:) Kodeks karny. Komentarz, V. Konarska-Wrzosek (red.), Warszawa 2016, s. 1100 i n.

W wypadku, gdy naruszenie tajności głosowania polegało na zapoznaniu się z cudzym głosem bez możliwości powiązania go z konkretnym wyborcą, wówczas nie dochodzi do realizacji znamion przestępstwa określonego w art. 251 k.k.

Jeżeli z kolei zapoznanie się z cudzym głosem dotyczyło jednego aktu głosowania w ramach połączonych wyborów, wówczas oczywiście dochodzi do popełnienia przestępstwa naruszenia tajności głosowania, bo każdy akt głosowania z perspektywy uregulowania zawartego w art. 251 k.k. musi być w takim wypadku postrzegany jako czynność samodzielna i niezależna od pozostałych.

Mniej oczywiste są tu inne możliwe sytuacje, a w szczególności taka, w której naruszenie tajności głosowania miało charakter niejako negatywny, tj. polegało na poczynieniu spostrzeżenia, że konkretny wyborca nie głosował na jedną lub kilka list z wielu.

W ostatniej ze wskazanych powyżej sytuacji przedstawiona na wstępie *ratio* karnoprawnej ochrony tajności głosowania niewątpliwie przemawiałaby za jej objęciem odpowiedzialnością karną z art. 251 k.k. Formułując w związku z tym *de lege ferenda* postulat takiego ujęcia wskazanego przepisu, który uwzględniałby także taką sytuację, w mojej ocenie *de lege lata* nie sposób jest tu zaakceptować interpretacji rozszerzającej, a to ze względu na gwarantowaną zarówno w art. 42 ust. 1 Konstytucji, jak i w art. 1 k.k. zasadę *nullum crimen sine lege*; wykładnia językowa art. 251 k.k. jednoznacznie wskazuje wszak, że częściowe zapoznanie się z cudzym głosem, nie jest zapoznaniem się z treścią głosu, jako aktu woli wyborcy przedstawionym w wyborach.



Prof. Jacek Sobczak

Mowa nienawiści w kampaniach wyborczych

Obserwacja realiów życia społecznego i politycznego wywołuje wrażenie, że znacząca część jego uczestników jest przekonana, że wprowadzenie do systemu prawnego jakichś przepisów w szczególności karnych zlikwiduje określony problem lub niepożądane zjawisko społeczne, polityczne, bądź gospodarcze. Takie myślenie wydaje się być szczególnie bliskie Unii Europejskiej, która w swoistym, ezopowym języku tworzy liczne akty normatywne i polityczne, domagając się potem ich implementacji, a niekiedy dodatkowo jeszcze wszczęcia procedury notyfikacyjnej. Nie bez winy jest tu także Rada Europy – jakże często mylona przez

polityków i żurnalistów z Radą Europejską. Wiernym i posłusznym uczniem mistrzów unijnych jest od wielu kadencji sejmowych ustawodawca Polski.

Na ksenofobiczne i rasistowskie treści zwróciła uwagę już w 1992 r. Rada Europy, odnosząc swoje uwagi zawarte w rekomendacji (zaleceniu) R (92)19 do gier komputerowych¹³⁰. Jednak dopiero w uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Rady Europy w rekomendacji

na temat mowy nienawiści stwierdzono, że mową nienawiści jest „każda forma wypowiedzi, która rozpowszechnia, podżega, propaguje lub usprawiedliwia nienawiść rasową, ksenofobię, antysemityzm lub inne formy nienawiści oparte na nietolerancji, włączając w to nietolerancję wyrażaną w formie agresywnego nacjonalizmu lub etnocentryzmu, dyskryminacji lub wrogości wobec mniejszości migrantów, lub osób wywodzących się ze społeczności migrantów¹³¹. W dniu 15 grudnia 2000 r. wydana została rekomendacja Nr 6 dotycząca rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu w Internecie¹³². W 2003 r. w Protokole dodatkowym Konwencji o Cyberprzestępczości zwrócono uwagę na groźby i zniewagi o podłożu rasistowskim i ksenofobicznym nie odwołując się jednak do mowy nienawiści¹³³. Wypada zwrócić uwagę także na inne akty normatywne i dokumenty Rady Europy dotyczące szeroko pojętej mowy nienawiści, a mianowicie rekomendację 1805 (2007) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy dotyczącą bluźnierstwa, obelg religijnych i wypowiedzi szerzących nienawiść do ludzi w oparciu o ich religię¹³⁴; Studium Komisji Weneckiej 406/2008¹³⁵ odnośnie bluźnierstwa, obelg religijnych i podżegania do nienawiści religijnej; rekomendację Ogólnej Polityki Nr 7 Komisji

¹³⁰ Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation No. R (92) 19 of the Committee of Ministers to Member States on video games with a racist content (Adopted by the Committee of Ministers on 19 October 1992 r. at the 482nd meeting of the Ministers' Deputies <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=574903&SecMode=1&DocId=605194&Usage=2> odczyt 29 lipca 2017 r., 12:41.

¹³¹ Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to Member States on „Hate Speech” (Adopted by the Committee of Ministers on 30 October 1997 and the 607th meeting of the Ministers' Deputies. <https://rm.coe.int/1680505d5b> odczyt 29 lipca 2017r., 12:59. W treści zalecenia stwierdzono, że „For the purposes of the application of these principles, the term "hate speech" shall be understood as covering all forms of expression which spread, incite, promote or justify racial hatred, xenophobia, anti-Semitism or other forms of hatred based on intolerance, including: intolerance expressed by aggressive nationalism and ethnocentrism, discrimination and hostility against minorities, migrants and people of immigrant origin.

¹³² Ecri General Policy Recommendation No. 6 on Combating the Dissemination of Racist, Xenophobic and Antisemitic Material via the Internet. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n6/Rec%206%20en.pdf odczyt 29 lipca 2017 r., 13:16.

¹³³ Dz. U. 2015, poz. 728. Zob. F. Radoniewicz, *Odpowiedzialność karna za hacking i inne przestępstwa przeciwko danym komputerowym i systemom informacyjnym*, Warszawa 2016.

¹³⁴ Recommendation 1805 (2007) Blasphemy, religious insults and hate speech against persons on grounds of their religion, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17569&lang=en>, odczyt 29 lipca 2017 r., 13:42.

¹³⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Report on the Relationship between Freedom of Expression and Freedom of Religion: the Issue of Regulation and Prosecution of Blasphemy, Religious insult and Incitement to religious Hatred. Adopted by the Venice Commission at its 76th. Plenary Session (Venice, 17 – 18 October 2008).

Europejskiej przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w ustawodawstwie krajowym w celu zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej¹³⁶; opracowanie Komisarza do spraw Praw Człowieka: Etyczne dziennikarstwo i prawa człowieka¹³⁷; w końcu zaś na pracę A. Webera, *Manual on hate speech*, w: „Council of Europe Publications”, 2009¹³⁸.

Problem wykładni pojęcia „mowy nienawiści” podjął Europejski Trybunał Praw Człowieka, aczkolwiek w oparciu o treść art. 10 i 17 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W wyroku *Erbakan przeciwko Turcji* wskazał, że „może być uznane za konieczne, w niektórych społeczeństwach demokratycznych by karać lub nawet zapobiegać wszelkim formom wypowiedzi, które upowszechniają, podżegają, promują lub usprawiedliwiają nienawiść na tolerancji”¹³⁹.

Unia Europejska w art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej – dalej TUE (obecnie art. 67 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej: TFUE) przewidywała, jako jeden ze swoich celów zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez zapobieganie i zwalczanie rasizmu oraz ksenofobii¹⁴⁰. Trzeba jednak pamiętać, że art. 67 nie ma wprost odpowiednika w Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską (dalej: TWE), ani TUE, gdyż do 1 grudnia 2009 r. nie istniał przepis, który zbierałby wszystkie dziedziny współpracy w jednym miejscu Traktatu – co było konsekwencją podziału dokonanego przez Traktat z Amsterdamu na materię objętą tzw. I filarem, w ramach którego mieściła się problematyka imigracji i swobodnego przepływu osób, a także kwestie dotyczące wiz i azylu oraz tzw. III filarem dotyczącym współpracy europejskiej w zakresie policji i sądów w sprawach karnych. Niemniej w literaturze uznaje się, że treść art. 67 TFUE zawiera w sobie dawny art. 61 TWE i dawny art. 29 TUE. Przyjmuje się przy tym, że art. 67 jest adresowany do Unii Europejskiej, a nie do państw członkowskich¹⁴¹.

¹³⁶ *Ecri General Policy Recommendation No. 7 on National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination. Adopted on 13 December 2002.* https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n7/ecri03-8%20recommendation%20nr%207.pdf, odczyt 29 lipca 2017, 13:54.

¹³⁷ Zob. J. Sobczak, *Dylematy etyki dziennikarskiej*, w: K. Zamiara (red.), „Etyczne aspekty badań społecznych”, „Człowiek i społeczeństwo” t. XXIV, Poznań 2005, s. 143 – 148.

¹³⁸ Jest to w gruncie rzeczy podręcznik, którego celem jest wskazanie, co ma charakter mowy nienawiści.

¹³⁹ Wyrok w sprawie *Affaire Erbakan vs. Turkey*, skarga numer 59405/00, 6 lipca 2006 r. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76232>, odczyt 29 lipca 2017 r., 14:54. Nawet skrótkowe przedstawienie wszystkich orzeczeń dotyczących problematyki mowy nienawiści przekracza ramy niniejszego opracowania. Wskazać wypada jedynie, że niektóre z nich zostały przedstawione w zestawieniu Ministerstwa Sprawiedliwości „Mowa nienawiści” http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_POL.pdf, odczyt 29 lipca 2017 r., 14:58. Zob. w kwestii orzecznictwa art. 17 I.C. Kamiński, *Kilka uwag o art. 17 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Głos w dyskusji*, w: R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska – Grabias, „Mowa nienawiści a wolność słowa...”, s. 179.

¹⁴⁰ Zob. w tym przedmiocie A. Grzelak, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2012, s. 1024 – 1048.

¹⁴¹ S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, wyd. 3, Oxford 2011, s. 49. Por. także wyrok Trybunału Sprawiedliwości C-188/10 i C-189/10 Melki i Abdeli.

Należy podkreślić, że poza art. 67 ust. 3 TFUE w żadnym przepisie tytułu V nie ma mowy o zwalczaniu i zapobieganiu rasizmowi i ksenofobii, aczkolwiek może się to mieścić w ogólniejszych ramach zwalczania i zapobiegania przestępczości. Wskazuje się, że Unia nie ma jednak zamiaru zastępować działań państw członkowskich w tej dziedzinie, a treść przywołanego przepisu jest w pierwszym rzędzie ogólnym wyrazem wartości, na których się ona opiera¹⁴². W treści art. 67 ust. 1 TFUE wskazano, że Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw człowieka oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich. W poszanowaniu systemów i tradycji państw członkowskich, służą te postanowienia TFUE, które zastrzegają rozdział między kompetencjami Unii, a państw członkowskich. Należy do nich m.in. art. 84, art. 77 ust. 4, art. 79 ust. 5, art. 85 ust. 2 TFUE¹⁴³.

Obowiązek ochrony praw podstawowych Unii Europejskiej oraz systemów i tradycji prawnych państw członkowskich, wynikający z treści art. 67 ust. 1 TFUE wymaga trudnych kompromisów. Świadczy o tym przyjęcie 28 listopada 2008 r. decyzji ramowej Rady 2008/13/WSiSW w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawno - karnych¹⁴⁴. W treści decyzji ramowej stwierdzono, iż konieczne jest uzupełnienie wspólnego działania Rady 96/443/WSiSW¹⁴⁵ dodatkowymi działaniami legislacyjnymi w związku z koniecznością zbliżenia przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich oraz pokonania przeszkód w skutecznej współpracy sądowej wynikających głównie z rozbieżności w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich. Jakkolwiek w tytule decyzji ramowej nie ma mowy o nienawiści, to jednak w jej motywach wskazano, że różne grupy społeczne i poszczególne osoby mogą być ze względu na swe pochodzenie np. rasę, kolor skóry narażone na nienawiść lub przemoc, przy czym niektóre z tych cech mogą już obecnie nie występować. Jak wskazano w motywie 9 decyzji ramowej: termin „nienawiść” należy rozumieć, jako odnoszący się do nienawiści okazywanej ze względu na rasę, kolor skóry, religię, pochodzenie lub przynależność narodową, lub etniczną. Warto zwrócić tu uwagę na dyrektywę Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne¹⁴⁶.

