Joanna Juchniewicz¹, Przemysław Palka²

Ewolucja kryminalizacji zachowań przeciwko wyborom

Historia wielu przestępstw jest niewątpliwie tak stara, jak pojawiające się u zarania ludzkości zło³. Historia innych – wymagających istnienia choćby podstawowych związków społecznych – jedynie nieco młodsza⁴.

Publiczno-prawny charakter głosowania tłumaczy, dlaczego już w antycznym prawie ateńskim zabronione stało się przekupywanie wyborców w celu pozyskania ich poparcia w obsadzie stanowisk państwowych. Ani bowiem reformy systemu demokratycznego (ostracyzm, diety dla członków Sądu Ludowego, buletów i pozostałych urzędników)⁵, ani wprowadzenie zasad: obsadzania wielu urzędów drogą losowania (z ich jednoroczną kadencyjnością)⁶, pieniężnych gratyfikacji za służbę publiczną⁷, instytucji *isonomii* (równość praw politycznych) i *isegorii* (równość głosu)⁸, ale też i pewnych

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

² Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Karnego Materialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

³ Szerzej: B. Sygit, *Historia prawa kryminalnego*, Toruń 2007, s. 24 i n.

⁴ Stąd też niezrozumiała jest uwaga H. Popławskiego, że przestępstwa przeciwko wyborom pojawiły się w kodeksach karnych stosunkowo późno. H. Popławski, *Przestępstwa przeciwko wyborom*, „Palestra” nr 3–4, 1984, s. 34.

⁵ M.H. Hansen, *Demokracja ateńska w czasach Demostenesa. Struktura, zasady, ideologia*, przeł. R. Kulesza, kons. nauk. W. Lengauer, Warszawa 1999, s. 54.; W. S. Siergiejew, *Historia starożytnej Grecji*, przeł. A. Karniejew, Warszawa 1955, s. 189 i n.

⁶ Zob. Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten*, przeł. L. Piotrowicz, Warszawa 1973, s. 81 i n.

⁷ Szerzej: S. Witkowski, *Epoka Periklesa*, [w:] T. Wałek-Czernecki, S. Witkowski, *Dzieje greckie*, Warszawa 1934, s. 309.

⁸ Zob. np. J. Justyński, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Toruń 2000, s. 58.

proceduralnych rozwiązań odnoszących się do *ekklesi*⁹ i Sądu Ludowego¹⁰ – nie zapobiegają zachowaniom „najbardziej efektywnym (w sensie osiągnięcia celu)” dla wyników wyborów¹¹. Będące fundamentem ateńskiej demokracji władztwo ludu dopuszcza do sprawowania funkcji publicznych (urzędniczych, sędziowskich) ludzi bez wykształcenia i często wręcz w ogóle nieobeznanych w polityce, prawodawstwie i sądownictwie, najczęściej także ubogich, a więc szczególnie podatnych na przekupstwo ze strony bogatych¹².

W starożytnym Rzymie najbardziej prawdopodobny początek penalizacji nadużyć wyborczych to koniec III i początek II wieku p.n.e.¹³ Korzystanie z różnych (nie zawsze legalnych) środków i metod – określanych mianem *ambitus*¹⁴ – mających zapewnić korzystny rezultat wyborów ma miejsce od początku obsadzania w ten właśnie sposób najważniejszych stanowisk państwowych, jak i przy uchwalaniu praw¹⁵. Plebs miejski, myślący w katego-

⁹ Przewodniczenie obradom *ekklesi* powierzano – wybranemu losowo – kolegium dziewięciu *proedroi*, z którego, także losowo, wybierano przewodniczącego. Wyznaczany był on o zmierzchu na kolejny dzień, samych zaś *proedroi* – rano, na krótko przed rozpoczęciem posiedzenia. M. H. Hansen, *Demokracja...*, s. 151. Dość łatwo dopatrzeć się w tych rozwiązaniach pewnego antykorupcyjnego zamysłu.

¹⁰ Przydzielanie losowo wybranych sędziów (codziennie) do poszczególnych trybunałów odbywało się także losowo.

¹¹ W. Kozielowicz, *Kształtowanie się pojęcia przestępstwa korupcji wyborczej w polskim prawie karnym – uwagi na tle porównawczym*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2005, s. 163.

¹² Zob. W. Lengauer, *Starożytna Grecja okresu archaicznego i klasycznego*, Warszawa 1999, s. 129 i n.

¹³ H. Kowalski, *Odpowiedzialność karna za przestępstwa wyborcze w Rzymie (II–I wiek p.n.e.)*, „Folia Societatis Scientiarum Lublinensis” 1993, Vol. 34, s. 74.; S. Śnieżewski, *Salustiusz i historia Rzymu. Studia porównawcze na tle historiografii greckiej i rzymskiej*, Kraków 2003, s. 83. Zdaniem W. Wołodkiewicza kupowanie głosów za pieniądze (lub inne korzyści majątkowe) karane było karą śmierci już w ustawie XII tablic, która to kara mogła być (*lex Valeria de provocatione*) zamieniona na dobrowolne wygnanie z Rzymu. W. Wołodkiewicz, „Okręcanie” wyborców – czyli *crimen ambitus* w prawie rzymskim, „Palestra” nr 11–12, 2007, s. 121.

¹⁴ Wyraz *ambitus* pochodzący od czasownika *ambire* oznacza przechadzać się wokoło, krążyć, stąd jego przydatność do określenia wszelkich sposobów zdobywania urzędu, nie tylko poprzez obchodzenie wyborców przez kandydata proszącego o ich poparcie. A. Zandberg, *Leges de ambitu. Rzymskie ustawodawstwo wyborcze u schyłku republiki*, „Meander” nr 1–2, 2001, s. 103.; H. Kowalski, *Odpowiedzialność karna...*, s. 73.

¹⁵ Szerzej: H. Kowalski, *Przekupstwa wyborcze w Rzymie w okresie cesarstwa*, [w:] *Crimina et mores. Prawo karne i obyczaje w starożytnym Rzymie*, pod red. M. Kuryłowicza, Lublin 2001, s. 57 i n. C. Nicolet pisze o stałej taryfie za kupno głosu danej grupy (*tribus*, centurie, stowarzyszenia dzielnicowe), zwłaszcza że pokusa ta w systemie, w którym było wiadomo,

riach własnych korzyści, staje się warstwą, o poparcie której usilnie zabiega ją kandydaci na urzędy¹⁶. Kupowanie głosów przez rozdawnictwo pieniędzy, wydawanie publicznych uczt, urządzanie w czasie kampanii wyborczej igrzysk, wykupywanie dla wyborców miejsc na widowiskach i w teatrach nie tylko stanowi dobry sposób podkreślenia swej rangi społecznej, lecz także staje się doskonałym narzędziem w rękach polityków w walce o wpływy¹⁷ bądź utrzymanie *status quo*¹⁸. Ustawa z 432 r., a już na pewno *lex Poetelia* (358 r. p.n.e.), zabraniały obchodzić place jarmarczne i miejsca zebrań w celu zbierania (kupowania) głosów¹⁹. Nieco późniejsza ustawa (314 r. p.n.e.) odnosi się do kwestii zawiązywanych w tym celu koalicji wyborczych²⁰. Za pierwszą ustawę karną skierowaną przeciwko podstawowemu przestępstwu wyborczemu – przekupstwu (*largitio*), polegającemu na rozdzielaniu pieniędzy wśród wyborców, uznać należy *lex Cornelia Baebia* (181 p.n.e.)²¹. We-

gdzie kto będzie głosował i jaka grupa będzie mieć przeważające znaczenie, była nie do uniknięcia. C. Nicolet, *Obywatel, polityk*, [w:] *Człowiek Rzymu*, pod red. A. Giardina, tłum. P. Bravo, Warszawa 1997, s. 55.

