

**Ryszard Eugeniusz Dominiuk**

doktorant, Uniwersytet w Białymstoku

## **Korupcja wyborcza jako patologia relacji państwo – biznes**

### *Pojęcie korupcji wyborczej*

Problematyka korupcji wyborczej, jako wyjątkowej i specyficznej formy patologii procesu wyborczego, była częstym przedmiotem analiz i komentarzy w literaturze prawa karnego<sup>1</sup>. Skutki korupcji dla współczesnej demokracji wydają się oddawać podstawowe znaczenie tego terminu<sup>2</sup>. Od wieków przyjmuje się bowiem, że prawidłowa demokracja to znajomość swoich przedstawicieli, ale trudno jednak mówić o znajomości przedstawicieli, jeżeli oddajemy głos na tego kto „chciałby nasz głos kupić”<sup>3</sup>. Przyjąć zatem należy, iż wchodzimy w sferę specyficznego biznesu – umowę między dwiema stronami, w której jedna zainteresowana jest określonym działaniem drugiej i na dodatek chciałaby za to działanie wypłacić umówione wynagrodzenie<sup>4</sup>. Problem korupcji prawdopodobnie ma swoje źródło w antynomii, jaka dotyczy procesu funkcjonowania demokracji, jako systemu opartego na równych prawach obywateli i wolnego rynku, dokonującego ich nieprzerwanej stratyfikacji w oparciu o zasoby materialne<sup>5</sup>. Przyjmując, iż wszelkie dobra

---

<sup>1</sup> M. Jasińska, K. Kurpisz, *Analiza wybranych przepisów prawnych sprzyjających funkcjonowaniu korupcji*, Warszawa 2001, s. 1–8.

<sup>2</sup> Z. Romaszewski, *Korupcja jako zagrożenie dla demokracji*, referat wygłoszony na Komisji Praw Człowieka ONZ w Genewie 22 marca 2005 roku.

<sup>3</sup> Korupcję rozumiemy nie ograniczając jej tylko do naruszeń natury formalno-prawnej, których dopuścili się funkcjonariusze publiczni.

<sup>4</sup> J. Skorupka, *Przestępstwo korupcji wyborczej z art. 250a k.k.*, „Palestra” 2006, nr 11–12, s. 50–51.

<sup>5</sup> P. Solarz, *Korupcja, klientelizm i kapitalizm polityczny – jako podstawowe pojęcia w dyskursie o jawności życia publicznego*, „Kontrola Państwowa” 2007, nr 3, s. 114–118.

oferowane na rynku mają swą cenę, co raczej nie wymaga potwierdzenia, powstaje pokusa uzyskania szczególnych praw za cenę materialnej gratyfikacji<sup>6</sup>. Zapobieganie korupcji na tym obszarze jest warunkiem uczciwego i skutecznego funkcjonowania państwa demokratycznego<sup>7</sup>. Jest to proces niewątpliwie trudny, ale możliwy w realizacji<sup>8</sup>. W odniesieniu jednak do tego zjawiska warto zastanowić się jak daleko może posunąć się podmiot w swoim działaniu celem zapewnienia sobie wygranej w dość szeroko rozumianym postępowaniu wyborczym. Jak wskazuje literatura, korupcja wyborcza niewątpliwie ma miejsce wówczas, gdy zachodzi przekupstwo i sprzedajność w związku z wyborami do władz publicznych i ma na celu wywarcie wpływu na sposób głosowania<sup>9</sup>. Można jednak zauważyć, że nie jest to do końca prawidłowe stwierdzenie. W rzeczywistości z przejawami tego rodzaju patologii wyborczej możemy mieć również do czynienia w odniesieniu do wyborów władz w przedsiębiorstwach oraz instytucjach pozapublicznych. Wynika to z faktu, że wzajemne relacje tych podmiotów nie wymagają bezpośredniego związku z władzami publicznymi, może on być przecież teoretycznie pośredni<sup>10</sup>. Zasadniczo przedstawiciele doktryny są jednak zgodni co do traktowania tego zjawiska w kategoriach przestępstwa mogącego istotnie deformować wyniki głosowania<sup>11</sup>. Najczęściej publikacje związane z analizą korupcji wyborczej skupiły się na wykładni przepisu art. 250a k.k. i rozważaniach o potencjalnym charakterze przestępstwa<sup>12</sup>. Rozważania o faktycznych postaciach zachowań korupcyjnych w zakresie wyborów pozostają jednak niedokończone i tematyka ta nadal jest otwarta.