W literaturze podkreśla się, że harmonizacja przepisów karnych jest uzasadniana koniecznością ochrony mniejszości zagrożonych atakami fizycznymi lub werbalnymi oraz dyskryminacją ze strony innych grup, a nawet rządów. Zwraca się uwagę na to, iż zagrożenie

¹⁴² P. Filipek, *Komentarz do art. 29 TUE*, w: K. Lankosz (red.), „Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz”, Warszawa 2004, s. 385.

¹⁴³ G. Gancarz, *Postanowienia Traktatu z Lizbony dotyczące Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, „Biuletyn Analiz UKIE”, Warszawa 2008, nr 20, s. 168 i n.; P. Saganek, *Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 83 – 106.

¹⁴⁴ Dz. Urz. UE L 2008, Nr 328, str. 55.

¹⁴⁵ Dz. Urz. UE L 1996, Nr 185, str. 5.

¹⁴⁶ Dz. Urz. UE L 2000, Nr 180, str. 22.

przestępstwami na tle rasistowskim, bądź ksenofobicznym nasila się pod wpływem globalizacji środków komunikacji, rosnącej transgranicznej mobilności ludzi, a także napięć społecznych¹⁴⁷. Godzi się przy tym zauważyć, że wskazując, jako jedno ze źródeł zagrożenia mową nienawiści mobilność ludności konstatowano ten problem jeszcze przed masowym exodusem uciekinierów z Syrii i północnej Afryki. Zwracano przy tym uwagę, że barierą dla harmonizacji mowy nienawiści „są różnice w dominujących koncepcjach wolności słowa w państwach europejskich oraz specyficzny charakter ich społeczeństw”¹⁴⁸. Podkreślano to także w decyzji ramowej podnosząc, że tradycje kulturowe i prawne poszczególnych państw członkowskich w odniesieniu do szczególnie poważnych form rasizmu i ksenofobii różnią się między sobą szczególnie w tej dziedzinie i dlatego pełna harmonizacja przepisów prawa karnego nie jest w tej kwestii obecnie możliwa (motyw 6 decyzji ramowej).

Wspomniane różnice sprowadzić można generalnie do sporu o granice wolności słowa, a ściślej rzecz biorąc o to, na ile ta ostatnia wolność jest hamowana przez wolność przekonań i ograniczana dozwoloną krytyką. W literaturze zwraca się uwagę, że w gruncie rzeczy chodzi o spór między dozwoloną krytyką, wolnością przekonań, w tym także religijnych, a nienawiścią. Zauważa się, że w prawie amerykańskim w samym jądrze wolności słowa tkwi idea, że do odkrycia prawdy i jej upowszechnienia „służy wolność myślenia tego, co się chce i mówienia tego co się myśli”¹⁴⁹. Wskazuje się, że w systemie prawnym USA eksponuje się wolność słowa, jako wartość wręcz absolutną¹⁵⁰. Krytykując karalność mowy nienawiści wskazuje się, że istnieje uzasadniona obawa, że niedookreślona i generalna norma penalizująca mowę nienawiści posłużyć może nie tylko do zwalczania jej przypadków, ale może także prowadzić do eliminacji z debaty publicznej całej gamy niepopularnych i nieprawomyślnych poglądów¹⁵¹. Amerykańscy przeciwnicy karania mowy nienawiści wskazują, że jest to forma cenzury, który i tak nie będzie skutecznym sposobem przeciwstawiania się rasizmowi, szowinizmowi i ksenofobii. W interesie liberalnej demokracji leży więc sytuacja, aby szczytne demokratyczne idee, jeśli nie mają przekształcić się w martwe dogmaty mogły

¹⁴⁷ A. Śledzińska – Simon, *Decyzja ramowa w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii jako trudny kompromis wobec mowy nienawiści w Unii Europejskiej*, w: R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska – Grabias, „Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne”, Warszawa 2010, s. 93 – 94.

¹⁴⁸ Ibidem, s. 94.

¹⁴⁹ A. Dziadzio, *Wolność słowa a mowa nienawiści dawniej i dziś*, „Forum Prawnicze” 2015, s. 4.

¹⁵⁰ F. Longchamps de Bérier, *Wolność słowa w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych. Zagadnienia podstawowe*, w: „Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzcńskiego”, Warszawa 2007, s. 431 i n.

¹⁵¹ A. Biłgorajski, *Mowa nienawiści vs. wolność słowa*, w: R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska – Grabias, „Mowa nienawiści a wolność słowa...”, s. 190 – 195. Zob. D. Bychawska – Siniarska, *Mowa nienawiści – definicja problemu*. <http://www.dlaziemi.org/gloskobiet/zdj/materialy/a3.pdf> odczyt 29 lipca 2017 r. 15:38; J. Sirsch, *Die Regulierung von Hassrede in liberalen Demokratien*, w: J. Meibauer (red.), „Hassrede/Hate Speech Interdisziplinäre Beiträge zu einer aktuellen Diskussion, Gießener Elektronische Bibliothek” 2013, s. 172 i n.

konkurować z odmiennymi światopoglądami i wizjami życia, co sprzyja kanalizowaniu społecznych emocji¹⁵².

W opozycji do rozwiązania amerykańskiego pozostaje ujęcie europejskie, w którym dominuje pogląd, że mowa nienawiści jest przejawem nadużycia wolności słowa i przez to nie może korzystać z ochrony konstytucyjnej. Pozostaje ona bowiem w opozycji do godności jednostki, którą Konstytucje europejskie uznają za wartość nadrzędną. Mowa nienawiści w tym ujęciu jest atakiem na pluralistyczny model demokratycznego państwa prawnego i jego egalitarne reguły. Stwierdza się przy tym, że brak sankcji za posługiwanie się mową nienawiści może utorować drogę totalitarnym ideologiom¹⁵³.

Mowa nienawiści może przybierać formę wypowiedzi ustnej, pisemnej, przekazu wizualnego, także o charakterze symbolicznym, które czynią przedmiotem ataku jednostkę lub grupę osób ze względu na kryterium rasy, pochodzenia etnicznego, narodowego, języka płci, wieku, niepełnosprawności, cech zewnętrznych orientacji seksualnej, statusu społecznego, bądź przekonań politycznych. Może ona zastraszać, grozić, poniżać, obrażać, utrwaląc stereotypy i prowadzić do dyskryminacji, a nawet przemocy fizycznej. Pośrednim skutkiem zróżnicowanego podejścia do mowy nienawiści jest stworzenie się hierarchii ochrony ofiar mowy nienawiści. W tej hierarchii najszerszą ochroną objęte są jednostki ze względu na przynależność do określonej grupy z racji pochodzenia rasowego, etnicznego, narodowości i religii, a więc Żydzi, homoseksualiści, transseksualiści, ale już nie wyznawcy islamu, nie fetyszyści.

Uznaje się, że mowę nienawiści powinno hamować prawo. W literaturze zwraca się uwagę, że prawo jest pozornie neutralne, ale za treścią każdego z jego przepisów kryje się czyjeś życiowe doświadczenie, czyjś interes¹⁵⁴. Jednak życie wyprzedza prawo, a nie odwrotnie. Prawo reguluje sytuacje spotykane w rzeczywistości. Jak wskazuje M. Płatek prawo reprezentuje określone interesy osób i grup je tworzących. W polskim systemie prawnym nie ma odrębnego przepisu penalizującego mowę nienawiści, niemniej niektóre formy mowy nienawiści mogą być ścigane w oparciu o art. 256 i 257 k.k., mieszczące się w rozdziale XXXII w ramach przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu, bądź w art. 212 i 216 k.k. zamieszczonych w rozdziale XXVII Przesłanki depenalizacji, w: R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska – Grabias, „Mowa nienawiści a wolność słowa...”, s. 153; M. Płatek, *Mowa nienawiści. Przesłanki depenalizacji*, w: R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska – Grabias, „Mowa nienawiści a wolność słowa...”, s. 81 – 85; A. Śledzińska – Simon, *Decyzja ramowa...*, s. 94 – 96.

¹⁵² L. Machaj, *Wypowiedzi symboliczne w orzecznictwie Sądu Najwyższego USA*, Wrocław 2011, s. 135 i n.

¹⁵³ A. Bodnar, M. Szuleka, *Koncepcja „nadużycia słowa” w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności a mowa nienawiści*, w: R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska – Grabias, „Mowa nienawiści a wolność słowa...”, s. 153; M. Płatek, *Mowa nienawiści. Przesłanki depenalizacji*, w: R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska – Grabias, „Mowa nienawiści a wolność słowa...”, s. 81 – 85; A. Śledzińska – Simon, *Decyzja ramowa...*, s. 94 – 96.

¹⁵⁴ C. MacKinnon, *Difference and Dominance: On Sex Discrimination*, w: „Feminism Unmodified, Discourses on Life and Law”, Cambridge Mass 1987, s. 40 i n.; P. Bourdieu, *Rozum praktyczny. O teorii działania*, Kraków 2009, s. 14 -15.

pokrzywdzonych. Dlatego też podkreśla się niekiedy, że prawo karne nie jest skutecznym środkiem eliminacji mowy nienawiści¹⁵⁵. Dodać w tym miejscu należy, że bliskie mowie nienawiści mogą być przestępstwa stypizowane w art. 126a k.k. i art. 126b k.k. oraz w art. 255a k.k. Do tej grupy przepisów można było zaliczyć art. 132a k.k., penalizujący publiczne pomawianie narodu polskiego o udział, organizowanie lub odpowiedzialność za zbrodnie komunistyczne lub nazistowskie¹⁵⁶. Nie wolno jednak zapominać, że w myśl art. 55 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu¹⁵⁷ „kto publicznie i wbrew faktom zaprzecza zbrodniom, o których mowa jest w art. 1 pkt. 1” tej ustawy – a więc zbrodniom popełnionym na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich o innej narodowości w okresie od dnia 8 listopada 1917 r. do 31 lipca 1990 r., a więc nazistowskich, komunistycznych i innych przestępstwach stanowiących zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne oraz represjom z motywów politycznych, jakich dopuścili się funkcjonariusze polskich organów ścigania lub wymiaru sprawiedliwości, albo osoby działające na ich zlecenie, a ujawnionych w treści orzeczeń zapadłych na podstawie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. – „podlega grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat 3”¹⁵⁸.

Kodeks wyborczy w swojej treści nie zawiera uregulowań ograniczających wolność słowa w kampaniach wyborczych, tak więc do przebiegu kampanii stosować się będą generalnie przepisy kodeksu karnego, w tym przywołane już wyżej art. 255, art. 256, art. 257 oraz 126a i art. 126b, a także art. 55 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Możliwa jest także odpowiedzialność za czyny polegające na znieważeniu narodu polskiego lub Rzeczypospolitej Polskiej (art. 133 k.k.), bądź za publiczne znieważenie godła, sztandaru, chorągwi, bandery, flagi lub innego znaku państwowego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 137 § 1 k.k.), a także znieważanie, niszczenie, uszkodzenie, usuwanie godła, sztandaru, chorągwi, bandery, flagi lub innego znaku państwa obcego wystawionego przez przedstawicielstwo tego państwa lub na zarządzenie polskiego organu władzy (art. 137 § 2 k.k.)¹⁵⁹.

¹⁵⁵ M. Płatek, *Mowa nienawiści...*, s. 66 – 92.

¹⁵⁶ Przepis ten został wprowadzony do kodeksu karnego art. 37 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów Dz. U. 2006, Nr 218, poz. 1592, lecz utracił moc w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt K 5/07 Dz. U. 2008, Nr 173, poz. 1080.

¹⁵⁷ j.t. Dz. U. 2016, poz. 1575.

¹⁵⁸ Zob. w tym przedmiocie A. Stanisławski, P. Konopka, *Zagadnienie penalizacji „kłamstwa oświęcimskiego”*, „Palestra” 2009, nr 1 – 2, s. 50 – 63; M. Siwicki, *Propaganda faszyzmu, totalitaryzmu oraz akty dyskryminacji*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 11, s. 66 – 76. Por. także M. Siwicki, *Nielegalna i szkodliwa treść w Internecie. Aspekty prawno – karne*, Warszawa 2011, s. 184 – 209.

