



KSIĘGA PAMIĄTKOWA Z OKAZJI OBCHODÓW
20 - LECIA DEMOKRATYCZNYCH WYBORÓW W POLSCE

Warszawa, 2011

Redakcja:

Stefan J. Jaworski; Kazimierz W. Czaplicki

Opracowanie:

Zespół Prawny i Organizacji Wyborów Krajowego Biura Wyborczego pod kierunkiem
Kierownika Krajowego Biura Wyborczego Kazimierza W. Czaplickiego

Fotografie:

Ireneusz Chełminiak

Piotr Niedźwiecki

Projekt okładki:

Piotr M. Kozanecki

Skład komputerowy:

Marcin Lisiak

ISBN 978-83-926304-4-9

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lipca 1991 r. w sprawie powołania Państwowej Komisji Wyborczej	7
Część I. Wystąpienia okolicznościowe.....	9
Wystąpienie Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej	11
List Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej	15
List Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.....	17
List Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego	21
List Wiceprzewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa	23
Wystąpienie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości	25
Wystąpienie Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.....	27
Wystąpienie Sekretarza Generalnego ACEEEO	29
List Przewodniczącego Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej	33
List Prezesa Łódzkiego Towarzystwa Naukowego	37
Wystąpienie Prezydenta Miasta Torunia.....	39
Część II. Artykuły	41
Ryszard Chruściak. Uwagi recenzyjne na tle dziesięciu tomów „Studiów Wyborczych” (2006 – 2010).....	43
Michał Czakowski. Uwagi na temat e-votingu jako alternatywnego sposobu głosowania.....	51
Anna Frydrych. Rozumienie zasady bezpośredniości wyborów w okresie II Rzeczypospolitej.....	57
Stanisław Gebethner. Dylematy twórców Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r.....	69
Renata Lewicka, Marek Lewicki. Skutki i kontrola rozstrzygnięć w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) - zagadnienia wybrane	81
Janusz Mordwiłko. Wybrane problemy prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego	97
Anna Rakowska, Krzysztof Skotnicki. Kodeks wyborczy jako szansa na stabilizację prawa wyborczego	107
Paweł Rażny. Partycypacja wyborcza młodego elektoratu z perspektywy badań Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu	121
Marcin Rulka. Międzynarodowe obserwowanie wyborów lokalnych – wnioski dla polskiego samorządowego prawa wyborczego	133
Andrzej Sokala, Andrzej Szmyt. Pozycja ustrojowa i znaczenie stałych organów wyborczych w Rzeczypospolitej Polskiej.....	145

Zbigniew Szonert. System wyborczy fundamentem demokracji.....	155
Rafał Tkacz. Wybory jako płaszczyzna rozwiązywania konfliktów narodowościowych. Przypadek mniejszości niemieckiej na Śląsku Opolskim.....	183
Joanna Uliasz. Finansowanie prezydenckiej kampanii wyborczej w 2010 r.	197
Katarzyna Właźlak. Podział na obwody głosowania i okręgi wyborcze w orzecznictwie sądów administracyjnych.....	207
Jarosław Zbieranek. Instytucja list ogólnopolskich w wyborach w 1991 r. Założenia i praktyka wyborcza	221
Radosław Zych. Przymus wyborczy na świecie i perspektywy jego wprowadzenia w Polsce.....	235
Arkadiusz Żukowski. Partycypacja wyborcza kobiet – wyzwania i dylematy.....	241
Część III. Galeria fotografii	273
Bibliografia	283
Noty o autorach	285
„Wyborcza Kronika Filmowa” – film na CD	

Wstęp

W 2011 r. przypada dwudziesta rocznica ważnych dla ustroju Rzeczypospolitej Polskiej i demokratycznych procedur wyborczych wydarzeń i zmian:

- pierwszych, w pełni demokratycznych wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (I kadencji) i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (II kadencji);
- ustanowienia Państwowej Komisji Wyborczej jako stałego organu właściwego w sprawach przygotowania, organizacji i przeprowadzania wyborów;
- utworzenia stałego Krajowego Biura Wyborczego jako urzędu zapewniającego wykonywanie zadań i obsługę Państwowej Komisji Wyborczej.

Kalendarium wydarzeń z 1991 r.:

- 10 maja - uchwalenie ustawy - Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dziennik Ustaw z dnia 2 lipca 1991 r. Nr 58, poz. 246);
- 28 czerwca - uchwalenie ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dziennik Ustaw z dnia 3 lipca 1991 r. Nr 59, poz. 252);
- 3 lipca - Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zarządza wybory do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dziennik Ustaw z dnia 9 lipca 1991 r. Nr 60, poz. 254);
- 5 lipca - Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołuje skład osobowy Państwowej Komisji Wyborczej (Monitor Polski z dnia 10 lipca 1991 r. Nr 22, poz. 153);
- 10 lipca - pierwsze posiedzenie Państwowej Komisji Wyborczej;
- 11 lipca - Marszałek Sejmu powołuje, na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej, Kierownika Krajowego Biura Wyborczego, który pełni z mocy ustawy funkcję sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej;
- 27 października - głosowanie w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Wydarzenia te, wyznaczające kierunki i zasady demokratycznych reguł wyborczych polskiego prawa wyborczego były przedmiotem obchodów „Dwudziestolecia demokratycznych wyborów w Polsce” połączonych z obchodami Światowego Dnia Wyborów, który przypada na pierwszy czwartek lutego każdego roku.

Rocznicowe obchody zorganizowane były w Toruniu w dniach 2 – 3 lutego br. przez Państwową Komisję Wyborczą, Krajowe Biuro Wyborcze oraz Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Honorowy patronat nad obchodami objął Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski.

Program obchodów obejmował:

- 2 lutego 2011 r. - Konferencja naukowa poświęcona problematyce wyborczej, w tym roli i pozycji Państwowej Komisji Wyborczej. Sesje prowadzili: I - przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Stefan J. Jaworski, II - prof. dr hab. Paweł Sarnecki (Uniwersytet Jagielloński, WSEiP w Kielcach), III - prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki (Uniwersytet Łódzki).
- 3 lutego 2011 r. - „Młodzi głosują”; projekt prowadzony przez Studenckie Koło Naukowe Prawa Wyborczego UMK pod patronatem Centrum Studiów

Wyborczych, którego głównym celem jest popularyzowanie wśród młodzieży udziału w wyborach;

- Jubileusz „Studiów wyborczych” kwartalnika redagowanego przez Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego (wydawca – Łódzkie Towarzystwo Naukowe);
- Wykład im. prof. dr hab. Wacława Komarnickiego; projekt Centrum Studiów Wyborczych UMK w ramach którego organizowane są cykliczne wykłady w dniu obchodów Światowego Dnia Wyborów.

W obchodach „Dwudziestolecia demokratycznych wyborów w Polsce” oraz Światowego Dnia Wyborów uczestniczyli:

- przedstawiciele organów władzy publicznej oraz organów władz lokalnych woj. kujawsko – pomorskiego;
- przedstawiciele centralnych organów wyborczych Łotwy i Federacji Rosyjskiej; sekretarz generalny Europejskiego Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych (ACEEEO) z siedzibą w Budapeszcie; Rada Programowa Centrum Studiów Wyborczych w Łodzi i Toruniu;
- studenci Wydziału Prawa i Administracji UMK oraz licealiści ze szkół w Toruniu;
- przedstawiciele mediów;
- członkowie Państwowej Komisji Wyborczej i komisarze wyborczy;
- dyrektorzy i pracownicy zespołów i delegatur Krajowego Biura Wyborczego.

Publikacja niniejsza stanowi księgę pamiątkową tych obchodów.

(-) Kazimierz W. Czaplicki

Warszawa – Toruń, maj 2011 r.

ZARZĄDZENIE Nr
Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

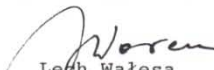
z dnia 5 lipca 1991 r.

w sprawie powołania Państwowej Komisji Wyborczej.

Na podstawie art. 53 ust.2 ustawy z dnia 28 czerwca 1991r.
- Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
(Dz .U. Nr 59, poz. 252) - powołuję w skład Państwowej Komisji
Wyborczej następujące osoby:

- | | |
|------------------------|--|
| 1. ABRAMOWICZ Wiesław | - sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego |
| 2. KACPRZAK Jan | - sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego |
| 3. KOSMAL Stanisław | - sędzia Sądu Najwyższego |
| 4. ŁĄCZKOWSKI Wojciech | - sędzia Trybunału Konstytucyjnego |
| 5. WRÓBLEWSKI Andrzej | - sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego |
| 6. ZABŁOCKI Stanisław | - sędzia Sądu Najwyższego |
| 7. ZAKRZEWSKA Janina | - sędzia Trybunału Konstytucyjnego |
| 8. ZOLL Andrzej | - sędzia Trybunału Konstytucyjnego |
| 9. ŻYZNOWSKI Tadeusz | - sędzia Sądu Najwyższego |

Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej


Lech Wałęsa

CZĘŚĆ I. WYSTĄPIENIA OKOLICZNOŚCIOWE

Wystąpienie Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej Stefana J. Jaworskiego

Szanowne Panie, Szanowni Panowie, Drodzy Goście.

Dzisiejsza konferencja inauguruje uroczystość dwudziestolecia demokratycznych wyborów w Polsce, przeprowadzonych 27 października 1991 r., na podstawie Ordynacji wyborczej do Senatu z dnia 10 maja 1991 r. i Ordynacji wyborczej do Sejmu z dnia 28 czerwca 1991 r. Precyzyjnie trzeba jednak zaznaczyć, że bez podkreślenia tej daty tj. 27.10.1991 r. moglibyśmy niesprawiedliwie pominąć demokratyczne wybory przeprowadzone w 1990 r., tj. majowe wybory do rad gmin oraz pierwsze powszechne wybory Prezydenta Rzeczypospolitej (listopad-grudzień), o których była mowa w prezentowanym przed chwilą filmie.

Honorowy patronat Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej pozwala uznać, że obchody 20-lecia demokracji wyborczej w naszym kraju stanowią przypomnienie i uświetnienie jednego z najważniejszych wydarzeń z okresu głębokich przemian ustroju społecznego, politycznego i gospodarczego Rzeczypospolitej. To właśnie w roku 1991 stworzone zostały trwałe podwaliny pod budowę systemu wyborczego w Polsce, ukształtowanego według standardów właściwych demokratycznym systemom rządów, gwarantującego rzeczywistą wolność wyborczą i uczciwość (rzetelność) ich przeprowadzania.

Nasza konferencja jest połączona z obchodzonym po raz szósty Światowym Dniem Wyborów, co dowodzi że Polska jest istotnym spoiwem światowego systemu państw demokratycznych.

Sięgając wstecz, do wydarzeń 1991 r., podkreślić należy niektóre szczególnie cechy zadekretowanego wówczas systemu politycznego i wprowadzonego nowego systemu wyborczego, w tym ustroju organów wyborczych. Wyróżniają one nasz system wyborczy także obecnie. Został on potwierdzony obecnie niemal w pełni, zgodnie przez wszystkie frakcje parlamentarne, aktem wysokiej rangi uchwalonym w dniu 5 stycznia 2011 r. – Kodeksem wyborczym. Ustawę tę w dniu 19 stycznia br. Prezydent Rzeczypospolitej podpisał, a zatem wchodzi ona do polskiego systemu prawa. To dobrze rokuje stabilności prawa wyborczego i ustroju organów wyborczych oraz kształtowaniu wysokiej kultury politycznej rywalizacji.

Wydaje się, że z tej okazji można przywołać następujące charakterystyczne cechy naszego systemu wyborczego.

1. Wybory do parlamentu polskiego są przeprowadzane wedle odmiennych zasad: do Sejmu – proporcjonalnie, do Senatu – większościowo.
2. Uczestnikami procesu wyborczego są partie polityczne i ich koalicje oraz wyborcy, a w wyborach lokalnych także stowarzyszenia i organizacje społeczne.
3. Wszystkie komitety wyborcze i kandydaci mają równe prawa w procesie wyborczym, w tym także równy dostęp do mediów publicznych.
4. Głosowanie jest osobiste, a wyjątkowo tylko przez pełnomocnika.
5. Wybory przygotowuje, organizuje i przeprowadza Państwowa Komisja Wyborcza, jako stały najwyższy organ wyborczy. Powołując w 1991 r. taki organ państwowy ustawodawca nawiązał wprawdzie do nazwy organu o

charakterze politycznym, który był organizatorem wyborów w Polsce międzywojennej, ale obecnie jest to organ o składzie sędziowskim, tak powołany po raz pierwszy do przeprowadzenia wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w listopadzie 1990 r. W skład Państwowej Komisji Wyborczej wchodzi obecnie po 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego desygnowanych przez prezesów tych sądów i powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na czas nieoznaczony. Państwowa Komisja Wyborcza autonomicznie wybiera swoje kierownictwo oraz ustala regulamin swego wewnętrznego urzędowania, jak też regulamin podległych organów wyborczych.

6. Państwowa Komisja Wyborcza jest organem uchwałodawczym i kontrolnym. Uchwala akty prawa wewnętrznego i nadzoruje podległe organy wyborcze.
7. Państwowa Komisja Wyborcza i jej organ wykonawczy Krajowe Biuro Wyborcze są organami niezależnymi i apolitycznymi w pionie organów państwowych, wyposażonymi we własny budżet stanowiący część budżetu państwa (niezależność finansowa).
8. Sędziami są także powoływani na okres 5 lat komisarze wyborczy, jak też powoływani na czas wyborów członkowie okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, a także przewodniczący wojewódzkich i powiatowych komisji wyborczych w wyborach samorządowych. Można więc śmiało postawić tezę, że przedstawiciele władzy sądowniczej w kolejnych wyborach potwierdzają legitymację władzy ustawodawczej i wykonawczej do sprawowania władzy państwowej i samorządowej.
9. Ważność wyborów Prezydenta, Parlamentu (Sejmu i Senatu), posłów do Parlamentu Europejskiego i referendum ogólnokrajowych stwierdza Sąd Najwyższy, a sąd okręgowy – wyborów lokalnych. Kontroli sądownictwa są poddawane także inne istotne decyzje wyborcze jak np. prowadzenie rejestru i spisu wyborców, czy rejestracja komitetów wyborczych i kandydatów.

Szanowni Państwo !

Ukształtowany w ciągu 20 lat polski system wyborczy zapewnia sprawne i uczciwe przeprowadzenie wyborów oraz przydział mandatów, zaś Państwowej Komisji Wyborczej - pozycję autentycznego strażnika procesów wyborczych. Podkreślić należy, że nie było jak dotąd przypadków unieważnienia w całości wyborów i referendum ogólnokrajowych.

Na ukształtowanie takiego pozytywnego obrazu polskich organów wyborczych mieli niewątpliwie wpływ kolejni przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej: Andrzej Zoll (1991 – 1994), Wojciech Łączkowski (1995-1997) i Ferdynand Rymarz (1997-2010) oraz pełniący od 1991 r. funkcję Sekretarza Komisji i Kierownika Krajowego Biura Wyborczego Kazimierz Wojciech Czaplicki.

Polski system wyborczy jest postrzegany przez różne organizacje międzynarodowe zajmujące się demokratyzacją wyborów jako system atrakcyjny dla krajów odchodzących od totalitarnego bądź autorytarnego sposobu sprawowania władzy państwowej.

Wspomniane organizacje są współorganizatorami spotkań przedstawicieli różnych środowisk politycznych i społecznych z niemal całego świata z naszymi organami wyborczymi, a także obserwują nasze akcje wyborcze. Chciałbym szczególnie wyróżnić zasługi takich organizacji jak: Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR), Międzynarodowa Fundacja dla Systemów Wyborczych z siedzibą w Waszyngtonie (IFES), Międzynarodowy Instytut Pomocy Wyborczej z siedzibą w Sztokholmie (IDEA), Europejskie Stowarzyszenie Urzędników Wyborczych z siedzibą w Budapeszcie, Fundacja Solidarność Polska-Czechy- Słowacja oraz Europejski Instytut na Rzecz Demokracji (EID).

Państwowa Komisja Wyborcza utrzymywała i utrzymuje bliskie stosunki z centralnymi organami wyborczymi państw sąsiednich jak Łotwa, Litwa, Rosja, Ukraina i Słowacja.

Szanowni Państwo !

Otwierając konferencję pragnę podkreślić, iż jest ona organizowana wspólnie z władzami Uniwersytetu Mikołaja Kopernika oraz Centrum Studiów Wyborczych tego Uniwersytetu. Jego Magnificencji Rektorowi Uniwersytetu Panu prof. dr hab. ANDRZEJOWI RADZIMIŃSKIEMU oraz Dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji, który jest także Kierownikiem Centrum Studiów Wyborczych Panu Prof. dr hab. ANDRZEJOWI SOKALI dziękujemy za wzięcie na siebie znacznej części obowiązków przygotowania obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce.

Witam serdecznie znamienitych gości konferencji:

- 1) przedstawicieli organów władzy państwowej i wymiaru sprawiedliwości:
 - Wiceprzewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa
Pana Sędziego ROMANA KĘSKĘ
 - Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości
Pana STANISŁAWA CHMIELEWSKIEGO
- 2) przedstawicieli zagranicznych instytucji i organów wyborczych:
 - Panią dr BEATĘ MARTIN-ROZUMIŁOWICZ z Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z siedzibą w Warszawie,
 - Pana dr ZOLTÁNA TÓTHA Sekretarza Generalnego Europejskiego Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych z siedzibą w Budapeszcie,
 - Pana ARNISA CIMDARSA, Przewodniczącego Centralnej Komisji Wyborczej Republiki Łotewskiej,
 - Pana ALEKSANDRA IWANCZENKĘ, Kierownika Centrum Szkolenia w zakresie Technologii Wyborczych przy Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej, Przewodniczącego Centralnej Komisji Wyborczej Rosji w latach 1993-1997
- 3) gospodarzy regionu
 - Wicemarszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego
Pana EDWARA HARTWICHA,

- Prezydenta Miasta Torunia
Pana MICHAŁA ZALESKIEGO,
- 4) władze Uczelni oraz władze dziekańskie Wydziału Prawa i Administracji:
- Rektora Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
Pana prof. ANDRZEJA RADZIMIŃSKIEGO,
 - Dziekana Wydziału Prawa i Administracji
Pana prof. ANDRZEJA SOKALĘ oraz
 - Pana prof. dr hab. TOMASZA JUSTYŃSKIEGO i
Pana dr HENRYKA NOWICKIEGO.

Pragnę gorąco powitać uczestników naszej konferencji:

- reprezentujących polską naukę Panie i Panów profesorów i doktorów z ośrodków uniwersyteckich Gdańska, Krakowa, Łodzi, Olsztyna, Torunia, Katowic i Warszawy oraz z Centrum Studiów Wyborczych z Łodzi i Torunia,
- koleżanki i kolegów sędziów z Państwowej Komisji Wyborczej oraz sędziów pełniących funkcje Komisarzy Wyborczych,
- Kierownika oraz dyrektorów Zespołów i Delegatur Krajowego Biura Wyborczego,
- liczne grono pracowników naukowych oraz młodzieży akademickiej Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

a także

- wszystkie inne osoby biorące udział w naszych obradach.

Pragnę poinformować, iż Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Prezes Najwyższego Sądu Administracyjnego przesłali nam listy okazjonalne.

Szanowni Państwo, Drodzy Goście.

Proszę uznać konferencję 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce za otwartą.

Życzę nam wszystkim owocnych obrad.



Warszawa, 31 stycznia 2011 r.

**Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

*Uczestnicy i Organizatorzy
obchodów
Dwudziestolecia demokratycznych
wyborów w Polsce*

Szanowni Państwo,

wybory w czerwcu 1989 roku były wyrazem szerokiego poparcia dla obozu „Solidarności” oraz zachodzących przemian społeczno-politycznych w naszym kraju. Po dwóch latach od tego znamiennego zwycięstwa zostały wprowadzone zmiany w funkcjonowaniu Państwowej Komisji Wyborczej oraz zaczęła obowiązywać nowa Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Po raz pierwszy w historii powojennej Polski każdy pełnoletni obywatel naszego kraju miał prawo - a nie reżimowy nakaz - oddać swój głos w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych, tajnych, a przede wszystkim wolnych. Wówczas z tego prawa skorzystało niemalże 44% obywateli.

Wybory 1991 roku urosły do rangi symbolu. Ostatecznie ugruntowały polską drogę do demokracji i pokazały gotowość polskiego narodu do kontynuowania niełatwych zmian społeczno-gospodarczych.

Nie mogąc osobiście wziąć udziału w obchodach Dwudziestolecia demokratycznych wyborów w Polsce, chciałbym serdecznie podziękować organizatorom za podjętą inicjatywę przypomnienia znamienych wydarzeń współczesnej historii naszego kraju. Ważne jest, aby młodzi obywatele Rzeczypospolitej dobrze znali nie tylko swoje wyborcze prawa i obowiązki, lecz także funkcjonowanie organów wyborczych.

Życzę inspirujących spotkań, a także owocnych obrad.

Z wyrazami szacunku

Grzegorz Schetyna



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 19 stycznia 2011 r.

**Szanowny Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej
Pan Stefan Jan JAWORSKI**

**Szanowny Pan Kierownik
Krajowego Biura Wyborczego
Kazimierz Wojciech CZAPLICKI**

**Szanowny Pan Dziekan WPIA
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
w Toruniu
Andrzej SOKALA**

Szanowni Panowie,

Serdecznie dziękuję za zaproszenia na obchody Dwudziestolecia demokratycznych wyborów w Polsce organizowane w Toruniu w dniach 2-3 lutego 2011 r. Z zalem jednak informuję, że obowiązki urzędowe uniemożliwią mi udział w tych uroczystościach.

Za Panów pośrednictwem składam najserdeczniejsze życzenia dla tych wszystkich, dzięki którym wysiłkom i staraniom możemy dziś świętować dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce.

Dwadzieścia minionych lat to czas ugruntowywania się polskiej demokracji, to czas budowy społeczeństwa demokratycznego i jego instytucji. Nie byłoby dzisiejszego demokratycznego państwa prawnego i społeczeństwa obywatelskiego bez jego fundamentu, jakim są demokratyczne wybory. W październiku tego roku przypada dwudziesta rocznica pierwszych wolnych wyborów, jakie odbyły się w

Polsce po II wojnie światowej. Zgodzić się trzeba z twierdzeniem, że te pierwsze prawdziwie wolne wybory do parlamentu, jakie się wówczas odbyły, były punktem zwrotnym w procesie demokratyzacji Polski. Wspomnieć również trzeba o wyborach czerwcowych 1989 r., które choć nie były całkowicie wolne, były pierwszym etapem przełamania monopolu partii rządzącej. Kształt ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu wynegocjowany podczas obrad przy Okrągłym Stole zatwierdził ostatecznie Sejm, uchwalając w dniu 7 kwietnia 1989 r. ustawy: Ordynację wyborczą do Sejmu Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989-1993 oraz Ordynację wyborczą do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W ustawach tych zapisano, że wybory są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Fundamentalne znaczenie miała jednak przede wszystkim gwarancja swobody w zgłaszaniu kandydatów do parlamentu. Prawo zgłaszania kandydatów na posłów wybieranych w okręgach wyborczych przyznano już nie tylko naczelnym i wojewódzkim władzom Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego, Stowarzyszenia „PAX”, Unii Chrześcijańsko-Społecznej i Polskiego Związku Katolicko-Społecznego, ale także naczelnym i wojewódzkim władzom organizacji społecznych i zawodowych o zasięgu ogólnokrajowym oraz wyborcom z danego okręgu wyborczego w liczbie co najmniej 3000. Podobnie jeśli chodzi o wybór senatorów przyznano legitymację czynną naczelnym i wojewódzkim władzom organizacji społecznych i zawodowych o zasięgu ogólnokrajowym oraz wyborcom z danego okręgu wyborczego w liczbie co najmniej 3000. Wybory czerwcowe, które w założeniach ówczesnej partii rządzącej miały pozwolić na utrzymanie władzy i uzyskanie politycznej wiarygodności okazały się być klęską o historycznym wymiarze. Kandydaci Solidarności zdobyli niemal wszystkie mandaty o które mogli się ubiegać.

Kolejnym etapem budowania nowego Państwa były wybory parlamentarne, jakie się odbyły 27 października 1991 r. Zasady ich przeprowadzenia określała Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 czerwca 1991 r. Wybory były powszechne, równe, tajne i wolne. Należy docenić, dziś już zapomnianą i tak oczywistą, a jednak szczególną wartość, jaką jest wolność wyborów. Wybory, jakie pamiętamy z czasów PRL-u pozbawione były tej fundamentalnej cechy. Odbywały się one pod dyktando partii rządzącej, a ich wynik był z góry przesądzony.

Należy podkreślić, że nie byłoby również w pełni demokratycznych wyborów bez organów stojących na straży przestrzegania przepisów prawa wyborczego.

20 kwietnia 1989 r. Rada Państwa PRL powołała 21-osobową Państwową Komisję Wyborczą. Członków tej Komisji rekomendowały ugrupowania biorące udział w wyborach, w tym Komitet Obywatelski „Solidarność”, który reprezentowali Andrzej Zoll, Piotr Andrzejewski, Jerzy Ciemniowski, Anatol Lawina, Zofia Wasilkowska i Janina Zakrzewska. Głównym zadaniem Państwowej Komisji Wyborczej było sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa wyborczego. Uchwalone wówczas ordynacje wyborcze, jak i powołane wówczas organy, wyznaczyły standardy demokratycznego systemu prawa wyborczego.

Dzisiejszy system prawa wyborczego został więc niejako naznaczony piętnem pierwszych demokratycznych wyborów, będących świadectwem pluralistycznego charakteru procesu wyborczego. Rola Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego w budowaniu zaufania obywateli do bezstronności i uczciwości administracji wyborczej jest nie do przecenienia. Dzięki wspólnym wysiłkom możemy się dziś szczylić tym, że organy sprawujące władzę mają swoją demokratyczną legitymizację, a obywatele mają zaufanie do podmiotów zyskujących w tym systemie swą legitymację.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Dąbrowski
Stanisław DĄBROWSKI



PREZES
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
Roman Hauser

Warszawa, 2011-01-31

*„... Wszelką władza społeczności ludzkiej
początek swój bierze z woli narodu ...”*

Monteskiusz „O duchu praw”

*Uczestnicy Obchodów
Dwudziestolecia demokratycznych
wyborów w Polsce*

*Szanowni Członkowie Państwowej Komisji Wyborczej!
Panie i Panowie Sędziowie!
Panie i Panowie Profesorowie!
Szanowni Państwo!*

Dzisiejsze spotkanie, które zebrało liczne grono przedstawicieli najwyższych organów państwowych, uczonych oraz działaczy samorządowych związane jest z przełomowym dla najnowszej historii Polski wydarzeniem, jakim były pierwsze w pełni demokratyczne wybory parlamentarne.

Wybory te zapoczątkowały najbardziej doniosłą reformę polityczną i społeczną, a naród polski dał wyraz swym dążeniom do życia w kraju demokratycznym, obywatelskim, praworządnym, respektującym prawa człowieka, jego aspiracje i pragnienia.

Z żalem informuję, że z powodu wcześniej podjętych zobowiązań służbowych nie mogę wziąć udziału w tak doniosłym wydarzeniu, dlatego pozwalam sobie złożyć tą drogą na ręce Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej gratulacje i podziękowanie za trud i poświęcenie z jakim służyście polskiemu społeczeństwu.

Niech wysiłki wkładane w umacnianie demokratycznego państwa prawa będą zawsze zauważone i docenione, a wchodzący w życie Kodeks wyborczy przyczyni się do utrwalenia zasad demokracji.

2 wyrazami szacunku

ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5, 00-011 Warszawa, tel.: +48 22 827 7943, fax: +48 22 827 6687, prezesnsa@nsa.gov.pl

**Panie Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej
Szanowni Państwo**

W bieżącym roku przypada XX rocznica pierwszych powojennych demokratycznych wyborów w Polsce. Wprawdzie demokratyczny charakter miały niewątpliwie już wybory do Senatu w roku 1989 oraz wybory do rad gmin i wybory prezydenckie w roku 1990 ale trafnie za rok przełomowy uznaliście Państwo rok 1991, w którym przeprowadzone zostały pierwsze demokratyczne wybory do obu izb parlamentu, na podstawie demokratycznie uchwalonej w tym samym roku Ordynacji wyborczej. W roku 1991 usankcjonowano również wyłącznie sędziowski skład najwyższego, i stałego od tej pory, organu wyborczego – Państwowej Komisji Wyborczej, funkcjonującej w niemal niezmiennym kształcie do obecnej chwili.

W opublikowanym niedawno w jednym z miesięczników wywiadzie z Prof. Andrzejem Zollem, byłym Przewodniczącym PKW ale także Wiceprzewodniczącym PKW powołanej po zakończeniu okrągłego stołu do przeprowadzenia wyborów parlamentarnych w 1989 roku, przeczytałem że podstawowym zadaniem tamtej komisji oraz wielkim jej sukcesem było niedopuszczenie do sfalszowania wyborów do Sejmu nazwanego później kontraktowym. Nie mam wątpliwości, że był to rzeczywiście wielki sukces, który przekonał Polaków o tym, że mogą mieć rzeczywisty wpływ na losy swojego kraju.

Obawy co do możliwości sfalszowania wyników wyborów nie ustały wśród wyborców a bardziej wśród części polityków po zakończeniu wyborów 1989 roku. Jako przewodniczący jednej z ówczesnie powołanych okręgowych komisji wyborczych dobrze pamiętam, że takie obawy towarzyszyły wyborom parlamentarnym jeszcze w 1993 roku, kiedy nie mało komitetów wyborczych bacznie „patrzyło na ręce” członkom nawet okręgowych komisji wyborczych, poprzez dość licznie delegowanych do nich mężów zaufania, zwłaszcza przy kontrolowaniu protokołów głosowania obwodowych komisji wyborczych i sumowaniu głosów oddanych w poszczególnych obwodach. Jako obywatel tego kraju a także osoba, która przez 16 lat zasiadała w charakterze członka a nawet przewodniczącego w okręgowych i wojewódzkich komisjach wyborczych, w wyborach parlamentarnych, prezydenckich i referendum ogólnopństwowych mogę z niekłamana satysfakcją stwierdzić, że Państwowa Komisja Wyborcza, podczas swojej dotychczasowej działalności doprowadziła do tego, że takie obawy obecnie praktycznie nie istnieją. Może się to dzisiaj wydawać oczywiste i naturalne, jednak niedawne negatywne doświadczenia w tym zakresie niektórych krajów europejskich pokazują, że droga do osiągnięcia tego celu wcale nie jest prosta i łatwa.

Państwowa Komisja Wyborcza, ze względu na swój niezmiennie wysoki autorytet, wynikający nie tylko z ustawowo zagwarantowanego udziału w jej składzie wyłącznie sędziów trzech najwyższych polskich sądów oraz apolitycznej i bezstronnej ich postawy ale przede wszystkim z uwagi na wszechstronną znajomość prawa wyborczego i umiejętność dokonywania trafnej i szybkiej jego wykładni doprowadziła to tego, że w każdych kolejnych wyborach wątpliwości, zwłaszcza polityków, dotyczące prawidłowości przebiegu procesu wyborczego i wynikające z braku

zaufania do działalności poszczególnych organów wyborczych, były coraz mniejsze a obecnie, jeśli nawet całkowicie nie zniknęły, stanowią zupełny margines.

Włączenie sędziów sądów wszystkich szczebli do udziału w okręgowych czy terenowych komisjach wyborczych to nie tylko jedno z najważniejszych osiągnięć w procesie demokratyzacji, który Polska przeżyła w okresie minionego dwudziestolecia ale i przystosowanie polskiego prawa wyborczego do standardów obowiązujących w państwach o ugruntowanej demokracji. Oznacza ono przede wszystkim docenienie przez ustawodawcę walorów osobistych i zawodowych osób piastujących ten urząd, zapewniających apolityczność, bezstronność, profesjonalizm i zaangażowanie w wykonywanie obowiązków wyborczych na równi z wykonywaniem obowiązków orzeczniczych. Udział sędziów w komisjach wyborczych stanowi dla obywateli gwarancję uczciwego i wolnego od wszelkich nacisków przebiegu wyborów. Dlatego z zażenowaniem odbierałem w swoim czasie apele zachęcające sędziów do odmowy pracy w tych organach wyborczych. Niezależnie nawet najbardziej usprawiedliwionych postulatów sędziów kierowanych po adresem władzy wykonawczej czy ustawodawczej w Polsce nie uzasadnia stosowania tego rodzaju metod, nie tylko nie licujących z godnością sędziego ale mogących prowadzić – być może bez głębszej refleksji – do zniweczenia niektórych osiągnięć demokratycznego państwa prawnego.

Chociaż w przeszłości zdarzały się w pracy organów wyborczych potknięcia, takie jak opóźnienie w obliczeniu wyników wyborów samorządowych, podczas których po raz pierwszy użyto programu informatycznego, który okazał się być jeszcze w stadium eksperymentalnym, działalność organów wyborczych oceniam bardzo wysoko. W szczególności chciałabym podziękować Państwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowemu Biuru Wyborczemu za profesjonalne i sprawne organizowanie każdego kolejnych wyborów. Bardzo doceniam wytyczne jakich udziela PKW nie tylko w odniesieniu do ogólnych reguł dotyczących zadań i trybu pracy komisji niższych szczebli ale przede wszystkim jakich udziela w wypadkach gdy w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory a nawet w dniu głosowania zaistnieją konkretne problemy prawne czy faktyczne sprawiające trudności interpretacyjne członkom tych komisji.

Życzę Państwowej Komisji Wyborczej i pracownikom Krajowego Biura Wyborczego, sędziom komisarzom i członkom wszystkich komisji wyborczych w kraju dalszych sukcesów w ich docenianej przez społeczeństwo ale niełatwej pracy. Życzę też, by jedynym problemem przed jakim staną wyborcy w kolejnych wyborach było wyłącznie rozstrzygnięcie, który z kandydatów jest najlepszy zaś problemem kandydatów na prezydenta, posłów, senatorów czy radnych – stał się dobór zgodnych z prawem metod mających za cel przekonanie wyborców, że tymi kandydatami są właśnie oni, bez obawy o prawidłowość przebiegu procesu wyborczego.

Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

(-) sędzia Roman Kęska

Wystąpienie
z okazji XX-lecia pierwszych demokratycznych wyborów w Polsce w
Światowym Dniu Wyborów.

2 lutego 2011, Hotel Bulwar, Toruń

Szanowni Państwo,

Pragnę serdecznie podziękować za zaproszenie i możliwość uczestniczenia w dzisiejszej uroczystości. Wdzięczny jestem Ministrowi Sprawiedliwości, panu Krzysztofowi Kwiatkowskiemu, za to że jest mi dane reprezentować Ministerstwo Sprawiedliwości w tym szczególnym dla mnie miejscu – w Toruniu - mieście mojego Alma Mater.

Funkcjonowanie przez 20 lat demokratycznego systemu wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej to wartość sama w sobie, zasługująca na szczególne potraktowanie i utrwalenie, zwłaszcza w kontekście minionego już XX wieku i historycznych doświadczeń Europy i Polski w tym okresie.

Polacy nigdy nie zaakceptowali wykluczenia z grona demokracji europejskich, gdyż okres II Rzeczypospolitej, lata 1918-1939 stworzyły podstawy dla przetrwania narodowego, obywatelskiego istnienia Polaków i w konsekwencji odrodzenia się Polski, jako demokracji parlamentarno-rządowej. Dziś możemy wspólnie cieszyć się wymiernymi efektami przemian demokratycznych, zapoczątkowanych, a właściwie podjętych ponownie w 1980 roku oraz ustaleniami Okrągłego Stołu z 1989 roku. W następstwie tych właśnie wydarzeń, jesienią 1991 roku odbyły się, po raz pierwszy w Polsce po zakończeniu się wojny światowej 1939-1945, w pełni wolne wybory.

Zasady powszechności, bezpośredniości, równości i tajności głosowania na których oparta jest ordynacja wyborcza z 1991 roku to jakościowo innych charakter

wyborów w porównaniu z okresem PRL, jak też wyborami do Sejmu z 1989 roku, opartymi na podstawie kontraktu Okrągłego Stołu.

Przemiany ustrojowe, które dokonały się po roku 1989, zapoczątkowały kształtowanie systemu wyborczego, opartego na zasadach demokratycznego państwa prawnego. Kreowanie organów przedstawicielskich w Państwie, w powszechnych i demokratycznych wyborach, poddanych skrupulatnej kontroli wyspecjalizowanych organów wyborczych oraz kontroli społecznej i sądowej, było i jest zadaniem pierwszorzędnej wagi dla organów władzy oraz wszystkich liczących się w Państwie sił politycznych.

Polski system wyborczy jest trwałą i ważną dla demokratycznego państwa strukturą organów państwowych, bowiem legitymizuje system demokratycznie wybranych organów władzy państwowej, a przez udział sędziów w procesie wyborczym zapewnia rzadę prawa.

Demokratyczny system organów wyborczych dla swego istnienia i prawidłowego funkcjonowania musi posiadać przyjazne otoczenie, które akceptuje zasady demokracji, konstytucjonalizm i rzadę prawa. Spełnienie tych warunków umożliwi prawidłową realizację zadań organów wyborczych, którymi są kontrola procedury wyborów oraz stanie na straży wiarygodności wyborów. Pozwoli również na umocnienie więzi między społeczeństwem obywatelskim a wybieranymi przez nie organami władzy, tak aby wybory były powtarzającym się wydarzeniem mobilizującym całe społeczeństwo do wyrażania swojej woli. Demokracja w Polsce zrodziła się na fali rewolucji solidarnościowej 1980 roku. Do dziś się jej uczymy. Ciągle jeszcze możemy ją zepsuć. Dlatego wciąż jeszcze, szczególnie ważną powinnością Państwa jest zabezpieczenie tego podstawowego prawa każdego obywatela – każdego wolnego człowieka jakim jest prawo wyborcze.

Dziękuję za uwagę i zycząc wielu miłych
wspaniałych pobytów w Toruniu.

SEKRETARZ STANU
Ministerstwo Sprawiedliwości

Stanisław Chmielewski
Stanisław Chmielewski

Światowy Dzień Wyborów, 2.02.2011

Panie Przewodniczący

Szanowni Państwo,

Wolne wybory są fundamentem demokratycznego państwa – tę oczywistą prawdę my, Polacy, rozumiemy szczególnie dobrze. To właśnie postulat przeprowadzenia wolnych wyborów był w latach 80-tych ubiegłego wieku jednym z najważniejszych żądań społeczeństwa sprzeciwiającego się ówczesnemu reżimowi politycznemu. Wolnych, a więc takich, w których obywatel ma autentyczny wybór, a jego głos ma rzeczywisty wpływ na ich wynik. Wolnych, a więc takich, w których obywatel bierze udział z poczuciem odpowiedzialności za swój kraj, a nie z obawy przed karą.

Takich wyborów doczekaliśmy się 4 czerwca 1989 r. Nie były one do końca demokratyczne – o podziale sił w izbie niższej decydował nie ich wynik, lecz kontrakt władzy i opozycji. Nie mniej nikt nie wpływał już na nasze decyzje w niedemokratyczny sposób, nikt nie próbował wymusić na nas siłą poparcia dla rządzącej partii, mieliśmy prawo wierzyć, że ich wyniki obliczone będą uczciwie i rzetelnie. To było prawdziwe święto demokracji, symbol odzyskanej wolności.

Na prawdziwie demokratyczne wybory nie musieliśmy długo czekać – odbyły się jesienią 1991 r. Nie było już wówczas tej atmosfery święta, którą pamiętamy z 4 czerwca – wolne, demokratyczne wybory były już dla naszego społeczeństwa, które przeszło przyspieszony kurs demokracji, oczywistością, częścią normalnej rzeczywistości politycznej i ustrojowej III Rzeczypospolitej. Mieliśmy już zresztą za sobą pierwsze wolne wybory do samorządu terytorialnego.

Dziś wracamy do tamtych wydarzeń, by nie tylko przypomnieć pierwsze w pełni demokratyczne wybory parlamentarne, ale także, by podsumować dwadzieścia lat doświadczeń polskiej demokracji i mówić o najważniejszych przemianach, jakie nastąpiły w tym czasie w ordynacji wyborczej, stosunku Polaków do wyborów i naszych zachowaniach wyborczych. Szczególnie istotny jest fakt, że podczas tej konferencji tak wiele miejsca poświęcone będzie młodym ludziom. W tym roku głos na kandydatów do Sejmu i Senatu odda pierwsze pokolenie Polaków, które nie pamięta już wyborów sprzed dwudziestu lat, dla których wolne wybory są oczywistością, aktem obywatelskiego zaangażowania, nie zaś symbolem walki o demokratyczne państwo i podstawowe swobody.

Szanowni Państwo, dziękuję wszystkim, którzy włączyli się w organizację konferencji. Szczególne podziękowania kieruję do przedstawicieli Centrum Studiów Wyborczych, jednostki naszego Uniwersytetu, która staje się znaczącym ośrodkiem badań nad tematyką wyborczą i referendalną. Wszystkim Państwu życzę owocnych obrad.

(-) Rektor

Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

A Lengyel Köztársaság Központi Választási Bizottsága 20 éves jubileuma

Lengyelország mindig fontos jelzője volt a Közép- és Kelet-Európai régió társadalmi-politikai változásainak. Így volt ez a XX. század utolsó évtizede környékén is, amikor évtizednyi vajúdás után megszületett a demokratikus lengyel állam.

A környező országok mint barometerre figyeltek a lengyel eseményekre és saját belpolitikai történéseiknek az egyik igazodási pontja volt.

A '90-es évek alapvető társadalmi-politikai és gazdasági változást hoztak a térség országaiban. Új alkotmányos rend, új politikai intézmények, pluralizmus, az egypárt-rendszerek meghaladása, új társadalmi tömegmozgalmak jellemezték ezt a kort.

A demokratikus államok kialakulásának alapvető társadalmi bázisát a szabad választásokon létrejövő parlament adta. Az új politikai erők társadalmi legitimitásukat, elfogadottságukat a az első szabad választásokkal nyerték.

A demokrácia alappillére a szabad és tisztességes választás.

Az alkotmányos választási törvény, a közbizalmat élvező választási bizottság elvitathatatlan alapja a demokratikus rendnek, a szavazatok erejével megváltoztatható kormánynak.

20 évvel ezelőtt jött létre állandó állami szervezetként a lengyel választási bizottság, amely azóta is a demokratikus állami rend támasza, a versengő politikai pártok ellenőre, a választási csalások megelőzője, a törvényesség őre.

A lengyel választási bizottság létrejötté óta keresi a kapcsolatokat a hasonló funkciót betöltő regionális szervekkel és állami szervezetekkel.

A lengyel választási bizottság példamutató szerepet tölt be a külföldi nemzetközi megfigyelők meghívásában, és aktívan vesz részt más államok választásainak a megfigyelésében. Rendszeres kezdeményezője az Európai Unió és az Európa Tanács szakmai rendezvényeinek.

A lengyel választási bizottság alapító tagja az Európai Választási Szakértők Egyesületének (ACEEEO). 20 éve a lengyel fél aktívan részt a közös szakmai munkában, konferenciának és munkabizottságoknak is otthont adott. A nemzetközi munkamegosztásban a lengyel választási szakértők kiemelkedő jogi tudásról tesznek tanúbizonyságot.

A ACEEEO tevékenységében 20 éve vesz részt Kazimier Czaplicki úr. Az ő tevékenysége szervesen beépült a választások nemzetközi elismertségébe.

Az ACEEEO 24 tagországa nevében tisztelettel köszöntöm a Lengyel Központi Választási Bizottságot és valamennyi munkatársát a jubileum alkalmából.

Az ACEEEO nevében köszöntöm Czaplicki urat, a lengyel Nemzeti Választási Iroda főtítkáráját és Javorszki urat, a Lengyel Választási Bizottság elnökét, akik rendszeresen elhozza közénk a lengyel partner elkötelezettségét a demokráciáért, a tisztességes választásokért.

A tisztesség az Önök oldalán van!

Turun, 2011-02-02

Dr. Tóth Zoltán

ACEEEO főtítkára

(tłumaczenie)

Dwudziestolecie Państwowej Komisji Wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej

Polska zawsze była drogowskazem dla przemian społeczno-politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej. Tak właśnie było w ciągu ostatniego dziesięciolecia XX wieku, gdy po dziesięcioletnich mękach zrodziło się demokratyczne państwo polskie.

Kraje sąsiednie postrzegały polskie wydarzenia jako barometr, który wyznaczał punkt do wyrównywania ich własnych wydarzeń wewnętrznych.

Lata 90. przyniosły zasadnicze zmiany społeczne, polityczne i gospodarcze w państwach regionu. Nowy ład konstytucyjny, nowe instytucje polityczne, pluralizm, pokonanie systemu jednomandatowego, nowe społeczne ruchy masowe charakteryzowały ten okres.

Główną społeczną bazą rozwoju państw demokratycznych stał się parlament powstały w wyniku wolnych wyborów. Nowe siły polityczne zyskały legitymację społeczną potwierdzoną pierwszymi wolnymi wyborami.

Kamieniem węgielnym demokracji są wolne i uczciwe wybory.

Konstytucyjne prawo wyborcze, ciesząca się zaufaniem społecznym komisja wyborcza stanowią podstawę ładu demokratycznego, zmienionego siłą głosów rządu.

20 lat temu zrodziła się jako stały organ państwowy Państwowa Komisja Wyborcza Polski, która od tej pory jest filarem ładu demokratycznego państwa, kontrolerem konkurujących pomiędzy sobą partii, organem przeciwdziałającym oszustwom wyborczym, strażnikiem praworządności.

Komisja Wyborcza Polski od samego początku szuka kontaktów z organami regionalnymi i organizacjami państwowymi pełniącymi podobne funkcje.

Państwowa Komisja Polski jest wzorem w zapraszaniu obserwatorów zagranicznych z zagranicy i aktywnie uczestniczy w obserwacji wyborów w innych państwach. PKW Polski regularnie inicjuje profesjonalne przedsięwzięcia Rady Europejskiej i Rady Europy.

Państwowa Komisja Wyborcza była jednym z członków-założycieli Stowarzyszenia Organizatorów Wyborów Państw Europy (ACEEEO). Na przestrzeni 20 lat istnienia ACEEEO Komisja Wyborcza Polski aktywnie uczestniczyła we wspólnej pracy zawodowej, organizowała konferencje i posiedzenia komisji roboczych. W międzynarodowym podziale pracy polscy eksperci w sprawach wyborów potwierdzili swoją wybitną wiedzę prawniczą.

Pan Kazimierz Wojciech Czaplicki od 20 lat uczestniczy w działalności Stowarzyszenia. Jego działalność wpisała się w międzynarodowe uznanie wyborów.

W imieniu 24 państw ACEEEO z okazji jubileuszu przekazuję gratulację Państwowej Komisji Wyborczej Polski i wszystkim jej pracownikom.

W imieniu Stowarzyszenia przekazuję gratulację Panu Czaplickiemu, Sekretarzowi Generalnemu Krajowego Biura Wyborczego Polski oraz Panu Jaworskiemu, Przewodniczącemu Państwowej Komisji Wyborczej, którzy regularnie potwierdzają w Stowarzyszeniu wierność Polski demokracji i uczciwym wyborom.

Uczciwość jest po Waszej stronie!

Toruń, 02.02.2011

dr Zoltan Toth

Sekretarz Generalny ACEEEO



*In honor of the 20th anniversary of the
National Election Commission of Poland*

for

Stefan Jaworski

*President
National Election Commission
of Poland*

*Dr. Zoltán Tóth
Secretary General
Association of European Election Officials*



*In honor of the 20th anniversary of the
National Election Commission of Poland*

for

Kazimierz W. Czaplicki

*Secretary
National Election Commission
of Poland*

*Dr. Zoltán Tóth
Secretary General
Association of European Election Officials*

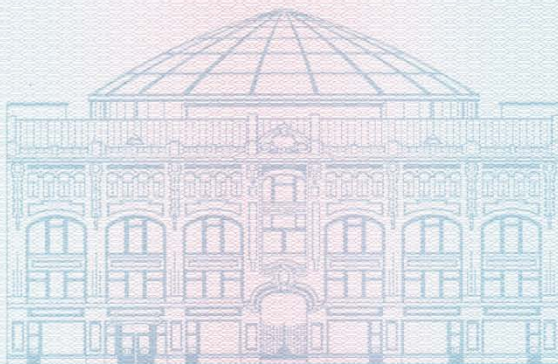


Уважаемые коллеги!

От имени Центральной избирательной комиссии Российской Федерации разрешите поздравить вас по случаю 20-летия первых демократических выборов в Сейм Республики Польша, формирования Государственной избирательной комиссии Республики Польша, образования Национального избирательного бюро Республики Польша.

За двадцать лет демократических выборов ваша страна прошла путь становления и укрепления собственных государственных институтов, консолидации общества и формирования гражданского общества. Постоянная работа по совершенствованию избирательного законодательства способствует проведению открытых, справедливых, честных выборов на демократической основе.

Особой оценки заслуживает деятельность Государственной избирательной комиссии в рамках Ассоциации организаторов выборов стран Европы, которая способствует равноправному международному партнерству в электоральной сфере, развитию демократических процессов и реализации политических прав и свобод граждан, укреплению доверия и добрососедства между нашими странами. Полагаем, что взаимопользные профессиональные контакты между нашими организациями будут продолжены в интересах углубления общих процессов межгосударственного сотрудничества.





Разрешите еще раз поздравить вас со знаменательным событием и пожелать Государственной избирательной комиссии Республики Польша новых свершений в благородном деле служения польскому народу на благо развития демократии и процветания вашей страны.

С уважением,

*Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации*

В.Е. Чуров

февраль 2011 года



(tłumaczenie)

Szanowni Koledzy!

W imieniu Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej pragnę pogratulować Państwu z okazji 20-lecia pierwszych demokratycznych wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, powołania Państwowej Komisji Wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej i utworzenia Krajowego Biura Wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej.

W ciągu dwudziestu lat demokratycznych wyborów Wasz kraj przeszedł drogę становienia i umacniania własnych instytucji państwowych, konsolidacji społeczeństwa i kształtowania społeczeństwa obywatelskiego. Stała praca na rzecz doskonalenia prawa wyborczego sprzyja przeprowadzaniu otwartych, sprawiedliwych, uczciwych wyborów opartych na demokracji.

Na szczególną uwagę zasługuje działalność Państwowej Komisji Wyborczej w ramach Stowarzyszenia Organizatorów Wyborów państw Europy, która sprzyja równoprawnemu partnerstwu międzynarodowemu w sferze wyborów, rozwojowi procesów demokratycznych oraz realizacji praw i swobód politycznych obywateli, umacnianiu zaufania i dobrego sąsiedztwa pomiędzy naszymi krajami. Ufamy, że wzajemnie korzystne profesjonalne kontakty pomiędzy naszymi organizacjami będą kontynuowane w interesie pogłębiania ogólnych procesów współpracy międzynarodowej.

Niech mi wolno będzie raz jeszcze pogratulować Państwu z okazji znamienego wydarzenia i życzyć Państwowej Komisji Wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej nowych sukcesów w szlachetnej sprawie służenia narodowi polskiemu dla dobra rozwoju demokracji i rozkwitu całego kraju.

Z poważaniem

Przewodniczący

Centralnej Komisji Wyborczej

Federacji Rosyjskiej

W.E. Czurow /-/

luty 2011



ŁÓDZKIE TOWARZYSTWO NAUKOWE
SOCIETAS SCIENTARUM LODZIENSIS

Łódź, 1 lutego 2011 r.

Pan Stefan Jaworski
Przewodniczący
Państwowej Komisji Wyborczej

Szanowny Panie Przewodniczący,

Włączając się w obchody Światowego Dnia Wyborów w imieniu Zarządu Łódzkiego Towarzystwa Naukowego przekazuję na Pana ręce gratulacje i najlepsze życzenia dla Państwowej Komisji Wyborczej w Polsce z okazji dwudziestej rocznicy przeprowadzenia demokratycznych wyborów w naszej Ojczyźnie.

Działalność Państwowej Komisji Wyborczej, a zwłaszcza jej aktywność prawno-organizacyjna w minionych dwudziestu latach umożliwiła Polakom w sposób demokratyczny wyrażenie swojej woli w licznych wyborach i referendach, jakie miały miejsce w wolnej Polsce.

Śledząc minione dwudziestolecie działalności Państwowej Komisji Wyborczej nie sposób zapomnieć o poparciu, jakiego Komisja udzieliła w 2005 r. inicjatywie powołania przez Łódzkie Towarzystwo Naukowe czasopisma naukowego pn. "Studia Wyborcze". Dzięki temu poparciu, w 2010 r. czasopismo to obchodziło swoje pięciolecie istnienia, za co serdecznie dziękujemy.

Gratulując aktywnej działalności, życzymy Państwowej Komisji Wyborczej dalszych sukcesów na następne, zapewne równie pracowite, lata.

Z wyrazami szacunku

Prezes
Łódzkiego Towarzystwa Naukowego

prof. dr hab. Stanisław Liszewski

Wystąpienie Prezydenta Miasta Torunia

Magnificencjo, Panie Rektorze,

Panie Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej,

Panie Kierowniku Krajowego Biura Wyborczego,

Panie Dziekanie Wydziału Prawa i Administracji UMK,

Wielce Szanowni Państwo!

Toruń - jak każda częśćka Polski - jest z pewnością dzieckiem demokracji, ciesząc się jej dynamiką i wpisana w jej istotę wolnością. A to są wartości, które mogą budzić jedynie satysfakcję i entuzjazm. Tak więc w imię odrodzonej 20 lat temu polskiej demokracji pozdrawiam organizatorów, prelegentów i uczestników rocznicowych obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce. Bardzo dziękuję za to, że Państwa spotkanie Toruń zawdzięcza bardzo dojrzałą i podniosłą aurę Światowego Dnia Wyborów.

Oczywiście należę do tego pokolenia, na którym Gary Cooper – wychodzący z wyborczego plakatu „w samo południe 4 czerwca 1989” zrobił olbrzymie wrażenie. Ten plakat do dziś niesie zresztą trwale przesłanie, iż wszystko jest w naszych rękach, a wywalczona przez Polaków nowa formuła społeczeństwa wolnych obywateli osiąga swój szczyt właśnie w dniu wyborów. Wiemy o tym doskonale od październikowych wyborów parlamentarnych w 1991 r., które – jak Państwo to ujęliście – nadały głównym organom władzy w Rzeczypospolitej demokratyczną legitymację.

Skutki takiego porządku rzeczy bardzo sobie w Toruniu cenimy, z uznaniem przyjmując również takie inicjatywy, jak obecne obchody rocznicowe czy związane z nimi wykłady im. prof. WACŁAWA KOMARNICKIEGO i kampanię „Młodzi głosują”. Na marginesie wiodącego wykładu, którego wysłuchamy jutro i który będzie poświęcony partycypacji wyborczej kobiet, mogę jedynie zauważyć, że Państwa toruńskie spotkanie przypadło na czas ogólnopolskiego plebiscytu, w którym w otwartych dla wszystkich wyborach zostanie nadany tytuł Polki wszech czasów. W Toruniu stawiamy na generał Elżbietę Zawacką – legendarną cichociemną, słynną kurierkę i profesora naszego uniwersytetu. Może jest tak, że powab demokracji tkwi w poszanowaniu praw innych i pochvale patriotyzmu. Tego uczyła nas przez długie lata generał Zawacka. Jeśli zatem szukacie Państwo w kopernikańskim Toruniu walorów młodej polskiej demokracji, to spróbujcie ją odnaleźć także w życiorysach

ludzi takich, jak generał Zawacka - spełnionych i szczęśliwych, bo służyli wolnej Ojczyźnie.

Dziękuję bardzo.

A handwritten signature in black ink, reading "Michał Zaleski". The signature is written in a cursive style with a heart-shaped flourish above the 'i' in "Zaleski".

CZEŚĆ II. ARTYKUŁY

Uwagi recenzyjne na tle dziesięciu tomów „Studiów Wyborczych” (2006-2010)

I. Zasadniczym tematem poniższych uwag jest przedstawienie refleksji natury recenzyjnej w związku z ukazaniem się dziesiątego tomu „Studiów Wyborczych” jako czasopisma naukowego poświęconego szeroko rozumianej problematyce wyborczej. Jak się jednak wydaje rozważania na ten temat warto poprzedzić refleksją nad „studiami wyborczymi” ale traktowanymi jako sfera naukowa. Inaczej mówiąc w grę wchodzi pytanie, czy istnieją przesłanki do tego aby problematykę wyborczą uznać za już dającą się wyodrębnić specjalność naukową i badawczą z własnymi atrybutami takimi jak obszar zainteresowań, metody badawcze, środowisko naukowe, dostateczna intensywność dociekań naukowych oraz publikacje rezultatów wysiłków badawczych.

Uzasadnieniem dla podjęcia tej kwestii jest to, że przedmiotem refleksji jest także dwudziestolecie pierwszych w pełni demokratycznych i wolnych wyborów parlamentarnych. Podejmując więc rozważania zarówno nad „studiami wyborczymi” jak i „Studiami Wyborczymi” należy pamiętać, iż czynnikiem zasadniczym jest fundamentalna przemiana ustrojowa zapoczątkowana w 1989 r. Jej istotą było stworzenie podstaw ustroju demokratycznego z jego nieodłącznym atrybutem w postaci wolnych wyborów. Wprowadzane z czasem zmiany ustrojowe doprowadziły do tego, że w Polsce w wolnych i demokratycznych wyborach obsadzany jest urząd głowy państwa, dwuizbowy parlament, wszystkie organy stanowiące samorządy terytorialnego oraz organ wykonawczy samorządu w gminie (mieście). Ponadto w grę wchodzi także referendum ogólnokrajowe oraz referenda lokalne. W sumie więc w przypadku Polski można mówić o stosunkowo szerokim zakresie procedur wyborczych i referendalnych, co stwarza bardzo dogodną przesłankę dla „studiów wyborczych” rozumianych zarówno jako sfera badawcza i jako specjalistyczne czasopismo naukowe.

Jeżeli chodzi o pytanie o obecność „studiów wyborczych” jako specjalności naukowej, to być może zdecydowana i stanowcza odpowiedź twierdząca mogłaby być uznana za zbyt optymistyczną i nie w pełni odzwierciedlającą faktyczne przesłanki cechujące obecnie „studia wyborcze” w naszym kraju. Niemniej jednak, jak się wydaje, można mówić o pewnych zjawiskach zdających się sprzyjać procesowi narodzin „studiów wyborczych”.

Wydaje się, że w szczególności należy wskazać na dwa tego rodzaju zjawiska. Pierwsze z nich to rozszerzanie się materii prawa konstytucyjnego i zarazem, czy też wobec tego, postępująca swego rodzaju specjalizacja ramach tej gałęzi prawa.

Kwestia druga, to co coraz większy wymiar interdyscyplinarności czemu w ostatnim czasie sprzyjają takie przesłanki jak globalizacja i rewolucja informatyczna zasadniczo ułatwiająca dostęp do wiedzy o zjawiskach i procesach społecznych.

Jeżeli chodzi o kwestię pierwszą, to przyjąć należy, iż co najmniej od kilkudziesięciu lat można obserwować zjawisko znaczącego rozszerzania się zakresu materii prawa konstytucyjnego. Jednym z następstw tego procesu jest wyodrębniania się swego rodzaju węższych „podgałęzi” prawa konstytucyjnego. Przyjąć można, iż jest to szczególnie widoczne w co najmniej trzech obszarach.

Pierwszy z nich, i chyba najstarszy, to prawo parlamentarne w którego centrum uwagi pozostają zasady i procedury związane z funkcjonowaniem organów władzy ustawodawczej. Bardzo znaczącym atutem prawa parlamentarnego jest jego oparcie w bardzo znacznym wymiarze bezpośrednio na normach ustawy zasadniczej. W przeszłości w tej też sferze lokowane było prawo wyborcze obejmujące regulacje ustalające tryb obsadzania mandatów parlamentarnych.

Obszar drugi, to status jednostki, czyli wolności i prawa człowieka. O wyraźnej specyfice tej „podgałęzi” decyduje przede wszystkim międzynarodowy, czy wręcz ponadnarodowy charakter standardów ochrony jednostki znajdujący wyraz w aktach prawa międzynarodowego i zasadniczym ich oddziaływaniu na regulacje konstytucyjne w poszczególnych współczesnych demokratycznych państwach prawnych. Nie bez znaczenia jest również istnienie ponadpaństwowych sądów ochrony praw jednostki, których wyroki wiążą poszczególne państwa.

Z punktu widzenia nowoczesnych konstytucji specyfika zagadnienia ochrony praw jednostki znajduje wyraz przede wszystkim w szerokim odzwierciedleniu tej problematyki w materii współczesnych ustaw zasadniczych. Są to z zasady rozdziały konstytucji należące do najobszerniejszych i co jeszcze ważniejsze lokowane w początkowej części konstytucji, często jako rozdział drugi, po rozdziale o zasadach ustroju. W tego rodzaju rozdziale znajduje się także odniesienie do prawa wyborczego w postaci uregulowania co najmniej czynnego prawa wyborczego.

Z punktu widzenia kwestii „studiów wyborczych” zdecydowanie najbardziej istotnym - trzecim - coraz bardziej wyodrębniającym się obszarem („podgałęzią”) współczesnego prawa konstytucyjnego jest właśnie prawo wyborcze. Z punktu widzenia materii współczesnych konstytucji, zdecydowanie odmiennie jak w przypadku prawa parlamentarnego i kwestii ochrony praw jednostki, prawo wyborcze nie jest przedmiotem szerokich regulacji w ustawach zasadniczych. Z zasady nie znajduje wyrazu w odrębnych rozdziałach.

Należy jednak zwrócić uwagę, że szczupłość regulacji konstytucyjnych idzie w parze z rozległością regulacji ustawowych. Ordynacje (ustawy) wyborcze nie wspominając już o kodeksach wyborczych, to akty z zasady licząc po kilkaset artykułów. Zakres materii jest więc szczególnie szeroki.

Dla ogólnej charakterystyki prawa wyborczego nie bez znaczenia jest również to, że jest prawo niemal wyłącznie ustawowe. Akty podustawowe (rozporządzenia), to stosunkowo niewielka część prawa wyborczego regulująca z zasady kwestie techniczne i organizacyjne. Akty te nie mogą zatem z zasady rozstrzygać znaczących i merytorycznych kwestii prawa wyborczego.

Jak się wydaje specyfika współczesnego prawa wyborczego polega również na, że na ogół jest ujmowane szeroko, czyli wraz z innymi formami głosowania powszechnego. Chodzi więc przede wszystkim o referenda praktykowane w różnorodnych formach i postaciach.

Jednym z przejawów wyodrębniania się „podgałęzi” prawa jest czynienie jej przedmiotem swego rodzaju samodzielnego zainteresowania naukowego i badawczego, czego następstwem są publikacje i analizy naukowe poświęcone tej „podgałęzi”. Można przyjąć, iż dalej idącym potwierdzeniem wyodrębniania się nowej „podgałęzi” jest podręcznik lub publikacja książkowa o zbliżonym charakterze. Jeszcze dalej idące potwierdzenie, znajdują wyraz w dydaktyce akademickiej w

postaci odrębnego seminarium, następnie przedmiotu, specjalizacji aż wreszcie kierunku studiów.

Kluczowa kwestia druga to interdyscyplinarność „studiów wyborczych”. Jak się wydaje można uznać, iż szeroko rozumiana problematyka wyborcza, to wprost idealny przykład sfery badawczej, która jest bardzo szeroko otwarta na ujęcia interdyscyplinarne. Jako sfera badawcza wyrasta przede wszystkim z prawa wyborczego. Należy też przyjąć, że ujęcie prawnicze pozostaje priorytetowe. W grę wchodzi bowiem procedura rywalizacji politycznej o udział we władzy. Zasadnicze reguły tej gry muszą być wyznaczone i egzekwowane regulacjami prawnymi. Po aspekcie prawniczym zdecydowanie na drugim miejscu lokują się ujęcia politologiczne. Głównymi aktorami rywalizacji wyborczej są jednak podmioty polityczne z partiami politycznymi na czele. Przyjąć należy, że rola tego ujęcia dynamicznie rośnie, co wynika szczególnie z rosnącej roli nauk politycznych oraz doskonalenia ich metod badawczych.

Trzecia dyscyplina mająca istotne znaczenie dla studiów wyborczych to socjologia odznaczająca się bogatą tradycję zwłaszcza empirycznego badania i ujmowania zjawisk wyborczych.

Jak się wydaje wskazać można jeszcze na dalsze ujęcia bardzo sprzyjające interdyscyplinarnemu traktowaniu „studiów wyborczych”. Jednym z kolejnych jest ujęcie z pozycji nauk o mediach i komunikowaniu masowym z racji zasadniczego wręcz znaczenia przekazu medialnego kierowanego do wyborcy w intencji pozyskania jego przychylności.

Interdyscyplinarna analiza zjawisk i procesów wyborczych nie powinna również pominąć kwestii finansowych zwłaszcza w kontekście prywatnych i państwowych środków pieniężnych kierowanych i przeznaczanych szczególnie na kampanie wyborcze przybierające coraz częściej postać ogromnych przedsięwzięć organizacyjnych.

W związku z kwestią „studiów wyborczych” jako coraz bardziej wyodrębniającej się sfery badawczej uprawnione wydają się wysunięcie pewnych postulatów. Można mówić o dwóch postulatach, które mogą być określone jako postulat naukowy (intelektualny) oraz postulat instytucjonalny.

Postulat naukowy, to „pełnowymiarowy” podręcznik akademicki. Jeżeli przyjąć porównanie do prawa konstytucyjnego, w obszarze którego można wskazać na co najmniej kilka pełnych, akademickich podręczników prawa konstytucyjnego, to w takim sensie „studia wyborcze” jeszcze nie doczekały się swojego podręcznika, choć nie brakuje znaczących publikacji książkowych podejmujących znaczące obszary i problemy prawa wyborczego. Nie ulega również wątpliwości, że w środowisku badaczy prawa wyborczego są uczeni mający już obecnie dorobek i predyspozycje do przygotowania akademickiego podręcznika prawa wyborczego.

Postulat instytucjonalny, polega na tym, aby działalność naukowo-badawcza prowadzona w poszczególnych uczelniach, od strony organizacyjnej przyjmowała postać wyodrębnionych instytucji naukowych specjalizujących się w szeroko rozumianej problematyce wyborczej. Zarazem jednak instytucje te powinny być harmonijnie wkomponowane w struktury organizacyjne uczelni. Wydaje się, iż można mówić o zapoczątkowaniu tego procesu instytucjonalizacji w postaci, funkcjonujących od 2008 r. centrów studiów wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika i

Uniwersytetu Łódzkiego. O zmierzających w podobnym kierunku przedsięwzięciach można mówić także w Instytucie Studiów Politycznych PAN oraz Instytucie Spraw Publicznych.

Można mówić także o swego rodzaju trzecim postulacie istotnym z punktu widzenia odpowiedzi na pytanie o stopień zaawansowania procesu krystalizowania się problematyki wyborczej jako dyscypliny naukowej. Jest to jednak postulat już zrealizowany i to od już od pięciu lat w postaci „Studiów Wyborczych”.

II. Poszczególne tomy były recenzowane i to często przez czołowych przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. Nie jest więc zasadniczym celem niniejszych uwag odnoszenia się, czy wręcz recenzowanie poszczególnych tekstów składających się na kolejne tomy. Tego typu uwagi recenzyjne mogą stanowić co najwyżej poboczny wątek niniejszych uwag.

Bardziej chodzi o swego rodzaju raport strukturalny, a więc obraz zbiorczy, obraz 10 tomów, swoście pojmowana ich fotografia i próba analizy zawartości z punktu widzenia głównych obszarów podejmowanych w poszczególnych opracowaniach. Jest to również próba wskazania obszarów będących przedmiotem zainteresowania autorów piszących w „Studiach Wyborczych” jak i obszarów (zagadnień), które do tej pory nie zostały podjęte.

1. Struktura pisma.

Na dziesięć dotychczasowych tomów „Studiów Wyborczych” złożyły się tomy wydane w ciągu ostatnich pięciu lat. Były to po dwa tomy wydane w latach: 2006 (I i II), 2007 (III i IV), 2008 (V i VI), 2009 (VII i VIII) i 2010 (IX i X).

Struktura pisma może być uznana za w pełni stabilną. Pismo w całym dotychczasowym okresie wydawania zachowało stałą strukturę. Składają się na nią pięć części. Pierwsza z nich, zasadnicza, to studia i materiały. Druga to recenzje lub recenzje i noty. Potem sprawozdania. Następnie tłumaczenia. Na końcu wyniki wyborów i referendum na świecie. Raz (tom V) pojawiła się część „glosy” i raz (tom VIII) „raport”.

W poszczególnych tomach było z zasady od 8 do 10 pozycji. W dotychczasowych tomach we wszystkich częściach opublikowano niemal 90 pozycji.

2. Wyniki wyborów i referendum na świecie.

Przyjęto założenie zgodnie z którym prezentowane są tylko wyniki wyborów i referendum o zasięgu ogólnokrajowe. Założenie to można uznać za uzasadnione.

Jeżeli chodzi o wybory prezydenckie, to w zasadzie podawane są tylko wyniki ostateczne a ściślej biorąc zwycięzca wyborów. W związku z tym wydaje się, iż wskazane byłoby rozważenie nieco szerszego prezentowania wyników. Chodzi zwłaszcza o wyniki kandydata, który przegrał ostateczną rywalizację, a może również wyniki kilku bardziej znaczących kandydatów zwłaszcza w przypadku osiągnięcia znaczącego poparcia.