Obowiązujący przepis art. 250a k.k., penalizujący przejawy korupcyjnych zachowań w obrębie wyborów, obejmuje karalnością przestępstwo sprzedaj-

<sup>6</sup> W. Bokajło, *Korupcja – wymiar teorio-ekonomiczny, teorio-polityczny i kulturowo-polityczny*, [w:] *Teoria. Idee. Instytucje*, red. T. Biernat, A. Siwik, Toruń 2001, s. 25–34.

<sup>7</sup> J. Skorupka, *Podstawy karania korupcji w kodeksie karnym de lege lata i de lege ferenda (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 12, s. 84–85; R. Stefański, *Przestępstwo korupcji wyborczej (art. 250a k.k.)*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 4, s. 70; A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 465.

<sup>8</sup> Walka z korupcją, podobnie jak w ogóle skuteczna walka z przestępczością wiąże się z ograniczeniem praw i wolności obywatelskich.

<sup>9</sup> E. Szwejkowski, *Korupcja. Wybrane zagadnienia*, Legionowo 2013, s. 9.

<sup>10</sup> M. Surkont, *Odpowiedzialność za podżeganie i pomocnictwo do płatnej protekcji*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 6, s. 48 i n.

<sup>11</sup> W tym kontekście istotnego znaczenia nabierają działania prewencyjne podejmowane przez policję celem zabezpieczenia przebiegu wyborów, tj. obserwacja zachowań uczestników głosowania i wzmocnienie patroli funkcjonariuszy w pobliżu lokali wyborczych. Obowiązek utrzymania porządku w lokalach wyborczych spoczywa natomiast w znacznej mierze na członkach komisji wyborczych.

<sup>12</sup> P. Bachmat, *Rozzerwanie solidarności sprawców korupcji wyborczej i referendalnej*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 12, s. 104–111.

ności wyborczej (§ 1), w postaci przyjmowania albo żądania korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za głosowanie w określony sposób, a także przekupstwo wyborcze (§ 2), polegające na udzieleniu wyborcy korzyści majątkowej lub osobistej w celu skłonienia go do głosowania w określony sposób lub jako wynagrodzenie za ten rodzaj aktywności. Omawiany przepis przewiduje dodatkowo uprzywilejowaną formę wymienionych czynów, gdy stanowią one tzw. wypadek mniejszej wagi (§ 3), jak również umożliwia sądom orzekającym w sprawie stosowanie nadzwyczajnego złagodzenia kary i odstąpienia od jej wymierzenia wobec denuncjatorów przestępstw korupcyjnych (§ 4)<sup>13</sup>. Ustawa wiąże przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej albo żądanie takiej korzyści z głosowaniem w określony sposób. Musi zachodzić związek między przyjęciem korzyści a żądanym sposobem głosowania.

Na szczególną uwagę zasługuje istota przekupstwa wyborczego, ujętego w granicach § 2 art. 250a k.k., która polega przede wszystkim na udzielaniu lub proponowaniu osobom uprawnionym do głosowania określonych korzyści majątkowych lub osobistych, w zamian za określone zachowanie się w trakcie głosowania<sup>14</sup>. Może ono przybrać formę głosowania na wskazanego kandydata lub listę wyborczą, albo powstrzymania się od udziału w wyborach<sup>15</sup>. Korupcja wyborcza to niekoniecznie tylko osoba zainteresowanego wynikiem głosowania w sposób bezpośredni<sup>16</sup>. Z uwagi na możliwość wystąpienia pośrednika warto zwrócić uwagę także na ten rodzaj podmiotu. Odpowiedzialność pośrednika jest uzależniona od tego, co w rzeczywistości zamierzał dalej uczynić. W wypadku, gdy pośrednik wręczy korzyść osobie uprawnionej, będzie odpowiadać jako sprawca przestępstwa z art. 250a § 2 k.k. Ale jeżeli nie miał zamiaru uczynienia tego, a wobec dającego wyraził zgodę na jej przekazanie uprawnionemu do głosowania lub utwierdził dającego w przekonaniu, iż to uczyni, dopuszcza się przestępstwa oszustwa (art. 286 k.k.). W sytuacji przyjęcia przez pośrednika korzyści majątkowej lub osobistej w celu skłonienia osoby uprawnionej do głosowania lub za głosowanie w określony sposób, albo żądania takiej korzyści w sytuacji, gdy zamierzał przekazać ją osobie uprawnionej, lecz potem rozmyślił się – trudno w jego zachowaniu wykazać znamiona jakiegokolwiek przestępstwa.

<sup>13</sup> A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 526–527.

<sup>14</sup> D. Wąsik, *Przekupstwo wyborcze (art. 250a § 2 k.k.) – Istota zjawiska*, „Prokurator” 2011, nr 2 (46), s. 84.

