

RADOSŁAW KRAJEWSKI

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Wykroczenia wyborcze

Wprowadzenie

W aktualnym stanie prawnym przepisy karne przewidujące odpowiedzialność za czyny zabronione w związku z wyborami i referendum zawarte są w dwóch aktach prawnych. Pierwszym z nich jest ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹, która w rozdziale XXXI „Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum” zawiera art. 248–251 typizujące czyny zabronione w przedmiotowym zakresie, które są przestępstwami. Drugi akt prawny to ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r.² – Kodeks wyborczy, w której w dziale IX „Przepisy karne” zamieszczone zostały art. 494–516, na podstawie których kryminalizacją objęte są zachowania sprzeczne z postanowieniami tego kodeksu, przy czym niektóre z nich są przestępstwami, a pozostałe wykroczeniami, o czym przesądza art. 516, w którym enumeratywnie wskazano artykuły, odnośnie do których stosuje się przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Przepisy te zawarte są w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia³.

Czyny zabronione przeciwko wyborom i referendom obejmują więc zarówno przestępstwa, jak i wykroczenia. Generalna różnica pomiędzy przestępstwami a wykroczeniami jest taka, że te drugie są czynami zabronionymi o mniejszej społecznej szkodliwości aniżeli pierwsze, czego konsekwencją są w szczególności łagodniejsze kary za wykroczenia. Ponadto w świadomości prawnej bywa tak, że jeżeli czyn zabroniony jest przestępstwem, to należy bardziej mieć to na uwadze w porównaniu z wykroczeniem, bo to rzekomo jest czyn błahy, którym nie do końca należy się przejmować, a jeśli już, to w znacznie mniejszym zakresie, bo-

¹ DzU z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

² DzU z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm. (dalej: k.wyb.).

³ DzU z 2013 r. poz. 395 z późn. zm. (dalej: k.p.w.)

wiem nawet jeżeli przyszłoby ponieść odpowiedzialność za takie zachowanie, to nie będzie ona zbyt dotkliwa. Dotyczy to także przestępstw i wykroczeń przeciwko wyborom i referendum, które dla uproszczenia określać można jako przestępstwa i wykroczenia wyborcze.

Podkreślenia wymaga, że kodeks wyborczy dotyczy wszystkich wyborów, tj. do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, konsekwencją czego w analizowanym obszarze jest to, że przestępstwa i wykroczenia wyborcze w związku z wyborami samorządowymi mieszczą się w ramach przestępstw i wykroczeń wyborczych jako takich. Inaczej było przed wejściem w życie kodeksu wyborczego, tj. do 1 sierpnia 2011 roku, gdy obowiązująca wówczas ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁴ zawierała art. 199–203 tworzące dział VII „Przepisy karne”, a które dotyczyły tylko wyborów samorządowych. Takie same przestępstwa i wykroczenia zawierała także obowiązująca do dnia wejścia w życie kodeksu wyborczego ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁵, a były to art. 27a–27s tworzące rozdział 5a „Przepisy karne”.

Co do przestępstw wyborczych, to jest tak, że de lege lata występuje dualizm ich usytuowania, tj. w kodeksie karnym i w kodeksie wykroczeń, co nie jest rozwiązaniem najlepszym. Stefan J. Jaworski postuluje, że przepisy kodeksu wyborczego dotyczące przestępstw powinny zostać przeniesione do kodeksu karnego w celu skonstruowania jednolitego systemu przepisów karnych przewidujących odpowiedzialność za przestępstwa wyborcze⁶. Wówczas w kodeksie wyborczym pozostałyby tylko wykroczenia wyborcze, którym należy poświęcić odrębne analizy, bowiem dotychczas przedstawiciele doktryny prawa poświęcili dość nieliczne opracowania w tym zakresie przede wszystkim przestępstwom wyborczym.

Prowadzenie agitacji wyborczej w miejscach niedozwolonych

Pierwszym z wykroczeń wyborczych przewidzianych przez kodeks wyborczy jest wykroczenie prowadzenia agitacji wyborczej w niedozwolonych miejscach. Przewiduje je art. 494 k.wyb., który w § 1 stanowi, że „kto, w związku z wyborami, prowadzi agitację wyborczą: na terenie urzędów administracji rządowej lub administracji samorządu terytorialnego bądź sądów; na terenie zakła-

⁴ DzU z 2010 r. Nr 176, poz. 1190.

⁵ DzU z 2010 r. Nr 176, poz. 1191.

⁶ K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 959–960.

dów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie; na terenie jednostek wojskowych lub innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub oddziałów obrony cywilnej bądź skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych; w lokalu wyborczym lub na terenie budynku, w którym lokal się znajduje, podlega karze grzywny”. Zgodnie z § 2 tego artykułu „tej samej karze podlega, kto prowadzi agitację wyborczą na terenie szkół wobec uczniów”. Przepis ten jest skorelowany z art. 108 § 1 i 2 k.wyb., który zabrania prowadzenia agitacji wyborczej w takich miejscach w ogóle, jak też na terenie szkół wobec uczniów, przy czym zgodnie z § 3 tego artykułu „za agitację wyborczą nie uznaje się prowadzonych przez szkołę zajęć z zakresu edukacji obywatelskiej polegających na upowszechnianiu wśród uczniów wiedzy o prawach i obowiązkach obywateli, znaczeniu wyborów w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawa oraz zasadach organizacji wyborów”. Odpowiada on także zakazowi z art. 107 § 2 tego aktu prawnego, który zabrania „agitacji wyborczej w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje”.

Jak stanowi art. 105 § 1 k.wyb. „agitacją jest publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego”. Ustawowa definicja agitacji wyborczej tylko częściowo odpowiada faktycznym działaniom podejmowanym w jej ramach, gdyż, jak wskazują Bartłomiej Michalak i Andrzej Sokala, agitacja wyborcza jest działalnością propagandową przedsięwzięciem w celu przekonywania, zjednywania zwolenników dla określonej sprawy bądź wynikającą z chęci dyskredytacji przeciwników. Należy ją zatem definiować jako wszelką działalność mającą na celu zmobilizowanie określonych osób lub grup do aktywnego poparcia w wyborach konkretnej opcji politycznej lub konkretnego kandydata, co jest agitacją pozytywną, lub odebranie tego poparcia przeciwnikom, co rozumieć należy jako agitację negatywną⁷. Zatem prowadzenie tak pozytywnej, jak i negatywnej agitacji wyborczej w miejscach niedozwolonych stanowi wykroczenie.