¹⁶ Na przekupstwach wyborczych bogacili się także lichwiarze, u których kandydaci zaciągali na wysoki procent pożyczki. H. Kowalski, *Organizacja przekupstw wyborczych w Rzymie w okresie schyłku republiki*, „Acta Univeristatis Wratislaviensis” nr 497, 1983, s. 108. Majątki zdobywane na drodze ograbiania prowincji były głównym źródłem wyborczych przekupstw, ale też pozwalały zrekompensować sobie koszty poniesione wcześniej w kampanii wyborczej. J. Linderski, *Rzymskie zgromadzenia wyborcze od Sulli do Cezara*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1966, s. 164 i n.

¹⁷ Szerzej: S. Mrozek, *Rozdawnictwa w epoce wczesnego cesarstwa*, [w:] *Starożytny Rzym we współczesnych badaniach. Państwo – społeczeństwo – gospodarka. Liber in memoriam Lodovici Piotrowicz*, pod red. J. Wolskiego, T. Kotuli, A. Kunisza, Kraków 1994, s. 391 i n.; H. Kowalski, *Przekupstwa wyborcze w Rzymie w okresie schyłku republiki*, „Rocznik Lubelski” nr 29/30, 1987/1988, s. 8 i n. Zdaniem A. Łosia rzymski euergetyzm nie wyrażał jedynie spontanicznej chęci bogatych obywateli do dzielenia się swoim majątkiem, przekupstwa obywateli przed objęciem urzędu czy też formy *summa honoraria* za otrzymanie od ludu szansy sprawowania urzędu. Poza korzyściami *stricte* politycznymi, publiczną demonstracją „sukcesu” ekonomicznego, jakie dawały organizacja igrzysk, bankietów publicznych czy rozdawnictwo pieniędzy był on także szansą na wyrwanie się z pewnej anonimowości, wybiecie ponad przeciętność, a wręcz poczucia pewnego dystansu społecznego między euergetą a tłumem. A. Łoś, „Dobrze urodzeni” i „dorbekiewiczze”. Studium socjologiczne elit miast kampańskich od Augusta do Domicjana, Wrocław 1996, s. 38, 46–80.

¹⁸ J. Carcopino, *Życie codzienne w Rzymie w okresie rozkwitu cesarstwa*, przeł. M. Pąksińska, Warszaw 1960, s. 239.

¹⁹ A. Zandberg, *Leges de ambitu...*, s. 105 i n.; H. Kowalski, *Odpowiedzialność karna...*, s. 74.

²⁰ A. Zandberg, *Leges de ambitu...*, s. 106.

²¹ H. Kowalski, *Odpowiedzialność karna...*, s. 75.

spół z wprowadzeniem tajnego głosowania podczas zgromadzeń (*lex Gabinia tabellaria* – 139 p.n.e.) oraz zwężeniem mostków na *Campus Martius*, w celu utrudnienia przekupywania wyborców (*lex Maria de sufragiis ferendis* – 119 r. p.n.e.) służyć miała ona zapewnieniu obiektywnego wyniku wyborów²².

W zakres normowania *leges de ambitu* w późniejszym okresie wchodzić będzie złożenie przez kandydata obietnicy rozdziału pieniędzy wśród wyborców (*promunatio*), ale także różnego rodzaju pośrednictwa w owym rozdawnictwie. Czynem zabronionym – przynajmniej od czasów *lex Licinia de sodaliciis* (55r.pn.e.) – obok rozdziału pieniędzy wykonywanego przez *divisores* stają się także prowadzące ku temu działania przygotowawcze: spisywanie nazwisk „kupionych” wyborców (*conscribere*), jak i ułatwiające proceder rozdawnictwa dzielenie ich na dziesiątki (*decuriatio*)²³. Składanie niedozwolonych obietnic, mimo iż należało do grupy przestępstw wyborczych, w praktyce nie stanowiło podstawy do wniesienia oskarżenia²⁴. Zapobiegało temu dokonywanie przekupstw jeszcze przed wyborami, ale też – przekazanie pieniędzy w ręce pośredników (*sequestres i divisores*) zajmujących się organizacją przekupstw wyborczych w imieniu kandydata²⁵. Tego typu działalność, uznawaną początkowo jedynie za pogardliwą i uwłaczającą²⁶, jako przestępczą traktuje *lex Tullia de ambitu* (63 r. p.n.e.), a być może już *lex Calpurnia de ambitu*²⁷.

Klasyczne przestępstwo *de ambitu*, a więc przekupstwo wyborcze, karane jest tylko w formie czynnej. Wyborcy, nawet ci ochoczo dający się przekupić,

²² Ibidem, s. 81.

²³ Skłania to J. Linderskiego to wydzielenia odrębnego, obok *crimina ambitus*, typu przestępstw *decuriare* i *conscribere*. J. Linderski, *Państwo a kolegia. Ze studiów nad historią rzymskich stowarzyszeń u schyłku Republiki*, Kraków 1961, s. 82 i n.

²⁴ H. Kowalski, *Organizacja przekupstw...*, s. 109. Zwolniony z zakazu przeprowadzenia ustawy od daty ogłoszenia edyktu wyznaczającego datę wyborów do dnia elekcji trybun ludowy Aufidiusz Lurkon zgłosił projekt ustawy dotyczący obietnic wyborczych. Za jej niedotrzymanie (wyplacenie pieniędzy) kandydat zobowiązany był płacić 3000 sesterców przekupionym już wyborcom. Szerzej: A. Zandberg, *Leges de ambitu...*, s. 118.

²⁵ J. Linderski, *Państwo a kolegia...*, s. 84.

²⁶ Zob. np. H. Kowalski, *Omnia sunt alia non crimina, sed maledicta – oskarżenia o nieobyczajność w rzymskich procesach karnych pierwszej połowy I wieku p.n.e. (na podstawie mów Cicerona)*, [w:] *Crimina et mores. Prawo karne i obyczaje w starożytnym Rzymie*, pod red. M. Kuryłowicza, Lublin 2001, s. 163.

²⁷ Za poglądem tym opowiada się J. Linderski, *Rzymskie zgromadzenia...*, s. 116.; zob. też: H. Kowalski, *Odpowiedzialność karna...*, s. 81.

jeśli tylko nie współdziałali z kandydatem w organizowaniu przekupstwa, pozostawiali bezkarni²⁸. Zamyśl karania obu stron wyborczej transakcji kupna-sprzedaży głosu przyniosą dopiero kolejne stulecia.

Wybory są istotą, jądrem współczesnych demokracji²⁹. Jedynym – w państwach demokratycznych³⁰ – akceptowanym mechanizmem pozwalającym zdobyć władzę i ją utrzymać, stwarzając tym samym możliwość wpływania na losy państwa i jego mieszkańców. Szczególna rola wyborów uwidacznia się w szeregu funkcji, jakie wyborom się przypisuje³¹. Ich katalog nie ma charakteru zamkniętego. Mając na uwadze przedmiot niniejszego opracowania, szczególnie ważne wydają się funkcje: legitymizująca oraz kreacyjna.