<sup>15</sup> J. Skorupka, *Podstawy karania...*, *op. cit.*, s. 84–85.

<sup>16</sup> Przekupstwo wyborcze jest przestępstwem powszechnym (*delictum commune*); jego sprawcą może być praktycznie każdy. Z reguły będzie to osoba zainteresowana wynikiem wyborów lub referendum, tj. kandydat w wyborach, jego kolega partyjny, osoba najbliższa lub zwolennik partii, z ramienia której kandydat został zgłoszony.

Szczególną uwagę należy zwrócić jednak na definicję kodeksową pojęcia korzyści majątkowej i osobistej<sup>17</sup>. Zawarta w przepisie art. 115 § 4 k.k. definicja zapisana jest w sposób niedoprecyzowany, enigmatyczny i wskazuje wyłącznie, iż korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogoś innego. Ustalenie granic tych pojęć wymaga sięgnięcia po orzecznictwo<sup>18</sup>, w którym podnosi się między innymi, że pojęcie korzyści majątkowej w prawie karnym rozumiane jest, jako współczesne i przyszłe przysporzenia mienia, spodziewane korzyści majątkowe, ogólne polepszenie sytuacji majątkowej<sup>19</sup>. Sąd Najwyższy precyzuje tę myśl w wyroku z dnia 16 stycznia 2009 roku wskazując, że korzyścią majątkową jest każde przysporzenie majątku sobie lub innej osobie albo uniknięcie w nim strat<sup>20</sup>. Skoro osiągnięcie korzyści majątkowej wiąże się zarówno ze wzrostem aktywów lub redukcją pasywów majątku, jak i z uniknięciem jego zmniejszenia, to uzyskanie tej korzyści może nastąpić w sposób przybierający najróżniejszą postać, jak chociażby przyjęcia niegodziwej zapłaty, uzyskania prawa majątkowego, zwolnienia się z długu, zrzeczenia się roszczenia, uzyskania nieoprocentowanej lub nisko oprocentowanej pożyczki<sup>21</sup>. Zdecydowanie trudniejsza jest konkretyzacja korzyści osobistej. Sąd Najwyższy, w wyroku z dnia 29 sierpnia 2002 r. wskazał, że istotną cechą każdej korzyści jest zdolność do zaspokajania potrzeb, jakkolwiek rozróżnienie między korzyścią majątkową a osobistą opiera się na kryterium charakteru zaspokojonej potrzeby<sup>22</sup>. Oznacza to, że jeżeli jakieś dobro zaspokaja przede wszystkim potrzebę niematerialną, to jest korzyścią osobistą. Wobec tego korzyść osobista to dobro mające wartość ekonomiczną lub nie, zaspokajające przede wszystkim potrzebę niematerialną sprawcy.

<sup>17</sup> M. Szewczyk [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, red. A. Zoll, t. II, Kraków 2006, s. 1122.

<sup>18</sup> Uchwała SN z dnia 30 stycznia 1980 r., sygn. akt VII KZP 41/78, OSNKW 1980, nr 3, poz. 24; wyrok SN z dnia 10 lipca 1974 r., sygn. akt I KRN 9/74, OSNPG 1974, nr 11, poz. 130; wyrok SN z dnia 12 czerwca 1980 r., sygn. akt I KR 99/80, OSNKW 1980, nr 12, poz. 93; wyrok SN z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt V KKN 105/97, OSP 1998; uchwała SN z dnia 21 czerwca 1995 r., sygn. akt I KZP 22/95, OSNKW 1995, nr 9–10, poz. 58.

<sup>19</sup> W. Kozielewicz [w:] *Kodeks karny Część szczególna. Komentarz*, red. A. Wąsek, Warszawa 2004, s. 314; O. Górniok, *O pojęciu „korzyści majątkowej” w Kodeksie karnym*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 4, s. 117.

<sup>20</sup> Wyrok SN z dnia 16 stycznia 2009 r., sygn. akt IV KK 296/08 (niepubl.); wyrok SN z dnia 24 kwietnia 1975 r., sygn. akt II KR 364/74, OSNKW 1975, z. 8, poz. 111; uchwała SN z dnia 30 stycznia 1980 r., sygn. akt VII KZP 41/78, OSNKW 1980, nr 3, poz. 24.

<sup>21</sup> Wyrok SA w Łodzi z dnia 11 czerwca 1993 r., sygn. akt II AKr 145/93, OSA 1993/11/64; wyrok SN z dnia 13 lipca 1965 r., sygn. akt IV KR 102/65, OSNKW 1965//8-9/94.