W dotychczasowej praktyce wyniki wyborów i referendum uzupełniane są bardzo trafnymi i przydatnymi przypisami zawierającymi niekiedy wręcz konieczne informacje uzupełniające. Być może w niektórych przypadkach dotychczasowe przypisy te mogły przybrać postać szerszych informacji dotyczących, zwłaszcza jeżeli

chodzi o wybory parlamentarne, wpływu wyników wyborów na układ sił politycznych.

Do rozważenia jest także kwestia, czy przypadkiem prezentowania wyników wyborów parlamentarnych zawsze wskazane jest podawanie wyników wszystkich ugrupowań łącznie z poparciem śladowym. Chodzi zwłaszcza o państwa egzotyczne o wątpliwym lub wręcz niskim poziomie demokracji.

3. Glosy

W dotychczasowym okresie wydawania pisma tytuł „Glosy” pojawił się tylko raz (2008/V). W części tej znalazła się jedna glosa dotycząca postanowienia Sądu Najwyższego z 2007 r. odnoszącego się do kwestii odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdań wyborczych dwóch partii politycznych. Choć była to glosa interesująca, gdyż polemiczna, to jednak pozostała jedyną. Brak glos w tym zwłaszcza glos do wyroków Trybunału Konstytucyjnego może być uznane za słabość, której eliminacja powinna być priorytetowym celem w przyszłości.

4. Tłumaczenia

Można mówić o względnej regularności tego rodzaju publikacji. Pojawiły się one bowiem w zasadzie czterokrotnie (I, II, VI, VII). Na ogół mogą być ocenione pozytywnie. Także można przyjąć, że powinny być nadal i może nawet intensywniej praktykowaną formą publikacji.

5. Sprawozdania (i inne)

Przydatność i zasadność tej części pisma również nie budzi wątpliwości. Sprawozdania dotyczyły na ogół konferencji naukowych krajowych i zagranicznych, których tematyka obejmowała sferę szeroko rozumianej problematyki wyborczej (I, II, III, IV, X).

Raz pojawiła się kategoria „Raport” (VIII) zawierająca analizę publikacji prasowych w tygodniu powyborczym. Wydaje się, że kategoria ta mogłaby być stosowana częściej.

6. Recenzje (noty)

Cześć pisma zawierająca recenzje (noty) prezentuje się dość dobrze. W większości tomów były recenzje (z wyjątkiem tomów VIII i X). Czasami jednak były publikowane więcej niż jedna recenzja, w tomie IV aż trzy. Można więc przyjąć, że większość publikacji książkowych opublikowanych w okresie wydawania czasopisma została zrecenzowana na jego łamach.

7. Studia i materiały

Podstawy dział pisma to studia i materiały. W aspekcie ilościowym oznacza to z reguły 5-6 tego rodzaju publikacji w każdym numerze. Łącznie były to 54 teksty. Na ich tle nasuwa się kilka uwag.

Pierwsza z nich, to coś co można określić jako znaczny rozrzut materialno-merytoryczny. Inaczej mówiąc w dziale studia i materiały znalazły się znacząco różnorodne teksty. Nie chodzi jednak o różnorodność z punktu widzenia treści. Różnorodność z punktu widzenia treści jest bowiem bardzo wskazana. Chodzi natomiast o różnorodność z punktu widzenia tematów i metody ich analizy. W rezultacie w grę wchodzi teksty cenne naukowo, teoretyczne i nowatorskie, ale także teksty czy właściwie materiałów o charakterze opisowym. Trzeba jednak dodać, że

materiały te także zawierają cenne treści i nie ulega wątpliwości, iż w pełni zasługują na publikację. Być może jednak wskazane byłoby wydzielenie działu „Studia” i działu „Materiały”. Jednocześnie nie można jednak nie wskazać, iż należy zdawać sobie sprawę z trudności z konsekwentnym wprowadzeniem takiego podziału.

Kwestia druga. Skład Rady Redakcyjnej zdaje się wskazywać, że „Studia Wyborcze” mają ambicje być pismem nie tylko interdyscyplinarnym ale także „ponadkrajowym” czyli podejmować szeroko rozumianą problematykę wyborczą w odniesieniu nie tylko do Polski, a także i innych państw. Jest to założenie trafne i zrozumiałe. Przyjęcie założenia, że tematyka pisma to tylko wybory i referenda w Polsce byłoby nietrafne i skazywałoby „Studia Wyborcze” na swego rodzaju uwiad naukowy i „terytorialny”. Choć w Polsce odbywa się co najmniej kilka rodzajów wyborów i referendum, to jednak nie byłaby to wystarczająca baza do naukowej analizy problematyki wyborczej.

Jeżeli chodzi zakres i intensywność podejmowania problematyki wyborczej państw obcych, to w najszerszym zakresie dotyczyło to Słowacji, które poświęcono co najmniej cztery teksty. Na drugim miejscu można wymienić Węgry i Rosję - po dwa opracowania. Ponadto opublikowane zostały artykuły dotyczące: USA, Wielkiej Brytanii, Szwecji, Japonii, Niemiec, Ukrainy, Kazachstanu, a także Chile i Panamy. Trzeba jednak dodać, że niekiedy także w innych działach (nie licząc wyników wyborów) też pojawiały się opracowania poświęcone innym państwom (Chorwacji i Dominikanie). Bilans publikacji „pozapolskich” poprawiają co najmniej dwa opracowania „wielopaństwowe” czy też inaczej mówiąc przekrojowe, dotyczące zwłaszcza Europy Środkowej i Wschodniej.

Widać więc stosunkowo duży udział problematyki słowackiej. Skromnie prezentowana była problematyka czeska. Zabrakło natomiast publikacji dotyczących Bułgarii. To samo dotyczy republik nadbałtyckich. Z wielkich demokracji można mówić o nieobecności Francji. Jednakże podsumowując przyjąć można, że problematyka wyborcza państw innych niż Polska była prezentowana w „Studiach Wyborczych” w stopniu pozwalającym na pozytywną ocenę.

Jeżeli chodzi o problematykę polską, to nie ulega wątpliwości, że opublikowane teksty cechuje duża różnorodność ujmowana przede wszystkim z punktu widzenia tematyki jak formy prezentacji. Równocześnie jednak można wskazać na swego rodzaju „białe plamy”. Mając na względzie podstawowe rodzaje wyborów zwraca uwagę brak samodzielnej publikacji na temat wyborów do Senatu. Tymczasem jak się wydaje kwestia formuły wyborczej do drugiej izby wywołuje pewne zainteresowanie, które w pewnym zakresie pozostaje w związku z debatą nad Senatem jako takim.

Drugi w zasadzie nieobecny obszar, to wybory prezydenckie. Choć zasady tych wyborów są stabilne, to jednocześnie ich ustawowa regulacja przeszła już kilka znaczących nowelizacji. Na marginesie warto zwrócić uwagę, iż można mieć wrażenie, iż wybory prezydenckie nie cieszą się zbyt dużym zainteresowaniem badaczy o czym może świadczyć brak w literaturze monografii poświęconej tej kwestii. Jako trzeci obszar w odniesieniu do którego można mówić o widocznym niedosycie, to problematyka konstytucyjnych aspektów prawa wyborczego.

Jak już była mowa dla pisma poświęconego szeroko rozumianej problematyce wyborczej istotną kwestią jest interdyscyplinarność. Próbę wskazania z punktu widzenia jakich dyscyplin naukowych podejmowane są poszczególne publikacje w części zawierającej studia i materiały okazała się w bardzo trudna do przeprowadzenia. Można więc mówić tylko o dużym przybliżeniu, czy też zgrubnym

podziale. Przy uwzględnieniu tych okoliczności można przyjąć, że teksty typowo prawnicze, to 40%. Teksty politologiczne i prawno-politologiczne wraz z stosunkowo nielicznymi publikacjami historycznymi, to także ok. 40%. Pozostałe ok. 20% to artykuły w których dominuje problematyka socjologiczna a także kwestie z zakresu marketingu politycznego i reklamy wyborczej. Natomiast w zasadzie można uznać, iż nie było żadnego samodzielnego tekstu poświęconego finansowym i ekonomicznym aspektom kwestii wyborczych, co powinno zostać zrekompensowane w przyszłych tomach.

Jeżeli chodzi o swego rodzaju interdyscyplinarość autorów, to jest ona oczywistą konsekwencją struktury specjalności naukowych publikowanych tekstów. Konsekwentnie dominują więc prawnicy i to na ogół konstytucjonaliści. W drugiej kolejności publikują politolodzy. Znacznie rzadziej reprezentowane są inne specjalności naukowe. Wśród autorów zdecydowanie dominują pracownicy nauki reprezentujący różne środowiska. Znaczny jest udział młodych pracowników nauki prezentujących interesujące opracowania. Znikomy udział przedstawicieli administracji wyborczej. Wśród autorów zasadzie nie ma sędziów.

Jeżeli chodzi o intensywność publikacji tych samych autorów, to kilku z nich pisało już więcej niż jeden raz. Wśród nich jest jeden rekordzista mający w dorobku pięć publikacji.

Jak się wydaje w uwagach recenzyjnych powinna zostać podjęta próba odpowiedzi na pytanie na ile pismo może być uznane za źródłem wiedzy (informacji) na temat istotnych, aktualnych problemów szeroko rozumianego prawa wyborczego, zwłaszcza polskiego. Nie ulega wątpliwości, że odpowiedź na tak postawione pytanie jest twierdząca. W związku z zagadnieniem można wskazać na co najmniej kilkanaście publikacji wskazanych oczywiście subiektywnie. Publikacje te można podzielić na kilka grup.

Grupa pierwsza, to teksty podejmujące kwestie generalne, czy też modelowe (systemowe). W tej grupie wymienić można opracowania poświęcone: istocie formuły demokratycznych wyborów (I); optymalizacji formuły wyborczej i dylematowi wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej (IV); dylematowi wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach w kontekście ordynacji do Sejmu i Senatu (IX); systemowi wyborczemu w związku modelem polskiej demokracji, (VI); wybranym zagadnieniom zasady równości w wyborach do Sejmu RP (VI).

W publikacja tych na szczególne podkreślenie zasługuje wszechstronne, wieloaspektowe, rzeczowe zaprezentowanie wszelkich aspektów wyborów większościowych i proporcjonalnych. Jest to istotne zwłaszcza ze względu na ciągle aktualny problem wyboru systemu wyborczego, co znalazło wyraz w jednym z projektów zmian w Konstytucji.

W grupie artykułów podejmujących kwestie generalne warto też wskazać teksty dotyczące reprezentacji. Chodzi zwłaszcza o problem: wybory i reprezentacja wyborcza kobiet, (III) oraz problem wybory a reprezentacja polityczna mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych, językowych, oraz innych grup społecznych, (V).

Grupa druga, to publikacje poświęcone kluczowym (ważnym) instytucjom i rozwiązaniom wyborczym. W grupie tej wymienić można zwłaszcza teksty poświęcone: selekcji i zgłaszaniu kandydatów w wyborach parlamentarnych w świetle standardów wyborów demokratycznych (II); blokowaniu list w wyborach samorządowych, wraz

ze skutkami dla wyborów rad miast wojewódzkich, (III); krytyczne uwagi na temat głosowania przez pełnomocnika (IV); głosowaniu korespondencyjnemu ujętemu jako wskazówki dla Polski, (VII); progom wyborczy w ujęciu prawnoporównawczym (VIII).

W tej grupie opracowań można również wskazać artykuły poświęcone alternatywnym metodom głosowania, choć głównie w innych państwach a zwłaszcza w Słowacji (VII i VIII).

Na łamach „Studiów Wyborczych” szeroko i w różnych aspektach zostały zaprezentowane wybory do Parlamentu Europejskiego. Są to teksty: wybory do Parlamentu Europejskiego (II); analiza ordynacji do Parlamentu Europejskiego wraz z uwagami de lege (V); Polacy w wyborach do Parlamentu Europejskiego, (IX); a także krytyczne uwagi na temat modelu podziału na okręgi wyborcze do Parlamentu Europejskiego w Polsce i kwestii alternatywy dla obecnego modelu (X).

Spośród innych publikacji podejmujących względnie aktualne i ważne problemy wymienić można również opracowania poświęcone: referendalnemu charakterowi aktu legitymizującego przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, (IV), wyborom przedterminowym jako metodzie rozwiązywania kryzysów politycznych, (V); przejawom kartelizacji partii politycznych na szczeblu lokalnym i regionalnym na przykładzie wyborów na Śląsku Opolskim, (VI); zastosowaniu wybranych metod statystycznych w badaniach systemów wyborczych, (IX), prawu wyborczemu młodzieży, (IX) a także kwestii klasyfikacji systemów wyborczych państw pokomunistycznych (X).

Uwagi końcowe.

Na tle uwag recenzyjnych nasuwa się również postulaty natury organizacyjnej polegający na usprawnieniu i wzbogaceniu strony internetowej na której mogłyby się znaleźć zwłaszcza informacje o wynikach wyborów. Postulat ten wynika z tego, iż można odnieść wrażenie, że pismo nie przebiło się jeszcze do masowej świadomości nie tylko środowiska naukowego nauk społecznych (humanistycznych) ale jak się wydaje także nauk bliżej związanych z państwem i polityką. Konieczne jest więc podjęcie działań promocyjnych.

Jeżeli chodzi o uwagi końcowe w warstwie merytorycznej, to stwierdzić można, iż dotychczasowy dorobek „Studiów Wyborczych” znajdujący wyraz z dziesięciu tomach może być uznany za bardzo satysfakcjonujący. Na uwagę zasługuje zwłaszcza wydawnicza trwałość i regularność oraz naukowa rzetelność łączona z różnorodnością tematyczną mieszczącą się jednak w ramach wyznaczonych tytułem czasopisma.

Uwagi na temat e-votingu jako alternatywnego sposobu głosowania

Współczesne społeczeństwa są w dużej mierze z informatyzowane. Dla ludzi młodych (choć nie tylko) Internet czy cyfryzacja są codziennością. W konsekwencji także prawo, w tym prawo wyborcze, implementuje najnowsze rozwiązania technologiczne. Zwłaszcza, że część z nich pozwala na pełniejszą realizację zasady powszechności wyborów¹ i stanowi istotne medium profrekwencyjne.

We współczesnych systemach prawa wyborczego stosuje się wiele różnych sposobów głosowania². Oprócz dobrze znanych tradycyjnych form realizowanych poprzez głosowanie w lokalu wyborczym³ (jako realizacja zasady bezpośredniości⁴) istnieje możliwość oddania głosu np. poprzez pełnomocnika, korespondencyjnie (drogą pocztową), czy za pomocą sms-ów. Coraz popularniejszy staje się też e-voting – zarówno ten polegający na głosowaniu za pomocą specjalnych urządzeń (maszyn) zwanych głosomatami, jak i ten w formie najbardziej zaawansowanej, czyli tzw. e-voting zdalny z wykorzystaniem np. internetu⁵.

Część wskazanych alternatywnych sposobów głosowania znajduje zastosowanie w polskim prawie wyborczym, niektóre zaś będą doń wprowadzone w nieodległej przyszłości (Kodeks wyborczy). Inne, jak np. e-voting, czyli elektroniczne głosowanie (także przez Internet) są w Polsce – póki co – w fazie dyskusji i ewentualnych programów pilotażowych, ale stosuje się je w innych państwach.

Jednym z alternatywnych sposobów głosowania jest tzw. głosowanie korespondencyjne, czyli co do zasady drogą pocztową. Od strony technicznej polega ono na tym, że wyborca otrzymuje przesyłkę z niezbędnymi dla oddania głosu dokumentami wyborczymi (karta do głosowania, zaświadczenie o możliwości głosowania itd.), wypełnia je i przesyła we wskazanym terminie do właściwej komisji wyborczej. Obecnie głosowanie korespondencyjne jest stosowane np. w Kanadzie, Niemczech, Japonii, Irlandii, Litwie, Łotwie, Szwecji, Hiszpanii, Pakistanie i Portugalii. W Polsce przewiduje je Kodeks wyborczy – dla określonej grupy osób uprawnionych do głosowania.

Kolejnym przykładem odmiennej formy głosowania jest głosowanie poprzez pełnomocnika. W polskim systemie wyborczym podstawę prawną tego sposobu głosowania stanowią przepisy ustawy z 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 miasta⁶. Rozwiązania te przyjął także Kodeks wyborczy.

Uprawnionym do głosowania przez pełnomocnika jest wyborca posiadający orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności albo

¹ K. Skotnicki, Zasada powszechności w prawie wyborczym, Łódź 2000, s. 19 i n.

² G. Kryszewski, Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych, Białystok 2007, s. 217 i n.

³ A. Bień-Kacała, Osobisty udział w procesie wyborczym (zagadnienia wybrane), [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007, s. 228 i n.

⁴ J. Buczkowski, Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej, Lublin 1998, s. 163 i n.

⁵ K.W. Czaplicki, Alternatywne sposoby głosowania (zarys problemów), [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007, s. 29 i n.

⁶ Dz. U. z 2009 roku, Nr 213, poz. 1651.

orzeczenie organu rentowego, równoznaczne na mocy przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.), lub osoby, które ukończyły najpóźniej w dniu głosowania 75 lat, innego wyborcy do głosowania w jego imieniu (art. 40 a ust. 1 i 3 Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁷, w z zw. z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta⁸). Należy podkreślić, że instytucja głosowania za pośrednictwem pełnomocnika nie ma zastosowania do przypadków głosowania w obwodach głosowania utworzonych w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych, poza granicami kraju, na polskich statkach morskich, itd⁹.

E-voiting, a mówiąc inaczej głosowanie elektroniczne, to jedna z nowszych form głosowania¹⁰. Polega on – najogólniej mówiąc – na głosowaniu przy pomocy urządzeń elektronicznych (tzw. głosomatów) ustawionych w lokalu wyborczym¹¹ lub na oddaniu głosu poza lokalem wyborczym (np. w domu wyborcy) z wykorzystaniem sieci np. Internet. Pierwsze rozwiązanie wydaje się z punktu widzenia wyborcy mniej wygodne, a przez to dużo mniej atrakcyjne. Nie wpływa też ono za zmianę sytuacji wyborcy, który z ważnych względów w głosowaniu w lokalu wyborczym uczestniczyć nie może.

Koncepcja e-votingu została zastosowana w praktyce w różnych krajach i w różnym stopniu. Dobrze obrazuje to przedstawiona poniżej mapa, na której kolorem białym oznaczono kraje, w których dotąd w ogóle nie wprowadzono głosowania elektronicznego. Innymi kolorami zaznaczono kraje, w których planowane jest wprowadzenie e-votingu (podjęto próby i testy), te, w których wprowadzono głosomaty, te, które wprowadziły głosowanie elektroniczne przez internet i wreszcie te, które wprowadziły głosomaty i głosowanie elektroniczne z wykorzystaniem internetu. Wreszcie kolorem najciemniejszym oznaczono kraje, które wstrzymały, bądź też wycofały się z e-votingu.

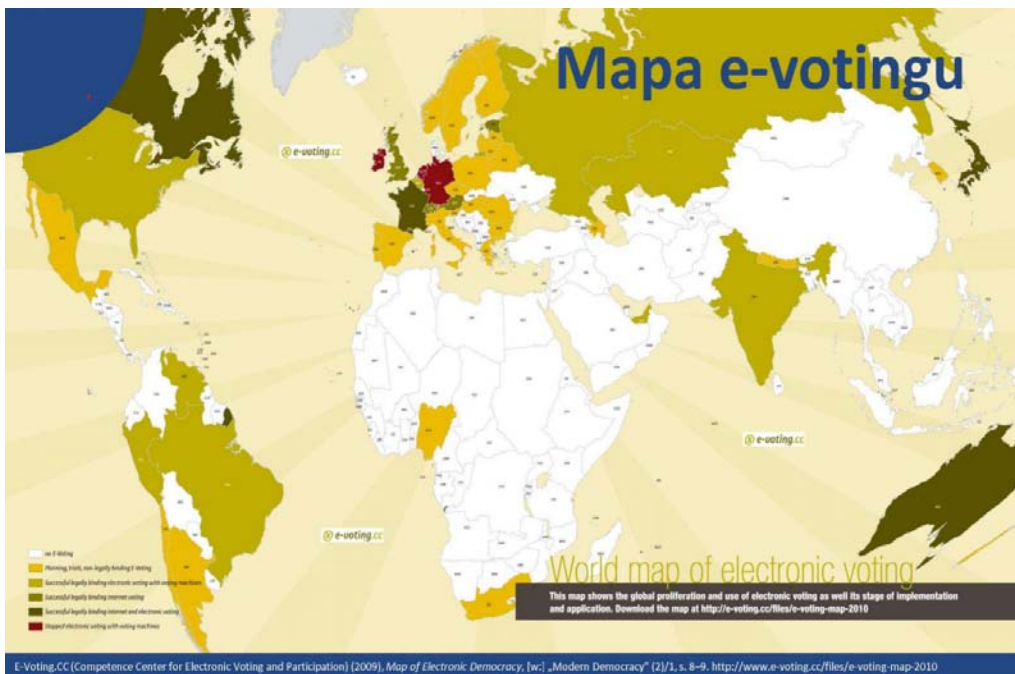
⁷ T.j. Dz.U. z 2003 roku, Nr 159, poz. 1547 ze zm.

⁸ T.j. Dz. U. z 2002 roku, Nr 113, poz. 984 ze zm.

⁹ J. Buczkowski, Podstawowe zasady, s. 112 i n.

¹⁰ B. Michalak, A. Sokala, Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych, 2010 Warszawa, s. v elektroniczne głosowanie.

¹¹ M. Kutylowski, Infos nr 10(57), 21 maja 2009 r.



Szczególnie interesujący, z uwagi na bliskość położenia, wydaje się przykład Estonii. W tym kraju prace nad wprowadzeniem do systemu wyborczego e-votingu rozpoczęto w 2002 r., a w 2005 roku zastosowano go po raz pierwszy w praktyce. W roku 2007 zastosowano tam głosowanie on-line w wyborach parlamentarnych. Na milion uprawnionych do głosowania¹², formę e-votingu wybrało wówczas 35 tysięcy osób. Być może na pierwszy rzut oka liczba ta nie prezentuje się zbyt imponująco, jednakże zauważyć trzeba, że wybór głosowania przez internet traktowany był jako dopełnienie formy tradycyjnej. Głosowanie elektroniczne odbyło się wówczas w Estonii kilka dni przed dniem „tradycyjnego” głosowania. Wykorzystano do jego przeprowadzenia specjalnie przygotowany system informatyczny, specjalne osobiste dowody elektroniczne oraz kody PIN¹³. Nadzór nad całością sprawowały uprawnione organy.

Podobny sposób głosowania istnieje także w Szwajcarii¹⁴. Różnice dotyczyły w szczególności procedury oraz zastosowanych systemów informatycznych. Natomiast sama koncepcja e-votingu i jej główne cele (wzrost frekwencji i ułatwienia dla wyborcy) były podobne.

Analiza e-votingu pozwala na wskazanie zarówno jego cech pozytywnych, jak i negatywnych¹⁵. Plusem tego sposobu oddawania głosu jest na pewno poszerzenie dostępności głosowania, co w jakiejś mierze przekłada się na frekwencję w wyborach. Praktycznie w każdym (albo w bardzo wielu) miejscu na świecie Internet jest osiągalny, dla wielu osób stanowiąc medium numer jeden (przed telewizją, radiem i prasą). Z drugiej jednak strony opracowanie i zastosowanie kompletnego

¹² <http://www.polskamlodych.pl/>.

¹³ Ibidem.

¹⁴ W. Orłowski, O potrzebie i trudnościach związanych z wprowadzeniem głosowania przez Internet, [w:] H.Groszyk, J. Kostrubc, M. Grochowski (red.), Pro Scientia et disciplina, Warszawa 2009, s. 199 i n.

¹⁵ R. Balicki, A. Preisner, e-Voting – szanse, możliwości, zagrożenia, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.) Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007, s. 50 i n.

bezpiecznego systemu informatycznego (także stabilnego – wykluczającego potencjalne błędy maszyn, co w praktyce się zdarzało – jak choćby odnotowane w Holandii przypadki „liczenia głosów z powietrza” – na co wskazuje A. Maciejwski¹⁶), stanowi poważne wyzwanie – i to nie tylko w sensie finansowym, ale również w sensie technicznym. Pamiętać przy tym należy, że ewentualne początkowe problemy (lub brak zakładanych efektów – np. brak wzrostu frekwencji) mogą spowodować zaniechanie lub porzucenie projektu. Niewątpliwie istotną kwestią dla wprowadzenia e-votingu jest zapewnienie bezpiecznego głosowania z zachowaniem zasady tajności¹⁷, co mogą zagwarantować tylko bezpieczne metody informatyczne¹⁸ – na przykład system podpisu elektronicznego. Współczesne zastosowanie podpisu elektronicznego (także w przypadku e-votingu) jest jednak uzależnione w głównej mierze od zastosowania odpowiednich technik zabezpieczających przed jego sfalszowaniem. Dziedziną nauki, bez której współczesny podpis elektroniczny nie mógłby mieć zastosowania w praktyce jest kryptografia.

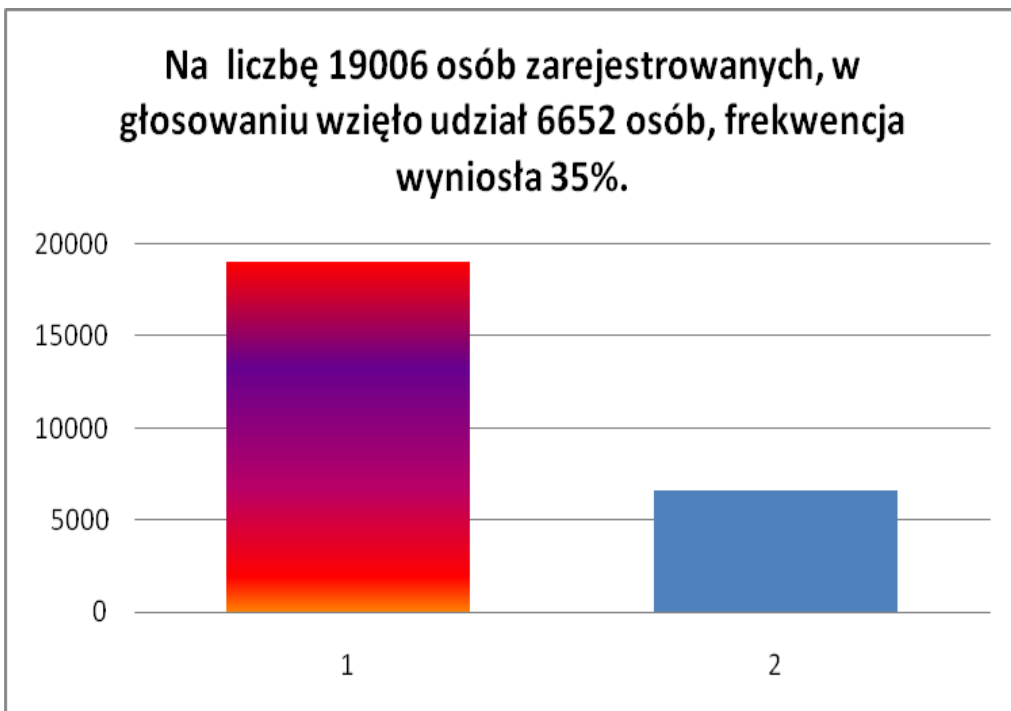
Uwagi na temat zastosowania e-votingu w polskim systemie wyborczym należy rozpocząć od wskazania, że obecnie nie ma dlań podstaw w przepisach prawa wyborczego, ani na poziomie lokalnym (wybory samorządowe), ani ogólnokrajowym (wybory do Sejmu i Senatu, wybory na urząd Prezydenta RP). W prawie polskim funkcjonują jednak pewne mechanizmy (jak np. podpis elektroniczny), które mogłyby być pomocne przy wprowadzaniu głosowania elektronicznego.

Polski system wyborczy opiera się na kilku ważnych zasadach: równości, bezpośredniości, tajności i powszechności. Wprowadzenie e-votingu dałoby, przede wszystkim, pełniejszą realizację zasady powszechności – z tym jednak, że taki sposób głosowania musi dawać gwarancję zapewnienia realizacji zasady tajności głosowania. Pomimo że systemy elektronicznego głosowania, są dość powszechnie stosowane w świecie, nasz prawodawca póki co niestety nie zdecydował się jeszcze na ten krok. Powstają jednak organizacje, które wykorzystując Internet, testują możliwości wprowadzenia e-votingu w Polsce. Dla przykładu: na stronie <http://e-glosowanie.org> Stowarzyszenie Polska Młodych, we współpracy z wieloma instytucjami, opublikowało wyniki pierwszego głosowania przez Internet w Polsce przy użyciu specjalnie do tego przygotowanej platformy (odbyło się ono 4 czerwca 2009 roku).

¹⁶ http://www.computerworld.pl/news/128394_1/E.voting.za.czy.przeciw.html.

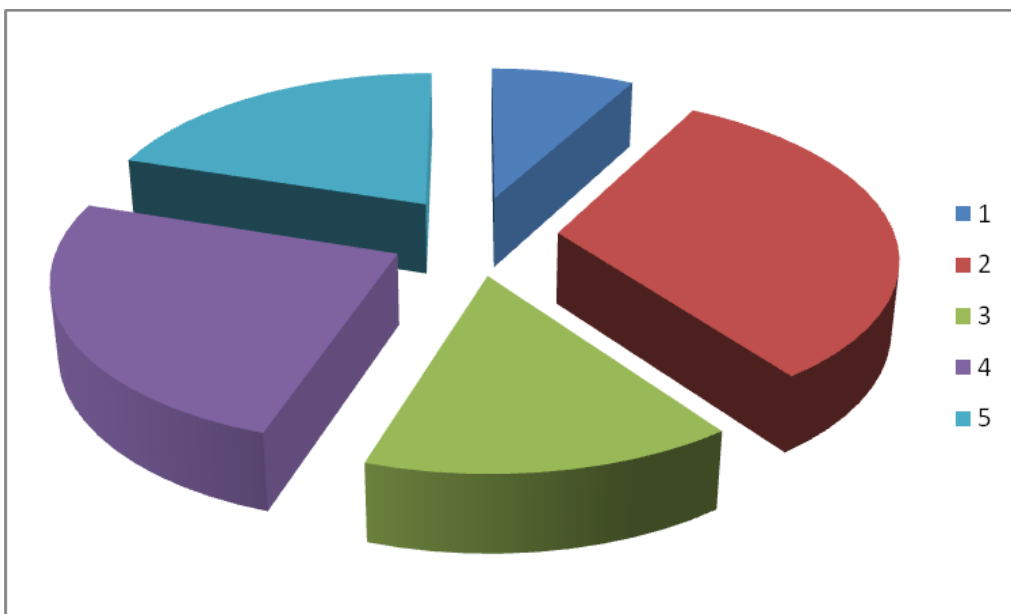
¹⁷ B. Banaszak, Zasada tajności, Porównawcze prawo konstytucyjne Lublin 2007, s 201 i n.

¹⁸ F.Zagórski, Głosowanie przez Internet w Norwegii i Estonii, Czas informacji 2(3)/2010 r.



Wykres¹⁹

Wprawdzie doktryna wyraźnie opowiada się za wprowadzeniem e-votingu, ale warto – jak sądzę – postawić pytanie, czy jest społeczne zapotrzebowanie na jego wprowadzenie. Według badań przeprowadzonych przez *D-Link Millward Brown SMG/KRC* na temat zainteresowania głosowaniem elektronicznym kwestia ta wygląda następująco:



¹⁹ Polska... op.cit.

1) 8% o tyle mogłoby zwiększyć frekwencję wyborczą umożliwienie oddawania głosów w wyborach przez Internet.

2) 32% Polaków oddałaby swój głos w najbliższych wyborach parlamentarnych za pośrednictwem Internetu, gdyby była taka techniczna i prawna możliwość.

3) 15% wśród osób, które nie zamierzały wybrać się do urn, zdecydowałoby się wziąć udział w wyborach, jeśli miałyby możliwość głosowania przez Internet.

4) 25% osób wahających się nad udziałem w wyborach oddałoby głos przez Internet²⁰.

Na koniec tych rozważań warto przywołać kilka uwag zajmującego się profesjonalnie e-votingiem Mirosława Kutylowskiego, który w dwóch pracach²¹ wskazuje, iż:

- po pierwsze - system informatyczny nigdy nie jest w pełni zabezpieczony od strony użytkownika (np. przed wirusami, trojanami itp.),

- po wtóre - przy stosowaniu e-votingu „kupowanie” głosu jest utrudnione,

- po trzecie - komputer wyborcy nie jest jedynym źródłem informacji, możliwe do zastosowania mogą być inne dodatkowe kanały przepływu pożądanej informacji, np. sms; wyborca może zweryfikować, czy oddał głos rzeczywiście według własnego wyboru²².

Uwzględniając wcześniej zaprezentowane spostrzeżenia dotyczące korzyści i zagrożeń jakie daje wprowadzenie głosowania elektronicznego można, moim zdaniem, postawić tezę, że jest to rozwiązanie pozytywne. Musi to jednak wynikać z podstawy prawnej, być wprowadzone i funkcjonować w zgodzie z zasadami prawa wyborczego²³. Po drugie od strony technicznej musi to być sprawny i bezpieczny system, nie tylko w znaczeniu informatycznym, ale także organizacyjnym.

²⁰ Źródło: D-Link Technology Trend, 04.10.2007 r.

²¹ *Verifiable Internet Voting Solving Secure Platform Problem* (M. Kutylowski, F. Zagórski, IWSEC'2007 – International Workshop on Security, Japonia) oraz *Scratch, Click & Vote: E2E voting over the Internet* (M. Kutylowski, F. Zagórski, Cryptology ePrint Archive: Report 2008/314)

²² Ibidem.

²³ A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010, s 28 i n.

Rozumienie zasady bezpośredniości wyborów w okresie II Rzeczypospolitej

Wprowadzenie

Zasada bezpośredniości wyborów nie ma definicji legalnej. Jednolitego jej znaczenia nie wypracowała także współczesna nauka. Dla przykładu Andrzej Sokala twierdzi, iż zasada bezpośredniości wyborów „polega na tym, że każdy z wyborców osobiście tzn. bez niczyjego pośrednictwa, oddaje głos na konkretnego kandydata ubiegającego się o wybór (...) Z istoty zasady bezpośredniości wynikają zatem dwa elementy: głosowanie osobiste oraz głosowanie imienne.¹” Podobny pogląd prezentuje Bogusław Banaszak². Inaczej Jan Galster czy Arkadiusz Żukowski, którzy uznają, że bezpośredniość wyborów wyczerpuje się w ich jednostopniowości, czyli braku szczebli pośrednich w wyborze przedstawicieli do różnych organów władzy³. Brak legalnej definicji w związku z różnym rozumieniem istoty tejże zasady w doktrynie⁴ nie sprzyja pewności prawa wyborczego. Z tych powodów warto, moim zdaniem, zgłębić zagadnienie zasady bezpośredniości w polskim prawie wyborczym w ujęciu historycznym. Rozpocząć wypada w ustawodawstwie II Rzeczypospolitej. W tym okresie ustrojodawca po raz pierwszy wyraził wprost zasadę bezpośredniości.

Na wstępie zastrzec należy, że opracowanie niniejsze nie będzie stanowić wyczerpującego ujęcia zagadnienia zasady bezpośredniości w prawie II Rzeczypospolitej. Ze względu na ramy jego objętości, będzie to raczej zarys. Punkt ciężkości położony zostanie w nim na wyrażenie zasady w regulacjach obowiązujących w opisywanym okresie oraz jej definiowanie przez ówczesnych przedstawicieli nauki prawa politycznego i nie tylko. Stosunek zasady do wybranych instytucji prawa wyborczego jak np. list państwowych czy sposobu zgłaszania kandydatów, ukazany zostanie tylko w związku z przedstawieniem poglądów doktryny na istotę samej zasady.

Choć w artykule nie zostanie opisana geneza zasady, zasadne wydaje się poczynienie na wstępie kilku uwag natury ogólnej poświęconych temu zagadnieniu.

W końcu XIX i na początku XX wieku prawo wyborcze wywoływało spore zainteresowanie, zwłaszcza wśród uczonych zajmujących się prawem politycznym. Jedną z przyczyn tego zainteresowania był niewątpliwie dokonujący się proces demokratyzacji. Jako *condicio sine qua non* demokratycznych wyborów, uznawano przyjęcie przymiotników wyborczych, czyli zasad powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania⁵. Bezpośredniość określano jako głosowanie

¹ Zob. B. Michalak, A. Sokala, Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych, Warszawa 2010, s.v. bezpośredniości wyborów zasada.

² Zob. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2001, s. 340-342.

³ Por. J. Galster, Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu RP oraz status prawny posłów i senatorów [w:] Prawo konstytucyjne, pod red. Z. Witkowskiego i in., Toruń 2006, s. 216 oraz A. Żukowski, Systemy wyborcze, Olsztyn 1999, s. 37.

⁴ Obszerne wyliczenie przedstawił Jerzy Buczkowski. Por. Tenże, Podstawowe zasady prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej, Lublin 1998, s. 176-177.

⁵ Więcej zob.: J. Buzek, Projekt konstytucji państwa polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami, t. IV, bmw 1918, s. 41-49 oraz T. Jankowski, Prawo wyborcze do Parlamentu, Warszawa 1918.

wprost na posłów⁶. Uznawano ją za zasadę „prostą, słuszną i sprawiedliwą”⁷, podkreślając jej przeciwieństwo do wyborów pośrednich. Z wyborami wielostopniowymi wiązano wiele negatywnych zjawisk, w tym: niewielkie zainteresowanie obywateli wyborami, brak rękojmi, że wybrani pośrednicy zagłosują zgodnie z wolą wyborców, wzmocnienie wpływu politycznego grup bardziej zamożnych oraz przede wszystkim możliwe nadużycia. Bowiern o wiele łatwiej jest oddziaływać rozmaitymi sposobami, w tym przekupstwem i zastraszaniem, na mniej liczebną grupę elektorów niż na ogół obywateli uprawnionych do głosowania⁸.

Regulacja zasady

Pierwszymi wyborami, jakie miały miejsce w II Rzeczypospolitej były wybory do Sejmu Ustawodawczego. Przeprowadzone one zostały w oparciu o przepisy zawarte w Dekrecie Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 roku⁹, nazywanym ordynacją Moraczewskiego. Była ona jednorazowym aktem prawnym regulującym kwestie przeprowadzenia wyborów do ciała ustawodawczego o wyjątkowym charakterze, bowiem powołanym nie tylko dla celów wydawania ustaw zwykłych, ale przede wszystkim dla uchwalenia ustawy nadrzędnej - Konstytucji. Katalog zasad wyborczych nie został w niej *expressis verbis* wyrażony¹⁰. Jednak zarówno dla opracowujących projekt¹¹ jak i dla opinii publicznej oczywiste było, że wybory odbędą się w powszechnym, równym, bezpośrednim, tajnym i proporcjonalnym głosowaniu¹². W pierwszym rozdziale ordynacji - Prawo wybierania odnajdujemy wskazanie kręgu podmiotów posiadających czynne prawo wyborcze¹³, zastrzeżenie, że wyborcy głosować wolno tylko w jednym obwodzie głosowania¹⁴ oraz wskazanie że prawo to winno być wykonywane osobiście¹⁵. Przyjęte rozwiązania nie przewidywały wybierania przez uprawnionych elektorów, którzy następnie obieraliby posłów. Wyborca wskazywał wprost, którą listę kandydatów popiera. Czynił to przez podkreślenie na urzędowej karcie do głosowania¹⁶ numeru przypisanego tej liście¹⁷. Nie miał wpływu na kolejność w jakiej kandydaci tej listy otrzymywali mandaty.

⁶ Tak np.: F.P., Systemy wyborcze najważniejszych państw konstytucyjnych, Warszawa 1907, s. 6 czy F. Ochimowski, Wybory i głosowanie, Warszawa 1917, s. 11.

⁷ Tamże.

⁸ Tamże oraz F.P., Systemy..., op. cit., s. 7, J. Buzek, Projekt konstytucji..., op. cit., s. 70.

⁹ Dz. P. P. P. nr 18 poz. 46. Korzystam z zbioru aktów prawnych dotyczących wyborów z okresu II RP, M. Sobczyk, A. Sokala, Prawo wyborcze II Rzeczypospolitej wybór tekstów źródłowych, Toruń 2004.

¹⁰ Wyliczenie przymiotników wyborczych zawiera natomiast późniejsza Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 roku zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz. U. R. P. nr 73, poz. 497), której art. 13 stanowi „Sejm Śląski będzie wybrany w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym”. Ustawa ta w kwestiach szczegółowych odsyła do ordynacji wyborczej do Sejmu RP.

¹¹ O projektach w oparciu, o które została wypracowana ordynacja więcej zob. K. Kacperski, System wyborczy do Sejmu i Senatu u progu drugiej Rzeczypospolitej, Warszawa 2007, s. 15-70.

¹² Przedstawiciele poszczególnych rządów deklarowali to w stosownych manifestach. Por. Manifest do Ludu Polskiego wydany z 6 na 7 listopada 1918 oraz Manifest do Narodu Polskiego z dnia 20 listopada 1918 roku (M. P. nr 208 z 20 XI 1918) podaje za Tamże, s. 71 i 74.

¹³ Zob. art. 1, 2, 4 i 5 ordynacji Moraczewskiego.

¹⁴ Art. 4 ordynacji Moraczewskiego.

¹⁵ Art. 6 ordynacji Moraczewskiego.

¹⁶ Karty do głosowania były sprzedawane w ciągu 5-ciu dni przed wyborami w wolnym handlu i w lokalu wyborczym po cenie 5 fen (10 halerzy). Tak art. 69 in fine ordynacji Moraczewskiego.

¹⁷ Art. 71, 81 i dodatek nr 5 do ordynacji Moraczewskiego.

Postanowienia Konstytucji Marcowej

Wraz z uchwaleniem Konstytucji Marcowej¹⁸ organami Narodu w zakresie ustawodawstwa był nie tylko Sejm, ale również Senat, a w zakresie władzy wykonawczej Prezydent. Przy czym ustawa zasadnicza wskazywała jak powinny odbywać się wybory poszczególnych organów. Wedle postanowień zawartych w rozdziale trzecim Konstytucji dotyczącym władzy wykonawczej państwo dla celów administracyjnych miało być podzielone na: województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie¹⁹. Przy czym nie rozstrzygnięto, na jakich zasadach wybierane będą organy jednostek samorządu terytorialnego.

Sejm składał się z posłów, wybranych na lat pięć, licząc od dnia otwarcia, w głosowaniu powszechnym, tajnym, **bezpośrednim**, równym i stosunkowym²⁰. Określono komu przysługuje czynne²¹ i bierne prawo wyborcze²². Wskazano, iż prawo do głosowania może być wykonywane tylko osobiście²³. Natomiast Senat składał się z członków wybranych przez poszczególne województwa również w głosowaniu powszechnym, tajnym, **bezpośrednim**, równym i stosunkowym. Wskazano także kto posiada czynne²⁴ i bierne²⁵ prawo wyborcze w wyborach do Senatu. Określono, że kadencja tego organu zaczyna się i kończy wraz z kadencją Sejmu oraz ustanowiono zakaz łączenia mandatu posła i senatora²⁶. Wybrani członkowie organów ustawodawczych reprezentowali cały Naród i nie byli związani instrukcjami wyborców²⁷. Prezydent Rzeczypospolitej wybierany był na lat siedem bezwzględną większością głosów przez Zgromadzenie Narodowe²⁸. Nie wybierano go więc bezpośrednio.

Konstytucyjna regulacja zasad prawa wyborczego, z wyjątkiem zasady powszechności, ograniczyła się do wymienienia przymiotników wyborczych nie wyjaśniając tym samym, co należy przez nie rozumieć. W kwestii bliższych postanowień o wyborach ustawa zasadnicza odsyłała do ordynacji wyborczych²⁹. Unormowania szczegółowe dla władzy ustawodawczej znalazły się w Ustawie z dnia 28 lipca 1922 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu³⁰ oraz Ustawie z dnia 28 lipca 1922 roku Ordynacja wyborcza do Senatu³¹. Ordynacja senacka już w pierwszym artykule

¹⁸ Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R.P. nr 44, poz. 267).

¹⁹ Będące równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Art. 65 Konstytucji Marcowej.

²⁰ Art. 11 Konstytucji Marcowej.

²¹ Przysługiwało ono obywatelom, którzy w dniu ogłoszenia wyborów ukończyli 21 lat, używali pełni praw cywilnych i zamieszkiwali w okręgu wyborczym przynajmniej od przedednia ogłoszenia wyborów. Prawa głosowania nie mieli wojskowi w służbie czynnej. Art. 12 Konstytucji Marcowej.

²² Wybrani mogli zostać obywatele mający prawo wybierania niezależnie od miejsca zamieszkania, którzy ukończyli 25 lat. Zob. art. 13 Konstytucji Marcowej.

²³ Art. 12 zdanie drugie Konstytucji Marcowej.

²⁴ Posiadali je wyborcy do Sejmu, którzy w dniu ogłoszenia wyborów ukończyli 30 lat i zamieszkiwali w danym okręgu od roku. Ostatni wymóg nie dotyczył osiadłych kolonistów, którzy skorzystali z reformy rolnej i zmienili miejsce zamieszkania, robotników, którzy zmienili miejsce pracy oraz przeniesionych służbowo urzędników.

²⁵ Kandydować mógł każdy obywatel posiadający czynne prawo wyborcze do Sejmu, który ukończył z dniem ogłoszenia wyborów lat 40, w tym także wojskowi w służbie czynnej.

²⁶ Art. 36 Konstytucji Marcowej.

²⁷ Na mocy art. 20 i odesłania do niego z art. 37 Konstytucji Marcowej.

²⁸ Zgromadzenie Narodowe tworzyły połączone Sejm i Senat. Art. 39 Konstytucji Marcowej.

²⁹ Użyte w art. 18 sformułowanie „określi ordynacja wyborcza” potwierdzało jednorazowy charakter ordynacji z 1918 r. O pracach nad Konstytucją i ordynacją wyborczą zobacz więcej A. Ajnenkiel, Historia Sejmu Polskiego, tom II część II Rzeczypospolita, Warszawa 1989, s. 64 i n.

³⁰ Dz. U. R.P. nr 66, poz. 590. Nazywana dalej Ordynacją do Sejmu z 1922 roku.

³¹ Dz. U. R.P. nr 66, poz. 591. Nazywana dalej Ordynacją do Senatu z 1922 roku.

zawierała generalne odesłanie do ordynacji sejmowej w zakresie wszystkich spraw związanych z wyborami senatorów, których nie uregulowano odmiennie. Inaczej niż przy wyborze posłów określono: zakres praw wyborczych³², liczbę Senatorów³³, podział na okręgi wyborcze³⁴, dzień głosowania³⁵, szczegóły dotyczące możliwości uzyskania przez stronnictwo mandatów z list państwowych³⁶. Różnice procedur wyborczych w wyborach do Sejmu i do Senatu były zatem niewielkie. Żadna z ordynacji nie powtarzała zasad prawa wyborczego wymienionych w Konstytucji Marcowej. Podobnie jak pozostałe zasady, zasada bezpośredniości wyborów nie została ani razu wymieniona w ich tekście. W ordynacji do Sejmu powtórzono natomiast zawarty w Konstytucji wymóg osobistego głosowania³⁷. Zawarto go w artykule rozdziału I – Prawo wybierania, uszczegóławiającego zakres czynnego prawa wyborczego³⁸. Ordynacja do Sejmu stanowiła, że **wyborcy** z całego obszaru Rzeczypospolitej **wybierają 444 posłów**, z których 372 przypada na listy, wystawione w okręgach, a 72 na listy państwowe³⁹, zaś Ordynacja do Senatu, że **wyborcy (...)** **wybierają 111 senatorów**, z których 93 przypada na listy okręgowe, zaś 18 na listy państwowe⁴⁰. Wyborca oddawał tylko jeden głos na wybraną okręgową listę kandydatów. Wyrażając poparcie dla stronnictwa w okręgu wyborczym, wspierał także listę państwową, z którą powiązało ono swe listy okręgowe⁴¹.

Jednolity ustrój samorządu terytorialnego na terenie II Rzeczypospolitej został wprowadzony dopiero w 1933 roku na mocy ustawy z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁴². Wedle jej postanowień organami stanowiącymi i kontrolującymi były rady. Odpowiednio rada wiejska w gminach wiejskich, rada miejska w miastach oraz rada powiatowa w powiatowych związkach samorządowych⁴³. Organem zarządzającym i wykonawczym w gminach wiejskich był zarząd gminny, w miastach - zarząd miejski, a w powiatowych związkach samorządowych - wydział powiatowy. Na czele zarządu gminnego stał wójt, a miejskiego burmistrz lub prezydent miasta⁴⁴. Ponadto gminy wiejskie złożone z więcej niż jednej miejscowości dzieliły się na gromady⁴⁵.

³² Art. 2 i 3 Ordynacji do Senatu z 1922 roku powtarzały rozwiązania art. 36 Konstytucji Marcowej.

³³ Art. 4 Ordynacji do Senatu z 1922 roku.

³⁴ W 17 okręgach wyborczych wybierano 93 senatorów, przy czym na każdy okrąg przypadało min. 3 max. 9 mandatów. Art. 6 ust. 1 Ordynacji do Senatu z 1922 roku.

³⁵ Odbywało się ono w następną niedzielę po głosowaniu w wyborach do Sejmu. Art. 8 Ordynacji do Senatu z 1922 roku.

³⁶ By móc uczestniczyć w podziale należało przeprowadzić senatorów co najmniej w trzech okręgach wyborczych. Art. 15 Ordynacji do Senatu z 1922 roku.

³⁷ Art. 2 ust. 2 Ordynacji do Sejmu z 1922 roku.

³⁸ Podobnie jak w Dekrecie o ordynacji wyborczej. Patrz wyżej.

³⁹ Art. 9 Ordynacji do Sejmu z 1922 roku. Do mandatów z list państwowych dodawano także te nieobsadzone, po zastosowaniu metody d'Hondta w okręgach wyborczych. Por. art. 94 Ordynacji do Sejmu z 1922 roku.

⁴⁰ Tak art. 4 Ordynacji do Senatu z 1922 roku.

⁴¹ Więcej o liście państwowej zob. W. Komarnicki, Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu z dnia 28 lipca 1922 roku w świetle uwag prawniczych, Warszawa 1922, s. 11 i n. oraz J. Buzek, Główne zasady polityczne ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu Studium krytyczno-porównawcze, Warszawa - Lwów 1922, s. 36 i n.

⁴² Dz. U. R.P. Nr 35, poz. 294.

⁴³ Tak art. 1 ust. 1 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego.

⁴⁴ W miastach wydzielonych z powiatowych związków samorządowych. Zob. art. 1 ust. 3 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego.

⁴⁵ Art. 15 ust. 1 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego – Gromadę wiejską stanowiła z reguły każda miejscowość – osiedle, wieś, sióło, kolonja, osada, miasteczko, zaścianek, folwark. Miejscowości te można było łączyć by tworzyły wspólną gromadę.

Sposób wyboru poszczególnych organów stanowiących w gminach określały przepisy zawarte w rozdziałach im poświęconych⁴⁶. W ich świetle bezpośrednio wybierane były wyłącznie rady gromadzkie⁴⁷ i rady miejskie. Artykuł 26 ustawy stanowił „Wybory do rad gromadzkich są powszechne, równe i **bezpośrednie**.” Nie wymieniona została w artykule zasada tajności głosowania. Co do zasady głosowanie było jawne. Tajne głosowanie mogło mieć miejsce, gdy 1/5 wyborców obecnych na zebraniu wyborczym wyraziła takie żądanie⁴⁸. Na potrzeby wyborów gromada mogła być dzielona na okręgi wyborcze. Natomiast rady miejskie wybierane były w oparciu o pięcioprzymiotnikowe prawo wyborcze. „Wybory do rad miejskich są powszechne, równe, tajne, **bezpośrednie** i stosunkowe”⁴⁹. Radnych gromadzkich i miejskich wybierano w poszczególnych okręgach wyborczych w głosowaniu imiennym na nazwiska kandydatów umieszczone na listach kandydatów należycie zgłoszonych⁵⁰. Przepisy ustawy nie wyrażają wprost nakazu osobistego głosowania, jednak nie wskazują żadnej innej możliwej formy oddania głosu np.: przez pełnomocnika.

Organy wykonawcze wszystkich jednostek podziału samorządu terytorialnego, w tym gromad nie były wybierane bezpośrednio. Wybierały je odpowiednie rady. Jedynie w gromadach, w których funkcjonowały zebrania gromadzkie ogół wyborców danej gromady mógł wybrać sołtysa⁵¹.

Postanowienia Konstytucji Kwietniowej

Po burzliwych i długotrwałych pracach uchwalona została Konstytucja⁵² odzwierciedlająca nową koncepcję ustroju państwa⁵³. Wedle jej postanowień na czele państwa stał Prezydent Rzeczypospolitej⁵⁴, zaś pod jego zwierzchnictwem znajdowały się organy państwa tj.: Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy, Kontrola Państwowa⁵⁵. Dla urzeczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych ustawa zasadnicza przewidywała powołanie samorządu wojewódzkiego, powiatowego i gminnego⁵⁶.

Konstytucja określała sposób wyboru Prezydenta. Odbywało się to w głosowaniu powszechnym tylko w jednym przypadku. Mianowicie gdy osoba ustępująca z tego urzędu skorzystała z przysługującego jej prawa wyznaczenia innego

⁴⁶ Dla gromad, gmin i miast wyróżnione jako „Przepisy wyborcze”.

⁴⁷ W gromadach liczących mniej niż 200m mieszkańców nie powoływano rady. W takich gromadach organem uchwalającym było zebranie gromadzkie złożone z ogółu wyborców gromady. Art. 20 ust. 1 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego.

⁴⁸ Zob. art. 27 ust. 1 in fine ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego.

⁴⁹ Tak art. 39 ust. 1 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego.

⁵⁰ Por. art. 27 ust. 2, 28 ust. 1 w odniesieniu do gromad oraz 39 ust. 3 w odniesieniu do miast ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego.

⁵¹ Por. art. 12 ust. 2 dla wyboru wójta, art. 20 ust. 3 dla wyboru sołtysa, art. 37 ust. 4 dla wyboru prezydenta bądź burmistrza oraz art. 57 ust. 5 dla wyboru wydziału powiatowego ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego.

⁵² Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku, Dz. U. R.P. nr 30 poz. 227 nazywana dalej Konstytucją Kwietniową.

⁵³ O okolicznościach jej uchwalenia zob. W. Komarnicki, Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system, Wilno 1937, s. 130 - 174.

⁵⁴ Art. 2 ust. 1 Konstytucji Kwietniowej.

⁵⁵ Zob. art. 3 ust. 1 Konstytucji Kwietniowej. Ponadto Prezydent PR jako czynnik nadrzędny w państwie miał harmonizować działania jego naczelnych organów. Tak art. 11 Konstytucji Kwietniowej.

⁵⁶ Art. 75 ust. 1 Konstytucji Kwietniowej.

kandydata niż wskazany przez Zgromadzenie Elektorów⁵⁷. Wtedy to obywatele dokonywali wyboru między dwoma kandydatami - wskazanym przez Zgromadzenie i przez ustępującego Prezydenta. Wybór ten miał więc charakter plebiscytu. Jak wybierano posłów wskazywały przepisy zawarte w rozdziale IV Sejm⁵⁸. Określały one, iż Sejm składa się z posłów, wybranych w głosowaniu powszechnym, tajnym, równym i **bezpośrednim**⁵⁹. Pominięto w tym wyliczeniu stosunkowość dając ustawodawcy swobodę w wyborze systemu wyborczego. Natomiast w rozdziale V Senat postanowiono, że Senat składa się z senatorów, powoływanych w 1/3 przez Prezydenta Rzeczypospolitej, a w 2/3 w drodze wyborów. Przy czym nie wskazano na jakich zasadach wybranych ma zostać owe 2/3 składu. W artykułach obu wskazanych wyżej rozdziałów znajdowały się odesłania do ordynacji wyborczych, które miały ustalić szczegóły dotyczące powoływania składu Sejmu i Senatu⁶⁰.

Postanowienia konstytucyjne w odniesieniu do wyborów do Sejmu zostały rozwinięte w ustawie z dnia 8 lipca 1935 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu⁶¹. Po raz kolejny w tekście ustawy nie powtórzono przymiotników wyborczych wymienionych w Konstytucji⁶². W pierwszym artykule wskazano, że Sejm składa się z 208 posłów. Wybierali ich wyborcy. Odbywało się to przez zaznaczenie na karcie do głosowania kreskami nazwisk dwóch⁶³ kandydatów, których wyborca wskazywał do piastowania mandatu⁶⁴. Listę kandydatów ustalało zgromadzenie okręgowe, złożone z przedstawicieli samorządów⁶⁵. Ordynacja zawierała także wymóg głosowania osobistego. Bezpośrednio po nim, w następnym ustępie, znajdowała się regulacja stanowiąca, iż „wyborcy ułomni mogą posługiwać się przy głosowaniu pomocą osoby zaufanej”⁶⁶. Za osobę ułomną nie uznawano analfabetów tylko „ociemniałych, sparaliżowanych i.t.p.”. Przy czym musieli oni stawić się osobiście w lokalu wyborczym z osobą zaufaną, która wyręczała ich w składaniu głosu⁶⁷.

O charakterze prawa wyborczego w wyborach 2/3 składu Senatu miał zdecydować ustawodawca zwykły. Przesądził o tym uchwalając ustawę z dnia 8 lipca 1935 roku Ordynacja wyborcza do Senatu⁶⁸. Wedle postanowień jej rozdziału pierwszego Senat składał się z 96 senatorów, 32 powoływanych przez Prezydenta i 64 wybieranych przez delegatów w wojewódzkich kolegiach wyborczych⁶⁹. Delegatów wskazywali obywatele posiadający prawo wybierania do Senatu. Prawo to

⁵⁷ Zgromadzenie Elektorów złożone było z Marszałka Senatu - przewodniczący, Marszałka Sejmu - zastępca przewodniczącego, Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych oraz 75 elektorów, wybranych spośród obywateli najgodniejszych w 2/3 przez Sejm i w 1/3 przez Senat Zob. art. 16 i 17 Konstytucji Kwietniowej.

⁵⁸ Poprzedzały go rozdziały I Rzeczpospolita Polska, II Prezydent Rzeczypospolitej, III Rząd.

⁵⁹ Tak art. 32 ust. 1 Konstytucji Kwietniowej.

⁶⁰ W odniesieniu do Sejmu odesłanie zawarto w ust. 3 art. 33, a do Senatu w ust. 3 art. 47 Konstytucji Kwietniowej.

⁶¹ Dz. U. R.P. nr 47, poz. 319.

⁶² W rozdziale p.t. „Głosowanie” pojawia się sformułowanie „tajność głosowania”. Zob. art. 58 ust. 1 oraz art. 62 ust. 2 Ordynacji do Sejmu z 1935 roku.

⁶³ Terytorium państwa podzielone zostało na 104 okręgi dwumandatowe. Art. 6 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1935 roku.

⁶⁴ Więcej o sposobie głosowania zob. art. 62 -64 Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1935 roku.

⁶⁵ Samorządu terytorialnego, gospodarczego i organizacji zawodowych. Więcej zob. rozdział IX Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1935.

⁶⁶ Tak ust. 2 art. 60 Ordynacji do Sejmu z 1935 roku.

⁶⁷ Podaję za: Instrukcja Generalnego Komisarza Wyborczego dla Obwodowych Komisji Wyborczych z dnia 20 sierpnia 1935 roku, Warszawa 1935, s. 6, Nr dz. 371.

⁶⁸ Dz. U. R.P. nr 47, poz. 320.

⁶⁹ Tak art.1 ust. 1 -3 Ordynacji do Senatu z 1935 roku.

przysługiwało z tytułu zasługi osobistej, wykształcenia lub zaufania obywateli⁷⁰. Wybory były więc pośrednie. Dodatkowo delegaci nie byli w żaden sposób związani decyzjami wyborców, którzy ich wybrali.

O sposobie kreowania organów jednostek samorządu terytorialnego jednoznacznie przesądziły: ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 roku o wyborze radnych miejskich⁷¹ oraz ustawa również z dnia 16 sierpnia 1938 roku o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych⁷². Podobnie jak ustawa z 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego dwie wymienione wyżej ustawy wprowadzały bezpośrednie wybory wyłącznie do rad miejskich i rad gromadzkich⁷³. Przy czym ustawy stanowiły, że wybory tych rad „odbywają się na zasadzie głosowania powszechnego, równego, tajnego i **bezpośredniego na nazwiska kandydatów**, uprzednio należycie zgłoszonych”⁷⁴. Głosować należało osobiście⁷⁵. Radnych gminnych i radnych powiatowych wybierały w głosowaniu tajnym kolegia wyborcze⁷⁶.

Ani Konstytucje ani ordynacje wyborcze nie podawały znaczenia zasady bezpośredniości. Obie ustawy zasadnicze, Konstytucja Marcowa, jak i Konstytucja Kwietniowa, wskazywały na bezpośrednie głosowanie, a nie wybory.

Żadna z ordynacji wyborczych obowiązująca w wyborach powszechnych do Sejmu czy do Senatu nawet nie powtarzała przymiotników wyborczych.

W ordynacjach stanowiących o wyborze przedstawicieli lokalnych wskazania takie, zapewne ze względu na brak ich wymienienia w konstytucjach, odnajdujemy. Przy czym wedle postanowień ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego z 1933 roku wybory były bezpośrednie, a na mocy ordynacji uchwalonych w 1935 roku wybory odbywały się na zasadzie głosowania bezpośredniego na nazwiska kandydatów.

Sposób głosowania we wszystkich przeprowadzanych w II Rzeczypospolitej wyborach bezpośrednich wiązał się z osobistym stawianiem wyborcy w lokalu wyborczym. Od tej zasady nie było wyjątku. Nawet wyborcy mogący skorzystać z pomocy przy składaniu głosu musieli stawić się w lokalu.

Różnie przedstawiała się technika oddawania głosu. Pod rządami Konstytucji Marcowej możliwe było głosowanie imienne wyłącznie w wyborach lokalnych. Natomiast w wyborach do Sejmu jak i do Senatu można było głosować wyłącznie na listę kandydatów, bez możliwości wyrażenia personalnych preferencji. Wraz z uchwaleniem nowej Konstytucji i wprowadzeniem większościowego systemu wyborczego w wyborach do Sejmu, wyborcy uzyskali możliwość zaznaczenia

⁷⁰ Dokładnie kto miał prawo wybierania stanowił art. 2 ust. 1 Ordynacji do Senatu z 1935 roku. Cenzus wieku ukształtowany został tak samo jak pod rządami Konstytucji Marcowej zarówno dla czynnego prawa wyborczego – 30 lat, jak i dla biernego prawa wyborczego – 40 lat. Art. 3 i 4 Ordynacji do Senatu z 1935 roku.

⁷¹ Dz. U. R.P. nr 63, poz. 480.

⁷² Dz. U. R.P. nr 63, poz. 481.

⁷³ Por. odpowiednio art. 1 ustawy o wyborze radnych miejskich oraz art. 1 Ustawy o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych.

⁷⁴ Tamże.

⁷⁵ Art. 32 ust. 1 Ustawy o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych oraz art. 36 ust. 1 ustawy o wyborze radnych miejskich.

⁷⁶ Tak art. 51 ust. 1 oraz 78 ust. 1 ustawy o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych.

preferencji personalnej nie tylko w wyborach radnych, ale również w odniesieniu do kandydatów na posłów. Stracili jednak możliwość bezpośredniego wyboru Senatorów.

Co rozumiano pod pojęciem bezpośredniości?

Po wydaniu dekretu zawierającego ordynację wyborczą do Sejmu Ustawodawczego w literaturze popularyzującej i wyjaśniającej jej postanowienia odnaleźć możemy jedynie krótkie komentarze w związku z głosowaniem bezpośrednim. Definiowane jest ono jako: „głosowanie od razu na posła”⁷⁷. Sformułowania te wyraźnie nawiązują do wcześniejszych prób definicyjnych. Niejednokrotnie po ich użyciu pojawia się wskazanie na przeciwieństwo do wyborów pośrednich jakie miały miejsce do Dumy Rosyjskiej, gdzie „głosowaliśmy na prawyborców w gminie, ci zjeżdżali się do powiatu i wybierali wyborców, wyborcy przyjeżdżali do guberni i wybierali posła”⁷⁸. Podobne definicje dominują w literaturze późniejszego okresu⁷⁹.

Obok podania znaczenia często pojawiają się także wskazania na cele jakie ta zasada miała spełniać i dlaczego zastąpiono nią pośredniość. Tam gdzie ludność była wystarczająco wykształcona by móc dokonać „wyboru dobrego posła” pośredniość zniechęcała do udziału w wyborach i tym samym nie pozwalała by były one wyrazem opinii społeczeństwa⁸⁰. Antoni Peretiatkowicz, wskazywał, że „przy wyborach bezpośrednich wszyscy uprawnieni do głosowania wybierają od razu posłów, co bardzo utrudnia przekupstwa i inne nadużycia wyborcze”⁸¹. Poseł Mieczysław Niedziałkowski w wstępie do ordynacji zauważył, że naród winien wybierać swoich przedstawicieli sam, a nie przekazywać tej czynności zbędnym „mężom zaufania”, na których ze względu na mniejszą liczebność o wiele łatwiej wpłynąć⁸².

Większość autorów nie podnosiła związku osobistego głosowania z zasadą bezpośredniości wyborów. Józef Buzek uznawał, podobnie jak autorzy wymienieni wyżej, że nakaz ten ma na celu, podobnie jak bezpośredniość, „poskromienie nadużyć

⁷⁷ Tak A. Bogusławski, *O ordynacji wyborczej. Objasnienie ogłoszonej ordynacji*, Wydawnictwo Biura Pracy Społecznej, Warszawa 1918, s. 8. Ponadto w ten sam sposób bezpośredniość określali: A. Bogucki, *Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego*, Warszawa 1919, s. 13, A. Czarski, *Jak i kogo wybierać do Sejmu*, Warszawa 1918, s. 4, J. Dąbski, *Walka o sejm ludowy*, Warszawa 1918, s. 7, W. Zwoliński, *Polski Sejm Konstytucyjny czyli „konstytuanta”*, „Zorza”, seria I nr 5, Warszawa 1918, s. 5-6 oraz w tym samym znaczeniu innymi słowami L. Nowodworski, *O ordynacji wyborczej do pierwszego sejmiku polskiego wyjaśnienie i wskazówki praktyczne*, Warszawa 1919, s. 7, W. Jodko, *Jaka powinna być ordynacja wyborcza do przyszłego sejmiku polskiego*, Warszawa 1918, s. 16.

⁷⁸ Zob. A. Bogusławski, *op. cit.*, s. 7, a także podobnie A. Czarski, *op. cit.*, s. 4.

⁷⁹ Por. np.: A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne z dodatkiem: Ustrój polityczny Stanów Zjednoczonych*, Kraków 1920, s. 21, *Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu uchwalona na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 28 -ym lipca 1922 ze wstępem posła Niedziałkowskiego*, Warszawa 1922, s. 4, czy A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 roku komentarz*, Lwów-Warszawa 1935, s. 53, Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, tom trzeci, Warszawa 1933, s. 140, Cz. Znamierowski, *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935, s. 69, B. Trzebisk, J. Chylewski, *Prawo wyborcze do rad gromadzkich gminnych i powiatowych*, Warszawa 1939, s. 2

⁸⁰ Z. Cybichowski, *op. cit.*, s. 140. Zob. także *Opinia dra Ludwika Ehrlicha, Ankieta na temat reformy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, kwartał pierwszy 1939, Poznań 1939, s. 17.

⁸¹ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne*, *op. cit.*, s. 21.

⁸² *Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu uchwalona na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 28 -ym lipca 1922 ze wstępem posła Niedziałkowskiego*, *op. cit.*, s. 4.

wyborczych”⁸³ oraz że ordynacje wyborcze także „wydają go celem przeprowadzenia zasady równości prawa wyborczego”⁸⁴. Wskazanie wprost wiążące bezpośrednio wyborów z osobistym głosowaniem odnajdujemy w komentarzu pod art. 2 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1922 roku, stanowiącym iż głosować wolno tylko osobiście. Komentujący przepis, Leon Rutkowski, stwierdza dość jednoznacznie: „Przepis ten realizuje zasadę bezpośredniości wyborów ustanowioną § 11 Konstytucji”⁸⁵. Podobne ujęcie, w nawiązaniu do regulacji opartych na Konstytucji Kwietniowej przedstawił Tadeusz Orlewicz. Wskazał on, że oprócz głosowania wprost na kandydata czy też na listę wyborczą z bezpośredniości głosowania wpływa ponadto nakaz osobistego stawienia się w lokalu wyborczym odpowiedniego okręgu wyborczego i osobistego złożenia głosu⁸⁶.