Agitacja wyborcza zabroniona jest w ogóle na terenie urzędów administracji rządowej, administracji samorządowej, sądów oraz na terenie jednostek wojskowych i innych skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, a także w lokalu wyborczym lub na terenie budynku, w którym lokal taki się znajduje. Pojęcie urzędów administracji rządowej oraz samorządowej rozumieć należy szeroko, a mianowicie jako każde miejsce służące realizowaniu zadań z zakresu administracji publicznej. W perspektywie wyborów samorządowych będą to urzędy administracji w jej ogólnym rozumieniu (urzędy

⁷ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 11.

miast i urzędy gmin, starostwa powiatowe, urzędy marszałkowskie) oraz urzędy wykonujące zadania z określonego tylko obszaru (ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego i inne). Miejszem takim będzie także sala posiedzeń rady gminy w urzędzie miasta lub urzędzie gminy, w której odbywa się ostatnia sesja rady kończącej się kadencji, w konsekwencji czego w razie prowadzenia w jej ramach agitacji wyborczej polegającej np. na podkreślaniu zasług obecnych władz lub poszczególnych osób (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta i radnych, ubiegających się o reelekcję) i zachęcaniu do głosowania w najbliższych wyborach, przy jednoczesnym dyskredytowaniu konkurentów politycznych, doszłoby do wyczerpania znamion przedmiotowego wykroczenia. Wykroczeniem byłoby także wywieszenie w takich urzędach plakatów wyborczych oraz eksponowanie ulotek wyborczych. Za niedozwoloną i podlegającą karze za wykroczenie z art. 494 § 1 k.wyb. uznać należałoby także zachowania urzędników, zwłaszcza kierujących urzędem lub poszczególnymi jego komórkami, polegające na agitacji wyborczej prowadzonej w urzędzie wobec innych urzędników, w tym podwładnych, ale także wobec osób pojawiających się w urzędzie w celu załatwienia sprawy. Bogusław Banaszak uważa ponadto, że za prowadzenie niedozwolonej agitacji wyborczej uznać należy rozsyłanie na skrzynki służbowe pracowników urzędów e-maili zawierających treści stanowiące agitację wyborczą⁸, z czym należy się zgodzić.

Jeśli zaś chodzi o agitację wyborczą na terenie zakładów pracy, to co do zasady jest ona dozwolona, ale zabroniona w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie. Zatem prowadzenie takiej aktywności wyborczej w zakładach pracy należy uzależniać przede wszystkim od zgody pracodawców, którzy mogą zezwolić lub odmówić zgody na działania agitujące w zależności właśnie od kryterium ich wpływu na funkcjonowanie zakładu pracy.

Problematiczna jest ocena zakazu prowadzenia agitacji wyborczej w lokalu wyborczym lub na terenie budynku, w którym lokal taki się znajduje, i wykroczenia związanego z naruszeniem tego zakazu. Zgodnie z art. 39 § 1 k.wyb. „lokałem wyborczym jest lokal obwodowej komisji wyborczej, w którym odbywa się głosowanie”. Pojęcie lokalu wyborczego ograniczone jest więc do czasu głosowania, w konsekwencji pomieszczenie, w którym w dniu głosowania mieści się lokal wyborczy, nie jest takim lokalem wcześniej, lecz dopiero w czasie kampanii wyborczej. Konsekwencją tego jest to, że w pomieszczeniu takim, jak też w budynku, w którym to pomieszczenie mające być lokalem wyborczym się znajduje, można prowadzić agitację wyborczą, ale tylko w okresie kampanii wyborczej, tj. do czasu ciszy wyborczej. Można w szczególności w takim budynku zorganizować spotkanie wyborcze oraz debatę kandydatów. Takie traktowanie budynku,

⁸ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 691.

w którym w dniu głosowania będzie mieścił się lokal wyborczy, może mieć szczególne znaczenie w małych miejscowościach, w których nie ma wielu budynków użyteczności publicznej, a te istniejące muszą być wykorzystywane jako siedziby obwodowych komisji wyborczych, a w okresie kampanii wyborczej jako miejsca agitacji wyborczej. Pamiętać jednak trzeba, że zgodnie z art. 48 § 2 k.wyb. „w lokalu wyborczym umieszcza się tylko urzędowe obwieszczenia wyborcze”, zaś § 3 tego artykułu przewiduje, że „Państwowa Komisja Wyborcza może postanowić o umieszczeniu w lokalu wyborczym oraz w miejscu zapewniającym tajność głosowania zwięzłej informacji o sposobie głosowania właściwym dla przeprowadzanych wyborów”. Zarówno w lokalu wyborczym, jak i w budynku oraz na ogrodzeniu terenu, na którym się on znajduje, nie mogą być zatem umieszczone jakiegokolwiek propagandowe materiały wyborcze, w szczególności plakaty oraz ulotki, a gdyby tak się stało, to wyczerpywałoby to znamiona wykroczenia z art. 494 § 1 k.wyb. Materiały takie mogą jednak być umieszczone i pozostawać w dniu głosowania w najbliższej okolicy lokalu wyborczego, w tym na sąsiednich budynkach.

Zakaz prowadzenia agitacji wyborczej na terenie szkół wobec uczniów i związanej z jego złamaniem odpowiedzialności za wykroczenie oznacza, że zabronione są wszelkie formy aktywności mające postać agitacji wyborczej, z wyjątkiem działań o charakterze edukacyjnym dotyczących znaczenia wyborów jako takich. Nie jest natomiast zakazane prowadzenie agitacji wyborczej w szkołach w ogóle, w tym wobec rodziców, nauczycieli i innych pracowników, choć tylko w sposób niedezorganizujący pracy szkoły jako zakładu pracy. Gdyby zatem przykładowo dyrektor szkoły podstawowej kandydujący w wyborach do rady powiatu, przy okazji spotkania z rodzicami tradycyjnie określanego jako wywiadówka, rozdał rodzicom uczniów ulotki mające na celu przekonanie ich do głosowania na niego, to takie zachowanie nie byłoby, zgodnie z literalną wykładnią omawianego przepisu, wykroczeniem. Możliwe jest także wykorzystanie budynku szkoły na spotkanie wyborcze zorganizowane po zakończeniu zajęć lekcyjnych i pozalekcyjnych. Nawet gdyby dotyczyło to szkoły ponadgimnazjalnej i w spotkaniu takim wzięłyby udział osoby będące uczniami tej szkoły mającymi czynne prawo wyborcze, to nie wyczerpywałoby to znamion wykroczenia, gdyż byłiby oni nie uczniami, lecz wyborcami. Wydaje się jednak, że de lege ferenda rozważyć należy, czy szkoły w ogóle nie powinny być wyłączone z prowadzenia na ich terenie agitacji wyborczej.

Wykroczenie prowadzenia agitacji w miejscach niedozwolonych ma charakter powszechny, bowiem jego sprawcą może być każda osoba zdolna do ponoszenia odpowiedzialności za wykroczenia. W praktyce najczęściej będą to jednak sami kandydaci albo osoby działające w ich imieniu i na ich rzecz. Grozi za nie kara grzywny. Karę grzywny za wszystkie wykroczenia, a więc także za wykroczenia wyborcze, wymierza się w wysokości od 20 do 5000 zł, chyba że ustawa

stanowi inaczej, o czym przesądza art. 24 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń⁹. Rozpiętość ustawowego zagrożenia tą karą jest więc znaczna, a dyrektywę jej wymiaru wobec konkretnego sprawcy wskazuje art. 24 § 3 k.w., który stanowi, że „wymierzając grzywnę, bierze się pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste i rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe”.