W potocznym odbiorze wybory służą wyłonieniu osób, które będą piastowały określone stanowiska przez określony czas (kadencję). Jest to podstawowa, kreacyjna funkcja wyborów. Obywatele spośród uczestniczących w grze wyborczej kandydatów wskazują tych, którzy ich zdaniem w sposób najwłaściwszy będą reprezentowali społeczeństwo w strukturach władzy, sprawowali określone funkcje publiczne. Czynią to, głosując – oddając swój głos na urzędowej karcie do głosowania – co jednoznaczne jest z udzieleniem pełnomocnictwa do sprawowania władzy w imieniu Narodu. Kreacyjna funkcja wyborów pozostaje w ścisłym związku ze – wskazywaną przez niektórych przedstawicieli nauki prawa jako odrębną funkcję kontrolną – kontrolą zachowań wybranych osób. Cykliczność wyborów pozwala na regularną weryfikację osób zasiadających w organach przedstawicielskich pod

²⁸ H. Kowalski, *Organizacja przekupstw...*, s. 115.; W. Koziół, *Kształtowanie...*, s. 165.

²⁹ Szerzej: G. Bingham Powell, Jr., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006.

³⁰ Przy tym należy mieć świadomość, iż wybory są instrumentem decyzyjnym również w państwach, których funkcjonowanie nie opiera się na demokratycznych zasadach. Nie mają one jednak wtedy charakteru wyborów rywalizacyjnych, a jedynie wybory rywalizacyjne uznaje się za standard współczesnego życia publicznego państw demokratycznych, przyjmując postać wyborów nierywalizacyjnych czy semirywalizacyjnych, zob. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 23–26.

³¹ J. Buczkowski wyróżnia funkcje: kreacyjno-selekcyjną, polityczno-programową oraz legitymizującą, zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 22. Wg B. Banaszaka wybory spełniają funkcje: kreacyjną, legitymizującą, kontrolną, integracyjną oraz funkcję wyrażania woli wyborców, zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 263–264, M. Chmaj wskazuje z kolei na funkcje: kreacyjną, polityczno-programową, integracyjną oraz legitymizującą, zob. M. Chmaj, *Zasady ogólne*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 14.

kątem przydatności ich działań, efektywności czy chociażby uczciwości, stanowiąc tym samym ważny czynnik przesądzający o demokratycznym charakterze wyborów. Akt wyborczy staje się mechanizmem niezbędnym dla prawidłowego funkcjonowania organów przedstawicielskich – zwłaszcza w sytuacji wprowadzenia ograniczeń w możliwości reelekcji – a co za tym idzie niezbędnym elementem funkcjonowania państwa.

Kolejna – legitymizująca funkcja wyborów wiąże się z tymi wszystkimi aspektami, które składają się na uzasadnienie dla sprawowania władzy³². Poza sporem w doktrynie pozostaje, iż w demokratycznym państwie prawnym działalność podmiotów władzy musi opierać się na obowiązującym prawie oraz, co postrzegać trzeba za kluczowy czynnik sprawowania władzy, przy poparciu społeczeństwa. Nadaje to decyzjom podmiotów władzy odpowiednią moc, znaczenie, a przede wszystkim przesądza o praworządnym charakterze państwa. Władza legitymizowana – to władza zdobyta w sposób zgodny z prawem (z zachowaniem przewidzianych przez prawo zasad i procedur, w tym również procedur sprawdzających poprawność dokonanych wyborów) i władza akceptowana przez społeczeństwo³³. W drodze wyborów dochodzi bowiem do potwierdzenia woli większości wyborców, by wskazani przez nich przedstawiciele przez kolejne lata, w ich imieniu, podejmowali kluczowe dla państwa i jego mieszkańców decyzje. Doniosłość aktu wyborczego przejawia się w tym także, że jest to akt zasadniczo nieodwoływany³⁴. Oddanego głosu wyborca nie może cofnąć, a weryfikacja stanowiska może nastąpić jedynie w kolejnych wyborach.

Wskazane cechy aktu wyborczego uzasadniają objęcie go szczególną ochroną, tak by wyborca, wyrażając swoją wolę, czynił to całkowicie swo-

³² Zob. np. M. Kacperska, *Legitymizacja władzy w Polsce w procesie transformacji systemowej*, [w:] *Czy upadek demokracji? Wymiar praktyczny*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2007, s. 75 i n.

³³ W teorii polityki wskazuje się na następujące elementy władzy legitymizowanej: władza jest zdobyta i sprawowana zgodnie z obowiązującym prawem, źródła władzy, cele i reguły sprawowania nie kolidują z akceptowaną powszechnie wiarą, pozycja władzy jest potwierdzona przez poparcie, uznanie lub przyzwoleństwo innego autorytetu, zob. A. Młynarska – Sobaczewska, *Wybory a legitymizacja władzy (kilka pytań do dawno udzielonych odpowiedzi)*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, pod. red. R. Grabowskiego, S. Grabowskiej, Rzeszów 2008, s. 180 i cyt. tam literatura.

³⁴ Możliwość odwołania członka rady narodowej przewidywała ustawa z dnia 25 września 1954 r. – Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz.U. Nr 43, poz. 193).

bodnie, w pełni świadomie i bez jakichkolwiek nacisków³⁵. Zdaniem B. Banaszaka³⁶ „wybory legitymują (...) cały system polityczny i ekipę rządzącą mającą oparcie w większości parlamentarnej wyłonionej w wyborach”³⁷.

Jakakolwiek refleksja nad wyborami nie może ograniczać się jedynie do kampanii wyborczej i aktu głosowania. Wybory są procesem złożonym, rozciągniętym w czasie, na który składa się sekwencja wielu czynności wyborczych. Momentem, który rozpoczyna procedurę wyborczą, jest zarządzenie wyborów przez posiadający odpowiednie kompetencje podmiot. Za ostatni akcent wyborów można uznać stwierdzenie ich ważności. Między wskazanymi czynnościami brzegowymi ma miejsce szereg innych, co nie znaczy, że mniej doniosłych elementów, takich jak np.: zgłaszanie i rejestracja list kandydatów, powoływanie organów wyborczych, głosowanie, ustalanie wyników wyborów. Dopiero właściwy przebieg wszystkich czynności wyborczych przesądza o ich demokratycznym charakterze, nadając podjętym decyzjom wyborczym przymiot legalności, prawowitości i co ważne – legitymizujący działania władz wyłonionych w drodze wyborów.

Uznanie wyborów za jeden z najistotniejszych, o ile nie najistotniejszy akt życia publicznego, determinuje konieczność wprowadzenia mechanizmów ochronnych, gwarantujących ich prawidłowy przebieg³⁸. Z racji ich szczególnej roli oraz doniosłości – dla funkcjonowania państwa i całego społeczeństwa – skutków z nich wypływających, całość procedury wyborczej, od jej pierwszego elementu po ostatni, wymaga objęcia ochroną prawną, a wszelkie działania prowadzące do naruszenia przepisów wyborczych, bez względu na to, kto tychże się dopuszcza, muszą być sankcjonowane. Dość przypomnieć, że przepisy ustawodawstwa wyborczego³⁹, wskazując przesłanki wniesienia protestu wyborczego, zawsze – niezależnie od rodzaju wyborów

³⁵ Zob. także M. Jachimowicz, *Przestępstwo naruszenia swobody głosowania (art. 250 k.k.)*, „Prokurator” nr 1, 2009, s. 92.

³⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 489.

³⁷ D. Nohlan funkcję legitymizującą rywalizacyjnych wyborów postrzega w dwóch płaszczyznach – płaszczyźnie formalnej – odnoszącej się do systemu sprawowania władzy i „legitymizacji w sferze świadomości”, która wiąże się z działaniami systemów politycznych, zob. D. Nohlan, *Prawo wyborcze...*, s. 27.

³⁸ Por. W. Kozielowicz, *Kształtowanie...*, s. 163.

³⁹ Powyższa uwaga odnosi się zarówno do obowiązujących do dnia 1 sierpnia 2011 r. ustaw wyborczych, jak i do obowiązującego od dnia 1 sierpnia 2011 r. Kodeksu wyborczego (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.)

– czynią jedną z podstaw protestu popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom. Rysujące się na tym tle intencje prawodawcy należy odczytywać jednoznacznie jako nakaz – adresowany do państwa i jego organów – dołożenia wszelkiej staranności, by wybory przebiegały w niezakłóconej atmosferze, umożliwiając wyborcy całkowicie swobodne podjęcie decyzji oraz jej wykonanie (oddanie głosu), z drugiej zaś strony – stworzenia organom wyborczym gwarancji funkcjonowania zgodnie z przepisami prawa, jak i proponowanymi standardami wolnych wyborów. Potrzeba udzielenia wyborom optymalnej ochrony ze strony prawa karnego nie podlega przeto najmniejszej dyskusji.

Na tle europejskim Rzeczypospolita Polska należy do państw o długotrwałych tradycjach ustawodawstwa wyborczego. Pierwsze nowoczesne regulacje poświęcone wyborom datuje się na lata tuż po odzyskaniu niepodległości, kiedy to Naczelnik Państwa wydał dekret *O ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego*⁴⁰. Ten rozbudowany jak na ówczesne warunki polityczne i uwarunkowania historyczne akt⁴¹, liczący 101 artykułów, zawierał kompleksowe regulacje prawa wyborczego⁴², jednakże poza przyjętymi w nim rozwiązaniami znalazły się przepisy karne. Ich brak w *Ordynacji wyborczej* nie był równoznaczny z zaniechaniem objęcia regulacją normatywną przypadków naruszeń prawa w związku z wyborami w ogóle. Ochrona ta znalazła swój wyraz w dekreście Naczelnika Państwa z dnia 8 stycznia 1919 r. *o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich*⁴³. Wśród sankcjonowanych zachowań de-

⁴⁰ Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.P.P.P., Nr 18, poz. 46). Szerzej na temat procesu tworzenia przepisów wyborczych przed odzyskaniem niepodległości przez państwo polskie i w pierwszych latach II Rzeczypospolitej: K. Kacperski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu w progu II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 15–70.

⁴¹ Akt ten musiał uwzględniać specyfikę scalonych ziem polskich, które przez kilkadziesiąt lat znajdowały się w obszarze wpływów różnych systemów prawa.

⁴² W literaturze przedmiotu wskazuje się na liczne niespójności *Ordynacji*, co można tłumaczyć specyfiką warunków, w jakich został wydany dekret, jak również koniecznością normatywnego zunifikowania ziem polskich pozostających do tej pory pod trzema zaborami, szerzej: K. Kacperski, *System...*, s. 80–107.

⁴³ Dz.P.P.P Nr 5, poz. 96. Dekret wszedł w życie dnia 13 stycznia 1919 r. na obszary ziem przynależne do Rzeczypospolitej Polskiej rozciągnięty mocą rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 1922 r. *w przedmiocie prawa karnego i przepisów o drukach w Ziemi Wileńskiej* (Dz.U. Nr 71, poz. 644) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 1921 r. *w przedmiocie przepisów karno-sądowych na ziemiach przynależnych do Rzeczypospoli-*

kret przewidywał: przeszkadzanie wyborcy w urzeczywistnieniu prawa wolnego wyboru (art. 1), podburzanie do przeciwdziałania wyborom (art. 2), przeszkadzanie czynnościom zebrań przedwyborczych lub komisji wyborczych (art. 4), bezprawne branie udziału w wyborach, głosowanie poza obwodem lub więcej niż jeden raz (art. 5), nadużycia przy przyjmowaniu lub obliczaniu głosów (art. 6), uszkadzanie lub fałszowanie dokumentów wyborczych (art. 7). Spetryfikowanym zachowaniem było też syntetycznie ujęte, choć z szeroko określonym środkiem przekupstwa, czynne i bierne łapownictwo wyborcze.

Uchwalenie Konstytucji marcowej⁴⁴, a w jej wyniku Ordynacji wyborczej do Sejmu⁴⁵ oraz Ordynacji wyborczej do Senatu⁴⁶ nie wniosło zasadniczych zmian w zakresie kryminalizacji zachowań przeciwko wyborom. Ustawodawca zachował dotychczasowe *status quo* pozostawiając przepisy karne poza ustawami wyborczymi.

Prawnokarnej ochronie wyborów służyła – będąca odpowiedzią na przeprowadzoną przez obóz sanacyjny z wielkim rozmachem kampanię wyborczą⁴⁷ – ustawa z dnia 12 lutego 1930 r. o ochronie swobody wyborów przed nadużyciem władzy urzędników⁴⁸. Jej postanowienia miały zastosowanie w odniesieniu do wyborów do Sejmu i Senatu, Sejmu Śląskiego oraz ciał samorządowych (art. 1), z wyraźnym postanowieniem podania ustawy do publicznej wiadomości równocześnie z rozpisaniem wyborów (art. 13). Sprawcą wszystkich opisanych w niej czynów zabronionych był jedynie urzędnik, a więc – w rozumieniu ustawy – każda osoba pełniąca funkcję publiczną w imieniu państwa lub samorządu, a także członkowie komisji wyborczych, pokrzywdzonym zaś nie tylko osoba, której dobro zostało bezpośrednio na-

tej Polskiej na podstawie umowy o preliminacyjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 (Dz.U. Nr 37, poz. 223). W całości dekret został uchylony przez art. 5 § 1 pkt 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. *Przepisy wprowadzające kodeks karny i prawo o wykroczeniach* (Dz.U. Nr 60, poz. 573).

⁴⁴ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

⁴⁵ Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. Nr 66, poz. 590).

⁴⁶ Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U. Nr 66, poz. 591).

⁴⁷ Zob. np. S. Sierpowski, *Sanacyjny antyparlamentaryzm*, [w:] *Społeczeństwo, armia i polityka w dziejach Polski i Europy. Studia z dziejów politycznych i wojskowych dedykowane Profesorowi Benonowi Miśkiewiczowi z okazji jubileuszu siedemdziesięciolecia urodzin*, pod red. A. Czubińskiego, B. Lapisa, Cz. Łuczaka, Poznań 2002, s. 584 i n.