Najczęściej spotkać można było odwołania do bezpośredniości w pracach wyrażających krytykę techniki głosowania na listy, mające charakter zamknięty⁸⁷. Głosy takie odnaleźć można już w odniesieniu do rozwiązań zawartych w Ordynacji Moraczewskiego. Józef Siemieński zauważa, że: „ordynacja nie pozwala robić w listach zmian żadnych. Zatem nie tylko dobór, ale i pierwszeństwo kandydatów – jest rzeczą wyborcy daną (...) przez grupy zgłaszające. System ten ustanawia jakby dwa stadia wyborcze, żeby nie powiedzieć – ustanawia pośrednie wybory pewnego typu”⁸⁸. Zwiększenie wpływu wyborców na kształt osobowy Sejmu w oparciu o preferencjalizm, czyli możliwość przesuwania kolejności kandydatów w ramach listy, postulował także Antoni Peretiatkowicz. Argumentował, że zachęci to wyborców do liczniejszego udziału w głosowaniu. Nie odwoływał się on jednak do niezgodności istniejących rozwiązań z zasadą bezpośredniości wyborów⁸⁹. Podobne postulaty wysuwał Kazimierz Rosinkiewicz, również nie wiążąc ich z zasadą bezpośredniości, którą jako jeden z czterech pierwszych przymiotników (powszechność, tajność, bezpośredniość, równość) uważał za „słuszną i sprawiedliwą; tłumaczącą się samą jasno, krytyki się nie bojącą i nie potrzebującą obrony”⁹⁰.

Komentowano także zgodność instytucji list państwowych, przewidzianych przez Ordynacje wyborcze do Sejmu i do Senatu z 1922 roku z zasadą

⁸³ W cytowanej wyżej pracy Projekt konstytucji... autor nie zawarł rozważań o głosowaniu osobistym w części poświęconej uzasadnieniu bezpośredniości prawa wyborczego, lecz umieścił je na końcu litery uzasadniającej tajność prawa wyborczego. Zob. J. Buzek, Projekt konstytucji..., op. cit., s. 70 i 73.

⁸⁴ Tak w odniesieniu do postanowień Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1922 roku w Tenże, Główne zasady polityczne... op. cit., s. 117.

⁸⁵ Por. L. Rutkowski, Ordynacje wyborcze do Sejmu i do Senatu oraz inne normy prawne dotyczące wyborów do Sejmu i do Senatu, Warszawa 1928, s. 13.

⁸⁶ Zob. T. J. Orlewicz, Zasady Konstytucji 23 kwietnia 1935 roku Komentarz oraz pełny tekst: ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., ordynacji wyborczej do Sejmu, ordynacji wyborczej do Senatu, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych: regulamin do zgromadzenia okręgowego, o spisach wyborców do Sejmu i o spisach wyborców do Senatu, Warszawa 1935, s. 47.

⁸⁷ Zmiany techniki głosowania domagali się zwłaszcza publicyści i przedstawiciele środowisk robotniczych. Zob.: W. Stachurski, Tu naród włada, Łuck 1926, s. 91 i 92. Określa on wybory za pośrednictwem list wyborczych jako pośrednie i to w brzydkiej postaci.

⁸⁸ Zob. J. Siemieński, Rozbiór krytyczny ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, Warszawa 1919, s. 55.

⁸⁹ Por. A. Peretiatkowicz, Rewizja konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej, „Przegląd Wszepolski”, rok IV seria druga nr 1, s. 58-59.

⁹⁰ K. Rosinkiewicz, Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu (głos w obronie prawdziwej demokracji), Warszawa 1928, s. 9.

bezpośredniości⁹¹. Michał Rostworowski uważał: „Listy państwowe obecne – sprzeczne z konstytucją, która nakazuje, by ciała reprezentacyjne, Sejm i Senat składały się z osób wybranych – a nie – w części wybranych, a w części powołanych – usunąłbym zupełnie”⁹². Natomiast Stanisław Starzyński stwierdzał: „[...] mandaty z list państwowych otrzymuje się bez osobnego na nie głosowania, a jedynie wskutek zwycięstwa związanych z nimi list okręgowych, w czym tkwi pewne, aczkolwiek pożyteczne odchylenie od zasady bezpośredniości wyborów.”⁹³

Po reformie prawa wyborczego przeprowadzonej po wejściu w życie Konstytucji Kwietniowej, umożliwiającej personalne oddanie głosu⁹⁴, najwięcej kontrowersji z punktu widzenia zgodności z zasadami prawa wyborczego⁹⁵ budził sposób ustalania listy kandydatów. Czyniły to powoływane do tego celu zgromadzenia okręgowe. W odniesieniu do bezpośredniości niezgodność tę obrazowo określił poseł Stanisław Stroński stwierdzając, że najpierw niektórzy wskazują kandydatów, a następnie wszyscy głosują⁹⁶. Za nie naruszające zasady uznawali te rozwiązania: Antoni Deryng⁹⁷, Andrzej Mycielski czy Maciej Starzewski. Dwaj ostatni argumentowali, iż należy odróżniać głosowanie od wyborów. Konstytucja Kwietniowa we wspomnianym już art. 33 stanowiła, iż „Sejm składa się z posłów, wybranych w **głosowaniu** powszechnym, tajnym, równym i **bezpośrednim**”. W odniesieniu do głosowania wszystkie cztery przymiotniki, wedle opinii Andrzeja Mycielskiego i Macieja Starzewskiego, regulacja ustawowa gwarantowała. Natomiast sposób ustalenia kandydatur jako etap wyborów a nie cześć głosowania nie był nimi objęty⁹⁸. Natomiast Romuald Klimów uznawał możliwość oddania głosu tylko na ustaloną grupę kandydatów za „naturalne” ograniczenie bezpośredniości nie przeczące jednak samej zasadzie i ogólnie praktykowane⁹⁹.

⁹¹ Obok zgodności z zasadą bezpośredniości podnoszono kwestie zgodności instytucji z zasadą wyborów równych i stosunkowych. Literaturę na ten temat zebrał i przedstawił Jarosław Zbieranek. Por. J. Zbieranek, Instytucja listy państwowej w polskim prawie wyborczym, Toruń 2010, s. 16-20. Maszynopis pracy doktorskiej w zbiorach Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu,

⁹² M. Rostworowski, Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 1 1925, s. 3.

⁹³ S. Starzyński, Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich, Lwów 1928, s. 45. Podaję za J. Zbieranek, Instytucja listy państwowej w polskim prawie wyborczym, maszynopis pracy doktorskiej w zbiorach Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, s. 17.

⁹⁴ Co pozwoliło bardziej zupełnie zrealizować zasadę bezpośredniości w porównaniu do poprzedniej regulacji. Tak A. Deryng, Zasady nowej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rocznik 16 półrocze pierwsze 1936, s. 31.

⁹⁵ Wacław Komarnicki uznał to rozwiązanie za niezgodne z wszystkim zasadami prawa wyborczego. Por. W. Komarnicki, Ustrój państwowy..., op. cit., s. 289, podobnie Stanisław Głąbiński zob. Opinia dra Stanisława Głąbińskiego, Ankieta na temat reformy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, kwartał drugi 1939, s. 131 i n.

⁹⁶ Opinia dra Stanisława Strońskiego, Ankieta na temat reformy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, kwartał drugi 1939, s. 153. Niezgodność z bezpośredniością zauważali także: ks. Dr Józef Lubelski, Opinia ks. Dra J. Lubelskiego, op. cit., s. 139 oraz Mieczysław Niedziałkowski, Opinia Mieczysława Niedziałkowskiego, op.cit., s. 141.

⁹⁷ Opinia dra Antoniego Deryng, Ankieta na temat reformy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, kwartał pierwszy 1939, s. 7.

⁹⁸ Por. Opinia dra Andrzeja Mycielskiego, Ankieta na temat reformy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, op. cit., s. 33 oraz M. Starzewski, O ordynacji wyborczej do Sejmu 1935 roku, Kraków 1938, s. 19.

⁹⁹ Definiując przy tym samą zasadę jako przeciwieństwo pośredniości. Por. R. Klimów, Kodeks wyborczy ordynacja wyborcza do Sejmu Ordynacja wyborcza do Senatu Ustawa o wyborze Prezydenta RZP, Lwów 1935, s. 11.

W oparciu o krytykę zamkniętego charakteru list kandydatów można odnaleźć propozycję rozumienia zasady jako „możności kontroli ze strony wyborców osobowego składu parlamentu” a nie wyłącznie samodzielnego, a więc bez pośrednictwa wybranych do tego osób, decydowania przez wyborców o ostatecznym składzie parlamentu. Kontrola ta mogłaby być sprawowana przez możliwość skreślania niepożądanych kandydatów z listy. Przy czym kandydaci otrzymywaliby mandaty według kolejności najmniejszej liczby skreśleń, a ci spośród nich którzy otrzymali zwykłą lub kwalifikowaną liczbę skreśleń byłiby z niej usuwani przez komisarza wyborczego¹⁰⁰.

Podobnie kwestie te ujmuje Stefan Boratyński, który dokonał najobszerniejszej analizy głosowania bezpośredniego, wysuwając przy tym propozycje dokonania konkretnych zmian¹⁰¹. Przeciwwstawił je wyborom pośrednim. Za takie uznał: wybory kilkustopniowe, głosowanie przez pełnomocników, a także głosowanie na listę. Co ciekawe, choć wybory przy pomocy pełnomocników traktował jako formę wyborów pośrednich, gotowy był wprowadzić je dla tych wyborców, którzy z uzasadnionych przyczyn nie mogą osobiście wziąć udziału w akcie wyborczym. Kompromis ten podjęty miał być ze względu na urzeczywistnianie zasady powszechności¹⁰². Głosowanie na listę określił mianem „ukrytej formy głosowania pośredniego”. Uznając przy tym skrupowanie ugrupowań co do wystawiania w okręgach kandydatów popularnych, za zabezpieczające w pewnej mierze element bezpośredniości¹⁰³. Ze względu na walory systemu proporcjonalnego postulował utrzymanie zgłaszania list kandydatów. Warunkował je jednak zastąpieniem list związanych listami wolnymi, w których można głosować na nazwiska. Upatrywał w tym rozwiązaniu możliwość zapewnienia elementu bezpośredniego stosunku między wyborcami a wybranymi. Było to niezmiernie ważne ze względu na pozostawianie tych drugich pod kontrolą pierwszych¹⁰⁴.

Podsumowanie

W okresie II Rzeczypospolitej nie istniała legalna definicja pojęcia zasady bezpośredniości. W ujęciu doktryny nie można również mówić o jednolitym jej rozumieniu. Większość najwybitniejszych przedstawicieli prawa wyborczego uznawała, że jest to wybieranie przez wyborców swoich przedstawicieli wprost. Przy czym słowo „wprost” można równie dobrze zastąpić słowem „od razu” czy „bez pośredników”. Takie ujęcie koncentrowało się na jednostopniowości wyborów. Potrzeba jednostopniowych wyborów wynikała z obawy przed nadużyciami jakim nie dostatecznie opierały się wybory pośrednie. Uczciwość wyborów miał gwarantować obowiązek osobistego w nich uczestnictwa. I choć cel ten można uznać za wspólny wyborom jednostopniowym i głosowaniu osobistemu, to jednak odnaleźć można tylko pojedyncze głosy wiążące istotę bezpośredniości z osobistym charakterem oddawania głosu. Znacznie częściej pojawiały się postulaty wprowadzenia głosowania imiennego, a także zapewnienia swobody w wysuwaniu kandydatów. Rozwiązania te

¹⁰⁰ Por. E. Baranownowicz, Jak zapewnić reprezentacjom ogólnopaństwowym możliwość tworzenia rządów parlamentarnych?, Warszawa 1926, s. 9 i n. Autor zauważa także, że zasady bezpośredniości i tajności głosowania nie są tak ważne jak zasada powszechności i równości.

¹⁰¹ W pracy poświęconej w całości zasadom prawa wyborczego. Zob. S. Boratyński, Zagadnienie t.zw. przymiotników wyborczych, Kraków 1939, s. 38-45 oraz 63-67.

¹⁰² Por. Tamże, s. 40.

¹⁰³ Tamże, s. 41. Przy czym lista państwowa zawsze stanowiła formę wyborów pośrednich.

¹⁰⁴ Tamże.

postrzegane były jako realizujące zasadę bezpośredniości. Przy czym nie było zgodności co do tego, czy stanowią jej integralną część.

Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że znaczenie pojęcia bezpośredniości głosowania ewoluowało wraz z zmieniającymi się rozwiązaniami prawnymi i „dojrzewającym elektoratem”, zachowując przy tym swój rdzeń, jakim niewątpliwie jest jednostopniowość.

Dylematy twórców Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 roku¹

Mija 20 lat od wyborów do Sejmu i Senatu, które odbyły się 27 października 1991 roku. Warto zatem przypomnieć zarówno sytuację polityczną w kraju jaka wówczas miała miejsce (a przede wszystkim ówczesną scenę partyjną), jak i okoliczności towarzyszące uchwaleniu Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 czerwca 1991 roku.

Konieczność uchwalenia nowej ordynacji wyborczej wynikała z faktu, że Ordynacja wyborcza na podstawie której przeprowadzono wybory 4 czerwca 1989 roku miała charakter jednorazowy jak to wynikało już samego tytułu tej ustawy. Niezależnie od tego w następstwie dynamicznie i lawinowo zachodzących zmian w życiu politycznym w naszym kraju po wyborach 1989 roku praktycznie nie było możliwości przeprowadzenia wyborów na podstawie ordynacji do Sejmu kontraktowego.

Zmiany jakie zaszły w strukturze politycznej Sejmu kontraktowego ilustrują tabela 1 i tabela 2.

Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę, że w rok po wyborach nastąpiło odwrócenie kolejności zdarzeń przewidzianych w kalendarzu przemian ustrojowych uzgodnionym w toku negocjacji przy Okrągłym Stole. Ustalony wówczas kalendarz polityczny przewidywał najpierw uchwalenie nowej Konstytucji a następnie wybory do izby poselskiej, która zastąpić miała Sejm kontraktowy. We wrześniu 1990 roku ten wcześniejszy kalendarz polityczny uległ zasadniczej zmianie – najpierw powszechne i bezpośrednie wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej, następnie wybory do Sejmu i do Senatu, a dopiero w ostatniej kolejności uchwalenie nowej konstytucji. W praktyce oznaczało to, że po wyborach prezydenckich 1990 roku należało niezwłocznie przystąpić do prac nad przygotowaniem projektu ordynacji wyborczej do Sejmu. Zadanie to powierzono Komisji Konstytucyjnej powołanej w Sejmie i działającej pod przewodnictwem Bronisław Geremka. W konsekwencji też spowolnieniu – aby nie powiedzieć zawieszeniu – uległy w Sejmie prace na projektem nowej konstytucji. Z grona sejmowej Komisji Konstytucyjnej wyłoniony został zespół roboczy dla przygotowania prac nad projektem ordynacji wyborczej do Sejmu. Już na pierwszym zebraniu tegoż zespołu z udziałem ekspertów posłowie jednoznacznie określili kierunek dalszych prac, zmierzając do poniesienia z zamiarów przyjęcia systemu wyborczego opartego na zasadzie większości w jednomandatowych okręgach wyborczych. Tym samym posłowie solidarnościowego Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP) odstąpili od lansowanej jeszcze w czerwcu 1990 roku koncepcji wyborów w jednomandatowych okręgach wyborczych z obsadzaniem mandatów na zasadzie większości względnej. Taki system wyborczy proponowany wówczas przez środowisko „Solidarności” wynikał z błędnego założenia opartego na rozumowaniu, że skoro „Solidarność” w wolnych i pełni konkurencyjnych wyborach do Senatu uzyskała 99% poparcia, to w nadchodzących wolnych i całkowicie demokratycznych wyborach do Sejmu nie ograniczonych już żadnym wstępnym kontraktem konkurować będą ze sobą wyłącznie ugrupowania (partie) polityczne o

¹ W niniejszym opracowaniu w znaczącym stopniu wykorzystałem w wcześniej publikowane analizy dotyczące wyborów 1991 roku zawarte w pracy zbiorowej pod redakcją Stanisława Gebethnera i Jacka Raciborskiego zatytułowanej „Wybory '91 a polska scena polityczna”. Warszawa 1992.

rodowodzie solidarnościowym. Snuto nawet śmiało prognozy, że ukształtuje się w Polsce system dwupartyjny na wzór amerykański z maszynami wyborczymi mającymi podobne programy polityczne wyrastające ze wspólnego podłoża ideologicznego. Błąd tego rozumowania polegał na tym, że 99 mandatów w Senacie uzyskanych przez kandydatów „Solidarności” uznawano za 99% poparcia dla „Solidarności” w całym elektoracie. Jak wykazują szczegółowe i pogłębione badania wyników wyborów do Senatu z 1989 roku poparcie dla „Solidarności” było na poziomie 67,69% ważnie oddanych głosów, co stanowiło jednocześnie 36,86% ogółu uprawnionych do głosowania. Przypomnijmy, że frekwencja wyborcza w wyborach 27 października 1991 roku wynosiła 43,20%.

W powszechnym odbiorze opinii publicznej mit o 99% poparcia dla „Solidarności” w wyborach 1989 roku obalony został w grudniowych wyborach prezydenckich 1990 roku, kiedy to Stan Tymiński nie tylko pokonał Tadeusza Mazowieckiego, ale w II turze otrzymał ponad 4 miliony głosów. Ten wynik wyborów prezydenckich był wyraźnym sygnałem dla polityków zasiadających wówczas w Sejmie, że przyjęcie koncepcji wyborów w jednomandatowych okręgach wyborczych z obsadzaniem mandatów na zasadzie większości względnej stanowi poważne ryzyko – zwłaszcza, że w społeczeństwie nasiliły się nastroje niezadowolenia wynikającego z dotkliwych wówczas skutków terapii szokowej, którą były reformy gospodarczej Leszka Balcerowicza.

Pierwotnie zatem w Komisji Konstytucyjnej, przygotowującej projekt nowej ordynacji do Sejmu, zrodziła się koncepcja opracowania systemu mieszanego na wzór systemu wyborczego istniejącego w Republice Federalnej Niemiec.

Należy jednak stwierdzić, że pracom nad projekt nowej ordynacji do Sejmu prowadzonym w pierwszej połowie 1991 roku towarzyszył na szczególnie trudny okres transformacji ustrojowej i przebudowy polskiej sceny politycznej.

Już w drugiej połowie 1989 roku po klęsce wyborczej PZPR rozpoczął się rozkład starego systemu partyjnego z okresu PRL. Wyzwolenie się Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego spod wymuszonej kurateli „przewodniej siły” doprowadziło do utworzenia rządu Tadeusza Mazowieckiego, a PZPR rozwiązała się w styczniu 1990 roku. Niemal równocześnie w zwycięskim obozie obywatelskiego ruchu „Solidarności” zaczęły się pojawiać rysy i rozdziewięki, zapowiadając podziały i rozłamy. Co najmniej na dwojaki powody tego zjawiska można wskazać.

Przede wszystkim nieuchronność tych rozłamów wynikała z faktu, że ruch obywatelski skupiony pod sztandarami „Solidarności” był wspólnotą protestu wobec starego reżimu – był ruchem protestu i negacji dotychczasowego porządku, ale jako taki sam w sobie był heterogoniczny.

Po drugie, jak każde ugrupowanie dochodzące do władzy w takich szczególnych warunkach ruch obywatelski „Solidarność” stawał wobec realnych problemów jej sprawowania i wobec dylematów dokonywania wyboru określonych rozwiązań politycznych i ekonomicznych. To zaś musiało wywoływać różnice poglądów wewnątrz samego ruchu. Ujawniające się podziały w obozie solidarnościowym nie były jednak ani jasne ani przejrzyste dla opinii publicznej. Wszakże nie przybierały one jeszcze form zinstytucjonalizowanych w postaci nowych partii politycznych.

Na początku 1990 roku na polskiej scenie politycznej – pojmowanej jako uporządkowany i względnie zinstytucjonalizowany układ partii politycznych – powstała pustka częściowo tylko wypełniana przez komitety obywatelskie wywodzące się z ruchu solidarnościowego. Choć zaczął się wtedy spontaniczny proces tworzenia wielu nowych partii politycznych – a raczej partii kanapowych, które równie szybko jak powstawały tak się dzieliły lub wręcz zanikały – to budowa nowego systemu partyjnego była wyraźnie spowolniona. W niemałym stopniu na owo opóźnienie (w porównaniu z procesami transformacji w innych państwach dawnego bloku sowieckiego) wpłynęła dominująca wówczas w elicie przywódczej obozu solidarnościowego teza o zmierzchu tradycyjnych partii politycznych, jakie historycznie wykształciły się na kontynencie europejskim. Głoszono natomiast wspomniany wyżej pogląd wskazujący na potrzebę wykreowania z ruchu obywatelskiego spod znaku „Solidarności” jedynie dwóch maszyn wyborczych (tj. tak zwanych partii wyborczych) na wzór amerykańskich partii Demokratów i Republikanów. Poglądy te znajdowały też poparcie w opinii publicznej, w której dominowały nastroje nieufności (albo wręcz wrogości) wobec partii politycznej jako takiej. W świadomości społecznej partię polityczną utożsamiano z PZPR i jej wszechwładzą we wszystkich dziedzinach życia publicznego i w gospodarce. Jednocześnie wówczas (przełom roku 1989 i 1990) to komitety obywatelskie były jedyną liczącą się organizacją polityczną, cieszącą znaczącym poparciem społecznym. Obecność partii politycznych na ówczesnej scenie życia publicznego w Polsce miała raczej charakter śladowy. Ujawniły to całkiem wyraźnie rezultaty wyborów samorządowych, które odbyły się przy zaskakująco niskiej frekwencji (42,3%) w maju 1990 roku. (Patrz Tabela 3).

Wyniki wyborów samorządowych były potwierdzeniem ostatecznego rozkładu starego systemu partyjnego i powstałej po nim pustej przestrzeni na scenie partyjnej. Tę pustą przestrzeń zapełniły komitety obywatelskie, które jednak trudno uznać nawet za załączki partii politycznych. Nowe partie polityczne praktycznie w wyborach samorządowych 1990 roku jeszcze nie zaistniały. Wyjątkowo też słabo zakodowane były w świadomości społecznej, co znalazło odzwierciedlenia w badaniach socjologicznych przeprowadzonych w ramach projektu badawczego Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Respondentów pytano o to na którą z partii lub ugrupowań politycznych oddaliby głos w wyborach parlamentarnych. Badanie to przeprowadzono w 1990 roku trzykrotnie – w sierpniu, listopadzie i grudniu. Wyniki tych badań ankietowych przedstawia Tabela 4. Zaprezentowane wyniki tych trzech kolejnych badań socjologicznych z 1990 roku wskazują jednak na pewną wyraźnie rysującą się już wtedy dynamikę zmian stosunku obywateli do partii i ugrupowań politycznych.

W drugim półroczu 1990 roku zmiana te wyrażały się w tym, że:

- traciły poparcie komitety obywatelskie spod znaku „Solidarności” (spadek o 23 punkty procentowe);
- poparcie to, jak się wydaje, przesunęło na tworzone już wtedy post-solidarnościowe partie polityczne (Porozumienie Centrum, Ruch Obywatelski Akcja Demokratyczna Unia Demokratyczna, PSL „Solidarność”, Chrześcijańska Demokracja – Stronnictwo Pracy, Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe, Kongres Liberalistów, Forum Prawicy Demokratycznej), które w grudniu 1990 roku łącznie uzyskały 19,7% poparcia wśród naszych respondentów);

- generalnie spadły (zwłaszcza między listopadem a grudniem) opcje wyrażające poparcie dla partii politycznych oraz wzrastała nieufność wobec partii politycznych, o czym świadczyły wskazania „na żadną partię” i „trudno powiedzieć”, które łącznie stanowiły 51% udzielanych odpowiedzi.

A zatem można stwierdzić, że na przełomie 1990 i 1991 roku brak było w społeczeństwie wyraźnie wykształconej infrastruktury partyjnej niezbędnej dla przeprowadzenia wyborów parlamentarnych. Znalazło to zresztą odzwierciedlenie w wynikach wyborów 1991 roku. Ten brak zinstytucjonalizowanej co najmniej w sensie socjologicznej infrastruktury partyjnej postawił twórców projektu nowej ordynacji wyborczej wobec dylematu jak prawnie określić (zdefiniować) podmioty uprawnione do zgłaszania list kandydatów.

Teoretycznie istniała możliwość zastosowania rozwiązań przyjętych w Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1922 roku. Zgodnie z tamtą Ordynacją prawo zgłaszania list kandydatów przysługiwało wyborcom w liczbie co najmniej 50-ciu. W praktyce były to listy kandydatów zgłaszane przez partie polityczne, których funkcjonowanie było dostatecznie zinstytucjonalizowane. Z drugiej strony po II światowej w wielu krajach (m. in. w Niemczech i Finlandii) prawo zgłaszania list kandydatów przyznano wprost partiom politycznym. Tego wariantu jednak nie można było zastosować wobec wspomnianego wyżej braku wykształconej infrastruktury partyjnej. Jednocześnie proste nawiązanie do rozstrzygnięć z 1922 roku również zdawało się być z tego samego powodu nieprzydatne. Pamiętano bowiem, iż w tamtym czasie, w latach 1920-tych, odwołanie się do grupy 50 wyborców miało swój sens, ponieważ istniały wówczas zinstytucjonalizowane w rozumieniu socjologicznym partie polityczne.

W 1991 roku zdecydowano się na swego rodzaju rozwiązanie pośrednie. Z jednej strony licząc się z faktem, że system partyjny jest jeszcze nie ukształtowany, a nowe partie polityczne znajdują się dopiero początkowej fazie swego rozwoju, podmiotem uprawnionym do zgłaszania kandydatów na posłów (i senatorów) uczyniono komitety wyborcze. I tak w myśl art. 63 ordynacji wyborczej do Sejmu prawo zgłaszania okręgowych list kandydatów na posłów przysługiwać miało wyborcom, partiom i organizacjom politycznym oraz organizacjom społecznym tworzącym w tym celu krajowe lub lokalne komitety wyborcze. Było to jednocześnie zgodne z treścią zmienionego w 7 kwietnia 1989 roku art. 100 ówczesnie obowiązującej Konstytucji, po myśli którego kandydatów na posłów, senatorów i członków rad narodowych zgłaszać miały organizacje polityczne i społeczne oraz wyborcy. Podkreślam wyraz *wyborcy* ponieważ ta na pozór drobna zmiana w brzmieniu art. 100 Konstytucji, polegająca na wymienieniu wyborców jako podmiotu uprawnionego do zgłaszania kandydatów, miała kapitalne znaczenie prawne i polityczne, otwierające drogę dla wolnych wyborów.

Jednocześnie to nowe brzmienie art. 100 Konstytucji zmuszało twórców nowej ordynacji wyborczej do wprowadzenia obowiązku wyrażenia poparcia przez wyborców list kandydatów zgłaszanych przez komitety wyborcze. I tak właśnie zgodnie z art. 69 ust. 4 okręgowa lista kandydatów na posłów musiała być poparta osobistymi podpisami co najmniej 5000 wyborców zamieszkałych w danym okręgu wyborczym.

Warto w tym miejscu zauważyć, że ta konstrukcja prawna polegająca na przyznaniu prawa zgłaszania list kandydatów przez komitety wyborcze zmuszone do

uzyskania dla tych list poparcia określonej liczby wyborców utrzymała się do dziś w polskim prawie wyborczym. Doskonalone były przepisy dotyczące procedury tworzenia komitetów wyborczych i formy ich prawnej instytucjonalizacji.

Instytucja komitetów wyborczych stworzona pod presją uwarunkowań politycznych na początku lat 1990-tych stała się trwałym elementem naszego systemu wyborczego. Jednocześnie istnienie komitetów wyborczych nie zahamowało procesu tworzenia w miarę ustabilizowanego systemu partyjnego.

Równocześnie nie tworzone były szczególnych barier utrudniających rejestrację list kandydatów.

Dla zarejestrowania okręgowej listy kandydatów na posłów było wymagane zebranie 5 tys. podpisów wyborców zamieszkałych w danym okręgu. Zarejestrowanie list w 5 okręgach (bądź łączne zebranie podpisów 50 tys. podpisów) upoważniało do dalszego rejestrowania w pozostałych okręgach list kandydatów już bez zbierania dodatkowych podpisów. Wymagania w odniesieniu do komitetów wyborczych mniejszości narodowych były złagodzone – wystarczyło zarejestrować listy w 2 okręgach bądź zebrać 20 tys. podpisów; aby móc w pozostałych okręgach zgłaszać listy kandydatów takiego komitetu wyborczego. Skorzystały z tego komitety wyborcze Mniejszości Niemieckiej, Białoruskiego Komitetu Wyborczego oraz Wyborczego Bloku Mniejszości (grupującego obywateli Rzeczypospolitej pochodzenia litewskiego, ukraińskiego oraz słowackiego).

Problem określenia podmiotów uprawnionych do zgłaszania list kandydatów na posłów nie był jedynym dylematem wobec którego stanęli twórcy przygotowywanego wówczas projektu nowej ordynacji wyborczej do Sejmu.

Na pewno najważniejszy dylemat zrodził się przy wyborze metody alokacji mandatów w okręgach wielomandatowych, o czym niżej będzie jeszcze mowa. Nie mniej ważną kwestią – ściśle zresztą związaną z tym problemem – była sprawa struktury, a raczej wielkości okręgów wyborczych.

Po pierwsze, autorzy projektu ordynacji wyborczej przyjęli, że 69 mandatów, tj. 15% spośród ogólnej liczby wybieranych do Sejmu 460 posłów, ma być obsadzana z list ogólnopolskich.

Po latach, zwłaszcza po skoncentrowanej krytyce instytucji list ogólnopolskich – krytyce, która na początku obecnego stulecia doprowadziła do ich zniesienia – może dziś wydawać się zaskakującym, że wtedy koncepcji utrzymania określonej puli miejsc w Sejmie obsadzanych właśnie z list ogólnopolskich nie wywoła sporów. W dodatku wydaje się to dziwnym po totalnej klęsce czołowych polityków ówczesnego obozu rządzącego, kandydujących z listy krajowej w wyborach 1989 roku do Sejmu. Jednakże wtedy w 1991 roku we wszystkich głównych ugrupowaniach panowała obawa, że liderzy w ubiegający się o mandaty w Sejmie mogą być nie wybrani w okręgach. I tak ukształtował się consensus, którego konsekwencją było zachowanie ogólnopolskich list kandydatów na posłów. Owe listy ogólnopolskie powiązane były z okręgowymi listami kandydatów na posłów. Nawiązano w tym przypadku do rozwiązań znanych z ordynacji wyborczej do Sejmu z 1922 roku.

Wtedy listy te nosiły nazwę list państwowych, co mogło sugerować przekonanie, że zgłaszane były przez organy państwa. W istocie były one zgłaszane przez partie polityczne, które rejestrując swoje listy kandydatów na posłów w okręgach jednocześnie wskazywały do jakiej listy państwowej jest przyłączona owa

lista okręgowa. Pomiędzy listy państwowe rozdzielano 72 mandaty, tj. 16% spośród ogólnej wówczas liczby 444 miejsc w Sejmie. Głosy oddane na listy okręgowe przyłączone do określonej listy państwowej zaliczane były jako głosy oddane na daną listę państwową. Teoretyczne uzasadnienie wprowadzonych wówczas list państwowych wynikało z przyjętej koncepcji, iż ten drugi poziom podziału mandatów miał wyrównywać swego rodzaju uszczerbek partii politycznych doznany przy podziale mandatów na poziomie okręgów wyborczych. W jakiejś mierze ten drugi uzupełniający i wyrównawczy podział mandatów dokonywany w skali całego państwa spełniał swoją funkcję w realizowaniu zasady proporcjonalności. I do tej koncepcji z 1922 roku w pewnym sensie nawiązywali twórcy ordynacji wyborczej z 1991 roku.

Należy jednak wskazać, że koncepcja przyjęta przed 90-ciu laty w II Rzeczypospolitej w istotnych elementach różniła się od tej zastosowanej w 1991 roku i w latach następnych.

Ordynacja z 1922 roku przewidywała bowiem możliwość kandydowania jednej osobie w kilku okręgach wyborczych i również z listy państwowej. To sprawiało, że wielu ówczesnych przywódców politycznych jak Ignacy Daszyński, Mieczysław Niedziałkowski czy Wincenty Witos kandydowało w kilku okręgach jednocześnie i zarazem na liście państwowej. Cieszący się popularnością i autorytetem tego typu politycy z pierwszego okresu II Rzeczypospolitej zgłaszani na czele list okręgowych byli swego rodzaju lokomotywami przysparzającymi głosów – i w konsekwencji mandatów poselskich – w okręgach w których kandydowali. Po wyborach zaś mandat przyjmowali z listy państwowej, a uzyskany mandat w okręgu odstępowali mniej znanym działaczom lokalnym kandydującym z listy okręgowej. Zupełnie odwrotnym celom służyło w PRL i na początku III Rzeczypospolitej umieszczanie na liście krajowej czy liście ogólnopolskiej czołowych postaci politycznych po to aby zapewnić im wejście do Sejmu. Zresztą w wyborach 1989 roku klęska listy krajowej, na której wyborcy mogli skreślać poszczególnych kandydatów, w znaczący sposób podważyła sens utrzymywania list ogólnopolskich, z którymi rozstano się w polskim prawie wyborczym w 2001 roku. Natomiast, jak już wspomniano, w 1991 roku idea rezygnacji z list ogólnopolskich zdawała się być wtedy jeszcze przedwczesna.

I tak w ordynacji 1991 roku przyjęto, że 69 mandatów ma być obsadzanych z list ogólnopolskich. Natomiast 391 posłów miało być wybieranych w okręgach wyborczych. Powstał wszakże istotny problem jakie to mają być (w sensie ich wielkości) okręgi wyborcze i na jakich zasadach powinny być tworzone.

Wydawać mogłoby się, że najprostszym i niejako naturalnym rozwiązaniem powinno być dokonanie podziału na okręgi wyborcze w oparciu o ówczesny podział terytorialny kraju na 49 województw czyniąc każde z nich odrębnym okręgiem wyborczym. Oznaczałoby to wówczas, że na niektóre z tych województw wypadałoby trzy, a w skrajnym przypadku nawet dwa mandatu. Na to zaś nie było zgody. Uznano bowiem, że tworzenie okręgów trzy- bądź cztero- albo pięcio-mandatowych pozbawia w sposób naturalny słabsze partie polityczne możliwości uzyskania mandatu w takich małych okręgach. Przyjęto więc zasadę, że na poszczególne okręgi wyborcze przypadać ma od 7 do 17 mandatów. Jednocześnie przyjęto też drugą zasadę, wedle której granice okręgów wyborczych mają pokrywać się z granicami ówczesnych 49 województw.

W konsekwencji przyjęcia tych zasad, że granice okręgów wyborczych mają pokrywać się z granicami ówczesnych 49 województw, ale na poszczególne okręgi wyborcze przypadać ma od 7 do 17 mandatów zachodziła wówczas w kilku przypadkach potrzeba utworzenia okręgu wyborczego obejmującego obszar dwóch województw, a w jednym przypadku nawet trzech województw. I tak oto w jednym okręgu wyborczym znalazły się województwa: płockie ze skierniewickim, jeleniogórskie z legnickim, zielonogórskie z leszczyńskim, konińskie z sieradzkim, toruńskie z włocławskim, gorzowskie z pilskim, koszalińskie ze słupskim, rzeszowskie z tarnobrzeskim, krośnieńskie z przemyskim, olsztyńskie z elbląskim, białostockie z suwalskim, siedleckie z białkopodlaskim oraz zamojskiego z chełmskim. Natomiast województwa ciechanowskie, ostrołęckie i łomżyńskie stanowiły obszar jednego okręgu wyborczego, któremu przypadło 12 mandatów.

Z kolei, aby nie przekroczyć górnego limitu 17 mandatów z województwa warszawskiego wyodrębniono samodzielny okręg dla m. st. Warszawa, na który przypadło właśnie 17 mandatów. Także z tych samych powodów województwo katowickie podzielono na trzy okręgi (sosnowiecki z 10 mandatami, katowicki z 17 mandatami oraz gliwicki z 13 mandatami). I tak dzięki takiej operacji dość sztucznego miejscami – i czasami wręcz kontrowersyjnego – podziału wykrojono 37 okręgów wyborczych. Wśród nich 18 obejmowało obszar jednego województwa (łódzkiego, piotrkowskiego, radomskiego, kieleckiego, częstochowskiego, opolskiego, wrocławskiego, wałbrzyskiego, kaliskiego, bydgoskiego, poznańskiego, szczecińskiego, gdańskiego, tarnowskiego, nowosądeckiego, krakowskiego, bielskiego i lubelskiego). Natomiast 14 okręgów obejmowało obszar 2 bądź 3 województw.

Przyjęcie zasady, że w okręgu wyborczym ma być wybieranych co najmniej 7 posłów podyktowane było świadomym zamiarem obniżenia tzw. progów naturalnych umożliwiających uzyskanie mandatu. Ta sama myśl przyświecała decyzji o nie ustanowieniu jakichkolwiek progów ustawowych, czyli tak zwanych klauzul zaporowych.

Podobne przesłanki zdecydowały o wyborze metody alokacji (podziału) mandatów. Rozważano zarówno możliwość zastosowania metody d'Hondta, jak i zracjonalizowanej metody Saint Laguë, a także stosowaną w Niemczech metodę Hare-Niemeyera, czy nawet metodę Hagenbach-Bischoffa. Skutki zastosowania każdej z tych metod były poddane starannej analizie opartej o różnego rodzaju symulacje. Posłowie nie polegali wyłącznie na opinii rodzimych ekspertów, ale sami odbyli kilka wizyt studyjnych w innych krajach. I to właśnie po takiej wizycie studyjnej w Berlinie zrodziło się przekonanie, iż najlepszym rozwiązaniem będzie przyjęcie metody Hare-Niemeyera. Zważył tu fakt, że ta metoda dawała możliwość sprawnego przełożenia wyników głosowania na podział mandatów przy zastosowaniu technik komputerowych, a za razem efekt zastosowania tej metody był taki sam jak przy korzystaniu z klasycznej metody Hare'a uchodzącej z matematycznego punktu widzenia za najbardziej sprawiedliwą (czyli najbardziej akurataną) w przełożeniu na liczbę uzyskiwanych mandatów siły poparcia dla danej partii wyrażonej w utrzymanych przez nią głosach. Posługuję się tu określeniem „sprawiedliwość matematyczna” ponieważ nie wszyscy tę metodę uznają za sprawiedliwą w sensie politycznym skoro zapewnia ona uzyskanie mandatów przez partie o słabym poparciu lub wręcz marginalnym. Z tego też wypływał najpoważniejszy zarzut wobec ordynacji 1991 roku już po jej uchwaleniu – nie wspominając o krytyce z jaką ta ordynacja się spotkała po ujawnieniu wyników wyborów. W poważnej mierze była to krytyka nie

uzasadniona. W szczególności nie uprawnione jest przypisywanie tej ordynacji wyłącznej przyczyny, dla której w rezultacie wyborów 1991 roku wyłoniony Sejm był tak znacząco sfragmentalizowany albo inaczej mówiąc rozczłonkowany.

Na marginesie warto dodać, że swego rodzaju zaburzeniem percepcji w opinii publicznej przyjętego systemu alokacji mandatów opartego na metodzie Hare-Niemeyera było zachowanie wynajętego przez Telewizję Polską Instytut badań opinii publicznej Infass, który okazał się być całkowicie niekompetentnym – co zresztą znalazło swoje potwierdzenie na Litwie i w Łotwie, gdzie Instytut ten też się skompromitował pod czas wyborów tamtych krajach.

Najbardziej kompromitującym było publiczne oświadczenie przedstawicieli Infass w czasie wieczoru wyborczego, że przyjęta w polskiej ordynacji wyborczej metoda alokacji mandatów jest niezwykle skomplikowana i trudna do zrozumienia. A wydawało się, że Infass jako firma pochodząca z Niemiec, gdzie o szeregu już lat metodę Hare-Niemeyera stosowano powinna najlepiej powinna była znać tajniki tej metody. Część winy za tamte zamieszanie w czasie wieczoru wyborczego ponosiło ówczesne kierownictwo Telewizji Polskiej, które bezkrytycznie przyjęło ofertę Infass na przeprowadzanie *exit polls*. Wspominam o tym incydencie, ponieważ nie pozostał on bez wpływu na rozpętaną totalną krytykę ordynacji wyborczej z 1991 roku. Oczywiście przyjęte w tamtej ordynacji rozwiązania dalekie były od ideału. Ale z całą pewnością to nie system wyborczy przyjęty w tamtej ordynacji był przyczyną wyłonienia w wyborach 1991 roku tak dalece sfragmentalizowanego Sejmu – choć rozpowszechniane w literaturze światowej opinie o tym jako to w Polsce w 1991 roku wybrano do parlamentu aż 29 partii politycznych są grubo przesadzone. To prawda, że 29 komitetów wyborczych wprowadziło do Sejmu swoich posłów. Tyle tylko, że komitet wyborczy to nie partia polityczna.

Niektóre partie polityczne rejestrowały listy kandydatów pod szyldem komitetów wyborczych o odmiennych nazwach. Tak było w przypadku PSL, które w województwie bydgoskim zarejestrowało komitet wyborczy pod nazwą Jedność Ludowa, a w województwie tarnowskim listę kandydatów komitetu wyborczego pod nazwą Ludowe Porozumienie Wyborcze „Piast” W obu tych okręgach kandydaci wspomnianych komitetów wyborczych uzyskali po jednym mandacie i w Sejmie wstąpili do klubu poselskiego PSL.

Dla odmiany Konfederacja Polski Niepodległej zręcznie wykorzystała możliwość blokowania list i utworzyła kilka komitetów występujących które przysporzyły KPN-owi 4 dodatkowe mandaty. Były to komitety wyborcze Polskiego Związku Zachodniego oraz w Krakowie komitet wyborczy pod nazwą Sojusz Kobiet przeciw Trudnościom Życia.

Z kolei również w Krakowie zarejestrował się komitet wyborczy Krakowskiej Koalicji Solidarni z Prezydentem zablokowany z listą komitetu wyborczego Wyborczej Akcji Katolickiej. Wybrany z listy Krakowskiej Koalicji Solidarni z Prezydentem poseł M. Gil po wyborach dołączył w Sejmie do klubu parlamentarnego Partii Chrześcijańskich Demokratów.

Ostatecznie w Sejmie po wyborach ukonstytuowało się 18 klubów poselskich spośród których tylko 10 klubów w swoich szeregach miało ponad 15 posłów. Nie da się zaprzeczyć, że w rezultacie wyborów 1991 roku wyłoniony został Sejmie nadmiernie rozczłonkowany. Na pewno nie stało się to za sprawą złej czy niewłaściwej ordynacji wyborczej.

Trzeba bowiem przypomnieć, że fragmentalizacja ugrupowań politycznych wystąpiła już w końcowym okresie istnienia Sejmu kontraktowego Ilustruje to Tabela 2, a także struktura polityczna samego Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP). Ilustruje to Tabela 4. I to były główne przyczyny, które sprawiły że w czerwcu 1991 roku Sejm przyjął taką a nie inną ordynację wyborczą. Każde bowiem z coraz liczniejszych powstających w Sejmie ugrupowań zabiegało aby nie stwarzać w ordynacji barier, które uniemożliwiałyby im po wyborach powrót do parlamentu.

Na zakończenie warto także wspomnieć, że dokonane po wyborach analizy wyników głosowania przy zastosowaniu odmiennych metod alokacji mandatów lub wprowadzenia ustawowych progów (klauzul zaporowych) wskazują iż w niewielkim stopniu te inne metody podziału mandatów jak i ustanowienie klauzul zaporowych zapobiec mogło owej niekorzystnej fragmentalizacji Sejmu Szczegółowo i obszernie problem ten omówiony został w przywołanym na wstępie opracowaniu „Wybory '91 a polska scena polityczna”.

Tabela 1

**Struktura polityczna Sejmu po wyborach 1989 roku
wynikająca z kontraktu okrągłego stołu**

Polska Zjednoczona Partia Robotnicza	173	37,61
Zjednoczone Stronnictwo Ludowe	76	16,52
Stronnictwo Demokratyczne	27	5,87
Stowarzyszenie PAX	10	2,17
Unia Chrześcijańsko-Społeczna	8	1,74
Polski Związek Katolicko-Społeczny	5	1,09
Obywatelski Klub Parlamentarny	161	35,00

Tabela 2

Struktura polityczna Sejmu jesienią 1991 r.

Obywatelski Klub Parlamentarny	106	23,04
Parlamentarny Klub Lewicy Demokratycznej [w tym 20 posłów SdRP]	103	22,39 [4,45]
Polskie Stronnictwo Ludowe	75	16,30
Parlamentarny Klub - Unia Demokratyczna	43	9,35
Polska Unia Socjaldemokratyczna	41	8,91
Stronnictwo Demokratyczne	21	4,56
Stowarzyszenie PAX	10	2,17
Klub Posłów Niezależnych	9	1,96
Unia Chrześcijańsko-Społeczna	8	1,74
Klub Niezależnych Posłów Wojskowych	7	1,52
Solidarność Pracy	6	1,30
Polski Związek Katolicko-Społeczny	5	1,09
Polskie Stronnictwo Ludowe (mikołajczykowskie)	4	0,87
Partia X	1	0,23
Niezrzeszeni	20	4,35

Tabela 3

Rezultaty wyborów samorządowych 1990 roku

<i>Ugrupowanie</i>	<i>Procent ważnych głosów</i>	<i>Procent ogółu uprawnionych</i>
Komitety obywatelskie	50,0	21,1
Organizacje społeczne, zawodowe, samorządowe ^{*)}	5,9	2,5
PSL	4,8	2,0
Socjaldemokracja RP	2,7	1,1
NSZZ „Solidarność”	2,6	1,1
Stronnictwo Demokratyczne	2,1	0,9
NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność”	1,7	0,7
Konfederacja Polski Niepodległej	1,0	0,4
Chrześcijańska Demokracja - Stronnictwo Pracy	0,3	-
Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe	0,1	-
Inni (w tym doraźnie tworzone grupy obywateli)	27,8	10,8

^{*)} z poza ruchu obywatelsko-solidarnościowego

Tabela 4

Deklarowane preferencje wyborcze w sierpniu, listopadzie i grudniu 1990 roku

<i>Ugrupowanie</i>	<i>VIII %</i>	<i>XI %</i>	<i>XII %</i>
Komitety Obywatelskie Solidarność	38,7	20,3	15,7
Polskie Stronnictwo Ludowe	6,3	8,3	6,0
Porozumienie Centrum	-	6,0	8,0
Ruch Obywatelski Akcja Demokratyczna	-	5,9	3,9
Unia Demokratyczna	-	-	3,8
PSL „Solidarność”	4,2	3,6	3,4
Socjaldemokracja RP	1,2	2,0	2,0
Konfederacja Polski Niepodległej	2,6	2,8	1,2
Stronnictwo Demokratyczne	2,1	1,4	0,9
Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe	2,3	2,3	0,8
Polska Partia Zielonych	2,7	1,0	0,7
Partia Wolności	-	0,5	0,6
Chrześcijańska Demokracja - Stronnictwo Pracy	0,9	0,6	0,5
Forum Prawicy Demokratycznej	-	-	0,5
Unia Polityki Realnej	0,9	0,9	0,4
Polska Partia Socjalistyczna	0,9	0,5	0,2
Stronnictwo Narodowe	0,1	0,6	0,2
Kongres Liberalów	0,1	0,0	0,1
Polska Unia Socjaldemokratyczna	0,2	0,2	0,0
Na żadną partię	6,4	13,8	14,5
Trudno powiedzieć	28,3	28,7	36,5

Tabela 5

Wewnętrzna struktura polityczna Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego w 1991 r.
(Po odejściu posłów i senatorów tworzących Klub Parlamentarny – Unia Demokratyczna)

<i>Koła w łonie OKP</i>	<i>Sejm</i>	<i>Senat</i>	<i>Razem</i>	<i>%</i>
Chrześcijańskich Demokratów	29	7	36	20,81
Liberalnych Demokratów	3	5	8	4,62
„Solidarność” Rolników Indywidualnych i PSL „Solidarność”	18	8	26	15,03
Porozumienie Centrum	25	11	36	20,81
Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe	3	3	6	3,47
Niezależnych	18	16	34	19,65
Niezrzeszeni	10	17	27	15,61
Razem	106	70	173	-

Tabela 6

Wyniki wyborów do Sejmu przeprowadzonych 27 października 1991
(obejmujące jedynie komitety wyborcze, które uzyskały mandaty)

Lp.	Komitet wyborczy	Otrzymane głosy		Uzyskane mandaty	
		liczba	%	liczba	%
1.	Unii Demokratycznej	1 382 051	12,32	62	13,5
2.	Sojuszu Lewicy Demokratycznej	1 344 820	11,99	60	13,0
3.	Wyborczej Akcji Katolickiej	980 304	8,74	49	10,7
4.	Krakowskiej Koalicji Solidarni z Prezydentem	27 586	0,25	1	0,2
5.	Porozumienia Obywatelskiego Centrum	977 344	8,71	44	9,6
6.	Polskiego Stronnictwa Ludowego - Sojusz Programowy	972 952	8,67	48	10,4
7.	Ludowego Porozumienia Wyborczego "Piast"	42 031	0,37	1	0,2
8.	Jedność Ludowa	18 902	0,17	1	0,2
9.	Konfederacji Polski Niepodległej	841 738	7,50	46	10,0
10.	Polskiego Związku Zachodniego	26 053	0,23	4	0,9
11.	Sojuszu Kobiet przeciw Trudnościom Życia	1 922	0,02	1	0,2
12.	Kongresu Liberalno-Demokratycznego	839 978	7,49	37	8,0
13.	Porozumienia Ludowego	613 626	5,47	28	6,1
14.	NSZZ Solidarność	566 553	5,05	27	5,9
15.	Polskiej Partii Przyjaciół Piwa	367 106	3,27	16	3,5
16.	Chrześcijańskiej Demokracji	265 179	2,36	5	1,1
17.	Unii Polityki Realnej	253 024	2,26	3	0,7
18.	Solidarności Pracy	230 975	2,06	4	0,9
19.	Stronnictwa Demokratycznego	159 017	1,42	1	0,2
20.	Mniejszości Niemieckiej	132 059	1,18	7	1,5
21.	Partii Chrześcijańskich Demokratów	125 314	1,12	4	0,9
22.	Partii X	52 735	0,47	3	0,7
23.	Ruchu Demokratyczno-Społeczny	51 656	0,46	1	0,2
24.	Ruchu Autonomii Śląska	40 061	0,36	2	0,4
25.	Związku Podhalań	26 744	0,24	1	0,2
26.	Wielkopolskiej Unii Socjaldemokratycznej	23 188	0,21	1	0,2
27.	Komitet Wyborczy Prawosławnych	13 788	0,12	1	0,2
28.	Solidarności-80	12 769	0,11	1	0,2
29.	Unii Wielkopolan	9 019	0,08	1	0,2
-	Pozostałe komitety wyborcze	820 108	7,30	0	-

Skutki i kontrola rozstrzygnięć w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) - zagadnienia wybrane

Nie ulega wątpliwości, że problematyka wyborów samorządowych tj. wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.)¹ oraz wyborów organu wykonawczego w gminie nie stanowiła do tej pory istotnego udziału w działalności orzeczniczej sądów administracyjnych. Przyczyną tego stanu rzeczy był fakt, że działania podejmowane przez kompetentne organy na podstawie dwóch aktów prawnych stanowiących trzon samorządowego prawa wyborczego, którymi są: ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw² oraz ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta³, przez zasadniczy okres obowiązywania tych ustaw w niewielkim zakresie poddane były kontroli sądów administracyjnych. W określonym w tych ustawach zakresie kontrolę tę sprawowały bowiem w istotnym stopniu sądy powszechne. Należy jednak podkreślić, że ostatnie zmiany samorządowego prawa wyborczego niewątpliwie wpłyną na zmianę tej sytuacji. Ustawodawca postanowił bowiem rozszerzyć zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, uszczuplając w tym zakresie właściwość sądów powszechnych. Uwaga ta odnosi się przede wszystkim do objęcia kontrolą sądów administracyjnych uchwał organów stanowiących j.s.t. stwierdzających wygaśnięcie mandatu radnego danej jednostki oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Po raz pierwszy zmiana w tym zakresie dokonana została nowelizacją samorządowych ustaw wyborczych⁴. Na utrwalenie takiego stanowiska ustawodawcy wskazuje z kolei zawarcie identycznych rozwiązań w tym zakresie w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy⁵.

Wśród zagadnień z zakresu samorządowego prawa wyborczego, które w szerszym zakresie znalazły odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, szczególne znaczenie przypisać należy po pierwsze, problematyce podziału na okręgi wyborcze i obwody głosowania, zwłaszcza w kontekście przesłanek dopuszczalności zmian w tym zakresie oraz charakteru prawnego uchwał rad gmin podejmowanych w tych sprawach po drugie zaś, szeroko rozumianej problematyce wygaśnięcia mandatów radnych samorządowych oraz osób piastujących funkcje organów wykonawczych w gminach.

Przedmiotem niniejszego opracowania są wybrane problemy związane z drugim ze wskazanych zagadnień. Zważyć przy tym należy, że przedmiotem regulacji zawartej w przywołanych wyżej aktach prawnych są zarówno przesłanki wygaśnięcia mandatu jak i kwestie związane z proceduralnymi aspektami rozstrzygnięć

¹ Status tych organów unormowany jest w ustrojowych ustawach samorządowych, tj. ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 - dalej: u.s.g.), ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 - dalej: u.s.p.) oraz ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 - dalej: u.s.w.)

² Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 176, poz. 1190 ze zm. - dalej: Ordynacja.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 176, poz. 1191 - dalej: u.b.w.w.

⁴ Ustawa z dnia 5 września 2008 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 180, poz. 1111)

⁵ Dz.U. Nr 21, poz. 112. Kodeks wejdzie w życie 1 sierpnia 2011 r.

podejmowanych w tym zakresie oraz ich kontrolą. Rozważania skupione zostaną na tej drugiej kwestii. W związku z tym pominięta zostanie analiza, znajdujących odzwierciedlenie w dosyć licznych orzecznictwie sądów administracyjnych, zagadnień dotyczących interpretacji przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego czy wójta⁶. Podkreślić przy tym należy, że zasadnicza część tych orzeczeń związanych jest z przesłanką wygaśnięcia mandatu, jaką jest naruszenie ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego (funkcji wójta) z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności. Pominięcie tych zagadnień uzasadnia, w przekonaniu autorów, fakt, że w istocie związane są one w dużej mierze z problematyką statusu radnego (również wójta) w kontekście regulacji antykorupcyjnych. Podkreślić również należy, że szereg istotnych problemów i wątpliwości dotyczących problematyki wygaśnięcia mandatu rozwiązanych zostało wyrokami Trybunału Konstytucyjnego i związanymi z nimi zmianami legislacyjnymi. Na szczególne podkreślenie zasługuje w tym kontekście wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r. (K 8/07), w którym Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją RP określone przepisy u.s.g., Ordynacji oraz u.b.w.w., przewidujących wygaśnięcie mandatu wskutek niezłożenia odpowiednich oświadczeń i informacji w ustawowych terminach⁷ oraz wyrok z dnia 17 lipca 2007 r. (P 19/04) w którym Trybunał orzekł, że art., że 98a ust. 3 u.s.g. w zakresie, w jakim uniemożliwia radnemu zaskarżenie zarządzenia zastępczego stwierdzającego wygaśnięcie jego mandatu, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸.

Podkreślić należy, że - o czym będzie mowa szerzej w dalszej części opracowania - nowym źródłem wątpliwości i kontrowersji z pewnością stanie się wspomniana wyżej nowelizacja Ordynacji oraz u.b.w.w., rozszerzająca kontrolę sądów administracyjnych nad uchwałami stwierdzającymi wygaśnięcie mandatu a także identyczne w tym zakresie przepisy Kodeksu wyborczego.

W samorządowym prawie wyborczym wygaśnięcie mandatu związane zostało przede wszystkim z zaistnieniem ustawowo określonych przesłanek. I tak zgodnie z art. 190 ust. 1 Ordynacji wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek:

- 1) odmowy złożenia ślubowania,
- 2) niezłożenia w terminach, określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym,
- 3) pisemnego zrzeczenia się mandatu,
- 4) naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności,
- 5) wyboru na wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- 6) utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów,
- 7) śmierci.

Z kolei przesłanki wygaśnięcia mandatu wójta określone zostały w art. 26 ust. 1 u.b.w.w. Są to:

⁶ Ilekroć w tekście mowa jest o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta.

⁷ Dz.U. z 2007 r., Nr 48, poz. 327.

⁸ Dz.U. z 2007 r., Nr 138, poz. 974.

- 1) odmowa złożenia ślubowania,
- 2) niezłożenie w terminach, określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym,
- 3) pisemne zrzeczenie się mandatu,
- 4) utrata przez wybieralności lub brak tego prawa w dniu wyborów,
- 5) naruszenie ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzeniem działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach,
- 6) orzeczenie trwałej niezdolności do pracy w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- 7) śmierć,
- 8) odwołanie w drodze referendum,
- 9) odwołanie w trybie art. 96 ust. 2 u.s.g.,
- 10) zmiana w podziale terytorialnym, o której mowa w Ordynacji.

Z treści analizowanych regulacji jednoznacznie wynika przy tym, że wygaśnięcie mandatu nie jest skutkiem następującym *ex lege* - z momentem zaistnienia określonej przesłanki. Obie ustawy wprowadzają bowiem zasadę, że konieczne jest spełnienie dodatkowej przesłanki, jaką jest podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Zasada ta nie znajduje wyjątku na gruncie Ordynacji, natomiast w świetle u.b.w.w. jej podjęcie wymagane jest w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w pkt 1 - 7. W pozostałych przypadkach podejmowanie uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta nie jest wymagane, co niewątpliwie wiąże się z tym, iż zaistnienie przesłanek ujętych w pkt 8-10 znajduje odzwierciedlenie w formie odpowiedniego aktu o charakterze publicznym, w określony sposób wprowadzonego do obrotu prawnego (będzie to odpowiednio: ogłoszenie przez wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym wyników referendum, uzyskanie waloru prawomocności przez rozstrzygnięcie nadzorcze Prezesa Rady Ministrów odwołującego wójta, wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów wprowadzającego określone zmiany w podziale terytorialnym). Gwoli ścisłości podnieść można, że w art. 190 Ordynacji nie zostały wymienione wszystkie przypadki wygaśnięcia mandatu przez radnego. Nie zostały w nim uwzględnione, poza oczywistą przesłanką jaką jest upływ kadencji te, które w kontekście wygaśnięcia mandatu wójta wymienia art. 26 u.b.w.w. w pkt 8-10. W stosunku do radnego będą to zatem odpowiednio: rozwiązanie organu stanowiącego w drodze referendum, rozwiązanie organu stanowiącego przez Sejm oraz zmiany w podziale terytorialnym. W tych jednak przypadkach, zarówno w odniesieniu do radnych jak i wójtów, nie pojawiają się istotne wątpliwości w zakresie wygaśnięcia ich mandatów, a kontrola aktów rodzących ten skutek pozostanie poza zakresem rozważań.

Kreując kompetencję organu stanowiącego j.s.t. do podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu ustawodawca określił jednocześnie termin jej realizacji. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 2 Ordynacji uchwała ta powinna zostać podjęta najpóźniej w 3 miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. W przypadku uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu wójta termin ten wynosi 1

miesiąc (art. 26 ust 2 u.b.w.w.). Nie ulega przy tym wątpliwości, że termin do podjęcia uchwały ma charakter instrukcyjny w tym sensie, że jego upływ nie powoduje wygaśnięcia kompetencji, w związku z czym obowiązek podjęcia uchwały nadal istnieje, a uchwała podjęta po upływie terminu nie jest z tego powodu wadliwa. Nie oznacza to jednak, że bezskuteczny upływ terminu do podjęcia uchwały nie rodzi żadnych skutków prawnych. Wręcz przeciwnie, w takiej sytuacji aktualizuje się kompetencja wojewody do wszczęcia procedury umożliwiającej mu wydanie, zastępującego uchwałę organu stanowiącego i wywierającego takie same skutki prawne, aktu jakim jest zarządzenie zastępcze. Instytucja zarządzenia zastępczego, mieszcząca się w zakresie środków stosowanych w ramach sprawowanego przez wojewodów nadzoru nad działalnością j.s.t., zapobiegać ma skutkom beczynności, głównie organów stanowiących j.s.t., w zakresie realizacji obowiązku podejmowania określonych uchwał. Uchwałami, których niepodjęcie jest sankcjonowane jest możliwością wydania zarządzenia zastępczego są w szczególności właśnie uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu. Zgodnie bowiem z art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p i art. 86a u.s.w., jeżeli organ stanowiący j.s.t. wbrew obowiązkowi wynikającemu między innymi z art. 190 ust. 2 i 6 Ordynacji a także art. 26 ust. 2 i 6 u.b.w.w. nie podejmie uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu, wojewoda wzywa ten organ do podjęcia takiej uchwały w terminie 30 dni, a w razie bezskutecznego upływu tego terminu, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze.

Podsumowując tę część rozważań podkreślić należy zatem, że - co do zasady - aktami skutkującymi wygaśnięciem mandatu radnego oraz wójta są uchwały odpowiednich organów stanowiących j.s.t., a także wydawane przez wojewodów zarządzenia zastępcze.

Kwestią, która pojawia się w kontekście wskazanych wyżej przesłanek i mechanizmu wygaśnięcia mandatu, jest rozstrzygnięcie, w którym momencie mandat ten wygasa. Jest to istotne o tyle, że determinuje to podjęcie działań mających na celu obsadzenie mandatu (uzupełnienie składu organu stanowiącego, wybór wójta). Z drugiej strony pojawia się konieczność jednoznacznego określenia, w którym momencie wygasają kompetencje, uprawnienia i obowiązki wiążące się z posiadaniem mandatu, co ma kluczowe znaczenie dla oceny ważności działań i czynności podejmowanych przez osobę, której mandat wygasa. Jednoznaczne rozstrzygnięcie tego zagadnienia nie jest łatwe, a trudności i wątpliwości w tym zakresie implikuje z jednej strony nomenklatura zastosowana przez ustawodawcę w analizowanych regulacjach prawnych, z drugiej zaś niejednolite mechanizmy kontroli wyróżnionych wyżej aktów stwierdzających wygaśnięcie mandatu.

Jeżeli chodzi o pierwszą w wymienionych przyczyn, to materializuje się ona w zastosowanej w obu ustawach formule wstępu do wyliczenia przypadków wygaśnięcia mandatu. Zgodnie z tą formułą wygaśnięcie mandatu (odpowiednio radnego oraz wójta) „następuje wskutek:”, po czym następuje przytoczone już w tym opracowaniu wyliczenie przesłanek wygaśnięcia mandatu. Z kolei organ stanowiący j.s.t. w podejmowanej, co oczywiste *ex post* zaistnienia tych przesłanek, uchwałą stwierdza wygaśnięcie mandatu. Dodać przy tej okazji należy, że stwierdzenie wygaśnięcia mandatu jest również przedmiotem wydanego przez wojewodę, w przypadku beczynności organu stanowiącego, zarządzenia zastępczego. Powyższa konstrukcja skłania wielu przedstawicieli doktryny do rozważania charakteru uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu w kontekście jej deklaratoryjności

względnie konstytutywności. Kwalifikowanie uchwał pod tym kątem ma również miejsce w orzecznictwie administracyjnym. Nie dokonując szczegółowej analizy poglądów wyrażanych w tym przedmiocie stwierdzić można, że generalnie dominuje pogląd o, zasadniczo, deklaratoryjnym charakterze uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu, co w kontekście postawionego wyżej problemu przekłada się na bardziej ogólną tezę, że mandat radnego (wójta) wygasa z mocy prawa wskutek i w momencie wystąpienia przesłanki określonej w art. 190 ust. 1 Ordynacji oraz art. 26 ust. 1 u.b.w.w., natomiast podjęta uchwała organu stanowiącego potwierdza jedynie skutek prawny, jaki nastąpił w momencie zaistnienia stanu prawno-faktycznego, z którym przepisy wiążą wygaśnięcie mandatu. Zwolennikami takiego poglądu są między innymi C. Kociński i J. Korczak, którzy w charakterystyce regulacji dotyczących wygaśnięcia mandatu wójta opierając się na założeniu, że mandat wygasa z momentem zaistnienia określonej przesłanki stawiają tezę, że przewidziana w niektórych przypadkach wygaśnięcia mandatu, możliwość złożenia wyjaśnień przed podjęciem uchwały przysługuje w związku z tym wyłącznie byłemu wójtowi (odpowiednio radnemu)⁹. Pogląd ten skłania autorów do wniosku o potrzebie zmiany przepisów w kierunku jednoznacznie przesądzającym o wygaśnięciu mandatu z mocy prawa. Autorzy ci podkreślają jednocześnie, że obecne brzmienie przepisów może wywoływać w niektórych składkach orzekających sądów administracyjnych pokusę uznania uchwały o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu jako konstytutywnej, co w oparciu o jego literalne brzmienie nie wydaje się zupełnie bezpodstawne¹⁰. Zwolennikiem zasadniczo deklaratoryjnego charakteru omawianej uchwały w kontekście określenia momentu wygaśnięcia mandatu jest również P. Sitniewski, który dopuszcza jednak odstępstwa od tej zasady. Nieprzekonujące jest jednak przyjęte przez tego Autora kryterium uzasadniające uznanie uchwały za konstytutywną ze skutkiem dla określenia momentu wygaśnięcia mandatu. Wspomniany Autor wiąże je bowiem z kwestią sądowej kontroli uchwały i oczywistością zaistnienia przesłanki wygaśnięcia mandatu twierdząc, że jeżeli w danej sprawie dochodzi do uruchomienia sądowej kontroli legalności uchwały, której przedmiotem jest stwierdzenie wygaśnięcia mandatu nie pozostawiające żadnej wątpliwości, wygaśnięcie mandatu następuje w momencie zaistnienia przesłanki wygaśnięcia, a prawomocne zakończenie procedury sądowej kontroli tej uchwały ma wpływ jedynie na możliwość dalszego procedowania w celu uzupełnienia wakatu, natomiast jeżeli w prowadzonym postępowaniu sądowym istnieje spór co do zaistnienia przesłanki wygaśnięcia mandatu i sąd dokona interpretacji, wskutek której dany stan faktyczny zostanie uznany za spełniający przesłankę (np. łamiący zasadę *incompatibilitas*), wygaśnięcie mandatu następuje w momencie uprawomocnienia się orzeczenia sądu¹¹. Odnosząc się do tego poglądu stwierdzić można, że budzi on wątpliwości przede wszystkim z uwagi na ocenny charakter przyjętego kryterium (kto miałby rozstrzygać, czy oczywistość zaistnienia przesłanki była niewątpliwa? – z reguły skarżący będzie podnosił, że przesłanka nie zaistniała), a także brak jego zaczepienia w przepisach prawa. Ponadto, o czym będzie mowa niżej, obowiązujące regulacje stosunkowo jednoznacznie określają moment wygaśnięcia mandatu w sytuacji zaskarżenia uchwały w tym przedmiocie do sądu.

⁹ C. Kociński, J. Korczak, Skutki prawne wygaśnięcia mandatu radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz tryb działania, NZS 2007, z. 1, s. 40; C. Kociński, Wygaśnięcie mandatu burmistrza, NZS 2006, z. 5, s. 43.

¹⁰ C. Kociński, J. Korczak, Skutki prawne ..., s. 41; C. Kociński, Wygaśnięcie mandatu ..., s. 44.

¹¹ P. Sitniewski, Wygaśnięcie mandatu radnego, Warszawa 2007, s. 209.

Zwolenniczką konstytucyjnego charakteru uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu zdaje się być M. Grudek, która wnikliwą analizę przesłanek wygaśnięcia mandatu wójta dokonana w kontekście ewolucji rozwiązań w tym zakresie podsumowuje twierdzeniem, że z art. 26 ust. 2 ustawy wyprowadzić można wniosek, iż w razie zaistnienia okoliczności określonych w pkt. 8 – 10 mandat wygasa z dniem odwołania lub dokonania zmian w podziale terytorialnym, zaś w pozostałych przypadkach konieczne jest jeszcze podjęcie przez radę gminy uchwały i to chyba jednak uchwały konstytucyjnej. Podkreślić przy tym należy, że zdaniem Autorki obowiązujący w zakresie wygaśnięcia mandatu stan prawny daleki jest od jednoznaczności i wymaga zmian¹².

Jeszcze inny pogląd na ten temat przedstawił A. Kisielewicz, w ocenie którego w przyjętej w polskim prawie konstrukcji wygaśnięcia mandatu radnego mandat ustaje z mocy prawa (*ex lege*), a nie z woli organu podejmującego uchwałę o jego wygaśnięciu, wobec czego, uchwałe rady stwierdzającej wygaśnięcie mandatu przypisać należy charakter aktu deklaratoryjnego. Założeniem jest przy tym, że akty deklaratoryjne same nie kreują nowej sytuacji prawnej. Potwierdzają (deklarują) natomiast prawa i obowiązki wynikające dla ich adresatów z ustawy. Nie są to jednak wyłącznie akty potwierdzające (poświadczenia), ponieważ nie są całkowicie zdeterminowane przez prawo. Tkwi w nich również element kształtujący. Organ administracyjny autorytatywnie wiąże treść normy generalnej z sytuacją prawną indywidualnego adresata. Tworzy zatem w ten sposób nową sytuację prawną. To, co było do tej pory w sferze generalnej, odnosi się z mocy tego aktu do konkretnego podmiotu. Dlatego dopiero od chwili wydania takiego aktu administracyjnego jego adresat może się skutecznie powołać na swoje prawo (sytuację prawną)¹³.