Nielegalne umieszczenie plakatów i hasel wyborczych oraz ich nieusunięcie w przewidzianym terminie

Kolejne wykroczenie określone zostało w art. 495 k.wyb. Jego § 1 stanowi, że „kto, w związku w wyborami: umieszcza plakaty i hasła wyborcze na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych bez zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia; przy ustawianiu własnych urządzeń ogłoszeniowych w celu prowadzenia kampanii wyborczej narusza obowiązujące przepisy porządkowe; umieszcza plakaty i hasła wyborcze w taki sposób, że nie można ich usunąć bez powodowania szkód, podlega karze grzywny”. Natomiast § 2 tego artykułu przewiduje, że „tej samej karze podlega: pełnomocnik wyborczy, który w terminie 30 dni po dniu wyborów nie usunie plakatów i hasel wyborczych oraz urządzeń ogłoszeniowych ustawionych w celu prowadzenia kampanii”, jak też, że karze takiej podlega „osoba będąca redaktorem w rozumieniu Prawa prasowego, która dopuszcza się niewykonania obowiązku umieszczenia w informacjach, komunikatach, apelach i hasłach wyborczych, ogłaszanych w prasie drukowanej na koszt komitetów wyborczych wskazania przez kogo są opłacane i od kogo pochodzą”.

Zaznaczenia wymaga, że w pierwotnym brzmieniu art. 495 § 1 k.wyb. wykroczeniem było także „umieszczanie plakatów lub hasel wyborczych o powierzchni większej niż 2 m²”. Ponadto na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy¹⁰ wykroczeniem stało się „rozpowszechnienie odpłatnie ogłoszeń wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych”. Jednak wyrokiem z dnia 20 lipca 2011 r. (sygnatura akt K 9/11) Trybunał Konstytucyjny uznał przepisy te za niekonstytucyjne, w następstwie czego utraciły one moc obowiązującą, w związku z tym, że stanowiły ograniczenie wyrażania swoich poglądów i rozpowszechniania informacji oraz ograniczenie wolności pozyskiwania takich informacji przez wyborców. Odnosnie do zmiany kodeksu wyborczego polegającej na zakazie rozpowszechniania ogłoszeń wyborczych w programach radiowych i telewizyjnych Trybunał Konstytu-

⁹ DzUz 2013 r. poz. 482 z późn. zm. (dalej: k.w.).

¹⁰ DzUz 2011 r. Nr 26, poz. 134.

cyjny zakwestionował także jej uchwalenie w okresie *vacatio legis* kodeksu wyborczego, bowiem zmiany tej dokonano zanim kodeks wyborczy wszedł w życie.

Artykuł 495 k.wyb. koresponduje z art. 110 tego aktu prawnego, który to przepis wskazuje, że w przedmiotowych miejscach wolno umieszczać plakaty i hasła wyborcze tylko za zgodą właścicieli, jak też, że należy zachować w związku z tym przepisy porządkowe oraz że należy w terminie 30 dni po dniu wyborów je usunąć. Jest on również skorelowany z art. 112 analizowanego aktu prawnego, który to przepis wskazuje na obowiązek umieszczania w prasie drukowanej informacji, od kogo pochodzą zamieszczane w niej materiały wyborcze.

Pierwszą z postaci tego wykroczenia jest umieszczenie plakatów i haseł wyborczych na budynkach, przystankach, tablicach i słupach ogłoszeniowych oraz na ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych i innych miejscach bez zgody ich właściciela lub zarządcy. Zgoda ta musi być zgodą wyraźną, a nie tylko dorozumianą, jak postrzega to Stefan J. Jaworski, zdaniem którego w grę wchodzi w tym zakresie także zgoda dorozumiana, gdy właściciel nieruchomości, widząc przykładowo umieszczenie plakatu na swojej nieruchomości, nie sprzeciwia się temu. Taka wyraźna zgoda może być wyrażona zarówno ustnie, jak i pisemnie. Wydaje się, że w przypadkach prywatnych posesji, w szczególności domów jednorodzinnych, w praktyce przeważa zgoda ustna, zaś zamieszczanie materiałów wyborczych, w szczególności na tablicach ogłoszeniowych, przystankach komunikacji publicznej, a więc miejscach zarządzanych przez instytucje, w grę wchodzi najczęściej zgoda pisemna. Przypuszczać można, że o ile umieszczenie plakatów i haseł wyborczych na ścianach budynków oraz ogrodzeniach z reguły odbywa się za zgodą ich właścicieli lub zarządców, to gorzej wygląda eksponowanie takich materiałów wyborczych na latarniach i urządzeniach energetycznych, co ma miejsce nader często, ale wydaje się, że rzadko albo w ogóle umieszczający je w takich miejscach czynią to za zgodą ich właścicieli. Zgodnie z art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹¹ „urządzenia takie nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa”, w konsekwencji czego do umieszczenia na nich plakatów i haseł wyborczych potrzebna jest zgoda przedsiębiorstwa energetycznego, bez niej dojdzie do wyczerpania znamion wykroczenia z art. 495 § 1 k.wyb., dlatego zgoda właściciela gruntu, na którym urządzenia takie się znajdują, jest indyferentna.

Analizowany przepis nie zabrania umieszczania plakatów i haseł wyborczych na drzewach, co nie oznacza, że działania takie są legalne, a w praktyce niestety mają miejsce nader często. W grę wchodzi bowiem wówczas odpowiedzialność z art. 63a § 1 k.w., który stanowi, że „kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek

¹¹ DzU Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”. Możliwa byłaby także w takich wypadkach, ale tylko gdy skutkiem byłoby zniszczenia drzewa, odpowiedzialność z art. 144 k.w., którego § 1 przewiduje odpowiedzialność za niszczenie lub uszkodzanie roślinności, a § 2 grozi karą temu, kto uszkodza m.in. drzewa przydrożne. Niemniej jednak de lege ferenda postulować należy objęcie zakresem wykroczeń wyborczych zakazu umieszczania plakatów i ogłoszeń także na drzewach. Skoro bowiem odrębną regulacją kodeksu wyborczego objęte są wykroczenia wyborcze, to powinna to być regulacja jak najbardziej kompleksowa, tj. obejmująca wykaz wszystkich możliwych zachowań zabronionych.

Drugą postacią wykroczenia z art. 495 § 1 k.wyb. jest naruszenie przepisów porządkowych przy ustawianiu własnych urządzeń ogłoszeniowych zawierających treści wyborcze. Chodzi tu m.in. o przepisy porządkowe, które na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹² wydawać mogą rady gmin.

Wykroczeniem jest także umieszczanie plakatów i haseł wyborczych w taki sposób, że nie można ich usunąć bez powodowania szkód. Znamiona tego wykroczenia zostałyby wyczerpane np. poprzez przyklejenie plakatu wyborczego do ściany przystanku komunikacji miejskiej przy użyciu bardzo mocnego kleju, w następstwie czego nie można byłoby go zerwać bez pozostawienia śladów. Także przytwierdzenie banneru do ściany budynku poprzez nawiercenie dziur i zastosowanie kołków trzymających ten baner, stanowiłoby wykroczenie, gdyż doszłoby do wyrządzenia szkody w elewacji budynku.