¹⁵⁹ Pewien problem nastręczać tu musi ocena czynu nakierowanego na znieważanie, niszczenie, uszkodzenie, usuwanie godła, sztandaru, flagi Unii Europejskiej. Są one jak dowodzi obserwacja niektórych demonstracji i wieców organizowanych przez grupy, najczęściej młodzieżowe, manifestujące swój eurosceptycyzm demonstracyjnie niszczone, znieważane, uszkodzane, opluwane, palone, obrzucane jajkami, farbą, bądź błotem.. Flaga Unii Europejskiej nie jest znakiem państwa obcego, ani flagą państwa obcego, tylko organizacji regionalnej i dlatego takie niewątpliwie niewłaściwe, a nawet karygodne zachowania nie pociągną za sobą odpowiedzialności z art. 137 § 2 k.k. Dotyczy to także flag ONZ, NATO, czy symboli olimpijskich. Zob. S. Hoc, *O prawno-karnej ochronie przedstawicieli państw*

W toku kampanii wyborczych najczęściej dochodzić może – w ferworze walki politycznej - do zniesławień i zniewag¹⁶⁰. Kodeks wyborczy nie zawiera odrębnych przepisów karnych regulujących sytuacje zniesławienia lub zniewagi w kampanii wyborczej. Postępowanie w tym przedmiocie będzie więc toczyć się w myśl przepisów kodeksu karnego zawartych w art. 212, 213 i 216 k.k. Pamiętać jednak należy o szczególnej regulacji zamieszczonej w treści art. 111 § 1 pkt. 3 i § 4 – 5a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy¹⁶¹, przewidujących szczególny tryb w odniesieniu do sprostowań i odpowiedzi w kampaniach wyborczych, różniący się w sposób istotny od instytucji sprostowania przewidzianego przez prawo prasowe¹⁶².

Przewidziane w treści art. 111 § 1 k.w. możliwości reakcji na zawarte w materiałach wyborczych nieprawdziwe informacje, dotyczą obszaru cywilistyki, związanego z naruszaniem dóbr osobistych oraz problemu sprostowań, sytuującego się w płaszczyźnie prawa prasowego. Stwierdzono, że kandydat lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wnioski o wydanie orzeczenia: zakazu rozpowszechniania takich informacji, przepadku materiałów wyborczych zawierających je, nakazanie ich sprostowania, nakazanie publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste; nakazanie przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone, wreszcie nakazanie uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 100 tys. złotych na rzecz organizacji pożytku publicznego. Od razu wypada w tym miejscu stwierdzić, że przewidziany w art. 111 § 1 k.w. szczególny tryb wyborczy nie zamyka drogi nie tylko do wystąpienia z wnioskiem o ściganie z racji popełnienia zniesławienia bądź zniewagę, lecz także nie niweczy możliwości wystąpienia z roszczeniami, opartymi o treść kodeksu cywilnego w kwestii naruszenia dóbr osobistych. Nie zamyka też drogi do dochodzenia zamieszczenia sprostowania w trybie przewidzianym w rozdziale 5 (art. 31a-33) prawa prasowego. Należy zauważyć, że tworząc art. 111 k.w. ustawodawca wyraźnie nie przewidział zmian, jakie wprowadziła do instytucji sprostowania ustawa z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy - Prawo prasowe¹⁶³. Wprawdzie ustawa kodeks wyborczy uchwalona została w 2011 r., ale wiadomo było już w tym momencie o treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2010 r.¹⁶⁴, uznającego dotychczasowe zapisy art. 31 pr.pr. za niezgodnie z Konstytucją. Mimo że od momentu zmian w prawie prasowym upłynęło już ponad 3 lata, nie zadbano o to, aby treść art. 111 § 1 k.w. (a także § 4, 5, 5a – które nie mają szczególniejszego znaczenia dla niniejszych rozważań) w stosowny sposób zmienić. W efekcie, w treści art. 111 § 1 k.w. mowa zarówno o sprostowaniu, jak i odpowiedzi, mimo że obowiązujące prawo prasowe w obecnym kształcie przewiduje już jedynie instytucję sprostowania i nie zna instytucji odpowiedzi. Różnice

obcych oraz ich symboli państwowych, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 12, s. 19 – 33.

¹⁶⁰ A. Rakowska – Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce (stan prawny na 15 lipca 2015 r.)*, Łódź 2015, s. 237 – 239.

¹⁶¹ j.t. Dz. U. 2017, poz. 15,

¹⁶² J. Sobczak, *Wolność słowa w kampaniach wyborczych*, Toruń 2016, s. 122 - 123.

¹⁶³ Dz. U. 2012, poz. 1136.

¹⁶⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt K 41/07, Dz.U.2010, Nr 235, poz. 1551.

między wspomnianymi dwoma formami reakcji na tekst zamieszczony w prasie mają dość bogatą literaturę, której nie sposób w tym miejscu analizować¹⁶⁵. Nad faktem zniesienia instytucji odpowiedzi ustawodawca, tworząc kodeks wyborczy, przeszedł do porządku dziennego, nie nowelizując po zmianie ustawy prawo prasowe, art. 111 § 1 pkt 3 k.w., w którym przewidziano możliwość wystąpienia z roszczeniem o nakazanie publikacji odpowiedzi na stwierdzenie naruszające dobra osobiste publikacją nieprawdziwą. W efekcie, mimo że odpowiedzi nie ma w prawie prasowym, to nadal egzystuje ona w kodeksie wyborczym.

Ustawodawca w treści art. 111 § 1 k.w. posłużył się określeniem „informacje nieprawdziwe”, nie przecinając w żaden sposób sporu między zwolennikami „obiektywnej” i „subiektywnej” koncepcji prawdziwości informacji. Zauważyć należy, że uznanie art. 31 pr.pr. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2010 r. za niezgodny z art. 2 i 42 ust. 1 Konstytucji, sporu tego nie przecięło, gdyż – czego nie zauważyło wielu publicystów, a nawet uczonych zajmujących się prawem prasowym – w „nowym” art. 31a ust. 1 pr.pr. mowa o „odnoszącym się do faktów sprostowaniu nieścisłej lub nieprawdziwej wiadomości zawartej w materiale prasowym”. Przedmiotem sporu jest, w gruncie rzeczy, to, kto ma dokonywać oceny że dana informacja jest nieprawdziwa lub nieścisła. Czy winno to pozostać poddane ocenie osoby, której dotyczy informacja – jak chcą tego subiektywiści, czy też ocenie redaktora naczelnego, a więc osoby decydującej o zamieszczeniu określonego materiału – jak twierdzą obiektywiści.

Z treści art. 111 § 1 k.w. nie wynika czy ustawodawcy chodziło o „informację nieprawdziwą” z punktu widzenia zainteresowanego i zaatakowanego materiałem wyborczym kandydata, czy też taką, której prawdziwości zamieszczający nie jest w stanie dowieść. W gruncie rzeczy, powiązanie treści art. 111 § 1 k.w. z art. 31a i n. pr.pr. zdaje się świadczyć o tym, że ustawodawca formułując ten przepis miał na względzie nieprawdziwość informacji w odczuciu zainteresowanego, zaatakowanego jej treścią kandydata. Dodatkowo zdaje się przemawiać za taką konstatacją to, że kodeks wyborczy nie rozstrzyga kwestii kto winien udowodnić prawdziwość lub nieprawdziwość informacji, w szczególności czy ciężar ten spoczywa na wnioskodawcy, którego informacja dotyczy, czy na podmiocie, który ją zamieścił i rozpowszechnił¹⁶⁶. Postulować należy, aby, podobnie jak to ma miejsce w kodeksie karnym w odniesieniu do zniesławień, z mocy art. 213 § 2 k.k., dowód prawdy ciążył na podmiocie formułującym informacje, które osoba zainteresowana uznaje za nieprawdziwe. Za niedopuszczalne należałoby uznać żądanie, aby to dotknięty informacjami musiał udowodniać, że są one nieprawdziwe, a więc np. że nie był agentem Gestapo (możliwe i łatwe byłoby to w odniesieniu do osoby, która urodziła się po 1945 r.), agentem UB, SB, NKWD, KGB, nie jest notorycznym kłamcą, nie jest złodziejem, bądź oszustem etc. Tego rodzaju żądania formułowane przez podmioty, zamieszczające informacje, gdyby spotkałyby się z

¹⁶⁵ Zob. w tym przedmiocie J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 727-782.

¹⁶⁶ J. Sobczak, *Wolność słowa w kampaniach...*, s. 169 – 173.

akceptacją sądów – a nie jest to, jak się wydaje, całkowicie niemożliwe – czyniłyby przyjęte w art. 111 § 1 k.w. całkowicie iluzorycznymi¹⁶⁷.

Podkreślić należy, że sąd, rozpatrując wniosek o zamieszczenie sprostowania informacji nieprawdziwych nie ma w ogóle podstaw badania czy doszło do naruszenia dóbr osobistych¹⁶⁸. Nie ulega wątpliwości, że zamieszczenie w materiałach wyborczych informacji nieprawdziwych najczęściej musi prowadzić do naruszenia dóbr osobistych. Zainteresowany kandydat nie ma jednak obowiązku występować z roszczeniami obejmującymi pełen katalog sformułowany w treści art. 111 § 1 k.w., może ograniczyć się tylko do jednego lub kilku z tych punktów. Warto przy tym zauważyć, że najbardziej dotkliwy dla zamieszczającego informacje nieprawdziwe jest nakaz przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone poprzez podanie informacji nieprawdziwej. Mało precyzyjna treść art. 111 § 1 k.w. nie przesądza czy wystarczające do nakazu publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste bądź nakazu przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone, jest badanie czy istotnie doszło do naruszenia tych dóbr, czy też wystarczające dla wydania orzeczenia będzie jedynie ustalenie, że w rozpowszechnionych materiałach wyborczych znalazły się informacje nieprawdziwe. Jasną jest rzeczą, że wykazanie nieprawdziwości takowych informacji jest wystarczające do nakazania sprostowania, czyli orzeczenia mieszczącego się w dyspozycji art. 111 § 1 pkt 3 k.w., a także do zakazu rozpowszechniania takich informacji art. 111 § 1 pkt 1 k.w., przepadku materiałów wyborczych, zawierających takie informacje art. 111 § 1 pkt 2 k.w., wreszcie zrealizowanie możliwości nakazania wpłacenia stosownej kwoty na rzecz organizacji pożytku publicznego – art. 111 § 1 pkt 6 k.w. Na marginesie wypada zauważyć, że w art. 111 § 1 pkt 1, 2 i 3 k.w. mowa o „takich

¹⁶⁷ Warto w tym miejscu zauważyć, że nieprecyzyjność sformułowań, zawartych w treści art. 111 § 1 k.w., może prowadzić do sytuacji głęboko krzywdzącej. W tekście przywołanego przepisu mowa, bowiem o informacjach, które mają być nieprawdziwe. Sformułowanie to odsyła więc i do faktów, a nie do opinii. Rozróżnienie to jest niezwykle ważne, co zostało zauważone jeszcze na gruncie pierwotnego tekstu ustawy prawo prasowe. Na tym zresztą zasadzała się dystynkcja między sprostowaniami a odpowiedziami. Podkreślano przy tym, że odpowiedzi dotyczą ocen, opinii, które z natury rzeczy nie poddają się weryfikacji. J. Sadowski, *Naruszenie dóbr osobistych przez media*, Warszawa 2003, s. 65 i 68. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie zwracał uwagę na istniejące różnice między tymi wypowiedziami dziennikarzy, które odnoszą się do faktów, a więc podlegają weryfikacji bądź falsyfikacji, a tymi, w których prezentowane są oceny i opinie. Ocen i opinii, zdaniem Europejskiego Trybunału, nie da się udowodnić, a wymaganie takiego dowodu narusza swobodę wypowiedzi. Szerzej: J. Sobczak, *Prawo prasowe...*, s. 96-97.; Schwabe przeciwko Austrii, skarga nr 13704/88; orzeczenie z 28 sierpnia 1992r.,

[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["13704/88"\],"documentcollectionid":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER","DECISIONS"\],"itemid":\["001-57757"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{), odczyt 30 lipca 2017 r., 11:46; I.C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi*, s. 177 – 185; R. Stefanicki, glosa do wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2001 r., I CKN 1135/98, OSNC 2002, nr 2, poz. 23., „Przegląd Sądowy” 2002, Nr 11- 12, s. 166 i n.

¹⁶⁸ Stanowisko takie zaprezentował Sąd Okręgowy w Poznaniu w uzasadnieniu postanowienia z 30 października 2014 r., sygn. akt I Ns 322/14, stwierdzając, że „w postępowaniu opartym na przepisie art. 111 k.w., sąd ogranicza się wyłącznie do zbadania, czy kwestionowany przez wnioskodawcę materiał zawiera informacje nieprawdziwe. Bez znaczenia natomiast pozostaje, czy np. skutkowały one naruszeniem dóbr osobistych określonej osoby, bądź wiązały się z innymi negatywnymi konsekwencjami”.