Odnosząc się do zilustrowanego wybranymi poglądami zagadnienia, stwierdzić można, że spór co do charakteru uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu ma w pewnej mierze charakter względny. Podkreślić przy tym można, że ma on wiele wspólnego z podejmowaną w doktrynie prawa administracyjnego problematyką podziału aktów administracyjnych na akty deklaratoryjne i konstytucyjne. Nie miejsce tu oczywiście na prezentację tego zagadnienia, podkreślić jedynie należy, że podział ten z jednej strony pojawiając się w większości opracowań traktujących o akcie administracyjnym i jego rodzajach uznawany jest za najbardziej kontrowersyjny, a wiele aktów administracyjnych trudno jest jednoznacznie zakwalifikować do jednej z grup. Wynika to przede wszystkim z powszechnie akceptowanej tezy, iż w każdym akcie deklaratoryjnym tkwi pierwiastek konstytucyjności wyrażający się w tym, że dopiero od momentu jego wydania (wprowadzenia do obrotu prawnego) można skutecznie powoływać się na jednostronnie i autorytatywnie potwierdzone nim skutki prawne określonego stanu faktycznego. Przenosząc ten problem na grunt określenia momentu wygaśnięcia mandatu stwierdzić można, że w istocie nie ma w tym zakresie pierwszorzędного znaczenia zakwalifikowanie uchwały wygaśnięcia to stwierdzającej jako deklaratoryjnej czy konstytucyjnej, ale konstatacja, że dopiero od momentu jej podjęcia (co nie oznacza, że z momentem jej podjęcia wygasa mandat) mamy do czynienia z przewidzianym przez prawo aktem autorytatywnie stwierdzającym prawne skutki zaistnienia określonej przesłanki wygaśnięcia mandatu. To samo, jak się

¹² M. Grudek, Wygaśnięcie mandatu wójta. Głos w dyskusji, PPP 2007, nr 11, s. 68.

¹³ A. Kisielewicz, Komentarz do art. 190 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 10.176.1190), [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz, 2010, Lex el.

wydaje, dotyczy zastępującego niepodjętą uchwałę, zarządzenia zastępczego wojewody. W tym kierunku, niewątpliwie uwypuklającym praktyczną, a nie teoretyczną stronę analizowanego zagadnienia, zdają się zmierzać poglądy wyrażane w orzecznictwie administracyjnym. W orzeczeniach sądów administracyjnych słusznie podkreśla się, że bez stosownej uchwały (ewentualnie – zarządzenia zastępczego) nie można wywodzić skutków prawnych z zaistniałej przesłanki wygaśnięcia mandatu¹⁴. Jeszcze dobitniej pogląd ten wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w tezie, zgodnie z którą bez uchwały (zarządzenia zastępczego) mandat radnego nadal istnieje¹⁵.

Podsumowując więc tę część rozważań stwierdzić można, że w tych przypadkach, w których ustawodawca przewidział stwierdzenie wygaśnięcia mandatu w drodze uchwały organu stanowiącego j.s.t., samo zaistnienie stanu prawno-faktycznego, wskazanego w przepisach określających przesłanki wygaśnięcia mandatu nie skutkuje tym, że mandat ten w istocie wygasa a osoba, której dotyczy taka uchwała przestaje być radnym (wójtem) zaś działania przez nią podejmowane w okresie między zaistnieniem przesłanki wygaśnięcia mandatu a podjęciem uchwały (ewentualnie zarządzenia zastępczego) są wadliwe z uwagi na fakt podjęcia ich przez osobę nieuprawnioną. Tezy tej nie należy przy tym interpretować w sposób skrajny i prowadzący do absurdalnych konkluzji. Chodzi tu przede wszystkim o sytuacje, w których podstawą podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu jest śmierć radnego (wójta). Tu jednak niemożność podejmowania jakichkolwiek działań przez tę osobę jest oczywista i w ogóle nie powstaje kwestia ich oceny do czasu podjęcia uchwały. Co jednak istotne, wynika to z uwarunkowań natury faktycznej a nie prawnej.

Jak wspomniano wyżej, drugą przyczyną wątpliwości co do momentu wygaśnięcia mandatu są przyjęte przez ustawodawcę regulacje kreujące mechanizmy kontroli aktów stwierdzających to wygaśnięcie. Analiza tych regulacji przeprowadzona pod kątem precyzyjnego określenia momentu wygaśnięcia mandatu prowadzi bowiem do wniosku, że ustalenia w tym zakresie uwarunkowane są w konkretnym przypadku, generalnie rzecz ujmując, po pierwsze rodzajem aktu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu (uchwała organu stanowiącego j.s.t., zarządzenie zastępcze wojewody), po drugie zaś tym, czy i z jakim skutkiem akt ten z inicjatywy uprawnionego podmiotu poddany zostanie kontroli sądowej.

Podstawowe znaczenie dla potwierdzenia powyższej tezy mają przepisy umożliwiające zaskarżanie uchwał organów stanowiących j.s.t. o wygaśnięciu mandatu do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 191 ust. 1 Ordynacji a także art. 27 ust. 1 u.b.w.w. od uchwały o wygaśnięciu mandatu zainteresowanemu służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od doręczenia uchwały. Co przy tym istotne, mimo że prawo do zaskarżenia uchwały w tym trybie można uznać za zasadę, to nie przysługuje ono w każdym przypadku. W świetle powołanych przepisów (w zasadzie jednolitych w tym zakresie, jeżeli chodzi o radnych i wójtów) ograniczone ono zostało do sytuacji, w których przyczyną podjęcia uchwały była: a) odmowa złożenia ślubowania, b) niezłożenie, w terminach określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym, c) naruszenie ustawowych zakazów łączenia mandatu radnego (funkcji wójta) z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności, d) utraty prawa wybieralności lub brak tego prawa w dniu wyborów. Wynika z tego, że pomijając przypadek wygaśnięcia

¹⁴ Zob. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 lipca 2007 r., II SA/Rz 339/07, NZS 2007, z. 5, s. 80.

¹⁵ Wyrok z dnia 5 września 2007 r., III SA/Wr 226/07, Lex nr 438704.

mandatu wójta z powodu orzeczenia trwałej niezdolności do pracy w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, spod możliwości zaskarżenia uchwały w trybie art. 191 ust. 1 Ordynacji i art. 27 ust. 1 u.b.w.w. wyłączone zostały uchwały, których przyczyną podjęcia była śmierć a także pisemne zrzeczenie się mandatu przez radnego (wójta) oraz wybór radnego na stanowisko wójta. Przy czym, o ile w pierwszym przypadku uzasadnienie nieobjęcia go możliwością zaskarżenia jest oczywiste, to - o czym w dalszej części - zwłaszcza drugi wyjątek może budzić wątpliwości.

Dla określenia momentu wygaśnięcia mandatu w przypadku podjęcia przez organ stanowiący j.s.t. uchwały, kluczowe znaczenie ma treść art. 191 ust. 2 Ordynacji i art. 27 ust. 2 u.b.w.w., w których to przepisach ustawodawca jednoznacznie przesądził, że wygaśnięcie mandatu radnego (wójta) następuje z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na uchwałę. Nie ulega zatem wątpliwości, że w przypadku skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego, w świetle rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁶, mandat wygasa z dniem:

- upływu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego (wsa) oddalającego skargę na uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu (art. 168 § 1 p.p.s.a.),

- oddalenia skargi kasacyjnej przez Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) od wyroku wsa oddalającego skargę na uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu (art. 184 p.p.s.a.),

- oddalenia skargi na uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu przez NSA wyrokiem wydanym na podstawie art. 188 p.p.s.a.

Należy przy tym podkreślić, że obie ustawy wprowadzają, na zasadzie wyjątku od rozwiązań zawartych w p.p.s.a., po pierwsze termin (14-dniowy) na rozpatrzenie przez wojewódzki sąd administracyjny skargi na uchwałę, po drugie zaś, krótszy bo 14-dniowy termin do wniesienia skargi kasacyjnej do NSA, co oczywiście uzasadnić można dążeniem ustawodawcy do jak najszybszego rozstrzygnięcia tych spraw. W realizacji tego celu może jednak stanąć na przeszkodzie fakt, że ustawodawca nie zdecydował się na jednoczesne wprowadzenie terminu na rozpatrzenie skargi kasacyjnej przez NSA, co może skutkować wydłużeniem czasu oczekiwania na prawomocne rozstrzygnięcie sporu o legalność uchwały o wygaśnięciu mandatu.

W kontekście analizowanej regulacji pojawia się jednak pytanie o termin wygaśnięcia mandatu w dwóch sytuacjach nie znajdujących bezpośredniego odzwierciedlenia w treści tych przepisów. Chodzi mianowicie o sytuację braku wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę o wygaśnięciu mandatu oraz o skutki odrzucenia skargi przez sąd administracyjny.

W pierwszej sytuacji zgodzić się należy z poglądem wyrażonym w literaturze przez A. Kisielewicza, iż z analizowanych przepisów wynika, że mandat nie wygasa z chwilą podjęcia uchwały organu stanowiącego j.s.t. stwierdzającej wygaśnięcie mandatu, a skutek taki można jej przypisać dopiero z upływem terminu do wniesienia

¹⁶ Dz.U Nr 153, poz. 1270 ze zm. - dalej: p.p.s.a.

skargi do sądu administracyjnego, czyli po 7 dniach od dnia doręczenia uchwały zainteresowanemu¹⁷.

Co do skutków odrzucenia przez sąd administracyjny skargi na uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu, to w grę wchodzi przyjęcie, iż mandat wygasa z dniem uprawomocnienia się postanowienia sądu administracyjnego w przedmiocie odrzucenia skargi na uchwałę o wygaśnięciu mandatu albo z dniem upływu terminu do wniesienia skargi na tą uchwałę. Podstawą wyróżnienia drugiej opcji jest założenie, że w przypadku prawomocnie odrzuconej skargi przyjąć można swego rodzaju fikcję, jakoby skarga ta w ogóle nie została wniesiona. W istocie bowiem, z uwagi na określone w przepisach p.p.s.a. (art. 58) przesłanki nie może ona stać się przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Autorzy niniejszego opracowania skłaniają się jednak za przyjęciem, że w przypadku odrzucenia skargi przez sąd administracyjny mandat wygasa z dniem prawomocnego odrzucenia skargi. Przy tej okazji sformułować można wniosek *de lege ferenda* jednoznacznego uregulowania zasygnalizowanej kwestii. Wydaje się, że przydatnym wzorcem w tym zakresie mogłyby stać się zawarte w ustawach samorządowych regulacje dotyczące prawomocności rozstrzygnięć nadzorczych (w tym również, co ważne, zarządzeń zastępczych). Zgodnie z nimi rozstrzygnięcia te stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd¹⁸. Nie ma przy tym, jak się wydaje, zasadniczych przeszkód do uznania, że w tych sytuacjach mogłoby dochodzić również do wygaśnięcia mandatu. Odwołanie do regulacji dotyczących prawomocności rozstrzygnięć nadzorczych jest uzasadnione dodatkowo tym, że w sposób bezpośredni odnoszą się one do wywoływania skutków prawnych przez zarządzenia zastępcze wojewodów, które zastępując uchwały o wygaśnięciu mandatu również - o czym niżej - skutkują wygaśnięciem mandatu. Powyższy wniosek prowadzi zatem w istocie do ujednoczenia kwestii momentu wygaśnięcia mandatu przez oba akty wydawane w tym przedmiocie.

Odrębnie należy rozważyć moment wygaśnięcia mandatu w przypadkach, w których uchwała o wygaśnięciu mandatu wyłączona jest spod możliwości zaskarżenia jej na określonych wyżej zasadach. Z praktycznego punktu widzenia chodzi tu chociażby o wygaśnięcie mandatu wskutek pisemnego zrzeczenia się mandatu przez radnego (wójta). Przykład ten jest o tyle zasadny, że nie jest jednoznacznie oceniana kwestia możliwości odwołania oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu¹⁹. Prowadzić to może do sytuacji, w których radny (wójt) pisemnie zrzekł się mandatu a następnie, jeszcze przed podjęciem przez radę uchwały stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu, odwołał swoje oświadczenie, rada jednak faktu tego nie uwzględniła i podjęła stosowną uchwałę. W literaturze podnosi się, że w tym przypadku nie można dopatrywać się pozbawienia prawa do skargi, a tym samym prawa do sądu. W tych sytuacjach znajdują zastosowanie ogólne regulacje prawne dotyczące zaskarżenia aktów i czynności organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.). Nie negując tezy o braku naruszeniu w tym przypadku prawa do sądu, podnieść jednak można, że pozostawienie tych przypadków poza omawianą regulacją przewidującą zaskarżanie uchwał o wygaśnięciu mandatu (tj. w terminie 7 dni od ich doręczenia, i ze wskazanymi wyżej skutkami braku zaskarżenia w tym terminie), może powodować

¹⁷ A. Kisielewicz, op. cit.

¹⁸ Zob. Art. 98 ust. 5 u.s.g., art. 85 ust. 5 u.s.p., art. 86 ust. 4 u.s.w.

¹⁹ Możliwość taką dopuszcza A. Kisielewicz (op. cit.), natomiast stanowisko przeciwne zdaje się zajmować P. Sitniewski, silnie akcentując deklaratoryjny charakter uchwały o wygaśnięciu mandatu (op. cit. s. 153 i 212).

negatywne skutki dla pewności obrotu prawnego w kontekście statusu osób posiadających mandaty radnych czy wójtów. Zważyć bowiem należy, że niejednoznaczna jest kwalifikacja tego rodzaju uchwał w kontekście trybu ich zaskarżania do sądu administracyjnego. Zasadniczo akceptowana jest przy tym opinia, że mogą być one przedmiotem skargi wnoszonej w szczególności na podstawie art. 101 u.s.g.²⁰. Jej akceptacja oznacza jednak jednocześnie zgodę na uznanie jednego z istotnych elementów konstrukcyjnych mechanizmu wnoszenia tego rodzaju skarg, jakim jest brak terminu do jej wniesienia, liczonego od podjęcia zaskarżanego aktu. Powoduje to możliwość skutecznego zaskarżenia takiej uchwały po dłuższym czasie od jej podjęcia, czemu można by zapobiec poddając ją szczególnemu reżimowi kontroli przewidzianej w omawianych rozwiązaniach. Skądinąd sugestią poddania możliwości zaskarżenia uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu objąć można wszystkie przypadki, w których przepisy wymagają podjęcia takiej uchwały. Nie podważa, jak się wydaje, zasadności tej sugestii okoliczność, że w niektórych przypadkach uchwały te zasadniczo nie byłyby zaskarżane, czy to z uwagi na brak podmiotu legitymowanego do wniesienia skargi (w przypadku, gdy przesłanką podjęcia uchwały jest śmierć), czy też na faktyczny brak zainteresowania ich zakwestionowaniem (co do zasady - poza sytuacją opisaną wyżej - w przypadku pisemnego zrzeczenia się mandatu)

Przy tej okazji sformułować można refleksję o bardziej ogólnym charakterze. W naszej ocenie warto byłoby rozważyć, opierając się na w zasadzie niekwestionowanym w literaturze przedmiotu poglądzie, że uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu ma charakter aktu indywidualnego, wprowadzenie (czy też wyprowadzenie z obowiązującego prawa) koncepcji swoistej ostateczności (prawomocności) uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Jeszcze raz podkreślić można, że ten walor w obowiązującym stanie prawnym uzyskują, zastępujące te uchwały, zarządzenia zastępcze wojewody. Sugerowane rozwiązanie mogłoby przyczynić się do poszanowania zasady pewności obrotu prawnego w kontekście działań podejmowanych przez organy j.s.t. w określonym składzie osobowym. Ponadto stanowiłoby to także argument dla nie pozbawionej racjonalnych podstaw tezy o zasadności objęcia wszystkich uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu jednolitym, przewidzianym tylko dla nich mechanizmem zaskarżania do sądu administracyjnego, co wyłączałoby tym samym dopuszczalność ich zaskarżania chociażby na podstawie art. 101 u.s.g. Po trzecie wreszcie umożliwiłoby jednoznaczne i jednolite określenie momentu wygaśnięcia mandatu.

W kontekście wyrażonej wyżej tezy, że w przypadkach, w których wygaśnięcie mandatu powinno zostać stwierdzone odrębnym aktem (uchwałą), mandat wygasa po jej podjęciu, mniejsze problemy w zakresie określenia momentu wygaśnięcia mandatu rodzi sytuacja, w której wygaśnięcie mandatu następuje w związku z wydanym przez wojewodę zarządzeniem zastępczym. Wynika to, z zasygnalizowanego wcześniej, wprowadzenia przez ustawodawcę w ustawach samorządowych instytucji prawomocności rozstrzygnięć nadzorczych, z jednoczesnym jej zastosowaniem do

²⁰ Zob. np. U. Moździen - Mucha, Skarga sądownoadministracyjna na zarządzenie zastępcze stwierdzające wygaśnięcie mandatu radnego, Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka, 2008, nr 1, s. 111 i n.. Należy przy tym podnieść, że możliwość taka istnieje również w przypadku radnych powiatu, którzy mogą skarżyć takie uchwały na podstawie art. 87 u.s.p. Natomiast w przypadku radnych województwa możliwość taka wydaje się być wyłączona, ponieważ przedmiotem zaskarżenia na podstawie art. 90 u.s.w mogą być przepisy aktów prawa miejscowego, do których uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu z pewnością się nie zalicza.

zarządzeń zastępczych wojewodów. Ustalając zatem moment wygaśnięcia mandatu należy, podobnie jak w przypadku uchwał, uwzględnić zarówno kwestie proceduralnych aspektów wydawania tych zarządzeń jak i warunki uzyskiwania przez nie przymiotu prawomocności. Zważywszy na powyższe, w pierwszej kolejności podkreślić należy, że wydanie zarządzenia zastępczego uwarunkowane jest wyczerpaniem przez wojewodę swoistej procedury, która w odniesieniu do wygaśnięcia mandatu radnego (wójta) polega na tym, że jeżeli wojewoda stwierdzi, że organ stanowiący j.s.t. wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 190 ust. 2 i 6 Ordynacji i art. 26 ust. 2 i 6 u.b.w.w. nie podejmuje uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu, wzywa ten organ do podjęcia takiej uchwały w terminie 30 dni. Dopiero po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze. Zarządzenie takie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, przy czym do złożenia skargi uprawniona jest zarówno odpowiednia j.s.t. (podstawą wniesienia skargi jest w tym przypadku uchwała organu stanowiącego) jak i osoba, której interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy zarządzenie zastępcze (będzie to zatem radny jak i wójt)²¹. Zarządzenie zastępcze staje się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd, co jest szczególnie istotne z tego względu, że w doktrynie²² i orzecznictwie administracyjnym²³ nie ma wątpliwości, iż dopiero prawomocne rozstrzygnięcia nadzorcze (a zatem i zarządzenia zastępcze) wywierają określone w nich skutki prawne. W konsekwencji skutek w postaci wygaśnięcia mandatu wiązać należy z momentem uzyskania przez zarządzenie zastępcze waloru prawomocności. Z tego względu przyjąć można, że w przypadku braku zaskarżenia zarządzenia zastępczego do sądu administracyjnego mandat wygasa po upływie 30 dni od jego doręczenia, natomiast w przypadku zaskarżenia zarządzenia do sądu administracyjnego jest to dzień, w którym prawomocnie orzeczono o oddaleniu bądź odrzuceniu skargi. Zważywszy na rozwiązania przyjęte p.p.s.a., ze stanem takim będziemy mieć do czynienia w przypadku:

- upływu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku wsa oddalającego skargę na zarządzenie zastępcze stwierdzające wygaśnięcie mandatu bądź do wniesienia zażalenia na postanowienie o odrzuceniu skargi (przepisy p.p.s.a., wprowadzają 30-dniowy termin do wniesienia skargi kasacyjnej do NSA i 7-dniowy termin na wniesienie zażalenia - art. 168 § 1 p.p.s.a.),

- oddalenia skargi kasacyjnej przez NSA od wyroku wsa oddalającego skargę na zarządzenie zastępcze stwierdzające wygaśnięcie mandatu bądź oddalenie zażalenia na postanowienie wsa o odrzuceniu skargi (art. 184 p.p.s.a.),

- oddalenia skargi na zarządzenie zastępcze stwierdzające wygaśnięcie mandatu przez NSA wyrokiem wydanym na podstawie art. 188 p.p.s.a.

Abstrahując od możliwości w miarę jednoznacznego określenia momentu wygaśnięcia mandatu w przypadku wydania zarządzenia zastępczego, nie sposób nie

²¹ Art. 98a ust. 3 w zw. z art. 98 ust 1 i 3 u.s.g., art. 85a ust. 3 w zw. z art. 85 ust. 1 i 3, art. 86a ust. 3 w zw. z art. 86 ust. 1 i 3.

²² Zob. np. B. Dolnicki, Wykonalność a prawomocność rozstrzygnięć nadzorczych organów nad samorządem terytorialnym, [w:] Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, Łódź 2000, s. 49 i n.

²³ Zob. np. wyrok NSA z dnia 23 września 1999 r., II SA 1429/99, ONSA 2000, nr 4, poz. 174.

zasygnalizować przy tej okazji innej kwestii wynikającej ze skutków wygaśnięcia mandatu w tym trybie, w kontekście niekwestionowanej potrzeby jak najszybszego rozstrzygnięcia tych spraw. Chodzi mianowicie o to, że przepisy regulujące wydawanie zarządzeń zastępczych nie wprowadzają terminów, w których wojewodowie powinni realizować swoje kompetencje. Chodzi tu o brak terminu do wezwania organu stanowiącego j.s.t. do podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu oraz terminu do wydania zarządzenia zastępczego, co w praktyce może doprowadzić do nieuzasadnionego przedłużania procedury podejmowania tych rozstrzygnięć. Uwaga ta nie jest przy tym równoznaczna z krytyką obowiązujących regulacji prawnych (autorzy opracowania nie dostrzegają tu luki w prawie), ale formą zwrócenia uwagi na konieczność podejmowania przez wojewodów niezwłocznych działań w każdej sytuacji stwierdzonego zaniechania po stronie organów stanowiących j.s.t., w celu jak najszybszego rozstrzygnięcia sprawy zaistnienia przesłanek wygaśnięcia mandatu i umożliwienia podjęcia przewidzianych przez prawo czynności zastępczych.

Drugim zagadnieniem wywołanym w tytule niniejszego opracowania jest kwestia kontroli rozstrzygnięć w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego (wójta). Przy czym uwaga zostanie skupiona wyłącznie na wybranych aspektach kontroli uchwał organów stanowiących j.s.t. stwierdzających wygaśnięcie mandatu. Asumpt do podjęcia tego zagadnienia dała przede wszystkim wspomniana wyżej nowelizacja samorządowych ustaw wyborczych oraz przyjęcie identycznego w treści rozwiązania w Kodeksie wyborczym. Rzecz sprowadza się do tego, że od tej kadencji organów j.s.t., a zatem po 12 listopada 2010 r., uchwały organów stanowiących j.s.t. w sprawie wygaśnięcia mandatu, o czym była już wielokrotnie mowa w tym opracowaniu, co do zasady podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego w terminie 7 dni od dnia ich doręczenia zainteresowanemu. Regulację tę uzupełnia przepis, zgodnie z którym sąd administracyjny rozpatruje skargę na taką uchwałę w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia²⁴. Dla porównania, przed nowelizacją kwestia zaskarżania tych uchwał w zasadzie nie była przedmiotem szczególnej regulacji w tych ustawach. Wyjątek stanowiły przypadki, w których podstawą podjęcia uchwały była przesłanka polegająca na utracie prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów (w u.b.w.w. dochodziła do tego przesłanka naruszenia ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych). W tych sytuacjach, od uchwały rady gminy o wygaśnięciu mandatu radnemu (wójtowi), którego uchwała dotyczyła, przysługiwało odwołanie do właściwego sądu okręgowego w terminie 7 dni od dnia jej doręczenia. Co do zaskarżania uchwał pojętych w pozostałych przypadkach, powszechnie akceptowany był pogląd, że radny (wójt) może zaskarżyć taką uchwałę do sądu administracyjnego na w szczególności podstawie art. 101 u.s.g. i na zasadach określonych w tym przepisie oraz w p.p.s.a. Istotą zmiany stało się zatem nie tylko skoncentrowanie kontroli tych uchwał w ręku sądów administracyjnych, ale również - co chyba jeszcze ważniejsze - objęcie ich szczególnym reżimem kontroli. Autorzy opracowania nie podejmują się w tym miejscu oceny trafności takiego rozwiązania. Chcemy skupić się tylko na ewidentnych mankamentach sposobu jego uregulowania. Problem tkwi bowiem w tym, że wprowadzenie przez ustawodawcę nowej formuły zaskarżania uchwał o wygaśnięciu mandatu do sądu administracyjnego nastąpiło na bazie przywołanych wyżej przepisów dotyczących odwołania do sądu powszechnego. Nowelizacja nastąpiła w drodze mechanicznej i bezrefleksyjnej, rzec by można,

²⁴ Art. 191 ust. 2 Ordynacji i art. 27 ust. 2 u.b.w.w.

zamiary rodzaju sądu (z powszechnego na administracyjny) oraz środka zaskarżenia (z odwołania na skargę). Przeprowadzona w ten sposób nowelizacja w żaden sposób nie uwzględnia specyfiki kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne i zasad, na których oparte jest funkcjonowanie tych sądów. Na potrzeby analizy przedmiotowych regulacji nie ma oczywiście potrzeby szczegółowej prezentacji wszystkich tych zasad. W kontekście antycypowanych przez autorów problemów w praktycznym stosowaniu art. 191 Ordynacji oraz art. 27 u.b.w.w. wskazać należy na dwie z nich. Pierwszą jest wynikająca z art. 52 p.p.s.a. zasada, zgodnie z którą skargę do sądu administracyjnego można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, ewentualnie (w przypadku określonych aktów) należy przed wniesieniem skargi wezwać na piśmie właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa. Z tej przesłanki dopuszczalności wnoszenia skarg do sądu administracyjnego wynika zasadność uznawania sądowej kontroli administracji jako swoistej ostateczności pozostającej do dyspozycji kwestionującego legalność działań administracji publicznej, po wyczerpaniu przewidzianych przez prawo, środków rozwiązania tego problemu bez wszczynania drogi sądowej. Druga zasada dotyczy trybu wnoszenia skarg do sądu administracyjnego i sformułowana jest w art. 54 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi. Zasada pośredniego trybu wnoszenia skarg do sądu ma z kolei na celu usprawnienie trybu nadawania biegu skardze oraz umożliwia dokonanie autokontroli przez organ jeszcze przed przekazaniem skargi do sądu administracyjnego.

W świetle powyższego powstaje fundamentalne z punktu widzenia skuteczności wnoszenia skarg na uchwały stwierdzające wygaśnięcie mandatu pytanie o zastosowanie tych zasad przy wnoszeniu skarg na podstawie art. 191 Ordynacji oraz art. 27 u.b.w.w. Problem ten wynika z faktu, że przepisy te w żaden sposób nie odnoszą się do tej kwestii - *expressis verbis* nie wyłączając ich stosowania. Podejmując próbę jego rozstrzygnięcia podkreślić należy praktyczną niemożliwość odniesienia się do orzecznictwa sądów administracyjnych w tej kwestii. W czasie przygotowywania opracowania autorzy natrafili na jedno tylko orzeczenie bezpośrednio dotyczące analizowanej problematyki²⁵.

Odnośnie trybu wnoszenia skargi na przedmiotowe uchwały, to we wskazanym orzeczeniu sąd opowiedział się za wynikającym z art. 54 p.p.s.a. wymogiem zachowania trybu pośredniego. W uzasadnieniu postanowienia odrzucającego skargę wniesioną bezpośrednio do sądu, sąd ten wskazał, że przyjęcie innego, aniżeli przewidziany w p.p.s.a. sposobu wnoszenia skargi byłoby działaniem nie mającym oparcia w obowiązujących przepisach prawa, a zatem nielegalnym. Skoro przepisami rangi ustawowej został określony tryb wnoszenia skargi, to innego, niż przepisany nie można domniemywać, przykładowo z zasad postępowania. W ocenie sądu, bezpośredniego trybu wnoszenia skargi do sądu nie można wnioskować ze sposobu określenia terminu do wniesienia skargi w art. 27 ust. 1 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ponieważ przepis ten w sposób odmienny od przepisów p.p.s.a. reguluje jedynie termin do wniesienia skargi a nie tryb jej wniesienia. W sytuacji, kiedy zamiarem ustawodawcy byłoby ustanowienie innego trybu wnoszenia tego środka zaskarżenia, powinien był to uczynić wyraźnie²⁶.

²⁵ Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 2 lutego 2011 r., II SA/Ol 34/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁶ Tamże.

W naszym przekonaniu zajęte przez sąd stanowisko nie jest właściwe, nie uwzględnia bowiem całokształtu zawartej w art. 27 u.b.w.w. (poniższe uwagi *per analogiam* można oczywiście odnieść do norm zawartych w art. 191 Ordynacji) regulacji dotyczącej zaskarżania uchwał o wygaśnięciu mandatu. W kontekście analizowanego problemu, istotnym jej elementem wydaje się być wprowadzony przez ustawodawcę termin rozpatrzenia skargi przez sąd, co powinno nastąpić "w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia". Nie ulega przy tym wątpliwości, że w przypadku wnoszenia skarg za pośrednictwem organu, z wniesieniem skargi do sądu utożsamiać należy wniesienie jej do tego właśnie organu, a nie przekazanie skargi przez organ administracji sądowi. Jest to ważne o tyle, że zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a. organ, za pośrednictwem którego składa się skargę, ma obowiązek przekazania jej sądowi w terminie 30 dni od jej wniesienia, a analizowane regulacje nie wprowadzają w tym zakresie wyjątku. W tej sytuacji trudno sobie wyobrazić praktyczną możliwość sprostania przez sąd administracyjny obowiązkowi rozpatrzenia skargi w terminie 14 dni przy założeniu, że termin ten biegnie od dnia wniesienia skargi do organu stanowiącego j.s.t. Teoretycznie tylko można próbować wyprowadzić z analizowanych przepisów wnioski, że organ ten powinien przekazać skargę sądowi na tyle szybko, aby ten mógł ją rozpatrzyć w ustawowym terminie. W praktyce, w szczególności przy założeniu (które - o czym dalej - autorzy opracowania kwestionują), że skarżący miałby jeszcze wzywać organ do usunięcia naruszenia prawa, nie ma możliwości, aby skarga została tak szybko przekazana. Na marginesie można zwrócić uwagę na to, że - trawestując nieco przywołane wyżej uzasadnienie wsa - gdyby ustawodawca chciał uczynić termin na rozpatrzenie skargi przez sąd realnym (przy założeniu konieczności zachowania tych wymogów), to wzorem chociażby regulacji zawartych w ustawach samorządowych dotyczących terminu rozpatrzenia skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze, wskazałby, że termin ten liczony jest "od dnia wpłynięcia skargi do sądu"²⁷ a nie od dnia jej wniesienia.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za bezpośrednim trybem wnoszenia skarg na uchwały o wygaśnięciu mandatu do sądu administracyjnego jest treść art. 205 ust. 1 Ordynacji, zgodnie z którym ilekroć w ustawie jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego lub urzędu gminy, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu lub w urzędzie gminy²⁸. Z przepisu tego wynika, w naszym przekonaniu, że przewidziany w analizowanych regulacjach 7-dniowy termin na wniesienie skargi do sądu administracyjnego jest zachowany pod warunkiem złożenia w tym terminie skargi bezpośrednio do tego sądu.

Odnosząc się z kolei do wymogu wezwania do usunięcia naruszenia prawa jako przesłanki, uważamy, że i on nie jest warunkiem skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu. Uzasadnieniem tej tezy jest przede wszystkim określenie terminu do wniesienia skargi do sądu. Termin ten jest po pierwsze stosunkowo krótki, bo 7-dniowy, po drugie zaś, liczony jest on od dnia doręczenia zainteresowanemu uchwały stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu. Dodać należy, że w świetle przywołanego wyżej art. 205

²⁷ Zob. art. 92a u.s.g., art. 80a u.s.p., art. 82b u.s.w. z których to przepisów wynika, że w przypadku złożenia przez organ j.s.t. skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze, sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu.

²⁸ Przepis ten, w związku z art. 2 ust. 2 u.b.w.w., znajduje również zastosowanie na gruncie tej ustawy.

Ordynacji, w terminie tym skarga powinna zostać złożona w sądzie. Nie wystarczy zatem, co jest zasadą w odniesieniu do skarg składanych do sądu administracyjnego na zasadach ogólnych, że termin do wniesienia skargi jest zachowany jeżeli, między innymi, skarga została nadana przed jego upływem z placówki pocztowej polskiego operatora publicznego. W kontekście tak krótkiego terminu do wniesienia skargi wymóg wezwania do usunięcia naruszenia prawa wydaje się absolutnie nieracjonalny. Oba pisma (skarga i wezwanie) musiałyby być składane praktycznie w tym samym czasie. Nie budzi również wątpliwości, że w kontekście omówionego wyżej terminu na rozpatrzenie skargi przez sąd administracyjny (14 dni od wniesienia skargi) adresat wezwania do usunięcia naruszenia prawa, zważywszy na specyfikę działania organów stanowiących j.s.t., miałby znikome szanse na wnikliwe rozpatrzenie tego wezwania i jego uwzględnienie (czego wyrazem byłoby uchylene uchwały), nie mówiąc już o opracowaniu wymaganej przepisami p.p.s.a. odpowiedzi na skargę i przesłaniu jej sądowi administracyjnemu. W tych okolicznościach wymaganie od skarżącego poprzedzającego wniesienie skargi wezwania do usunięcia naruszenia prawa wydaje się nie mieć racjonalnego uzasadnienia. Z założenia bowiem nie jest w stanie doprowadzić do realizacji jego podstawowej funkcji, jaką jest umożliwienie rozwiązania sporu co do legalności określonego przejawu aktywności administracji bez przenoszenia go na wokandę sądową. Z drugiej strony, warta rozważenia jest i taka interpretacja analizowanych regulacji, zgodnie z którą zawarta w art. 191 ust. 1 Ordynacji i art. 27 ust. 1 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta (burmistrza, prezydenta miasta) formuła określenia terminu do wniesienia skargi do sądu rozpoczynającego bieg "od dnia doręczenia uchwały" sama przez się wyłącza wymóg wezwania do usunięcia naruszenia prawa wymagany art. 52 § 4 p.p.s.a.

Podsumowując tę część rozważań podkreślić należy, że autorzy zdają sobie sprawę z kontrowersyjności wyrażonych poglądów. Teoretycznego uzasadnienia dla ich formułowania upatrujemy jednak w niekwestionowanej zarówno w literaturze jak i orzecznictwie dyrektywie interpretacyjnej, nakazującej odrzucać taką interpretację przepisu, która prowadzi do absurdalnych lub niemożliwych do zaakceptowania konsekwencji (*argumentum ad absurdum*)²⁹. Są one zatem wynikiem uznania potrzeby wypracowania w miarę racjonalnej interpretacji obowiązującego prawa w kontekście niewątpliwych zaniedbań ustawodawcy w zakresie tworzenia prawa jasnego i zrozumiałego nie tylko dla profesjonalistów (choć i ci często mają zasadnicze problemy z odczytaniem intencji ustawodawcy) ale i dla osób których regulacje te w sposób bezpośredni dotyczą. Odnosząc tę uwagę do analizowanych regulacji postulować należy w związku z powyższym odpowiednie ich zmiany zmierzające do wyeliminowania wskazanych wątpliwości. Punktem wyjścia powinna być w tym przypadku przemyślana decyzja ustawodawcy, czy zaskarżanie uchwał organów stanowiących j.s.t. stwierdzających wygaśnięcie mandatu radnego (wójta) powinno zostać oparte na ogólnych zasadach sprawowania kontroli administracji przez sądy administracyjne wynikających przede wszystkim z przepisów p.p.s.a.. czy też z uwagi na szczególny przedmiot tych uchwał ich zaskarżanie powinno przebiegać na zasadach szczególnych. Wydaje się, że taka refleksja analizowanej nowelizacji, ale i również przy tworzeniu Kodeksu wyborczego w tym zakresie, nie towarzyszyła.

²⁹ Por np. L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów, Toruń 2002, s. 222 i n.

Wybrane problemy prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego

Konferencja „dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce” wpisuje się w pewną tradycję, kształtowaną przez Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze polegającą na omawianiu co 10 lat dorobku polskiego prawa wyborczego. Poprzednie sympozjum, zorganizowane w 2000 roku, oparte na dwóch referatach poświęconych zagadnieniom systemu wyborczego III Rzeczypospolitej, stworzyło podstawę nie tylko do pogłębionej dyskusji, ale zaowocowało monografią „Demokratyczne prawo wyborcze” Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000), która wkomponowała się do doktryny prawa konstytucyjnego.

Debata nad prawem wyborczym przed 10 laty odbywała się wkrótce po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 roku oraz transformacji ustroju samorządu terytorialnego, która w 1998 roku wprowadziła trójstopniowy system organów samorządu terytorialnego. Dwadzieścia lat od pierwszych wolnych wyborów do rad gmin (27 V 1990 r.), to okres głębokich i wszechstronnych przemian ustrojowych w Polsce, w tym w materii prawa i praktyki wyborczej. Przeobrażeniu uległa rzeczywistość społeczna, gospodarcza, polityczna i ustroju państwowego. W sferze wyborczej świadomość społeczną kształtowały wielokrotnie przeprowadzane wybory: parlamentarne, prezydenckie, samorządowe (do organów stanowiących i do organów wykonawczych) referenda ogólnokrajowe i różne przedmiotowo referenda lokalne. Wielkość i różnorodność wyborów na przestrzeni 20 lat krystalizowało i formowało świadomość państwowotwórczą obywateli, zadzierzgiwało więź ludzi z instytucjami państwowymi i lokalnymi. Trwałość działań wyborczych, opartych na coraz bardziej stabilnym prawie wyborczym, prowadziło nie tylko do kształtowania nowej jakościowo świadomości obywateli państwa, ale do pogłębienia zaufania do państwa i jego organów, co miało szczególnie istotne znaczenie dla społeczeństwa praktykującego przez blisko 50 lat pryncypia socjalizmu i nie w pełni utożsamiającego się z instytucjami swojego państwa. Systematycznie i nieprzerwalnie odbywające się, w ciągu 20 lat powszechne i bezpośrednie wybory do różnych organów stanowią wznoszoną „cegła po cegle” budowlę demokratycznego państwa prawa, bo przecież nie budzi wątpliwości, że zadekretowanie tego przymiotu państwa w ustawodawstwie konstytucyjnym po 1989 roku i Konstytucji RP z 1997 roku nie było równoznaczne z rzeczywistym (materialnym) istnieniem demokratycznego państwa prawnego. Jak silne jest współcześnie przywiązanie społeczeństwa polskiego do wyłaniania niektórych piastunów organów państwowych w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów świadczy zdecydowany sprzeciw wobec niedawnej propozycji wyłaniania prezydenta przez parlament. Pomysł powrotu do wyboru prezydenta w drodze parlamentarnej odrzucony został przez polską opinię publiczną zdecydowanie.

Wielokrotnie odbywane powszechne wybory nie tylko uformowały określony stan społecznej świadomości, ale wytworzyły pewien kierunek postrzegania przez społeczeństwo rozwoju demokratycznego państwa prawnego; obywatele zdają się dzisiaj utożsamiać dalszy rozwój demokracji państwowej i społecznej z powszechnymi i bezpośrednimi wyborami. Taki kierunek rozwoju rzeczywistości łączy się nie tylko z systematycznie i „normalnie” przeprowadzanymi wyborami, ale także i tym, że te wybory przez 20 lat były wyborami prawdziwymi, demokratycznymi,

przeprowadzanymi przyzwoicie, może lepiej powiedzieć uczciwymi, bez fałszerstw i łgarstw. Nawet drobne nieprawidłowości czy nieuczciwości, zwłaszcza w rozległych wyborach samorządowych spotykały się z emocjonalną krytyczną reakcją opinii publicznej, w tym środków masowego przekazu i były eliminowane „do cna”, poprzez stosowanie przewidzianych prawem wyborczym środków sanacji. Jeżeli więc uwydatniamy znaczenie, dla psychiki i świadomości obywateli, trwającego przez 20 lat procesu wyborczego, to godzi się podkreślić, że nie były to tylko „wybory”, ale były to wybory wolne i przeprowadzane zgodnie z prawem (praworządne), a także wybory uczciwe.

Materię wyborów do samorządu terytorialnego regulują obowiązujące obecnie dwie ustawy – jedna z 1998 r. dotyczy wyborów do organów przedstawicielskich samorządu (rad gmin, rad powiatów i sejmików województw), druga z 2002 r. do organów wykonawczych samorządu terytorialnego (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast).

Konstytucja w art. 169 przewiduje, iż zasady i tryb wyborów, zarówno do organów stanowiących, jak i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego regulować ma ustawa. Konstytucja odsyłając do ustawy materię wyborczą do organów stanowiących i wykonawczych jest bardzo powściągliwa. Artykuł 62 Konstytucji determinuje treść i zakres czynnego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego, a art. 169 ust. 2 Konstytucji określa zasady wyborów do organów stanowiących, które mają być powszechne, równe i bezpośrednie. Ustrojodawca przyjął, iż zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa. Jeszcze większą powściągliwość wyraził ustrojodawca w przypadku wyboru organów wykonawczych wskazując, iż zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. Z Konstytucji, jej roli i charakteru prawnego, wynika nie tylko obowiązek istnienia ustaw określających w sposób bardziej szczegółowy wybory do organów samorządu terytorialnego (wskazaliśmy istnienie takich ustaw), ale także obowiązek czuwania, aby ustawy regulujące samorządowe wybory były zgodne z Konstytucją, przy czym nie idzie tylko o zgodność formalną, ale o „Rozmarynowską” zgodność materialną, a więc zgodność z rzeczywistością społeczną i ustrojową, w której ustawy te są stosowane. Pozytywny obowiązek realizacji Konstytucji, wynikający z jej szczególnej mocy prawnej, nakazuje ustawodawcy czuwać nad zgodnością istniejących ustaw z materialną rzeczywistością, w której są one stosowane, a w przypadku zmiany w stosunkach społecznych, politycznych i państwowych obowiązkiem ustawodawcy jest zmiana ustaw i dostosowanie ich do współczesnych realiów.

O ile prawo wyborcze do parlamentu oraz na urząd Prezydenta RP wydaje się korespondować ze współczesną rzeczywistością, o tyle materia prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego powinna być poddana krytycznej analizie, bowiem wyborcze prawo do organu samorządu terytorialnego, po upływie 20 lat, w tym 13 lat od reformy ustroju samorządu terytorialnego z 1998 roku nie w pełni spełnia wymogi współczesnej – zmienionej rzeczywistości.

W ciągu dwudziestu lat, od 1990 roku, nastąpiły głębokie jakościowe przemiany społeczne, polityczne i ustrojowe. Zmieniła się struktura własnościowa, własność ogólnonarodową, w różnych jej scentralizowanych postaciach, zastąpiła własność prywatna oparta na wolności działalności gospodarczej. Zasada suwerenności Narodu stała się realna poprzez odbywane cyklicznie wybory

powszechne i bezpośrednio przedstawiciele do parlamentu. Wybory parlamentarne osadzone są na zasadzie wolności tworzenia i działania partii politycznych. Rozwinięciu uległa zasada społeczeństwa obywatelskiego, opierająca się na założeniu, że społeczeństwo składa się z obywateli, którym przysługują określone prawa. Jako punkt wyjścia tej zasady przyjmuje się, że obywatel funkcjonuje w trzech zasadniczych układach: społecznym i politycznym, pracowniczym oraz terytorialnym. W pierwszym z wymienionych podstawową rolę odgrywa zasada pluralizmu politycznego z której wynika swoboda kreowania i funkcjonowania partii politycznych, w układzie pracowniczym odpowiednio jest to wolność tworzenia związków zawodowych i organizacji pracodawców, a na płaszczyźnie terytorialnej istnienie samorządu terytorialnego.

Od 13 lat funkcjonuje trójszczeblowy podział terytorialny państwa, wprowadzając, obok istniejących od 20 lat gmin, powiaty i województwa, w wyniku czego ustanowiono samorząd na wszystkich szczeblach terenowych. Utrwaliły się przyjęte w 1990 roku idee samorządu terytorialnego a przede wszystkim samodzielność samorządu od administracji państwowej, która wyraża się wykonywaniem wszystkich lokalnych zadań publicznych, niezastrzeżonych mocą Konstytucji lub ustaw dla innych władz publicznych. Wyodrębnienie samorządu terytorialnego i jego samodzielność utrwalają periodycznie (co 4 lata) przeprowadzane wybory organów samorządowych, zarówno przedstawicielskich (stanowiących) jak i wykonawczych (tych tylko na szczeblu podstawowym), możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego, w tym także w sprawie odwołania piastunów organów samorządowych, istnienie mienia komunalnego, jak też udział samorządów w dochodach publicznych. Wskazane powyżej podstawowe zasady ustrojowe zostały nie tylko spetryfikowane w trudno zmienialnej Konstytucji z 1997 r., ale także głęboko i szeroko rozwinięte w ustawodawstwie, co uczyniło, iż otoczenie w którym funkcjonuje samorząd terytorialny zmieniło się w porównaniu z początkiem omawianego dwudziestolecia w sposób zasadniczy.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, przed kilkoma laty, stworzyło nową rzeczywistość materialną i finansową, w której funkcjonuje samorząd terytorialny. Poważna pomoc finansowa udzielana Polsce przez Unię Europejską wprowadzana jest do organizmu społecznego i gospodarczego państwa przede wszystkim przez organy samorządu lokalnego i regionalnego. Odmienny od tego sprzed 20 lat poziom rozwoju cywilizacyjnego szerokich kręgów społecznych zmienił rolę i znaczenie wyborów do organów samorządu terytorialnego. Z analizy zasad i instytucji prawa wyborczego do samorządu terytorialnego powinny wypływać wnioski de lege ferenda, te zaś mogą być formułowane bądź w ramach obowiązującej Konstytucji bądź bez ograniczania się zapisami Ustawy Zasadniczej. Brak wyraźnej perspektywy zmiany Konstytucji, w dającym przewidzieć się czasie, a także spora syntetyczność jej postanowień regulujących materię wyborów samorządowych, skłania do formułowania refleksji i propozycji zmian w oparciu o założenie, iż nie łączą się one z nowelizacją Konstytucji. Co więcej, trudno byłoby aktualnie wskazać jakąś dysfunkcjonalność Konstytucji w materii prawa wyborczego w ogóle, a tym bardziej samorządowego prawa wyborczego.

Za najbardziej pożądaną sprawę do zmiany należy m.zd. uznać system ustalania wyników wyborów. Warto przypomnieć, iż kwestia ta była chyba najbardziej sporną w pracach nad ordynacją z 1990 roku. W ówczesnych pracach ścierały się trzy koncepcje: wyborów odbywanych według jednolitej zasady

większościowej, według zasady proporcjonalności, oraz z zastosowaniem obydwu tych zasad w tzw. sposób mieszany. Zwyciężył pogląd, że wybory w małych obszarowo, a przede wszystkim ludnościowo jednostkach podstawowego (gminnego) podziału terytorialnego należy oprzeć o zasadę zwykłej większości i głosowania w jednej turze, w okręgach jednomandatowych, przy możliwości rejestrowania nieograniczonej liczby kandydatów. Dla przeprowadzenia wyborów w średnich i dużych miastach przyjęto system proporcjonalny ustalania wyników wyborów, co implikowało przyjęcie głosowania w okręgach wielomandatowych. Granicę przeprowadzono na poziomie miast liczących 40 tysięcy mieszkańców, ustalając, że wybory w gminach liczących powyżej 40 tysięcy mieszkańców przeprowadza się na zasadzie proporcjonalności, w okręgach nie mniejszych niż pięciomandatowe. Ordynacja wyborcza z 1998 roku przyjęła w wyborach do rad gmin system większościowy w jednostkach o liczbie mieszkańców do 20 tysięcy. Ustalono nadto, iż w gminach do 20 tysięcy mieszkańców wybory systemem większościowym odbywają się w okręgach nie jednomandatowych, ale w okręgach o elastycznej liczbie mandatów od 1 do 5, głosowanie zaś polega na wskazywaniu jednej lub kilku list (kandydatów). Ordynacja stanowi bowiem, że wyborca może głosować na określonych kandydatów bez względu na to, na jakich listach nazwiska ich są umieszczone.

W wyborach do rad gmin wyraźnie wzmocniono zorganizowane formy zgłaszania kandydatów. Prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługuje partiom politycznym, stowarzyszeniom oraz organizacjom społecznym i wyborcom, którzy w ordynacji wymienieni są w trzeciej kolejności.

Ustalono, że wybory do rad gmin powyżej 20 tysięcy mieszkańców oraz wybory do rad powiatów i sejmików województw, odbywają się w oparciu o proporcjonalny system ustalania wyników wyborów. Przyjęcie tzw. zracjonalizowanego systemu proporcjonalnego, zwłaszcza w ustalaniu wyników wyborów do rad powiatów i sejmików województw (5% próg wyborczy oraz metoda obliczeniowa d'Hondta) oznaczała wyraźny kierunek ustawodawczy - upartyjnienie wyborów samorządowych. W wyborach do rad gmin większość radnych, nawet po wskazanych powyżej zmianach wybierana była systemem większościowym, ale ich liczba zmniejszyła się w porównaniu z liczbą radnych wyłanianych tym systemem na gruncie ordynacji z 1990 roku. Zastosowanie jednak systemu proporcjonalnego do jednostek gminnych, powyżej 20 tysięcy mieszkańców (a więc w dużo większej liczbie jednostek terytorialnych) oraz do rad powiatów i sejmików województw zmieniło charakter wyborów - osłabiło w mechanizmie wyborów czynnik obywatelski (samorządowy) na rzecz czynnika politycznego. Praktyka wyborów trzech kolejnych kadencji (1998, 2002, 2006) wyraźnie nawiązała do przyjętych w 1998 roku rozwiązań prawnych - wybory do samorządu terytorialnego zostały wyraźnie upartyjnione, co zostało wsparte także wykrystalizowaniem się, na przestrzeni tego czasu, partii politycznych. Zastosowany w wyborach części organów wykonawczych (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) system większościowy ustalania wyników wyborów nie zakłócił procesu polityzacji wyborów samorządowych, w wyborach organów wykonawczych, tam bowiem także główną rolę odgrywały partie polityczne. Ten kierunek rozwoju prawa wyborczego, a przede wszystkim praktyki wyborczej, trwający w istocie od 1994 roku został wyraźnie zakwestionowany przez społeczeństwo w wyborach samorządowych, przeprowadzonych w listopadzie 2010 roku. Kontestacja samorządowych wyborów partyjnych znajdowała na przestrzeni kilkudziesięciu lat różne formy, były nią niska frekwencja w wyborach samorządowych, niższa niż w wyborach parlamentarnych i prezydenckich, wyraźnie

(kilku procentowo) niższa frekwencja w wyborach do rad powiatów i sejmików województw wybieranych systemem proporcjonalnym w stosunku do rad gmin poniżej 20 tysięcy mieszkańców wybieranych prostym i bardziej czytelnym systemem większościowym, duża liczba (powyżej 12%) głosów nieważnych, w kolejnych wyborach do sejmików województw.

Wybory samorządowe 2010 roku stanowiły swoisty proces rywalizacji pomiędzy Polską partijną a Polską obywatelską. Do samorządów, w których powinni dominować przedstawiciele społeczności lokalnych, generując pożądane społeczeństwo obywatelskie, do rywalizacji ruszyły partie polityczne, które tak jak w przeszłości, zamiast inspirować aktywność obywateli, uznały za niezbędne zastąpienie ich działaniami swoich działaczy.

Wobec rozległości systemu proporcjonalnego ustalania wyników wyborów partie uznały zjawisko swojej aktywności i dominacji za naturalne. Społeczności lokalne przeciwstawiły się takiemu charakterowi wyborów samorządowych, poprzez korzystanie z możliwości wysuwania kandydatów na radnych oraz do wybieranych organów wykonawczych nie przez komitety partyjne, a przez komitety mające różne afiliacje samorządowe, obywatelskie, korporacyjne. Te możliwości przeciwstawienia się konfliktogennym politycznie partiom wykorzystano w szczególności w obrębie systemu większościowego. Stąd po wyborach 2010 roku w gminach, powiatach, a nawet na czele większości polskich miast dominują radni, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci bezpartyjni. W pierwszej turze wyborów prawie 82% wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast rekrutowało się z komitetów lokalnych. Determinacja obywatelskich komitetów wyborczych w przeciwstawianiu się komitetom o partyjnych korzeniach jest tym bardziej godna podkreślenia, że miały one niewspółmiernie mniejsze zaplecze finansowe niż partyjne komitety wyborcze, korzystające ze środków finansowych partii politycznych. Opinia publiczna przyjęła sukces polski obywatelsko-samorządowej w wyborach 2010 roku z aprobatą.

Piszącego rzeczoznawcę analiza samorządowego prawa wyborczego oraz jego praktyki prowadzi do wniosku, iż obniżenie liczby ludności do 20 tysięcy mogącej praktykować system większościowy było błędem. Zdecydowanie trzeba opowiedzieć się za wyraźnym rozszerzeniem systemu większościowego ustalania wyników wyborów do rad gmin, kosztem systemu proporcjonalnego. Minimalnym (podkreślmy minimalnym) postulatem byłoby przywrócenie bariery 40 tysięcznej przyjętej przez ordynację z 1990 roku, postulatem maksymalnym byłoby wyraźne rozszerzenie systemu większości zwykłej wyłaniania radnych we wszystkich wyborach gminnych opartych na jednomandatowych okręgach wyborczych. Zastosowanie systemu większości zwykłej w okręgach jednomandatowych w wyborach rad gmin, pozwala wydobyć wszystkie zalety (wady są niewielkie) systemu większościowego, zalety prowadzące do stworzenia czytelnego, łatwego, zrozumiałego sposobu wyłaniania lokalnych przedstawicieli, sposobu preferującego jakościowy wybór radnych, reprezentujących obywatelsko-samorządowe a nie partyjne interesy społeczności lokalnych.

Przedstawiane powyżej rozważania i konstatacje, dotyczące rozmiaru okręgów wyborczych do rad i wybierania ich systemem większościowym splatają się z końcowym etapem procesu legislacyjnego nad Kodeksem wyborczym. Przyjmowane w Kodeksie rozwiązania, dotyczące systemów ustalania wyników wyborów wskazują, że ustawodawca podąża wyraźnie w kierunku przedłożonych propozycji, nie deaktualizuje to jednak tego obszernego i kluczowego zagadnienia w autorskim

opracowaniu, bo po pierwsze - Kodeks nie wszedł jeszcze w życie, a po drugie - poglądy doktryny mogą być aprobujące dla proponowanego kierunku zmian (co ma znaczenie stabilizujące i utrwalaające) bądź twórczo korygujące, dyskusja uczestników konferencji nad nimi ma więc pełne uzasadnienie.

Sprawą godną rozważenia, nie możliwą jednak bez zmiany Konstytucji, byłaby odmienna od istniejącej koncepcja wyłaniania rad powiatów i sejmików województw. Odstąpienie od zasady bezpośredniości wyborów rad powiatów i sejmików województw uszczuplałoby być może w jakimś stopniu demokrację wyborów do tych jednostek regionalnych, ale racjonalizowało wybór do nich przedstawicieli. Wybór pośredni - wielostopniowy (np. rady gmin wybierają radnych powiatu, a radni gmin i powiatów wybierają radnych sejmików) prowadziłby bardziej wyraźnie do powiązania interesów poszczególnych stopni podziału terytorialnego, a także większej kompetencyjności (orientacji w sprawach regionu) radnych powiatowych i wojewódzkich. Stosowanie systemu wyborów bezpośrednich przy proporcjonalnym sposobie ustalania wyników wyborów (w regionach racjonalnym) upartyjniłoby wybory do rad powiatów i sejmików, nie tworzy też więzi (co zrozumiałe) pomiędzy wyborcami a radnymi tych dużych terytorialnie i liczebnych mieszkańcami jednostek samorządu terytorialnego.

W kolejnych kampaniach wyborczych narasta problem manipulacji przez wyborców i organy samorządowe (bo nie przez organy wyborcze) zapisanym w ordynacji domicylem. Piszącemu trudno jest sprecyzować na ile możliwości manipulacji wynikają z niedoskonałości uregulowania prawnego, a na ile z praktyki powodowanej skłonnością niektórych podmiotów, biorących udział w wyborach, do nadużywania reguł prawnych dla zaspokojenia partykularnych lub politycznych interesów. Zwiększająca się rywalizacja w wyborach samorządowych, świadcząca zarazem o emocjonalnym zaangażowaniu się w proces wyborów samorządowych i nie zasługująca na dezaprobatę powoduje, że o wyborze radnego bądź piastuna organu wykonawczego, w niewielkich jednostkach terytorialnych decydują nie dziesiątki głosów ale pojedyncze głosy. Manipulacja cenzusem miejsca zamieszkania, możliwość urzędniczego decydowania (bywa, że przez aparat urzędującego i jednocześnie kandydującego wójta, czy burmistrza) o przeniesieniu do spisu wyborczego całych grup wyborców np. młodzieży akademickiej bądź wyborców sąsiadujących gmin, prowadzi do zniekształcenia wyników głosowania zarówno na radnych jak i piastunów organów wykonawczych. Protesty wyborcze i sądowa kontrola ważności wyborów nie są skutecznym antidotum na to nie powszechne, ale też nie odosobnione zjawisko.

Warunek miejsca zamieszkania w wyborach samorządowych należy uznać za niezbędny, łączy się on bowiem z istotą samorządu terytorialnego, wyrażoną m.in. w art. 16 ust. 1 Konstytucji. Przepis Konstytucji stanowi, że „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Zasadny jest więc wymóg miejsca zamieszkania dla czynnego i biernego prawa wyborczego do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Niewytłumaczalne jest zatem pominięcie tego wymogu dla biernego prawa wyborczego (kandydowania) w wyborach organów wykonawczych jednostek samorządu lokalnego. Ten ukłon ustawodawcy w stronę partii politycznych powoduje dysharmonię niezgodną z konstytucyjną istotą wspólnoty samorządowej.

Instytucja *incompatibilitas* radnego, czyli niepołączalności funkcji radnego z pewnymi stanowiskami, a także działalnością materialną (gospodarczą) nie jest wprost

instytucją prawa wyborczego, co uchwytnie jest chociażby przez pomieszczenie przepisów jej poświęconych w samorządowych ustawach ustrojowych a nie w ordynacji wyborczej. Wbrew pozorom *incompatibilitas* ma istotny związek z wyborami, a zwłaszcza biernym prawem wyborczym i zgłaszaniem kandydatów na radnych.

Instytucja *incompatibilitas* posłów i senatorów oraz radnych uznawana była w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych za niezwykle istotny filar demokratycznego państwa prawnego. Ustrojodawca Małej Konstytucji z 1992 roku, a następnie Konstytucji z 1997 roku uznawał sprawę przeciwdziałania zjawiskom korupcji, osób sprawujących funkcje publiczne, za warunek *sine qua non* zdrowego społeczeństwa i państwa. Za stosunkowo obszernymi i penalizującymi przepisami konstytucyjnymi podążyło ustawodawstwo. W ustawach ustrojowych, regulujących ustrój samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego odnajdujemy bardzo szerokie regulacje antykorupcyjne, wkraczają one bardzo rozległe i głęboko w status prywatny radnego. Przepisy, którym brzmienie nadano zwłaszcza w 2008-2009 roku zakazują radnemu różnego rodzaju działalności w urzędach samorządowych oraz aktywności gospodarczej. Na straży skuteczności tych zakazów stoją oświadczenia majątkowe składane przez radnych, które podlegają kontroli przez urzędy finansowo-skarbowe, za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu majątkowym radny ponosi odpowiedzialność karną przewidzianą przepisami Kodeksu karnego. Istnieje niewątpliwie uzasadnienie dla instytucji *incompatibilitas* radnych, ustawowe mechanizmy antykorupcyjne są przecież aprobowane przez opinię publiczną. Brakuje szerszych badań, dodajmy, że ich przeprowadzenie jest bardzo trudne ze względu na liczbę radnych wybieranych w każdej kadencji, na ile przepisy antykorupcyjne są skuteczne. Problem jednak nie tylko w skuteczności, ale także w tym, na ile rozległość tych zakazów nie wpływa eliminująco na jakościowy dobór kandydatów na radnych. Powstaje pytanie, czy przepisy te „nie wylewają dziecka z kąpielą”, czyli nie hamują procesu swobodnego kandydowania na radnych. Wielu potencjalnych kandydatów, aktywnych wiekiem i działalnością zawodową, a zatem kandydatów najlepszych z punktu widzenia potrzeb mieszkańców, może unikać kandydowania ze względu na znaczące perturbacje w rozwiniętej i ustabilizowanej prywatnej działalności zawodowej i gospodarczej. Z pewnością niekorzystne byłoby, z punktu widzenia reprezentacji, gdyby rozległość przepisów i zakazów antykorupcyjnych prowadziła do selekcji negatywnej kandydatów na radnych. Skromna analiza kandydatów do dwóch gmin podwarszawskich, w wyborach 2010 roku ukazała, że na listach przeważali pracownicy urzędów państwowych lub samorządowych (pracujący w innej gminie), pracownicy zakładów publicznych, instytucji oświaty i kultury, bardzo nieliczni byli natomiast właściciele jednostek gospodarczych.

Prace ustawodawcze parlamentu w końcu 2010 r. doprowadziły do stworzenia i przyjęcia tzw. ustawy parytetowej, która przejmowana jest przez Kodeks wyborczy. Ustawa, a za nią rozwiązania kodeksowe mają doprowadzić do zwiększenia szans wyborczych na listach wyborczych kobiet (lub mężczyzn). Ustawa nie dotyczy wyborów do Senatu i tych rad, w których wybory są przeprowadzane systemem większościowym ustalania wyników. Projekt ustawy parytetowej (kwotowej) był inicjatywą obywatelską zgłoszoną przez Kongres Kobiet i pierwotnie przewidywał 50 procentowy udział kobiet i mężczyzn na listach wyborczych. Rozwiązanie parytetowe (kwotowe) niezależnie od ostatecznego szczegółowego rozwiązania (m.in. Senat rozpatrując ustawę w brzmieniu sejmowym przyjął, że jeżeli na liście wyborczej są trzy miejsca, to przynajmniej jeden kandydat musi się różnić płcią od dwóch

pozostałych) wzbudzał silne społeczne kontrowersje. W chwili tworzenia opracowania nie jest on jeszcze obowiązującym prawem, ale należy podzielić wyrażane przez część prawników zastrzeżenia co do jego konstytucyjności. Przekonywujące są zarzuty, że wprowadzenie procentów na listach wyborczych narusza zasadę równego prawa do bycia wybieranym. Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed Konstytucją z 1997 roku stanowił, że „wszyscy ubiegający się o mandat parlamentarny kandydaci powinni brać udział w kampanii wyborczej na równych zasadach, żadna kategoria kandydatów nie może znajdować się w uprzywilejowanej w stosunku do pozostałych kandydatów pozycji” (orzeczenie TK K 8/94). W innym orzeczeniu Trybunał pisał, że „W dziedzinie prawa zasada równości jest postrzegana wtedy, gdy każdy obywatel może stać się adresatem każdej z norm przyznających określone prawo obywatelskie. Z punktu widzenia zasady równości niedopuszczalne jest więc różnicowanie obywateli ze względu na takie kryteria, które prowadzą do powstania zamkniętych kategorii obywateli o zróżnicowanym statusie prawnym. Przykładem tych kryteriów jest także właśnie płeć /.../ Normy zawarte w ustawodawstwie polskim przyznają obywatelom równe prawa bez względu na płeć. W szczególności kobietom normy konstytucyjne gwarantują równe z mężczyznami prawa we wszystkich dziedzinach życia, w tym równouprawnienie z mężczyznami w prawie do nauki /.../ Nie jest w świetle Konstytucji dopuszczalny podział kandydatów na studia według kryterium płci, jeśli prowadzi do stawiania różnych wymagań w kwestii dostępu na studia wyższe.” Cytowane powyżej orzeczenia TK (P 2/87) podjęte było w związku z istnieniem wówczas limitów przyjęć na studia medyczne dla kobiet i mężczyzn, TK uznał je za niekonstytucyjne, ponieważ wobec nierównej liczby kandydatów prowadziło do stawiania różnych wymagań w dostępie na akademie medyczne. Trybunał (orzeczenie K 15/97) dopuszczał w pewnych sytuacjach stwarzanie przez prawo przywileju dla grup o słabszej pozycji społecznej (np. kobietom) w celu wyrównania istniejących nierówności, ale ze względu na nierówności faktycznych (socjalno-ekonomicznych) a nie wiążących się z sytuacją prawną adresata, a wyborcze rozwiązanie parytetowe odnosi się właśnie do sytuacji prawnej adresata. Rozwiązanie parytetowe zderza się także z konstytucyjną zasadą wolności działania partii politycznych (art. 11 Konstytucji). Ustawodawca narzucił partiom politycznym, a także innym podmiotom zgłaszającym kandydatów do Sejmu i części organów stanowiących samorządu terytorialnego pewien sposób postępowania w newralgicznym dla nich obszarze aktywności w wyborach do organów władzy publicznej. Wobec sporności jurydycznej rozwiązania parytetowego (kwotowego) można się spodziewać wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

Zagadnieniem powiązaniem z biernym prawem wyborczych w wyborach wybieralnych organów wykonawczych samorządu terytorialnego jest długotrwałość sprawowania funkcji przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Prawo nie ogranicza aktualnie liczby kadencji piastunów organów wykonawczych. Poddawanie systemowi powszechnej i bezpośredniej selekcji kandydatów sprawujących nawet przez kilka kadencji funkcje organów wykonawczych przemawiałoby za powstawianiem *status quo*. Można jednak bronić poglądu, iż rotacja kadrowa, wynikająca z normy prawnej bardziej koresponduje z demokratycznym państwem prawnym. Istotą demokracji jest naturalna płynność wymiany osób sprawujących ważne funkcje publiczne; rotacja przeciwdziała powstawaniu tzw. układów władzy, jest czynnikiem osłabiającym korupcyjność, nepotyzm, czynnikiem zmniejszającym rutynizację, pobudzającym powstawanie innowacyjnych pomysłów. Ograniczenie możliwości sprawowania urzędów przez wybieralnych piastunów organów

wykonawczych w samorządzie terytorialnym do dwóch kadencji (nawet z możliwością kandydowania w kolejnej kadencji po ośmioletniej przerwie) wzbogacałoby demokrację samorządową. Referendum odwołujące to ważny, ale ociężały środek sanowania konfliktogennych relacji między wójtami, burmistrzami i prezydentami miast, a lokalnymi społecznościami.

Autor opracowania wysunął do dyskusji część spraw wiążących się z wyborami do samorządu terytorialnego. Nie stanowią one oczywiście katalogu wyczerpującego. Praktyka wyborcza, oparta na analizie materiałów źródłowych Państwowej Komisji Wyborczej wskazuje na pewną liczbę kwestii wynikających z nieprawidłowego stosowania, czy nadużywania przepisów prawa wyborczego. Przykładem mogą być zjawiska manipulowania przez organy wykonawcze (wójtów, burmistrzów) składami terytorialnych komisji wyborczych zajmujących się rejestracją kandydatów. Zdarzają się przypadki, że piastun organu wykonawczego doprowadza do przychylnego mu składu komisji, która utrudnia (odwlekając w czasie) rejestrację kontrkandydatom.

W wyborach w 2010 roku zdarzyła się sytuacja, kiedy Rada Miasta zmieniła granice okręgów wyborczych, ale niedostatecznie klarownie poinformowała o tym mieszkańców, przez co część wyborców nie mogła zagłosować na kandydatów, których sobie upatrzyła, bo okazało się że są przypisani do innego okręgu, zaś jedna z kandydatek prowadziła kampanię nie w swoim okręgu. Zdarzenie praktyki pokazało dwa zjawiska; jedno polegające na niewywiązywaniu się przez rady gmin z obowiązku ogłaszania swoich uchwał – także tych o zmianie okręgów wyborczych i drugie - przepisu Ordynacji wyborczej, który powoduje, że mieszkańcy nie mają możliwości ustalenia w prosty sposób, do którego okręgu należą. Rada gminy, podejmując uchwałę o zmianie granic okręgów wyborczych ma obowiązek ogłoszenia ich w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym oraz podania jej do „publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty”. Z raportu NIK wynika, że blisko 7% uchwał rad gmin nie jest ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Nie jest jednoznaczne w świetle ordynacji także co oznacza sposób ogłoszenia „powszechnie przyjęty”, czy za taki można uznać powieszenie uchwały w Internecie? Nadto o ile w nieopublikowanej uchwale rady wymieniono spis ulic, które zostały przypisane do okręgu, o tyle w obwieszczeniu określono tylko ulice graniczne. Słusznie postulowano, aby z przepisu Samorządowej Ordynacji Wyborczej (art. 94) wynikał obowiązek wymienienia spisu ulic i posesji w danym okręgu.

Sprawą, którą dzisiaj determinuje Konstytucja (artykuł 62 k) jest granica dolnego wieku czynnego prawa wyborczego - do organów samorządu terytorialnego, wynosi ona 18 lat. Współczesny rozwój cywilizacji i wynikający zeń wzrost dojrzałości i świadomości młodych ludzi skłania do opowiedzenia się za obniżeniem wieku czynnego prawa wyborczego, w szczególności do samorządów lokalnych na 17 lat.