<sup>22</sup> Wyrok z dnia 29 sierpnia 2002 r., sygn. akt III K 133/02, LexPolonica nr 365133.

Wymienione w treści przepisu korzyści majątkowe i osobiste są niewątpliwie jednym z najistotniejszych elementów przestępczego porozumienia zawieranego między stroną przekupującego a stroną uprawnionego do głosowania<sup>23</sup>. Winny być one na tyle atrakcyjne, aby wywołać w sferze motywacyjnej wyborcy gotowość rezygnacji ze swobody realizacji konstytucyjnie zagwarantowanego mu czynnego prawa wyborczego oraz ewentualne sankcje wynikające z ujawnienia procederu<sup>24</sup>. Z drugiej jednak strony warto zadać pytanie o nakłady, jakie zmuszony jest uczynić przekupujący celem zapewnienia sobie korzystniejszego wyniku, o selekcję korupcyjnych ofert, a także o istotę zorganizowania całej działalności. W tym kontekście analiza charakterystycznych dla przestępstwa wyborczego metod działania sprawców stanowi klucz do poznania rzeczywistego obrazu przestępstwa<sup>25</sup>. Prawdą jest, iż ściganie i karanie wszelkich przejawów korupcji wyborczej jest uzasadnione przede wszystkim potrzebą kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa, szczególnie w aspekcie poszanowania prawa do udziału w wyborach i rzetelnego realizowania tego prawa w pojęciu demokratycznego obowiązku obywatelskiego, a także koniecznością uwrażliwienia społeczeństwa na poszanowania innych praw i wolności wynikających z demokracji<sup>26</sup>.

### *„Kupowanie głosów” jako przejaw korupcji wyborczej*

Aktualnym przykładem korupcji jest niezgodne z prawem wpływanie na elektorat w celu zapewnienia osobistego lub partyjnego sukcesu wyborczego<sup>27</sup>. Powodzenie to jest jednak podyktowane osiągnięciem pewnego progu – liczby głosów, która gwarantuje wygraną. Problemowe przedstawianie korupcji wyborczej w tym ujęciu przejawia się w szczególności wobec zarzutów „kupowania głosów”<sup>28</sup>. Mamy bowiem do czynienia z umową, która ostatecz-

<sup>23</sup> K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej. Zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 25.

<sup>24</sup> Rzeczą niezwykle trudną jest chociażby orientacyjne wskazanie, jakie nakłady finansowe mogłyby zapewnić nieuczciwym kandydatom uzyskanie mandatu w wyborach. Jest to uzależnione np. od frekwencji wyborczej w danych wyborach, niemożliwej do przewidzenia. Zasadniczo jest to jednak kwota teoretycznie umożliwiająca kupno od kilkudziesięciu do kilkuset głosów.

<sup>25</sup> To sytuacja, w jakiej pieniądź ingeruje w instytucje demokratyczne. Korupcja wyborcza nie zawsze musi mieć formę trywialnej łapówki i często przyjmuje formę wzajemnie świadczonych uprzejmości i usług.

<sup>26</sup> W. Jasiński, *Zalety nowych przepisów przeciw korupcji*, „Kontrola Państwowa” 2003, nr 6, s. 65.

<sup>27</sup> T.G. Grosse, *Działania anty-korupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2000, s. 18–19.

<sup>28</sup> [http://wyborcza.pl/1,91446,16977803,Dolnoslaskie\\_\\_Zatrzymano\\_kolejnych\\_podejrzanonych\\_o.html?disableRedirects=true](http://wyborcza.pl/1,91446,16977803,Dolnoslaskie__Zatrzymano_kolejnych_podejrzanonych_o.html?disableRedirects=true); [http://www.echodnia.eu/podkarpackie/wiadomosci/tar\\_nobrzeg/art/9167748,zakonczyl-sie-proces-dotyczacy-kupowania-glosow-w-zakladzie-karnym-w-chmielowie,id,t.html](http://www.echodnia.eu/podkarpackie/wiadomosci/tar_nobrzeg/art/9167748,zakonczyl-sie-proces-dotyczacy-kupowania-glosow-w-zakladzie-karnym-w-chmielowie,id,t.html); <http://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/310209981-Kary-za>

nie staje się przestępstwem, ze względu na publiczno-prawny charakter głosowania, na jego obiektywne znaczenie w życiu publicznym, na szkodę jaka powstaje w wizerunku „nieudolnego” aparatu państwowego, na wypaczenie wyniku wyborów, który może być określony jako miarodajny wyłącznie pod warunkiem szczerości. Efekty operacyjnej pracy organów ścigania, szczególnie w tym kontekście, są niewątpliwie zauważalne w licznych relacjach medialnych. Sprawy tego typu nagłaśniane są zazwyczaj w telewizji, radiu, prasie codziennej oraz Internecie.