[http://orzeczenia.poznan.so.gov.pl/content/\\$N/153510000000503_I_Ns_000322_2014_Uz_2014-10-30_001](http://orzeczenia.poznan.so.gov.pl/content/$N/153510000000503_I_Ns_000322_2014_Uz_2014-10-30_001), odczyt 30 lipca 2017, 11:50.

informacjach”, a nie „tych informacjach”. Wykładnia językowa mogłaby więc prowadzić do wniosku – chyba jednak nieuprawnionego – że sąd okręgowy może zakazać bądź orzec przepadek nie tylko konkretnych zaskarżonych informacji, lecz wszelkich „takich”, a więc zbliżonych do nich treściowo lub mających osiągnąć podobny skutek.

Rozważyć wypada czy w przypadku, gdyby zainteresowany, dotknięty nieprawdziwymi informacjami, nie podjął drogi przewidzianej w art. 111 § 1 k.w., lecz sformułował roszczenie o ochronę dóbr osobistych i postępowanie w tej sprawie zakończyłoby się prawomocnym orzeczeniem, uwzględniającym to roszczenie, mógłby, niejako dodatkowo, w oparciu o treść art. 111 § 1 k.w. nakazać publikację odpowiedzi lub skorzystać z innych przewidzianych w tym przepisie możliwości. Wydaje się, że przeszkód formalnych dla takiego rozwiązania nie ma, aczkolwiek w praktyce, z uwagi na możliwość długotrwałości postępowania, nie było możliwości jego realizacji, gdyż wyrok w takiej sprawie raczej zapadłby po zakończeniu kampanii wyborczej.

Mowa nienawiści przejawia się bowiem niekoniecznie w sformułowaniach, które będą mogły być przedmiotem sprostowań, bądź odpowiedzi. Trudno bowiem podjąć rzeczową dyskusję i żądać sprostowania, czy domagać się odpowiedzi w sytuacji, gdy adwersarz w toku kampanii wyborczej nazwał kogoś „głupkiem”, „bałwanem”, „kretynem”, „imbecylem”, „klaunem”, „faszystą”, „komunistą”, „sprzedawczykiem”, „łobuzem”, „chłystkiem”, „łotrem”, „łajdakiem”, „warchołem”, „grubianinem”, „złodziejem”, „zbiorem”, „zdrajcą”, „chamem”, „kanalią”, „niegodziwcem”, „cwelem”, „matołem”, „agentem”, „aferzystą”, „błaznem”, „trefnisiem”, „cymbałem”, „konfidentem”, „złogiem komunistycznym”, „człowiekiem gorszego sortu”, „pachołkiem księżowskim”, „idiotą”, „frustratem”, „hitlerowcem”, „katolicką ciotą”, „członkiem naćpanej hołoty”, „obrzydliwym załganym hipokrytą”, „myszką agresorką”, „lewakiem”, „barbarzyńcą”, „ubekiem”, „ubecką wdową”, „członkiem kasty”, „okupantem”, „donosicielem”, „lawirantką”, „szmatą”, „moherem”, „broszką”, „kurduplem”, „małpą”, „pedałem”, „brudasem”, „wredną mendą”, „mordą zdradziecką”, „szambem”, „mordercą”, „durniem głupszym niż pasek w TVP INFO”, „czarnuchem”, „ciapatym”, „prostytutką polityczną”, itd. W tej sytuacji osobie pokrzywdzonej pozostaje jedynie droga przewidziana w kodeksie karnym i rozważenie czy czyn, którego stał się ofiarą to zniesławienie, czy zniewaga. Oczywiście bliższe mowie nienawiści będą zniewagi.

Odróżnienie zniesławienia i zniewagi w praktyce może jednak powodować i powoduje kłopoty. W judykaturze, jeszcze przed wejściem k.k. z 1932r. podkreślano, że „rysem zasadniczym przestępstwa zniewagi (obelgi) jest świadome pomiatanie godnością osobistą jakiegoś człowieka przez poniżające tę godność, a skierowane do tej osoby słowa”. Zauważano, że istotą zniesławienia jest nastawienie na dobre imię człowieka, natomiast istotą zniewagi pogardliwe jego traktowanie. Podnoszono, że zależnie od kontekstu w tych samych wyrażeniach może tkwić zniesławienie bądź obelga. Wskazywano jednocześnie, że pod pojęciem zniewagi należy rozumieć działanie zmierzające do pohańbienia czci osoby, przy czym różnica między obrazą a zniewagą zasadza się na tym, że sprawca chcąc poniżyć

godność osobistą pokrzywdzonego znieważa go hańbiącymi słowami, ale nie przypisuje mu ani czynu przestępnego, ani udziału w postępku hańbiącym¹⁶⁹. W literaturze podnoszono na tle regulacji z 1969r., że zniesławienie stanowi postawienie zarzutu zracjonalizowanego, dotyczącego postępowania lub właściwości pokrzywdzonego, które mogą poniżyć go w opinii publicznej lub narazić na utratę zaufania potrzebnego dla danego stanowiska, zawodu lub rodzaju działalności. Natomiast sprawca zniewagi formułuje zarzut obelżywy lub ośmieszający, stawiając go z formie niezracjonalizowanej¹⁷⁰. W doktrynie podnosi się, że obelżywy lub ośmieszający zarzut postawiony w formie niezracjonalizowanej, np. przez określenie „bałwan”, stanowić będzie jedynie naruszenie godności osobistej, nie pociągając za sobą dla pokrzywdzonego konsekwencji społecznych w postaci poniżenia w opinii publicznej lub utraty potrzebnego zaufania, stanowiąc zniewagę a nie zniesławienie. Zarzut zracjonalizowany, godzący w dobre imię człowieka stanowi zniesławienie. Taki charakter ma nazwanie kogoś „złodziejem” czy „łapownikiem”. Zauważa się także, że możliwa jest sytuacja, w której jeden i ten sam czyn sprawcy stanowić będzie zarówno zniesławienie jak i zniewagę¹⁷¹. Przepięstwo zniewagi jest niewątpliwie czynem godzącym w cześć człowieka i w związku z tym podobne jest do przestępstwa pomówienia. W doktrynie wskazuje się, iż różnice między przestępstwem zniesławienia z art. 212 k.k. a przestępstwem zniewagi polegają po pierwsze na tym, że zniewaga może dotyczyć konkretnego człowieka, natomiast pomówienie także grupy osób, instytucji, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej¹⁷².

¹⁶⁹ Wyrok SN z dnia 24 marca 1926r., sygn. akt II K 150/26, OSNK 1926 poz. 44; wyrok SN z dnia 9 października 1931r., sygn. akt I K 886/31, RPiE 1932, z. 1, s. 154 – 155.

¹⁷⁰ B. Kunicka-Michalska w: B. Kunicka – Michalska, J. Wojciechowska, *Przestępstwa przeciwko wolności, wolności sumienia i wyznania, wolności seksualnej i obyczajności oraz czci i nietykalności cielesnej. Rozdziały XXIII, XXIV, XXV i XXVII Kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 246 – 247; J. Waszczyński, *Zniewaga*, w: I. Andrejew (red.), „System prawa karnego t. IV, O przestępstwach w szczególności” cz. 2, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1989, s. 114

¹⁷¹ J. Waszczyński, *Zniewaga*, w: I. Andrejew (red.), „System prawa karnego t. IV, O przestępstwach w szczególności” cz. 2, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1989, s. 114; podobnie wyrok SN z dnia 9 października 1931r., sygn. akt I K 886/31, RPiE 1932, nr 1

¹⁷² Wypada zauważyć, że niezależnie od zniewagi, o jakiej mowa w treści art. 216 kodeks karny przewiduje odpowiedzialność za znieważenie określonych podmiotów, przedmiotów oraz miejsc. Tak więc można ponieść odpowiedzialność za: publiczne znieważenie Narodu lub Rzeczypospolitej Polskiej (art. 133 k.k.); publiczne znieważenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 135 § 2 k.k.); znieważenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej głowy obcego państwa lub akredytowanego szefa przedstawicielstwa dyplomatycznego takiego państwa albo osoby korzystającej z podobnej ochrony na mocy ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych (art. 136 § 3 i 4 k.k.); publiczne znieważenie znaków państwowych (art. 137 § 1 k.k.); publiczne znieważenie przedmiotu czci religijnej lub miejsca przeznaczonego do publicznego wykonywania obrzędów religijnych (art. 196 k.k.); znieważenie funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych (art. 226 § 1 k.k.); publiczne znieważenie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 226 § 2 k.k.); publiczne znieważenie grupy ludności albo poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości (art. 257 k.k.), znieważenie pomnika lub innego miejsca publicznie urządzonego w celu upamiętnienia zdarzenia historycznego lub uczczenia osoby (art. 261 k.k.); zwłok, prochów ludzkich lub miejsca spoczynku zmarłego (art. 262 § 1 k.k.), znieważenie przełożonego przez żołnierza (art. 347 § 1 k.k.); znieważenie przez żołnierza innego żołnierza nie będącego jego przełożonym w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych (art. 348 k.k.); znieważenie przez żołnierza podwładnego (art. 350 § 1 k.k.); znieważenie przez żołnierza młodszego albo równego stopniem żołnierza, o krótszym okresie pełnienia służby wojskowej (art. 353 k.k.). W porównaniu z treścią art. 181

Po drugie zniewaga polega na obraźliwym zachowaniu, najczęściej na użyciu słów obelżywych. Zachowanie to i obelżywe słowa mogą, ale nie muszą zawierać zarzutów. Pomówienie natomiast zawiera określoną treść, w której sformułowany został zarzut wobec innej osoby. Po trzecie zniewaga może nastąpić w formie gestu bądź wizerunku, natomiast pomówienie powinno stanowić określona wypowiedź pisemną lub ustną zawierającą określone zarzuty. Po czwarte zniewaga musi być skierowana bezpośrednio lub pośrednio do osoby znieważonej, pomówienie – zwłaszcza publiczne – musi być skierowane do innej osoby niż ta, której dotyczy¹⁷³. W treści art. 216 k.k. zostały określone dwa typy przestępstwa zniewagi: typ podstawowy (art. 216 § 1 k.k.) oraz kwalifikowany, polegający na popełnieniu tego czynu za pomocą środków masowego komunikowania (art. 216 § 2 k.k.). W § 3 art. 216 k.k. uregulowano odpowiedzialność za zniewagę w przypadku, gdy została ona sprowokowana, czyli wywołało ją wyzywające zachowanie pokrzywdzonego albo jeśli pokrzywdzony odpowiedział naruszeniem nietykalności cielesnej lub zniewagą wzajemną. W § 4 art. 216 k.k. wskazano na podstawę orzeczenia nawiązki, a w § 5 art. 216 wskazano, że ściganie odbywa się z oskarżenia prywatnego. W kodeksie karnym z 1932r. przestępstwo zniewagi nosiło miano przestępstwa obrazy, przy czym jego treść ujęta w art. 256 § 1 nie różniła się ani od późniejszego tekstu art. 181 § 1 k.k. z 1969r., ani od obecnego tekstu art. 216 § 1 k.k. – z tym że zwrot „obraża” został zastąpiony w 1969r. wyrazem „znieważa” – co jak podkreślano w doktrynie w *meritum* niczego nie zmieniało¹⁷⁴.

Zachowanie sprawcy przestępstwa z art. 216 k.k. polega na znieważeniu innej osoby. Ustawodawca bardzo ogólnie określa czynność sprawczą, nie wskazując bliżej sposobu zniesławienia. W doktrynie wskazuje się, że zniewagą są rozmaitego rodzaju zachowania, których wspólną cechą jest to, że wyrażają pogardę dla godności drugiego człowieka¹⁷⁵. Znieważające zachowanie może przybrać formę słowną, kiedy sprawca posługuje się wulgaryzmami, słowami powszechnie uznanymi za obelżywe zarówno w formie ustnej, jak i pisemnej. Jak zauważono wyżej zniewagą mogą być słowa, które tylko w pewnym środowisku są uznawane za takowe¹⁷⁶.

Znieważenie może nastąpić wyłącznie w formie działania przez wypowiedzianie obraźliwych słów, wykonywanie obelżywych gestów. Nie wystarczy zachowanie bierne lub

§ 1 k.k.z 1969r. zwraca uwagę fakt, że przestępstwo zniewagi w obecnie obowiązującym kodeksie karnym w podstawowej postaci (art. 216 § 1 KK) zagrożone jest łagodniejszą sankcją, a mianowicie grożą za nie jedynie kary nieizolacyjne, a mianowicie grzywna i ograniczenie wolności. Nieznana była także w kodeksie karnym z 1969r. kwalifikowana postać zniewagi, a mianowicie znieważenie za pomocą środków masowego komunikowania.

¹⁷³ J. Wojciechowski w: A. Wąsek, R. Zawłocki, *Kodeks karny. Część szczególna t. I*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 13 – 45.

¹⁷⁴ W. Wolter w: I. Andrejew, W. Świda, W. Wolter, *Kodeks karny z komentarzem*, Warszawa 1993, s. 529 – 530.