Kodeks wyborczy jako szansa na stabilizację prawa wyborczego

1. Stabilizacja jako pożądana cecha prawa wyborczego

W dniu 5 stycznia 2011 r. po ponad dwuipółletnich pracach (projekt został zgłoszony przez grupę posłów SLD w dniu 24 czerwca 2008 r.) został uchwalony kodeks wyborczy¹, który zastąpił aż pięć ustaw wyborczych. W kolejności uchwalania były to: ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej², ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw³, ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej⁴, ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁵ oraz ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego⁶. Tym samym doszło do realizacji postulatu zgłaszanego już od dawna przez przedstawicieli doktryny jak część polityków. Za rozwiązaniem takim opowiadali się m.in.: J. Buczkowski⁷, A. Patrzalek⁸, K. Skotnicki⁹ czy W. Skrzydło¹⁰. Idea ta była także wyraźnie formułowana przez członków Państwowej Komisji Wyborczej i Kierownika Krajowego Biura Wyborczego¹¹. Opowiadało się za nią również wielu polityków; między innymi czynił to będąc Prezydentem RP Aleksander Kwaśniewski¹². Postulowano nawet, aby obok problematyki wyborczej akt ten swoim zakresem przedmiotowym obejmował również wszystkie procedury referendalne¹³. Warto w tym miejscu przypomnieć, że pierwszy projekt kodeksu wyborczego był opracowany już w 1996 r. z inspiracji Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego, który powołał w tym celu zespół roboczy złożony z teoretyków prawa wyborczego. I chociaż projekt ten przybrał pełny kształt, Prezydent – zapewne z uwagi na niechęć do jego inicjatyw ze strony sił politycznych, które wygrały wybory parlamentarne w 1997 r. – nie zdecydował się na formalne wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą¹⁴.

Z uchwaleniem i wejściem w życie kodeksu wyborczego były związane liczne nadzieje – nadal zresztą aktualne.

Po pierwsze, we wcześniejszym stanie prawnym niepokój budziła nie tyle wielość regulacji ustawowych (co samo w sobie nie musi być wadą) lecz przede wszystkim częstotliwość zmian, które były w ustawach wyborczych dokonywane. Niestety, nowelizacje często nie były przy tym dyktowane dążeniem do optymalizacji prawa wyborczego, co należałoby jako dowód poszukiwania w okresie transformacji

¹ Dz. U. Nr . poz. .

² Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467.

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 z późn. zm.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191.

⁶ Dz. U. Nr 25, poz. 219 z późn. zm.

⁷ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1998, s. 362.

⁸ A. Patrzalek, W. Skrzydło, *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2., s. 10-11.

⁹ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 84.

¹⁰ A. Patrzalek, W. Skrzydło, op. cit.; W. Skrzydło, *O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2006, tom I, s. 9-21.

¹¹ K. W. Czaplicki, op. cit., s. 28.

¹² A. Patrzalek, W. Skrzydło, op. cit., s. 18.

¹³ Np. A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 191.

¹⁴ Szerzej na temat tego projektu zob. A. Patrzalek, W. Skrzydło, op. cit., s. 18-20.

ustrojowej najwłaściwszych rozwiązań uznać za ich zaletę. Jak podkreśla Kazimierz Wojciech Czaplicki, zdarzało się, „że motorem zmian są przesłanki subiektywne projektodawców, niemieszczące się raczej w kanonach demokratycznych zasad wyborczych”¹⁵.

Po drugie, do uchwalania bądź nowelizacji ustaw wyborczych dochodziło najczęściej – co jest powszechnie wiadome – bezpośrednio przed wyborami, kiedy znane były sondaże wyborcze i wynik wyborów był łatwy do przewidzenia. Wprowadzane zmiany miały dlatego korygować ten wynik w sposób najbardziej korzystny dla rządzącej w tym momencie większości. Najbardziej spektakularnymi przykładami mogą być zmiany systemu wyborczego w wąskim znaczeniu (*sensu stricto*), które miały miejsce w chwili uchwalania ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP w 2001 r.¹⁶, jak i uchwalenie ustawy z 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, która wprowadziła instytucję blokowania list w wyborach samorządowych¹⁷. Druga z tych ustaw weszła w życie zaledwie po siedmiu dniach po jej uchwaleniu, czyli już 13 września 2006 r. I to właśnie w następstwie zaskarżenia drugiej z tych ustaw do Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 listopada 2006 r. w sprawie K 31/06 Trybunał dokonał obszernej analizy problemu *vacatio legis* w odniesieniu do zmian w prawie wyborczym, uznając, iż swoistym *minimum minimorum* w przypadku zmian istotnych powinno być co najmniej sześć miesięcy przed kolejnymi wyborami, „rozumianymi nie tylko jako sam akt głosowania, ale jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym, zaś ewentualne wyjątki od tak określonego wymiaru mogłyby wynikać jedynie z nadzwyczajnych okoliczności o charakterze obiektywnym”. Należy jednak pamiętać, że określenie tego okresu nie ma żadnego znaczenia normatywnego, gdyż jest to wyłącznie wskazanie Trybunału zawarte jedynie w uzasadnieniu wyroku. Niestety, też żadne przepisy nie ustanawiają generalnej zasady dłuższego *vacatio legis* w przypadku uchwalania ustaw regulujących prawo wyborcze.

Po trzecie, w prawie wyborczym były łatwe do dostrzeżenia, a trudne do zrozumienia i wyjaśnienia, liczne rozbieżności w unormowaniu tych samych zagadnień, bądź brak w niektórych ordynacjach regulacji występujących w innych ustawach wyborczych. Przykładowo wskażemy różne terminy na wykonywania tożsamyh czynności wyborczyh, co ma miejsce w przypadku odmiennego czasu otwarcia lokali obwodowych komisji wyborczyh podczas wyborów różnych organów, różną regulację postępowania „w trybie wyborczym”, różnice w zakresie zasad prowadzenia kampanii wyborczej, czy orzekania o ważności wyborów. Kodeks wyborczy miałby dlatego całościowo uregulować prawo wyborcze, jednocześnie je ujednolicając.

Po czwarte, istniało oczekiwanie na wprowadzenie przez kodeks wyborczy nowych rozwiązań, optymalizujących proces wyborczy, których dotychczasowe ustawy nie przewidywały. I znowu tylko przykładowo wskażemy np. nadzieję na ustanowienie

¹⁵ K.W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, Wykłady im. Prof. dr hab. Wacława Komarnickiego, Toruń 2009, s. 16.

¹⁶ K. Skotnicki, Ogólna charakterystyka trybu uchwalenia i postanowień ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r., „Przegląd Sejmowy” 2001, Nr 4, s. 73-90.

¹⁷ K. Skotnicki, *Blokowanie list kandydatów jako nowe rozwiązanie polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji. Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainńska, Rzeczpospolita Polska*, pod red. A. Sokali i Z. Witkowskiego, Bydgoszcz 2007, s. 93-105; M. Rakowski, *Blokowanie list w wyborach samorządowych*, „Studia Wyborcze” 2007, tom III, s. 7-35.

tw. alternatywnych sposobów głosowania, parytetów płci na listach kandydatów, obowiązku wysyłania do wyborców informacji o czasie i miejscu głosowania itd.

Po piąte, z uchwaleniem kodeksu wyborczego wiązana była nadzieja, iż ustabilizuje on prawo wyborcze, że dokonywane w nim zmiany nie będą tak częste, że będzie to zawsze poprzedzone wnikliwą analizą i rozważeniem, czy zgłoszone propozycje nowych rozwiązań rzeczywiście przyczynią się do optymalizacji polskiego prawa wyborczego.

2. Pojęcie, geneza i znaczenie kodyfikacji prawa

Rozważając szanse na stabilizację prawa wyborczego w związku z uchwaleniem kodeksu wyborczego należy najpierw zastanowić się, czym jest kodeks wśród źródeł prawa, a także co oznacza i jakie następstwa niesie ze sobą kodyfikacja określonej dziedziny prawa.

Pojęcie „kodeks” pochodzi od łacińskiego słowa *codex*, czyli księga, zbiór prawa. Zarówno „kodeks”, jak i „kodyfikacja” są różnie definiowane w piśmiennictwie. Jan Wiszniewski przez kodyfikację rozumie „usystematyzowane zbiory norm prawnych” i wskazuje, że „kodyfikacja prawa polega na tym, iż normy prawne grupuje się według określonego kryterium (np. według gałęzi prawa – prawo karne, prawo cywilne itp.)¹⁸. Dla Henryka Rota natomiast kodyfikacja to „całościowe bądź wyczerpujące (zupelne) unormowanie jakiejś obszernej dziedziny życia społecznego, w miejsce wielu uchylonych aktów prawotwórczych”¹⁹. Antoni Peretiatkowicz natomiast wskazywał, że kodeks to jest ustawa „zwykła”, która zmierza do „wyczerpującego uregulowania pewnej dziedziny stosunków ludzkich”. Celem kodyfikacji ma więc być zastąpienie licznych ustaw dotyczących danej sfery stosunków i ustanowienie jedyne go źródła przepisów w danej dziedzinie²⁰. Można więc przyjąć, że „kodeks” jest to „kwalifikowana forma porządkowania przepisów prawnych, polegająca na całościowym, względnie wyczerpującym i opartym na jednolitych zasadach uregulowaniu jakiejś dziedziny życia społecznego. Kodyfikacja łączy się więc z ustanowieniem nowego aktu prawotwórczego, najczęściej ustawy. Wydanie kodeksu pociąga za sobą derogację przepisów, które dotychczas obowiązywały w dziedzinie, której dotyczy. Powinno się dążyć do objęcia jednym kodeksem całej dziedziny prawa”²¹.

Przytoczone definicje są na pewno słuszne, aczkolwiek wydaje się, że niepełne. Ciekawą i wydaje się, że oddając istotę procesu kodyfikacji prawa definicję kodeksu przedstawił, naszym zdaniem, Henryk Kupiszewski, który wskazał, że „kodyfikacja jest zabiegiem, przy pomocy którego na podstawie doświadczeń dzisiejszych regulujemy potrzeby jutra”²². Tym samym więc kodyfikacja ma na celu nie jedynie zebranie rozproszonych przepisów w jednym akcie prawnym, ale i – a może nawet przede wszystkim – takie uregulowanie dziedziny życia, której dotyczy, które będzie odpowiadało potrzebom nie tylko teraźniejszości, ale i przyszłości. Wartością kodyfikacji prawa jest więc nie tylko jej zupełność, ale też w równej mierze stabilność.

W dyskusji na temat pojęcia „kodeks” wskazuje się wreszcie, iż kodeksem może być również ustawa formalnie nie nosząca takiej nazwy, będąca jednak kodeksem z uwagi

¹⁸ J. Wiszniewski, *Zarys encyklopedii prawa*, Warszawa 1960, s. 144 i n.

¹⁹ J. Kowalski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1979, s. 127.

²⁰ A. Peretiatkowicz, *Wstęp do nauk prawnych*, Poznań 1946, s. 39.

²¹ Włodzimierz Gromski [w] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, s. 291.

²² H. Kupiszewski, *Prawo rzymskie a współczesność*, Warszawa 1988, s. 216.

na swoją treść i zakres regulacji. Paweł Sarnecki słusznie zauważył dlatego, iż „pojęcie kodeksu jest pojęciem materialnym a nie formalnym, o zaliczeniu danej ustawy do kodeksu niekoniecznie musi świadczyć taki właśnie jej tytuł, a szczególnie doniosłość i szczególnie konstrukcja ustawy”²³. Uwaga ta jest szczególnie aktualna w odniesieniu do rozwiązań obowiązujących w innych państwach, gdzie mimo że obowiązują ustawy całościowo regulujące problematykę wyborczą, nie noszą jednak nazwy „kodeks”.

Oprócz kodyfikacji w nauce wyróżnia się także inne sposoby porządkowania prawa, takie jak: inkorporacja, unifikacja i konsolidacja. Inkorporacja (łac. *incorporatio* – wcielenie, włączenie do jakiejś całości) uchodzi za jedną z prostszych metod porządkowania przepisów prawa, która polega na „zebraniu i opublikowaniu przepisów obowiązujących w jakiejś dziedzinie w jednym zbiorze bez zmiany ich treści”²⁴. Oznacza więc zbiór różnych przepisów, z reguły dotyczących jednej dziedziny życia społecznego, najczęściej zawartych w różnych aktach prawotwórczych. Unifikacja natomiast to ujednoczenie obowiązującego prawa przez wprowadzenie jednakowych przepisów na terenie danego państwa i najczęściej polega na rozciągnięciu mocy obowiązującej jednego aktu prawnego z jakiejś dziedziny prawa na obszar całego państwa. W Polsce obecnie unifikacja ma znaczenie historyczne i następowała po zakończeniu I wojny światowej aż do końca lat 40-tych XX wieku. Konsolidacja zaś to połączenie w jednym akcie prawotwórczym kilku dotychczas obowiązujących aktów prawnych, bez ich zmiany²⁵.

Różnica między kodyfikacją a inkorporacją jest więc oczywista. Inkorporacja polega bowiem jedynie na zebraniu dotychczas obowiązujących przepisów prawa, kodyfikacja zaś zawsze sprowadza się do ustanowienia nowego aktu prawnego. Porównując z kolei kodyfikację z unifikacją wskazać należy, że procesy te wiążą się z dwojakiego rodzaju potrzebami: unifikacja następuje wówczas, gdy na obszarze nią objętym obowiązują różne regulacje dotyczące tej samej dziedziny życia społecznego. Kodyfikacja natomiast zmierza do wyczerpującego uregulowania dziedziny życia społecznego, w zakresie której obowiązujące przepisy są rozproszone w różnych aktach prawnych, o charakterze fragmentarycznym.

Spośród wymienionych form porządkowania prawa najbliższa kodyfikacji jest więc konsolidacja. Podstawowa różnica między obiema formami sprowadza się do celu działania prawodawcy: w przypadku konsolidacji ma on jedynie zamiar zebrać w jednym akcie dotychczas rozproszone w różnych aktach prawotwórczych przepisy dotyczące tej samej dziedziny życia społecznego. Czyni się to po to, by ułatwić korzystanie z prawa organom je stosującym, a także obywatelom go przestrzegającym. Konsolidacja może także wiązać się z wprowadzaniem drobnych poprawek do dotychczas obowiązujących przepisów, ale o charakterze jedynie porządkującym. Kodyfikacja prawa zakłada natomiast, obok zebrania w jednym akcie rozproszonych dotychczas przepisów, także reformę prawa w kodyfikowanej dziedzinie, na który to właśnie element nacisk położył Henryk Kupiszewski.

²³ P. Sarnecki, *O pojęciu „kodeks” i procedurze rozstrzygnięcia o jego zakresie oraz w sprawie trybu nowelizacji kodeksów*, „Przegląd Sejmowy” 1996, Nr 2., s. 93.

²⁴ Włodzimierz Gromski [w] U. Kalina-Prasznik (red.), *Encyklopedia prawa*, s. 239-240.

²⁵ G. Jędrzejek, *Prawo rzymskie a systematyka prawa prywatnego w Polsce w XIX-XX wieku*, [w:] A. Dębiński (red.), *Starożytne kodyfikacje prawa*, Lublin 2000, s. 207-208.

W uzupełnieniu poprzedzających uwag o charakterze teoretycznym, warto także – choćby pokrótce – przedstawić genezę i ewolucję kodyfikacji prawa. Pozwoli to bowiem na uchwycenie zasadniczych cech tego zjawiska.

Pojęcia „kodeks” używa się często opisując różne historyczne zbiory praw. Sięgając do starożytności wspomnieć chociażby wypada tzw. Kodeks Hammurabiego, a także zbiory rzymskie, takie jak ustawę XII tablic (*Lex duodecim tabularum*), *Codex Gregorianus*, *Codex Hermegenianus* oraz *Codex Theodosianus* (438 r.). Analizując owe zbiory należy zwrócić uwagę na dwie ich cechy. Pierwszą z nich jest wyrywkowość zawartych w nich norm, które dziś byłyby zaliczone do różnych gałęzi prawa sądowego, w tym zarówno materialnego, jak i procesowego. Brak było także jednolitych kryteriów systematyzacyjnych, a także norm o charakterze ogólniejszym czy pojęć abstrakcyjnych. Ich zasadniczą cechą była kazuistyka. Tym samym nie był to „kodeks” we współczesnym rozumieniu tego słowa, a raczej po prostu „zbiór” praw.

Jak wiadomo, uporządkowanie i ujednoczenie systemu prawnego starożytnego Rzymu nastąpiło dopiero w wyniku reformy zwanej kodyfikacją justyniańską, w wyniku której powstały trzy zbiory: *Kodeks* (obejmujący konstytucje cesarskie ułożone chronologicznie), *Digesta* (wybór z dzieł uczonych prawników) oraz *Instytucje* (podręcznik do nauki prawa). Oceniając jednak i ten zbiór należy stwierdzić, że bliżej mu raczej do konsolidacji, niż kodyfikacji.

Idea porządkowania często rozproszonych i trudno dostępnych przepisów prawa w jednym zbiorze nie była także obca nauce średniowiecznej, a powstające wówczas zbiory często nosiły nazwę „kodeksów”. W tworzonych z kolei później, w epoce Odrodzenia, zbiorach praw dopatrzyć się można prób racjonalnej systematyzacji przepisów. Tym niemniej początków procesu kodyfikacji prawa we współczesnym rozumieniu, tj. jako procesu nie tylko zbierania, ale i reformy obowiązujące prawa, poszukiwać można dopiero w wieku XVIII. Okres Oświecenia bywa nawet nazywany „wiekiem kodyfikacji”. Sama idea kodyfikacji nie była wówczas co prawda nowa; nowy był w niej jednak cel, którym było stworzenie całkowicie nowego, oderwanego od tradycji średniowiecza - „wieków ciemności” - porządku prawnego, zbudowanego od podstaw.

Ówczesne próby kodyfikacyjne wiązały się przede wszystkim z dążeniem do generalnej reformy porządku prawnego, która miała przebudować ustrój polityczny i społeczny. Przedstawiciele owego ruchu wierzyli bowiem w skuteczność idealnego prawodawstwa.

Za twórcę samego terminu „kodyfikacja” uważany jest Jeremy Bentham, który sformułował program reformy prawa, oparty na idei skodyfikowania obowiązujących norm w postaci pełnego zbioru praw (*the body of law*). Tym niemniej pierwsze próby kodyfikacyjne miały miejsce na kontynencie europejskim. Były one inspirowane ideologią prawa natury i zakładały jako cel zmianę dotychczasowego stanu niepewności prawa i zerwanie z brakiem jego bezpieczeństwa. Przyszły kodeks miał więc nie tylko uchylić prawo dotychczas obowiązujące, ale i stworzyć „prawo pewne” (*ius certum*). Podkreślamy to z uwagi na temat tego opracowania, gdyż pokazuje to istotne założenie przyświecające tworzeniu aktów prawnych, którym nadawana jest taka nazwa. Kodeks miał być też zupełny, tj. nie zawierać luk. Nie uznawano jednak przy tym za właściwe kazuistycznego formułowania przepisów. Dobry kodeks powinien być aktem krótkim i zwięzłym, a ponadto – co charakterystyczne dla myśli oświeceniowej – jasnym i zrozumiałym.

Oświeceniowe kodeksy powstawały m.in. w państwach niemieckich. Prace kodyfikacyjne, nie zawsze owocne, przebiegały także w Rosji, Francji, a także w Polsce doby Stanisława Augusta. Wszelkie te próby dotyczyły przede wszystkim prawa karnego oraz prawa prywatnego. Były one kontynuowane w kolejnych latach, a powstające pod koniec XVIII i w XIX wieku kodeksy (*Landrecht* pruski w zakresie prawa prywatnego, ABGB) były coraz bardziej uniwersalne i trwałe. Za ukoronowanie ruchu kodyfikacyjnego na kontynencie europejskim uchodzi Kodeks Napoleona, czyli *Code Civil*, który był aktem wyjątkowo trwałym. Do lat 60. XX wieku raczej nie podlegał ważniejszym nowelizacjom, które nastąpiły dopiero na przełomie XIX i XX wieku. Również trwały był o niemal sto lat starzy Kodeks cywilny niemiecki BGB, uchwalony w 1896 roku, który obowiązywał bez poważniejszych zmian do lat 40-tych XX wieku, później został poważnie znowelizowany, ale jest do dziś obowiązującą w Niemczech kodyfikacją prawa cywilnego²⁶.

Zasadnicze założenia, które przyświecały przedstawicielom tworzącego się od XVIII w. ruchu kodyfikacyjnego to zupełność, zwięzłość, jasność, ale i stabilność przyjmowanych rozwiązań. Zresztą zupełność, zwięzłość i jasność to z pewnością są cechy, które służą stabilności aktów prawnych. Wartości te mają też zasadnicze znaczenie dla powstających znacznie później kodeksów wyborczych. Dostępna literatura przedmiotu nie pozwala ustalić, ile aktów prawnych regulujących na świecie problematykę wyborczą nosi nazwę lub cechy kodeksu wyborczego. Niewątpliwie nie są to przypadki odosobnione, czego najlepszym dowodem są stosowne regulacje we Francji, Hiszpanii, Meksyku, Mołdawii, Finlandii czy Gruzji. Nie zawsze noszą one nazwę „kodeksów”, ale ich całościowa regulacja, doniosłość oraz charakter pozwalają na zaliczenie do kategorii „kodeksów” – zgodnie ze stanowiskiem Pawła Sarneckiego. Ich ogólna analiza pozwala też, naszym zdaniem, na podjęcie próby sformułowania w stosunku do nich trzech podstawowych właściwości.

3. Kodeksy wyborcze i stabilność prawa wyborczego na przykładzie wybranych państw

Ponieważ nie wszystkie z analizowanych w niniejszym opracowaniu aktów prawnych noszą nazwę kodeksów, o ich zaliczeniu do tej kategorii decydować będzie więc decydować ich budowa i treść. Należy zauważyć, że wyraźnie widoczne jest znaczne podobieństwo w konstrukcji różnych kodeksów wyborczych w różnych państwach, będące zresztą w dużej mierze właściwością wszystkich aktów prawnych określanych mianem kodeksów. Wyraża się ono w tym, że akty te otwierają noszące różne tytuły fragmenty wspólne dla wszystkich wyborów (całej regulacji), zaś następnie zawarte są postanowienia szczegółowe, odnoszące się do wyborów konkretnych organów. Tę pierwszą część można określić jako ogólną, która wyraża pewne zasady wspólne dla całej regulacji kodeksowej, przesądza o jej bardziej szczegółowych postanowieniach. Część druga – i to jest właśnie specyfiką kodeksów wyborczych – w pierwszej kolejności reguluje wybór organów ogólnokrajowych, a dopiero w dalszej kolejności wybór organów lokalnych, a wreszcie na końcu zawarte są ewentualne przepisy odnoszące się do innych kwestii.

Tytułem przykładu, hiszpańską Ustawę Organiczną 5/1985 z 19 czerwca 1985 r. o systemie wyborczym (*Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General*, LOREG²⁷)

²⁶ Zob. więcej: K. Sójka-Zieliska, *Historia prawa*, Warszawa 2003, s. 20-31, 37-83 i 219-240. G. Jędrzejek, *Prawo rzymskie a systematyka prawa prywatnego w Polsce w XIX-XX wieku*, [w:] A. Dębiński (red.), *Starożytne kodyfikacje prawa*, Lublin 2000, s. 214-215.

²⁷ http://www.mir.es/DGPI/Normativa/Normativa_Estatal/Procedimiento_Electoral/lo05-1985.html.

można więc podzielić na dwie części: pierwsza z nich zawiera normy ogólne, odnoszące się do wszystkich rodzajów wyborów (Tytuł I)²⁸. Druga, zdecydowanie bardziej obszerna, reguluje poszczególne rodzaje wyborów. Tym samym, mimo że nie nosi ona tytułu „kodeks”, to z pewnością nosi cechy kodyfikacji.

Warto też wspomnieć, że LOREG jest uzupełniania przez regulacje zawarte w dekretach królewskich, wydawanych przez rząd. Najważniejszym z nich jest wydany na podstawie drugiej dyspozycji dodatkowej do Ustawy Organicznej, upoważniającej rząd do wydania do niej przepisów wykonawczych, Dekret Królewski 605/1999 z 16 kwietnia 1999 r. (*Real Decreto 605/1999 de regulación complementaria de los procesos electorales*)²⁹.

Francuski Kodeks Wyborczy³⁰ z kolei dzieli się na dwie, wzajemnie uzupełniające się części: ustawodawczą i regulaminową. Mimo swojej nazwy, reguluje jedynie zagadnienia wyborów deputowanych, senatorów i radnych różnych szczebli. Zawiera przepisy dotyczące czynnego i biernego prawa wyborczego, prowadzenia kampanii wyborczej, jej finansowania, głosowania, ustalania jego wyników i przepisy karne. Wybory Prezydenta odbywają się natomiast na podstawie ustawy z 6 listopada 1962 roku o wyborze Prezydenta Republiki w głosowaniu powszechnym (*Loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel*), która uchyliła rozporządzenie z mocą ustawy 58-1064 z 7 listopada 1958 roku.

Fińska ustawa wyborcza 714/1998³¹, obejmująca zakresem regulacji wszystkie rodzaje wyborów, w tym wybory do parlamentu, wybory Prezydenta, wybory samorządowe i do Parlamentu Europejskiego, a więc nosząca cechy kodeksu, wyraźnie podzielona jest na dwie części: ogólną, zawierającą postanowienia wspólne (czynne i biernie prawo wyborcze, podział na okręgi, podział na obwody głosowania, administracja wyborcza, rejestr wyborców, zgłaszanie kandydatów, przebieg głosowania, ustalanie wyników głosowania i wyników wyborów, odwołania od decyzji wyborczych) oraz szczególną, zawierającą przepisy odnoszące się odrębnie do poszczególnych rodzajów wyborów.

Warto także na marginesie odnotować, że w niektórych państwach kodeksy wyborcze obejmują materie, które nie dotyczą bezpośrednio wyborów. Przede wszystkim jest to procedura referendalna. Rozwiązanie takie wydaje się być zrozumiałe i do zaakceptowania, gdyż w tym przypadku również mamy do czynienia z powszechnym głosowaniem, którego sposób przeprowadzenia jest bardzo zbliżony do wyborów, co jest szczególnie widoczne w przypadku wyborów prezydenta państwa. Czasami kodeksy wyborcze regulują jednak również inne zagadnienia, jak np. kwestie związane z funkcjonowaniem partii politycznych, co już może budzić pewne wątpliwości i to nawet pamiętając o jednej z podstawowych funkcji partii politycznych, jaką jest funkcja wyborcza. Przykładem takiego aktu prawnego jest

²⁸ Wskazuje, komu przysługuje czynne i biernie prawo wyborcze, reguluje ustrój i kompetencje administracji wyborczej, rejestr wyborców, a także zawiera ogólne przepisy dotyczące zarządzania wyborów, ich przebiegu, finansowania oraz przestępstw i wykroczeń wyborczych

²⁹ http://www.mir.es/DGPI/Normativa/Normativa Estatal/Procedimiento Electoral/n_estatal_02_5.html. Zawarto w nim m.in. regulację dotyczącą lokali wyborczych, urn wyborczych, „kabin” do głosowania, kart, kopert i druków wyborczych, a także określono wysokość wynagrodzenia i zwrotu wydatków na rzecz członków komisji wyborczych w poszczególnych rodzajach wyborów. Dekret ten także zawiera przepisy dotyczące sposobu oddania głosu przez pocztę przez osoby chore, niepełnosprawne, członków załóg statków oraz wyborców przebywających za granicą. Wprowadza także rozwiązanie, które przyznaje osobom pracującym w dniu wyborów prawo do czterogodzinnej przerwy w pracy w celu oddania głosu.

³⁰ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>.

³¹ <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1998/en19980714.pdf>

obowiązujący w Meksyku Kodeks Federalny Instytucji i Postępowań Wyborczych (*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, COFIPE) z 14 stycznia 2008 roku³², który zastąpił wielokrotnie nowelizowany Kodeks z 1990 roku. Obok zagadnień związanych z wyborami, takimi jak prawa wyborcze obywateli, organizację i kompetencje administracji wyborczej, zarządzanie i przebieg wyborów, ustalanie wyników wyborów, wybory Prezydenta, Senatu i Izby Deputowanych, normuje on również status, prawa i obowiązki partii politycznych, w tym ich finansowanie, a także ich dostęp do radia i telewizji.

Koncentrując się na stabilności jako cesze kodeksów wyborczych, warto zwrócić uwagę na dwa zagadnienia: przede wszystkim na formę prawną, w jakiej są przyjmowane, jeżeli bowiem jest ona szczególna, to może to sprzyjać stabilizacji prawa wyborczego. Po drugie, warto prześledzić częstotliwość nowelizacji kodeksów wyborczych w praktyce.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do formy prawnej, to należy odnotować, że mimo iż rzadkością jest, aby wyróżniano szczególne postępowanie w sprawie kodeksów, to tym niemniej w niektórych państwach aktem regulującym prawo wyborcze i noszącym czy to nazwę „kodeks” czy cechy kodeksu nadawana jest szczególna moc prawna, gdyż są to ustawy organiczne, których uchwalenie i zmiana następują w bardziej złożonych procedurach niż ma to miejsce w przypadku ustaw. Z sytuacją taką mamy do czynienia np. w Hiszpanii. Prawo wyborcze ujęte jest tam w Ustawie Organicznej 5/1985 z 19 czerwca 1985 r. o systemie wyborczym, która połączyła w jednym akcie regulacje dotyczące różnych rodzajów wyborów. Ustawa organiczna jest przyjmowana w Hiszpanii w szczególnej procedurze. Przede wszystkim przy ostatecznym głosowaniu wymagana jest bezwzględna większość głosów deputowanych w Kongresie. Głosowanie jest ogłaszane z wyprzedzeniem przez Przewodniczącego izby. Jeżeli w izbie zostanie osiągnięta taka większość, to projekt jest przekazywany do Senatu. Jeżeli zaś nie uda się bezwzględnej większości uzyskać – projekt wraca do Komisji wcześniej go rozpatrującej, która musi przygotować dodatkowy raport w terminie miesiąca. Debata nad nowym raportem jest przeprowadzana według reguł dotyczących debaty nad całym tekstem. Jeżeli w ponownym głosowaniu zostanie osiągnięta większość bezwzględna – projekt jest przekazywany do Senatu, a jeżeli nie – uważa się go za odrzucony (Artículo 130 *Reglamento del Congreso de los Diputados* z 10 lutego 1982 ze zm³³).

Jeżeli Senat zgłosi poprawki albo „*veto*” do projektu ustawy organicznej, to w ponownym głosowaniu Kongres przyjmuje projekt w pierwotnym brzmieniu bezwzględną większością głosów. Jeżeli do tekstu zostaną przyjęte poprawki Senatu, projekt musi być ponownie poddany głosowaniu w ostatecznym brzmieniu. Dla jego przyjęcia konieczna jest ponownie bezwzględna większość głosów. Jeśli nie zostanie osiągnięta, tekst uważa się za przyjęty bez poprawek Senatu (Artículo 131).

Projekt aktualnie obowiązującej wyborczej Ustawy Organicznej 5/1985 (LOREG) został opublikowany w Biuletynie Oficjalnym Kortezów Generalnych 15 października 1984 roku. Prace w Kongresie trwały do 29 kwietnia 1985 roku, następnie projekt został przekazany do Senatu, który obradował nad projektem do 4 czerwca 1985 roku. Ostateczny tekst LOREG został przyjęty przez Kongres 17 czerwca tego samego

³² <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/COFIPE.pdf>.

³³ http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/reglam_congreso.pdf

roku³⁴. Ustawa Organiczna uchyliła Królewski Dekret o mocy ustawy o prawie wyborczym z 28 marca 1977 roku, który regulował jedynie wyboru Kortezów i Senatu³⁵.

Także w Gruzji akt prawny, noszący nazwę Kodeks Wyborczy, opublikowany 22 sierpnia 2001 roku, został przyjęty w formie ustawy organicznej³⁶. Takiej formy dla regulacji wyborów samorządowych (art. 2 ust. 4), wyborów do parlamentu (art. 4 ust. 4, art. 50 ust. 5) oraz wyboru Prezydenta wymaga zresztą sama Konstytucja (art. 70 ust. 10)³⁷. Zgodnie z gruzińską konstytucją, ustawy organiczne przyjmowane są bezwzględną większością głosów (art. 66 ust. 2, także art. 164 ust. 3 Regulaminu³⁸). W przypadku zaś zgłoszenia przez Prezydenta weta, konieczna dla jego odrzucenia jest większość 3/5 ustawowego składu. Ustawy organiczne nie mogą być uchwalane w trybie przyspieszonym (art. 160 ust. 4 Regulaminu).

Warto też, z uwagi na specyficzność sytuacji, prześledzić przykład Francji, gdzie także obowiązuje Kodeks Wyborczy, który został przyjęty przez rząd w 1964 roku jako rozporządzenie z mocą ustawy (*ordonans, l'ordonnance*)³⁹. Zgodnie z art. 39 Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 roku, rozporządzenia z mocą ustawy są uchwalane przez Radę Ministrów po zasięgnięciu opinii Rady Stanu. Wchodzą one w życie od chwili ich ogłoszenia, lecz tracą moc obowiązującą, jeśli projekt ustawy je zatwierdzającej nie zostanie wniesiony do parlamentu przed upływem terminu określonego w ustawie upoważniającej. Po upływie tego okresu rozporządzenia z mocą ustawy mogą być zmieniane tylko w drodze ustawy. Prawo wyborcze należy co do zasady do materii ustawowej (art. 34 Konstytucji). Konstytucja przy tym nie przewiduje żadnej szczególnej procedury uchwalania ustaw wyborczych. Obecnie zmiany Kodeksu francuskiego są więc przeprowadzane mocą ustaw i *ordonansów*. Jedyny wyjątek dotyczy takich zagadnień związanych z wyborami, jak ustalenie pełnomocnictw izb, ich liczebności, warunków wybieralności oraz norm dotyczących niewybieralności i niepołączalności, a także zasad wybierania osób powołanych do zastąpienia, w wypadku opróżnienia mandatu, deputowanych lub senatorów na czas do całkowitego lub częściowego odnowienia składu izby, do której należeli – te zagadnienia muszą być regulowane w drodze ustaw organicznych (art. 25 Konstytucji). Zgodnie z art. 127 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego⁴⁰ ustawy te muszą w tytule zawierać słowo „organiczne” i nie mogą zawierać postanowień, które nie odpowiadałyby temu charakterowi. Istnieją różnice w procedurze ich przyjmowania. Projekty ustaw organicznych mogą być zgłaszane zarówno przez rząd, jak i przez członków parlamentu⁴¹. Co do zasady pierwsze ich czytanie nie może nastąpić wcześniej niż sześciu tygodni od jego złożenia lub czterech tygodni, licząc od jego przekazania. W trakcie prac nad projektem nie może zostać doń wprowadzona żadna poprawka ani dodatkowy przepis, który nie miałby charakteru organicznego

³⁴ Crónica parlamentaria de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y de la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo, Revista de Derecho Político, núm. 25. 1987, s. 273-274.

³⁵ http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-1977-7445# analisis; 26.12.2010.

³⁶ http://www.cec.gov.ge/files/TEA/ELECTION_CODEOF_GEORGIA.pdf.

³⁷ http://www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf.

³⁸ http://www.parliament.ge/files/819_18559_127313_reglamenti.pdf.

³⁹ Akty zwane „kodeksami wyborczymi” obowiązują także w wielu byłych koloniach francuskich, takich jak: Gabon, Madagaskar, Niger, Wybrzeże Kości Słoniowej czy Tunezja.

⁴⁰ Règlement de L'Assemblée Nationale; <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>.

⁴¹ We francuskim języku prawnym istnieje rozróżnienie projektów ustaw zgłaszanych przez rząd (*project de loi*) oraz przez członków parlamentu (*propositions de loi*).

(art. 127 Regulaminu Zgromadzenia). W razie braku zgody pomiędzy izbami tekst może zostać przyjęty w ostatnim czytaniu tylko bezwzględną większością głosów ogółu członków Zgromadzenia. Ustawy organiczne mogą być promulgowane tylko po stwierdzeniu przez Radę Konstytucyjną ich zgodności z Konstytucją (Art. 46 Konstytucji).

Zdarza się także, że postanowienia Kodeksu są zmieniane w drodze aktów władzy wykonawczej – dekretów, wydawanych po zasięgnięciu opinii Rady Stanu na podstawie art. 37 Konstytucji. Jeżeli procedura ta ma dotyczyć aktu, który został wydany po wejściu w życie Konstytucji, niezbędne jest jeszcze stwierdzenie przez Radę Konstytucyjną, że zmieniane przepisy dotyczą spraw regulowanych co do zasady aktami władzy wykonawczej. W praktyce zarówno opinia Rady Stanu jak i decyzja Rady Konstytucyjnej są przywoływane w podstawie dekretu⁴².

Zdarza się jednak i tak, że kodeksy wyborcze są przyjmowane w formach „zwykłych” aktów prawodawczych. Tak np. w Konstytucji Meksyku⁴³ ani w Regulaminie Parlamentu tego państwa (*Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*⁴⁴) nie znajdziemy przepisów szczególnych, dotyczących przyjmowania kodeksów, ani jakichkolwiek szczególnych reguł, dotyczących uchwalania różnego rodzaju aktów ustawodawczych. Warto także zauważyć, że Kodeks jest przyjęty jako dekret (*decreto*). Analiza postanowień Konstytucji meksykańskiej nie daje podstaw do twierdzenia, że dekrety są przyjmowane w innej procedurze, niż ustawy (*leyes*), które także bywają zmieniane mocą dekretów. Konstytucja, opisując przebieg procedury ustawodawczej, stanowi o uchwalaniu „ustaw lub dekretów”. Tym samym podmiotom przysługuje inicjatywa prawodawcza (art. 71 Konstytucji), tak samo przebiega procedura ich przyjmowania (art. 72). Ogólnie rzecz biorąc, kodeksy w Meksyku są przyjmowane w formie dekretów⁴⁵.

Kodeks wyborczy niewątpliwie może przyczynić się do zwiększenia zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zaufanie to wzrasta, gdy prawo jest stabilne. Warto więc prześledzić, na przykładach z różnych państw, czy przyjęcie kodeksu wyborczego w praktyce powoduje, że rozwiązania w zakresie prawa wyborczego stają się bardziej stabilne.

Hiszpańska Organiczna Ustawa wyborcza, po jej uchwaleniu w 1985 roku, była nowelizowana piętnastokrotnie. Po raz pierwszy mocą Ustawy Organicznej 1/1987 z 2 kwietnia 1987 roku (weszła w życie dzień po opublikowaniu, 4 kwietnia 1987 roku), na podstawie której dodano regulację dotyczącą wyborów do Parlamentu Europejskiego. Następne zmiany miało miejsce w latach: 1991, 1992, 1994, dwukrotnie

⁴² Zob. np. *Décret N°80-1075 du 24 décembre 1980 Modifiant Certaines Dispositions du Code Electoral Relatives a l'Etablissement et e la Revision des Listes Electorales*, Journal Officiel de la Republique Française z 28 grudnia 1980 r.

⁴³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

⁴⁴ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>. zob. też:

www3.diputados.gob.mx/.../procedimiento%20legislativo.pdf. Tę samą uwagę można odnieść do projektu nowego Regulaminu, który został opublikowany 15 grudnia 2010 r. w *Gaceta Parlamentaria* Número 3162-VI.

⁴⁵ M.in. Código de Comercio, Código Civil Federal, Código de Justicia Militar, Código Federal de Procedimientos Civiles, Código Federal de Procedimientos Penales, Código Fiscal de la Federación, Código Penal Federal.

w 1995, 1997, 1998, 1999, 2002, dwukrotnie w 2003, także dwukrotnie w 2007 roku⁴⁶. Ostatnia nowelizacja nastąpiła na mocy Ustawy Organicznej 8/2010, z 4 listopada 2010 roku. Cały czas proponowane są jednak dalsze zmiany. Obecnie w Kongresie jest osiem projektów⁴⁷ nowelizujących Ustawę Organiczną 5/1985 z inicjatywy grup deputowanych i dwie zaproponowane przez autonomię⁴⁸.

We Francji ani Konstytucja ani Regulamin Zgromadzenia nie przewidują utrudnionej procedury przyjmowania ustaw dotyczących materii wyborczych, poza przypadkiem ustaw organicznych. Francuski Kodeks wyborczy był dotychczas zmieniany kilkadziesiąt razy – najczęściej w drodze ustawy.

4. Kodyfikacja i perspektywa stabilizacji prawa wyborczego w Polsce

Rozważając stabilizację prawa wyborczego w Polsce w następstwie uchwalenia kodeksu wyborczego należy wskazać na dwie płaszczyzny, na których można to czynić. Jedna ma charakter formalny i odnosi się do procedury uchwalania i zmian kodeksów. Druga płaszczyzna ma charakter materialny i obejmuje takie elementy, jak: treść prawa, kultura polityczna, kultura prawna i w dużej mierze zależy od świadomości polityków.

Odnosząc się do pierwszej z wymienionych płaszczyzn, zaznaczyć wypada, że odrębna procedura uchwalania kodeksów została wprowadzona w Polsce nowelizacją Regulaminu Sejmu z 1992 r. dokonaną 22 grudnia 1995 r. Regulacja ta, co istotne dla czynionych tu rozważań, ma zastosowanie również do dokonywania zmian w kodeksach, jak i ustaw wprowadzających kodeksy w życie oraz ich zmian. Jej ustanowienie wynika z faktu, iż przede wszystkim podczas uchwalania kodeksów, które są zawsze aktami bardzo obszernymi, obejmującymi kilkaset, a nierzadko nawet ponad tysiąc artykułów, ale i podczas ich nowelizacji, mamy do czynienia z treścią o szczególnie doniosłym znaczeniu społecznym. Wymaga to wyjątkowej rozwagi, w tym również dłuższego czasu na przemyślenie proponowanych nowych rozwiązań prawnych⁴⁹.

Specyfika procedury uchwalania kodeksów polega na modyfikacji zwykłej drogi ustawodawczej, jaka przewidziana jest w Sejmie dla uchwalenia ustawy. Analizujący te odmienności Marcin Kudej wskazał na następujące odstępstwa. Po pierwsze – wydłużone są terminy między poszczególnymi czynnościami związanymi z przeprowadzaniem czytań projektu ustawy. Po drugie – koniecznym jest powołanie

⁴⁶ W świetle dyskusji toczącej się ostatnio w Polsce, warto wspomnieć, że ostatnia z wymienionych nowelizacji (Ustawa Organiczna 9/2007 z 8 października 2007 r.) wprowadziła m.in. gwarancje tajności oddania głosu dla osób niewidzących

⁴⁷ W hiszpańskim języku prawnym istnieje rozróżnienie projektów ustaw zgłaszanych przez oraz przez członków parlamentu.

⁴⁸ http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437. W grudniu 2010 roku Kongres zaakceptował propozycję Ustawy Organicznej, która ma uniemożliwić Batasuna (**baskijska** partia polityczna powiązana ze zbrojną organizacją **ETA**) i jej „spadkobiercom” dostęp do instytucji publicznych. Projektem tym Senat ma się zająć na nadzwyczajnej sesji, zwołanej na 18 stycznia 2011 roku. W tym samym czasie Lewica Republikańska Katalonii (*Esquerra Republicana*, ERC) zaproponowała, między innymi, ograniczenie do 10 dni kampanii wyborczej, zlikwidowanie ciszy wyborczej i zmiany w zakresie organizacji administracji wyborczej. 1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IWI9&FMT=INITXLUS.fmt&NUM1=&DES1=&DOCS=1-25&DOCORDER=FIFO&OPDEF=Y&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28R%C3%A9GIMEN+ELECTORAL+%29.OBJE.

⁴⁹ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, wydanie II, zmienione i uzupełnione, Warszawa 2002, s. 79.

komisji nadzwyczajnej zajmującej się projektem ustawy kodeksowej. Po trzecie – istnieje możliwość przeprowadzenia dodatkowej debaty plenarnej nad projektem takiej ustawy. Po czwarte – możliwe jest sporządzenie przez komisję specyficznego sprawozdania zawierającego zgłoszone poprawki. Po piąte – obowiązują podwyższone wymogi dla wprowadzenia do sprawozdania komisji wniosków mniejszości. Po szóste – zdecydowanie utrudnione jest również wnoszenie w drugim czytaniu poselskich poprawek do projektu kodeksu⁵⁰. Wśród specyfiki tej nie wymieniamy natomiast obowiązku przeprowadzania pierwszego czytania kodeksów na posiedzeniu plenarnym Sejmu, gdyż art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu wprowadza go nie tylko w przypadku kodeksów, ale również ustaw dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego.

Niewątpliwie każda z tych odmienności przyczynia się do stabilizacji regulacji kodeksowej, dwie z nich wydają się mieć jednak znaczenie szczególne i na nie przede wszystkim zwrócimy uwagę.

Pierwsza z nich związana jest z terminami przewidzianymi na przeprowadzenie pierwszego i drugiego czytania projektu takiej ustawy. W przypadku pierwszego czytania w zwykłej procedurze ustawodawczej może ono odbyć się nie wcześniej niż po siedmiu dniach od dostarczenia posłom zawierającego go druku sejmowego. Czas ten przeznaczony jest na zapoznanie się przez posłów z projektem; w niektórych sytuacjach może jednak dojść do jego skrócenia, a nawet całkowitego zrezygnowania z niego. Natomiast w przypadku projektu kodeksu lub przepisów wprowadzających kodeks w życie pierwsze czytanie może zostać przeprowadzanie nie wcześniej niż trzydziestego dnia od doręczenia posłom druku projektu, a w przypadku projektu zmian kodeksu lub projektu zmian przepisów wprowadzających kodeks nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom druku projektu. Terminy te nie mogą – co jest niesłychanie istotne – ulec skróceniu. Podobnie rzecz przedstawia się z przypadku czasu, jaki musi upłynąć między wydrukowaniem i dostarczeniem posłom sprawozdania z prac komisji zajmującej się takim projektem, a drugim czytaniem. Może się ono odbyć nie wcześniej niż czternastego dnia. Termin ten również nie może być przez Sejm skrócony. Już tylko ta różnica między zwykłym a kodeksowym trybem uchwalania ustaw pokazuje, że przy dzisiejszym stanie prawnym nie ma możliwości na tak szybką zmianę prawa wyborczego, jak miało to miejsce np. w 2006 r., kiedy do ordynacji samorządowej wprowadzono możliwość blokowania list kandydatów.

Stabilizacji prawa wyborczego w sytuacji, gdy uregulowane jest ono w kodeksie wyborczym, służy również to, że w przypadku ewentualnych prac nad nowelizacją kodeksu czy jego całkowitą zmianą, istnieje możliwość powołania komisji nadzwyczajnej, i to nawet jeszcze przed pierwszym czytaniem. Pierwotna redakcja art. 90 ust. 1 Regulaminu Sejmu nakładała nawet obowiązek utworzenia takiej Komisji (wówczas art. 56n), i chociaż dzisiaj jest jedynie możliwość uczynienia tego, to wydaje się, że w świetle dotychczasowej praktyki można oczekiwać, że będzie to jednak zachowanie standardowe. Zwłaszcza że w przypadku utworzenia komisji nadzwyczajnej rodzi to dalsze bardzo ważne konsekwencje. Przede wszystkim komisja musi współpracować ze stałymi ekspertami, którzy muszą być przez nią powołani. Ważne jest również to, że w ich grupie jedną trzecią mają stanowić eksperci wskazani przez wnioskodawców, co jest szczególnie istotne, gdy projekt ustawy zostanie przedłożony przez podmiot o innym rodowodzie politycznym niż rządząca

⁵⁰ Tamże, s. 80-82.

większość, np. przez opozycję. Stałych ekspertów mogą również powoływać tworzone przez taką komisję podkomisje. Powołanie stałych ekspertów nie stoi na przeszkodzie powołaniu przez przewodniczącego komisji nadzwyczajnej kolejnych ekspertów, których zadaniem będzie w szczególności odniesienie się do poszczególnych rozpatrywanych przez komisję zagadnień. Obowiązkowy udział ekspertów w pracach komisji pozwala żywić nadzieję, iż nie będą podatni na doraźne poselskie gry polityczne, lecz ich uwagi będą przyczyniać się do wskazywania wad i zalet proponowanych rozwiązań. Tym samym powinni oni być przeciwni pochopnym zmianom prawa wyborczego i opowiadać się za regulacjami optymalizującymi to prawo. Ich głos może dlatego prowadzić do utrzymania dotychczasowej regulacji, gdy przedkładane inicjatywy nie będą służyć prawu wyborczemu i szerzej: wyborom.

Stabilizacji prawa wyborczego może następnie służyć możliwość przeprowadzenia dodatkowej debaty parlamentarnej nad wybranymi zagadnieniami dotyczącymi problematyki kodeksowej. Komisja nadzwyczajna może w każdym czasie wystąpić do Sejmu z takim wnioskiem. Jest zrozumiałe, że w szczególności powinna to uczynić, jeżeli w trakcie jej prac pojawią się poważne kontrowersje dotyczące proponowanej regulacji. Przeniesienie takiej dyskusji na forum całej izby nie tylko podniesie znaczenie rozpatrywanej problematyki, ale można oczekiwać, iż zmusi posłów do bardziej wyważonych wypowiedzi, a tym samym głębszej refleksji nad zasadnością przyjmowania nowych rozwiązań.

Specyficzne w przypadku prac nad kodeksami jest wreszcie sprawozdanie przedkładane przez Komisję Nadzwyczajną. Nie ma bowiem wymogu przedłożenia przez nią projektu jednolitego, jak ma to miejsce w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej, lecz może to być zestawienie przyjętych przez nią poprawek do tekstu zgłoszonego przez wnioskodawcę (art. 93 ust. 1 Regulaminu Sejmu). To również oznacza, iż dla posłów bardziej czytelne stają się dylematy, przed którymi stają przyjmując w głosowaniu jedną z wersji, a więc i ich refleksja powinna być w tym przypadku głębsza, co może sprawić odrzucenie propozycji nieprzemyślanych przez podmiot, który wystąpił z inicjatywą ustawodawczą.

Kolejnym utrudnieniem procedury uchwalania kodeksów, mającym na celu zapobieżenie pochopnym propozycjom, są wymogi, jakie muszą być spełnione, by wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez Komisję Nadzwyczajną mogły być zamieszczone w sprawozdaniu Komisji jako wnioski mniejszości. Zgodnie z art. 93 ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu muszą one bowiem być zgłoszone przez co najmniej 5 członków tej Komisji, wymagana jest w tym przypadku forma pisemna oraz uzasadnienie wskazujące różnice między sprawozdaniem Komisji a proponowaną zmianą, a także jej cel oraz przewidywane skutki prawne i finansowe; brak w uzasadnieniu tych ostatnich elementów może spowodować nieumieszczenie wniosków mniejszości w sprawozdaniu.

Wreszcie ostatnim rozwiązaniem, które może służyć stabilizacji treści kodeksów jest wymóg art. 94 ust. 2 Regulaminu Sejmu, aby w przypadku zgłoszenia w drugim czytaniu poprawki lub wniosku projekt był ponownie kierowany do Komisji Nadzwyczajnej. Oznacza to, iż posłowie najlepiej wprowadzeni w problematykę będącą treścią kodeksu mogą w spokoju i z refleksją odnieść się do tych propozycji.

Jak już podkreślaliśmy, o stabilności prawa wyborczego będzie też decydować element materialny, zależny w dużej mierze od kultury prawnej i politycznej oraz świadomości polityków. Jest to zagadnienie, które powinno być analizowane głównie przez politologów czy socjologów, którzy będą je rozważać z punktu widzenia

odpowiedzialności polityków za państwo i społeczeństwo. Im większe jest poczucie tej odpowiedzialności, tym rzadsze powinny być doraźne regulacje i to nie tylko w obszarze prawa wyborczego. Jako prawnicy pragniemy jednak wskazać na pewne umocowania, które ma np. Marszałek Sejmu w związku z nadawaniem biegu inicjatywom ustawodawczym. Jak pokazuje praktyka, zdecydowana postawa Marszałka może zapobiec dokonywaniu zmian prawa wyborczego na krótko przed wyborami. Jako przykład można podać zahamowanie prac nad nowelizacją prawa wyborczego przez Marszałka Włodzimierza Cimoszewicza pod koniec kadencji Sejmu w 2005 r. O stabilizacji prawa wyborczego przede wszystkim decydować będzie jednak kultura polityczna i prawna nie tylko polityków, ale i społeczeństwa dającego bądź odmawiającego przyzwolenie na takie działania. W naszej ocenie w tym przypadku nie należy jednak mieć nadmiernych nadziei na trwałość regulacji kodeksowej.

Uchwalenie kodeksu wyborczego zrodziło niewątpliwie szansę na stabilizację prawa wyborczego. Tego niewątpliwie chcielibyśmy wszyscy. Co do tego, że tak się rzeczywiście stanie, my jako autorzy niniejszego opracowania, jesteśmy niestety jednak raczej nastawieni dość sceptycznie. W naszym przekonaniu przemawiają łącznie za tym trzy podstawowe przyczyny.

Po pierwsze jest to doświadczenia innych państw. Prawo wyborcze generalnie jest zmieniane często i to nie tylko w krajach, w których nie ma kodeksu wyborczego. Przykładowo, jak już wskazaliśmy, hiszpańska LOREG, była nowelizowana piętnastokrotnie, a francuski Kodeks wyborczy był dotychczas zmieniany kilkadziesiąt razy.

Po drugie, w uchwalonym 5 stycznia 2011 r. kodeksie wyborczym jest niestety sporo wad, o których z racji tematu opracowania nie będziemy szerzej pisać. Uwagę zwraca już jednak nieuwzględnienie wielu postulowanych od lat rozwiązań, do wprowadzenia których będzie się wkrótce powracać. Tytułem przykładu przywołać można instytucję centralnego elektronicznego rejestru wyborców, który w ostatnich latach znajduje zastosowanie w coraz większej liczbie państw europejskich⁵¹. To, iż nie wykorzystano szansy, jaką w tym zakresie dawały prace nad Kodeksem wyborczym należy ocenić tym bardziej negatywnie, że przecież od jakiegoś już czasu w Polsce wraz z rozwojem sektora ICT (Technologii Informacyjnych i Komunikacyjnych, *Information and Communications Technology*) tworzone są w administracji centralne rejestry państwowe, np. Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności. Wprowadzenie centralnego elektronicznego rejestru wyborców w Polsce wydaje się koniecznością i mogłoby stanowić podstawę dla szerokich reform prawa wyborczego, szczególnie w zakresie wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania, ułatwiających wyborcy oddanie głosu.

Po trzecie są to właśnie na polskiej scenie politycznej. Tę ostatnią przyczynę pomijamy, gdyż są to rozważania politologiczne, a nasze opracowanie ma charakter prawniczy. Nie można jednak udawać, że tego problemu nie ma, gdyż to on przede wszystkim będzie mieć wpływ na trwałość przyjętych rozwiązań. Dla stabilizacji prawa wyborczego potrzebna jest jednak wysoka kultura polityczna i prawna, a tej, niestety, wśród naszych elit politycznych zbyt wiele nie ma.

⁵¹ Zob.: D. Dziewulok, M. Pol, *Centralny Rejestr Wyborców*, „Analizy BAS”, nr 9 z 2009 r.

Partycypacja wyborcza młodego elektoratu z perspektywy badań Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu¹

I. Wprowadzenie

Uczestnicy Światowej Konferencji Urzędników Wyborczych zorganizowanej w Siófkach na Węgrzech w dniach 14–17 września 2005 roku, mając na uwadze potrzebę wzmocnienia procesu rozwoju demokracji na świecie, wyszli z inicjatywą ustanowienia pierwszego czwartku lutego każdego roku Światowym Dniem Wyborów (*The Global Election Day*). Wybór terminu obchodów nie był przypadkowy. Większość umów międzynarodowych z zakresu wyborów została podpisana właśnie w tym dniu lub około tej daty. Głównym celem przyświecającym inicjatorom ustanowienia nowego święta było: potwierdzenie wiary w nieodwracalność procesów demokratycznych, informowanie opinii publicznej o osiągnięciach i wyzwaniach związanych z różnymi rodzajami systemów głosowania, podkreślenie roli parlamentów, rządów i polityków w promowaniu wysokiego poziomu uczestnictwa w wyborach, a także edukacja młodego elektoratu (*young voters*), jak i wyborców korzystających z prawa głosu po raz pierwszy (*first-time voters*²) w zakresie wartości demokratycznych³.

W ramach obchodów Światowego Dnia Wyborów organizowane są seminaria, warsztaty i dyskusje na temat roli demokratycznych elekcji, uproszczania procedur głosowania oraz sposobów zwiększania partycypacji wyborczej. Z reguły biorą w nich udział znawcy wyborów – prawnicy, politolodzy, socjologowie oraz przedstawiciele administracji wyborczej i, nierzadko, politycy. Adresatami tych spotkań są reprezentanci świata nauki, studenci, dziennikarze oraz wszyscy zainteresowani bieżącymi kierunkami zmian prawa wyborczego i najistotniejszymi problemami badawczymi współczesnej psefologii.

Szczególną kategorią osób, do której skierowana jest istotna część akcji podejmowanych w związku ze świętem demokracji wyborczej, są obywatele, którzy w

¹ Centrum Studiów Wyborczych UMK to działająca od 1 stycznia 2008 roku jednostka pełniąca rolę *sui generis* koordynatora wszelkich działań z zakresu szeroko rozumianej problematyki wyborczej i referendalnej podejmowanych przez różnych badaczy i różne ośrodki naukowe w Polsce. Do statutowych zadań Centrum należy prowadzenie działalności naukowo-badawczej, doradczo-konsultacyjnej, edukacyjnej i wydawniczej. Ośrodek współpracuje z Państwową Komisją Wyborczą, Krajowym Biurem Wyborczym, Centrum Studiów Wyborczych w Łodzi, Instytutem Spraw Publicznych, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) w Sztokholmie oraz z innymi podmiotami zajmującymi się problematyką wyborczą. W CSW UMK prowadzone są badania naukowe, powstają prace naukowe i ekspertyzy, organizowane są konferencje. Powstają w nim też prace magisterskie i doktorskie.

² Termin *first time voters* można interpretować na różne sposoby. Z reguły używa się go na oznaczenie młodych ludzi, którzy dopiero uzyskują czynne prawo wyborcze, a więc mają okazję zagłosować po raz pierwszy w życiu. Do kręgu wyborców pierwszego razu zalicza się również osoby, które nie posiadały wcześniej czynnego prawa wyborczego (np. z powodu braku obywatelstwa), a następnie je uzyskały i postanowiły z niego skorzystać. Jeszcze szerzej, definicją tą można objąć też ludzi starszych, którzy skorzystali po raz pierwszy z prawa głosu dopiero w bardziej zaawansowanym wieku, mimo braku przeszkód w jego wcześniejszej realizacji. W referacie pojęcie wyborcy pierwszego razu używane będzie w pierwszym z zaprezentowanych znaczeń, a więc jako synonim wyborcy młodego.

³ Por. *Celebration of the Global Elections Day*, <http://www.aceeeo.org/en/regular-events/global-elections-day> [dostęp: 21 lutego 2011 r.].

niedalekiej przyszłości uzyskają czynne prawo wyborcze⁴. Taki stan rzeczy wynika z przyjęcia założenia przedstawicieli organów wyborczych, jak i organizacji *non-profit* podejmujących działania profrekwencyjne, że partycypacja wyborcza osób w młodym wieku może być wyższa, a brak tego istotnego doświadczenia w życiu człowieka może negatywnie wpływać na jego przyszłe zachowania wyborcze⁵. Z badań przeprowadzonych w ramach Polskiego Generalnego Studium Wyborczego wynika, że prawdopodobieństwo głosowania rośnie wraz z wiekiem, ponieważ uczestnicząc w wyborach wyrabia się nawyk partycypacji. Tak więc polscy obywatele stają się z wiekiem coraz bardziej stabilni w swych wyborczych zachowaniach, zarówno pod względem uczestnictwa, jak i absencji⁶. Z tej perspektywy, organizowanie akcji promujących korzystanie z czynnego prawa wyborczego wśród najmłodszych obywateli, posiada głęboki sens. Może ono przyczynić się do wzrostu partycypacji nie tylko tej grupy, ale także, w perspektywie wieloletniej, całego społeczeństwa.

W odpowiedzi na ideę święta ustanowionego w Siófock, Centrum Studiów Wyborczych działające na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, które od momentu powstania organizuje w ramach jego obchodów m.in. wykłady im. prof. dr. Wacława Komarnickiego, w 2011 roku – podobnie zresztą jak rok wcześniej⁷ – przeprowadziło badanie ankietowe młodzieży licealnej dotyczące świadomości wyborczej. Pomysł przeprowadzenia takiej ankiety wśród wyborców po raz pierwszy korzystających z prawa głosu narodził się z uwagi na całkowity brak opracowań z tego zakresu w naszym kraju⁸. Wyniki badania zostały

⁴ Szczególnie ciekawym przykładem akcji skierowanej do młodych wyborców była seria imprez przygotowanych w kilku miastach Rumunii przez Stały Urząd Wyborczy w lutym 2010 roku. W jej ramach przeprowadzono m.in. szereg spotkań z młodzieżą pod hasłem: „*Jestem dorosły, głosuję!*”, uruchomiono portal internetowy poświęcony pierwszemu głosowaniu – *primulvot.ro* oraz zorganizowano konkurs literacki i fotograficzny o tematyce wyborczej. Tak: GED 2010, <http://www.aceeeo.org/en/regular-events/global-elections-day/ged-2010> [dostęp: 21 lutego 2011 r.].

⁵ Znakomita większość badań empirycznych potwierdziła, że istnieje związek między wiekiem a uczestnictwem wyborczym. Wynika z nich, że zależność ta jest krzywoliniowa, a więc partycypacja w wyborach najmłodszych obywateli jest niska, rośnie wśród osób w średnim wieku, by w grupie osób pięćdziesięcioletnich i starszych ponownie spaść. Z tego wynika, że osoby, które nie głosowały w młodym wieku, nie muszą zawsze zachowywać się tak samo. Dość niska frekwencja wyborcza młodych osób nie jest niczym nowym. W starych demokracjach od początku ubiegłego wieku była ona regułą. Zob. m.in.: M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Warszawa 2007, s. 35 oraz P. Garrone, *The work of the Council of Europe on young people and democratic institutions*, <http://www.aceeeo.org/images/file/Tirana%20Conference/cikkGarrone.pdf> [dostęp: 21 lutego 2011 r.].

⁶ Por. M. Cześnik, P. Grzelak, M. Kotnarowski, *Niestabilność uczestnictwa wyborczego w Polsce*, [w:] *Niestabilność wyborcza w Polsce*, red. M. Cześnik, Warszawa 2010, s. 19.

⁷ Referat ten ogranicza się do zaprezentowania wyników i wniosków z ankiety przeprowadzonej w 2011 r., ponieważ wyniki te – w zakresie ukazania określonych tendencji – okazały się zbieżne z efektami badania przeprowadzonego rok wcześniej.

⁸ Autorzy polskich opracowań z zakresu socjologii czy geografii wyborów ograniczają się zwykle do poczynienia kilku wzmianek nt. zależności wieku i aktywności wyborczej czy preferencji politycznych. Inaczej jest za granicą. Tematyka *first-time voters* doczekała się wielu badań i publikacji: A., Russell, E. Fieldhouse, K. Purdam, V. Kalra, *Voter engagement and young people*, London 2002; M. Henn, M. Weinstein, *Do You Remember the First Time? First Time Voters in the 2001 General Election, Paper for the PSA conference, Aberdeen, 5-7th April 2002*, <http://www.psa.ac.uk/cps/2002/henn.pdf>; D. Buckingham, *The Making of Citizens: Young People, News and Politics*, London 2000; L. Harrison, W. Deicke, *Capturing the First Time Voters: An Initial Study of Political Attitudes Among Teenagers*, [in:] *Youth and Policy* 2000, 67, p. 26-40; D. Wring, M. Henn, M. Weinstein, *Young People and Contemporary Politics: Committed Scepticism or Engaged Cynicism?*, [in:] *British Elections & Parties Review* 1999, 9, p. 200-216. Inne: *Research archive – Young people and voting*, http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/electoral_commission_pdf_file/0009/16101/Rresearcharchive-Youngpeople_6846-6356_E_N_S_W_.pdf [dostęp: 21 lutego 2011 r.].

zaprezentowane licznie przybyłym do gmachu Collegium Iuridicum Novum UMK licealistom, jako część spotkania z wybitnymi ekspertami z zakresu teorii i praktyki wyborczej, które – obok warsztatów nt. alternatywnych sposobów głosowania, przymusu wyborczego i prawidłowego sposobu głosowania w Rzeczypospolitej Polskiej – złożyły się na akcję „Młodzi głosują!”.

II. Opis badania

Badanie przeprowadzone zostało w dniach 12–21 stycznia 2011 roku wśród bydgoskich, chojnickich i toruńskich licealistów. Ankietowanymi byli uczniowie: IV Liceum Ogólnokształcącego im. Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, I Liceum Ogólnokształcącego im. Filomatów w Chojnicach oraz I Liceum Ogólnokształcącego im. Mikołaja Kopernika, II Liceum Ogólnokształcącego im. Królowej Jadwigi, V Liceum Ogólnokształcącego im. Jana Pawła II oraz Liceum Akademickiego w Toruniu. Ogółem w badaniu wzięło udział 512 licealistów. Wśród respondentów znalazło się: 2 dwudziestolatków, 49 dziewiętnastolatków, 402 osiemnastolatków, 15 siedemnastolatków i 44 szesnastolatków. 62,70% spośród nich już głosowało (321 osób), 37,30% jeszcze nie korzystało z prawa głosu (191 osób).

Ankieta zawierała 12 pytań testowych. Uczestnicy badania zostali poproszeni o zaznaczenie tylko jednej odpowiedzi na każde z nich. Pięć pytań dawało możliwość wpisania własnej propozycji odpowiedzi, w przypadku gdyby żadna z zaproponowanych opcji nie odpowiadała respondentowi. Pierwsze dwa pytania dotyczyły elementarnej wiedzy o przeprowadzanych wyborach w Polsce. Kolejne cztery koncentrowały się na pierwszym udziale w głosowaniu – przeszłym lub przyszłym. W tej części zapytano o źródła wiedzy nt. usytuowania lokalu wyborczego, przyczyny absencji wyborczej oraz o indywidualny stosunek do głosowania. Następne trzy pytania poruszyły zagadnienia: preferowanego przez młodych wyborców sposobu informowania o wyborach, organizowanych w mediach kampanii profrekwencyjnych oraz alternatywnych sposobów głosowania. Dalsze dwa pytania dotyczyły pracy młodych ludzi w obwodowych komisjach wyborczych. Ostatnie pytanie stanowiło prośbę o ocenę własnego poziomu wiedzy na temat wyborów i prawa wyborczego.

III. Uzyskane wyniki

Wychodząc z założenia, że minimalnym przejawem zainteresowania sytuacją polityczną kraju, jest umiejętność wskazania organów, do których przeprowadzano ostatnio lub przeprowadzać się będzie w krótkiej perspektywie czasowej wybory, w pierwszych dwóch pytaniach ankiety poproszono o wskazanie elekcji, jakie odbyły się i odbędą w Polsce, w latach 2010 i 2011. I tak, więcej niż 65% respondentów poprawnie wskazało na wybory parlamentarne, jako na elekcję mającą mieć miejsce w roku badania, a ponad 96% ankietowanych zaznaczyło wybory prezydenckie i samorządowe, jako elekcję przeprowadzoną w roku ubiegłym. Należy przy tym zaznaczyć, że nie było zasadniczych różnic w procentowym wskazaniu poprawnych odpowiedzi pomiędzy osobami korzystającymi już z prawa głosu i respondentami, którzy jeszcze nie głosowali⁹. Poprawne odpowiedzi stanowiły odpowiednio 65,11% i 96,57% wszystkich wskazań w grupie 1., a w grupie 2. kolejno 65,57% i 96,34%. Jeśli chodzi o warianty wybierane jako drugie, jedynie w przypadku pierwszego pytania daje się zauważyć tendencję stosunkowo częstego wyboru tej samej odpowiedzi.

⁹ Dalej okreśłani jako: grupa 1. i grupa 2.

Odpowiednio 33,64% badanych w grupie 1. i 31,41% w grupie 2. wskazało wybory do Parlamentu Europejskiego, jako na elekcję mającą mieć miejsce w 2011 roku.

Kolejne pytanie dotyczyło zamiaru głosowania w pierwszych wyborach po osiągnięciu pełnoletności i skierowane zostało *de facto* do uczniów, którzy jeszcze nie głosowali¹⁰. 54,45% licealistów, nie korzystających dotąd z czynnego prawa wyborczego, wyraziło chęć skorzystania z niego zaraz po jego uzyskaniu. Odmienne stanowisko w tym temacie zaprezentowało 45,55% badanych.

W następnym punkcie, badającym źródła informacji młodych ludzi o usytuowaniu lokalu wyborczego, zdecydowana większość głosujących dotąd licealistów wybrała odpowiedź: „poszedłem/poszłam // pójde zagłosować razem z rodzicami” – aż 73,52%. Następnie wskazywano kolejno: „dowiedziałem/-am // dowiem się z innego źródła (jakiego?)” – 12,46%, „sprawdziłem/-am w Internecie” – 7,79%, „zapytałem/-am // zapytam starszych kolegów / koleżanki” – 6,23%. Niegłosujący jeszcze, ale chcący to uczynić w pierwszych wyborach po osiągnięciu pełnoletności, podobnie jak powyższa grupa wskazali w większości głosowanie razem z rodzicami w 51,92%, a w dalszej kolejności: Internet (27,88%), inne źródło (18,27%) i starszych kolegów (1,92%). Zaznaczając opcję inne źródło ankietowani dopisywali m.in., że: „po prostu wiedzą, gdzie są lokale wyborcze” czy „sprawdzą w obwieszczeniu”.