Artykuł 495 § 2 pkt 1 k.wyb. przewiduje odpowiedzialność za wykroczenie pełnomocnika wyborczego, który w terminie 30 dni po dniu wyborów nie usunie plakatów i haseł wyborczych oraz urządzeń ustawionych w celu prowadzenia kampanii wyborczej. Jak wskazują Bartłomiej Michalak i Andrzej Sokala pełnomocnikiem wyborczym jest osoba, która jest uprawniona do występowania na rzecz i w imieniu komitetu wyborczego, a zatem ma ona ogólne pełnomocnictwo do reprezentowania komitetu wyborczego i dokonywania w jego imieniu różnych czynności wyborczych¹³. Słusznie zauważa Stefan J. Jaworski, że pełnomocnik wyborczy nie jest zobowiązany do osobistego usunięcia materiałów wyborczych, lecz jego obowiązkiem jest podjęcie takich przedsięwzięć organizacyjnych, aby w wyznaczonym przez ustawę terminie, tj. 30 dni od dnia wyborów, wszystkie te materiały zostały usunięte z przestrzeni, w której zostały umieszczone¹⁴. Odpowiedzialność w przedmiotowym zakresie jest istotna, bowiem kandydujący

¹² DzU z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.

¹³ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa...*, op. cit., s. 103.

¹⁴ K.W. Czapllicki i in., *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 967.

w wyborach raczej zwykli bardziej skupiać się na eksponowaniu plakatów i haseł wyborczych niż na ich sprzątaniu po zakończeniu kampanii wyborczej. W wypadku drugiej tury wyborów w terminie 30 dni należy usunąć plakaty i hasła wyborcze dotyczące kandydatów na radnych oraz kandydatów na urząd wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, którzy nie biorą udziału w drugiej turze, a pozostawić można takie materiały wyborcze dwóch kandydatów, którzy przeszli do drugiej tury wyborów, gdyż 30-dniowy termin do ich usunięcia liczyć należy od dnia drugiej tury. Wydaje się przy tym, że termin 30-dniowy na uporządkowanie przestrzeni publicznej po wyborach z plakatów i haseł wyborczych jest zbyt długi, bowiem warunki atmosferyczne i akty wandalizmu powodować mogą zaśmieszenie tej przestrzeni materiałami wyborczymi, a ponadto bez większego trudu możliwe jest ich usunięcie w krótszym, np. 14-dniowym, terminie.

Wykroczeniem przewidzianym w art. 495 § 2 pkt 2 k.wyb. jest także nieumieszczenie w prasie drukowanej oznaczenia od kogo pochodzą i przez kogo są opłacane zamieszczane tam materiały wyborcze. Sprawcą tego wykroczenia może być redaktor, którym zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe¹⁵ jest dziennikarz decydujący lub współdecydujący o publikacji materiałów prasowych. Istotne jest to, że zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 tej ustawy prasą są nie tylko dzienniki i czasopisma, ale także programy radiowe i telewizyjne oraz istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki masowego przekazu, również portale internetowe. Przepis art. 495 § 2 k.wyb. mówi jednak tylko o prasie drukowanej, co zgodnie z jego literalną wykładnią oznacza, że niewskazanie tych danych w programie radiowym i telewizyjnym oraz w materiale internetowym nie skutkuje odpowiedzialnością za to wykroczenie. Jest to wyrazem niekonsekwencji ustawodawcy, wobec której postulować trzeba zmianę analizowanego przepisu tak, aby obejmował on swoim zakresem wszystkie postaci prasy w rozumieniu prawa prasowego, tj. drukowaną, radiową, telewizyjną oraz internetową. Niekonsekwencja ta nie powoduje jednak, że brak umieszczenia takich informacji w programach radiowych i telewizyjnych oraz w materiałach internetowych nie rodzi odpowiedzialności za wykroczenie, bowiem w grę wchodzi wtedy art. 496 k.wyb.

Wykroczenia z art. 495 § 1 i 2 k.wyb. zagrożone są karą grzywny. Zgodnie z art. 24 § 1 k.w. karę tę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 zł. Wykroczenia stypizowane w art. 495 § 1 k.wyb. mają charakter powszechny, gdyż ich sprawcą może być każda osoba zdolna do ponoszenia odpowiedzialności za wykroczenia, zaś wykroczenia z art. 495 § 2 k.wyb. są wykroczeniami indywidualnymi, bowiem odpowiedzialność za nie mogą ponieść tylko osoby będące pełnomocnikami wyborczymi albo redaktorami.

¹⁵ DzU z 1984 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.

Ponadto, jak stanowi art. 515 §1 k.wyb., „w przypadku skazania za wykroczenie określone w art. 495 §1 sąd orzeka przepadek przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia wykroczenia lub nawiązkę w wysokości do 1500 złotych”. Zgodnie z art. 30 § 4 k.w. „przedmioty objęte przypadkiem przechodzą na własność Skarbu Państwa, chyba że ustawa stanowi inaczej”, a zatem w analizowanym wypadku przejdą one właśnie na własność Skarbu Państwa, gdyż kodeks wyborczy nie wskazuje innego podmiotu, na rzecz którego przepadek miałby nastąpić. Jak wskazuje art. 30 § 5 k.w., „przypadku nie orzeka się, jeżeli byłoby to niewspółmierne do wagi popełnionego wykroczenia, chyba że chodzi o przedmiot pochodzący bezpośrednio z wykroczenia”. Jest to ogólna reguła dotycząca wszystkich wykroczeń, co wynika z art. 48 k.w., który stanowi, że „przepisy części ogólnej Kodeksu wykroczeń stosuje się do wykroczeń przewidzianych w innych ustawach, jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych”, a zatem reguła ta ma także zastosowanie do wykroczeń stypizowanych w kodeksie wyborczym. W konsekwencji pomimo obligatoryjnego charakteru przypadku lub nawiązki w związku z wykroczeniem z art. 495 § 1 k.wyb. (przepis stanowi, że sąd „orzeka”, a nie, że „może orzec”), to przy zaistnieniu negatywnej przesłanki z art. 30 § 5 k.w., sąd nie powinien orzec przypadku, ale mógłby orzec nawiązkę. Wbrew temu co pisze Stefan J. Jaworski, że możliwe jest orzeczenie przypadku i nawiązki łącznie¹⁶, sąd może orzec tylko jeden z tych środków karnych, tj. albo przepadek, albo nawiązkę, o czym przesądza użycie przez ustawodawcę spójnika „lub”. Odnośnie do nawiązki jest przy tym tak, że zgodnie z art. 32 k.w. orzeka się ją na rzecz pokrzywdzonego. W wypadku wykroczeń wyborczych z art. 495 § 1 k.wyb. pokrzywdzonym będzie np. właściciel nieruchomości, na której bez jego zgody umieszczono plakaty i hasła wyborcze, będzie nim też właściciel nieruchomości, na której materiały takie umieszczona za jego zgodą, ale w taki sposób, że nie można ich usunąć bez powodowania szkód. Widać więc w takiej nawiązce, tak jak w każdej innej, o czym pisał Andrzej Marek, elementy karne, gdyż stanowi ona dolegliwość dla sprawcy wymierzaną w związku z popełnieniem wykroczenia, ale są też w niej elementy odszkodowawcze, gdyż kwota nawiązki trafia na rzecz pokrzywdzonego¹⁷.