⁴⁸ Dz.U. Nr 17, poz. 123. Ustawa weszła w życie 13 marca 1930 r.

ruszone lub zagrożone⁴⁹, lecz także ta, która doniosła o przestępstwie i której w okręgu wyborczym, gdzie zostało popełnione przestępstwo, przysługiwało czynne prawo wyborcze (art. 11). Ustawa, poza penalizacją bezprawnego wpływania na sposób i wynik głosowania, przeszkadzania w wyborach, zgromadzeniach organizowanych w trakcie kampanii wyborczej, czy też zgłaszania kandydatur i zapoznawania się w sposób bezprawny z treścią cudzego głosu, przewidywała także przestępstwo urzędniczej czynnej korupcji wyborczej odnoszącej się do wywarcia wpływu na zgłaszanie kandydatur lub sposób głosowania osoby uprawnionej. Ta ostatnia jest niczym innym, jak jeszcze jednym (skądinąd przecież bardzo skutecznym) sposobem oddziaływania, atakującym dobro w postaci uczciwego przeprowadzenia procedury wyborczej, zwieńczonej oddaniem głosu, zgodnie z wewnętrznym przekonaniem, wolnym od wszelkich niedozwolonych nacisków w akcie głosowania⁵⁰. Sposobem tym bądź też środkiem oddziaływania, zrównanym pod względem karygodności z użyciem przemocy, groźby czy podstępu, stało się udzielenie bądź obietnica udzielenia korzyści majątkowej i – co wypadnie w tym miejscu podkreślić – także korzyści osobistej⁵¹. Ustawa z 1930 r., poza zakresem swej penalizacji pozostawia nadużycia związane z finansowaniem kampanii wyborczej z budżetu państwa⁵².

Z korupcją wyborczą A.D. 1930 walczą – wzajemnie się uzupełniając, ale i nakładając na siebie – postanowienia trzech aktów prawnych. Stan ten porządkuje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 września 1930 r. o karach dla ochrony swobody wyborów⁵³. Ulegając kazuistycznej tendencji, wśród drobniawo opisanych czynów karalnych wyodrębnia ono: bezprawne wpływanie na wynik głosowania (począwszy od sporządzania list głosujących, przez ukrywanie, przerabianie dokumentów głoso-

⁴⁹ Art. 11 ustawy w zw. z art. 60 rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 r. *kodeks postępowania karnego* (Dz.U. Nr 33, poz. 313, ze zm.).

⁵⁰ Por. H. Popławski, *Przestępstwa przeciwko wyborom*, s. 42.; S. Zabłocki, *O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawno karnej przy przestępstwach przeciwko wyborom i referendum, stypizowanych w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego*[w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2005, s. 397.

⁵¹ Szerzej: P. Palka, *Sprzedajne nadużycie funkcji publicznej. Studium z prawa karnego*, Olsztyn 2011, s. 186 i n.

⁵² Zob. np. Z. Landau, B. Skrzyszewska, *Sprawa Gabriela Czechowicza przed Trybunałem Stanu*, Warszawa 1961.

⁵³ Dz.U. Nr 64, poz. 509.

wania, składanie nieuprawnionego głosu aż do nadużyć przy ich przyjmowaniu lub obliczaniu); przeszkadzanie w swobodnym wykonywaniu prawa głosowania; bezprawne wywieranie wpływu na sposób głosowania; czynne i bierne łapownictwo wyborcze oraz łapownicze pośrednictwo wyborcze; bezprawne zapoznanie się z treścią cudzego głosu. Dopuszczenie się którekolwiek z tych przestępstw przez urzędnika (a więc każdą osobę pełniącą funkcję w imieniu państwa lub samorządu, jak też członków komisji wyborczych) „podczas urzędowania lub w związku z urzędowaniem” stanowiło ustawową okoliczność kwalifikującą (art. 8). O postrzeganiu owych przepisów jako stojących na straży publiczno-prawnego interesu przekonują konsekwencje skazania za ww. przestępstwa. Obok możliwości utraty czynnego i biernego prawa wyborczego do wszystkich ciał ustawodawczych, samorządowych, społecznych lub zawodowych (art. 9 § 1) rozporządzenie przewidywało także fakultatywną karę dodatkową pozbawienia praw publicznych (art. 9 § 2), tj. prawa sprawowania funkcji obywatelskich w wymiarze sprawiedliwości, utratę urzędów i stanowisk publicznych (art. 9 § 3)⁵⁴.

Sytuacja w zakresie kryminalizacji zachowań przeciwko wyborom uległa nieznacznej zmianie wraz z wejściem w życie kodeksu karnego z 1932 r.⁵⁵, przepisy którego – w porównaniu do projektu wstępnego części szczególnej J. Makarewicza z 1926 r.⁵⁶ – zdawały się jedynie bardziej nawiązywać do znanych już uregulowań⁵⁷. Twórcy kodeksu, mimo dostrzegania „pewnego podobieństwa ale też istotnych różnic” do korupcji urzędniczej, traktują przekupstwo i sprzedajność wyborczą będące „najbardziej rozpowszechnioną formą deprywacji obywatelskiej” jako odrębne czyny zabronione⁵⁸,

⁵⁴ P. Palka, *Sprzedajne nadużycie...*, s. 187.

⁵⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11 lipca 1932 r. *Kodeks karny* (Dz.U. Nr 60, poz. 571 ze zm.).

⁵⁶ Projekt wstępny części szczególnej kodeksu karnego opracowany przez redaktora głównego prof. dr. Juliusza Makarewicza, *Komisja Kodyfikacyjna RP, Sekcja Prawa Karnego*, Warszawa 1926, t. IV, z. II, s. 9.

⁵⁷ Do przedłożonej Komisji Opiniodawczej Polskiego Towarzystwa Ustawodawstwa Kryminalnego części projektu kodeksu karnego w zakresie przestępstw przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych sędzia SN Stanisław Giżycki nie wniósł – w zasadzie żadnych – zastrzeżeń. W. Sokalski, R. Lemkin, *Opinie o projekcie kodeksu karnego*, z. III, Warszawa 1931, s. 16.

⁵⁸ *Projekt Kodeksu Karnego w redakcji przyjętej w drugim czytaniu przez Sekcję Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej R.P. Uzasadnienie części szczególnej*, Komisja Kodyfikacyjna RP, Sekcja Prawa Karnego, Warszawa 1930, t. V, z. IV, s. 38 (uzasadnienie rozdziału W. Makowski); zob. też: W. Makowski, *Kodeks karny 1932. Komentarz*, Warszawa 1933, s. 336.

sytuując je w rozdziale *Przestępstwa przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych*, obok znanych już ustawodawstwu karnemu takich czynów jak: bezprawne wpływanie na wynik głosowania, bezprawne przeszkadzanie poszczególnym etapom wyborów, wywieranie wpływu na sposób głosowania osoby uprawnionej (bądź powstrzymanie jej od głosowania). Po uchwaleniu nowych ustaw wyborczych⁵⁹ – w których pominięto kwestie odpowiedzialności za czyny przestępne popełniane przeciwko wyborom – jedynym aktem zawierającym katalog takich czynów był właśnie kodeks karny.

Zmieniona sytuacja geopolityczna, w jakiej znalazła się Polska po zakończeniu II wojny światowej, wywarła ogromny wpływ na ustawodawstwo, które odchodziło od wypracowanych w okresie dwudziestolecia wzorców. W zakresie ustawodawstwa wyborczego i kwestii ujęcia w prawie wyborczym katalogu czynów zabronionych przeciwko wyborom pierwsza powojenna ustawa wyborcza *Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego*⁶⁰ nie odbiegała jednak od regulacji przedwojennych. Nie inaczej było też w kolejnej ustawie – *Ordynacji wyborczej do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*⁶¹, mimo zawartego w niej odesłania do obowiązującego ustawodawstwa karnego. Będący niewątpliwym *superfluum* przepis art. 84 stanowił bowiem, że „kto dopuszcza się przestępstw przeciwko głosowaniu w sprawach publicznych, podlega karom przewidzianym w kodeksie karnym”. Podobny zabieg legislacyjny został powtórzony w *Ordynacji wyborczej do rad narodowych* (art. 90)⁶² oraz *Ordynacji wyborczej do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (art. 84)⁶³ z 1956 r. Zbędność owego normatywnego zapisu dostrzeżono jednak dość szybko, bo już w *Ordynacji wyborczej do rad naro-*

⁵⁹ Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu* (Dz.U. Nr 47, poz. 319), ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu* (Dz.U. Nr 47, poz. 320).