¹⁷⁵ J. Raglewski w: A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, t. II, Kraków 2006, s. 828.

¹⁷⁶ J. Sobczak, *Wolność wypowiedzi prasowej, a zniewaga*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 1, s. 143 – 174.

ignorowanie jakiejś osoby¹⁷⁷. W doktrynie podnosi się, że zaniechanie nie jest tożsame z brakiem działania, lecz zaistnieje wówczas, gdy sprawca nie podejmuje nakazanego przez obowiązujący system normatywny działania. Podkreśla się jednak, że w praktyce istnieje problem w odniesieniu do czynu z art. 216 k.k., ze wskazaniem podstawy normatywnej takiego obowiązku¹⁷⁸. Nie można stawiać znaku równości między zniewagą a brakiem taktu. Nie jest więc zniewagą ignorowanie innej osoby¹⁷⁹. W literaturze podnosi się, że w art. 216 k.k. można wyróżnić trzy odmiany modalne typu podstawowego, a mianowicie: znieważenie jakiejś osoby w jej obecności, zarówno słowem jak i gestem; zniewagę dokonaną pod nieobecność osoby znieważonej, lecz publicznie; zniewagę dokonaną pod nieobecność osoby znieważonej, niepublicznie lecz w zamiarze, aby dotarła ona do tej osoby – „zniewaga zaoczna”¹⁸⁰. Tak więc sprawca znieważenia może dokonać go w obecności osoby znieważonej; pod jej nieobecność ale publicznie; pod nieobecność pokrzywdzonego, niepublicznie ale z zamiarem, aby zniewaga dotknęła osobę znieważaną. Znieważenie najczęściej jednak czynione jest wprost i kierowane bezpośrednio do osoby znieważonej, w kontakcie bezpośrednim, w rozmowie telefonicznej bądź listownie. W ostatnich latach nader częstym zjawiskiem jest znieważanie innych osób słowami powszechnie uznanymi za obelżywe, na publicznie dostępnych forach internetowych. Od tej sytuacji należy odróżnić zniewagi w postach, przekazach mailowych kierowanych do określonej osoby lub do grup osób, imiennie oznaczonych, w których to przekazach znieważane są inne jednostki. Takie przekazy mają charakter korespondencji i nie spełniają znamienia publiczności. Możliwe jest jednak znieważanie kogoś pośrednio przez wypowiedź lub gest adresowane do pokrzywdzonego. Znieważenie będzie karalne wtedy, gdy zniewaga została dokonana w obecności osoby znieważonej bądź publicznie, ale w taki sposób, aby mogła być odebrana przez bliżej nieokreślony krąg osób¹⁸¹.

¹⁷⁷ A. Zoll w: A. Zoll (red.), *Kodeks karny...*, s. 665; B. Kunicka – Michalska w: B. Kunicka – Michalska, J. Wojciechowska, *Przestępstwa przeciwko wolności...*, s. 317; P. Hofmański, J. Satko, *Przestępstwa przeciwko czci...*, s. 48; J. Wojciechowski w: A. Wąsek, R. Zawłocki, *Kodeks karny...*, s. 1124 – 1125; A. Marek, *Kodeks karny...*, s. 480; odmiennie R. Góral, *Kodeks karny...*, s. 342; M. Surkont, *Zniesławienie i znieważenie*, s. 175.

¹⁷⁸ W. Kulesza, *Zniesławienie i zniewaga...*, s. 173; A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, 5. wydanie, Warszawa 2010, s. 486 – 487.

¹⁷⁹ J. Raglewski w: A. Zoll (red.), *Kodeks karny*, t. II, s. 1348 – 1349.

¹⁸⁰ J. Waszczyński w: *System prawa karnego*, t. IV, cz. 2, s. 110; B. Kunicka – Michalska w: B. Kunicka – Michalska, J. Wojciechowska, *Przestępstwa przeciwko...*, s. 319 – 320.

¹⁸¹ Pojęcie „obecności” osoby znieważonej należy rozumieć w ten sposób, że pokrzywdzony jest bezpośrednim odbiorcą informacji znieważającej. Pod terminem „obecność” należy rozumieć znajdowanie się znieważanego w miejscu, w którym następuje znieważenie. W znaczeniu potocznym „obecnie” to w „bieżącej chwili, teraz”; „obecny” to ktoś „osobiście przy czymś będący, znajdujący się gdzieś w danej chwili”; „obecność” to „znajdowanie się gdzieś, przebywanie czasowe, bytność”. Zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, s. 407. Znieważenie w obecności należy rozumieć w ten sposób, że pokrzywdzony znajduje się fizycznie w tym miejscu, w którym formułowane są pod jego adresem treści znieważające. Znieważeniem w obecności jest także znieważenie w rozmowie telefonicznej, w której znieważający i znieważany znajdują się w miejscach nader od siebie odległych, także drogą mailową czy listownie. Oczywiście konieczne jest ustalenie, że znieważające wypowiedzi dotarły do pokrzywdzonego (O. Górniok w: O. Górniok i inni, *Kodeks karny. Komentarz*, Gdańsk 2002/2003, s. 1034 – 1035). Znieważenie w nieobecności pokrzywdzonego, ale w zamiarze, aby zniewaga do niego dotarła ma miejsce w sytuacji, kiedy znieważające treści nie mogą dotrzeć do znieważanego w tym samym czasie w jakim zostały wyrażone, ale zamiarem sprawcy jest to, aby do niego dotarły,

Sprawca zniewagi będzie ponosił odpowiedzialność niezależnie od tego czy osoba znieważona pełni funkcję publiczną czy też nie. W literaturze zauważa się, że zniewaga nie jest formą krytyki a wynika przeważnie z chęci dokuczenia pokrzywdzonemu¹⁸². Zniewaga nie jest też formą realizacji debaty publicznej, aczkolwiek przyznać należy, że w orzecznictwie Trybunału w Strasburgu jako dopuszczalne wypowiedzi uznano znieważające określenia, nazywające wypowiedzi Kanclerza Austrii za najbardziej nikczemny oportunizm oraz za niemoralne i niegodne¹⁸³, czy nazwanie jednego z austriackich działaczy politycznych J. Haidera mianem „idioty”¹⁸⁴, określenie Ministra Spraw Zagranicznych mianem „gruboskórnego”¹⁸⁵, wreszcie nazwanie strażników miejskich „ignorantami”, „głupkami” i „ćwokami”¹⁸⁶.

Publiczny charakter czynu, o jakim mowa w treści art. 216 § 1 k.k. oznacza, że czyn został popełniony w taki sposób, że może być dostrzeżony przez nieokreśloną z góry liczbę osób. Działanie publiczne, które stanowi jedno ze znamion czynu z art. 216 k.k., jest znamieniem także wielu innych przestępstw, np. z art. 133, 135 § 2, 136 § 3 i 4, 137, 196, 202, 226 § 3, 255, 256, 257 k.k. „Publicznego działania” nie wolno jednak mylić z „miejscem publicznym” zważywszy, że działanie w miejscu publicznym nie zawsze jest działaniem publicznym, choć najczęściej tak jest. „Działanie Publiczne” nie musi tak samo oznaczać działania w miejscu publicznym. „Publiczność działania” ma miejsce wtedy, kiedy zniewaga kierowana do konkretnej osoby mogła być odebrana przez szeroki, bliżej nieokreślony krąg osób. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 lutego 2003r.¹⁸⁷, odnoszącym się jednak do art. 256 § 1 k.k. z 1932r. stwierdził, że o „publiczności działania” można mówić jedynie wówczas, gdyby mogło być ono dostrzegane przez nieokreśloną ani ilościowo, ani indywidualnie liczbę osób. Podobny pogląd sformułował wcześniej Sąd Najwyższy jeszcze w okresie międzywojennym, w wyroku z dnia 10 lutego 1937r., stwierdzając, że zagadnienie czy zniewaga została uczyniona publicznie czy też nie zależy jest od rozstrzygnięcia czy w danej chwili zachodziła możliwość usłyszenia zniewagi przez nieokreśloną ani ilościowo, ani indywidualnie liczbę osób¹⁸⁸.

aby zostały mu powtórzone bądź przetłumaczone, jeśli wypowiedź została sformułowana w języku nieznanym pokrzywdzonemu (J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny...*, t. II, s. 167). Przesłanie zniewagi dokonane w rozpowszechnionym piśmie lub druku ma charakter publiczny, w związku z tym nie jest konieczne, aby pismo lub druk dotarły do pokrzywdzonego.

¹⁸² j.w., s. 1350.

¹⁸³ Sprawa Lingens przeciwko Austrii, skarga nr 9815/82, wyrok z dnia 8 lipca 1986 r., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57523>, odczyt 30 lipca 2017 r., 12:47. Za dopuszczalne uznano także określenia działacza politycznego mianem „faszysta” Feldek przeciwko Słowacji, skarga nr 29032/95, wyrok z dnia 12 października 2001, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59588>, odczyt 30 lipca 2017 r., 12:46.

¹⁸⁴ Oberschlick przeciwko Austrii, skarga nr 20834/92, wyrok z dnia 1 lipca 1997, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58044> odczyt 30 lipca 2017 r., 12:50.

¹⁸⁵ Dichand przeciwko Austrii, skarga nr 29271/95, wyrok z dnia 26 maja 2002 r., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60171> odczyt 30 lipca 2017, 12:51.

¹⁸⁶ Janowski przeciwko Polsce, skarga nr 25716/94, wyrok z dnia 21 stycznia 1999 r. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58909>, odczyt 30 lipca 2017 r., 12:53.

¹⁸⁷ IV KK 79/02; LEX, nr 75450.

¹⁸⁸ Wyrok SN z dnia 10 lutego 1937r., sygn. akt II K 1554/36, OSN K 1937, nr 8, poz. 225.

Przestępstwo zniewagi należy do kategorii przestępstw powszechnych, a sprawcą tego przestępstwa może być każda osoba. W literaturze podkreśla się, że sprawcą przestępstwa z art. 216 k.k. może być jedynie osoba dorosła w rozumieniu prawa karnego, a więc może je popełnić jedynie człowiek po ukończeniu siedemnastego roku życia¹⁸⁹. Czyn z art. 216 k.k. nie należy do przestępstw wymienionych w art. 10 § 2 k.k. a więc do tych, za które w określonej w tym przepisie sytuacji mogą odpowiadać karnie nieletni po ukończeniu piętnastego roku życia¹⁹⁰.

Przestępstwo zniewagi zwykle dokonywane jest przez jednego sprawcę (w formie sprawstwa pojedynczego). Może być popełnione w formie współsprawstwa, kiedy dwie lub więcej osób dopuszcza się zniewagi pod adresem pokrzywdzonego, np. w wysłanym do niego wspólnym liście. Możliwe jest także popełnienie przestępstwa zniewagi w formie sprawstwa kierowniczego, kiedy ktoś zainspiruje innych do znieważania pokrzywdzonego, kierując ich postępowaniem. Oczywiście możliwe jest także podżeganie i pomocnictwo do przestępstwa zniewagi. Podżeganie sprowadzać się będzie do nakłaniania innej osoby do znieważenia pokrzywdzonego, zachęcanie jej do tego. W praktyce rozróżnienie podżegania od sprawstwa kierowniczego może okazać się trudne do rozstrzygnięcia. Niezbędne będzie każdorazowo zbadanie na ile sprawca miał możliwość kontrolowania działań osoby bezpośrednio znieważającej¹⁹¹. Pomocnictwo zasadzać się będzie na dostarczaniu informacji pomocnych do znieważania, albo narzędzi ku temu. J. Wojciechowski wskazuje, że pomocnictwem może być dostarczenie sprawcy farby w celu sporządzenia napisu na murze o treści znieważającej¹⁹².

Przestępstwo zniewagi jest przestępstwem umyślnym. Może dopuścić się go tylko ten, kto zdaje sobie sprawę z faktu, że jego zachowanie wyczerpuje znamiona przestępstwa zniewagi. Sprawca, który dopuszcza się zniewagi używając słów obelżywych w językach obcych, których znaczenia nie zna i nie rozumie lub przypisuje im inną treść bądź używając określeń, które tylko w określonym środowisku mają charakter znieważający nie wyczerpuje znamion przestępstwa z art. 216 k.k. W judykaturze na tle art. 256 k.k. z 1932r., w okresie międzywojennym wyrażono jednak pogląd, że odezwanie się, które obiektywnie zdolne jest poniżyć godność osobistą innej osoby nie traci cech zniewagi z tego tylko powodu, że zostało wypowiedziane w języku dla tej osoby niezrozumiałym, jeżeli sprawca działa chociażby w ewentualnym zamiarze znieważenia¹⁹³. Dodać należy, że dość częstym zjawiskiem jest, iż pokrzywdzony nie zna wprawdzie języka, w którym sformułowano obelgi, ale treść obelg mimo to rozumie z uwagi na upowszechnienie ich znaczenia przez literaturę, film lub fakt, że są

¹⁸⁹ J. Sobczak, *Przestępstwo zniewagi*, „Themis Polska Nova” 2011, nr 1 (1), s. 260 – 287.