Nieumieszczenie w materiałach wyborczych oznaczenia komitetu wyborczego

Zgodnie z art. 496 k.wyb. wykroczenie popełnia także ten „kto, w związku z wyborami, nie umieszcza w materiałach wyborczych oznaczenia komitetu wy-

¹⁶ K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 1000.

¹⁷ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materiałne i procesowe)*, Warszawa 2012, s. 93.

borczego od którego pochodzą, za co podlega karze grzywny”. Obowiązek takiego oznaczenia przewiduje art. 109 § 2 k.wyb., zgodnie z którym „materiały wyborcze powinny zawierać wyraźne oznaczenie komitetu wyborczego, od którego pochodzą”, przy czym § 1 tego artykułu zawiera szerokie rozumienie pojęcia „materiał wyborczy” – jest nim „każdy pochodzący od komitetu wyborczego upubliczniony i utrwalony przekaz informacji mający związek z zarządzonymi wyborami”. Rację ma zatem Stefan J. Jaworski, że przez takie materiały należy rozumieć wszelkie formy agitacji wyborczej: plakaty, hasła, ulotki, broszury, książki, informacje, komunikaty, spoty, filmy, audycje, wywiady, apele, wypowiedzi i inne, a obowiązek oznaczenia takich materiałów ma na celu ich identyfikację oraz ustalenie czy zostały one sfinansowane zgodnie z przepisami, kto ponosi ewentualną odpowiedzialność za naruszenie w takich materiałach postanowień kodeksu wyborczego, a także kto zobowiązany jest do ich usunięcia po wyborach¹⁸.

Tak szerokie rozumienie przez ustawodawcę pojęcia materiału wyborczego i obowiązku jego oznaczenia przez komitet wyborczy, od którego materiał taki pochodzi, jest jak najbardziej prawidłowe. Obejmuje ono bowiem wszelkie formy przekazu stosowane w agitacji wyborczej, ale konsekwencją tego jest też to, że art. 495 § 2 pkt 2 k.wyb. przewidujący odpowiedzialność redaktora, który dopuszcza do niewykonania obowiązku umieszczenia w materiałach wyborczych ogłoszonych w prasie drukowanej, jest superfluum ustawowym i w związku z tym, tj. powszechnym charakterem wykroczenia z art. 496 k.wyb., a więc obejmującego swoim zakresem również jego zaniechanie, przepis ten powinien zostać skreślony. Za wykroczenie z art. 496 grozi kara grzywny. Jej ustawowy wymiar waha się od 20 do 5000 zł, co wynika z art. 24 § 1 k.w.

Prowadzenie agitacji wyborczej w czasie ciszy wyborczej

Wykroczeniem wyborczym jest także prowadzenie agitacji wyborczej w okresie od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania. Stanowi o tym art. 498 k.wyb., zgodnie z którym „kto, w związku z wyborami, w okresie od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania prowadzi agitację wyborczą, podlega karze grzywny”.

Okres od zakończenia kampanii wyborczej do zakończenia głosowania to cisza wyborcza, która, jak wskazują Bartłomiej Michalak i Andrzej Sokala, określana jest niekiedy także ciszą przedwyborczą, a jest to określony prawem czas rozpoczynający się bezpośrednio przed dniem głosowania, a kończący się wraz z końcem głosowania, podczas którego zabronione są jakiekolwiek formy agitacji wyborczej, a jej celem jest stworzenie wyborcom możliwości spokojnej oceny

¹⁸ K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 969.

oferty wyborczej i podjęcia decyzji wyborczych w warunkach wolnych od agitacji wyborczej¹⁹. Kodeks wykroczeń w art. 107 § 1 przewiduje, że „w dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych jest zabronione”.

Jak podaje Bogusław Banaszak, naruszenia ciszy wyborczej nie stanowią plakaty, ulotki i inne materiały wyborcze znajdujące się w przestrzeni publicznej w dniu poprzedzającym dzień wyborów, jak też w dniu wyborów, jeżeli zostały one umieszczone w niej wcześniej. W okresie ciszy wyborczej nie mogą zatem pojawiać się nowe materiały wyborcze, a za naruszenie ciszy wyborczej uznać należy przemieszczanie się pojazdów lub innych urządzeń zawierających takie materiały. W praktyce zdarza się, że w pojazdach komunikacji miejskiej, w których lub też na których umieszczono takie materiały w okresie kampanii wyborczej, przemieszczają się z nimi także w czasie ciszy wyborczej. Według Bogusława Banaszaka nie ma konieczności zamykania na okres ciszy wyborczej stron internetowych, które zawierają materiały wyborcze, ale nie mogą być one w tym czasie aktualizowane, na administratorach spoczywa natomiast obowiązek niedopuszczenia do umieszczenia w tym czasie komentarzy na forach internetowych²⁰. Innymi słowy umieszczone w przestrzeni publicznej, w tym przestrzeni wirtualnej, materiały wyborcze mogą się w niej znajdować w okresie ciszy wyborczej, ale nie mogą być w niej umieszczane w tym czasie jakiegokolwiek nowego tego typu materiały, a gdyby tak się stało, to skutkowałoby to odpowiedzialnością za wykroczenie. Byłoby nim również prowadzenie agitacji wyborczej w formie ustnej, jak choćby poprzez zaczepianie wyborców zmierzających do lokalu wyborczego i przekonywanie ich do oddania głosów na określonego kandydata czy też na konkretny komitet wyborczy.

Nieco problematyczna może być ocena, czy doszło do naruszenia ciszy wyborczej, a w konsekwencji do popełnienia wykroczenia z art. 498 k.wyb., w sytuacji gdyby w najbliższej okolicy lokalu wyborczego lub w innym istotnym z perspektywy przemieszczania się wyborców miejscu zaparkowano samochód z bilbordem wyborczym, a tym bardziej gdyby przypadków takich było więcej. Wydaje się, że gdyby pojazdy zostały zaparkowane przed ciszą wyborczą, a później nie przemieszczałyby się, to nie doszłoby do zrealizowania znamion przedmiotowego wykroczenia, gdyż tak samo jak w przypadku innych materiałów wyborczych i w tej sytuacji ekspozycja nastąpiłaby w okresie kampanii wyborczej, a w okresie ciszy wyborczej jedynie trwałaby. Za wykroczenie to grozi kara grzywny w wysokości od 20 do 5000 zł, które to granice określa art. 24 § 1 k.w. Ma ono charakter powszechny, co oznacza, że może je popełnić każda osoba,

¹⁹ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa...*, op. cit., s. 20.

²⁰ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 696.

w tym kandydat w wyborach, o także podmiot działający na jego rzecz oraz inna osoba.

Prowadzenie agitacji wyborczej bez zgody pełnomocnika wyborczego

Artykuł 499 k.wyb. stanowi, że „kto, w związku z wyborami, bez pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego prowadzi agitację wyborczą, podlega karze grzywny albo aresztu”. Przepis ten koresponduje z art. 106 § 1 k.wyb., który przewiduje, że „każdy wyborca może prowadzić agitację wyborczą na rzecz kandydatów, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów, po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego”. Podkreślenia wymaga, że przedmiotowa zgoda musi mieć formę pisemną.