Analiza doniesień medialnych spraw związanych z korupcją wyborczą daje podstawę do stwierdzenia o dużym potencjale osób zainteresowanych wynikiem wyborów. Od pozornie małych wyborów na szczeblu samorządowym, gdzie zauważalne są czyny związane ze zdarzeniami, jakie można określić jako korupcyjne, i faktycznie tych zdarzeń ilościowo jest najwięcej<sup>29</sup>. Należy się wobec tego zgodzić, iż cechą charakterystyczną zjawiska korupcji wyborczej jest jego występowanie praktycznie wyłącznie przy okazji wyborów samorządowych. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż ustawodawca zauważył problem korupcji wyborczej na tym szczeblu administracji publicznej i wprowadził do systemu prawnego regulacje pozwalające na niwelowanie tego, jakże niekorzystnego, zjawiska dla wizerunku całego aparatu państwowego. Nie możemy jednak wykluczyć, aby korupcja wyborcza nie mogła wkrąść się do wyborów do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego. Jest to prawdopodobne<sup>30</sup>. Nie-

---

-lamanie-prawa-wyborczego.html; <http://www.tvn24.pl/lodz/69/kandydaci-przeciwko-kupowaniu-glosow-koniec-sprzedawania-demokracji-za-wino,486048.html>; <http://www.superporal24.pl/wiadomosci/3523;http://wiadomosci.onet.pl/kraj/pawel-kukiz-nie-stac-mnie-by-kupowac-glosy-mam-czyste-rece/6s3l9l>; <http://tygodniksiedlecki.com/t2222-wyborcze.przekupstwo.htm>; <http://tu154eu.salon24.pl/302341,polityk-pis-kupowal-glosy-jutro-delegalizacja-pis>; <http://www.kujawy.info/aktualnosci/item/1757-kupowali-glosy-ale-wybory-nie-zostana-powtorzone>; <http://radioszczecin.pl/1,330398,glosy-wyborcze-za-alkohol-jest-akt-oskarzenia&cs=1&si=1&sp=1>; [http://ddwloclawek.pl/pl/11\\_wiadomo\\_ci/13586\\_bienkowski\\_oskarza\\_sld\\_o\\_kupowanie\\_glosow\\_wyborczych.html](http://ddwloclawek.pl/pl/11_wiadomo_ci/13586_bienkowski_oskarza_sld_o_kupowanie_glosow_wyborczych.html) [dostęp: 1.05.2016].

<sup>29</sup> <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1411075,Korupcja-wyborcza-Agenci-CBA-zatrzymali-cztery-osoby>; <http://www.tvp.info/19381963/9-osob-z-zarzutami-ws-korupcji-wyborczej-akcja-cba-na-podkarpaciu>; <http://www.tvn24.pl/wroclaw,44/6-osoba-z-zarzutami-korupcji-wyborczej-burmistrz-nie-mialem-z-tym-nic-wspolnego,489863.html>; <http://wiadomosci.dziennik.pl/wybory-samorzadowe/artykuly/475742,bogatynia-kolejne-osoby-zatrzymane-w-zwiazku-z-korupcja-wyborcza.html>; <http://walbrzych.naszemiasto.pl/tag/korupcja-wyborcza-walbrzych.html>; <http://supernowosci24.pl/wstyd-dla-siedziszowa-kolejna-odslona-korupcji-wyborczej>; <http://www.grojec24.net/news-nie-tolerujemy-korupcji-wyborczej,1293.html>; <http://wpolityce.pl/spoleczenstwo/246005-korupcja-przy-wyborach-samorza-dowych-przewodniczacy-obwodowej-komisji-wyborczej-zostal-zatrzymany-przez-cba>; <http://www.fakt.pl/polityka/cba-zatrzymalo-szajke-psl-kupujaca-glosy-w-wyborach-samorzadowych,-artykuly,533559.html>; <http://wyborcza.pl/0,128956.html?tag=wybory+samorz%B1dowe> [dostęp: 12.05.2016].