¹⁹⁰ J. Wojciechowski w: A. Wąsek, R. Zawłocki, *Kodeks karny...*, s. 1350.

¹⁹¹ J. Sobczak, *Zniewaga za pomocą środków masowego komunikowania*, w: T. Kononiuk (red.), „Dziennikarz, utwór, prasa. Księga jubileuszowa z okazji pięćdziesięciolecia pracy naukowej prof. dr hab. Bogdana Michalskiego”, Warszawa 2014, s. 241 – 284.

¹⁹² J. Wojciechowski, *Przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej*, Warszawa 2000, s. 52.

¹⁹³ Wyrok SN z dnia 4 marca 1937r., sygn. akt III K 2394/36, OSN K 1937, nr 9, poz. 260.

one dość często w użyciu. Dotyczy to zwłaszcza takich języków jak rosyjski, niemiecki, angielski, francuski a nawet włoski.

Znieważenie może być dokonane w pierwszym rzędzie w zamiarze bezpośrednim. W literaturze podkreśla się, iż możliwe jest także znieważenie w zamiarze ewentualnym, w sytuacji, gdy sprawca nie chce wprost znieważać innej osoby, ale godzi się z tym, że swoim zachowaniem ją znieważał¹⁹⁴. Przepięstwo zniewagi jest przepięstwem formalnym i bezskutkowym¹⁹⁵. Według J. Raglewskiego przepięstwo zniewagi jest przepięstwem formalnym, dokonanym w momencie wykonania przez sprawcę działania znieważającego, przy czym nie jest wymagane zaistnienie jakiegokolwiek skutku. Nie jest konieczne, aby pokrzywdzony odczuł zachowanie sprawcy jako naruszające poczucie wartości, jako ujmę dla swojej godności¹⁹⁶. Odmienne M. Surkont i O. Górniok, według których przepięstwo z art. 216 k.k. ma charakter materialny¹⁹⁷.

Nie jest konieczne, aby zniewaga dotarła do pokrzywdzonego, ważny jest natomiast zamiar sprawcy, jego chęć, aby zniewaga dotarła do pokrzywdzonego bądź wprost, bądź w jakikolwiek inny sposób. W sytuacji, gdy sprawca przepięstwa z art. 216 k.k. dopuści się zniewagi w nieobecności pokrzywdzonego, przepięstwo jest dokonane niezależnie od tego

¹⁹⁴ Wykluczone wydaje się natomiast znieważenie z zamiarem ewentualnym w sytuacji, gdy sprawca nie działa publicznie, ani w obecności pokrzywdzonego a jedynie w zamiarze, aby zniewaga do niego dotarła. Pogląd taki na gruncie art. 181 k.k. z 1969r., odpowiadającego swą treścią art. 216 k.k., wielokrotnie formułowano w doktrynie. W judykaturze okresu międzywojennego, na tle art. 256 k.k. 1932r., ukształtował się pogląd, w myśl którego „obraza jest występkiem umyślnym (...) nie jest wymagany zamiar znieważenia (...) wystarcza świadomość obrazy godności innej osoby. Jeżeli sprawca świadomość tę posiada, to obojętne jest czy chciał wręcz tę godność osobistą innej osoby poniżyć, czy tylko przewidywał to następstwo tych słów i na nie się godził”. L. Peiper, *Komentarz do kodeksu karnego*, Kraków 1936, s. 539. M. Siewierski komentując treść art. 256 k.k. z 1932r. wyraził pogląd, że obraza jest przepięstwem umyślnym, a sprawca winien wiedzieć, że swymi słowami lub swoim zachowaniem poniża godność osobistą pokrzywdzonego, chcieć tego lub na to się godzić. Nie jest jednak konieczne, aby sprawca chciał poniżyć godność osobistą osoby (tzw. *animus iniuriandi*) wystarczy jeżeli to następstwo swoich słów przewidywał i na nie się godził. M. Siewierski, *Kodeks karny...*, s. 342. W. Wolter na gruncie art. 181 k.k. z 1969r., będącego odpowiednikiem art. 216 k.k. zauważył, że zniewaga jest przepięstwem umyślnym, które z reguły będzie popełniane działaniem z zamiarem bezpośrednim, przy czym sprawca musi zdawać sobie sprawę z ubliżającego charakteru swego zachowania. W. Wolter, w: I. Andrejew, W. Świda, W. Wolter, *Kodeks karny...*, s. 531.

¹⁹⁵ W. Kulesza, *Zniesławienie i zniewaga*, s. 167; A. Zoll w: *Kodeks karny...*, s. 66; P. Hofmański w: P. Hofmański, J. Satko, *Przepięstwa przeciwko czci...*, s. 46; J. Wojciechowski w: A. Wąsek, R. Zawłocki, *Kodeks karny...*, s. 1351; A. Marek, *Kodeks karny...*, s. 487; B. Kunicka – Michalska w: B. Kunicka – Michalska, J. Wojciechowska, *Przepięstwa przeciwko wolności...*, s. 314. W literaturze powstały wątpliwości czy zamiar ewentualny wystarczy dla przypisania zniewagi w typie modalnym, polegającym na uzewnętrznieniu obraźliwych treści, pod nieobecność pokrzywdzonego ale w zamiarze, aby ta zniewaga mimo wszystko do niego dotarła. Według J. Wojciechowskiego niezbędnym jest, aby sprawca chciał, aby zniewaga dotarła do osoby, której dotyczy. J. Wojciechowski w: A. Wąsek, R. Zawłocki, *Kodeks karny...*, s. 1350; także tenże, *Przepięstwa przeciwko czci...*, s. 57. Odmienne A. Zoll podkreślający, że w takiej sytuacji „wystarczy zamiar wynikowy”. A. Zoll w: *Kodeks...*, s. 668. To ostatnie stanowisko podziela P. Hofmański, wskazując że ustawa nie wymaga działania „w celu” lecz mówi o „zamiarze” by zniewaga dotarła do pokrzywdzonego. Tak więc zdaniem P. Hofmańskiego „możliwe i karalne jest znieważenie innej osoby pod jej nieobecność ale ze świadomością, że zniewaga dotrze do tej osoby jeżeli tylko sprawca się na to godzi”. P. Hofmański w: P. Hofmański, J. Satko, *Przepięstwa przeciwko czci...*, s. 50.

¹⁹⁶ J. Raglewski, w: A. Zoll (red.), *Kodeks karny...*, s. 834.

¹⁹⁷ M. Surkont, *Problem skutkowego charakteru zniesławienia i znieważenia*, Pal. 1978, z. 4, s. 21 – 22; O. Górniok, w: O. Górniok i inni, *Kodeks karny...*, s. 1034.

czy „osoba pośrednicząca” przekaze zniewagę osobie, która została nią dotknięta, czy też nie¹⁹⁸. Oczywiście w przypadku przestępstwa zniewagi popełnionego za pomocą środków masowego komunikowania zastrzeżenie to jest całkowicie zbędne, zważywszy iż sprawca musi zakładać, że zniewaga wprost lub za pośrednictwem innych osób dotrze do pokrzywdzonego.

Dorobek judykatury w zakresie przestępstw przeciwko czci popełnianych przy użyciu internetu jest dość bogaty, jednak dotyczy on w pierwszym rzędzie zniesławień. Wydaje się jednak, że co do zasady część tych tez odnosi się również do czynów mających charakter zniewag za pomocą środków masowego komunikowania. Zgodzić się należy ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, że chwilą popełnienia przestępstwa określonego w art. 212 § 2 k.k., polegającego na umieszczeniu w sieci Internetu treści o charakterze zniesławiającym, jest chwila dokonania danego wpisu, a nie jego usunięcia¹⁹⁹. W literaturze trafnie zauważa się, że przesyłanie treści zniesławiających z użyciem czatu, którego interfejsem jest aplet Javy lub komunikator, wyczerpuje znamiona strony przedmiotowej z art. 212 § 2 k.k. Analogicznie przesyłanie treści znieważających wyczerpywać będzie znamiona przestępstwa z art. 216 § 2 k.k. Stwierdzić należy, iż czat można uznać, jako środek masowego komunikowania. Informacje przekazywane w oknie ogólnym mogą bowiem być odczytywane przez nieograniczoną ilość internautów, chyba że witryna internetowa, z której uruchamia się aplet, została uprzednio zabezpieczona hasłem. Bez znaczenia jest, ile osób w rzeczywistości tempore criminis przebywa na czacie. Tak samo środkiem masowego komunikowania jest internetowe radio czy telewizja, bez względu na liczbę odbiorców w danej chwili. Sprawca zatem może odpowiadać na podstawie art. 216 § 2 k.k. w przypadku znieważania pokrzywdzonego w oknie ogólnym czatu. W takiej sytuacji bowiem nieograniczony krąg osób mógłby zapoznać się z treścią zniesławiającą²⁰⁰.

W judykaturze utrwalony wydaje się pogląd, iż przestępstwo zniewagi polega na użyciu słów obelżywych lub sformułowanie słów obelżywych lub ośmieszających postawionych w formie niezracjonalizowanej. Wskazano przy tym, że o uznanie określonych sformułowań za „znieważające” decydują w pierwszym rzędzie ogólnie przyjęte normy obyczajowe. Określony termin, nawet wulgarny, nie zawsze wyczerpuje znamiona zniewagi. Może jednak, z uwagi na kontekst bądź osobę, wobec której go użyto, mieć charakter zniesławiający. W konkretnej sprawie Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że słowo „erotoman”, mające charakter pejoratywny, nie ma jednak charakteru zniewagi, ale w sytuacji, gdy zostało użyte do nauczyciela akademickiego każe rozważać, czy nie stanowi zniesławienia²⁰¹. Na tle wspomnianego orzeczenia wskazano, iż ustalenie znaczenia znieważenia musi opierać się na rozumieniu potocznym akcentując, że dla ustalenia czy konkretne zachowanie sprawcy ma

¹⁹⁸ P. Hofmański, J. Satko, *Przestępstwa przeciwko czci...*, s. 49.

¹⁹⁹ Postanowienie SN z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. I KZP 7/10, OSN KW 2010, Nr 9, poz. 75.

²⁰⁰ B. Woźniak, *Internetowy czat w świetle prawa karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 1, s. 86.

²⁰¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2008r., III KK 234/07, OSNKW 2008, nr 9, poz. 69 z glosą aprobującą J. Raglewskiego, LEX/el. 2008 i J. Potulskiego, GSP - Przegląd Orzecznictwa 2009, nr 2, s. 75 – 82.

charakter znieważający decydujące znaczenie mają kryteria obiektywne. Podkreślono, że szczególnie należy brać pod uwagę generalnie akceptowane normy obyczajowe, zauważając że charakter znieważający mogą mieć obelżywe formy stosowane na określenie osób o orientacji homoseksualnej, np. „pedał”, „cwel”, „lezba”²⁰². Odwołano się przy tym słusznie do przekonującego poglądu B. Kunickiej-Michalskiej, która celnie podkreśliła, że „zniewagą będą nie tylko zachowania powszechnie uznane w społeczeństwie lub w danym regionie, jako wyrażające pogardę dla człowieka, lecz także zachowania się, które w środowisku, w którym obraca się tak obrażający, jak i obrażony, uznawane są za znieważające”²⁰³. W judykaturze zwrócono także uwagę na fakt, że prawo do krytyki przysługujące dziennikarzowi nie może się przeradzać w formułowanie inwektyw i pomówień pod adresem funkcjonariuszy państwa. Działalność każdego organu państwa może być oceniana przez dziennikarzy, a opinia publiczna ma prawo być informowana o ewentualnych nieprawidłowościach. Nie zwalnia to dziennikarzy od tego, aby jego wypowiedzi miały charakter bezstronny, szczególnie wtedy, gdy dotyczą faktów.