Według Stefana J. Jaworskiego skoncentrowanie agitacji wyborczej komitetu wyborczego w rękach jego pełnomocnika wyborczego ma uzasadnienie zarówno w pozycji ustrojowej tego pełnomocnika oraz jego kompetencjach, jak i w rygorach finansowych prowadzenia kampanii wyborczej²¹, zaś Bogusław Banaszak ratio legis tego przepisu widzi w tym, że niekiedy prowadzenie agitacji wyborczej przez osobę niecieszącą się szacunkiem w społeczności lokalnej, mimo najlepszych chęci tej osoby, mogłoby osmieszyć daną kandydaturę lub przynajmniej niechętnie do niej nastawić niektórych wyborców²². Jednak również ten, kto cieszy się dobrą opinią, gdyby chciał prowadzić agitację wyborczą, może to zrobić za pisemną zgodą pełnomocnika wyborczego, a bez niej jego zachowanie wyczerpałoby znamiona przedmiotowego wykroczenia. Jest ono zagrożone karą grzywny albo aresztu. Jeżeli chodzi o karę grzywny, to jej ustawowy wymiar wynosi od 20 do 5000 zł, które to granice przewiduje art. 24 § 1 k.w. Natomiast kara aresztu zgodnie z art. 19 tego aktu prawnego trwa od 5 do 30 dni. Jest to najsurowsza kara za wykroczenia, która grozi tylko za niektóre z nich, a powinna być ona traktowana wyjątkowo, o czym przesądza art. 35 k.w., zgodnie z którym „jeżeli ustawa daje możliwość wyboru między aresztem a inną karą, areszt można orzec tylko wtedy, gdy czyn popełniono umyślnie, a zarazem za orzeczeniem kary aresztu przemawia waga czynu lub okoliczności sprawy świadczą o demoralizacji sprawcy albo sposób jego działania zasługuje na szczególne potępienie”. Mając na uwadze przesłanki sięgania po karę aresztu, nie wydaje się, aby mogły one zaistnieć przy wykroczeniu prowadzenia agitacji wyborczej bez zgody pełnomocnika wyborczego, a w konsekwencji wymierzenie za nie kary aresztu nie byłoby możliwe. Zresztą wydaje się, że ujęcie tej kary w ustawowym zagrożeniu przedmiotowego wykroczenia jest przejawem nadmiernego rygoryzmu ustawodawcy.

²¹ K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 975.

²² B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 697.

Jak bowiem słusznie dostrzega Tadeusz Bojarski odnośnie do tej kary w ogóle, pozbawianie ludzi wolności z powodu wykroczeń powinno być traktowane jako coś wyjątkowego, a ewentualnego uzasadnienia do jej stosowania dostarczają w jakimś stopniu jedynie te wykroczenia, które są przedłużeniem przestępstw, jak niektóre wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, przeciwko mieniu, przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu²³, a wykroczenie prowadzenia agitacji wyborczej bez zgody pełnomocnika wyborczego wykroczeniem takim nie jest. Ponadto ustawowe zagrożenie tą karą nie jest niczym uzasadnione, nie przemawia za tym większy stopień społecznej szkodliwości takiego czynu w porównaniu z innymi wykroczeniami wyborczymi. W konsekwencji *de lege ferenda* postulować należy rezygnację z tej kary za przedmiotowe wykroczenie i pozostawienie tylko kary grzywny.

Niedopełnienie obowiązku gromadzenia środków finansowych komitetu wyborczego na rachunku bankowym

Zgodnie z art. 505 §1 k.wyb. „pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego, który w związku w wyborami nie dopełnia obowiązku gromadzenia środków finansowych na rachunku bankowym, podlega karze grzywny”. Przedmiotowy artykuł w § 2 przewiduje, że „tej samej karze podlega, kto nie wprowadza zastrzeżenia do umowy rachunku bankowego zawartej przez niego w imieniu komitetu wyborczego o wymaganym ustawą sposobie dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego oraz dopuszczalnym źródle pozyskiwania środków finansowych przez komitet wyborczy, a także o dopuszczalnym terminie dokonywania wpłat”. Przepis ten koresponduje z art. 134 § 1 k.wyb., zgodnie z którym „środki finansowe komitetu wyborczego są gromadzone wyłącznie na jednym rachunku bankowym”, zaś § 6 tego artykułu stanowi, że „umowa rachunku bankowego zawarta w imieniu komitetu wyborczego musi zawierać zastrzeżenie o wymaganym w kodeksie sposobie dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego oraz dopuszczalnym źródle pozyskiwania środków finansowych przez komitet wyborczy, a także o dopuszczalnym terminie dokonywania wpłat”.

Sprawcą wykroczenia stypizowanego w § 1 analizowanego artykułu może być tylko pełnomocnik finansowy, który zgodnie z art. 127 § 1 k.w. odpowiada za gospodarkę finansową komitetu wyborczego, a zatem wykroczenie to ma charakter indywidualny. Natomiast wykroczenia z § 2 tego artykułu ma charakter powszechny, gdyż jego sprawcą może być każdy, choć, jak zasadnie dostrzega Stefan

²³ T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 126.

J. Jaworski, z reguły także będzie to pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego, ale może to być także osoba przez niego upoważniona²⁴.

Ustawowe zagrożenie karą grzywny za te wykroczenia jest takie samo, jak w przypadku pozostałych wykroczeń wyborczych zagrożonych taką karą – wynosi od 20 do 5000 zł, o której to wysokości stanowi art. 24 § 1 k.w.

Pobranie opłaty od udzielającego pełnomocnictwa do głosowania

Na mocy art. 511 k.wyb. wykroczenie popełnia także ten „kto pobiera od udzielającego pełnomocnictwa do głosowania opłatę za głosowanie w jego imieniu, za co podlega karze grzywny”. Wskazany przepis skorelowany jest z art. 60 § 2 k.w., który stanowi, że „pełnomocnik nie może pobierać od udzielającego pełnomocnictwa do głosowania żadnych opłat za głosowanie w jego imieniu w wyborach”.

Zgodnie z art. 54 § 1 k.wyb. pełnomocnictwa do głosowania w jego imieniu może udzielić tylko wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz na podstawie § 3 tego artykułu może to zrobić wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 75 lat. Idea głosowania przez pełnomocnika sprowadza się zatem do pomocy w oddaniu głosu osobie, która pomocy takiej potrzebuje z uwagi na niepełnosprawność lub wiek, a w konsekwencji pobieranie z tego tytułu opłaty ustawodawca zasadnie uznał za niegodziwe w takim stopniu, że zachowanie takie uczynił wykroczeniem. Grozi za nie kara grzywny w wysokości przewidzianej przez art. 24 § k.w., tj. od 20 do 5000 zł. Wykroczenie to ma charakter indywidualny, gdyż jego sprawcą może być jedynie pełnomocnik, czyli ten, kto przyjmuje pełnomocnictwo do głosowania.

Udzielenie pełnomocnictwa do głosowania w zamian za korzyść majątkową lub osobistą

Nadużyć w zakresie głosowania przez pełnomocnika dotyczy również wykroczenie, które przewiduje art. 512 k.wyb. Przepis ten stanowi, że „kto udziela pełnomocnictwa do głosowania w zamian za jakąkolwiek korzyść majątkową lub osobistą, podlega karze aresztu albo grzywny”. Przepis ten jest zatem odpowiednikiem, swoistym odwróceniem art. 511 k.wyb., bowiem w tym przypadku sprawcą wykroczenia jest ten, kto przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą w zamian za udzielenie pełnomocnictwa do głosowania, zaś w przypadku wcześniejszego artykułu jest nim ten, kto pobiera opłatę od udzielającego pełnomocnictwa do głosowania.