Pytanie nr 5 poświęcone zostało przyczynom absencji wyborczej przeszłej lub przyszłej. Najczęściej preferowanymi odpowiedziami przez licealistów, posiadających prawo głosu acz nie korzystających z niego dotąd i tych, którzy nie zamierzają tego zrobić po jego uzyskaniu jest brak zainteresowania polityką (37,93%) lub inne powody (35,63%). Wśród nich wymieniają oni albo obiektywne przyczyny absencji jak: chorobę czy długi wyjazd albo prezentują ogólne zniechęcenie do udziału w elekcji, twierdząc, że „nie ma na kogo głosować”, a „jeden głos niczego nie zmieni”. Mniej niż 1/4 ankietowanych jako powód rezygnacji z partycypacji wyborczej wybrała odpowiedź, sugerującą, że czyni to z powodu braku czasu, a dokładnie 4,60% badanych zaznaczyło, że nie posiadała wiedzy lub nadal nie wie jak, gdzie i kiedy można głosować.

W 6. pytaniu ankiety poruszone zostało zagadnienie indywidualnego stosunku do głosowania. Badacze zapytali wprost dlaczego młodzież (za)głosuje lub nie (za)głosuje. Do wyboru było 7 wariantów odpowiedzi: „a) (za)głosuję, bo to mój obowiązek”, „b) (za)głosuję, bo lubię korzystać z nowych praw”, „c) (za)głosuję, bo chcę decydować”, d) „(za)głosuję, bo moi znajomi też głosują”, e) „nie (za)głosuję, bo mi się nie chce”, f) „nie (za)głosuję, bo nie lubię polityki” oraz „g) nie (za)głosuję, bo nie mam potrzebnych informacji”. Niemal połowa respondentów – którzy wcześniej głosowali – stwierdziła, że głosuje, bo chce decydować, ponad 28% z nich traktuje to jako swój obowiązek, 18,38% czyni to, bo lubi korzystać z nowych praw, a 1,56% uczestniczy w elekcji, bo znajomi też tak robią. Warto jeszcze podkreślić, że w tej grupie mniej niż 2% badanych wybrało jedną z 3 odpowiedzi określającą, że nie będzie w przyszłości głosować. Tymczasem w grupie licealistów, którzy jeszcze nie głosowali 32,98% badanych wybrało odpowiedź c), 19,37% - a), 18,85% - f), 8,38% - g), 7,85% - e), 7,33% - d) oraz 5,24% - b).

¹⁰ Ankieta wymagała od respondenta określenia na wstępie czy głosował wcześniej czy nie. Pytanie nr 3 brzmiało jednak: „Czy wzięłaś/wziąłś albo weźmiesz udział w pierwszych wyborach po ukończeniu 18. roku życia?”. Chociaż intencją autorów było zbadanie zamiaru głosowania w przyszłości, zdecydowali się zredagować je w taki sposób, aby zapewnić spójność konstrukcji ankiety.

Kolejne pytanie dotyczyło preferowanego sposobu informowania uczniów o głosowaniu, w szczególności o miejscu, godzinie i sposobie oddania ważnego głosu. Zarówno osoby zaliczone do grupy 1., jak i 2. w przeważającej większości określiły komunikaty w telewizji, radiu i internecie, jako najlepszy sposób rozpowszechniania informacji na temat realizacji czynnego prawa wyborczego (odpowiednio 66,67% i 67,02%). Drugą najczęściej wybieraną odpowiedzią było zdobywanie wiedzy z tego zakresu od rodziny i znajomych (18,38% i 13,61%). Następnie głosujący młodzi ludzie wskazywali na rozsyłanie takich informacji drogą pocztową (6,85%) lub mailem (6,54%), a niegłosujący dotąd – odwrotnie – najpierw wybierali pocztę elektroniczną (8,90%), a później tradycyjną (7,33%). Jako inne sposoby propagowania wiedzy nt. udziału w wyborach respondenci zaproponowali m.in.: „Facebook”, „prezentację na lekcji” oraz „informacje na słupach ogłoszeniowych”.

Z analizy odpowiedzi udzielonych na pytanie 8. wynika z kolei, że obie grupy ankietowanych w bardzo dużym procencie zetknęły się z organizowanymi w mediach kampaniami profrekwencyjnymi (odpowiednio 74,77% i 65,97%). Z tego jednak tylko niewielki procent badanych potrafił wskazać skojarzenia z nimi związane. Osoby te wymieniając znane im kampanie, najczęściej wskazywały film „Mój pierwszy raz”, przygotowany przez Instytut Spraw Publicznych, emitowany na okoliczność wyborów samorządowych w 2010 roku.

Jednym z niewielu punktów, w których odpowiedzi grupy 1. i 2. istotnie się różniły było pytanie 9. Osoby głosujące w przeszłości za najbardziej dogodną formą udziału w wyborach uznały głosowanie osobiste w lokalu wyborczym (64,17%), natomiast ci, którzy jeszcze nie korzystali z czynnego prawa wyborczego, skłonili się w większości ku głosowaniu internetowemu (55,50%). Głosowanie za pośrednictwem smsów, bądź poczty w obu grupach wybrała znikoma ilość respondentów.

Następne 2 pytania dotyczyły pracy w komisjach wyborczych. Autorom ankiety zależało na poznaniu opinii młodzieży na temat możliwości zaangażowania się w prace organów przeprowadzających wybory. Aż 29,60% badanych z grupy 1. wyraziło chęć zasiadania w komisji wyborczej już w najbliższych wyborach, a 14,64% wyraziło taki zamiar dopiero za kilka lat po „nabraniu doświadczenia, jako wyborca”. W grupie 2. ku odpowiedziom tym skłoniło się kolejno 16,23% i 14,66% respondentów. Brak zainteresowania pracą w komisji wyraziło 55,76% osób już głosujących i 69,11% nie korzystających jeszcze z prawa do głosowania. Motywacją osób, które wyraziły w pytaniu 10. chęć uczestnictwa w procesie przeprowadzania elekcji była głównie możliwość zarobienia pieniędzy (grupa 1. – 50,00%, grupa 2. – 33,90%) lub zdobycia ciekawych doświadczeń (odpowiednio 40,14%, 57,63%). Okoliczność pracy w komisji członka rodziny lub kogoś znajomego miała znaczenie tylko dla ok. 8 % ankietowanych z obu grup.

W ostatnim pytaniu, uczestnicy badania zostali poproszeni o dokonanie oceny własnego poziomu wiedzy nt. wyborów i reguł ich przeprowadzania. Mając do dyspozycji cztery warianty odpowiedzi: „bardzo wysoki”, „wysoki”, „średni” i „niski”, propozycję pierwszą wybrało 6,85% ankietowanych w grupie 1. i 4,71% badanych w grupie 2., drugą odpowiednio 16,51% i 15,71%, trzecią – kolejno 60,44% i 56,54% i czwartą podobnie 16,20% oraz 23,04%.

IV. Podsumowanie

Zdecydowana większość licealistów oceniła swój poziom wiedzy na temat wyborów i prawa wyborczego jako średni. Badanie jednak nie polegało wyłącznie na

zbadaniu wiedzy uczniów nt. wyborów, ale także, a może przede wszystkim, na zebraniu pewnych charakterystycznych cech podejścia młodych osób do instytucji elekcji i partycypacji obywatelskiej. Jego wyniki okazały się co najmniej zadowalające. Zdecydowana większość licealistów interesuje się życiem politycznym swojego kraju. Młodzi potrafią w większości bez problemu odnaleźć lokal wyborczy, a na wybory przeważnie chodzą z rodzicami. Uczniowie w większości chcą głosować, ponieważ „*chcą decydować*”. Ponad połowa z licealistów niekorzystających dotąd z prawa głosu zapowiedziała swój udział w pierwszych wyborach po osiągnięciu pełnoletności. Mimo szczególnej popularności Internetu, to tradycyjne, osobiste głosowanie w lokalu wyborczym pozostaje dla większości z nich preferowaną formą oddawania głosu.

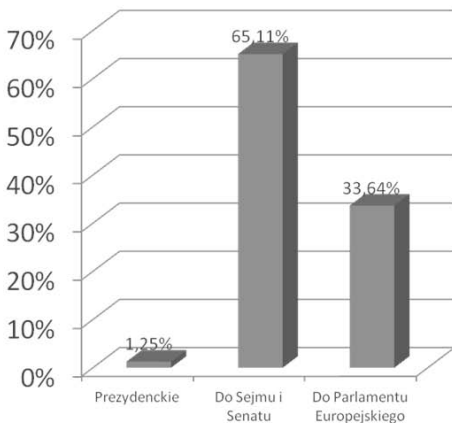
Najczęściej wskazywanym przez młodzież powodem absencji wyborczej jest brak zainteresowania polityką. Optymistyczne jest to, że tylko niewielki procent ankietowanych nie wziął lub nie weźmie udziału w wyborach z powodu niewiedzy nt. reguł głosowania. Młodzi w większości nie oczekują zindywidualizowanego informowania o wyborach za pomocą korespondencji tradycyjnej lub elektronicznej, ale chcieliby znaleźć informacje nt. procedur głosowania w ogólnodostępnych środkach przekazu. *Gros* licealistów zetknęło się z medialnymi kampaniami profrekwencyjnymi, ale nie były one na tyle charakterystyczne, aby budzić w nich trwałe skojarzenia.

Co szczególnie cieszy, ponad 1/3 respondentów jest zainteresowana pracą w obwodowych komisjach wyborczych. Młodzi chcą brać udział w pracach obwodowych komisji, ponieważ uważają aktywność tego rodzaju za ciekawe doświadczenie i okazję do zarobienia pieniędzy.

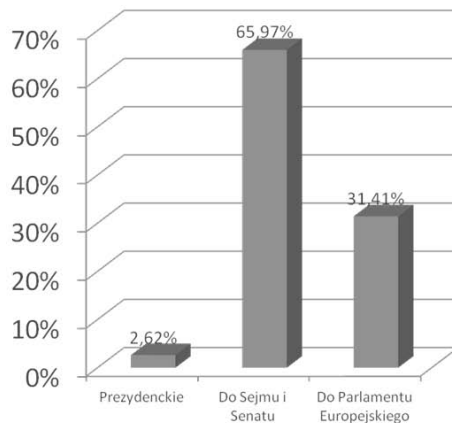
V. Aneks. Zestawienie udzielonych odpowiedzi w wersji graficznej.

Pytanie nr 1:

Jakie wybory odbędą się w Polsce w 2011 roku?



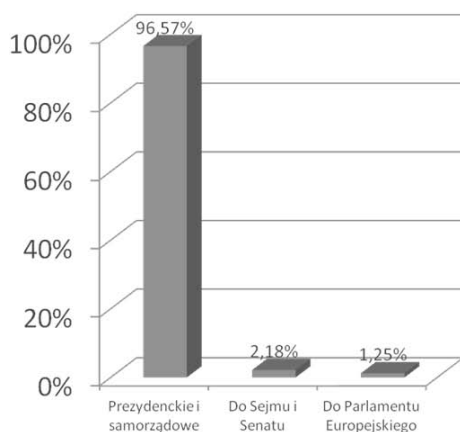
Grupa 1.



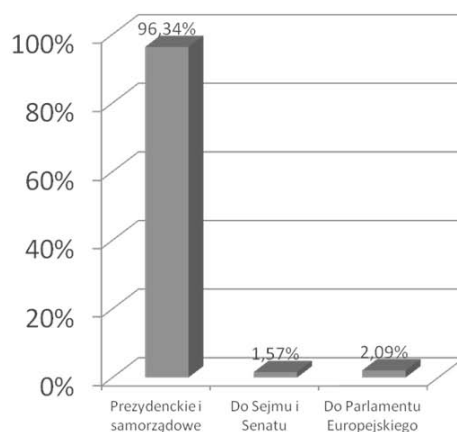
Grupa 2.

Pytanie nr 2:

Jakie wybory odbyły się w Polsce w ubiegłym roku?



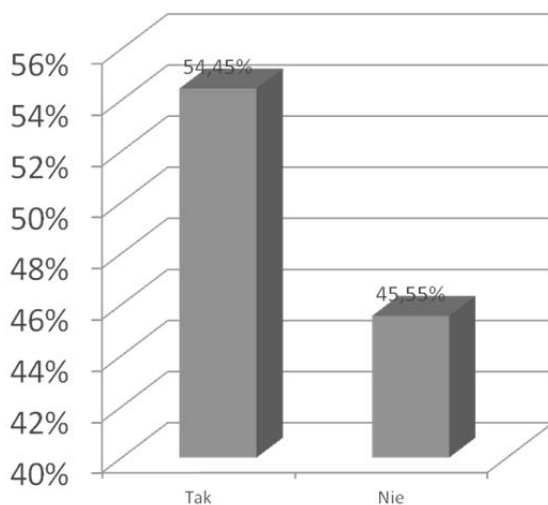
Grupa 1.



Grupa 2.

Pytanie nr 3:

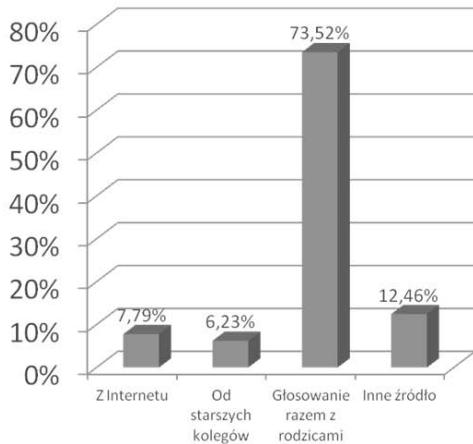
Czy wzięłaś/wziąłeś albo weźmiesz udział w pierwszych wyborach po ukończeniu 18. roku życia?



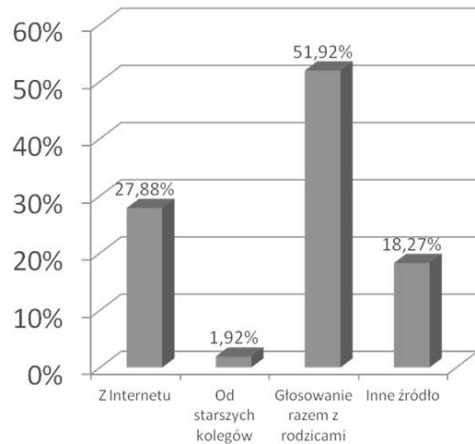
Wykres przedstawia odpowiedzi osób z grupy 2., ponieważ podstawą wyodrębnienia grupy 1. był wcześniejszy udział w wyborach.

Pytanie nr 4:

Jeżeli w pytaniu 3. zaznaczyłaś/eś „tak”, skąd wiedziałaś/eś lub będziesz wiedział/a, gdzie znajduje się Twój lokal wyborczy?



Grupa 1.

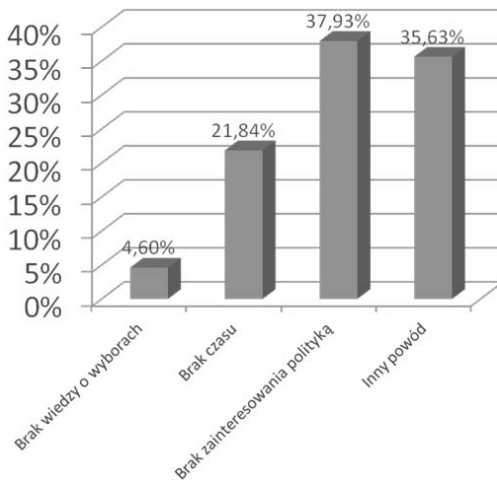


Grupa 2a.

Do grupy tej przyporządkowano osoby, które zamierzają głosować w pierwszych wyborach po osiągnięciu pełnoletności.

Pytanie nr 5:

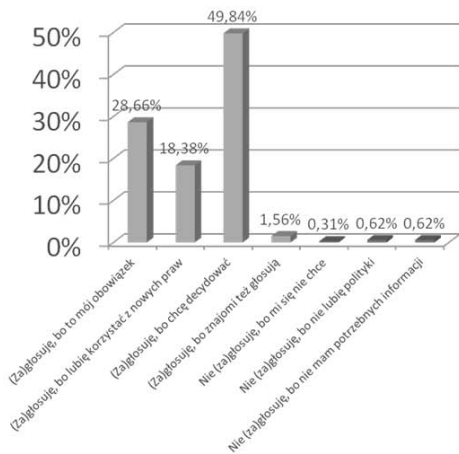
Jeżeli w pytaniu 3. zaznaczyłaś/eś „nie”, dlaczego nie skorzystałaś/eś lub nie planujesz skorzystać z prawa głosu?



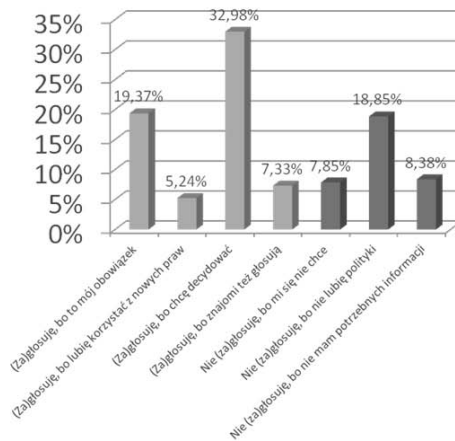
Wykres przedstawia odpowiedzi osób z grupy 2b., które w pytaniu nr 3. odpowiedziały „nie”, a więc nie głosowały lub nie zamierzają głosować w pierwszych wyborach po osiągnięciu 18. roku życia.

Pytanie nr 6:

Jakie zdanie najlepiej oddaje Twój stosunek do głosowania?



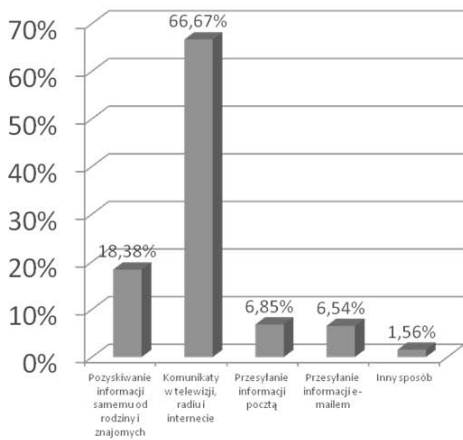
Grupa 1.



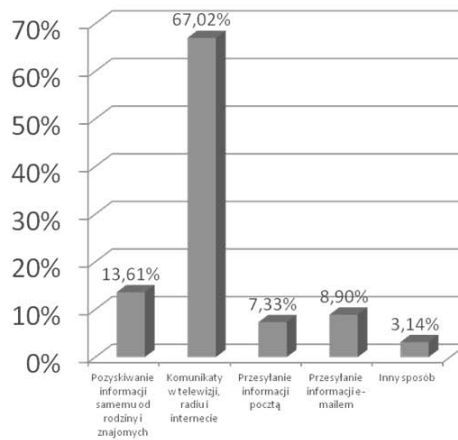
Grupa 2.

Pytanie nr 7:

Jaki sposób informowania młodych wyborców o głosowaniu (miejsca, godziny, sposób oddania ważnego głosu) jest Twoim zdaniem najlepszy?



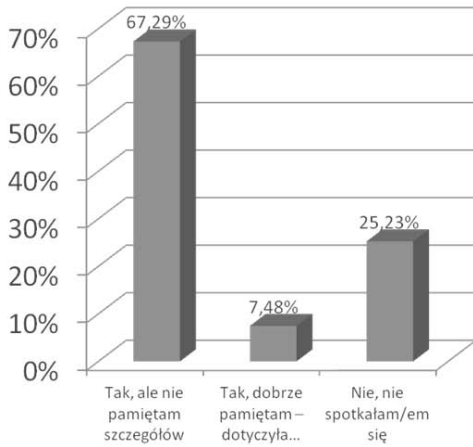
Grupa 1.



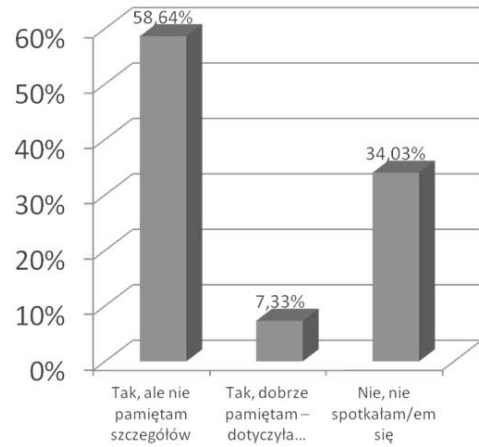
Grupa 2.

Pytanie nr 8:

Czy spotkałaś/ęś się w mediach z kampanią (spotami, audycjami, plakatami) zachęcającą najmłodszych wyborców do głosowania?



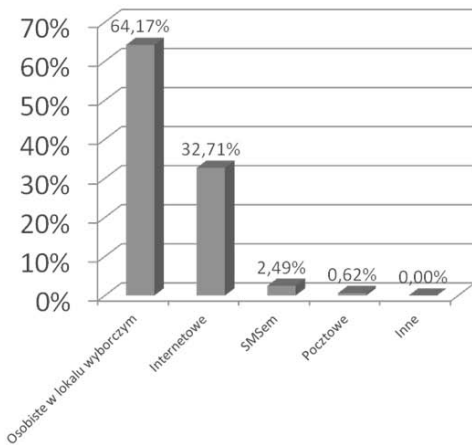
Grupa 1.



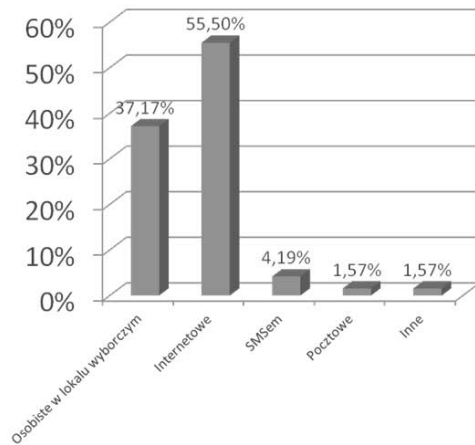
Grupa 2.

Pytanie nr 9:

Która forma głosowania odpowiadałaby Ci najbardziej?



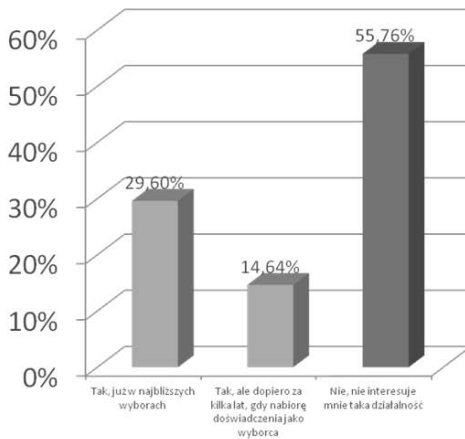
Grupa 1.



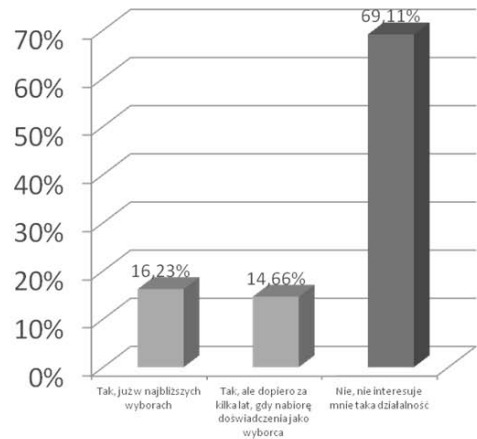
Grupa 2.

Pytanie nr 10:

Polscy wyborcy mogą być członkami obwodowych komisji wyborczych i brać udział w organizowaniu oraz przeprowadzaniu wyborów. Czy chciał(a)byś zasiadać w przyszłości w komisji wyborczej?



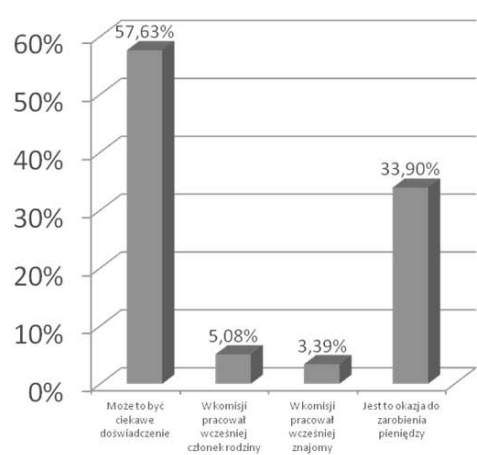
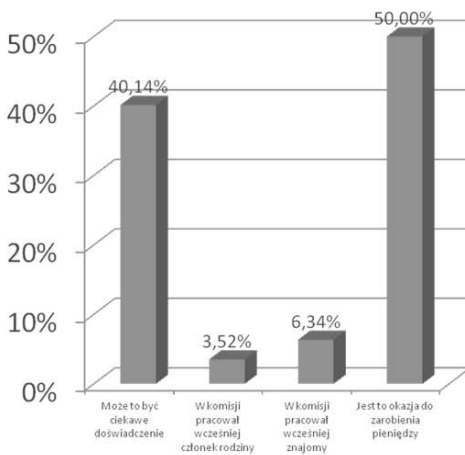
Grupa 1.



Grupa 2.

Pytanie nr 11:

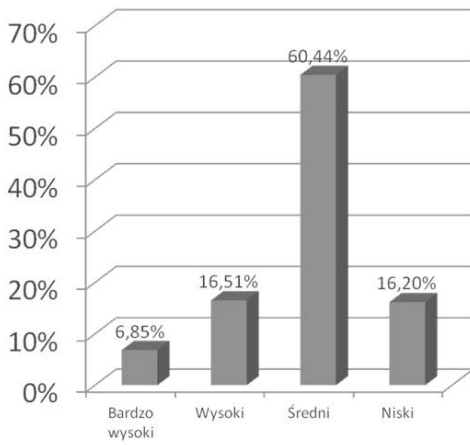
Dlaczego chciał(a)byś wziąć udział w pracach obwodowej komisji wyborczej?



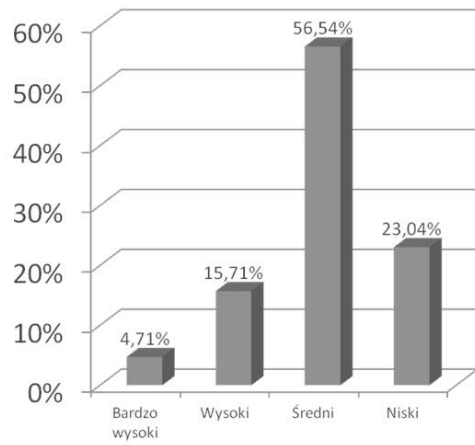
Wykresy przedstawiają odpowiedzi osób, które w pytaniu 10 wybrały odpowiedzi twierdzące. Pierwszy przedstawia odpowiedzi osób, które już głosowały, a drugi tych, którzy jeszcze nie głosowali.

Pytanie nr 12:

Jak oceniasz swój poziom wiedzy na temat wyborów i prawa wyborczego?



Grupa 1.



Grupa 2.

Międzynarodowe obserwowanie wyborów lokalnych - wnioski dla polskiego samorządowego prawa wyborczego

Współcześnie problematyka wyborów oraz prawa, w oparciu o które są przeprowadzane, spotyka się z coraz większym zainteresowaniem organizacji międzynarodowych. Przejawem tego są liczne konwencje, zawierające postanowienia dotyczące praw wyborczych¹, a także orzeczenia trybunałów międzynarodowych (przede wszystkim Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) stojących na straży ustaleń tychże aktów. W związku z tym, że państwa niechętnie przyjmują na siebie zobowiązania w zakresie prawa wyborczego, konwencje, które nadmiernie ingerują w sferę praw wyborczych, nie stają się przedmiotem wielu ratyfikacji². Większą liczbą ratyfikacji cieszą się konwencje formułujące postanowienia dotyczące prawa wyborczego przy użyciu klauzul generalnych, pozwalających na dość swobodną wykładnię przepisów dotyczących praw wyborczych, gdyż postanowienia takie interpretowane są najczęściej na korzyść państw-stron konwencji. Najlepszym tego przykładem jest utrwalony w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka szeroki margines oceny w kształtowaniu przepisów prawa wyborczego. Należy również zauważyć, że prawo międzynarodowe ani nawet orzecznictwo trybunałów międzynarodowych nie są w stanie dyscyplinować państw, jeśli chodzi o praktykę realizacji przepisów prawa, w tym również tych będących wyrazem implementacji ustaleń wiążącego prawa międzynarodowego. Jedyną formą kontroli spełniania przez państwa międzynarodowych standardów prawa wyborczego jest tzw. międzynarodowe obserwowanie wyborów.

Dynamiczny rozwój międzynarodowego obserwowania wyborów przypadł na początek lat 90. XX w., a więc czas przechodzenia wielu państw europejskich od ustroju komunistycznego do demokratycznego. To wolne i demokratyczne wybory są głównym probierzem rozwoju demokracji, dlatego też dwie największe europejskie organizacje międzynarodowe, Rada Europy (RE) oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) na przełomie lat 80. i 90. XX wieku utworzyły wyspecjalizowane jednostki mające za zadanie czuwanie nad prawidłowością przebiegu pierwszych demokratycznych elekcji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Jednostki te powstały głównie z troski o wykształcenie się przejrzystego procesu wyborczego w tychże państwach. Rada Europy powołała Komisję Wenecką (oficjalna nazwa: Europejska Komisja do Demokracji przez Prawo), zaś OBWE – Biuro Wolnych Wyborów, przemianowane następnie w związku z poszerzeniem zadań na Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (BIDiPC), z siedzibą w Warszawie.

¹ Najważniejsze z nich to: Międzynarodowy Pakt Praw Człowieka i Obywatela (art. 25: „Każdy obywatel, bez żadnej dyskryminacji (...) i bez nieuzasadnionych ograniczeń, ma prawo i możliwości korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli”) oraz Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 3 Protokołu dodatkowego nr 1: „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”).

² Dla przykładu Konwencja o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 5 lutego 1992 r. w art. 6 zobowiązała wszystkie strony konwencji do przyznania cudzoziemcom prawa do udziału w głosowaniu oraz prawo do kandydowania w wyborach do władz lokalnych. Niestety do tej pory jedynie 8 państw ratyfikowało ten artykuł konwencji.

Pierwszą europejską organizacją międzynarodową, która organizowała misje obserwacyjne wyborów była Rada Europy, a konkretnie jeden z jej organów – Zgromadzenie Parlamentarne. Miało to miejsce pod koniec lat 80. i związane było ze wspomnianym już procesem demokratyzacji w Europie Środkowej i Wschodniej. Następnie misje obserwacyjne zaczęły również wysyłać: Unia Europejska (1990 r.), OBWE (1993 r.) oraz Wspólnota Niepodległych Państw.

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie prowadzi obserwacje wyborów za pośrednictwem dwóch organów, z jednej strony podobnie jak Rada Europy, organu parlamentarnego – Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE, a z drugiej strony Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, jednostki której statutowym celem działania jest monitorowanie przestrzegania standardów prawa wyborczego wśród państw OBWE.

Unia Europejska z kolei, wobec znacznej liczby misji obserwacyjnych na terenie Europy zdecydowała, że będzie obserwowała wybory poza obszarem, na których działa RE i OBWE, skupiając się na wyborach przeprowadzanych na południowej półkuli świata.

Uzgodniono, że w przypadku gdy więcej niż jedna organizacja międzynarodowa ma zamiar wysłać misję na dane wybory, tworzona jest wówczas tzw. Międzynarodowa Obserwacyjna Misja Wyborcza.

W początkowym okresie rozwoju międzynarodowego obserwowania wyborów misje obserwacyjne wysyłano przede wszystkim na wybory ogólnokrajowe, tj. prezydenckie i parlamentarne. Wybory lokalne traktowane były jako wybory o mniejszym znaczeniu. Zgromadzenie Parlamentarne RE, jak i Zgromadzenie Parlamentarne OBWE nie wysyłały swych misji na wybory lokalne, gdyż podlegały one międzynarodowej obserwacji, tylko jeśli przeprowadzane były równocześnie z wyborami ogólnokrajowymi. Z kolei Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka początkowo wysyłało misje obserwacyjne na wybory lokalne tylko w tych państwach, w których standardy wyborów demokratycznych były najbardziej zagrożone (Czarnogóra, Macedonia, Bośnia i Hercegowina, Albania). Dopiero powierzenie zadania obserwowania wyborów lokalnych Kongresowi Władz Lokalnych

i Regionalnych (dalej: Kongres) – instytucji Rady Europy czuwającej nad przestrzeganiem najważniejszych wartości RE, czyli demokracji, praw człowieka i rządów prawa na poziomie władz lokalnych, pozwoliło na poddanie szerszej obserwacji również wybory lokalne. W założeniu Rady Europy misje obserwacyjne wyborów lokalnych miały uzupełnić misje obserwacyjne wyborów parlamentarnych i prezydenckich prowadzone przez Zgromadzenie Parlamentarne. Kongres przeprowadza misje obserwacyjne wyborów lokalnych i regionalnych już od 1990 r. Warto zauważyć, że jedna z pierwszych misji została wysłana na polskie wybory samorządowe przeprowadzone 27 maja 1990 r. Od tego czasu Kongres przeprowadził ponad 70 misji obserwacyjnych w 21 państwach³. Misje te były wysyłane (poza Finlandią) jedynie do państw, które odzyskały pełną suwerenność po roku 1989, czyli państw, w których istotnie mogły wystąpić problemy z przeprowadzeniem pierwszych po kilkudziesięciu latach wolnych wyborów zgodnie z standardami

³ Tymi państwami, są: Albania, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Finlandia, Gruzja, Węgry, Kosowa, Łotwa, Mołdawia, Polska, Rumunia, Serbia i Czarnogóra, Słowacja, Macedonia i Ukraina

międzynarodowymi. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych przyjął zatem inną strategię aniżeli BIDI PC, które wysłała misje do wszystkich swych państw członkowskich niezależnie od poziomu stabilizacji ustroju demokratycznego. Niestety, jakość misji Kongresu obniża fakt, iż obserwatorami są członkowie Izby Władz Lokalnych oraz Izby Regionów, a nie zawodowi obserwatorzy. W 2006 r. Kongres nawiązał współpracę w zakresie organizowania misji obserwacyjnych z Komitetem Regionów UE i od tego czasu delegaci Komitetu uczestniczą w misjach obserwacyjnych Kongresu⁴. Analizując raporty misji obserwacyjnych Kongresu można dojść do wniosku, że bardziej niż na przepisach prawnych regulujących wybory skupiają się one na ich technicznych aspektach i przypadkach fałszerstw wyborczych. Warto zauważyć, że w okresie 20 lat działalności w zakresie obserwowania wyborów Kongres do części państw wysłał tylko jedną misję na pierwsze wybory po odzyskaniu pełnej suwerenności, a w innych wybory podlegają stałej obserwacji. Można zatem zauważyć, że w tych państwach, w których stwierdzono, że wybory spełniają wszelkie standardy wyborów wolnych i demokratycznych, zaprzestaje się wysyłania misji. W tym kontekście warto podkreślić, że obserwacja wyborów samorządowych z 1990 r., była jedyną misją Kongresu w Polsce.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku OBWE. Biuro Wolnych Wyborów, a następnie Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka wysyłało swoje misje zarówno na wybory lokalne, jak i krajowe. Jednak na około 100 misji obserwacyjnych przeprowadzonych do tej pory zaledwie 18 objęło wybory lokalne, przy czym część z nich podlegała obserwacji tylko z tytułu łącznego ich przeprowadzenia z wyborami krajowymi. Pierwsza misja obserwacyjna na wybory lokalne została wysłana dopiero w czwartym roku obserwowania wyborów i miała bardzo skromny wymiar, co tłumaczono koniecznością obserwowania odbywających się równolegle wyborów krajowych oraz brakiem wystarczającej liczby obserwatorów⁵.

Potrzebę obserwowania wyborów lokalnych dostrzega również UE, wskazując na taką potrzebę szczególnie w państwach rozwijających się⁶, jednak Unia Europejska, ustępując pola OBWE, prowadzi obserwacje poza Europą, przede wszystkim w Afryce, Azji oraz Ameryce Łacińskiej. Jednakże w ostatnich latach w ramach współpracy nawiązanej przez Komitet Regionów UE oraz Kongres coraz częściej w skład Międzynarodowych Obserwacyjnych Misji Wyborczych wchodzi przedstawiciele Komitetu Regionów UE oraz Parlamentu Europejskiego.

Zasady międzynarodowego obserwowania wyborów

Każda organizacja międzynarodowa obserwująca wybory posiada kodeks postępowania, określający zasady obowiązujące obserwatorów w trakcie misji obserwacyjnej⁷. Dokumentem kodyfikującym najważniejsze zasady, które powinien przestrzegać każdy obserwator międzynarodowy, niezależnie od tego jaka organizacja delegowała go do obserwowania wyborów, jest Deklaracja Zasad Międzynarodowej Obserwacji Wyborów oraz dołączony do niej Kodeks Postępowania

⁴ Współpraca została zawiązana na postawie porozumienia podpisanego w kwietniu 2005 r. - *Cooperation Agreement between the Committee of the Regions and the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe*.

⁵ *Final Report Local elections Former Yugoslav Republic of Macedonia November 17, 1996*, www.osce.org/odihr-elections/

⁶ COM(2000) 191 *final Communication from the Commission on EU Election Assistance and Observation*, s. 6, http://www.eueomecuador.org/ES/PDF/1160073778_Communication.pdf

⁷ W przypadku OBWE jest to: *Election Observation Handbook. Fifth Edition*, Warszawa 2007; a w UE: *Handbook of European Union Election Observation. Second Edition*, European Commission 2008.

Międzynarodowych Obserwatorów Wyborów. Oba te dokumenty zostały przyjęte w siedzibie Organizacji Narodów Zjednoczonych 27 października 2005 r. Deklaracja, jak sama nazwa wskazuje, nie ma charakteru wiążącego. Dokument zaaprobowali jednak wszystkie najważniejsze organizacje obserwujące wybory, w tym RE oraz OBWE. Deklaracja dostarcza definicję międzynarodowej obserwacji wyborów, według której jest nią „systematyczne, wyczerpujące i dokładne zbieranie informacji dotyczących przepisów, procesów i instytucji odnoszących się do prowadzenia wyborów i innych czynników związanych z całościowym środowiskiem wyborczym; bezstronna i profesjonalna analiza tych informacji; wyciągnięcie wniosków o charakterze procesów wyborczych w oparciu o najwyższe standardy w zakresie dokładności informacji i bezstronności analiz” .

Według deklaracji, misja obserwacyjna powinna dokonywać oceny nie tylko dnia wyborów, ale również okresu przedwyborczego i powyborczego. Obserwacja wyborów nie polega zatem jedynie na badaniu prawidłowości przebiegu procesu wyborczego w dniu głosowania, ale również okresu poprzedzającego wybory i następującego po nich. Ocenie podlega nie tylko sama organizacja i przeprowadzenie wyborów, ale również przepisy prawa, na których oparty jest cały proces wyborczy. Dopiero bowiem kompleksowe spojrzenie na przebieg całego procesu wyborczego pozwala dokonać oceny prawidłowości jego przebiegu.

Należy podkreślić, że międzynarodowa obserwacja wyborów prowadzona jest zarówno w interesie kraju przeprowadzającego wybory, jak i w interesie społeczności międzynarodowej. Kraj, w którym odbywają się wybory, dzięki obecności podczas wyborów misji obserwacyjnej zyskuje gwarancję, że wyniki wyborów zyskają uznanie innych państw, co zapewnia wybranym przedstawicielom możliwość występowania na arenie międzynarodowej na równych prawach z reprezentantami innych państw⁸. Z kolei społeczność międzynarodowa dzięki obserwacji zyskuje pewność, że w danym kraju władze, wybrane w demokratycznych wyborach, posiadają legitymację do sprawowania władzy, co zapewnia pokój w kraju wyborów i jednocześnie gwarantuje stabilizację również w innych państwach, szczególnie tych sąsiednich.

Międzynarodowa misja obserwacyjna może zostać przeprowadzona tylko, jeśli kraj przeprowadzający wybory wystosuje zaproszenie lub w inny sposób wyrazi chęć przyjęcia międzynarodowej misji obserwacyjnej, przy czym to przepisy krajowe decydują, który z organów państwowych jest uprawniony do wystosowania zaproszenia: najczęściej jest to Minister Spraw Zagranicznych (np. Holandia⁹, Macedonia¹⁰) lub Centralna Komisja Wyborcza (np. Armenia¹¹, Mołdawia¹²). Zaproszenie misji obserwacyjnej mogą wystosować również misje stabilizacyjne i pokojowe¹³. Zaproszenie misji obserwacyjnej może być też wynikiem porozumienia

⁸ M. Meyer-Resende, *Exporting legitimacy: The Record of EU Election Observation in the Context of EU Democracy Support*, CEPS Working Document No. 241/March 2006, s. 7.

⁹ *Act of 28 September 1989 containing new provisions governing the franchise and elections*, <http://legislationline.org/>

¹⁰ *Office for Democratic Institutions and Human Rights. Former Yugoslav Republic of Macedonia Municipal Elections 10 September 2000 Final Report*, www.osce.org/odihr-elections/

¹¹ *Electoral Code of the Republic of the Armenia*, <http://legislationline.org/>

¹² 15th PLENARY SESSION CG(15)11REP 28 April 2008 *Elections to the People's Assembly in Gagauzia (Republic of Moldova) observed on 16 and 30 March 200*, <http://www.coe.int/t/congress/files/themes/observation>

¹³ Taka sytuacja miała miejsce w przypadku Kosowa, gdzie na wybory lokalne przeprowadzone w listopadzie i grudniu 2007 r. zaproszenia wystosowała Tymczasowa Misja Administracyjna Narodów Zjednoczonych. Zob. *Spring Session CG(14)34REP 31 January 2008 Standing Committee Kosovo Municipal and Assembly elections (Serbia) observed on 17 November and 8 December 2007*, Tamże.

pokojowego¹⁴. Państwa, które są stronami tzw. Dokumentu Kopenhaskiego z 1990 r.¹⁵, będącego pokłosiem Spotkania Kopenhaskiego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE¹⁶), zobowiązały się do zapraszania obserwatorów z państw członkowskich KBWE na wybory przeprowadzane na szczeblu krajowym (art. 8 Dokumentu). Stroną dokumentu jest również Polska.

W polskim prawie wyborczym do momentu uchwalenia Kodeksu wyborczego¹⁷ nie było przepisów regulujących status międzynarodowej misji wyborczej. Brak regulacji prawnej w tym zakresie ujawnił się szczególnie silnie podczas wizyty misji OBWE podczas wyborów parlamentarnych w 2007 r. Problem został rozwiązany przez Państwową Komisję Wyborczą uchwałą regulującą tę kwestię¹⁸. Kodeks wyborczy bardzo skromnie reguluje problematykę międzynarodowego obserwowania wyborów, określając organ uprawniony do zaproszenia misji obserwacyjnej (Państwowa Komisja Wyborcza po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych) oraz uprawnienia międzynarodowych obserwatorów (posiadają oni uprawnienie mężów zaufania, z wyjątkiem prawa do wnoszenia uwag do protokołu głosowania), nie wskazując m.in. które organizacje oraz w jakim terminie mogą występować z wnioskami o zezwolenie na obserwację wyborów. Pożądane byłoby wyraźne wskazanie praw oraz obowiązków przysługujących międzynarodowym obserwatorom.

Jak wymienione zasady mają się do wyborów lokalnych? Należy zauważyć, że Deklaracja Zasad Międzynarodowej Obserwacji Wyborów, ani dołączony do niej Kodeks, nie dokonują rozróżnienia na wybory krajowe i lokalne, co oznacza, że wszelkie ustalenia zawarte w tych dokumentach odnoszą się również do obserwowania wyborów lokalnych. Z reguły nie wprowadza się rozróżnienia, jeśli chodzi o zasady zapraszania misji obserwacyjnych odnośnie wyborów krajowych oraz lokalnych, w szczególności należy zauważyć, że to władze centralne, a nie lokalne, są uprawnione do zapraszania misji obserwacyjnych.

Rekomendacje misji obserwujących wybory lokalne a polskie samorządowe prawo wyborcze

Istotą misji obserwującej wybory są rekomendacje przygotowywane po jej zakończeniu. Raport taki ocenia:

- 1) przepisy prawa wyborczego, w oparciu o które wybory są przeprowadzane;
- 2) przebieg procesu wyborczego,

Pierwszym elementem raportu jest zgodność przepisów prawa wyborczego ze standardami międzynarodowymi, a w szczególności z *acquis* danej organizacji międzynarodowej. W przypadku Rady Europy relewantnymi dokumentami są: Kodeks Dobrych Praktyk Wyborczych oraz inne dokumenty Komisji Weneckiej. Jeśli

¹⁴ Taka sytuacja miała miejsce w przypadku Bośni i Hercegowiny – misja obserwacyjna została zaproszona na podstawie Art. III, 2. (e) *Annex 3 of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* podpisanego w Dayton.

¹⁵ *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE.*

¹⁶ Po szczycie Kopenhaskim KBWE zostało przemianowane na OBWE.

¹⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

¹⁸ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 października 2007 r. w sprawie obserwacji zarządzonych na dzień 21 października 2007 r. wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przez Misję Oceniającą Wybory (AEM) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

zaś chodzi o OBWE, należy wymienić przede wszystkim Dokument Kopenhaski oraz Wytyczne dla Rewizji Podstawy Prawnej Wyborów¹⁹.

Drugim elementem raportu jest ocena praktycznego zastosowania przepisów i uczciwości całego procesu wyborczego, poprawności liczenia głosów, zachowania zasady tajności, a więc tych reguł, których nie da się ująć w przepisach prawa.

Państwa członkowskie RE ani OBWE nie są jednak formalnie zobligowane do przestrzegania przedłożonych rekomendacji. Nawet jeśli zobowiążą się do przestrzegania rekomendacji, to zobowiązania te mają charakter niewiążących deklaracji. Dla przykładu w 1999 r. podczas Szczytu OBWE państwa członkowskie zobowiązały się do bezzwłocznego wdrażania rekomendacji misji obserwacyjnych Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE oraz BIDiPC, co nie zawsze jednak czyniły²⁰. Pewne elementy nacisku posiada natomiast RE, która w stosunku do państw nowoprzyjętych może wszcząć procedurę monitoringową, mającą ustalić, czy wypełniają one wszelkie zobowiązania podjęte w chwili uzyskania członkostwa, a więc m.in. czy proces wyborczy miał charakter demokratyczny²¹.

Omawiając międzynarodowe obserwowanie wyborów lokalnych w kontekście polskiego samorządowego prawa wyborczego warto wspomnieć o jedynej misji obserwacyjnej polskich wyborów samorządowych, która miała miejsce w 1990 r. Zaproszenie do obserwacji wyborów wystosował wówczas rząd polski. Misja obserwacyjna liczyła 5 osób i trwała od 26 do 28 maja. Sama obserwacja przebiegu głosowania z 27 maja 1990 r. odbywała się w 3 miastach: Warszawie, Krakowie i Gdańsku. Czas spędzony w Polsce obserwatorzy poświęcili ponadto na spotkania z władzami odpowiedzialnym za organizację wyborów oraz na zapoznanie się z zasadami funkcjonowania samorządu terytorialnego. Stanowiło to konieczne przygotowanie przed wizytą w lokalach wyborczych. Raport z misji miał charakter głównie sprawozdawczy, przy czym nie wskazano żadnych uwag odnośnie do obowiązującego prawa wyborczego. Zauważono natomiast, że administracja wyborcza bardzo dobrze poradziła sobie z pierwszymi od kilkudziesięciu lat wolnymi wyborami lokalnymi, podsumowując, że były one „demokratyczne, wolne, uczciwe i bardzo dobrze zorganizowane”. Zabrakło z pewnością odniesienia do rozwiązań prawa wyborczego, nie oznacza to jednakże, że ówczesne polskie samorządowe prawo wyborcze było idealnie spójne ze standardami międzynarodowymi. Należy zaznaczyć, że była to jedna z pierwszych misji obserwacyjnych wyborów lokalnych, która kiedykolwiek została przeprowadzona w Europie, nie może zatem dziwić, że sama metodologia prowadzenia obserwacji nie była optymalna. Nie wykształciły się bowiem jeszcze wyraźne standardy prawa wyborczego, gdyż Komisja Wenecka dopiero rozpoczynała swoją działalność. Z pewnością natomiast rzetelnie oceniono samą organizację wyborów oderwaną od konkretnych rozwiązań prawnych i jest to najważniejszy wniosek z tej misji. Wobec pozytywnej oceny wyborów z 1990 r. Zgromadzenie Parlamentarne RE, KWLIR ani OBWE nie wysyłały w późniejszych latach misji obserwacyjnych na polskie wybory samorządowe.

¹⁹ *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw 2001.

²⁰ H. Balian, *Ten years of international election assistance and observation*, s. 7, <http://www.euroservatori.it/sito/documenti/ODIHR%20Hrair%20Balian%20%20Ten%20years%20of%20international%20election%20observation%20and%20assistance.pdf>

²¹ J. Jaskiernia, *Zgromadzenia Parlamentarne Rady Europy*, Warszawa 2000, s. 324-325.

Jako że jedyna misja obserwacyjna polskich wyborów samorządowych została przeprowadzona ponad 20 lat temu, trudno ocenić zgodność obecnie obowiązującego polskiego samorządowego prawa wyborczego ze standardami międzynarodowymi. Oceny takiej można jednak dokonać posiłkując się raportami misji obserwujących wybory w innych krajach.

W pierwszej kolejności do oceny zgodności polskiego samorządowego prawa wyborczego ze standardami międzynarodowymi należałoby jednak posłużyć się wnioskami misji obserwacyjnej Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka przeprowadzonej

w związku z wyborami parlamentarnymi w 2007 r. Część ustaleń tej misji ma bowiem charakter na tyle ogólny, że można je odnieść bezpośrednio również do wyborów samorządowych, w takim oczywiście zakresie, w jakim przepisy dotyczące wyborów parlamentarnych i samorządowych pokrywają się. W raporcie podsumowującym misję zarekomendowano m. in.:

- 1) unormowanie sposobu weryfikacji podpisów zbieranych pod kandydaturami, ewentualnie zastąpienie ich innym wymogiem (np. wpłata kaucji wyborczej),
- 2) wprowadzenie procedury umożliwiającej wyborcy, który błędnie zaznaczył głos na karcie do głosowania, oddanie ważnego głosu;
- 3) zredukowanie liczby wyborców przypadających na jeden lokal wyborczy oraz wprowadzenie bardziej precyzyjnych reguł tworzenia obwodów głosowania;
- 4) zmianę ścisłej interpretacji przepisów dotyczących ważności głosowania w ten sposób, aby żaden głos, który wyraźnie wyraża wole wyborcy, nie został potraktowany jako nieważny²².

Porównując ustalenia dwóch misji obserwacyjnych polskich wyborów, tj. wyborów samorządowych z 1990 r. oraz wyborów parlamentarnych z 2007 r., należy stwierdzić, że ustalenia dotyczące wyborów z 1990 r. miały charakter szczątkowy. Wynikało to z faktu, że kształtowanie się misji obserwacyjnych KWLiR było dopiero *in statu nascendi*, naówczas nie było również wykształconych standardów prawidłowych praktyk wyborczych. Jeśli zaś chodzi o misję obserwacyjną z 2007 r., to jej zarzuty dotyczyły jedynie przepisów prawa wyborczego, a nie uczciwości i bezstronności procesu wyborczego. Ocena tych wyborów pozwala na stwierdzenie, że zarówno polskie prawo wyborcze, jak i sposób organizacji całego procesu wyborczego, spełnia międzynarodowe standardy prawa wyborczego, chociaż pewne rozwiązania wymagają zmiany.

Zgodność polskiego samorządowego prawa wyborczego ze standardami międzynarodowymi można również oceniać na podstawie ustaleń misji obserwacyjnych BIDiPC i KWLiR dotyczących wyborów lokalnych w innych państwach.

Poniżej przedstawiam najważniejsze z rekomendacji misji obserwacyjnych przeprowadzanych przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych:

- 1) udzielanie pomocy w oddaniu głosu kilku wyborcom powinno być zabronione;

²² Office for Democratic Institutions and Human Rights Republic of Poland Pre-term Parliamentary Elections 21 October 2007 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report, www.osce.org/odihr-elections/

- 2) instalowanie w lokalu wyborczym kamery, nawet jeśli nie obejmuje swoim zasięgiem kabiny wyborczej, narusza zasadę tajności;
- 3) w przypadku, gdy w tym samym czasie przeprowadzane są wybory do różnych jednostek władz lokalnych lub gdy wyborca ma więcej niż jeden głos (system proporcjonalny i większościowy), karty do głosowania powinny różnić się kolorami;
- 4) znakowanie palców atramentem wyborcom, którzy oddali głos, nie jest dobrą metodą zapobiegającą występowaniu przypadków podwójnego głosowania,
- 5) na jeden lokal wyborczy nie powinno przypadać więcej aniżeli 1500 wyborców,
- 6) osiągnięcie określonej frekwencji wyborczej nie powinno być warunkiem ważności wyborów,
- 7) zmiana w podziale okręgów wyborczych nie powinna być dokonywana później aniżeli na 1 rok przed wyborami²³.

Warto również zwrócić uwagę na rekomendacje zawarte w raportach poobserwacyjnych Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka:

- 1) liczba podpisów konieczna do zarejestrowania kandydatury nie powinna być stała, lecz ustalona odpowiednio do liczby mieszkańców danej wspólnoty lokalnej;
- 2) w przypadku ustalenia minimalnej liczby kandydatów, wycofanie jednego z kandydatów skutkujące tym, że na liście nie ma wyznaczonej przez ustawę liczby kandydatów, nie powinno być powodem unieważnienia całej listy;
- 3) w przypadku przeprowadzenia w tym samym dniu wyborów do różnych szczebli władz lokalnych pożądane jest, aby poszczególne karty miały różny kolor, kształt lub wielkość;
- 4) wymóg osiągnięcia określonej frekwencji wyborczej dla ważności wyborów jest niedopuszczalny;
- 5) konieczne jest wprowadzenie zakazu zasiadania w komisjach wyborczych kandydatom startującym w wyborach;
- 6) niedopuszczalne jest umieszczanie na karcie do głosowania opcji „przeciwko wszystkim” („*against all*”);
- 7) wyborcy powinni mieć możliwość złożeniu podpisu pod dowolną liczbą kandydatur;
- 8) wyborcy powinni mieć możliwość ponownego oddania głosu, jeśli popełnili błąd wypełniając kartę do głosowania, a nie wrzucili jej jeszcze do urny;
- 9) w przypadku regulacji nakazującej zachowanie parytetu płci na listach wyborczych, konieczne jest wprowadzenie również przepisu stanowiącego, że opróżniony mandat powinna zająć następna osoba tej samej płci, w innym

²³ CPL(18)2, 8 February 2010 *Municipal Elections in Azerbaijan* (23 December 2009); CPR(16)2REP, 3 February 2009 *Observation of the elections to the Supreme Council of the Autonomous Republic of Adjara (Georgia)* (3 November 2008); *Report on the local by-elections in Moldova 27 November and 11 December 2005* - CG/Bur (12) 98, <http://www.coe.int/t/congress/files/themes/observation/>

razie może dochodzić do wywierania nacisku na rezygnację kobiet z mandatów;

- 10) liczba wyborców przypadająca na 1 obwód głosowania nie powinna przekraczać 2 500;
- 11) Numery, pod którymi poszczególne listy startują w wyborach, powinny być rozdzielone na podstawie losowania;
- 12) przy ustalaniu wyników wyborów powinny być brane pod uwagę tylko głosy ważne²⁴.

Zestawiając rekomendacje BIDiPC i KWLIR z przepisami polskiego samorządowego prawa wyborczego można wskazać kilka niezgodności. Przede wszystkim należy zauważyć, że obie organizacje podkreślają, że liczba wyborców (mieszkańców) przypadająca na jeden lokal wyborczy nie powinna być zbyt duża, przy czym KWLIR uznaje, że maksymalna liczba wyborców na jeden lokal nie powinna przekraczać 1500 wyborców, zaś BIDiPC że powinno być to zdecydowanie mniej aniżeli 2500 mieszkańców. Kodeks wyborczy w art. 12 ust. § 3 stanowi, że obwód głosowania może obejmować nawet 3000 mieszkańców, co pozostaje w rozbieżności z ustaleniami obu wskazanych instytucji obserwujących wybory.

Kolejna rekomendacja dotyczy zakazu zmiany granic okręgów wyborczych na 1 rok przed wyborami. Biorąc pod uwagę przepisy art. 421 § 1 Kodeksu wyborczego („zmiany granic okręgów wyborczych mogą być dokonywane najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji”) oraz art. 371 § 1 („datę wyborów wyznacza się na ostatni dzień wolny od pracy, poprzedzający upływ kadencji rad”), należy stwierdzić, że w samorządowym prawie wyborczym istnieje jedynie zakaz zmiany granic okręgów co najwyżej na 3 miesiące przed wyborami, co jest niewystarczającym ograniczeniem przed dokonywaniem zmian w granicach okręgów mogących sprzyjać konkretnym opcjom politycznym.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka postuluje również, aby w sytuacji, gdy ustanowiona jest minimalna liczba kandydatów na liście, wycofanie się z jednego z kandydatów nie skutkowało skreśleniem całej listy. Polskie samorządowe prawo wyborcze pozostaje w sprzeczności z tymi rekomendacjami, stanowiąc, że komisja wyborcza unieważnia rejestrację listy, jeżeli pozostaje na niej mniej nazwisk kandydatów niż minimalna wymagana liczba kandydatów na liście (art. 436 § 3 Kodeksu). Nie zmienia tego fakt, że ustanowiono pewien wyjątek od tej reguły, stanowiący, że jeżeli skreślenie nazwiska kandydata nastąpiło wskutek śmierci

²⁴ *The Former Yugoslav Republic of Macedonia Municipal Elections 13 and 27 March, and 10 April 2005 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report Warsaw 8 June 2005; Georgia Municipal Elections 5 October 2006 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report Warsaw 20 December 2006; The Former Yugoslav Republic of Macedonia Presidential and Municipal Elections 22 March and 5 April 2009 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report Warsaw 30 June 2009; Republic of Serbia Federal Republic of Yugoslavia Early municipal elections for mayors and councillors in Bujanovac, Medvedja and PRresevo 28 JULY 2002 OSCE/ODIHR election observation mission report Warsaw 12 September 2002; Republic of Moldova Local Elections 3 & 17 June 2007 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report Warsaw 21 September 2007; Republic of Moldova Local Elections 3 & 17 June 2007 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report Warsaw 21 September 2007; Republic of Montenegro Federal Republic of Yugoslavia Municipal Elections 15 May 2002 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report Warsaw 21 June 2002; The Former Yugoslav Republic of Macedonia Municipal elections 13 and 27 March, and 10 April 2005 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report Warsaw 8 June 2005, <http://www.coe.int/t/congress/files/themes/observation/>*

kandydata, a komitet wyborczy dokona uzupełnienia listy najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów, skreślenie listy nie następuje (art. 436 § 2).

Wprowadzona Kodeksem wyborczym instytucja kwot płci na listach wyborczych również nie spełnia postulatów organizacji obserwujących wybory, gdyż brak jest przepisu stanowiącego, że opróżniony mandat powinien zająć następny kandydat z listy tej samej płci.

Ostatnią z rekomendacji, którą można odnieść do polskiego samorządowego prawa wyborczego, jest brak procedury umożliwiającej wyborcy oddanie ważnego głosu, nawet w przypadku gdy błędnie wypełni kartę do głosowania i dostrzeże to przed wrzuceniem jej do urny. Błąd czy nieuwaga wyborcy nie powinny go pozbawiać możliwości oddania głosu, konieczne jest zatem wprowadzenie procedury umożliwiającej wydanie drugiej karty do głosowania, oczywiście pod warunkiem zwrotu karty błędnie wypełnionej.

Uwagi podsumowujące

Międzynarodowe obserwowanie wyborów wzmacnia zaufanie do procesów demokratycznych oraz instytucji poprzez nie wybieranych. Obecność obserwatorów jest czynnikiem powstrzymującym od naruszania prawa wyborczego²⁵. Międzynarodowe obserwowanie wyborów stanowi przez to gwarancję najważniejszego prawa politycznego obywateli, tj. prawa do głosowania i kandydowania w wyborach. Czynne i bierne prawo wyborcze mogą być w pełni realizowane tylko w wolnych wyborach spełniających standardy międzynarodowe, a ich poszanowanie stanowi warunek pełnej legitymacji wybranych w wyborach władz nie tylko w kraju, ale też na arenie międzynarodowej. Dlatego też państwa zapraszają misje obserwacyjne na wybory nawet wówczas, gdy obawiają się oceny prawidłowości ich przebiegu. Brak takiego zaproszenia traktowane jest bowiem jako domniemanie nieprawidłowości wyborczych.

W praktyce wobec rosnącej liczby państw, większości organizacji międzynarodowych obserwujących wybory przyjmuje zwykle jedynie zaproszenia na wybory z państw o słabym ustroju demokratycznym oraz tych najistotniejszych politycznie. Wybory lokalne spotykają się dlatego z mniejszym zainteresowaniem.

Misja obserwacyjna powinna być przeprowadzona w sposób rzetelny, a w raporcie poobserwacyjnym powinny znaleźć się wszelkie naruszenia standardów wolnych wyborów, w przeciwnym razie może się okazać, że misja obserwacyjna zamiast wspierać wolne wybory, dokona legitymizacji wyborów nieuczciwych, które naruszają standardy demokratyczne. Można przytoczyć konkretne pozytywne efekty misji, co przejawia się przede wszystkim w powtórzeniu wyborów lub weryfikacji ich wyników. Jeden z przedstawicieli Zgromadzenia Parlamentarnego RE stwierdził, iż jest przekonany, że gdyby nie negatywna opinia misji obserwacyjnej odnośnie do drugiej tury wyborów prezydenckich na Ukrainie w grudniu 2004 r., wybory te nie zostałyby powtórzone²⁶. Pokazuje to, że obserwacja wyborów odgrywa rolę, do której została powołana, gdyż państwa starając się uzyskać legitymacje w oczach społeczności międzynarodowej, skłonne są nawet do powtórzenia wyborów.

²⁵ J. Jaskiernia, *Międzynarodowe obserwowanie wyborów jako czynnik demokratyzacji* [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006, s. 90.

²⁶ *Conference on the parliamentary dimension of election observation: Applying common standards* Strasbourg, 15-16 February 2007, s. 31

Do przejrzystość procesu wyborczego na poziomie wyborów lokalnych powinna być przykładana taka sama uwaga jak do wyborów krajowych. Jak celnie zauważył Przewodniczący KWLiR Halvdan Skard, „nie można osiągnąć demokracji na poziomie państwowym bez silnych jej podstaw na poziomie lokalnym”²⁷.

Niestety, obecnie wybory lokalne często są traktowane jako drugorzędne. Najlepszym tego dowodem jest fakt, że Rada Europy odłożyła przyjęcie Polski do swego grona do wyborów parlamentarnych w 1991 r. z powodu nie spełnienia jednego z kryterium przystąpienia, czyli stworzenia efektywnie działających instytucji demokratycznych, w tym przede wszystkim sprawiedliwych, wolnych i pluralistycznych wyborów. Rada Europy pominęła w ten sposób wybory samorządowe, które odbyły się w 1990 r. i już zostały ocenione przez KWLiR, któremu RE powierzyła obserwowanie wyborów lokalnych, za w pełni wolne i demokratyczne²⁸.

Istotnym problemem hamującym rozwój międzynarodowej obserwacji wyborów lokalnych jest fakt, iż wybory lokalne składają się *de facto* z setek lub nawet tysięcy wyborów przeprowadzanych w poszczególnych jednostkach terytorialnych, a niewykonalne jest przeprowadzenie obserwacji ich wszystkich. W związku z tym możliwa jest jedynie całościowa, a nie jednostkowa ocena uczciwości i bezstronności procesu wyborczego. Tymczasem ogólna negatywna ocena procesu wyborczego nie może skutkować np. powtórzeniem wyborów, gdyż konieczne byłoby dokonanie oceny wyborów w poszczególnych jednostkach terytorialnych.

Obserwowanie wyborów lokalnych powinno być przeprowadzane szczególnie w tych państwach, gdzie jedna z izb parlamentu wywodzi się z delegatów władz lokalnych czy regionalnych (np. francuski Senat), gdyż w takim przypadku obserwowanie wyborów lokalnych staje się poniekąd obserwowaniem wyborów ogólnokrajowych. Należy wyrazić nadzieję, że w przyszłości instytucje RE oraz OBWE zajmujące się obserwowanie wyborów powrócą do obserwowania wyborów lokalnych również w państwach o utrwalonym ustroju demokratycznym, jak bowiem pokazał przykład Polski, również tam obowiązywać mogą unormowania prawa wyborczego niespełniające wszystkich standardów demokratycznych. Nie ma przy tym przeszkód, aby były to misje ograniczone jedynie to badania samego prawa wyborczego, gdyż przypadki nadużyć wyborczych w takich państwach zdarzają się bardzo rzadko i są wystarczające napiętnowane przez organy państwowe organizujące wybory.

²⁷ Statement by Mr. Halvdan SKARD, President of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe [w:] Conference on the parliamentary dimension of election observation: Applying common standards, Strasbourg, 15-16 February 2007, s. 21.

²⁸ H-P. Furre, *Overcome dividing lines. Political developments in the Council of Europe since 1989. An account and analysis of personal experience* [w:] *Polska i Rada Europy 1990-2005*, pod red. H. Machińskiego, Warszawa 2005, s. 35.

Pozycja ustrojowa i znaczenie stałych organów wyborczych w Rzeczypospolitej Polskiej

Wprowadzenie

„Rok 1991 przyniósł Polsce – jak trafnie napisano w programie naszej konferencji – kilka ważnych, istotnie modyfikujących charakter ustroju i scenę polityczną, zmian”¹. Z całą pewnością należy zaliczyć do nich przeprowadzenie jesienią 1991 r. pierwszych w pełni wolnych i demokratycznych wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej. Wybory te poprzedziła gorąca polityczna debata nad kształtem sejmowej ustawy wyborczej, zakończona ostatecznie uchwaleniem Ordynacji przez Sejm w dniu 28 czerwca 1991 r.². Utrzymano w niej, m.in., zasadę, iż najwyższym organem wyborczym w Rzeczypospolitej jest Państwowa Komisja Wyborcza, nadal o sędziowskim składzie, ale – co stanowiło istotne *novum* – miało to być odtąd organ o charakterze stałym, a więc działającym w permanencji³. W konsekwencji takiego rozwiązania utworzono również Krajowe Biuro Wyborcze, jako stały i centralny urząd wyborczy zapewniający techniczno-administracyjną pomoc w wykonywaniu zadań przez Państwową Komisję Wyborczą⁴.

Stosunkowo wąsko jeszcze wówczas zakreślone kompetencje i zadania Państwowej Komisji Wyborczej oraz Krajowego Biura Wyborczego – mieszczące się wyłącznie w sferze przygotowywania i przeprowadzania nie wszystkich nawet rodzajów wyborów – w zderzeniu z ich pozycją ustrojową, a zwłaszcza stałością ich funkcjonowania, wywołały nawet – co warto przypomnieć – kilka krytycznych ocen w doktrynie, pobrzmiewających jeszcze w komentarzach do sejmowej Ordynacji wyborczej z 1993 r., która omawiane rozwiązania przejęła⁵.

Praktyka wyborcza zweryfikowała te opinie. Niezależność od innych władz państwowych, stałość funkcjonowania i sędziowski skład Państwowej Komisji Wyborczej, a także stałość funkcjonowania i zawodowy charakter Krajowego Biura Wyborczego stały się w krótkim czasie powszechnie społecznie akceptowaną gwarancją niezależności, bezstronności i profesjonalizmu administracji wyborczej w Polsce. Przyczyniły się też do stopniowego poszerzania kompetencji i zadań PKW na obszary daleko wykraczające poza materię wyborczą. To zaś – w konsekwencji – doprowadziło do istotnego zwiększenia pozycji, roli i znaczenia Państwowej Komisji Wyborczej jako jednego z najważniejszych organów kontroli państwowej i ochrony prawa w Rzeczypospolitej.

¹ Mowa o zorganizowanej przez Państwową Komisję Wyborczą, Krajowe Biuro Wyborcze i Centrum Studiów Wyborczych UMK w Toruniu konferencji „20-lecie demokratycznych wyborów w Polsce” (Toruń, 2-3 lutego 2011 r.).

² Dz.U. Nr 59, poz. 252.

³ Zob. A. Szmyt, Wprowadzenie do prawa wyborczego, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu, Gdańsk 1991, s. 24.

⁴ Ibidem.

⁵ Zob. Z. Jackiewicz, Ordynacja wyborcza do Sejmu RP w świetle doświadczeń wyborów 1993 r., „Państwo i Prawo” 1994, z. 3, s. 46.

1. Państwowa Komisja Wyborcza

Prawne podstawy funkcjonowania Państwowej Komisji Wyborczej w aktualnym kształcie ustrojowym daje obecnie kilkanaście ustaw⁶ - z Ordynacją wyborczą do Sejmu i Senatu RP z 2001 r. na czele⁷. To właśnie ten ostatni akt określa dziś prawny charakter PKW, jej skład oraz zasadnicze kompetencje i zadania.