⁶⁰ Ustawa z dnia 22 września 1946 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego* (Dz.U. Nr 48, poz. 274).

⁶¹ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1952 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz.U. Nr 35, poz. 246).

⁶² Ustawa z dnia 25 września 1954 r. *Ordynacja wyborcza do rad narodowych* (Dz.U. Nr 43, poz. 193).

⁶³ Ustawa z dnia 24 października 1956 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz.U. Nr 47, poz. 210).

dowych z dnia 31 października 1957 r.⁶⁴ Nie знаły go także późniejsze ordynacje (z 1976 r.⁶⁵, 1985 r.⁶⁶, 1989 r.⁶⁷, 1991 r.⁶⁸, 1993 r.⁶⁹, 2001 r.⁷⁰).

Jeśli przyjąć, że zadaniem ustawy karnej winno być zabezpieczenie ochrony „(...) prawności, swobody i szczerości wyborów”⁷¹, to okazuje się, że w tym obszarze rozwiązania podstawowego aktu prawnego⁷² były dalece niewystarczające, przede wszystkim dlatego, że sprowadzały się do typizowania jedynie wybranych postaci i naruszeń godzących w wolność wyborów⁷³ i to jeszcze w zawężonym zakresie (jedynie jeśli chodzi o wybory do Sejmu i rad narodowych)⁷⁴. Działania przestępne określone w art. 189 d.k.k., kontury których to stanów faktycznych prowadziły do „rozlewania się” granic kryminalizacji wskazywały stosowny paralelizm z farsą wyborów w PRL⁷⁵.

Kodeks karny z 1969 r. bezceremonialnie nie kryminalizował korupcji wyborczej⁷⁶. Zapewne na ową decyzję ustawodawcy miała większy wpływ

⁶⁴ Dz.U. z 1973, Nr 38, poz. 226, ze zm.

⁶⁵ Ustawa z dnia 17 stycznia 1976 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych (Dz.U. Nr 2, poz. 15, ze zm.).

⁶⁶ Ustawa z dnia 29 maja 1985 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 26, poz. 112.).

⁶⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993 (Dz.U. Nr 19, poz. 102, ze zm.).

⁶⁸ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz. 252).

⁶⁹ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 45, poz. 205, ze zm.).

⁷⁰ Ustawa z 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499, ze zm.).

⁷¹ Komisja Kodyfikacyjna RP. Sekcja prawa karnego, t. V, z. 4. Projekt kodeksu karnego. Uzasadnienie części szczególnej, Warszawa 1930, s. 33.

⁷² Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. *Kodeks karny* (Dz.U. Nr 13, poz. 94 ze zm.) – dalej jako d.k.k.

⁷³ W rozumieniu przyjętym za W. Kozielowicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum jako przejaw ochrony wolności wyborcy*, [w:] *Prawnokarne aspekty wolności*, pod red. M. Mozgawy, Warszawa 2006, s. 193 i n.

⁷⁴ Zamachy popełniane przy głosowaniu w związku z innymi wyborami lub przy innego typu głosowaniu w sprawach publicznych ścigane być musiały na podstawie innych przepisów kodeksu (przeciwko dokumentom, przeciwko wolności). Do przyjętego rozwiązania afirmująco odniósł się H. Popławski, *Przestępstwa przeciwko wyborom...*, s. 36.

⁷⁵ Zob. np. A. Zoll, *Prawo wyborcze w świetle doświadczeń Biura Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Demokratyczne standardy...*, s. 401.

⁷⁶ I. Andrejew (*Zagadnienie systematyki części szczególnej nowego kodeksu karnego*, „Nowe Prawo” nr 4, 1951, s. 10) konstatował: „wobec zakusów wrogów klasowych przestępstwa takie jak: fałszerstwo list wyborczych (...) przekupstwo celem wywarcia wpływu na

niechęć do sankcjonowania typowej dla „burżuazyjnych wyborów” walki o władzę za pomocą pieniędzy i grup nacisku⁷⁷ niż fakt ujęcia w ramy prawnokarnego zakazu przekupstwa wyborczego w ustawodawstwie radzieckim⁷⁸. Pod przepis przewidujący przestępstwo przeszkadzania głosowaniu lub fałszowania jego wyników (art. 189 § 1 d.k.k.) żadną miarą nie można było podciągnąć najbardziej niebezpiecznych form zamachu na obiektywną szczerłość głosowania, jaką stanowić musi łapownictwo wyborcze. Poza stawienie tego typu zachowań poza obrębem kodeksu karnego postrzegano więc jako wyraźną nieracjonalność ustawodawcy⁷⁹, co równie dobrze może być kolejnym dowodem na rozdźwięk między deklaracjami o zapewnieniu „wyborom specjalnej ochrony”, urzeczywistnianiu zasady ludowładztwa a karnoprawną rzeczywistością już w dniu wejścia w życie ustawy karnej z 1969 r.⁸⁰

Pilną potrzebę rozszerzenia katalogu pozostających w związku z wyborami czynów zabronionych dostrzeżono wraz z początkiem okresu tzw. transformacji ustrojowej. Obok wielu pozytywnych zmian w obszarze statusu jednostki demokratyzacja życia publicznego niosła ze sobą także szereg zagrożeń godzących w najżywotniejsze interesy społeczno-polityczne państwa. I tak wybory okazują się być pokusą dla tych wszystkich, którzy władzę publiczną utożsamiają z osiągnięciem partykularnych korzyści, same zaś wybory

głosowanie itd. powinny być bardzo surowo ścigane”. Każe się to domyślać, że rezygnacja prawie dwadzieścia lat później z takiej właśnie deklaracji oznaczać może nic innego, tylko brak już owych „zakusów wrogów klasowych”.

⁷⁷ Zob. P. Kalinowski, *Przestępstwa przeciwko wyborom w świetle ustawodawstwa niektórych państw socjalistycznych i kapitalistycznych*, „Nowe Prawo” nr 1, 1985, s. 97. Być może chodziło też i o to, by w kodeksie „państwa demokracji ludowej” pokazać, że niektóre zamachy przeciwko prawom wyborczym były typowe jedynie dla czasów Polski przedwojennej. Na ten temat: I. Kim, *Nadużycia prawa podczas kampanii wyborczej i wyborów do Sejmu w 1938 roku. Analiza protestów wyborczych*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” t. LVII, 2005, z. 1, s. 257–281.

⁷⁸ W kodeksie karnym RSFR (Warszawa 1961) przestępstwo to zostało określone jako uniemożliwienie obywatelowi ZSRR wykonywania prawa głosowania w drodze stosowania przemocy, groźby lub przekupstwa. P. Kalinowski, *Przestępstwa przeciwko wyborom...*, s. 95.