²⁴ K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 982.

Słusznie jednak zauważa Stefan J. Jaworski, że oba przepisy chronią to samo dobro, a ustawodawca niekonsekwentnie używa różnych pojęć na określenie bezprawnego ekwiwalentu za przedmiotowe zachowania, tzn. w art. 511 k.wyb. – opłata, a w art. 512 tego aktu prawnego – korzyść majątkowa lub osobista²⁵. W języku prawa karnego pojęcie opłaty w takim kontekście nie jest używane, zaś pojęcia korzyści majątkowej i osobistej są powszechnie stosowane, a ich rozumienie nie nastęrcza większych trudności. W konsekwencji dla określenia zachowania sprawcy jednego i drugiego wykroczenia powinno stosować się pojęcia jednolite, tj. korzyści majątkowej i osobistej, a zatem *de lege ferenda* konieczny jest postulat zastąpienia pojęcia opłaty tymi właśnie pojęciami. Dla porządku za Lechem Gardockim wskazać należy, per analogiam z przestępstwami korupcyjnymi, że przez korzyść majątkową rozumie się pewną sumę pieniędzy, przedmiot mający wartość ekonomiczną oraz umorzenie długu, zaś korzyść osobista obejmuje wszystko to, co traktowane jest jako korzystne i zaspokajające pewną potrzebę przyjmującego, ale nie dające się wprost przeliczyć na pieniądze, czego przykładem jest choćby protekcja²⁶. Ustawowe zagrożenie karami za to wykroczenie obejmuje karę aresztu albo grzywnę w wysokości od 20 do 5000 zł, która to rozpiętość wynika z art. 24 § 1 k.w. Nie ma jednak uzasadnienia w tym wypadku zagrożenie karą aresztu, co dotyczy porównania tego wykroczenia przede wszystkim z wykroczeniem z art. 511 k.wyb., które zagrożone jest tylko karą grzywny, oraz odniesienie do innych wykroczeń wyborczych. Zachodzi zatem konieczność depenalizacji w tym zakresie, tj. wykreślenia z katalogu sankcji aresztu za to wykroczenie.

Głosowanie w tych samych wyborach więcej niż jeden raz

Wykroczeniem wyborczym jest także zachowanie polegające na głosowaniu w tych samych wyborach więcej niż jedno raz. Artykuł 513 k.wyb. przewiduje bowiem, że „wyborca, który więcej niż jeden raz uczestniczył w głosowaniu w tych samych wyborach, podlega karze grzywny”.

Jak ujmuje to Bogusław Banaszak, ustawodawca sankcję karną przewidzianą tym przepisem łączy ze złamaniem zakazu więcej niż jednokrotnego głosowania w tych samych wyborach przewidzianego w art. 3 k.wyb.²⁷ Przepis ten stanowi, że „w tych samych wyborach głosować można jeden raz”.

Według Stefana J. Jaworskiego stopień społecznego niebezpieczeństwa takiego czynu jest bardzo wysoki, czyn ten jest też groźny dla zasad wyborczych,

²⁵ Ibidem, s. 994–995.

²⁶ L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2007, s. 286.

²⁷ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 707.

a zatem powinien być on przestępstwem²⁸. Z zapatrywaniem tym należy się zgodzić, a w konsekwencji postulować dokonanie w tym zakresie dekontrawencjonalizacji, a więc przesunięcia przedmiotowego czynu zabronionego z kategorii wykroczeń do kategorii przestępstw.

Otworzenie bez uprawnienia albo zniszczenie pakietu wyborczego lub koperty zwrotnej

Ostatnim z wykroczeń wyborczych jest wykroczenie z art. 513a k.wyb. Zgodnie z § 1 tego artykułu „kto bez uprawnienia otwiera pakiet wyborczy lub zaklejoną kopertę zwrotną, podlega karze grzywny”, zaś jego § 2 stanowi, że „tej samej karze podlega, kto bez uprawnienia niszczy pakiet wyborczy lub zaklejoną kopertę zwrotną”. Wykroczenie to związane jest z głosowaniem korespondencyjnym, do którego wyborca ma prawo na podstawie art. 53a § 1 k.wyb., choć zgodnie z § 2 tego artykułu głosowanie korespondencyjne jest wyłączone w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborach wójta, burmistrza, prezydenta miasta, ale § 3 przedmiotowego artykułu przewiduje, że wyborca niepełnosprawny o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności może głosować korespondencyjnie także w takich wyborach.

Pakiet wyborczy jest zgodnie z art. 53g § 1 k.wyb. kompletem dokumentów, w skład którego wchodzi m.in. koperta zwrotna oraz karty do głosowania. Jak stanowi art. 53e § 3 tego aktu prawnego, pakiet wyborczy jest doręczany wyborcy przez upoważnionego pracownika gminy, a zgodnie z jego § 4 może być on też doręczony drogą pocztową, zaś § 5 przedmiotowego artykułu przewiduje, że wyborca może odebrać go również osobiście w urzędzie gminy, jeżeli zadeklarował to w zgłoszeniu zamiaru głosowania korespondencyjnego. Artykuł 53h § 1 k.wyb. stanowi, że po wypełnieniu kart do głosowania wyborca przesyła je w zaklejonej kopercie do obwodowej komisji wyborczej. Zatem tylko wyborca głosujący korespondencyjnie jest uprawniony do otworzenia pakietu wyborczego, nie wolno jemu także niszczyć lub uszkadzać pakietu wyborczego i koperty zwrotnej. Za wykroczenie to grozi kara grzywny. Zgodnie z art. 24 § 1 k.wyb. wynosi od 20 do 5000 zł.

Zasadnie zauważa Stefan J. Jaworski, że niszczenie pakietu wyborczego lub koperty zwrotnej stanowi przestępstwo z art. 248 pkt 3 k.k., a otwieranie pakietu wyborczego lub zaklejonej koperty zwrotnej stanowi przestępstwo z art. 251 k.k., które polega na naruszeniu tajności głosowania poprzez zapoznanie się wbrew woli głosującego z treścią jego głosu, co autor ten postrzega jako niespójność systemową w obrębie prawa karnego, która powinna być usunięta w drodze pilnej

²⁸ K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 995.

interwencji ustawodawcy, a de lege lata sprawca, który wyczerpie znamiona wykroczeń określonych w art. 513a k.wyb. w zbiegu ze wskazanymi przestępstwami powinien odpowiadać według zasady określonej w art. 10 k.w.²⁹ Wykroczenie stygizowane w art. 513a § 1 może mieć jednak samodzielny byt w wypadku otwarcia bez uprawnienia pakietu wyborczego przesłanego do wyborcy zanim on wypełni kartę do głosowania, gdyż takie zachowanie nie polega na jego niszczeniu lub uszkodzeniu i nie narusza tajności głosowania, bowiem jeszcze do niego nie doszło.