<sup>30</sup> [http://wyborcza.pl/1,75398,18244497,Co\\_CBA\\_ma\\_na\\_posla\\_Jana\\_Burego\\_Czy\\_lider\\_PSL\\_bral.html](http://wyborcza.pl/1,75398,18244497,Co_CBA_ma_na_posla_Jana_Burego_Czy_lider_PSL_bral.html) [dostęp: 13:05.2016].

wątpliwie skala zjawiska poddaje w wątpliwość możliwości techniczne i organizacyjne takiej sytuacji. Prawdopodobnie doniesienia medialne są mocno przekolorowane w zakresie czynów, jakich dopuszczają się osoby w ujęciu korupcji wyborczej, ale efekt ustawodawcy polegający na tym, iż potencjalny sprawca zauważa znaczną wykrywalność tego typu zjawisk, niewątpliwie wypełnia funkcję prewencyjną. Ilość spraw związanych z korupcją wyborczą mimo wszystko zatrważa. Dość interesującą kwestią jest wskazanie osobowości sprawców przekupstwa wyborczego, którzy w wielu przypadkach nie mają statusu kandydata w wyborach, członka komitetu wyborczego zarejestrowanego w wyborach, ani osoby zaangażowanej w działalność polityczną kandydatów lub ugrupowań partyjnych. Trudno jednak pomijać fakt, że mimo wszystko są to osoby w różny sposób zainteresowane wynikiem wyborów i zdarzały się przypadki, iż korupcji wyborczej dokonywano na rzecz kandydata, który skutkiem denuncjacji eliminowany był z procedury wyborczej. Idąc dalej zauważamy także, że w wielu sprawach trudno jest wskazać jakiegokolwiek powiązania pomiędzy sprawcami przekupstw wyborczych, a osobami, na rzecz których kupują głosy. Prawdopodobnie zatem dlatego wszczęte postępowania karne w sprawach o przestępstwa z art. 250a k.k. zazwyczaj kończą się ostatecznie skazaniem wyłącznie osób bezpośrednio przekupujących oraz sprzedających wyborców i co istotne – w zasadzie bez ustalenia osób faktycznie odpowiedzialnych za organizację korupcyjnego procederu. Nie może to jednak dziwić, gdyż w ujęciu proceduralnym stwarza to organom ścigania duże problemy. Zasadniczym powodem takiego stanu rzeczy jest zjawisko tzw. przekupstwa wyborczego pośredniego. Przekupstwo wyborcze pośrednie, niewyszczególnione wśród przestępstw korupcyjnych w art. 250a § 2 k.k., polega na podejmowaniu przez sprawców działań zmierzających do skutecznego nakłonienia wyborców do głosowania na konkretnego kandydata lub listę wyborczą, przy czym metody bezprawnego wpływania przybierają najczęściej formę zaoferowania określonych korzyści majątkowych lub osobistych w zamian za oddanie głosu zgodnie z sugestią, a działanie sprawcy jest co do zasady uprzednio opłacone lub uzgodnione czy to z zainteresowanym kandydatem, czy też członkiem jego komitetu wyborczego. Wobec tego należy zauważyć, iż kto inny jest osobą odpowiedzialną za organizacyjno-finansowe zaplecze procederu korupcyjnego<sup>31</sup>, a kto inny jest jego realizatorem (wykonawcą). W kwestii przygotowań do przekupywania wyborców winniśmy wskazać na charakter korzyści, jakie najczęściej oferują wyborcom sprawcy. Praktycznie są to bowiem przedmioty powszechnie dostępne, takie jak

<sup>31</sup> Mając na uwadze cel przekupstwa – kandydat lub członkowie jego komitetu wyborczego.

artykuły ogólnospożywcze, w tym alkohol i papierosy. Wartość takiej korzyści majątkowej zazwyczaj jednak nie przekracza kwoty 20–50 zł.

### *Skuteczna walka z problemem*

W świetle zachowań związanych z korupcją wyborczą trudno jest mówić o skutecznej walce z tego rodzaju zjawiskiem. Ściganie i karanie wszelkich przejawów tej korupcji jest uzasadnione przede wszystkim potrzebą kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa, szczególnie w aspekcie poszanowania prawa do udziału w wyborach i rzetelnego realizowania tego prawa w pojęciu demokratycznego obowiązku obywatelskiego, a także koniecznością uwrażliwienia społeczeństwa na poszanowania innych praw i wolności wynikających z demokracji. Przekupstwo jednoznacznie jest traktowane jako zło społeczne. Powoduje utratę zaufania obywateli do administracji państwowej i samorządu terytorialnego. Niewątpliwie uznać należy za skuteczną prewencję, aczkolwiek zasadnym jest poszukiwanie nowych, skutecznych narzędzi w walce z korupcją wyborczą. Postępowania karne o przestępstwa przekupstwa wyborczego zaliczają się jednak do najtrudniejszych pod względem dowodowym. Cechują je zwłaszcza trudności w ustaleniu osób, które rzeczywiście zajmowały się organizacją korupcyjnego procederu<sup>32</sup>, wykazanie, że wręczenie określonej korzyści nastąpiło w zamian za głosowanie oraz ustalenie jak najbardziej dokładnej liczby osób skorumpowanych i tym samym określenie rzeczywistego skutku przestępstwa oraz stopnia deformacji wyników wyborów<sup>33</sup>. Warunkiem powodzenia w walce z korupcją jest systematyczność i powszechność tej walki. Sprowadza się ona do wytworzenia norm zachowań obywatelskich, uznawanych za pozytywne, które powodują odrzucenie wszelkich propozycji korupcyjnych jako niestosownych, niemoralnych i społecznie nagannych.