⁷⁹ Z. Młynarczyk, *Przestępstwa przeciwko wyborom*, „Problemy Praworządności” nr 6, 1984, s. 11.

⁸⁰ A. Patrzalek, *Problemy i kierunki zmian systemu wyborczego PRL*, „Państwo i Prawo” nr 10, 1983, s. 17 i n.; W. Kozielewicz, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum w pozakodeksowym prawie karnym – wybrane zagadnienia*, „Prokuratura i Prawo” nr 10, 2001, s. 68 i n.

traktując jedynie jako instrument do zdobycia przywilejów, pozycji społecznej, zwiększenia majątku czy nawet – mechanizm uniknięcia odpowiedzialności karnej⁸¹. Negatywną stroną rywalizacyjnych wyborów staje się również postępująca brutalizacja kampanii wyborczych (tzw. wrogie kampanie wyborcze, poszukiwanie tzw. haków na kontrkandydatów czy wręcz łamanie prawa w imię uzyskania mandatu), zwłaszcza w państwach określanych mianem „młodych demokracji”, w których standardy życia politycznego nie miały okazji jeszcze się w pełni ukształtować.

Dostrzeżenie tych niebezpieczeństw, aczkolwiek w bardzo ograniczonym zakresie, znalazło swój wyraz w treści *Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*⁸² z 1993 r. W rozdziale 16 ustawodawca usankcjonował podawanie wyników sondaży do wiadomości publicznej w dniu głosowania (art. 136), naruszenie zakazu prowadzenia kampanii wyborczych na terenach zakładów pracy, w jednostkach wojskowych i innych jednostkach podległych Ministrowi Obrony Narodowej (art. 140), organizowanie manifestacji i pochodów w dniu wyborów (art. 141), naruszenie przepisów dotyczących prowadzenia kampanii wyborczych w mediach (art. 145), a także naruszenia związane z finansowaniem kampanii wyborczych (158). Nieco bardziej rozbudowany katalog czynów zabronionych został ujęty w ustawie o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁸³. Mimo powszechnych wyborów Prezydenta w 1990 r., przepisy karne zostały wprowadzone jednak dopiero nowelizacją ustawy z 2000 r.⁸⁴ Dodany rozdział 12a zawierał katalog przestępstw i wykroczeń, godzących w ustawowo ustalone reguły prowadzenia kampanii wyborczej. Normy sankcjonowane wyznaczone zostały naruszeniem zakazów dotyczących: sposobu i miejsca zbierania podpisów poparcia (art. 88a), prowadzenia agitacji w okresie ciszy przedwyborczej (art. 88b), publikacji sondaży (art. 88c), organizowania gier losowych (art. 88d), podawania napojów alkoholowych (art. 88e), pozyskiwania i gromadzenia środków na prowadzenie kampanii wyborczej (art. 88f) i ich wydatkowania (art. 88g),

⁸¹ Przepisy dotyczące immunitetu parlamentarnego, zwłaszcza zaś praktyka ich stosowania, uzasadniają konkluzję, iż w pierwszych latach immunitet stanowił skuteczny instrument unikania odpowiedzialności karnej.

⁸² Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. (Dz.U. Nr 45, poz. 205 ze zm.).

⁸³ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2010, Nr 72, poz. 467 ze zm.).

⁸⁴ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 488).

przekazywania środków innemu komitetowi wyborczemu (art. 88h pkt 1), przekroczenia limitu wydatków na agitację w formach i na zasadach właściwych dla reklamy (art. 88h pkt 2)⁸⁵. W przepisach wykorzystana została technika rozczłonkowania wypowiedzi językowych, jak i technika kondensacji, przy czym większość z nich postrzegać należało jako przepisy blankietowe niewłaściwe z odesłaniem wewnętrznym i zewnętrznym, zryczałtowanym i dynamicznym. Tego typu przepisy karne o niepełnej pod względem opisu dyspozycji wymagały tedy mniej lub bardziej złożonych zabiegów interpretacyjnych, rodząc przy tym poważne zastrzeżenia co do nakazu określoności czynu zabronionego⁸⁶.

Każde kolejne wybory przeprowadzane po 1989 r. niosły ze sobą coraz to nowe zagrożenia dla ich przebiegu. Stan ten musiał rzutować na treść dokonywanych nowelizacji ustaw wyborczych, w których stopniowo rozszerzano katalog zabronionych zachowań. Nie inaczej było choćby w odniesieniu do ustawy z dnia 16 lipca 1998 r., *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*⁸⁷, w której stosowne regulacje prawnokarne wprowadzano dopiero kolejnymi nowelizacjami⁸⁸. Rozszerzające się stopniowo pole kryminalizacji w obszarze prawa wyborczego, z towarzyszącą temu wiarą w „dyscyplinujący” charakter norm prawa karnego, prowadziło do dublujących się struktur normatywnych w poszczególnych ustawach regulujących te same zasady i przebieg wyborów⁸⁹ albo też do niczym nieuzasadnionego zróżnicowania katalogu czynów podlegających sankcjonowaniu, w konsekwencji więc stwarzało możliwość powstania przekonania,

⁸⁵ Szerzej: S. Gebethner, *Wybory na Urząd prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do Ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Warszawa 2000, s. 211 i n.

⁸⁶ Szerzej: R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa. O ustawowym charakterze norm prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nie określonych w ustawie*, Łódź 1995, s. 117 i n.

⁸⁷ Dz.U. 2010 Nr 176, poz. 1190.

⁸⁸ Zob. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. Nr 102, poz. 1055), Ustawę z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (Dz.U. Nr 213, poz. 1651).

⁸⁹ Zob. np. J. Sobczak, *Przestępstwa i wykroczenia przeciwko bezpośrednim wyborom wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2010, s. 163 i n.

że ustawodawca stopniuje również istotę/ważność poszczególnych rodzajów wyborów⁹⁰.

Bardziej odporny na zmiany okazał się natomiast obowiązujący od 1 września 1998 r. – kodeks karny⁹¹, który w przeciwieństwie do poprzednika bardziej kazuistycznie i szerzej opisuje zachowania przestępne związane z naruszeniem procedury wyborów do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego, wyborów Prezydenta RP oraz przebiegu referendum⁹². Ustawami z 2003 r.⁹³ i z 2004 r.⁹⁴ następuje przywrócenie kryminalizacji „jednego z bardziej niebezpiecznych zachowań na płaszczyźnie życia społecznego i politycznego”⁹⁵, a także rozszerzenie zakresu przedmiotowego przestępstwa naruszenia prawa wyborczego i przeprowadzenia referendum (art. 248 k.k.), tudzież rozciągnięcie zakresu kryminalizacji na zachowania polegające na przeszkadzaniu przy użyciu przemocy, groźby bezprawnej lub podstępnie sporządzaniu protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo referendalnych (art. 249 k.k.). Po dokonanych zmianach kodeks karny – w sposób nieuchybny gwarantując zasadom *lex certa* i *lex stricte* – chroni więc legalność (prawność) głosowania, wolny od bezprawnych nacisków przebieg wyborów (referendum), obiektywną szczerą głosowania i tajność wyborów⁹⁶.

⁹⁰ P. Uziębło, *Wprowadzenie do kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3(7), 2011, s. 26.

⁹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.) – dalej jako k.k.

⁹² Por. M. Szewczyk, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum*, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, t. II (art. 117–277 k.k.), pod. red. A. Zolla, Kraków 2006, s. 1103.