Państwowa Komisja Wyborcza jest w świetle jego postanowień⁸ **najwyższym**, a więc najważniejszym organem w strukturze administracji wyborczej w Polsce. Jest też - o czym była już mowa - od 20 już zresztą lat, organem **stałym**, a więc działającym w permanencji. Jest również organem **kolegialnym i zawodowym**. W skład Państwowej Komisji Wyborczej wchodzi obecnie - jak wiadomo - 9 sędziów wywodzących się z najwyższych w naszym kraju sądów i trybunałów: 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego, 3 sędziów Sądu Najwyższego oraz 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego⁹. Członków PKW powołuje Prezydent Rzeczypospolitej, a kandydatów na członków Komisji zgłaszają - zgodnie z postanowieniami Ordynacji parlamentarnej odpowiednio prezesi TK, SN i NSA¹⁰.

Członkostwo w Państwowej Komisji Wyborczej wygasa wskutek wystąpienia jednej z zamkniętego ustawowego katalogu przyczyn. Są wśród nich takie, które nie budzą wątpliwości (jak choćby zrzeczenie się członkostwa lub śmierć członka), ale i takie, które słusznie krytykowano w doktrynie, jako sprzeczne z tzw. uznanymi międzynarodowymi standardami wyborczymi, ustalonymi choćby przez Komisję Wenecką w „Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych”¹¹. Idzie o przypadek odwołania członka PKW przez Prezydenta RP na wniosek prezesa, który wskazał sędziego jako członka Komisji. W świetle obowiązujących przepisów bowiem wniosek taki nie musi być nawet uzasadniony. Nie musi być także oparty o jedną z enumeratywnie wskazanych w ustawie podstaw. Tymczasem „Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych” stanowi, że w demokratycznym państwie organy powołujące członków organów wyborczych nie mogą mieć prawa swobodnego ich odwoływania¹².

Pomijając jednak tę ostatnią kwestię, przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązania co do charakteru, a zwłaszcza sędziowskiego składu Państwowej Komisji Wyborczej, zostały pozytywnie ocenione przez zdecydowaną część doktryny prawa konstytucyjnego, która podkreśla, iż stanowią one mocną gwarancję profesjonalizmu i niezależności politycznej najwyższego organu wyborczego w Rzeczypospolitej, a przez to - w konsekwencji - istotną gwarancję urzeczywistnienia w naszym kraju zasady wolnych wyborów - jednej z podstawowych zasad prawa wyborczego demokratycznego państwa¹³.

⁶ Wyliczenie tych aktów prawnych daje A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010, s. 64.

⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 190, poz. 1360 z późn. zm.

⁸ Art. 36 ust. 1 Ordynacji.

⁹ Art. 36 ust. 2 Ordynacji.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Idzie o Code of Good Practice In Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report - przyjęty przez Komisję Wenecką na 51 i 52 Sesji Plenarnej w Wenecji w lipcu i październiku 2002 r., a następnie przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w Strasburgu 23 maja 2003 r. (Wytyczne dla wyborów, pkt 3 „Zabezpieczenia proceduralne”).

¹² Por. A. Sokala, *op.cit.*, s. 74.

¹³ Ibidem, s. 69.

Kompetencje i zadania Państwowej Komisji Wyborczej są w obecnym stanie prawnym szerokie, daleko wykraczające poza ramy organizacji, nadzorowania i przeprowadzania wyborów, choć ta materia stanowi w funkcjonowaniu Komisji, rzecz jasna, „obszar” podstawowy. Zakres wyborczych zadań PKW jest oczywiście różny w zależności od rodzaju wyborów. Są bowiem wśród elekcji takie, które Państwowa Komisja Wyborcza tylko organizuje, sprawując również nadzór nad ich przeprowadzeniem (jak wybory samorządowe), ale są i takie, które PKW nie tylko organizuje i nadzoruje, ale też przeprowadza (jak wybory Prezydenta Rzeczypospolitej).

Ponadto, Państwowa Komisja Wyborcza – zgodnie z przepisami ustawy o referendum ogólnokrajowym z 2003 r.¹⁴ oraz ustawy o referendum lokalnym z 2000 r.¹⁵. – wykonuje szereg zadań referendalnych. W tym pierwszym akcie zresztą ustawodawca zaliczył PKW wprost do organów do spraw referendów.

O ile jednak zadania wyborcze i referendalne Komisji, jako „naturalne” dla tego organu, są powszechnie znane, o tyle – jak się wydaje – dużo mniej mówi się (i wie) o tym, iż organ ten wykonuje także szereg innych zadań – zadań o pozawyborczym i pozareferendalnym charakterze. Warto je więc w tym miejscu przypomnieć:

- po pierwsze – Państwowa Komisja Wyborcza jest organem właściwym do weryfikacji poparcia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, której dokonuje na wniosek Marszałka Sejmu¹⁶;

- po drugie – PKW prowadzi i udostępnia do publicznej wiadomości tzw. Rejestru Korzyści, w którym wskazane w stosownej ustawie osoby pełniące funkcje publiczne (oraz ich małżonkowie) ujawniać powinny uzyskiwane korzyści majątkowe¹⁷;

- po trzecie – Komisja jest uprawniona do przyjmowania oświadczeń lustracyjnych od osób kandydujących w wyborach¹⁸ oraz

- po czwarte, - to na Państwową Komisję Wyborczą właśnie nałożono obowiązek kontrolowania finansowania partii politycznych¹⁹.

Ostatnie z zadań nałożonych na Państwową Komisję Wyborczą, zadanie o niezwykle istotnym charakterze w demokratycznym państwie, wymaga krótkiego przypomnienia. Otóż zgodnie z ustawą o partiach politycznych²⁰ partie mają obowiązek sporządzenia i złożenia Komisji corocznej informacji finansowej o otrzymanej z budżetu państwa subwencji oraz o poniesionych z niej wydatkach. Odrzucenie informacji przez PKW skutkuje utratą przez partię polityczną prawa do otrzymania subwencji przez rok²¹. Ponadto, partia polityczna ma obowiązek złożenia Państwowej Komisji Wyborczej corocznego sprawozdania o źródłach pozyskiwania środków finansowych oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym. W przypadku odrzucenia sprawozdania przez PKW partia traci prawo do otrzymywania subwencji w

¹⁴ Dz.U. Nr 57, poz. 507 z późn. zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.

¹⁶ Szerzej na ten temat A. Sokala, op.cit., s. 103-106.

¹⁷ Por. A. Sokala, op.cit. s. 106-107.

¹⁸ Zob. A. Sokala, op.cit., s. 110-112.

¹⁹ Szerzej na ten temat A. Sokala, op.cit., s. 108-110.

²⁰ Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 857 z późn. zm.

²¹ Zob. art. 34 omawianej ustawy.

następnych 3 latach, w których była uprawniona do jej otrzymywania²². Warto też przypomnieć, iż w przypadku niezłożenia przez partię polityczną sprawozdania w prawem przewidzianym terminie, Państwowa Komisja Wyborcza ma prawo (i obowiązek) wystąpienia do właściwego sądu z wnioskiem o wykreślenie tej partii z ewidencji partii politycznych²³.

Trzeba też - na koniec - wskazać, iż Państwowa Komisja Wyborcza powinna po każdym wyborach przedstawiać najważniejszym organom państwowym informację o realizacji przepisów ustaw wyborczych i ewentualne propozycje ich zmian. Komisja ma bowiem obowiązek dokonywania analizy problemów związanych ze stosowaniem prawa wyborczego oraz przedstawiania właściwym organom wynikających z takiej analizy wniosków²⁴. PKW wielokrotnie występowała do organów państwowych z tego rodzaju wnioskami. Państwowa Komisja Wyborcza bierze też - co warto podkreślić - aktywny udział w pracach legislacyjnych związanych z uchwalaniem (i nowelizowaniem) aktów prawa wyborczego. Sekretarz PKW (i jednocześnie Kierownik Krajowego Biura Wyborczego) uczestniczy w większości posiedzeń sejmowych i senackich komisji pracujących nad materią wyborczą, prezentując stanowisko reprezentowanego przez siebie organu, występując z wnioskami i udzielając stosownych wyjaśnień²⁵.

Doskonaleniu polskiego prawa wyborczego służy też prowadzona przez PKW aktywna wymiana doświadczeń z członkami centralnych komisji wyborczych innych państw oraz kontakty z zagranicznymi i międzynarodowymi instytucjami zajmującymi się problematyką wyborczą (jak choćby z Association of European Election Officials - ACEEEO), a także udział członków PKW i jej sekretarza w wielu konferencjach naukowych poświęconych tematyce wyborczej.

Przeprowadzone do tej pory, z oczywistych względów krótkie i dość ogólne, omówienie kwestii ustroju, kompetencji i zadań Państwowej Komisji Wyborczej prowadzi do wniosku, że ten „stały najwyższy organ wyborczy właściwy w sprawach przeprowadzania wyborów” (jak określa go obowiązująca Ordynacja do Sejmu i Senatu RP z 2001 r.) jest stałym, najwyższym, kolegialnym, centralnym i zawodowym organem państwowym o sędziowskim składzie, właściwym w sprawach przygotowania i przeprowadzenia wyborów oraz referendum, a także w innych sprawach wskazanych przez ustawy. Szerokie - wychodzące daleko poza materię wyborczą - kompetencje Komisji, mieszczące się co do zasady w sferze kontroli i ochrony prawa, pozwalają umiejscowić ją właśnie wśród organów kontroli państwowej i ochrony prawa (takich jak Najwyższa Izba Kontroli czy Rzecznik Praw Obywatelskich), o których mowa w Rozdziale IX obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej. Stąd też pojawiające się od dawna wśród teoretyków prawa wyborczego i przedstawicieli praktyki wyborczej postulaty konstytucyjnego umocowania Państwowej Komisji Wyborczej, będącej w aktualnym stanie prawnym tylko organem państwowym rangi ustawowej²⁶. W pełni popieramy ten postulat, przypominając, iż dla przyjęcia takiego rozwiązania przez Komisję Konstytucyjną na

²² Zob. art. 38 omawianej ustawy.

²³ Tak stanowi art. 38c omawianej ustawy.

²⁴ Por. A. Sokala, op.cit., s. 81-82.

²⁵ Ibidem, s. 82.

²⁶ Szerzej na ten temat ibidem, s. 112-120 wraz z podaną tam literaturą.

posiedzeniu w dniu 17 października 1995 r. zabrakło tylko jednego głosu!²⁷ Pora naprawić ten błąd!

2. Komisarze wyborczy

Drugim, poza Państwową Komisją Wyborczą, organem wyborczym działającym w permanencji (a więc organem o stałym charakterze) są komisarze wyborczy. W obecnym stanie prawnym uczestniczą oni w przygotowaniu (lub w przygotowaniu i przeprowadzeniu) wszystkich rodzajów wyborów przeprowadzanych w Polsce, a zakres ich kompetencji i zadań jest różny właśnie w zależności od rodzaju wyborów. Podkreślić już w tym miejscu wypada, że komisarze wyborczy wykonują także – podobnie jak PKW – zadania pozawyborcze, a ściślej mówiąc – referendalne.

Podstawy prawne funkcjonowania komisarzy wyborczych stanowią wszystkie obowiązujące ustawy wyborcze i referendalne, choć najpełniej – jak słusznie podkreśla się w literaturze²⁸ – reguluje jego pozycję prawną i status Ordynacja samorządowa. Stanowi ona – w art. 15 ust. 1 – iż komisarz wyborczy jest pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej wyznaczonym na obszar stanowiący część jednego województwa (obszar określonych powiatów i gmin). Dodajmy: jest on pełnomocnikiem PKW w zakresie organizacji wyborów do organów samorządu terytorialnego oraz nadzoru nad ich przeprowadzeniem zgodnie z przepisami prawa. Oczywiście konsekwencją takiego usytuowania komisarza jest przyjęcie zasady, że powołuje go (i może odwołać) PKW oraz, że to PKW określa jego właściwość terytorialną. Ordynacja samorządowa stanowi w tym względzie, że Państwowa Komisja Wyborcza powołuje w każdym województwie od 2 do 6 komisarzy. To zaś rozwiązanie powoduje, iż jeden z nich – upoważniony przez PKW – wykonywać musi (poza własnymi, dotyczącymi wyznaczonego mu obszaru części województwa) także przewidziane w samorządowych ustawach wyborczych czynności o charakterze ogólnowojevodzkim.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 3 Ordynacji samorządowej Państwowa Komisja Wyborcza powołuje komisarza wyborczego na okres pięciu lat, z tym, że ta sama osoba może być powołana na stanowisko komisarza tylko raz. To ostatnie rozwiązanie budzić może wątpliwości. Nie ma przecież racjonalnego powodu, dla którego warto marnować wiedzę i nabyte w trakcie pełnienia funkcji doświadczenie osób, które przez dwa 5-letnie okresy pełniły funkcję komisarzy i chciałyby ją pełnić nadal, a Państwowa Komisja Wyborcza chętnie widziałaby ich nadal w roli swoich sprawdzonych pełnomocników²⁹. Przypomnijmy, że powołanie w skład drugiego stałego organu wyborczego w RP, a więc w skład Państwowej Komisji Wyborczej, ma charakter bezterminowy, i nikt tego rozwiązania nie kwestionuje. Warto więc chyba zastanowić się nad zmianą art. 15 ust. 2 polegającą na skreśleniu w nim zdania: „ta sama osoba może być ponownie powołana na stanowisko komisarza tylko raz”.

Sędziowską obsadę stanowisk komisarzy wyborczych uznać, naszym zdaniem, należy za rozwiązanie właściwe. Słusznie bowiem podnoszono w doktrynie,

²⁷ Por. F. Rymarz, Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda), [w:] Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000), pod red. F. Rymarza, Warszawa 2000, s. 240 i n.

²⁸ Zob. J. Mordwiłko, Pozycja i rola komisarza wyborczego w polskim systemie wyborczym, Gdańskie Studia Prawnicze 2004, t. XII, s. 122.

²⁹ Por. A. Sokala, op.cit., s. 123.

akceptując obowiązujące rozwiązanie: „powiązanie funkcji komisarza wyborczego z funkcją sędziego... w odbiorze społecznym i w praktyce zapewniało niezawisłość, uczciwość, apolityczność i dzięki tym przymiotom budowało wysoki autorytet komisarzy wyborczych”³⁰.

Chociaż komisarze wyborczy biorą udział we wszystkich rodzajach wyborów i referendów w naszym kraju, najszerszy zakres ich kompetencji i zadań dotyczy wyborów samorządowych i referendów lokalnych. I tak, w wyborach samorządowych, do najważniejszych zadań komisarzy należy: sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa wyborczego, powoływanie terytorialnych komisji wyborczych, a także rozwiązywanie komisji terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych po wykonaniu ich ustawowych zadań oraz ustalanie i ogłaszanie zbiorczych wyników wyborów przeprowadzonych na terenie województwa. W obszarze referendów lokalnych mających za cel odwołanie organu jednostek samorządu terytorialnego przed upływem kadencji natomiast komisarze wyborczy w szczególności: postanawiają o przeprowadzeniu referendum, powołują (i odwołują) terytorialne i obwodowe komisje do spraw referendum oraz przyjmują i badają pod względem formalnym sprawozdania finansowe sporządzane przez inicjatorów głosowania ludowego³¹.

W pozostałych rodzajach wyborów komisarze wyborczy pełnią z urzędu funkcję przewodniczących okręgowych i rejonowych komisji wyborczych, w referendum ogólnokrajowym natomiast, co warte szczególnego podkreślenia, są samodzielnym organem referendalnym ustalającym (m.in.) wyniki głosowania na obszarze swojej właściwości.

Tak więc, sumując, powiedzieć można, iż **komisarz wyborczy jest jednoosobowym (monokratycznym), stałym i zawodowym organem wyborczym o sędziowskim charakterze** wykonującym zadania wyborcze i referendalne we wszystkich rodzajach wyborów i referendów przeprowadzanych w Polsce. Samorządowa ordynacja wyborcza określa go jako pełnomocnika Państwowej Komisji Wyborczej wyznaczonego na obszar stanowiący część jednego województwa. W takiej też roli komisarz występuje w referendach lokalnych.

3. Krajowe Biuro Wyborcze

Stale organy wyborcze, tak jak wszystkie organy administracji publicznej, wspierane być muszą przez profesjonalne służby pomocnicze zorganizowane w formie urzędu, który zapewniłby właściwe wykonywanie przypisanych im kompetencji. W naszym kraju zadanie takie spoczywa – jak wiadomo – na Krajowym Biurze Wyborczym, które, jako stała instytucja wyborcza, utworzone zostało (podobnie jak Państwowa Komisja Wyborcza) w 1991 r., a więc dwadzieścia lat temu³².

Krajowe Biuro Wyborcze, dysponujące profesjonalną kadrą urzędniczą oraz niezbędnymi środkami materialno-technicznymi, jest **klasyczną jednostką organizacyjną o charakterze aparatu pomocniczego**, choć przepisy Ordynacji

³⁰ B. Szcześniak, Kompetencje komisarzy wyborczych, historia rozwoju i pożądane kierunki zmian, [w:] Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2005, s. 355.

³¹ Szerzej na temat zadań komisarzy wyborczych A. Sokala, op.cit., s. 130 i n.

³² Na mocy art. 55 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 1991 r.

wyborczej do Sejmu i Senatu z 2001 r. określają je jako organ wykonawczy Państwowej Komisji Wyborczej³³.

Jest to **urząd centralny** – obejmujący zasięgiem swego działania obszar całego Kraju, **urząd o charakterze stałym** (działający w permanencji), **całkowicie niezależny od innych organów państwowych** (poza Państwową Komisją Wyborczą)³⁴ oraz – co niesłychanie ważne z punktu widzenia zaufania społecznego do procedur wyborczych – **neutralny politycznie**. Zapewnia to, m.in., ustawy zakaz przynależności Kierownika i wszystkich pracowników Biura do partii politycznych i prowadzenia przez nich jakiegokolwiek działalności politycznej³⁵.

Pracami Krajowego Biura Wyborczego kieruje Kierownik KBW wyposażony w szerokie, daleko wykraczające poza zapewnienie obsługi PKW, zadania i kompetencje³⁶. Na mocy przepisów Ordynacji parlamentarnej z 2001 r. powołuje go (i odwołać może) Marszałek Sejmu, działając na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej³⁷.

Kierownik Krajowego Biura Wyborczego pełni z urzędu funkcję sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej i uczestniczy w jej posiedzeniach z głosem doradczym³⁸. Jest on też „kierownikiem urzędu” w rozumieniu ustawy o pracownikach urzędów państwowych i przełożonym wszystkich pracowników Biura³⁹.

Warto przypomnieć, iż od chwili powstania do dziś – a więc przez ostatnie 20 lat – funkcję Kierownika Krajowego Biura Wyborczego pełni nieprzerwanie obecny tu Pan Minister Kazimierz Wojciech Czaplicki.

Struktura KBW jest jednostopniowa. Tworzą je - będące równorzędnymi jednostkami organizacyjnymi - **cztery** centralnie umiejscowione **Zespoły** Biura i **49** jego **delegatur** usytuowanych w miastach stanowiących siedziby władz wojewódzkich sprzed reformy podziału administracyjnego kraju z 1998 r.⁴⁰

Ustawowe zadania Krajowego Biura Wyborczego są, z grubsza biorąc, następujące:

- **po pierwsze** - zapewnia ono warunki organizacyjno-administracyjne, finansowe i techniczne niezbędne dla organizacji i przeprowadzenia wyborów i referendum,
- **po drugie** - Biuro zapewnia też obsługę Państwowej Komisji Wyborczej oraz innych organów wyborczych (a w szczególności komisarzy wyborczych)⁴¹.

Krajowe Biuro Wyborcze włącza się także w prace analityczne, których przedmiotem jest funkcjonowanie przepisów prawa wyborczego w praktyce oraz – za

³³ Szerzej na ten temat A. Sokala, M. Świącki, Administracja wyborcza w Rzeczypospolitej Polskiej (struktura organizacyjna i charakter prawny), [w:] Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2007, s. 178-179.

³⁴ Por. A. Sokala, op.cit., s. 226-227.

³⁵ Ibidem, s. 227-229.

³⁶ Ibidem, s. 229.

³⁷ Zgodnie z dyspozycją art. 57 ust. 2 Ordynacji do Sejmu i Senatu RP z 2001 r.

³⁸ Por. A. Żukowski, System wyborczy do Sejmu i Senatu RP, Warszawa 2004, s.77.

³⁹ Zob. art. 55 ust. 1 oraz art. 58 ust. 2 Ordynacji do Sejmu i Senatu RP z 2001 r.

⁴⁰ Zob. A. Sokala, op.cit., s. 233.

⁴¹ Ibidem, s. 237 i n.

pośrednictwem Kierownika - aktywnie uczestniczy w pracach legislacyjnych dotyczących tej dziedziny prawa.

Godzi się podkreślić, iż to właśnie Krajowe Biuro Wyborcze, a zwłaszcza jego Kierownik oraz Dyrektorzy Zespołów i Delegatur są w praktyce prawdziwymi organizatorami prac wyborczych i referendalnych. Przy społecznym charakterze większości organów wyborczych funkcjonujących w naszym kraju to oni właśnie stanowią swego rodzaju „wizytówkę” państwowego aparatu wyborczego, zapewniając gwarancje profesjonalizmu, praworządności i bezstronności w administrowaniu wyborami i referendum.

4. Stałe polskie organy wyborcze w Kodeksie wyborczym

Omawiając problematykę administracji wyborczej w Polsce nie sposób nie postawić pytania o dotyczące jej regulacje przyjęte w uchwalonym 5 stycznia 2011 r. przez Sejm RP (i podpisanym już przez Prezydenta RP oraz opublikowanym) Kodeksie wyborczym⁴², który - zgodnie z przepisami wprowadzającymi tę ustawę⁴³ - wejdzie w życie 1 sierpnia 2011 r. Ten długo oczekiwany i postulowany od lat⁴⁴ akt prawny postanowienia nas tu interesujące zawiera w Dziale II zatytułowanym „Organy wyborcze”. W szczególności idzie o Rozdział 1 („Przepisy ogólne”), Rozdział 2 („Państwowa Komisja Wyborcza”), Rozdział 3 („Komisarz wyborczy”) oraz Rozdział 8 („Krajowe Biuro Wyborcze”).

Czy, i ewentualnie jakie zmiany wprowadza ta regulacja w omawianym zakresie?

Otóż, po pierwsze, podtrzymuje on obowiązujące dotąd rozwiązanie, iż Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy są stałymi organami wyborczymi w Rzeczypospolitej⁴⁵.

Po drugie, pewnemu rozszerzeniu - postulowanemu zresztą w doktrynie⁴⁶ - uległ formalnie określony zakres kompetencji PKW. Wedle Ordynacji do Sejmu i Senatu z 2001 r. Państwowa Komisja Wyborcza „jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów”⁴⁷, według Kodeksu zaś jest to „stały najwyższy organem wyborczy właściwy w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum”⁴⁸. To z pewnością krok w dobrym kierunku, ale krok - naszym zdaniem - niewystarczający. Przepis art. 157 § 1 Kodeksu powinien, jak się wydaje, brzmieć następująco: „Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przygotowania i przeprowadzania wyborów i referendum oraz w innych sprawach określonych ustawami”. Takie usytuowanie Komisji w pełni oddawałoby jej prawdziwą pozycję i zakres kompetencji.

⁴² Dz.U. Nr 21, poz. 112, zm. Dz.U. Nr 26, poz. 134.

⁴³ Idzie o art. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 113).

⁴⁴ Na temat postulatów doktryny w tym względzie zob. choćby A. Patrzałek, W Skrzydło, Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2 i W. Skrzydło, O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego, „Studia Wyborcze” 2006, t. I.

⁴⁵ Art. art. 152-191.

⁴⁶ Zob. A. Sokala, op.cit., s. 256.

⁴⁷ Art. 36 ust. 1 ordynacji.

⁴⁸ Art. 157 § 1 Kodeksu wyborczego.

Po trzecie, art. 158 § 1 pkt 5 Kodeksu nakazuje, by wniosek prezesa sądu lub trybunału, który wskazał sędziego jako członka Państwowej Komisji Wyborczej, o jego odwołanie przez Prezydenta RP, był uzasadniony, czego wcześniej przepisy nie wymagały⁴⁹.

Po czwarte, w istotny sposób zmieniono pozycję ustrojową komisarza wyborczego. Zgodnie z dyspozycją art. 166 § 1 Kodeksu jest on obecnie pełnomocnikiem Państwowej Komisji Wyborczej w pełnym obszarze jej właściwości, a nie tylko w zakresie wyborów samorządowych. Ponadto słusznie zrezygnowano w Kodeksie z przepisu, zgodnie z którym ta sama osoba mogła być powołana ponownie na stanowisko komisarza tylko raz. Kodeks stanowi bowiem w tym względzie, iż „ta sama osoba może być ponownie powołana na stanowisko komisarza”⁵⁰. Rozwiązanie takie pozwoli przez czas dłuższy niż dwie kadencje wykorzystywać wiedzę i doświadczenie osób zajmujących stanowiska komisarzy wyborczych.

Po piąte, Państwowa Komisja Wyborcza uzyskała uprawnienie do odwołania przed upływem kadencji komisarza wyborczego (a więc swojego pełnomocnika) z własnej inicjatywy (art. 166 § 8 pkt 1), czego do tej pory uczynić nie mogła. Umieszczono też w Kodeksie wymóg, by wniosek Ministra Sprawiedliwości (lub prezesa właściwego sądu) o odwołanie komisarza wyborczego przed upływem kadencji był uzasadniony⁵¹. Do tej pory przepisy tego wymogu nie stawały⁵².

Po szóste, Kodeks wprowadza dość poważne zmiany w odniesieniu do usytuowania i prawnej pozycji Krajowego Biura Wyborczego i jego Kierownika. To jego właśnie – zwanego w Kodeksie Szefem KBW - a nie całe Biuro, trafnie określono w art. 190 § 1 omawianej kodyfikacji wyborczej jako organ wykonawczy PKW. Państwowej Komisji Wyborczej przyznano też kompetencję do powoływania i odwoływania Szefa Krajowego Biura Wyborczego. Do tej pory powoływał go (i mógł odwołać) Marszałek Sejmu, działając na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej⁵³.

Zmian dotyczących organizacji i funkcjonowania administracji wyborczej jest oczywiście więcej. Te wyżej wskazane wydają się jednak mieć największe znaczenie i – co trzeba podkreślić – większość z nich była od dawna postulowana przez przedstawicieli doktryny i praktyki wyborczej.

Podsumowanie

Polski model organizacji zarządzania wyborami, ukształtowany w ciągu 20-tu ostatnich lat, oparty o dwa działające w permanencji i mające sędziowski skład, zawodowe organy wyborcze (Państwową Komisję Wyborczą oraz komisarzy wyborczych), wspierany przez zawodowy i profesjonalnie wykonujący swoje zadania wyborczy aparat pomocniczy w postaci Krajowego Biura Wyborczego, ocenić bez wątplenia należy jako poważne osiągnięcie budowanej dopiero od dwóch dekad demokratycznej III Rzeczypospolitej. Praktyka dowodzi, iż polska administracja wyborcza legitymuje się nie budzącą najmniejszych wątpliwości bezstronnością i neutralnością polityczną, a także wysokim stopniem profesjonalizmu, sprawności i efektywności. Zasluga to, rzecz jasna, po części ustawodawcy, który na taki właśnie model administrowania wyborami się zdecydował, ale przede wszystkim jest to

⁴⁹ Por. A. Sokala, op.cit., s. 75.

⁵⁰ Art. 166 § 3.

⁵¹ Art. 166 § 8.

⁵² Por. A. Sokala, op.cit. s. 127.

⁵³ Art. 57 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu RP z 2001 r.

zasługa konkretnych ludzi tworzących państwowe służby wyborcze. Ludzi, którzy z respektem dla obowiązującego prawa, z dużym zaangażowaniem i oddaniem służbie dla wyborców, wykonują od dwudziestu już lat swoje wyborcze obowiązki w trosce o demokrację i Rzeczypospolitą.

Na koniec wypada wyrazić nadzieję, iż w nieodległym czasie Państwowa Komisja Wyborcza uzyska konstytucyjne umocowanie, co stanowić powinno właściwe „ukoronowanie” procesu kształtowania w pełni niezależnej od innych władz państwowych administracji wyborczej Polski, jako demokratycznego państwa prawa. Takie usytuowanie Komisji – powtórzmy o raz jeszcze – w pełni oddawałoby jej prawdziwą pozycję i zakres kompetencji. Zwłaszcza, że w demokratycznym świecie coraz powszechniej „przyjmuje się, iż pożądane staje się określenie statusu organów wyborczych w konstytucjach..., co obecnie staje się prawidłowością i zapobiega możliwości łatwego dokonywania zmian zasady ich działania”⁵⁴.

⁵⁴ P. Uziębło, Wyborcze prawo, [w:] Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć, pod red. A. Szmyta, Warszawa 2010, s. 689.

System wyborczy fundamentem demokracji

Uwagi wstępne

Podstawowym aktem prawnym określającym zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, a także podstawowe prawa i wolności obywatelskie jest Konstytucja.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2.04.1997r. określa także podstawowe zasady systemu wyborczego, odsyłając w kwestiach szczegółowych do regulacji ustawowych. Ranga wyborów jako aktów ustrojowych znajduje potwierdzenie w Konstytucji, tak więc system wyborczy należy uznać za część zasad ustroju politycznego¹.

Fundamentalne znaczenie prawa wyborczego dla respektowania konstytucyjnych zasad ustroju państwa dostrzeżono już u progu II Rzeczypospolitej. Wagę tego problemu podkreślił w komentarzu do Ordynacji Wyborczej do Sejmu i Senatu z 1922r. ks. dr. Kazimierz Lutosławski pisząc: „przy najlepszej konstytucji zła ordynacja może oddać władzę w ręce ludzi, którzy będą ją gwałcili na każdym kroku i doprowadzą Państwo wbrew Konstytucji”².

Ta przestroga sprawdza się dramatycznie w aktualnej sytuacji społeczno-politycznej w Polsce zważywszy, że dobór mandatariuszy do różnych przedstawicielskich organów władzy systematycznie się pogarsza, w miarę jak życie publiczne zdominowane bywa coraz częściej przez wodzowskie partie polityczne, prowadzące permanentną między sobą wojnę.

Przyjęło się uważać, że system wyborczy jest fundamentem demokracji. Trzeba jednak wyraźnie rozróżnić, co oznacza system wyborczy, a co procedury wyborcze.

System wyborczy określa podstawowe zasady uczestnictwa obywateli w procesie wyborczym oraz zasady kształtowania przedstawicielskich organów władzy w państwie, jest fundamentem demokracji wówczas, gdy jest dostosowany do konkretnych realiów społeczno politycznych konkretnego państwa, konkretnego społeczeństwa, do poziomu świadomości obywatelskiej i ogólnego poziomu kulturowego. W innym razie stanowić może jedynie pozorację demokratycznego państwa. System wyborczy uwzględniać musi także tradycje demokratyczne i kulturę polityczną, które jak wiadomo kształtują się nieomalże na przestrzeni wieków. Nie można więc mówić, że z chwila przejścia od ustroju totalitarnego do ustroju demokratycznego system wyborczy może być wzorowany na doświadczeniach państw o lepiej ugruntowanej tradycji demokratycznej. Te uwagi wiążą się z aktualną sytuacją społeczno-polityczną w Polsce, gdzie system wyborczy nie odpowiada oczekiwaniom społecznym w tym sensie, że nie gwarantuje wylania reprezentacji przedstawicielskiej w organach władzy wszystkich szczebli spośród ludzi kompetentnych, posiadających wysoki stopień świadomości narodowej i patriotycznej, ludzi o czystych rękach, a więc nie skalanych aferami, spośród ludzi nie uwikłanych powiązaniem środowiskowymi o podejrzanej kondycji. Obowiązujący w Polsce proporcjonalny system wyborczy umacnia „stricte” partyjny system władzy. Do

¹ por. W. Skrzydło, Podstawowe zasady ustroju politycznego, Wrocław 1969, s.62.

² <http://www.rpo.gov.pl>

organów przedstawicielskich nie dostają się ludzie spoza systemu partyjnego. Nie dostają się w sensie faktycznym, bo teoretycznie taka możliwość istnieje poprzez tworzenie tzw. obywatelskich komitetów wyborczych. Jednak praktyka tworzenia obywatelskich komitetów wyborczych, w warunkach polskiej świadomości społecznej oraz przy systemie finansowania partii politycznych z budżetu państwa, jest marginalna.

Mówiąc o systemie wyborczym trzeba odróżnić konstytucyjne zasady systemu wyborczego od procedur wyborczych, rozumianych jako organizacja wyborów, sposób obliczania głosów i ustalania wyniku wyborów i referendum. Można w związku z tym powiedzieć, że polskie procedury wyborcze, w ramach krytycznie ocenianego systemu wyborczego, funkcjonują bez zarzutu. W zasadzie nie zdarzyły się na przestrzeni okresu III RP przypadki fałszowania wyborów w stopniu mogącym mieć wpływ na ich wynik, czy też inne poważne nieprawidłowości. Tak więc można powiedzieć, że aparat wyborczy etatowy i społeczny wykonuje swoje zadania należycie.

Inaczej natomiast oceniać trzeba podstawowe zasady systemu wyborczego.

Zacznę przejdę do omówienia zasad systemu wyborczego, chcę zwrócić uwagę na interesujące doświadczenia polskich gremiów intelektualnych i naukowych, a zwłaszcza na doświadczenia XIV Zjazdu Polskiego Stowarzyszenia Socjologicznego, który odbywał się w Warszawie na początku września 2010 r., na którym to zjeździe skupiło się setki uczestników, gdzie wygłoszono wiele interesujących referatów.

Podsumowując swój wykład na temat „Państwo i lud - relacje stare i nowe” znamienne ocenę stanu polskiej demokracji wyraził na tym Zjeździe prof. Jacek Raciborski. Stwierdził mianowicie, że „ci których wybieraliśmy nie mają władzy, natomiast tych którzy mają władzę nie wybieraliśmy”. W związku z tą tezą zauważyć należy, że nikt nie ośmielił się zaryzykować wyjaśnienia, kto może być głównym rozgrywającym za kulisami polskiej polityki, chociaż niewątpliwie większość obecnych taką świadomość posiadała. Inna znamienita wypowiedź zawarta została w referacie prof. Marka Czyżewskiego, który stwierdził, iż „faktyczną ideologią jest to, co nie jawi nam się jako ideologia”. I w tej ważnej kwestii zbrakło wyjaśnienia, co autor tej wypowiedzi miał na myśli mimo, że istota i sens tej wypowiedzi budzić może poważny niepokój³.

Przykładem jest następująca wypowiedź na ten temat prof. Jarosława Marka Rymkiewicza: „Najbardziej rzucającym się w oczy przykładem kompletnego zafałszowania obrazu współczesnej Polski jest pojawiające się codziennie twierdzenie, że żyjemy tutaj w państwie demokratycznym - rządzonym w demokratyczny sposób przez demokratycznie wybranych przedstawicieli.... Kto i co rządzi w Polsce, to każdy widzi. To jest kraj rządzony przez różne kliki, koterie, mafie, gangi i grupy biznesowe. Ale to jest tylko powierzchnia - a ci wszyscy mafiozi, gangsterzy, prezesi, ministrowie, bankowcy i profesorowie także nie bardzo wiedzą, co jest pod spodem, pod nimi. Pod spodem zaś jest system - to, co pozwala utrzymać w jakim takim porządku i posłuszeństwie czterdzieści (prawie) milionów Polaków.

Tę sytuację można by odwrócić uważa Profesor, gdybyśmy spróbowali wrócić do naszych społecznych sposobów życia - tych, które ukształtowały się w czasach

³ Znacznie wcześniej ten wstydlivy i przemilczany dylemat polskiej rzeczywistości był zauważany i ostro definiowany w wypowiedziach niektórych niezależnych intelektualistów.

pierwszej Rzeczypospolitej. Do czegoś co by zakładało koniec dominacji gangsterskich i mafijnych elit, ale wogóle koniec jakiegokolwiek dominacji czegokolwiek nad czymkolwiek.”⁴.

W artykule „Naród bezpaństwowy i apolityczny” ogłoszonym w Europie z dnia 5.05.2004 r. Bronisław Łagowski pisał: „Patrokracja jest zwyrodnieniem demokracji. Duża część społeczeństwa jest o tym przekonana, jest tym zgorziona i wypatruje czynnika, który by ograniczył role partii. Zresztą partiom nie przypisuje się samodzielności w podejmowaniu zasadniczych decyzji. Te, według powszechnego przekonania, są im dyktowane przez ośrodki typu oligarchicznego, a przede wszystkim jest niewątpliwa dominacja oligarchii medialnej nad partiami. W tych warunkach władza przechodzi na siły nieograniczone konstytucyjnie i nie ponoszące odpowiedzialności. Ten rodzaj zwyrodnienia ustrojowego znany jest również demokracjom zachodnim, w Polsce ma o wiele większe znaczenie z powodu słabości państwa”. Opinia ta po upływie lat nic nie straciła na aktualności, a wojna partii politycznych o dominację nad mediami stała się jeszcze bardziej bezwzględna. Nie do pomyślenia jest w praworządym państwie aby okrzyknąć media pierwszą władzą w państwie, która to samozwańcza władza występuje często przeciw ustanowionym legalnie władzom państwowym, usiłując bezpodstawnie podważyć ich wiarygodność, czasem ośmieszyć lub pomawiać o nie popełnione czyny. Na okoliczność braku chęci doprecyzowania „ politycznie niepoprawnych” wypowiedzi zwrócił uwagę Prof. A. Zybortowicz. W tym kontekście w artykule ‘Socjologowie w pułapce’, ogłoszonym w dodatku do Rzeczypospolitej „Plus minus” z dnia 25-26.09.2010r. prof. Zybortowicz stwierdza, co następuje: „W perspektywie podstawowych interesów Polski można odnieść wrażenie, iż w istocie o najważniejszych dla polskiego społeczeństwa, państwa i narodu sprawach socjologowie prawie ze sobą nie dyskutują”.

Odnieść można wrażenie, iż także inne profesje i środowiska unikają podejmowania trudnych i niepoprawnie politycznych problemów. W związku z tą sytuacją kilka uwag warto poświęcić rozumieniu pojęcia „polityczna poprawność”, która stała się synonimem szantażu intelektualnego, moralnego i politycznego, przy pomocy którego, eliminuje się z debaty publicznej myślących inaczej, niż sprawujący władzę. Jest to sposób deprawacji moralnej społeczeństwa wywiedziony z totalitarnych praktyk faszyzmu i komunizmu. Aktualnie obowiązującą poprawność polityczną postrzegam jako bezkrytyczne akceptowanie faktów i ich interpretacji, poglądów filozoficznych, moralnych i politycznych indoktrynowanych siłą oddziaływania dominujących środków przekazu , partii politycznych, wpływowych środowisk intelektualnych i biznesowych. Jest to swego rodzaju formacja filozoficzno-moralna zdeterminowaną konformizmem, brakiem chęci lub umiejętności samodzielnego myślenia i oceniania rzeczywistości, postawa obliczona na doraźne korzyści wynikające z posłuszeństwa władzy dominującej i wyznaczanym przez tę władzę regułom myślenia i działania. Przy czym przez władzę dominującą rozumiem wzajemnie powiązane wpływowe ośrodki władzy państwowej, wpływowe kręgi biznesowe i medialne, a przede wszystkim partie polityczne mające mocno zideologizowane programy działania i sprawny aparat propagandowy. Zjednoczenie władzy państwowej, biznesu i mediów oraz presja ideologiczna i propagandowa partii politycznych stanowi realną groźbę dla swobodnego rozwoju niezależnej myśli politycznej i idei filozoficzno moralnych w społeczeństwie. Tej moralnej i

⁴ Jarosław Marek Rymkiewicz, Polacy żyją dziś w świecie fikcji, w Fakt Idee z dnia 18.03.2004r.

intelektualnej presji niewielu tylko jest w stanie przeciwstawić się skutecznie bez ryzyka utraty wiarygodności, pozycji zawodowej czy społecznej.

Na wspomnianym Kongresie socjologów zwracano uwagę, że rozwój organizacji i instytucji obywatelskich napotyka nieprzewidywalne bariery natury instytucjonalno politycznej, co czyni idee społeczeństwa obywatelskiego iluzją. Przewodniczący polskiego Towarzystwa Socjologicznego prof. Piotr Gliński, nawiązując do tematu Zjazdu wyraził następujący pogląd: „ Polskie przemiany wpisują się w znane procesy przemian globalnych. Kończy się być może era tradycyjnych społeczeństw, rozumianych jako wspólnoty kulturowo-społeczne, z silnymi więzami, wspólnymi wartościami, wspólnotą doświadczeń i pamięci, wspólnymi instytucjami, które są budowane przez wszystkich dla wszystkich. W takich wspólnotach istniał pewien przymus wspólnego funkcjonowania, ale zapewniały one wielorako rozumiane bezpieczeństwo. To się w pewnym sensie kończy”. Obserwuje się jednak, że ludzie mimo wszystko potrafią być razem i rozwiązywać swoje problemy życiowe w ramach innych struktur i wspólnot społecznych zauważa prof. Gliński⁵.

Z kolei warto przytoczyć wypowiedź prof. Leny Kolarskiej Bobińskiej „z dnia 4.04.2007r., gdzie w dodatku Europa do Dziennika z dnia 4.04.2007r. napisała co następuje: "Rządy w krajach Europy środkowo wschodniej nigdy nie uzgadniały polityki z wyborcami, więc trudno mówić, że po wejściu do UE nagle przestały to robić. Reformy rynkowe zostały uzgodnione przez elity antykomunistyczne i te wywodzące się z dawnego systemu, a następnie wprowadzone przy aprobacie różnych międzynarodowych instytucji. Również inne reformy między innymi terytorialna, ubezpieczeń społecznych, edukacji nie były konsultowane w Polsce w istotnym stopniu ze społeczeństwem. Wyborcy po prostu głosowali raz na cztery lata odrzucając kolejne ekipy wprowadzające zmiany” .

Ta wypowiedź jest znamieną dla ciągu dalszego pozorowanych reform, które nie były wdrażane, co doprowadziło do obecnego katastrofalnego stanu gospodarki polskiej, którego skala zadłużenia bliska jest 100 mld. zł., co obciąża każdego obywatela kwotą blisko 20 tys. zł.

To, że istnieje generalna niechęć badania źródeł różnych kłopotów i patologii w życiu publicznym przyczynia się także do tego, iż system wyborczy obowiązujący w Polsce jest w istocie pozoracją systemu demokratycznego bowiem wpływ obywateli na wybór organów przedstawicielskich oraz na kształtowanie polityki społecznej i gospodarczej państwa jest zminimalizowany. Liczą się w istocie interesy partii politycznych, zajadła między nimi wojna o wpływy o władze i o stanowiska. Interes państwa, racja stanu państwa w tych warunkach oddalona została na plan dalszy.

Uwarunkowania systemu przedstawicielskiego

Stan i perspektywy ustrojów demokratycznych należy postrzegać różnie w różnych krajach, w zależności od stopnia ich społeczno-gospodarczego rozwoju, od poziomu cywilizacyjnego i kulturowego. Ten właśnie poziom rozwoju gospodarczego, kulturowego i cywilizacyjnego społeczeństw państw demokratycznych, jest jednocześnie wyznacznikiem standardów demokratycznych zachowań i politycznej

⁵ Patrz w artykule, „Potrafimy żyć bez społeczeństwa” Rzeczpospolita, Plus Minus z dnia 9-10. paźdz. 2010r.

kultury zarówno obywateli jak i ich politycznej reprezentacji, tj mandatariuszy centralnych i samorządowych władz przedstawicielskich.

Właśnie ta zależność standardów obywatelskich zachowań od poziomu szeroko rozumianego rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturowego decyduje o racjonalnej selekcji i właściwym doborze kadr kierowniczych i przedstawicielskich.

W tym aspekcie interesujące jest przedstawienie ważniejszych parametrów charakteryzujących kondycję społeczną i gospodarczą państwa polskiego na tle innych państw europejskich.

Według danych „Eurostatu”, sytuację społeczno-gospodarczą Polaków w roku 2009 oceniano następująco:

W Polsce pracuje zawodowo zaledwie 54 % dorosłych obywateli, podczas gdy średnia dla UE wynosi 64 %. W Danii np. pracuje zawodowo 74.4 % dorosłej populacji, w Szwecji 71 %. W tej sytuacji koszt państwowych rent w Polsce stanowi 3.9 % PKB, a w UE 1,2 % średnio. W sektorze publicznym pracuje 41 % ogółu zatrudnionych (realizując podstawowe zadania państwa w zakresie funkcji opiekuńczej, edukacyjnej, kontrolnej i koordynacyjnej).

Prof. Kieżun przyrównuje sytuację w administracji do Czterech Jeźdźców Apokalipsy, którymi są: Gigantomania, Korupcja, Luksusomania i Arogancja władzy. Na dowód tego podaje, że w centrum administracji publicznej wzrost zatrudnienia w latach 1999 – 2007r. wyniósł 274,35 % przy wzroście PKB ca. 20 %. Podobnie w Jego ocenie przedstawia się gigantomania aparatu samorządowego. Przykładem może być średnia liczba ludności przypadająca na jeden powiat ziemski. W Polsce wynosi ona 88 tys mieszkańców, w innych krajach np. w Niemczech 198 tys., we Włoszech 561 tys., w Holandii 397 tys.

Przykładem gigantomanii władzy ustawodawczej w Polsce jest to, że Sejm RP liczy 460 posłów, podczas gdy w okresie międzywojennym liczył zaledwie 208 posłów. W całej Europie parlamenty liczą średnio 223 posłów, a Kongres USA liczy 435 kongresmenów i Senat podobnie jak w Polsce 100 senatorów. Gigantomania powielana jest w instytucjach UE, gdzie Parlament Europejski liczy aż 750 członków.

Prawdopodobną tego konsekwencją jest, że stopień ograniczenia wolności gospodarczej ocenia się aktualnie jako bardzo restrykcyjny, gdzie Polska plasuje się na 87 miejscu wśród 157 krajów i na przedostatnim miejscu w UE. Wpływ na to ma wzrost działalności ustawodawczej po każdorazowej zmianie koalicji parlamentarnej oraz niski poziom ustawodawstwa, będący wynikiem braku kwalifikacji posłów wybieranych z list partyjnych na zasadzie mierny ale wierny, na zasadzie znanej z czasów PRL⁶.

W państwach o ugruntowanej tradycji demokratycznej jest nie do wyobrażenia, aby obywatele obdarzali zaufaniem osoby pozostające w kolizji z obowiązującym prawem i powierzali takim osobom mandaty publicznego zaufania we władzach przedstawicielskich i administracji. Również drastyczne naruszanie norm etyczno-moralnych eliminuje takie osoby z życia publicznego.

Tymczasem w Polsce bywa zgoła inaczej. Społeczna wrażliwość na obowiązujące standardy obywatelskich zachowań, na przestrzeganie norm moralnych

⁶ Por. Materiały na Konferencję „ W drodze do demokratycznego państwa prawa – Polska 1989 – 2009”. zorganizowaną przez RPO w dniu 3.06.09 w Pałacu Belweder w Warszawie

została w znacznym stopniu znieczulona i w dużej mierze wartości te straciły na znaczeniu. Jest to niewątpliwie skutkiem prawie 50 letniej indoktrynacji bolszewickiej ideologii nienawiści, ideologii promującej donosicielstwo, zdradę ideałów i tradycyjnych wartości. Jest także skutkiem upowszechniania, neoliberalnej ideologii, która zrelatywizowała uniwersalny system wartości, dopuszczając wszelkie zachowania i społeczne postawy nawet skrajnie negatywne. Sprzyjało to nadużyciom i korupcji oraz prowadziło do ich tolerancji nawet przez organy ścigania.

Po odzyskaniu niepodległości w 1989r. nowa rzeczywistość okazała się być także zakłamana i fałszywa, zwłaszcza wobec idealistycznych oczekiwań społecznych.

Te w szczególności uwarunkowania, podobne zresztą w innych państwach wyzwolonych spod komunizmu, stały się przyczyną osłabienia, a czasem wręcz zaniku społecznej wrażliwości na nieetyczne zachowania osób funkcjonujących w przestrzeni publicznej. Negatywne cechy osobowe stały się nierzadko wyróżnikiem szans i powodzenia w życiu publicznym.

W warunkach polskiej rzeczywistości społecznej i państwowej, te negatywne zjawiska spotęgowane zostały destrukcją wartości w skali globalnej. Destrukcją idei, destrukcją moralności w biznesie i w polityce, w środkach przekazu, w nauce i kulturze.

Sprawiła to wszechobecna i brutalnie egzekwowana w interesie władzy panującej polityczna poprawność (political correctness).....

Zjednoczenie władzy państwowej, biznesu i mediów oraz wpływów dominujących partii politycznych stanowi realną groźbę dla swobodnego rozwoju niezależnej myśli politycznej i idei. Na kwestię tę zwraca uwagę obecny do niedawna w polityce prof. Paweł Śpiewak. Stwierdził on niedawno na łamach „Rzeczpospolitej”, że „w polskiej polityce nie można być niezależnym, postępować zgodnie z własnymi poglądami. Ważna jest dyscyplina partyjna. Szef partii i jego otoczenie decydują o wszystkim za wszystkich posłów”⁷.

W tych warunkach mandat wyborczy przestał być podstawą niezależności poselskiej, pomimo że instytucja mandatu wyborczego określa rzeczywisty sens demokracji przedstawicielskiej.

Mandat wyborczy, na gruncie teorii prawa, określa się najczęściej jako pełnomocnictwo udzielone mandatariuszowi przez wyborców w wyniku aktu wyborczego. Tak rozumiane pełnomocnictwo oznacza nabycie określonych praw i obowiązków w wyniku wyborów i ma charakter ściśle personalny. Oznacza to, że prawa te i obowiązki dotyczą wyłącznie osoby mandatariusza, a nie organizacji, z ramienia której objął mandat.

Tak więc mandat posła, radnego jest mandatem wolnym. Oznacza to, że mandatariusz samodzielnie powinien podejmować wszelkie decyzje w zgodzie z własnymi przekonaniem, kierując się interesem reprezentowanej społeczności i obowiązującym prawem. Nie powinien więc kierować się instrukcjami politycznymi

⁷ W artykule: „Polityka uwiodła ekspertów”. Rzeczpospolita z dnia 1-3.04.2009r.

lub biznesowymi czy też naciskami innych wpływowych środowisk korporacyjnych, jeżeli miałyby to oznaczać naruszenie określonych wyżej zasad⁸.

W doktrynie prawa konstytucyjnego instytucji mandatu wolnego przypisuje się trzy cechy:

- 1) generalny charakter, co oznacza, że radnego traktuje się jako wyraziciela woli elektoratu, lub całej wspólnoty samorządowej, a nie tylko wyborców, którzy oddali na niego głos,
- 2) niezależność, oznacza brak prawnie wiążących zobowiązań wobec indywidualnych lub też zinstytucjonalizowanych grup wyborców,
- 3) nieodwołalność, oznacza, że radnego nie można indywidualnie odwołać w drodze prawnie dostępnych środków, a mandat traci tylko w przypadku skazania na mocy prawomocnego wyroku sądowego za przestępstwo z winy umyślnej⁹.

Te same cechy można przypisać mandatowi posła, czy senatora. Brak prawnego unormowania instytucji mandatu przedstawicielskiego w obowiązującym systemie prawa wyborczego doprowadziło do patologicznej deformacji tej podstawowej instytucji systemu demokracji przedstawicielskiej. Chodzi o to, że mandatariusze zwykle związani organizacyjną przynależnością do określonej partii politycznej kierują się w większości dyscypliną partyjną i artykułują interesy partyjne, a nie interesy reprezentowanej społeczności. Tendencja podporządkowania mandatariuszy interesom partyjnym umacniała się, w miarę kształtowania się wodzowskiego charakteru partii politycznych i skupieniu ich uwagi na walce politycznej w celu zdobycia władzy. W tych warunkach programy społeczno gospodarczego rozwoju przestały mieć istotne znaczenie dla rywalizujących o władzę partii, przestały być nawet wyrażone artykułowane, natomiast celem działania partii stała się bezwzględna walka polityczna o władzę. Autorytety i osobowości niezależne przestały ogrywać rolę dominującą w życiu społecznym i politycznym, natomiast przestrzeń publiczną wypełnili ludzie dyspozycyjni i spolegliwi o miernych kwalifikacjach. Właśnie te negatywne zjawiska i brak wobec nich społecznego sprzeciwu przyczyniły się do obecnego kryzysu w wymiarze państw narodowych i w wymiarze światowym, do kryzysu rodziny i cywilizacji we wszystkich jej społecznych aspektach. Słyszony w związku z tym powszechny nawoływanie do przywrócenia znaczenia wartości w życiu narodów i państw.

Zasady kandydowania na stanowiska w organach przedstawicielskich

Pośród podstawowych praw i obowiązków obywateli, określonych przepisami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997r. prawo wyborcze ma szczególnie

⁸ Przykładem zakłócenia instytucji wolnego mandatu poselskiego było zawarte ostatnio porozumienie pomiędzy pos. Ludwikiem Dornem i władzami partii Prawo i Sprawiedliwość w sprawie powstrzymania się L. Dorna od komentowania wewnętrznych problemów PiS, w zamian za zapewnienie mu startu w wyborach parlamentarnych z miejsca elekcyjnego listy wyborczej PiS. Sytuację tę, w grudniu 2010r., Jan Maria Jackowski skomentował następująco: „ Tak naprawdę wąskie gremia partyjne, dzięki korzystnej dla nich ordynacji wyborczej, mogą kupczyć funkcjami publicznymi. Klasy politycznej nie tworzą bowiem wyborcy ale liderzy i aparaty partyjne, które zakulisowo układają listy wyborcze, decydują o kolejności na liście i limicie wydatków danego kandydata, co z góry pozwala stwierdzić, czy miejsce jest „biorące”, czy też nie.”

⁹ Por. Z. Bukowski, T Jędrzejewski, P. Rączka, Ustrój samorządu Terytorialnego, Toruń 2005, s.2005 s.155 - 157., Samorząd Terytorialny w Polsce pod red. P. Tarno, Warszawa 2004, s. 138-140.

doniosłe znaczenie, ponieważ określa rzeczywisty charakter państwa, deklarowanego w Konstytucji, jako demokratyczne państwo prawne. O tym charakterze państwa stanowi w dużej mierze praktyczna realizacja zasad prawa wyborczego, do których zalicza się:

- 1 zasadę powszechności,
- 2 równości,
- 3 bezpośredniości
- 4 tajności.

Zasady te bywają uzupełniane o zasadę proporcjonalności lub równości podziału mandatów.

Istnieje konstytucyjne rozróżnienie zasad prawa wyborczego do Sejmu i do organów stanowiących samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art.96 Konstytucji wyboru do Sejmu przeprowadza się według zasady powszechności, równości, bezpośredniości, proporcjonalności i tajności. Inaczej natomiast stanowi Konstytucja w art.169 par.2 na temat zasad wyborów do organów stanowiących samorządu. Przewiduje mianowicie, że wybory te są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Konstytucja nie przewidziała więc zasady proporcjonalności w wyborach samorządowych. Pomimo to ustawą zwykłą, przy braku delegacji do ustawowego ustanowieniu takiej zasady wprowadzona została zasada proporcjonalności w wyborach samorządowych z wyjątkiem gmin liczących do 20.000 mieszkańców.

W związku z powyższym Rada Miasta Poznania, na podstawie uchwały z 11 czerwca 2002 r., Nr LXXXIX/1017/III/2002, wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 88 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województwa (Dz. U. Nr 95, poz. 602 ze zm., dalej: ordynacja wyborcza samorządowa) jest niezgodny z art. 169 ust. 2, art. 62, art. 32 ust 1 w zw. z art. 62 Konstytucji oraz art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U z 1977 r. Nr 38, poz 167).

W ocenie wnioskodawcy art. 88 zaskarżonej ustawy jest niezgodny z art. 169 ust 2 Konstytucji, określającym zasady wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 87 wspomnianej ustawy inaczej przedstawia się rozdział mandatów w gminach liczących do 20 000 mieszkańców, w stosunku do których ustawodawca przyjął większościowy system podziału mandatów, inaczej zaś w gminach liczących powyżej 20 000 mieszkańców i miastach na prawach powiatu, w stosunku do których przyjęta została zasada proporcjonalności (art. 88).

Należy przyjąć, zdaniem wnioskodawcy, iż art. 88 ustawy wykracza poza treść upoważnienia konstytucyjnego, zawartego w art. 169 ust. 2 Konstytucji, przez wprowadzenie zasady proporcjonalności wyborów (proporcjonalnego rozdziału mandatów) do organów stanowiących, a tym samym – w sposób nieuzasadniony rozszerza katalog zasad (powszechności, równości, bezpośredniości, tajności głosowania) zawartych w tym przepisie Konstytucji. Wyrokiem TK z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. akt K 17/03 oddalono powyższy wniosek.

W związku z tym orzeczeniem, jak też szeregiem innych o podobnym politycznym znaczeniu podnoszone są głosy krytyczne dotyczące procedury i kryteriów wyboru sędziów TK.

W XVIII Ogólnopolskiej Konferencji Dziekanów Wydziałów Prawa, która odbywała się w Krakowie w dniach od 23 do 25.09.2010, dziekani wyrazili obawę, że upartyjnienie wielu dziedzin życia społecznego może objąć również wymiar sprawiedliwości, w tym także Trybunał Konstytucyjny.

W związku z tym, dziekani postulowali w liście do Marszałka Sejmu, aby kandydaci do Trybunału konstytucyjnego mogli być publicznie przesłuchani. W liści tym dziekani podkreślili, że zaszczytne i odpowiedzialne stanowisko strażników Konstytucji, zajmowane być powinno przez ludzi o najwyższych kwalifikacjach merytorycznych i etycznych. Zdaniem dziekanów oceny tych kwalifikacji mogą dokonywać w sposób najbardziej kompetentny środowiska z których wywodzą się potencjalni kandydaci na sędziów TK, które to środowiska obserwowały przez lata ich rozwój naukowy, karierę zawodową i walory osobowościowe. W podjętej uchwale dziekani postulowali, aby przed grudniowymi wyborami nowych członków TK (czterech spośród nich kończy dziesięcioletnią kadencję w grudniu 2010r.) komisja sejmowa, bez dokonywania zmian legislacyjnych określiła kryteria, jakie musi spełniać kandydat do TK oraz aby wyłonione kandydatury zostały ogłoszone w czasie umożliwiającym społeczną konsultację. Dziekani postulowali też zasięganie opinii środowiska prawniczego, z którego kandydat się wywodzi, a także publiczne przesłuchania kandydatów na otwartych posiedzeniach komisji sejmowej. W uchwale jako podstawę prawną zobowiązującą do uwzględniania opinii środowisk, z których pochodzą kandydaci na sędziów TK wskazano art.22 par. 1 pkt.2 i 4 o Sądzie Najwyższym stosowaną od kandydatur na Sędziów TK na mocy z odesłania w art. 3 pkt.5 ustawy o TK.

Prawnicza elita państwa słusznie wyraża obawy, że o kwalifikacjach nowych sędziów TK zdecydować mogą wyłącznie posłowie większości rządowej. To jakiś absurd mówi sędzia Andrzej Mączyński, sędzia TK w stanie spoczynku. Bowiem konstytucja mówi w art. 194, że Trybunał Konstytucyjny składa się z sędziów wybieranych spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Tymczasem decydować o ich wyborze będą posłowie.

Wcześniej z podobnym apelem jak dziekani wydziałów prawa wystąpiło Prezydium Komitetu nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk¹⁰.

Przedstawione powyżej obawy potwierdziły się niestety, ponieważ Sejm większością głosów rządzącej koalicji dokonał w grudniu 2010r. wyboru 5 nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, lekceważąc zasadne postulaty elitarnych środowisk prawniczych.

System prawa wyborczego wyróżnia czynne i bierne prawo wyborcze.

Konstytucja przyznaje czynne prawo wyborcze, tj prawo wybierania Prezydenta RP, posłów, senatorów, przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) każdemu obywatelowi polskiemu, który najpóźniej w dniu głosowania ukończył 18 lat (art.62).

¹⁰ Por. w artykule „Najważniejsi sędziowie wybierani chyłkiem”, Rzeczpospolita z dnia 30.09.2010r.

Prawo to nie przysługuje jednak z mocy art.62, ust.2 osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym zostały ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

Dodatkowo w odniesieniu do wyborów organów samorządowych istnieje wymóg zamieszkiwania na obszarze działania danej rady.

Bierne prawo wyborcze czyli prawo kandydowania i bycia wybieranym do organów przedstawicielskich Konstytucja przyznaje wszystkim obywatelom polskim, którzy posiadają prawo wybierania, a ponadto ustala kryterium wieku dla niektórych szczególnie odpowiedzialnych stanowisk i funkcji w Państwie:

- 35 lat w wyborach na urząd Prezydenta RP (art.127 ust.3),
- 21 lat w wyborach do Sejmu (art.99 ust.1),
- 30 lat w wyborach do Senatu (art.99 ust.2).

Konstytucja ustanowiła także, jako swoiste kryterium osobowe zasadę inkompatibilitatis tj. zakaz łączenia mandatu z innymi funkcjami w organach państwa. Konstytucja stanowi o zakazie łączenia mandatów w znaczeniu formalnym i materialnym. W art.102 Konstytucja zakazuje łączenia mandatu posła i senatora. Zgodnie z art.103 Konstytucji mandatu posła nie można łączyć z funkcją Prezesa NBP, Prezesa NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, Członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora. Mandatu nie można łączyć także z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Senatu, Kancelarii Prezydenta lub zatrudnieniem w administracji rządowej. Ponadto przepis ten nie dopuszcza sprawowania mandatu poselskiego przez sędziego, prokuratora, urzędnika służby cywilnej, żołnierza czynnej służby wojskowej, funkcjonariusza policji, służb ochrony państwa oraz dopuszcza określenie w przepisach ustaw innych przypadków zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania.

Zakazy te nie dotyczą obejmowania funkcji członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej.

Również art. 107 Konstytucji ustanawia dalsze ograniczenia w sprawowaniu mandatu posła i senatora. Nie dopuszczalne jest sprawowanie mandatu przez osoby, które prowadzą działalność gospodarczą z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego.

Omawianej formuły konstytucyjnej „nie mogą sprawować mandatu” nie należy rozumieć jako pozbawienia biernego prawa wyborczego osób wymienionych w art.193. Należy natomiast rozumieć, że ustawodawcy chodzi o sprawowanie już posiadanego mandatu, a nie o pozbawienie tych osób możliwości bycia posłem lub senatorem¹¹.

Na mocy konstytucyjnego upoważnienia ustawodawca zwykły dokonał dalszych uściśleń zasady inkompatibilitatis. I tak w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora wprowadzono zasadę, że w okresie wykonywania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy w szeregu instytucjach państwowych i administracji samorządowej wymienionych w tej ustawie. Ustawa ta ustanawia także inne zakazy jak np. zakaz bycia członkami władz

¹¹ Alina Jarecka, Zasada powszechności i równości w Polskim Prawie Wyborczym, Warszawa 2000, s.70.

zarządzających, kontrolnych lub rewizyjnych podmiotów gospodarczych z udziałem państwowych i komunalnych osób prawnych. Podobne ograniczenia wprowadzono w ustawach samorządowych ze względu na obowiązywanie w/wym. zasady incompatibilitas.

W ustawie z dnia 27.08.1997r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne wykluczono prowadzenie jakiegokolwiek działalności gospodarczej przez osobę piastującą urząd Prezydenta RP, ani też sprawowania jakichkolwiek innych funkcji, stanowisk i zatrudnienia.

Jak z powyższego wynika Konstytucja ustala jedynie podstawowe kryteria, którym odpowiadać powinni wyborcy i osoby kandydujące na urzędy i funkcje z wyboru do organów władzy publicznej. Konstytucja nie określając szczegółowo wymogów osobowych kandydatów na urzędy i funkcje przedstawicielskie w organach władzy publicznej, dopuszcza możliwość określenia tych wymogów w przepisach ustaw zwykłych stanowiąc, że zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów określa ustawa. (art.100 ust.3, art.127 ust.7, art.169 ust.2).

Jest to wątpliwa delegacja, jednakże w oparciu o nią formułowane są niektóre dalsze wymogi osobowe na stanowiskach z wyboru do organów przedstawicielskich w organach samorządu terytorialnego. I tak w ustawie Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w art. 190 ust.1 pkt.4 stanowi, że wygaśnięcie mandatu radnego następuje między innymi na skutek prawomocnego skazującego wyroku sądu, orzeczonego za przestępstwo umyślne.

Podobnie w ustawie z dnia 20.czerwca 2002r. o bezpośrednim wyborze wójta...w art.26, ust.1, pkt.5 przewidziano wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wskutek prawomocnego skazującego wyroku sądu, orzeczonego za przestępstwo umyślne. Przepisy te, eliminujące osoby pełniące funkcje w organach samorządu terytorialnego, ustanowione zostały pod naciskiem opinii publicznej, wobec narastającej fali nadużyć i korupcyjnych zachowań w organach samorządu terytorialnego. Omówiona powyżej zasada wygasania mandatu osób skazanych za przestępstwo z winy umyślnej pomimo, że nie rozwiązuje problemu skutecznej eliminacji tych osób istotna jest z tego względu, ponieważ przeczy niektórym poglądom, że zasada powszechności prawa wyborczego wyklucza stanowienie poza konstytucyjnych ograniczeń osobowych prawa wyborczego¹².

Równocześnie jednak, ustanowione zasady eliminacji osób skazanych za przestępstwo z winy umyślnej wymagają krytyki, ponieważ dopuszczają sprawowanie urzędu przez osoby tymczasowo aresztowane oraz skazane wyrokiem nieprawomocnym. Nie eliminują także ubiegających się o mandaty skazanych za przestępstwa kryminalne. Wydaje się karykaturą instytucji demokratycznego państwa prawnego sytuacja, gdy funkcje w organach władzy publicznej sprawują ludzie z za krat tymczasowo aresztowani lub skazani za przestępstwo pospolite.

Taka sytuacja kompromituje system wyborczy, niweczy autorytet władzy, obraża społeczne poczucie praworządności i etyki. Pod naciskiem opinii publicznej oraz wobec konieczności poprawy wizerunku parlamentu, w dniu 7 maja 2009r. parlament dokonał zmiany konstytucji, ustanawiając w art. 99 ust.3 konstytucji regulę ograniczającą bierne prawo wyborcze osobom skazanym za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

¹² L Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu, część I, Warszawa 1997, s.118.

Biorąc pod uwagę, że reguła ta nie dotyczy osób:

- skazanych wyrokiem nieprawomocnym,
- skazanych prawomocnie na karę ograniczenia wolności lub grzywnę,
- skazanych za przestępstwo nieumyślne i za przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego,

można przyjąć, że została ona ustanowiona celem poprawy wizerunku parlamentu, który w styczniu 2009r. uzyskiwał zaledwie 18 % aprobatę.

Konstytucyjna zasada domniemania niewinności do czasu skazania wyrokiem prawomocnym nie powinna stanowić przeszkody do eliminacji z publicznej aktywności politycznej osób skompromitowanych, którzy utracili elementarne kwalifikacje moralne do sprawowania funkcji publicznych i wobec których toczy się prokuratorskie postępowanie przygotowawcze. Do tej kategorii osób powinny obowiązywać bardziej rygorystyczne zasady pozbawiania prawa wykonywania mandatu, a także w przypadku ubiegania się o mandat do organów władzy publicznej. Kwestii tej jednak nie uregulowano w obowiązującym ustawodawstwie.

Wydaje się więc, że zasada domniemania niewinności, dopóki wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądowym, w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych i mandatariuszy wymaga konstytucyjnej racjonalnej interpretacji. Fragmentarycznie tym problemem zajął się Trybunał Konstytucyjny rozpoznając sprawę z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, w której Rzecznik wyraził pogląd, że zwolnienie ze służby funkcjonariusza celnego, na skutek wniesienia przeciwko niemu aktu oskarżenia i zastosowania tymczasowego aresztu, narusza zasadę domniemania niewinności. Rozstrzygając tę kwestię Trybunał w orzeczeniu z dnia 19.10.2004r. sygn. K1/04 stwierdził między innymi co następuje: Problem uczciwości i wiarygodności osób pełniących służbę publiczną jest w Polsce wyjątkowo istotny. Stąd osoby pełniące taką służbę poddane są specyficznym rygorom. Status prawny celników wyróżnia się na tle innych służb mundurowych, a specyfika ich pracy uzasadnia dopuszczalność wprowadzenia bardziej rygorystycznych wymogów zatrudnienia. Działania służby celnej kształtują autorytet państwa, stąd wyjątkowo wysokie wymogi etyczne wobec jej funkcjonariuszy. Kwestionowane przez Rzecznika zmiany są więc usprawiedliwione i nie naruszają konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa.

Powyższa zasada powinna tym więcej odnosić się do mandatariuszy organów władzy publicznej, którzy w pierwszym rzędzie kształtują wizerunek i autorytet Państwa i stanowią obowiązujący porządek prawny. Tymczasem opinia publiczna nadal jest bulwersowana przypadkami wyboru na stanowiska i funkcje przedstawicielskie ludzi, wobec których wniesione zostały akty oskarżenia za przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego i toczy się przeciwko nim postępowanie karne przed sądami.