W świetle literatury wskazuje się różnorodne strategie antykorupcyjne. W każdej z takich strategii wskazuje się trzy filary. Pierwszy, to rozpoznanie zjawiska korupcji, drugim jest zapobieganie i zwalczanie trzecim. Niewątpliwie w polskim prawie karnym materialnym i wykonawczym na bieżąco wprowadzane są istotne zmiany umożliwiające skuteczniejsze oraz bardziej efektywne zwalczanie przestępczości korupcyjnej<sup>34</sup>. Zmiany te niewątpliwie podyktowane są również potrzebą dostosowania polskiego prawa karnego do wybranych aktów prawa międzynarodowego poświęconym zwalczaniu

<sup>32</sup> Zwłaszcza przy zaistnieniu zjawiska pośrednictwa wyborczego.

<sup>33</sup> Co nie pozostaje bez wpływu na ewentualny wymiar kary.

<sup>34</sup> B. Mik, *Nowela antykorupcyjna z dnia 13 czerwca 2003 r. Rys historyczny i podstawowe problemy interpretacyjne. Wprowadzenie*, Kraków 2003, s. 9–11.



przestępczości korupcyjnej<sup>35</sup>. Ze specyfiki oraz metodyki prowadzenia postępowania karnego wynika przede wszystkim zasadność prowadzenia, przez organy ścigania, specyficznego modelu tzw. śledztwa finansowego, którego celem jest ujawnienie przepływu nawet niewielkich środków finansowych wątpliwego pochodzenia między stronami przestępstw korupcji wyborczej. Trudno jest mówić o skutecznej walce z korupcją tego rodzaju, opartą wyłącznie o rozwiązanie przewidziane przez ustawodawcę w art. 250a § 4 k.k. Przewiduje ono instytucję nadzwyczajnego złagodzenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia w stosunku do sprawcy przestępstwa, który zawiadomił organ powołany do ścigania o fakcie przestępstwa i okolicznościach jego popełnienia, zanim organ się o nich dowiedział. Regulacja ta sprzyja ujawnianiu przestępstw korupcyjnych aczkolwiek, aby działanie służące zwalczaniu problematyki korupcji było w tej mierze skuteczne, ustawodawca winien poddać analizie przepisy prawa w takim zakresie, by utrudnianie śledztwa finansowego nie mogło opierać się o jakąkolwiek formę immunitetu menedżerskiego, parlamentarnego, dyplomatycznego czy sądowego. Problematyka korupcji wyborczej nie zamyka się bowiem wyłącznie do pozyskiwania zwolenników przyszłego elekta poprzez zapłatę za pozyskane głosy, to problem bardziej złożony. Znaczenie ma zatem rzetelna analiza działania sprawców ujawnionych przypadków przekupstwa wyborczego i w oparciu o jej wyniki budowanie taktyki wykrywania, zwalczania i zapobiegania korupcji w obrębie wyborów<sup>36</sup>.

### *Podsumowanie*

Działania inicjowane w celu zwalczania korupcji ujęte są w wieloletnie perspektywy czasowe. Poza denuncjacją i ujęciem sprawców bezpośrednio w trakcie dokonywania przestępstwa, trudno jest doszukiwać się narzędzi mogących istotnie zwalczać zjawisko korupcji wyborczej. Strach przed ujawnieniem czynu korupcyjnego związanego z rzetelną procedurą wyborczą także odgrywa istotną rolę. Długie ramy czasowe działań antykorupcyjnych mają jednak swój cel. Prawidłowe wydaje się w tym zakresie twierdzenie, że jest to podyktowane tym, iż z jednej strony chodzi o przebadanie nowych policyjnych i administracyjnych sposobów walki z omawianym zjawiskiem, z drugiej zaś sposobów aktywnego promowania w mediach, środowiskach opiniotwórczych czy samorządach postaw promujących niechęć korup-

<sup>35</sup> W szczególności aktom Unii Europejskiej, których respektowanie wynika z członkostwa w Unii Europejskiej.