⁹³ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. O zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 111, poz. 1061).

⁹⁴ Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego. (Dz.U. Nr 25, poz. 219).

⁹⁵ Zupełnie niezrozumiałe jest, że w okresie, w którym kodeks nie kryminalizował korupcji wyborczej, w pozakodeksowych przepisach karnych za typ czynu zabronionego uznane jest zachowanie polegające na udzieleniu wynagrodzenia pieniężnego w zamian za złożenie podpisu pod zgłoszeniem listy okręgowej do Sejmu lub kandydatury na urząd prezydenta lub senatora. W. Koziół, *Zmiany w Rozdziale XXI dokonane w okresie dziesięciu lat obowiązywania kodeksu karnego z 1997 r. – próba oceny*, [w:] *Kodeks karny i kodeks postępowania karnego po dziesięciu latach. Ocena i perspektywy zmian*, pod red. M. Mozgawy, K. Dudki, Warszawa 2009, s. 105 i n.

⁹⁶ S. Zabłocki, *O rozpoznawaniu przedmiotu ochrony prawnokarnej przy przestępstwach przeciwko wyborom i referendum, stypizowanych w Rozdziale XXXI Kodeksu karnego*, [w:] *De-*

W tym czasie wielość ustaw wyborczych, z istniejącymi w nich przepisami karnymi, oceniana jest jako zjawisko ze wszech miar negatywne, oddziałujące na przejrzystość prawa wyborczego i proces jego stosowania⁹⁷. Konieczność odwoływania się do kilku aktów normatywnych nie podnosiła z pewnością świadomości prawnej społeczeństwa⁹⁸, z kolei częste nowelizacje ustaw, dokonywane nierzadko tuż przed kolejnymi wyborami, nie sprzyjały realizacji zasad pewności i stabilności prawa. Prowadziło to do postępującego obniżania kultury politycznej, wzbudzało w społeczeństwie negatywne odczucia, iż wybory są jedynie elementem brutalnej gry o władzę, przede wszystkim zaś zmniejszało rangę i znaczenie samych wyborów, skutkując obniżającą się z wyborów na wybory frekwencją⁹⁹.

Argumenty o konieczności uchwalenia jednej ustawy wyborczej, która całościowo regulowałaby wybory do wszystkich ciał przedstawicielskich znalazły uznanie w środowiskach naukowych i politycznych, czego wyrazem stało się opracowanie i przedłożenie projektu¹⁰⁰ i uchwalenie dnia 5 stycznia 2011 r., po kilkunastomiesięcznym okresie prac parlamentarnych, ustawy Kodeks wyborczy.

Przepisy karne zostały ujęte w dziale IX Kodeksu, a wśród nich: przestępstwa i wykroczenia związane z prowadzeniem kampanii wyborczej, w tym prowadzenie agitacji wyborczej wbrew zakazom, plakatowanie wbrew zakazom, naruszenie przepisów porządkowych przy ustawianiu własnych urzędzeń ogłoszeniowych, naciski zmierzające do uzyskania podpisów, łapownictwo w związku ze zbieraniem lub złożeniem podpisu, nielegalna agitacja wyborcza bądź też dokonywane w trakcie ciszy wyborczej lub w jej trakcie publikowanie sondaży, podawanie lub dostarczanie napojów alkoholowych,

mokratyczne standardy..., s. 393; M. Jachimowicz, *Przestępstwo naruszenia swobody głosowania (art. 250 k.k.)*, „Prokurator” nr 1, 2009, s. 91 i n.; idem, *Przestępstwo naruszenia tajności głosowania (art. 251 k.k.)*, „Prokurator” nr 3–4, 2007, s. 133 i n.

⁹⁷ Zob. W. Skrzydło, *O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego*, „Studia wyborcze” nr 1, 2006; A. Jarecka, *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, „Zeszyty Naukowe CSST i RL”, Warszawa 2000, s. 19.

⁹⁸ Szerzej patrz uzasadnienie do projektu kodeksu wyborczego, Sejm VI Kadencji, druk nr 1568.

⁹⁹ Zob. np. M. Grabowska, *Partie i elektoraty*, [w:] M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa 2003, s. 176 i n.

¹⁰⁰ W 2008 r. projekt kodeksu wyborczego złożyli posłowie klubu poselskiego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, druk 1568.

jak również organizowanie loterii fantowych, gier losowych lub konkursów w ramach prowadzonej agitacji wyborczej; zachowania godzące w finansowanie wyborów; czyny sprowadzające się do głosowania więcej niż jeden raz lub prowadzące do osiągnięcia korzyści za udzielone pełnomocnictwo lub bycie pełnomocnikiem.

W ramach ogólniejszej refleksji stwierdzić przyjdzie, że tworzenie i stosowanie norm przewidujących sankcje karne warunkowane winno być nie tyle tradycją historyczną czy też jakimkolwiek przejawem kryminalizacji emocjonalnej¹⁰¹, ile działaniem nastawionym na cel, jakim jest zabezpieczenie przed naruszeniami norm i chronionych przez nie dóbr prawnych. Zespoły znamion charakteryzujących typy przestępstw przeciwko wyborom przez cechy czynu określone *expressis verbis* w przepisie (tzw. ustawowy opis czynu), uzupełniony przez zawarte w części ogólnej kodeku karnego materialne warunki karalności czynu a także określenie dobra stanowiącego przedmiot zamachu¹⁰² – powinny pozwalać na odróżnienie zamachów relewantnych prawnokarnie od zachowań irrelewantnych oraz od innych zamachów relewantnych¹⁰³. Poza spełnianiem tak właśnie rozumianej funkcji selekcyjnej zespoły znamion pełnić winny więc także funkcję informacyjną (poprzez ustawowy opis czynu uznanego w ustawie za karalny) i wskaźnikową (stanowiącą podstawę do wskazania zachowania jako typowo sprzecznego z normą postępowania)¹⁰⁴.

Zamarkujmy jedynie w tym miejscu, że w odniesieniu do przepisów karnych w kodeksie wyborczym tak właśnie nie jest. Z punktu widzenia starożytnej kategorii *decorum*, rozumianej jako dostosowanie części do całości, wytworność, odpowiedniość, funkcjonalność i stosowność – ich ocena nie wypada najlepiej.

¹⁰¹ L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990, s. 54, 76–85.

¹⁰² A. Zoll, *Okoliczności wyłączające bezprawność czynu (zagadnienia ogólne)*, Warszawa 1982, s. 42.

¹⁰³ R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona...*, s. 99 i n.; G. Artymiak, *Typizacja czynu zabronionego a przebieg procesu karnego – zagadnienia wybrane*, [w:] *Współzależność prawa karnego materialnego i procesowego*, pod red. Z. Cwiąkałskiego i G. Artymiaka, Warszawa 2009, s. 149 i n.

¹⁰⁴ R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona...*, s. 100 i n.

Summary

The evolution of the criminalisation of actions aimed against elections

The elections, and their course in particular, are an immensely significant element of the society's participation in the public life and, as such, they should be placed under the special protection of the state. This can be justified by the peculiar role of elections – that of the core of democracy. The means of protection include the penal regulations which sanction breaches of the voting rules. As a result of the analysis of the current trend in the evolution of the criminalisation of various acts aimed against voting, one may notice that those regulations are introduced in a dual manner. Initially, the actions which violate the voting rules were specified as a part of the penal legislation, however, after 1989, they are also included in the election acts.