Pozostałe zagadnienia

Wszystkie wykroczenia wyborcze ścigane są z urzędu. Oznacza to, że jeżeli policja, a także straże gminne ujawniły takie wykroczenia, to muszą ścigać ich sprawców. Na podstawie art. 17 § 1 k.p.w. oskarżycielem publicznym we wszystkich sprawach o wykroczenia jest policja, a zatem jest ona także kompetentna w sprawach wykroczeń wyborczych. Zgodnie z § 3 tego artykułu uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują również innym podmiotom, w tym strażom gminnym.

W sprawach dotyczących wykroczeń wyborczych możliwe jest nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego. Artykuł 95 § 1 k.p.w. stanowi, że „postępowanie mandatowe prowadzi policja, a inne organy, gdy przepis szczególnie tak stanowi”. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego³⁰, po nowelizacji dokonanej rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego³¹, w § 2 ust. 1 pkt 21a przewiduje, że strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia z art. 494, 495, 498 i 499 k.wyb. Zgodnie z art. 96 § 1 k.p.w. w postępowaniu mandatowym w ogóle, a zatem także w sprawach o wykroczenia wyborcze, można nałożyć grzywnę do 500 zł, a jeżeli czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy – do 1000 zł. Przykładem wyczerpania znamion określonych w dwóch przepisach ustawy byłoby umieszczenie plakatu wyborczego na budynku bez zgody jego właściciela w taki sposób, że nie można ich usunąć bez powodowania szkód.

²⁹ Ibidem, s. 997.

³⁰ DzU z 2003 r. Nr 208, poz. 2026 z późn. zm.

³¹ DzU z 2011 r. Nr 158, poz. 944.

Dostrzeżenia wymaga, że art. 516 k.wyb. wśród przepisów, do których należy stosować przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, wymienia także art. 503 tego aktu prawnego. Przepis ten brzmi: „Kto, w związku w wyborami przekazuje środki finansowe lub wartości niepieniężne jednego komitetu na rzecz innego komitetu wyborczego, podlega karze grzywny od 1000 do 10000 złotych”. Z uwagi na ustawowe zagrożenie karą, która nie mieści się w widełkach kary grzywny przewidzianej za wykroczenia, ten czyn zabroniony nie jest wykroczeniem, lecz przestępstwem. Zgodnie bowiem z art. 1 § 1 k.w. „odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany”, a w przedmiotowym przepisie zagrożenie grzywną jest wyższe. Nieprawidłowość w tym zakresie dostrzega także Stefan J. Jaworski, pisząc że dyspozycja art. 516 k.wyb. jest częściowo błędna, ponieważ wymieniony w tym przepisie art. 503 został zaliczony do wykroczeń, gdy faktycznie jest występkiem³². Postulować zatem należy wykreślenie z katalogu czynów zabronionych wskazanych w art. 516 k.wyb., do których stosuje się przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, art. 503 tego aktu prawnego.

Ponadto nie sposób nie zauważyć, że w kodeksie wyborczym brakuje przepisu, który przewidywałby odpowiedzialność za wykroczenie niszczenia plakatów i haseł wyborczych oraz czynienie ich niezdatnymi do zapoznania się z ich treścią, np. poprzez zachłapanie farbą lub innym płynem, co nie oznacza, że zachowania takie nie wyczerpują znamion wykroczenia. W grę wchodzi bowiem w takich przypadkach art. 67 § 1 k.w., który stanowi, że „kto umyślnie uszkadza lub usuwa ogłoszenie wystawione publicznie przez instytucję państwową, samorządową albo organizację społeczną lub też w inny sposób umyślnie uniemożliwia zaznajomienie się z takim ogłoszeniem, podlega karze aresztu albo grzywny”. Odpowiedzialność na podstawie tego przepisu jest jednak „ratowaniem sprawy”, bowiem tylko poprzez pewną wykładnię ekstensywną można uznać komitet wyborczy, którego materiały wyborcze zniszczono lub uczyniono niezdatnymi do zapoznania się z nimi, za organizację społeczną, gdyż na pewno nie jest on instytucją państwową ani też samorządową. Podstawą odpowiedzialności za wykroczenie zniszczenia plakatów lub haseł wyborczych lub uczynienia niezdatnymi do zapoznania się z nimi mógłby być także art. 124 § 1 k.w., który stanowi, że „kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 1/4 minimalnego wynagrodzenia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”, przy czym zgodnie z § 3 tego artykułu ściganie następuje tu na żądanie pokrzywdzonego, a wg jego § 4 można orzec obowiązek zapłaty

³² K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy...*, op. cit., s. 1001.

równowartości wyrządzonej szkody* lub obowiązek przywrócenia do stanu poprzedniego. De lege ferenda postulować należy jednak dodanie do kodeksu wykroczeń przepisu przewidującego odpowiedzialność za takie zachowania, bowiem skoro ten akt prawny penalizuje czyny zabronione związane z wyborami, to powinien czynić to w sposób maksymalnie kompleksowy, czemu de lege lata przedmiotowe zachowania umykają. Przepis taki powinien zostać zamieszczony w ramach art. 495 k.wyb., a dobrym na to sposobem byłoby dodanie do jego treści § 2a, który typizowałby wykroczenie niszczenia lub uszkodzania plakatów i haseł wyborczych albo czynienia ich niezdatnymi do zapoznania się z nimi, za co powinna grozić kara grzywny.

Zakończenie

Katalog czynów uznanych za wykroczenia wyborcze jest dość rozbudowany i obejmuje zróżnicowane czyny. W praktyce największe znaczenie wydają się mieć wykroczenia polegające na umieszczeniu plakatów i haseł wyborczych na budynkach i w innych miejscach bez zgody ich właścicieli, oraz czynienie tego w taki sposób, że nie można ich usunąć bez powodowania szkód oraz wykroczenia prowadzenia kampanii wyborczej w okresie ciszy wyborczej. Za zaniechanie ustawodawcy uznać należy nieobjęcie odpowiedzialnością za wykroczenia wyborcze umieszczenie takich materiałów na drzewach, co niestety jest praktyką nagminną, oraz brak odpowiedzialności w formule wykroczenia wyborczego za ich niszczenie i czynienie niezdatnymi do zapoznania się z nimi. Ponadto wykroczenie głosowania w jednych wyborach więcej niż jeden raz powinno być przestępstwem.

Za wykroczenia wyborcze zasadniczo grozi kara grzywny, która jest adekwatna. Jedynie za prowadzenie agitacji wyborczej bez zgody pełnomocnika wyborczego oraz za udzielenie pełnomocnictwa do głosowania w zamian za korzyść majątkową lub osobistą alternatywnie z karą grzywny grozi także kara aresztu, co nie jest prawidłowe, bowiem ustawowe zagrożenie za te czyny zabronione tylko karą grzywny byłoby wystarczające.

Zatem ustawodawca nie do końca wykazał się starannością i konsekwencją w ujęciu wykroczeń wyborczych. Szkoda, gdyż wymagają one starannego potraktowania. Dotyczą bowiem czynów zabronionych w bardzo ważnym obszarze demokratycznego państwa prawa, jakim są wybory, w tym wybory samorządowe.