Jakkolwiek w polskim systemie prawa karnego nie stypizowano jako odrębnego przestępstwa mowy nienawiści. Fakt ten nie oznacza jednak, że tego typu czyny nie zostały spenalizowane. Z natury rzeczy wypełniać one będą znamiona zniewag i niekiedy, choć jak się wydaje znacznie rzadziej zniesławień. Część czynów, których sprawcy publicznie znieważają, bądź grupę ludności, bądź poszczególną osobę z powodu przynależności narodowej, etnicznej, rasowej i wyznaniowej, albo z powodu bezwyznaniowości wyczerpywać będzie znamiona przestępstwa z art. 259. W świetle budzących wątpliwości poglądów judykatury, sprawca czynu z art. 257 k.k. musi mieć świadomość zarówno określonych cech pokrzywdzonego (rasy, narodowości, wyznania, czy bezwyznaniowości), jak i chcieć naruszenia jego godności właśnie i przede wszystkim z ich powodu. Istota przestępstwa z art. 257 k.k. nie polega, bowiem na samym znieważeniu, ale na okazaniu określonym osobom tego, że są gorsze, bądź tylko inne i zanegowaniu ich prawa do równego traktowania. Narracją penalizacji jest zwalczanie celowej, intencjonalnej wrogości o podłożu rasistowskim, nacjonalistycznym lub religijnym²⁰⁴. Pojęcie „nawoływanie do nienawiści” na tle różnic rasowych należy, jak wskazano w orzecznictwie traktować jako publiczne wzywanie (nawoływanie innych osób) do odczuwania i utrwalenia negatywnych emocji, niechęci oraz wrogości wobec przedstawicieli odmiennej rasy, przy czym do realizacji tego występku nie jest konieczny skutek w postaci przekonania przez sprawcę innych odbiorców do prezentowanych przez siebie odbiorców²⁰⁵.

²⁰² E. Zielińska, *Przeciwdziałanie dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej na gruncie prawa karnego*, w: K. Śmiszek (red.), *Przeciwdziałanie dyskryminacji przeciw orientacji seksualnej w świetle prawa polskiego oraz standardów europejskich*, Warszawa 2006, s. 53.

²⁰³ B. Kunicka-Michalska, w: B. Kunicka-Michalska, J. Wojciechowska, *Przestępstwa przeciwko wolności, wolności sumienia i wyznania, wolności seksualnej i obyczajności oraz czci i nietykalności cielesnej*, Warszawa 2001, s. 316.

²⁰⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2015 r., II AKa 26/15, LEX nr 1711578.

²⁰⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 24 września 2013 r. II AKa 301/13, „Biuletyn Sądu Apelacyjnego w Katowicach” 2013, nr 4, s. 8 – 9.

W doktrynie wskazuje się, że interpretacja sformułowania znieważa jest identyczna, jak w przypadku art. 216 k.k. Chodzi tu o znieważanie osoby wypowiedzią skutkującą naruszeniem czci i godności. Wypowiedź ta musi mieć obiektywnie charakter znieważający, a nie tylko być taką w subiektywnym przekonaniu ofiary. Należy także brać pod uwagę lokalne znaczenie poszczególnych słów, które mogą w danej społeczności mieć charakter obraźliwy²⁰⁶. Wypada zauważyć, że zbieg art. 257 z art. 216 k.k. ma charakter pozorny, gdyż pierwszy z tych przepisów stanowi *lex specialis*. W literaturze zwraca się jednak uwagę, że gdy sprawca jedną wypowiedzią znieważa zarówno osoby wskazane w tym przepisie, jak i osoby, które np. im pomagają, a które same nie należą do obrażanej grupy możliwe jest rozważenie zbiegu rzeczywistego i kumulatywnej kwalifikacji prawnej na podstawie art. 257 i 216 k.k.

W kampanii wyborczej może dojść także do nawoływania do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i rasowych, wyznaniowych, albo ze względu na bezwyznaniowość (art. 256 § 1). Statystyka dowodzi, że liczba tych czynów począwszy od 2012 r. systematycznie rośnie²⁰⁷. Są to oczywiście przestępstwa motywowane, albo chęcią propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państw, bądź nienawiścią na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych, albo ze względu na bezwyznaniowość²⁰⁸. Warto przy tym zauważyć, że w literaturze podnosi się, iż przepisy prawne wprowadzające karalność czynu polegającego na nawoływaniu do nienawiści na tle etnicznym czy religijnym lub na publicznym znieważaniu z tych powodów „stanowią dopuszczalny instrument w liberalnym państwie prawa służący obronie przed zagrożeniami ze strony ideologii podważających ustrojowe fundamenty”²⁰⁹. Istnieje przy tym obawa, że współczesne, laickie państwo prawa sięgając po nowe formy penalizacji mowy nienawiści, może przerodzić ją także w narzędzie walki z poglądami delegitymizującymi jego ideologiczne cele.

„Mowa nienawiści” wydaje się dość pojemnym terminem w ramach, którego mieszczą się w pierwszym rzędzie zniewagi, niektóre zniesławienia, czyny zmierzające do znieważania grup osób lub poszczególnych osób z racji ich przynależności narodowej, etnicznej, wyznaniowej, albo z powodu bezwyznaniowości, propagowanie faszyzmu i totalitaryzmu oraz nawoływanie do nienawiści na tle wspomnianych już różnic. W warunkach zaostrej się walki politycznej, do czego dochodzi z natury rzeczy przy okazji kampanii wyborczej, ale przecież nie tylko wspomniane czyny stają się coraz bardziej nagminne. Nie wszystkie jednak tego typu wypowiedzi znajdują swój finał w postępowaniach karnych. Jest to niestety także smutnym świadectwem niewiary w skuteczność działań organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Na tle przytoczonych na wstępie niniejszych rozważań rozwiązań w obu

²⁰⁶ K. Karsznicki, *Przestępstwa popełniane z pobudek rasistowskich lub ksenofobicznych*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 2, s. 16 – 42.

²⁰⁷ W 2011 r. 86 wszczętych postępowań; w 2012 r. - 117; w 2013 r. – 390; w 2014 r. – 397; w 2015 r. – 521; w 2016 r. – 366.

²⁰⁸ A. Michalska-Warias, w: M. Królikowski, R. Zawłocki, *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II, Komentarz, Warszawa 2013, s. 328 – 357.

²⁰⁹ A. Dziadzio, *Wolność słowa...*, s. 12.

systemach europejskich rodzi się pytanie, czy istnieje w polskim systemie prawa karnego potrzeba uzupełnienia katalogu przestępstw o te, które są motywowane lub przejawiają się mową nienawiści. Na tak postawione pytanie wypada udzielić odpowiedzi negatywnej, gdyż czyny należące do motywowanych mową nienawiści lub wyrażających się w takiej mowie są już i tak ścigane, i stanowią odpowiednie przestępstwo. Wyróżnianie w ramach zniewag z art. 216 k.k. tych, u których podstaw leży mowa nienawiści lub przy których popełnieniu dochodzi ona do głosu wydaje się całkowicie nieuzasadnione, podobnie, jak typizowanie takich czynów w odniesieniu do art. 257 k.k. W tym ostatnim przypadku w zasadzie każde działanie wyczerpujące znamiona tego przestępstwa nacechowane jest mową nienawiści. Mnożenie kazuistycznych rozwiązań w ramach części szczególnej kodeksu karnego niczemu w gruncie rzeczy nie służy. Oczywiście z dyspozycji art. 256 i 257 k.k. wymyka się znieważanie konkretnych osób lub ich grup z racji preferencji seksualnych, bądź płciowych. Czy jednak tylko z tego powodu należałoby uzupełnić treść wspomnianych przepisów? Wydaje się, że nie jest to potrzebne, gdyż sprawca zniewagi odpowie z art. 216 § 1 k.k., a powód takiego znieważenia jest całkowicie obojętny. Konieczne wydaje się nie tyle mnożenie kazuistycznych przepisów w obrębie prawa karnego, ile podnoszenie kultury osobistej i prawnej społeczeństwa, w szczególności jego elit politycznych.

- ❖ **Krajowe Biuro Wyborcze uruchomiło platformę edukacyjną www.wybieramwybory.pl – portal wiedzy o prawie wyborczym dla wszystkich, którzy przed zbliżającymi się wyborami samorządowymi chcą wiedzieć więcej o zasadach głosowania.**



Na stronie znajdują się podane w przystępny sposób szczegółowe informacje dla wyborcy, informacje o udogodnieniach w głosowaniu dla wyborców niepełnosprawnych, a także animowane filmy, przybliżające nie tylko reguły Kodeksu wyborczego, ale także zadania rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, do których będziemy wybierać swoich przedstawicieli w 2018 roku.

Szef Krajowego Biura Wyborczego Beata Tokaj podkreśliła, że jednym z zadań KBW jest edukacja obywateli i temu właśnie ma służyć nowa strona internetowa. „Chcemy, by wyborca, który ma jakiegokolwiek wątpliwości co do głosowania w wyborach samorządowych, mógł na tej stronie znaleźć odpowiedzi na wszystkie swoje pytania” – powiedziała minister Tokaj.

Na stronie znajduje się także test z wiedzy o prawie wyborczym, przygotowany na podstawie pytań z Ogólnopolskiego Konkursu Wiedzy o Prawie Wyborczym „Wybieram wybory” dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych, w którym każdy może sprawdzić swoją wiedzę i świadomość wyborczą.

Platforma będzie systematycznie uzupełniana o informacje, dotyczące pozostałych wyborów – do Parlamentu Europejskiego, do Sejmu RP i Senatu RP oraz Prezydenta RP.

- **Działalność komisarzy wyborczych i delegatur Krajowego Biura Wyborczego w miesiącach kwiecień 2017 r. – czerwiec 2017 r.**

**DZIAŁALNOŚĆ KOMISARZY WYBORCZYCH I DELEGATUR KRAJOWEGO BIURA WYBORCZEGO
W KWIETNIU 2017 R.**

| Lp. | Wyszczególnienie | Ogółem | dolnośląskie | kujawsko-pomorskie | Lubelskie | lubuskie | łódzkie | małopolskie | mazowieckie | opolskie | podkarpackie | podlaskie | pomorskie | śląskie | świętokrzyskie | warmińsko-mazurskie | wielkopolskie | zachodniopomorskie |
|-----|--|--------|--------------|--------------------|-----------|----------|---------|-------------|-------------|----------|--------------|-----------|-----------|---------|----------------|---------------------|---------------|--------------------|
| . | Liczba przeprowadzonych wyborów | 33 | 1 | 2 | 4 | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 4 | 1 | 6 | 4 | 3 |
| a) | w tym: wybory uzupełniające | 31 | 1 | 2 | 4 | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 6 | 4 | 2 |
| b) | wybory przedterminowe | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| c) | wybory ponowne | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| d) | wybory nowe | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. | Liczba przeprowadzonych referendów lokalnych | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 3. | Liczba inicjatyw referendalnych (wnioski złożone do komisarza) | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4. | Liczba sprawozdań finansowych komitetów wyborczych | 60 | 4 | 15 | 3 | 3 | 1 | 2 | 5 | 9 | 1 | 0 | 6 | 0 | 0 | 2 | 4 | 5 |
| a) | w tym: przyjęte | 42 | 3 | 5 | 2 | 3 | 1 | 2 | 5 | 9 | 1 | 0 | 4 | 0 | 0 | 2 | 1 | 4 |
| b) | przyjęte ze wskazaniem uchybień | 15 | 1 | 8 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| c) | odrzucone | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 5. | Liczba protestów wyborczych, w których komisarz zajmował stanowisko | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6. | Liczba postanowień komisarza o wygaśnięciu mandatu radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) | 20 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0 | 2 | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| 7. | Liczba postanowień komisarza o uzupełnieniu składu rady (sejmiku) | 8 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| 8. | Liczba zgłoszeń do rejestru korzyści | 66 | 3 | 7 | 5 | 2 | 3 | 5 | 9 | 8 | 3 | 3 | 2 | 7 | 2 | 3 | 2 | 2 |