<sup>36</sup> Przestępstwa korupcyjne są szczególnie trudne do udowodnienia, gdyż obydwie strony – dająca i biorąca łapówkę –zainteresowane są w tym, aby sprawa nie ujrzała światła dziennego.

cji i włączania wymienionych środowisk do działań eliminujących korupcję z życia publicznego. Znaczenie ma zatem rzetelna analiza działania sprawców ujawnionych przypadków przekupstwa wyborczego i w oparciu o jej wyniki budowanie taktyki wykrywania, zwalczania i zapobiegania korupcji w obrębie wyborów. Badania w zakresie omawianej problematyki są dość pobieżne i bazują wyłącznie na czynach ujawnionych oraz statystykach organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, co nie prezentuje pełnego oraz rzetelnego obrazu zjawiska. Należy zatem mieć nadzieję, że to obywatele w ujawnianiu patologii zachowań wyborczych odegrają najwyższą rolę, ponieważ ustawodawca nie może pozwolić, aby korupcyjne zachowania wyborcze przyczyniły się do konstytuowania prywatnych biznesów elektów w administracji publicznej.

### **Abstract**

#### **Electoral corruption as dysfunction in state and business relation**

In Poland it is commonly believed, that when the state apparatus organises a procedure to choose a candidate from many applicants, that will be granted a public service, and from him will the decision-making process depend in a certain range, corruption is appearing. In most cases this action is called „buying votes”. The character of financial benefits in exchange for voting in a certain way makes it dependable on finding a person, that will find such benefits a sufficient reason to sacrifice their right to vote independently. However, it is difficult to control whether the person accepting such an offer votes in the agreed way. It comes as a result of the fact that to acquire benefits they only need to affirm it verbally, after leaving the electoral premises. Accordingly „buying votes” requires the possession of suitable amounts of „available resources”. Extraordinary attention is deserved by the fact, that very often in such practice outer business entities are involved, allowing the candidate the usage of their resources in „illegal election process”. In the long term these entities expect political benefits in exchange for the candidate support. This way of supporting is strictly connected to „buying the amount of votes needed to win”. Such action definitively is an outcome of the fact that the passive electoral right user does not always have the required amount of financial resources to „buy votes” himself. Beyond the reasonable doubt this phenomenon is considered „a pathological phenomenon” and because of that, the unacceptability of such behaviors is supported by the legislator with criminal law, however, as the media reports show, it is still a very common process.

**Key words:** electoral corruption, social pathologies, the state apparatus, election, buying votes

## Streszczenie

### Korupcja wyborcza jako patologia relacji państwo – biznes

W Polsce panuje powszechne przekonanie, iż zawsze tam, gdzie pojawia się zorganizowany przez aparat państwowy proces wyłonienia spośród wielu podmiotów określonego kandydata, który następnie będzie pełnił funkcję publiczną i to od niego zależał będzie proces decyzyjny w określonym zakresie spraw, pojawia się korupcja. Powszechnie działalność ta określana jest jako „kupowanie głosów”. Charakter korzyści majątkowych proponowanych przez przekupujących w zamian za głosowanie w konkretny sposób sprawia, że muszą być one kierowane do osób, dla których będzie to wystarczający powód rezygnacji z prawa do swobodnego głosowania. Trudno jednak skontrolować, czy przystający na korupcyjną propozycję wyborcy faktycznie docelowo głosują w umówiony sposób. Wynika to z faktu, iż do wręczenia korzyści wystarczy słowne oświadczenie wyborcy po wyjściu z lokalu wyborczego. Zatem „kupowanie głosów” wymaga jednak posiadania odpowiedniego statusu „posiadanych środków”. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że częstokroć w tym procederze biorą udział określone podmioty zewnętrzne z kręgu biznesu, finansując tym samym „pozaprawny proces wyboru kandydata”. Docelowo podmioty te liczą na pozyskanie korzyści w zamian za konkretne poparcie kandydata. Poparcie tego rodzaju występuje oczywiście w rozumieniu „zakupu odpowiedniej ilości głosów wymaganych do zwycięstwa”. Działanie takie niewątpliwie wynika z faktu, iż korzystający z biernego prawa wyborczego nie zawsze posiada wystarczające środki finansowe na „kupowanie głosów”. Bez wątplenia zjawisko zawiera się w zakresie „zjawisk patologicznych” i tym samym niedopuszczalność tego rodzaju zachowań wsparta jest przez ustawodawcę prawem karnym aczkolwiek, jak wskazują doniesienia medialne – występuje nader często.

**Słowa kluczowe:** korupcja wyborcza, patologie społeczne, aparat państwowy, wybory, kupowanie głosów