**DZIAŁALNOŚĆ KOMISARZY WYBORCZYCH I DELEGATUR KRAJOWEGO BIURA WYBORCZEGO
W MAJU 2017 R.**

| <i>Lp.</i> | <i>Wyszczególnienie</i> | <i>Ogółem</i> | <i>dolnośląskie</i> | <i>kujawsko-pomorskie</i> | <i>Lubelskie</i> | <i>lubuskie</i> | <i>łódzkie</i> | <i>małopolskie</i> | <i>mazowieckie</i> | <i>opolskie</i> | <i>podkarpackie</i> | <i>podlaskie</i> | <i>pomorskie</i> | <i>śląskie</i> | <i>świętokrzyskie</i> | <i>warmińsko-mazurskie</i> | <i>wielkopolskie</i> | <i>zachodniopomorskie</i> |
|------------|--|---------------|---------------------|---------------------------|------------------|-----------------|----------------|--------------------|--------------------|-----------------|---------------------|------------------|------------------|----------------|-----------------------|----------------------------|----------------------|---------------------------|
| . | Liczba przeprowadzonych wyborów | 23 | 0 | 1 | 2 | 0 | 3 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 1 | 5 | 1 | 2 |
| a) | w tym: wybory uzupełniające | 22 | 0 | 1 | 2 | 0 | 3 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 1 | 4 | 1 | 2 |
| b) | wybory przedterminowe | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| c) | wybory ponowne | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| d) | wybory nowe | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. | Liczba przeprowadzonych referendów lokalnych | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3. | Liczba inicjatyw referendalnych (wnioski złożone do komisarza) | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4. | Liczba sprawozdań finansowych komitetów wyborczych | 81 | 13 | 16 | 6 | 0 | 2 | 7 | 7 | 0 | 6 | 0 | 2 | 2 | 3 | 7 | 8 | 2 |
| a) | w tym: przyjęte | 56 | 11 | 7 | 5 | 0 | 1 | 7 | 6 | 0 | 6 | 0 | 2 | 2 | 3 | 3 | 1 | 2 |
| b) | przyjęte ze wskazaniem uchybień | 21 | 2 | 6 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 7 | 0 |
| c) | odrzucone | 4 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 5. | Liczba protestów wyborczych, w których komisarz zajmował stanowisko | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6. | Liczba postanowień komisarza o wygaśnięciu mandatu radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) | 20 | 0 | 4 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| 7. | Liczba postanowień komisarza o uzupełnieniu składu rady (sejmiku) | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 8. | Liczba zgłoszeń do rejestru korzyści | 86 | 3 | 6 | 1 | 2 | 4 | 5 | 1 | 30 | 1 | 3 | 6 | 10 | 1 | 4 | 5 | 4 |

**DZIAŁALNOŚĆ KOMISARZY WYBORCZYCH I DELEGATUR KRAJOWEGO BIURA WYBORCZEGO
W CZERWCU 2017 R.**

| <i>Lp.</i> | <i>Wyszczególnienie</i> | <i>Ogółem</i> | <i>dolnośląskie</i> | <i>kujawsko-pomorskie</i> | <i>Lubelskie</i> | <i>lubuskie</i> | <i>łódzkie</i> | <i>małopolskie</i> | <i>mazowieckie</i> | <i>opolskie</i> | <i>podkarpackie</i> | <i>podlaskie</i> | <i>pomorskie</i> | <i>śląskie</i> | <i>świętokrzyskie</i> | <i>warmińsko-mazurskie</i> | <i>wielkopolskie</i> | <i>zachodniopomorskie</i> |
|------------|--|---------------|---------------------|---------------------------|------------------|-----------------|----------------|--------------------|--------------------|-----------------|---------------------|------------------|------------------|----------------|-----------------------|----------------------------|----------------------|---------------------------|
| 1. | Liczba przeprowadzonych wyborów | 30 | 5 | 3 | 0 | 2 | 3 | 3 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 2 | 3 |
| a) | w tym: wybory uzupełniające | 29 | 5 | 3 | 0 | 2 | 3 | 3 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 2 | 3 |
| b) | wybory przedterminowe | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| c) | wybory ponowne | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| d) | wybory nowe | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. | Liczba przeprowadzonych referendów lokalnych | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3. | Liczba inicjatyw referendalnych (wnioski złożone do komisarza) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4. | Liczba sprawozdań finansowych komitetów wyborczych | 60 | 0 | 14 | 2 | 4 | 5 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 2 | 8 | 0 | 4 | 10 | 6 |
| a) | w tym: przyjęte | 44 | 0 | 7 | 1 | 4 | 4 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 2 | 5 | 0 | 4 | 6 | 6 |
| b) | przyjęte ze wskazaniem uchybień | 12 | 0 | 7 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| c) | odrzucone | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| 5. | Liczba protestów wyborczych, w których komisarz zajmował stanowisko | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6. | Liczba postanowień komisarza o wygaśnięciu mandatu radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) | 29 | 0 | 1 | 5 | 3 | 3 | 1 | 6 | 0 | 1 | 1 | 2 | 3 | 0 | 2 | 1 | 0 |
| 7. | Liczba postanowień komisarza o uzupełnieniu składu rady (sejmiku) | 12 | 0 | 4 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 2 | 0 |
| 8. | Liczba zgłoszeń do rejestru korzyści | 56 | 2 | 4 | 4 | 7 | 6 | 5 | 4 | 4 | 3 | 1 | 3 | 4 | 2 | 2 | 4 | 1 |

❖ **Wybory samorządowe w trakcie kadencji**

W okresie kwiecień-czerwiec 2017 r. komisarze wyborczy przeprowadzili 98 akcji wyborczych, w tym:

– wybory uzupełniające do 82 rad gmin,

– 4 wybory przedterminowe:

1) 9 kwietnia 2017 r. – Prezydenta Miasta Stargardu (woj. zachodnio-pomorskie),

2) 23 kwietnia 2017 r. – Wójta Gminy Herby (woj. śląskie),

3) 21 maja 2017 r. – Burmistrza Olecka (woj. warmińsko-mazurskie),

4) 11 czerwca 2017 r. – Burmistrza Głinojecka (woj. mazowieckie).

Odbyły się wybory ponowne do Rady Miejskiej w Zdzeszowicach (woj. opolskie).

Odbyło się 5 referendum gminnych w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego przed upływem kadencji:

- 23 kwietnia 2017 r. – w sprawie odwołania Wójta i Rady Gminy Dobrcz (woj. kujawsko-pomorskie); referendum ważne – Wójta nie odwołano, Radę Gminy odwołano;
- 23 kwietnia 2017 r. – w sprawie odwołania Wójta Gminy Gietrzwałd (woj. warmińsko-mazurskie); referendum ważne – Wójta odwołano;
- 21 maja 2017 r. – w sprawie odwołania Rady Gminy Słupno (woj. mazowieckie); referendum ważne – Radę Gminy odwołano;
- 18 czerwca 2017 r. – w sprawie odwołania Wójta Gminy Wińsko (woj. dolnośląskie); referendum nieważne - w głosowaniu wzięło udział mniej osób niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze danego organu (art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym – Dz.U. z 2016 r., poz. 400);
- 25 czerwca 2017 r. – w sprawie odwołania Rady i Wójta Gminy Raszyn (woj. mazowieckie); referendum nieważne – w głosowaniu wzięło udział mniej osób niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze danego organu (art. 55 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym).

❖ **Kalendarium wydarzeń w zakresie współdziałania i wymiany doświadczeń**

- Państwowa Komisja Wyborcza, w związku z zakończeniem kadencji Komisarzy Wyborczych w Ciechanowie, w Nowym Sączu i w Warszawie, powołała – na wniosek Ministra Sprawiedliwości – na kadencję w latach 2017-2022:
 - uchwałą z dnia 3 kwietnia 2017 r., na Komisarza Wyborczego w Ciechanowie sędziego Sądu Rejonowego w Ciechanowie Lidię Marię Kopczyńską;
 - uchwałą z dnia 3 kwietnia 2017 r., na Komisarza Wyborczego w Nowym Sączu sędziego Sądu Rejonowego w Gorlicach Janusza Przepiórę;
 - uchwałą z dnia 11 maja 2017 r., na Komisarza Wyborczego w Warszawie sędziego Sądu Okręgowego w Warszawie Rafała Sebastiana Wagnera.

- W dniu 6 kwietnia br. o głównych założeniach prawa wyborczego i o przyszłorocznych wyborach samorządowych Szef Krajowego Biura Wyborczego Beata Tokaj rozmawiała z uczniami II klasy dziennikarskiej z I LO im. M. Kopernika w Jarosławiu. Uczniowie, którzy w przyszłym roku będą mogli już głosować w wyborach samorządowych, zapoznali się także z wzorami kart do głosowania, które poddawane są konsultacjom społecznym. Minister Tokaj podkreśliła, że udział w wyborach jest prawem każdego obywatela i namawiała przyszłych wyborców, by w dorosłym życiu korzystali z tego prawa. Przedstawiła też zasady organizacji i przeprowadzania wyborów samorządowych. Szef Krajowego Biura Wyborczego zachęcała młodzież do pracy w obwodowych komisjach wyborczych.



Przyszli dziennikarze interesowali się zarówno samym przebiegiem procedury wyborczej, jak i udogodnieniami, jakie Kodeks wyborczy przewiduje dla osób niepełnosprawnych. Pytali o głosowanie korespondencyjne i głosowanie przez pełnomocnika.

Uczniowie z Jarosławia poznali także proponowane wzory kart do głosowania w wyborach samorządowych - zarówno broszurę formatu A4, która jest podstawą trwających właśnie konsultacji społecznych, jak i jednostronną kartę formatu A0. Rozwiązali też test z wiedzy o prawie wyborczym.

- W dniu 1 czerwca br. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Wojciech Hermeliński i Szef Krajowego Biura Wyborczego Beata Tokaj spotkali się z Zastępcą Szefa Kancelarii Prezydenta RP i pełnomocnikiem do spraw referendum, ministrem Pawłem Muchą.

O takie spotkanie zwrócił się Przewodniczący PKW. Jak mówił Wojciech Hermeliński podczas spotkania z dziennikarzami, chciał on przedstawić wątpliwości i problemy, jakie mogą wynikać z przeprowadzenia tego samego dnia wyborów samorządowych i referendum, zapowiedzianego przez Prezydenta Andrzeja Dudę. Komisja chciała także poznać prezydenckie stanowisko wobec tych wątpliwości.

Sędzia Hermeliński zapowiedział także, że PKW jest gotowa przeprowadzić jednego dnia referendum ogólnokrajowe i wybory samorządowe, jeśli taka będzie wola zarządzających te działania organów – czyli Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów. Podkreślił jednak, że przeprowadzenie referendum tego samego dnia, co wybory samorządowe może nastroić liczne problemy. Wymienił między innymi konieczność zatrudnienia około pół miliona osób w odrębnych komisjach wyborczych i referendalnych oraz zakup dodatkowych urn do przeprowadzenia referendum, których koszt sięga 30 milionów złotych.



Wojciech Hermeliński powiedział po spotkaniu dziennikarzom, że minister Mucha powtórzył deklarację Prezydenta o przeprowadzeniu referendum w dniu 11 listopada 2018 r. Podkreślił, że PKW akceptuje tę datę, bo rolą Państwowej Komisji Wyborczej nie jest odnoszenie się do terminu. "Szanujemy decyzję pana Prezydenta i referendum przeprowadzimy, nie ma żadnych powodów do obaw" - zapewnił Przewodniczący PKW. Zaznaczył, że to od parlamentu zależy, czy utrzymana zostanie wynikająca z Kodeksu wyborczego data wyborów samorządowych, wypadających także 11 listopada przyszłego roku. Sędzia Hermeliński podkreślił, że PKW jest do dyspozycji Sejmu, gdyby podjął on prace zmierzające do zmiany ściśle określonej daty wyborów samorządowych tak, by nie wypadały one w tym samym dniu, co planowane przez Prezydenta referendum.

Przewodniczący PKW poinformował także o liście, który PKW przesłała do Kancelarii Prezydenta, w którym zwraca ona uwagę na trudności, jakie mogą wystąpić przy przeprowadzeniu jednego dnia wyborów samorządowych i referendum. „Minister Mucha powiedział, że nasze sugestie i wątpliwości będą wzięte pod uwagę” – powiedział Wojciech Hermeliński. Przypomniał, że w wyborach samorządowych odmiennie niż w referendum nie głosuje się za granicą i na statkach morskich, różna jest też godzina otwarcia lokali wyborczych.

- Z okazji Dnia Dziecka przedstawiciele Krajowego Biura Wyborczego rozmawiali w Sejmie z młodymi posłami – uczestnikami XXIII Sesji Sejmu Dzieci i Młodzieży – o prawie wyborczym i o zbliżających się wyborach samorządowych. Młodzi ludzie, którzy w przyszłym roku będą mogli po raz pierwszy głosować, interesowali się proponowanym przez Państwową Komisję Wyborczą wzorem karty do głosowania w postaci książeczki formatu A4. Mieli także okazję zapoznać się z alternatywną kartą – „płachtą” oraz z wymaganymi Kodeksem wyborczym nakładkami w alfabecie Braille’a na karty do głosowania w obu wymiarach.



Wśród gości Sejmu Dzieci i Młodzieży był także Jakub Żebrowski z Łodzi, laureat II miejsca w organizowanym przez PKW i KBW Ogólnopolskim Konkursie Wiedzy o Prawie Wyborczym „Wybieram wybory”.

Młodzi posłowie mogli także sprawdzić swoją wiedzę o prawie wyborczym, rozwiązując test na uruchomionej przez Krajowe Biuro Wyborcze witrynie edukacyjnej www.wybieramwybory.pl. Średnia punktacja z testu przekraczała 70 %!