W ostatnim czasie szokiem dla opinii publicznej był wybór w wyborach uzupełniających do Senatu RP Henryka Stokłosa, przeciwko któremu toczy się od kwietnia 2009 r. proces karny przed sądem w Poznaniu. W toku prowadzonej kampanii wyborczej Stokłosa złożył publiczną obietnicę, że w zamian za jego wybór w wyborach uzupełniających do Senatu przekaże klubom sportowym z terenu miasta Piły 1,5 mln. złotych. W ten sposób człowiek, zajmujący 21 pozycję wśród najbogatszych ludzi w Polsce, oskarżony o korumpowanie urzędników Ministerstwa

Finansów, uwięzienie i bicie pracowników, wyłudzenie unijnych funduszy pomocowych, fałszowanie oświadczenia o czynnym prawie wyborczym, o nielegalne składowanie odpadów zwierzęcych, otrzymuje wyborach w dniu 6.02.2011 r. mandat publicznego zaufania, uzyskując poparcie 39,9 % głosujących. Zdarzenie to przypisało o szok opinii publicznej.

Innym bulwersującym opinię publiczną przypadkiem był ponowny wybór w grudniu 2010r Jacka Karnowskiego na stanowisko prezydenta miasta Sopotu. Wcześniej w dniu 17.05.2010r. w referendum w sprawie odwołania z funkcji prezydenta Karnowski uzyskał większościowe 62 % poparcie, pomimo, że przeciwko niemu prokurator w styczniu 2010r. przedstawił 8 zarzutów i ostatecznie w akcie oskarżenia Prokurator Apelacyjny w Gdańsku oskarżył Karnowskiego o 6 czynów kryminalnych.

Podane przykłady są wynikiem relatywizmu moralnego i upadku kultury politycznej, z drugiej strony świadczą o bezradności organów wymiaru sprawiedliwości i organów wyborczych wobec faktów wymagających stanowczego postępowania z ich strony.

Kolejny problem to oświadczenia lustracyjne na okoliczność ew. służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa. Ustawa z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 - 1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. z 1999 r. Nr. 42, poz. 428 ze zm.) przewiduje, dla osób kandydujących w wyborach powszechnych na urząd Prezydenta RP lub ubiegających się o mandat posła lub senatora, obowiązek złożenia oświadczenia lustracyjnego na okoliczność ew. służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa. Fakt złożenia przez osobę lustrowaną niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego powoduje pozbawienia tej osoby mocą orzeczenia sądowego biernego prawa wyborczego na okres 10 lat.

Równocześnie jednak fakt oświadczenia publicznego o współpracy z tymi organami nie rodzi negatywnych skutków dla kandydata, a przecież ta współpraca powinna dyskwalifikować moralnie i obywatelsko taką osobę do służby publicznej

Charakterystyka systemu wyborczego.

Poczynione wyżej uwagi mają na celu wyeksponowanie tych konstytucyjnych problemów, które wiążą się z zasadami wyłaniania i powoływania osób na stanowiska w organach przedstawicielskich władzy centralnej i samorządowej w Rzeczypospolitej Polskiej. Wybory organów przedstawicielskich to skomplikowany proces logistyczny i prawno organizacyjny, w którym udział biorą obywatele, jako wyborcy, partie polityczne, komitety wyborcze obywateli i organizacji społecznych uprawnione do zgłaszania list kandydatów i do formułowania programów wyborczych oraz do prowadzenia kampanii wyborczych. Oprócz tego w procesie tym uczestniczą państwowe, samorządowe i społeczne organy wyborcze odpowiedzialne za organizację wyborów i za ich przeprowadzenie i ustalenie wyników głosowania. System prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej ustala zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów na stanowiska do wszystkich organów przedstawicielskich władzy publicznej. Obejmuje normy konstytucyjne oraz przepisy ustaw regulujących zasady wyboru na urząd Prezydenta RP, na stanowiska we władzach ustawodawczych tj. posła i senatora oraz na funkcje wójta (burmistrza i prezydenta miasta) i stanowiska w organach stanowiących samorządu terytorialnego wszystkich szczebli.

System wyborczy ma zasadnicze znaczenie dla właściwej selekcji i doboru osób aplikujących do stanowisk publicznych we władzach przedstawicielskich. Ideałem jest obowiązywanie jednolitego prawa wyborczego do wszystkich organów przedstawicielskich w państwie. Wówczas prawo takie przybiera formę kodeksu, co oznaczają względną trwałość i niezmiennność przyjętych uregulowań. Natomiast w Polsce system wyborczy uregulowany jest wieloma odrębnymi ustawami, uchwalanymi w różnym czasie, w miarę jak kształtowały się zręby nowego demokratycznego ustroju politycznego i w jego ramach odpowiednie instytucje publiczne. Przedstawiając kolejno regulacje ustawowe prawa wyborczego zaznaczyć trzeba na wstępie, że wszystkie te regulacje poddawane były w różnym czasie wielokrotnym nowelizacjom, co nie sprzyjało stabilizacji tego prawa, ani też jego znajomości i rozumienia przez szerokie kręgi społeczne, stanowiące potencjalny elektorat we wszystkich przeprowadzanych wyborach i referendach.

1. Ustawa z dnia 27.09.1990r o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. (tekst jedn. Dz. U. z. 2001, Nr. 47, poz.554)

2. Ordynację wyborczą do rad gmin, powiatów i sejmików województw - ustawa z dnia 16.07.1998r. (Dz. U. Nr.95, poz.602 ze zm.)

Reguły wyborcze ustalone w tej ordynacji uzupełniają:

1) Ustawa z dnia 8.03.1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001, Nr.142, poz.1591 ze zm.)

2) Ustawa z dnia 5.06.1998r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001r. Nr.142, poz.1592).

3) Ustawa z dnia 5.06.1998r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001r. Nr.142, poz.1590 ze zm.)

4) Ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu - ustawa z dnia 12.04.2001. (Dz.U. Nr.46, poz.499 ze zm.)

5) Ustawa z dnia 20.06.2002r., o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr.113, poz. 984 ze zm.)

Do ustawowych regulacji określających procedury głosowania w trybie demokracji bezpośrednie zalicza się ustawy referendalne. Do nich należą:

1) Ustawa z dnia 14.03.2003r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr.99, poz.487 ze zm.)

2) Ustawa z dnia 15.09.2000r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr. 88, poz.985 ze zm.)

Oprócz wyżej wymienionych regulacji procedury wyborcze i referendalne regulowane są licznymi aktami prawa wewnętrznego stanowiącymi przez Państwową Komisję Wyborczą, jako naczelny organ państwa do spraw wyborczych.

Mówiąc o systemie wyborczym, nie sposób pominąć kwestii zasad etycznych systemów wyborczych wynikających z aktów prawa międzynarodowego. I tak Kodeks Postępowania pod nazwą Etyka i Profesjonalizm Wyborów opracowany przez Instytut Dla Wspierania Demokracji i Wyborów w Sztokholmie zawiera idee wyprowadzone z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, z Międzynarodowego Paktu Praw Człowieka i Obywatela, z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

W kodeksie tym mowa jest między innymi, że obowiązkiem przeprowadzających wybory jest „propagowanie powszechnej znajomości zagadnień wyborczych przez prowadzenie edukacji obywatelskiej i programy informacyjne, przeznaczone dla ogółu społeczeństwa, w szczególności dla kobiet, młodzieży, osób niepiśmiennych oraz poszkodowanych mniejszości narodowych”. „Prowadzenie badań w dziedzinie prawa wyborczego i spraw z tym związanych”. „ Przekazywanie rządowi, parlamentowi i organom wykonawczym informacji i porad w sprawach wyborczych oraz angażowanie się w we współpracę i pomoc międzynarodową”. Innym ważnym aktem prawa międzynarodowego określającym podstawowe wymogi aksjologiczne systemów wyborczych państw demokratycznych jest Deklaracja w sprawie kryteriów wolnych i uczciwych wyborów, przyjęta przez Radę Unii Międzyparlamentarnej w 1994r i ratyfikowana przez 112 parlamentów narodowych. W deklaracji tej mowa jest między innymi, że powinna istnieć rozsądna więź między wyborcami a osobą wybraną by uniknąć możliwego rozejścia się klasy politycznej z elektoratem. W tym kontekście, oddanie głosu na listę partii, w szczególności w wielkich wielomandatowych okręgach wyborczych, a nie na indywidualnych kandydatów, może przynieść nieprzewidywalny wynik. Podkreśla się, że wybory przede wszystkim mają umożliwić powołanie spójnego rządu, odpowiedzialnego za prowadzenie polityki państwa. W tym przypadku preferuje się większościowy system, gdyż w wyniku jego działania uzyskuje się większą stabilność rządów. System ten ma zastosowanie w 83 państwach, spośród 112 będących sygnatariuszami tej deklaracji.

Obowiązujący aktualnie w Polsce system wyborczy określony proporcjonalnym, przez swą zawilłość, znany jest jedynie wąskiej grupie zawodowych polityków i urzędnikom wyborczym. Sposób przeliczania głosów na mandaty w polskim systemie proporcjonalnym określa tzw. Metoda d'Hondt'a. Sposób przeliczania głosów na mandaty według tej metody polega na podzieleniu wszystkich głosów, otrzymanych przez każdą z list przez jeden, dwa, trzy, cztery, i tak dalej, aż do ilości mandatów, które mają być rozdzielone. Otrzymane ilorazy porządkuje się od największego do najmniejszego, zaś mandaty przydziela się listom z najwyższymi średnimi.

Ogół obywateli postrzega ten system przez pryzmat wielu mandatowych okręgów wyborczych, w których głos oddawany jest zazwyczaj na przypadkowo wskazanego kandydata umieszczonego na wielostronicowej liście wyborczej, zawierającej często kilkaset nazwisk, pogrupowanych według klucza partyjnego.

Najogólniej mówiąc system proporcjonalny przewiduje zasadę, według której, liczbę mandatów przeznaczonych dla danego okręgu wyborczego dzieli się między poszczególne komitety wyborcze partyjne i obywatelskie, które skutecznie zgłosiły udział w wyborach (dokonały rejestracji), proporcjonalnie do liczby wyborców, którzy opowiedzieli się za każdym z tych komitetów. Szczegółowiej sposób przeliczenia głosów na mandaty można scharakteryzować w następujący sposób.

Pierwszym etapem podziału mandatów jest ustalenie liczby głosów, jaka jest niezbędna do uzyskania jednego mandatu. Następuje to przez podzielenie liczby ważnie oddanych głosów przez liczbę mandatów do obsadzenia w danym okręgu wyborczym. Dalej ustala się ile razy liczba ta mieści się w liczbie głosów, jaką uzyskała określona lista. W konsekwencji tego tyle mandatów otrzymują kandydaci na niej umieszczeni.

System ten bywa modyfikowany.

W polskim prawie wyborczym ustanowiono np. tzw. 5 proc. próg wyborczy. Poniżej tego progu głosy nie są zaliczane partiom lub komitetom, które nie przekroczyły w wyborach tego progu. Natomiast głosy te przydzielane są proporcjonalnie partiom i komitetom, które ten krytyczny punkt przekroczyły.

Ten sposób rozdziału mandatów jest skomplikowanym matematycznie rachunkiem, całkowicie niezrozumiałym dla elektoratu, a ponadto drastycznie zniekształca rzeczywisty wynik wyborów wyrażający się w preferencjach elektoratu w czasie głosowania. Zatem w systemie tym, głosy wyborców przenoszone są wbrew ich woli na kandydatów i partie programowo im obce.

Trudno więc oczekiwać, że wyborcy będą utożsamiać się z kreowanymi w ten sposób mandatariuszami władz publicznych, mając świadomość, że selekcja aksjologiczna i programowa jest w tym systemie głosowania iluzoryczna. Poza tym kryteria osobowe kandydatów są w tym systemie bez większego znaczenia dla elektoratu, ponieważ listy wyborcze i kolejność zamieszczania na nich kandydatów należą do wyłącznej dyskrecjonalnej kompetencji partii i komitetów. Sytuacja poszczególnych kandydatów w tym systemie jest zatem pochodną uwarunkowań poszczególnych partii politycznych, ich programów i głoszonej przez nich ideologii¹³.

System ten doprowadził do skrajnego upolitycznienia władzy publicznej i do skrajnie negatywnych ocen tzw. partyjniactwa.

Proporcjonalny system wyborczy ma zastosowanie do wyborów posłów do Sejmu RP oraz radnych do rad powiatów i sejmików województw. Z kolei system większościowy ma zastosowanie do wyborów Prezydenta RP, Senatorów RP, wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz do wyboru radnych gmin. W czym wyraża się idea większościowego systemu wyborczego. Większościowy jedno mandatowy system wyborczy wyraża się w tym, że reprezentantem społeczności lokalnej w stosunkowo małych okręgach wyborczych zostaje tylko jedna osoba, która uzyska największe poparcie wyborców. W systemie tym o mandat przedstawicielski, ubiegać się może każdy obywatel, który spełnia oznaczone w przepisach ustawy kryteria. Nie musi jednak uzyskiwać aprobaty partii żeby znaleźć się na liście wyborczej, ponieważ listy partyjne w tym systemie nie występują w ogóle. Ten system wyborczy czyni posła zależnym od wyborców, a w mniejszym stopniu od swojej partii, ponieważ wybór swój mandatariusz zawdzięcza bezpośrednio wyborcom. Następuje w ten sposób naturalna więź mandatariusza z wyborcami, a także poczucie odpowiedzialności za pełnioną z wyboru funkcję.

Do czasu ewentualnej zmiany Konstytucji, zmiany obowiązującego proporcjonalnego systemu wyborczego powinny zmierzać w kierunku likwidacji progów wyborczych oraz obowiązku umieszczania kandydatów na listach wyborczych w kolejności alfabetycznej. Taki zabieg legislacyjny umożliwiłby przywrócenie w pewnym stopniu demokratycznej wiarygodności i przejrzystości systemowi wyborczemu, z drugiej zaś strony umożliwiłby pośrednio identyfikację aksjologiczną wyborcy z mandatariuszem.

Referendum w systemie prawa wyborczego

Referendum w systemie prawa wyborczego zajmuje ważne miejsce, jest bowiem formą demokracji bezpośredniej. Ta forma udziału obywateli w procesie

¹³ Por. Alina Jarecka, Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym, Warszawa 2000 r., s.165.

stanowienia o sprawach najważniejszych dla narodu i Państwa najlepiej wyraża ideę demokratycznego państwa prawa.

Podstawą przeprowadzania referendum jest art.125 Konstytucji, w którym mowa jest, że w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa przeprowadza się referendum. Nie jest to więc zapis o charakterze fakultatywnym, jak jest w praktyce interpretowany, lecz ma sens obliża dla organów państwa wówczas, gdy dochodzi do rozwiązywania kluczowych problemów dla bytu państwa lub dotyczących podstawowych (fundamentalnych) interesów społecznych.

Zasady i tryb przeprowadzania referendum regulują następujące ustawy:

1) ustawa z dnia 15,09.2000r. o referendum lokalnym i

2) ustawa z dnia 14.03.2003r o referendum ogólnokrajowym.

ad.1 ustawa o referendum lokalnym stanowi, że w referendum lokalnym, mieszkańcy jednostki podziału terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia istotnych spraw dotyczących tej wspólnoty, spraw mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta burmistrza lub prezydenta.

Referendum lokalne odbywa się z inicjatywy organu stanowiącego lub na wniosek mieszkańców w liczbie 10% mieszkańców gminy (powiatu), 5% mieszkańców województwa. Wymagana frekwencja stanowi 30% uprawnionych do głosowania.

W zakresie nieuregulowanym w tej ustawie do referendum lokalnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 16.07.1998r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Ad.2 z kolei ustawa o referendum ogólnokrajowym wyróżnia ze względu na przedmiot następujące rodzaje referendum :

1) referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa,

2) referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczypospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. W tym trybie w 2003r. przeprowadzone zostało referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

3) referendum w sprawie przyjęcia ustawy zmieniającej konstytucję RP.

Referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa ma prawo zarządzić Sejm, lub Prezydent za zgodą Senatu.

Sejm może postanowić o poddaniu pod referendum określonej sprawy z własnej inicjatywy, a także na wniosek Senatu, Rady Ministrów lub obywateli.

Sejm w uchwale o zarządzeniu referendum ustala treść pytań lub wariantów rozwiązań w sprawie poddanej referendum.

Sejm może postanowić o poddaniu określonej sprawy pod referendum z inicjatywy obywateli , którzy dla swego wniosku uzyskali poparcie co najmniej 500 000 osób. Referendum z inicjatywy obywateli nie może jednak dotyczyć:

- a) wydatków i dochodów budżetu, podatków i innych danin publicznych,
- b) obronności państwa,
- c) amnestii.

Wynik referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej jest wiążący, jeśli w głosowaniu wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do oddania głosu.

Pozytywny wynik referendum jest wiążący dla Sejmu i Prezydenta.

Jeśli zaś chodzi o referendum zatwierdzające zmiany w Konstytucji to z wnioskiem przeprowadzenia takiego referendum wystąpić mogą do Marszałka Sejmu:

- a) co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów,
- b) Senat,
- c) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.

Tego rodzaju referendum przeprowadza się zgodnie z art.135 Konstytucji, gdy chodzi o zmiany:

- w rozdziale I Rzeczpospolita,
- w rozdziale II Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela,
- w rozdziale XII Zmiana Konstytucji.

Takie referendum jest wiążące bez względu na frekwencję.

Osoby, którym przysługuje prawo udziału w referendum (osoby, które ukończyły 18 rok życia i nie karane za czyn ścigany z oskarżenia publicznego), wpisuje się do spisu osób uprawnionych do udziału w referendum.

Każda osoba może być wpisana tylko do jednego takiego spisu. Spis osób uprawnionych jest sporządzany i aktualizowany przez gminę jako zadanie zlecone i jest sporządzany na podstawie stałego rejestru wyborców prowadzonego na zasadach określonych w ustawie ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu.

W okresie trzeciej Rzeczypospolitej odbyły się następujące referenda:

- referendum na temat powszechnego uwłaszczenia (tzw. Referendum uwłaszczeniowe) w dniu 18.02.1996r.
- referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego (tzw. Referendum prywatyzacyjne) dniu 18.02.1996r.
- referendum w sprawie przyjęcia konstytucji (Referendum konstytucyjne) w dniu 25.05.1997r.
- referendum w sprawie akcesji Polski do Unii Europejskiej w dniu 7.06.2003r.

Frekwencja w obu referendach przeprowadzonych w dniu 18.02.1996r. wyniosła zaledwie 32%. Wyniki zatem tych referendów nie były wiążące, pomimo, że odpowiedzi na tak udzieliło 94,5 % głosujących.

W referendum konstytucyjnym udział wzięło 42,85% uprawnionych i za przyjęciem projektu opowiedziało się około 50% uprawnionych. Opozycja stwierdziła w związku z tym, że projekt nie uzyskał większościowego poparcia i nie powinien być

wprowadzony w życie. Pomimo tego Sąd Najwyższy uznał wynik referendum za wiążący i Prezydent Aleksander Kwaśniewski projekt ten podpisał i Konstytucja weszła w życie.

Referendum w sprawie akcesji Polski do Unii Europejskiej trwało dwa dni. Do urn poszło 77,8% uprawnionych do głosowania. Polacy w tym referendum w 77,4% uprawnionych opowiedziało się za przystąpieniem do UE. Zatem wynik referendum był wiążący¹⁴.

Konstytucja wskazuje wprawdzie sprawy, w których co do sposobu ich rozstrzygnięcia, należy zwrócić się z pytaniem referendalnym do Narodu, to jednak nie stanowi o tym, że wynik referendum jest każdorazowo wiążący dla organów stanowiących.

Wynik referendum jest wiążący wówczas, gdy udział w nim wzięła więcej niż połowa uprawnionych, co w praktyce jest rzeczą nieosiągalną. Skutkiem tego jest, że Rząd, pod nieznaczącym pozorem uchyla się od tej formy kultywowania demokracji bezpośredniej.

Stanowisko, że Rząd lub tak zwani eksperci wiedzą lepiej niż sam naród znaczy, że idea demokratycznego państwa prawa jest tylko fasadą a nie rzeczywistością oraz że wielokrotne historyczne doświadczenia w tej mierze są lekceważone. Wszak Naród Polski w wielu przełomowych sytuacjach ważnych dla bytu narodu i państwa wykazał instynkt samozachowawczy i głęboką mądrość, podczas gdy elity zawodziły z powodu arogancji, sprzedajności lub zwykłego egoizmu.

Dlatego też uważam, że referenda ogólnokrajowe czy lokalne powinny być obligatoryjną instytucją konstytucyjną w sprawach ważnych dla kraju i społeczeństwa bądź społeczności lokalnych. Nieodpowiedzialne, czasem bezrozumne, reformowanie gospodarki i państwa, prowadzące do unicestwienia ważnych dla państwa podstawowych gałęzi gospodarki, narodowego systemu bankowego, eliminowanie bądź ograniczanie udziału i odpowiedzialności państwa w sferze opieki społecznej i zdrowia, w sferze oświaty i wychowania, bezpieczeństwa energetycznego państwa, transportu kolejowego i drogowego, ubezpieczeń społecznych i inn., nie byłoby możliwe, gdyby w tych sprawach liczono się z opinią obywateli. Prof. W. Kieżun w materiałach na konferencję, która odbyła się z inicjatywy s.p. Rzecznika Praw Obywatelskich dr. J. Kochanowskiego w dniu 3.06.2009r. w Pałacu Belweder w Warszawie pisze w tej sprawie następująco:

„Polska jest obecnie krajem o strukturze podobnej krajom pokolonialnym... Wyzbyliśmy się na rzecz inwestorów zagranicznych całego bez mała przemysłu ciężkiego, nie mamy ani jednego koncernu z liczącym się polskim udziałem akcyjnym, sprywatyzowaliśmy usługi telefoniczne, elektryczne i grzewcze sprzedają je państwowym przedsiębiorstwom: francuskim, niemieckim i szwedzkim.. Straciliśmy złote jabłko bankowości i wielkiego handlu (supermarkety), nie mamy już wielkomorskiej floty handlowej, pasażerskiej i rybackiej, nie mamy wystarczającego poziomu samodzielności energetycznej, ani wystarczającej struktury komunikacyjnej (koleje w rozpadzie, tragiczna budowa autostrad, nie mówiąc już o prasie w większości opanowanej przez kapitał zagraniczny).... Nie mamy już żadnej światowej wizytówki, jakiegoś polskiego produktu, nawet nie potrafiliśmy zagospodarować etosu

¹⁴ A.Czubiński, Historia Polski XX Wieku, Poznań 2000, str.388-391

solidarności, naszej walki o wyzwolenie z komunizmu i pięknej karty II Wojny Światowej.”

Krytycznie o systemie wyborczym.

W artykule, który opublikowałem w kwietniu 2007 r. wskazywałem na wielorakie patologie niszczące życie publiczne, których istotną przyczyną były i są nadal istotne niedomogi polskiego systemu wyborczego.

Frustracja i bezradność społeczeństwa wobec aktu wyborczego objawia się postawą lekceważenia procedur wyborczych i mechanizmów kreowania władz przedstawicielskich.

Obowiązujące prawo wyborcze jest dla społeczeństwa niezrozumiałe i co gorsze nie aprobowane. Świadczą o tym liczne badania socjologiczne oraz badania opinii publicznej. Rozpanoszone w życiu publicznym partyjnictwo i skrajne upolitycznienie życia społecznego doprowadziło do bijatyki w miejsce publicznej debaty o sprawach ważnych, bijatyki zantagonizowanych skrajnie liderów partii politycznych inspirowanej nierzadko przez nierzetelnych dziennikarzy, mających za nic etykę zawodową i zwykle poczucie uczciwości. W tej sytuacji oczekiwana jest radykalna zmiana systemu wyborczego, zmiana, która umożliwiłaby realny wpływ społeczeństwa na dobór elit odpowiadających wysokim wymogom moralnym i obywatelskim. Obowiązujący aktualnie system wyborczy jest zaprzeczeniem demokratycznego porządku prawnego, ponieważ kreuje do władz osoby desygnowane przez partie polityczne a nie przez wyborców, nie przez społeczeństwo (w nielicznych tylko przypadkach przez Komitety wyborcze niepartyjne). Z tego względu wielokrotnie podejmowane usiłowania przełamania proporcjonalnego systemu wyborczego i wszechwładzy partii politycznych w zakresie swobody desygnowania mandatariuszy, nie dawały żadnego rezultatu.

To co jest dobre w społeczeństwach o utrwalonej kulturze prawnej i obywatelskiej, w społeczeństwach rozumiejących istotę demokracji i jej znaczenie dla dobra ogółu, nie jest odpowiednie dla społeczeństwa, w którym świadomość została zmanipulowana i zdeprawowana w czasach komunizmu i postkomunizmu.

Argumentacja, mająca uzasadniać przydatność proporcjonalnego systemu wyborczego jest nietrafna, ponieważ nie bierze pod uwagę społecznych uwarunkowań lub dlatego, że celem tej argumentacji jest utrwalenie koncepcji państwa partyjnego, w miejsce państwa obywatelskiego. Głosowanie w kraju wyzwolonym spod totalitarnej opresji ma szczególnie negatywne konotacje. Wielu Polaków miało i ma nadal przeświadczenie, że głosowanie, to nie to samo, co wybór. W warunkach PRL należało oddać głos, zaś o wyborze decydowała partia, a więc czynnik polityczny, nie zaś wola elektoratu. Stosunkowo wysoka frekwencja w ówczesnych wyborach była rezultatem przymuszania ludzi różnymi wymyślnymi sposobami do aktu głosowania.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w roku 1989r. przy władzy pozostali w dużej mierze ludzie starego systemu i to w ich interesie oraz w interesie ich nowych sojuszników w walce o władzę ustanowiono ten właśnie proporcjonalny, a właściwie partyjny system wyborów do władz przedstawicielskich. Tak więc znów przyznano ludziom prawo głosu, bez dania im realnego wpływu na wybór swoich mandatariuszy. W miarę jak rosła świadomość obywatelska i przekonanie, że akt głosowania pozostaje bez istotnego związku z wyborem, że ukształtowany w ten sposób system wyborczy nie pozostaje w korelacji z głoszoną dumnie ideą

demokratycznego państwa prawnego, frekwencja i aktywność wyborcza obywateli systematycznie malała.

Równocześnie rosła świadomość, że głosując na wskazanego uczciwego człowieka z listy partyjnej, głosujemy być może na całą grupę polityków niegodnych naszego zaufania. Jest więc tak, że głosujemy na wybraną partię nie zaś na swojego kandydata, któremu chcielibyśmy zaufać i doprowadzić do jego wyboru. Brak zaufania do partyjnego systemu wyboru jest wynikiem braku zaufania do poszczególnych partii, do ich liderów, którzy ponoszą osobistą odpowiedzialność za dobór ludzi i ich zamieszczanie na czołowych miejscach list wyborczych. W ten sposób preferowani są ludzie użyteczni z partyjnego punktu widzenia lecz na ogół negatywnie postrzegani przez społeczeństwo. Posłuszeństwo partyjne w tym systemie jest z reguły wyżej cenione, niż niezależność i prawość, natomiast reprezentowanie stanowiska zgodnie z interesem państwa i społeczeństwa, jeżeli dzieje się to wbrew woli liderów partii, uważane jest za ciężkie przewinienie mandatariusza. Stąd nawet absurdalna idea weksli „lojalnościowych” pobieranych od kandydatów na posłów przez niektóre ugrupowania polityczne.

W tym klimacie powstało państwo politykierów miast państwa prawa, a demokrację zastąpiono politycznym posłuszeństwem. Skutek tego stanu rzeczy jest taki, że w wyborach parlamentarnych w roku 2005 wszyscy posłowie uzyskali zaledwie 5 271 862 głosy, co stanowi 17,4 % uprawnionych wyborców. Oznacza to, że 82,6 % wyborców nie było w Sejmie w ogóle reprezentowanych. Dalszą wręcz kuriozalną sytuacją, patologiczną z punktu widzenia zasad demokracji przedstawicielskiej jest to, że 2/3 posłów zasiadających w sejmie nie zdobyło więcej niż 1 % procent głosów w ich okręgach wyborczych¹⁵.

Na pytanie o plan rozprawienia się z kapitalizmem politycznym, czyli wykorzystywaniem władzy dla korzyści osobistych i grupowych Julia Pitera, zanim została ministrem, odpowiedziała „zmiana ordynacji wyborczej, dzisiaj większość posłów wybierają przecież nie wyborcy, a partie polityczne, wpisujące swoich wybrańców na pierwsze miejsca list wyborczych. Dopóki nie będzie jedno mandatowych okręgów wyborczych, dopóty opinie, że Polacy mają taką władzę, jaką sobie wybrali jest nieprawdziwa i krzywdząca, szczególnie jeśli uświadomimy sobie, ilu z nas ma legitymacje partyjne. 200 tyś, a może 250 tyś. Jaki to procent wyborców?”¹⁶

Ta pesymistyczna ocena stanu rzeczy prowadzi do pytania, czy i co w tym stanie rzeczy należałoby uczynić w celu rzeczywistego przywrócenia idei demokratycznego państwa prawnego, reprezentowanego przez światłe elity Polski? Wydaje się, że w obecnej sytuacji niezbędna jest inicjatywa obywatelska, w celu zmiany istniejącego stanu rzeczy. Wyrażać się ona powinna w inicjatywie ustawodawczej, mającej na celu ustanowienie systemu wyborczego większościowego, w miejsce dotychczasowego proporcjonalnego i ustanowienia jednomandatowych okręgów wyborczych. Trudno w tej sytuacji wykluczyć inicjatywę referendalną i odwołanie się do woli większości społeczeństwa w kwestii społecznie oczekiwanej reformy prawa wyborczego. Inicjatywa referendalna w tym przedmiocie jest konieczna, ponieważ tylko w ten sposób istnieje szansa zreformowania prawa wyborczego i przywrócenia obywatelom rzeczywistego wpływu na kształt demokracji w Polsce. Pomimo, iż niektóre partie głosiły w programie wyborczym jako cel główny

¹⁵ Wg danych opublikowanych przez prof. Jerzego Przystawę, <http://Jerzy.przystawa.salon24.pl>

¹⁶ W artykule: Drogi wyborco Dziękujemy, Gazeta Prawna, dnia 9-11. 2004r.

zreformowanie prawa wyborczego i ustanowienie większościowego systemu wyborczego, to dziś, pod nic nie znaczącym pretekstem wycofują się ze złożonych wyborcom przyrzeczeń, posługując się kłamliwą i pozorną argumentacją, że pozostało zbyt mało czasu do wyborów ażeby taką zmianę systemu wyborczego ustanawiać.

Trzeba w związku z tym przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny precyzując treść zasady *vacatio legis* w odniesieniu do przepisów prawa wyborczego stwierdził w orzeczeniu oznaczonym sygn. K31/06, że dla uchwalenia istotnych zmian w prawie wyborczym *vacatio legis* powinno wynosić co najmniej 6 miesięcy przed kolejnymi wyborami. Tak więc argumentacja o braku wystarczającego czasu do przeprowadzenia zapowiadanych zmian prawa wyborczego nie wytrzymuje krytyki.

Obecnie obowiązujące prawo wyborcze w ogóle pomija wymogi kwalifikacyjne jakim powinni odpowiadać kandydaci do organów władzy przedstawicielskiej, poza formalnymi, jakim jest wiek, obywatelstwo i niekaralność. A przecież chodzi o ludzi, którzy decydować mają o losach narodu i państwa, o prawach i obowiązkach obywateli o jakości życia w skali lokalnej i całego kraju. Prawo nie zezwala nawet Państwowej Komisji Wyborczej i organom wyborczym sprawdzać wiarygodności oświadczeń kandydatów dotyczących ich danych osobowych. Za kuriozalne należy uznać stanowisko TK wyrażone w uchwale z dnia 14.07.1995r., w myśl którego podstawą protestu wyborczego, o którym mowa w art.124 ust.1 ustawy z dnia 28.05.1993r. Ordynacja Wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, nie może być sam fakt złożenia przez kandydata na posła lub senatora niezgodnego z prawem pisemnego oświadczenia, o którym mowa w art.81 ust.5 pkt 4 powołanej ustawy, jakkolwiek złożenie nieprawdziwego oświadczenia jest moralnie i politycznie naganne. I co z tego, chciałoby się zapytać?

W uzasadnieniu swojego stanowiska TK nie dopuścił możliwości badania prawdziwości informacji zawartej w oświadczeniu kandydata przez komisje wyborcze, prezentując pogląd, że orzeczenie w sprawie złożenia fałszywego oświadczenia zapaść może jedynie w postępowaniu karnym. Z tego wynika bezkarna możliwość popełniania wszelkich personalnych oszustw, ponieważ postępowanie karne wobec posła może się toczyć pod warunkiem uchylecia przysługującego mu immunitetu, który jak wiadomo niechętnie jest przez posłów uchylany.

Mariusz Wis trafnie zauważa, że system wyborczy jest jądrem filozofii rządzenia krajem. Wynikają z niego najważniejsze zdarzenia o charakterze politycznym i gospodarczym. Nie ma za tym w jego ocenie ważniejszej ustawy niż ordynacja wyborcza, z niej bowiem wypływa szereg praw dobrych lub złych, osobowości wybitnych lub miernych podkreśla, że z niej rodzą się ustawy demokratyczne budujące pokój i dobrobyt obywateli lub dbające przede wszystkim o partyjne interesy, które w skrajnej postaci generują nawet wojny¹⁷.

To interesujące spostrzeżenie nie jest eksponowane w doktrynie, pomimo iż wydaje się być oczywiste i brzemiennie w daleko idące skutki.

Czy z tego wynika, że jedno mandatowy system wyborczy to panaceum na wszystkie bolączki - korupcję i mierność, oczywiście że nie, zauważa Mariusz Wis i trafnie w tym miejscu przywołuje powiedzenie Winstona Churchila, że demokracja to nie najlepszy ustrój ale nie ma lepszego. Nie można demonizować proporcjonalnego

¹⁷ Patrz. w artykule „Wagary w smutnym kraju”, Rzeczpospolita, nr.28

systemu wyborczego, jak też nie można wpadać w zachwyty promując model większościowy systemu wyborczego. Każdy z tych systemów może spełniać należycie swoje zadanie, jednakże w konkretnych warunkach społecznych i gospodarczych, z uwzględnieniem kultury prawnej i obywatelskiej danego kraju.

W Polsce skupiły się wszystkie negatywne warunki, o których mowa, aby system wyborczy proporcjonalny mógł nadal prawidłowo spełniać swoje podstawowe zadania i kreować w sposób prawidłowy do władz przedstawicielskich ludzi najwartościowszych.

W kwestii tej bardzo rozważne stanowisko zajął prof. W. Łączkowski, b. Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej mówiąc w sposób następujący: „ Do czasu ukształtowania nowych, w pełni dojrzałych partii politycznych, zdolnych do prowadzenia odpowiednich kampanii wyborczych oraz do podejmowania działań służących dalekosiężnym celom dobra wspólnego i słusznego dobra osobowego – może lepiej byłoby wprowadzić do Konstytucji RP oraz do ordynacji wyborczych regulę jedno mandatowych okręgów wyborczych, wyrażającą zasadę wyborów większościowych. Chodzi tu, jak wspominałem, nie o rozwiązanie trwałe, docelowe, lecz na okres przejściowy. Czas ten być może pozwoliłby partiom politycznym odbudować zaufanie wyborców i wyrobić w nich przekonanie, że uczestnictwo w wyborach powszechnych ma głębszy sens, a polityka nie jest tylko odrażającą grą partykularnych interesów.”¹⁸

Konkludując uwagi krytyczne na temat proporcjonalnego systemu wyborczego w Polsce warto nadmienić, że wokół idei naprawy polskiej demokracji skupiona być powinna uwaga szerokich kręgów społecznych, a przede wszystkim elit opiniotwórczych, środowisk intelektualnych i twórczych, które jak dotąd w większym stopniu skupiały uwagę na krytyce poczynań naprawczych, niż na ich wspieraniu lub rzeczowym korygowaniu błędów, które w tym procesie są popełniane, a których wręcz nie sposób uniknąć.

Presja społeczna tych właśnie kręgów polskiej inteligencji może okazać się skutecznym środkiem nacisku na gremia polityczne starające się utrzymywać za wszelką cenę system sprawowania władzy, który uległ już całkowitemu rozkładowi.

„ W drodze do demokratycznego państwa prawa” - Postulowane kierunki zmian.

Wyrazem determinacji polskiej elity intelektualnej potrzeby stanowczej sygnalizacji koniecznych zmian ustrojowych w państwie, była przeprowadzona w dniu 3.06.2009r. z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich konferencja naukowa w Pałacu Belweder w Warszawie. Konferencja ta zatytułowana „W drodze do demokratycznego państwa prawa” poświęcona została omówieniu koniecznym w tym celu zmianom ustrojowym, a w szczególności zmianom prawa wyborczego.

Postulowane zmiany regulacji konstytucyjnych dotyczą przede wszystkim kwestii ustrojowych państwa. W tym względzie na szczególną uwagę zasługuje następujące stanowisko wyrażone przez prof. W. Kieżuna „dotychczasowe doświadczenia 20 lat uzasadniają tezę o konieczności odpolitycznienia zarządzania publicznego w jego wszystkich elementach strukturalnych. Niesprawnie funkcjonuje struktura gabinetowo – parlamentarna, która może być efektywna jedynie w społeczeństwie o wysokim poziomie kultury politycznej, będącej wynikiem

¹⁸ w : Demokratyczne Standardy Prawa Wyborczego RP, Warszawa 2005r.

wieloletniego, żeby nie powiedzieć wielopokoleniowego doświadczenia". Z tego względu racjonalnym jest przyjęcie systemu prezydenckiego jako formy sprawowania władzy, z możliwością wydawania przez Prezydenta dekretów z mocą ustawy.

Zdaniem prof. W. Kieżuna dalszy kierunek odpolitycznienia to likwidacja partii w samorządzie terytorialnym. Wskazuje przy tym przykład Kanady, który jak twierdzi daje doskonale rezultaty. Wybory odbywają się tam na zasadzie jedno mandatowej ordynacji wyborczej, na miejscowe programy przedstawiane przez kandydatów popieranym przez np. 50 osobowy zespół obywateli. Dyskusja przedwyborcza dotyczy tam konkretnych spraw i problemów miejscowych, bo taka jest rola samorządów terytorialnych. W tym systemie strategia polityczna państwa jest domeną działania partii na szczeblu władzy centralnej. Przy wprowadzeniu systemu jedno mandatowej ordynacji wyborczej szybko, zdaniem Profesora, ustabilizował by się system dwupartyjny w walce o władzę jedynie na szczeblu Sejmu i Senatu.

Kolejnym ważnym problemem podniesionym w toku konferencji było zagadnienie modyfikacji prawa wyborczego i ograniczenie liczebności obu izb parlamentu, co w istotny sposób obniżyłoby koszty utrzymywania parlamentu. Zwracano uwagę, że system proporcjonalny wyborów wymaga zastąpienia lub przynajmniej uzupełnienia o system wyborów większościowych w jedno mandatowych okręgach wyborczych. Zmiany te nadałyby właściwy sens mandatu przedstawicielskiego, wzmacniając odpowiedzialność indywidualną, posła i radnego. Zmianie wymaga także realizacja konstytucyjnego biernego prawa wyborczego. Obecne ograniczenie tego prawa ze względu na cenzus wieku jest niewystarczające. W celu podniesienia poziomu merytorycznego i etycznie moralnego naczelnych organów przedstawicielskich konieczne są wymagania podwyższone wobec posłów i senatorów, uwzględniające poziom wykształcenia, doświadczenia zawodowego, standard etycznie moralny oraz niekaralność. Spełnienie tych kryteriów oceniać mogliby sędziowie z Państwowej Komisji Wyborczej.

Podnoszono także, że obecny konstytucyjny podział władz na wykonawczą i sędziowską jest w dużej mierze fikcją. Obecność parlamentarzystów w składzie Rady Ministrów jest nie do pogodzenia z zasadą trójpodziału władz, będącą fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawa. Wymaga zatem radykalnego oddzielenia w sensie personalnym Rada Ministrów od Parlamentu. Istniejący stan rzeczy jest przyczyną nieskutecznego nadzoru Sejmu nad działalnością Rady Ministrów, a także przyczyną licznych nieprawidłowości w sferze działań legislacyjnych.

Trudno się zgodzić z poglądem wypowiedzianym na wspomnianej konferencji przez dr. D. Dudka, że formuła przedstawicielska, polegająca na reprezentacji Narodu przez każdego posła i senatora jest nierealna. Uważam, że wymóg respektowania racji stanu Państwa przez każdego parlamentarzystę powinien być przestrzegany i rygorystycznie egzekwowany, tym bardziej w postulowanym większościowym systemie wyborczym, mogącym położyć kres panoszącemu się partyjnictwu. Racja stanu to według prof. M. Zubika sfera istotnych interesów państwa, która wyłączona być powinna spod bieżących rozgrywek politycznych. To z tego właśnie powodu, że mandatariusze często realizują egoistyczne osobiste, biznesowe lub partyjne interesy i cele, z poszkodowaniem interesów i celów ogólnospołecznych i racji stanu Państwa, tak zdecydowana jest postulowana jest zmiana konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyborów na system większościowy w jedno mandatowych okręgach wyborczych. Z problemem tym wiąże się kwestia indywidualnej odpowiedzialności posła, senatora i każdego innego mandatariusza za osobisty udział w stanowieniu niekonstytucyjnych

norm prawnych i za podejmowane decyzje z poszkodowaniem interesów społecznych i praw obywateli, czy też na skutek niewykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Zwracano przy tym uwagę, że przypisanie osobistej konstytucyjnej odpowiedzialności za tego typu działania i zaniechania mogłoby w dużej mierze przyczynić się do poprawy poziomu pracy parlamentu i mogłoby osłabić podziały polityczne pozbawione merytorycznych powodów.

Kolejnym konstytucyjnym problem, podnoszonym na wspomnianej Konferencji w Belwederze, był problem referendum, będący formą sprawowania władzy bezpośrednio przez obywateli.

Referenda ogólnokrajowe czy lokalne powinny być obligatoryjną instytucją konstytucyjną w sprawach ważnych dla kraju i społeczeństwa bądź społeczności lokalnych. Zdaniem prof. W. Kieżuna obowiązuje fikcja decentralizacji i samorządności. Wynika to z rażącego niestosowania zasady adekwatności, gdyż np. powiaty mają wysoce niewystarczające środki własne, a gminom regularnie przydziela się samorządowe zadania bez zabezpieczenia finansowego. Tymczasem konstytucja stanowi, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

Kolejnym problemem konstytucyjnym jest to, że brak jest unormowania w ustawie zasadniczej konsekwencji prawnych nie udzielenia rządowi votum zaufania przez sejm. W tej sytuacji rząd mający poparcie większości sejmowej może realizować politykę nie znajdującą poparcia i społecznej akceptacji. Prof. W. Kieżun zauważa, że „w Polsce podstawowa zasada demokracji t.j. decyzja większości nie jest respektowana. Zgodnie z art.120 konstytucji Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów. Cóż z tego, jeśli nawet kwalifikowaną większość sejmową relatywnie reprezentuje mniejszość społeczeństwa. Jeśli w wyborach do Sejmu głosuje np. 40 % uprawnionych, a zwycięskie koalicje nawet gdy mają w sumie 40 % głosów to reprezentują jedynie 16 % uprawnionej populacji. Jesteśmy stale rządzeni przez mniejszość”. Jedynie w 29 krajach takich np. jak Belgia, Grecja, Australia, Brazylia istnieje obowiązek głosowania pod przymusem, co zapobiega deformacji zasady większości jako fundamentu demokracji.

W świetle tych uwag można docenić znaczenie instytucji referendum, tak nierozumnie lekceważoną w praktyce politycznej. Tymczasem aby referendum mogło być doskonałą formą ustroju demokratycznego państwa, konieczne jest aby przebiegało w warunkach nieskrępowanej wolności wypowiedzi i w sytuacji świadomości konsekwencji dokonywanych wyborów. W ostatnich zwłaszcza latach marginalizacja form demokracji bezpośredniej i w konsekwencji wpływu obywateli na kierunki polityki władz, stała się istotnym powodem autonomizacji władz na skutek odejścia od istotnych spraw obywateli od ich oczekiwań i aspiracji. Działając wedle zasady „władza wie lepiej”, ludzie władzy skupieni w partiach politycznych i pełniący funkcje przedstawicielskie w organach władzy decydują o istotnych dla narodu sprawach zgodnie z interesami partyjnymi i wpływowych grup nacisku bez zasięgania opinii obywateli. Tendencja ta zaznaczyła się także niepokojąco w działaniach organów stanowiących władz Unii Europejskiej, gdzie opinia i głos opinii publicznej jest marginalizowany na rzecz ideologicznych założeń dominujących we władzach unijnych partii politycznych. Szczególnie wyraziście problem ten daje się obserwować w stylu sprawowania władzy w Polsce. Chodzi mianowicie o to, że polski system

społeczno-ekonomiczny i polityczny wciąż jeszcze podlega reformowaniu i przekształcaniu, wedle założeń, które co do zasady zgodne są z interesami ludzi władzy i biznesu wywodzących się z PRL. Postkomuniści bowiem zajęli na scenie politycznej ważną, a wielu dziedzinach dominującą pozycję i z tej racji zainteresowani są żywotnie w utrzymaniu tej pozycji, mając realne wpływy w partiach politycznych różnych orientacji. Stąd też obserwujemy coraz częściej działania władz, które nie znajdują społecznej aprobaty i które nierzadko zagrażają podstawowym interesom narodu i państwa. Pomimo zdecydowanej społecznej dezaprobaty dla działań reformatorskich gospodarki według neoliberalnych założeń planu Barcelowicza - Sachsa, a zwłaszcza prywatyzacji narodowych zasobów majątkowych, polityka ta wciąż jest kontynuowana i dokonywana jest wyprzedaż ostatnich już strategicznych zasobów w postaci banków, przedsiębiorstw przemysłowych, szpitali, szkół, mediów, zasobów geologicznych itp.

Uwagi Końcowe

Około 430 zmian ustawowych prawa wyborczego od 1990r. dobitnie świadczy o skali manipulacji tym prawem w zależności od doraźnych celów dominujących w danej kadencji Sejmu partii politycznych. Sposób manipulacji prawem wyborczym obrazuje w niepełnym zakresie następujący wykaz zmian ordynacji wyborczych w latach 1990 -2006.

1. Ordynację wyborczą do rad gmin z dnia 8.03.1990r. nowelizowano 6-krotnie, łącznie wprowadzając 37 zmian.
2. Ordynację wyborczą do rad gmin, powiatów i sejmików województw z dnia 16.07.1998r. nowelizowano 12-krotnie, wprowadzając łącznie 221 zmian.
3. Ordynację wyborczą do Sejmu i Senatu z dnia 12.04.2001 nowelizowano 10-krotnie, wprowadzając łącznie 43 zmiany.
4. Ustawę o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27.09.1990r. nowelizowano 13-krotnie, wprowadzając łącznie 129 zmian¹⁹.

Trudno w tej sytuacji nie docenić usilnej inicjatywy Państwowej Komisji Wyborczej, Krajowego Biura Wyborczego i zmarłego w katastrofie samolotowej pod Smoleńskiem Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie uchwalenia Kodeksu Wyborczego.

Regulacja kodeksowa prawa wyborczego, uchwalona w końcu 2010r. może skutecznie ujednoczyć i ustabilizować procedury wyborcze do wszystkich organów przedstawicielskich, przyczyniając się do lepszej znajomości procedur wyborczych i ich społecznej aprobaty.

Ocena tej regulacji wymaga wnikliwej jej analizy, co możliwe będzie po opublikowaniu tekstu uchwalonego Kodeksu i dokumentów obrazujących proces legislacyjny.

Można natomiast zasygnalizować następujące nowe regulacje, które znalazły się w uchwalonym Kodeksie Wyborczym. Są to:

- rozszerzony został zasięg obowiązywania większościowego systemu wyborczego,

¹⁹ Wg danych zawartych w Notatce Rzecznika Praw Obywatelskich ze spotkania w Klubie Parlamentarnym Platformy Obywatelskiej w 2008r.

- wybory do Senatu odbywać się mają w jedno mandatowych okręgach wyborczych,
- organ zarządzający wybory może ustanowić głosowanie dwudniowe,
- wprowadzona zostanie tzw. „latająca urna”, do głosowania w szpitalach i domach pomocy społecznej,
- możliwe będzie tworzenie obwodów głosowania w domach akademickich,
- niewidomi będą mogli głosować na karcie sporządzonej systemem Brajla,
- osoby niepełnosprawne będą mogły głosować przez pełnomocnika,
- Polacy zamieszkali za granicą będą mogli głosować korespondencyjnie,
- wyborca zostanie powiadomiony o wpisaniu go do spisu wyborców,
- zakazano umieszczania plakatów i haseł wyborczych o powierzchni ponad 2 m/kw.

Poza tym uchwalono ustawę tzw. parytetową, zgodnie z którą na każdej liście wyborczej będzie musiało być nie mniej niż 35 % kobiet i nie mniej niż 35 mężczyzn.

W podsumowaniu niniejszego opracowania trudno nie wspomnieć o znaczącym wydarzeniu w życiu polskiej elity intelektualnej i historii parlamentaryzmu.

Z okazji „Dwuziestolecia Demokratycznych Wyborów w Polsce i Światowego Dnia Wyborów”, w dniach 2 i 3 lutego 2011r. odbyła się w Toruniu uroczysta sesja naukowa poświęcona problematyce prawa wyborczego.

Inicjatorami i współorganizatorami wspomnianej konferencji byli:

Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze, oraz Wydział Prawa i Administracji wspólnie z Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Zaszczytne funkcje gospodarzy konferencji pełnili Sędzia Stefan Jaworski - Przewodniczący PKW, Minister Kazimierz Czaplicki - Sekretarz PKW, Prof. dr. hab. Andrzej Sokala - Dziekan Wydziału Prawa i Adm. UMK w Toruniu.

W konferencji udział wzięli: goście zagraniczni, przedstawiciele władz naczelnych i terenowych, sędziowie – komisarze wyborczy, dyrektorzy delegatur terenowych Krajowego Biura Wyborczego, pracownicy nauki i administracji wyborczej.

Sesja podzielona była na dwie części.

W części pierwszej interesujące wykłady przedstawili prominentni profesorowie i pracownicy naukowcy zajmujący się problematyką prawa konstytucyjnego i prawa wyborczego.

W szczególności, w toku obrad, zwracano uwagę, że dokonana ostatnio kodyfikacja prawa wyborczego dotyczy głównie ujednoczenia i uporządkowania procedur wyborczych do wszystkich organów władzy przedstawicielskiej w Polsce i UE. Podkreślano, że Kodeks wyborczy uchwalony w styczniu 2011r. ma na celu stabilizację reguł elekcji, które nie powinny nadal ulegać częstym zmianom, wynikającym z „polityki sondażowej” partii politycznych.

Wskazano też, że Kodeks nie wprowadza zmian w materialnym prawie wyborczym, którego istotą jest realny wpływ elektoratu na wyniki wyborów. Normy tego prawa zawarte są przede wszystkim w Konstytucji i z tego względu sugestie zmian istoty prawa wyborczego wykraczały poza ramy konferencji poświęconej problematyce procedur wyborczych i sprawności działania organów wyborczych.

Warto zatem zauważyć, że w gronie ekspertów rzadko się debatuje na temat potrzeby zmian konstytucyjnych podstaw obowiązującego systemu wyborczego. Materie tę, z poszkodowaniem interesu demokracji, pozostawiono „politycznym harcownikom”, zainteresowanym „dożywotnim” pełnieniem intratnych funkcji z wyboru.

W części drugiej sesji z udziałem młodzieży licealnej szkół toruńskich odbyły się warsztaty i spotkania z ekspertami, mające przybliżyć młodzieży problematykę prawa wyborczego, a w szczególności reguły głosowania i wiedzę niezbędną do późniejszego podejmowania przemyślanych decyzji wyborczych.

Tego rodzaju akcja oświatowa w niemałym stopniu przyczynić się może do wydatnego zwiększenia zainteresowania społeczeństwa wyborami do organów przedstawicielskich, a w szczególności do zwiększenia zainteresowania ze strony młodzieży kończącej szkoły średnie i wyższe uczestnictwem w życiu obywatelskim.

Konferencja przyniosła niewątpliwie oczekiwane rezultaty, a jej zwieńczeniem było podjęcie uczestników konferencji w Dworze Artura przez Prezydenta miasta Pana Michała Zaleskiego, który urząd swój pełni od 2002r. ku powszechnemu zadowoleniu mieszkańców.

Wybory jako płaszczyzna rozwiązywania konfliktów narodowościowych. Przypadek mniejszości niemieckiej na Śląsku Opolskim

Jednym z najbardziej istotnych zjawisk zachodzących od 1989 roku na Śląsku Opolskim była aktywizacja mniejszości niemieckiej, a szczególnie jej polityczny aspekt. Ujawnienie się tej mniejszości w 1989 r. było wręcz szokiem dla polskiej opinii publicznej, przekonanej – co było zgodne z oficjalnym stanowiskiem władz PRL – że w Rzeczypospolitej nie ma mniejszości niemieckiej. Biorąc pod uwagę tragizm historycznych zaszłości polsko-niemieckich, spotęgowanych propagandą państwa autorytarne, Opolszczyzna stanęła przed realną groźbą waśni narodowych, a nawet otwartych konfliktów. Perspektywa dwóch dekad demokracji w Polsce oraz oficjalnej działalności organizacji mniejszości niemieckiej na Śląsku Opolskim w pełni uśmierzyła te obawy. Co więcej, wzajemne relacje większości polskiej i mniejszości niemieckiej na Śląsku Opolskim można ocenić dziś jako bardzo dobre, co staje się tym bardziej widoczne, jeśli uwzględnić wciąż trudne relacje narodowościowe i etniczne w innych państwach postkomunistycznych. Nie sposób zatem uznać, że jakość tych relacji wynika z determinizmu historycznego (tak musiało być), a w związku z tym pojawia się pytanie: Jakie czynniki zadecydowały o harmonijnym rozwoju relacji społeczności narodowości polskiej i niemieckiej na Śląsku Opolskim?

Główna teza niniejszego artykułu sprowadza się do twierdzenia, że istotną rolę na tym polu odegrał inkluzywny model systemu wyborczego – zarówno na poziomie krajowym jak i lokalnym i regionalnym – oraz ogromne wyczulenie – tak społeczności narodowości polskiej jak i niemieckiej – aby rywalizacja wyborcza pozbawiona została elementów konfliktu na tle narodowościowym.

To wybory umożliwiły bowiem ukierunkowanie, „skanalizowanie”, a w konsekwencji i skuteczne rozwiązywanie zarówno istniejących, jak i potencjalnych konfliktów narodowościowych na Śląsku Opolskim. Pomimo tego, że pierwsze wybory (zwłaszcza uzupełniające do Senatu RP po śmierci opolskiego senatora Edmunda Osmańczyka, przeprowadzone 4 lutego 1990 r. oraz samorządowe, przeprowadzone 27 maja 1990 r.) ujawniły potencjalnie niebezpieczne napięcia, to jednak dalszy aktywny udział mniejszości niemieckiej w wyborach parlamentarnych i samorządowych, w szczególności uzyskiwanie swojej reprezentacji na szczeblu gminy, powiatu, województwa i kraju, spowodował wpisanie postulatów i działań politycznych mniejszości w struktury administracyjne i formy prawne państwa demokratycznego.

1. WPROWADZENIE TEORETYCZNE I PRAWNE

Współcześnie trudno o wskazanie państw zamieszkiwanych przez społeczeństwa jednorodne narodowo, etnicznie, językowo czy wyznaniowo. Jest to wynik wielu procesów mających miejsce w historii, jak wojny, migracje, przesiedlenia, jak też odzwierciedlenie współcześnie dominującego przekonania, że wolność poruszania się i osiedlania jednostek nie może być ograniczana ich etniczną czy narodową przynależnością. Zdarza się, że mniejszości stanowią znaczący odsetek mieszkańców, a nawet na niektórych terenach przewyższają główny komponent

ludnościowy państwa¹. Nie inaczej jest w Polsce, zamieszkiwanej zarówno przez mniejszości narodowe, jak i etniczne oraz językowe, choć wciąż nasz kraj zaliczany jest do względnie jednorodnych etnicznie. Kwestia poszanowania praw mniejszości narodowych jest w Polsce istotna również za sprawą istnienia znaczących skupisk Polaków w innych państwach – w tym przede wszystkim na Litwie, Białorusi i Ukrainie.

W Polsce, zgodnie z definicją ustawową², za mniejszość narodową uznaje się grupę obywateli polskich, która spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją;
- 3) dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji;
- 4) ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę;
- 5) jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat;
- 6) utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie.

Obecnie terytorium Polski zamieszkuje 9 tak zdefiniowanych mniejszości narodowych: białoruska, czeska, litewska, niemiecka, ormiańska, rosyjska, słowacka, ukraińska i żydowska.

Ratyfikowana przez Polskę Konwencja Ramowa Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych z 1 lutego 1995 r.³ nakłada na państwa sygnatariuszy obowiązek stosowania środków zmierzających do pełnej i rzeczywistej równości pomiędzy osobami należącymi do mniejszości narodowych a osobami należącymi do większości. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.⁴ gwarantuje równość wszystkich wobec prawa, zakaz dyskryminacji oraz prawa kulturalne i oświatowe mniejszości narodowych. Trwa spór zarówno w doktrynie, jak i wśród polityków, w jaki sposób należałoby interpretować tak określoną równość. Dla jednych oznacza to konieczność uprzywilejowania mniejszości narodowych celem wyrównania szans obywateli należących do mniejszości w zakresie ich udziału w organach przedstawicielskich. Przeciwnicy z kolei zarzucają wszelkiego rodzaju przywilejom sprzeczność z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa⁵. Warto podkreślić, że prawie wszystkie ugrupowania parlamentarne funkcjonujące po 1989 r. uznawały potrzebę równouprawnienia osób należących do mniejszości jako obywateli państwa, różnice dotyczyły jedynie preferencji wyborczych dla mniejszości narodowych zawartych w

¹ A. Żukowski, *Wybory a reprezentacja polityczna mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych, językowych oraz innych grup społecznych*, „Studia Wyborcze” 2008, t. V, s. 7.

² Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz.U. Nr 17, poz. 141.

³ Dz.U. Nr 22, poz. 209.

⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ A. Żukowski, *op.cit.*, s. 9.

ordynacji wyborczej. Ich zdecydowanym przeciwnikiem były kolejno: Unia Polityki Realnej, Polskie Stronnictwo Ludowe i Liga Polskich Rodzin⁶.

Odpowiednie zapisy uprzywilejowujące komitety wyborcze mniejszości narodowych znalazły się w ustawodawstwie wyborczym od 1991 r. (szczególnie od 1993 r.), aczkolwiek tylko w wyborach do Sejmu RP. Żadnych przywilejów dla mniejszości nie stosowano w wyborach Prezydenta RP, do Senatu RP, Parlamentu Europejskiego ani w wyborach samorządowych. W wyborach do Sejmu od 1991 r. mniejszości mają prawo do tworzenia własnych komitetów wyborczych. Po raz pierwszy ulgi w rejestrowaniu list mniejszości narodowych zawarte zostały w ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 czerwca 1991 r.⁷ W myśl przepisów w niej zawartych komitety wyborcze mniejszości mogły wystawić listy z następującymi przywilejami:

- 1) miały prawo rejestracji listy we wszystkich 37 okręgach wyborczych z chwilą zarejestrowania list kandydatów w co najmniej 2 okręgach wyborczych lub zebrania co najmniej 20.000 podpisów wyborców popierających listę w 1 okręgu wyborczym (pozostałe komitety miały wymóg rejestracji list w 5 okręgach lub zebranie 50.000 podpisów),
- 2) miały prawo do zgłoszenia ogólnopolskiej listy kandydatów niezależnie od liczby zarejestrowanych list okręgowych (dla pozostałych był wymóg rejestracji list w co najmniej 5 okręgach wyborczych),
- 3) na wspomnianej ogólnopolskiej liście kandydatów musiało być co najmniej 10 kandydatów (dla innych komitetów wymaganych było 35 kandydatów),
- 4) nie obowiązywał ich próg 5% przy podziale miejsc z puli 69 mandatów z listy ogólnopolskiej.

Ulgi te nie wydawały się jeszcze tak istotne, gdyż system wyborczy do Sejmu w 1991 r., dzięki swojej skrajnej proporcjonalności miał charakter bardzo inkluzywny. Dlatego też bardziej spektakularnym uprzywilejowaniem komitetów wyborczych mniejszości narodowych było dopiero zwolnienie ich od rygору klauzul zaporowych w ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1993 r.⁸ Wobec tego w dwóch kolejnych elekcjach 1993 r. i 1997 r. komitety mniejszości nie musiały uzyskiwać 5% głosów w skali kraju, jako warunku udziału w podziale mandatów w okręgach wyborczych oraz 7% głosów w skali kraju, jako warunku podziału mandatów z listy krajowej. Ponadto, by zgłosić taką listę musiały zarejestrować listy jedynie w co najmniej pięciu okręgach wyborczych (pozostałe komitety miały wymóg rejestracji list w co najmniej 26 okręgach).

W obowiązującej w kolejnych trzech elekcjach (2001 r., 2005 r., 2007 r.) ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 kwietnia 2001 r.⁹ utrzymano zasadę zwolnienia komitetów wyborczych mniejszości narodowych z obowiązku uzyskania 5% głosów w skali kraju,

⁶ A. Wójcik, *Mniejszości narodowe we współczesnej polskiej myśli politycznej*, [w:] *Między rzeczywistością praktyczną a światem iluzji. Rozwiązanie problemu mniejszości narodowych w polskiej myśli politycznej*, pod red. J. Jachymka, W. Parucha, Lublin 2001, s. 265-266.

⁷ Dz.U. Nr 59, poz. 252.

⁸ Dz.U. Nr 45, poz. 205.

⁹ Dz.U. Nr 46, poz. 499.

by móc uczestniczyć w podziale mandatów w okręgach wyborczych. Wyrażenie chęci korzystania z przedmiotowego zwolnienia miało się odbywać poprzez złożenie Państwowej Komisji Wyborczej stosownego oświadczenia najpóźniej w 5 dniu przed dniem wyborów. Wraz z oświadczeniem komitet został zobowiązany do przedłożenia dokumentu właściwego organu statutowego organizacji mniejszości narodowej, potwierdzającego utworzenie komitetu przez wyborców będących członkami tej organizacji. Jednocześnie w 2001 r. zniesiono listę krajową, wprowadzając zasadę podziału wszystkich mandatów na poziomie okręgów wyborczych. Zmiana ta zwiększyła proporcjonalność na poziomie okręgów wyborczych, wzrosły też liczby posłów wybieranych w okręgach, co było niewątpliwie korzystne z punktu widzenia mniejszości. Takie same przepisy znalazły się w akcie prawnym, który po wejściu w życie zastąpi wszystkie dotychczasowe ustawy regulujące kwestie wyborów. W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹⁰ uwzględniono przywilej zwolnienia komitetów mniejszości narodowych z klauzuli zaporowej, który nadal będzie mógł mieć zastosowanie po złożeniu stosownego oświadczenia w tej sprawie.

Wspomniane przywileje prawne dla mniejszości narodowych były z całą pewnością korzystne dla grup licznych i nierozproszonych. W procesie demokratyzacji polskich wyborów proponowano też szereg innych rozwiązań. Były zatem propozycje: utworzenia dodatkowego okręgu wyborczego o charakterze ogólnokrajowym dla mniejszości narodowych, zwiększenia ilości posłów o miejsca przeznaczone dla przedstawicieli mniejszości, wprowadzenia parytetu dla mniejszości, czy też utworzenia kurii wyborczej dla mniejszości narodowych, które oddawałyby głosy na swoje listy wyborcze¹¹. Żadna z tych propozycji nie doczekała się realizacji.

Jak już wspomniano, poza wyborami do Sejmu RP, w innych rodzajach wyborów nie przewidziano żadnych przywilejów dla mniejszości narodowych. Wyjątkowo niekorzystny dla mniejszości jest system wyborczy do Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego¹², przy podziale mandatów uwzględnia się wyłącznie listy okręgowe tych komitetów wyborczych, które otrzymały co najmniej 5 % ważnych głosów w skali kraju. Rozdzielenia mandatów pomiędzy uprawnione do tego listy dokonuje Państwowa Komisja Wyborcza, stosując metodę d'Hondta. Zasad tych nie zmienia również wspomniany już Kodeks wyborczy.

Inaczej jest z systemem wyborczym w wyborach samorządowych, który przechodził w minionym dwudziestolecu znaczne zmiany, jedne bardziej, drugie mniej korzystne dla mniejszości narodowych. W wyborach 1990 r. i 1994 r. w gminach do 40 tys. mieszkańców zastosowano system większościowy, oparty na zasadzie większości względnej i głosowaniu w okręgach jednomandatowych, natomiast w gminach powyżej 40 tys. mieszkańców wprowadzono okręgi wielomandatowe (od 5 do 10 mandatów) oraz system proporcjonalny, z przeliczaniem głosów wg metody Sainte-Laguë. W 1998 r. obniżono do 20 tys. próg dla gmin, w których wybory przeprowadza się systemem proporcjonalnym oraz taki sam system zastosowano dla nowo powstałych powiatów i sejmików województw. Poza tym metodę obliczeniową Sainte-Laguë zastąpiono metodą d'Hondta, a w wyborach do sejmików oraz do rad

¹⁰ Dz.U. Nr 21, poz. 112.

¹¹ M. Budyta-Budzyńska, *Mniejszości narodowe – bogactwo czy problem? Instytucjonalizacja mniejszości narodowych w Polsce w latach 1989-2002*, Warszawa 2003, s. 120.

¹² Dz.U. Nr 25, poz. 219 ze zm.

powiatów i miast na prawach powiatów zastosowano 5% próg wyborczy. W gminach do 20 tys. mieszkańców natomiast wprowadzono okręgi o elastycznej liczbie mandatów od 1 do 5. W 2006 r. klauzulę zaporową 5% rozszerzono na wybory do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, a ponadto w wyborach do sejmiku oraz rad powiatowych, miast na prawach powiatu i gmin powyżej 20 tys. mieszkańców zastosowano zasadę grupowania list kandydatów, której istotą był wspólny udział takiej grupy (bloku) w podziale mandatów w danej jednostce samorządowej¹³. W praktyce najczęściej korzyści uzyskały duże ugrupowania, które tworzyły wspólny blok z małymi komitetami, bowiem częstokroć w ostatecznym rozrachunku przejmowały ich głosy. Grupowanie list zniesiono w 2008 r. i podczas elekcji 2010 r. już nie obowiązywało. Zupełnie nowe rozwiązania przyniósł Kodeks wyborczy. Wprowadził on bowiem wybory większościowe we wszystkich gminach (z wyjątkiem miast na prawach powiatu) w okręgach jednomandatowych. Czy nowe rozwiązania będą korzystniejsze dla mniejszości narodowych przekonamy się najprawdopodobniej w roku 2014, wcześniej, bo już jesienią 2011 r. będzie wiadomo, czy jednoczesne wprowadzenie okręgów jednomandatowych do Senatu będzie korzystne dla mniejszości narodowych. Jak twierdzą przedstawiciele mniejszości niemieckiej, takie rozwiązanie jest dla nich olbrzymią szansą¹⁴. Ustawodawca postanowił bowiem, że okręg wyborczy nr 53 do Senatu obejmował będzie obszary powiatów: głubczyckiego, kędzierzyńsko-kozielskiego, krapkowickiego, oleskiego i strzeleckiego, które – z wyjątkiem pierwszego – zamieszkują skupiska mniejszości niemieckiej.

2. UDZIAŁ PRZEDSTAWICIELI MNIJSZOŚCI NARODOWYCH W WYBORACH DO SEJMU RP, SENATU RP I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO PO 1990 ROKU

Jak się wydaje, możliwych jest pięć rodzajów postaw organizacji mniejszości narodowych wobec procesów wyborczych. Pierwszą z nich jest aktywny udział poprzez utworzenie własnego komitetu wyborczego i wystawianie swoich kandydatów. Drugą, również aktywną, jest nawiązanie współpracy z wybranym ogólnokrajowym ugrupowaniem politycznym lub komitetem lokalnym i wystawienie własnych kandydatów na listach stworzonego przez nich komitetu wyborczego. Trzy pozostałe możliwe postawy to gwarancja poparcia innego komitetu w zamian za uwzględnienie postulatów, obojętność i bojkot, których ewentualne omówienie wykracza poza zakres niniejszego opracowania.

Jak dotąd najwięcej mandatów w polskim Parlamencie zdobyły mniejszości narodowe w wyborach 1991 r., wtedy też zarejestrowano największą liczbę kandydatów – członków mniejszości narodowych. W elekcji tej wzięło udział 5 komitetów wyborczych mniejszości narodowych: Krajowy Komitet Wyborczy Mniejszości Niemieckiej i Niemiecki Komitet Wyborczy Regionu Katowickiego przy Niemieckiej Wspólnocie Roboczej „Pojednanie i Przyszłość”, zarejestrowane przez mniejszość niemiecką, Białoruski Komitet Wyborczy zarejestrowany przez mniejszość białoruską, Komitet Wyborczy Prawosławnych, utworzony wspólnie przez członków mniejszości białoruskiej i ukraińskiej oraz Wyborczy Blok Mniejszości, który był formą

¹³ Szeroko na ten temat: R. Tkacz, *Wybory coraz mniej lokalne? Przejawy kartelizacji partii politycznych na szczeblu lokalnym i regionalnym na przykładzie wyborów na Śląsku Opolskim*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI, s. 7.

¹⁴ Wypowiedź Ryszarda Galli, posła mniejszości niemieckiej na Sejm RP z 19.01.2011 r., <http://www.nton.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20110119/HEIMAT/255831585> [dostęp 1.03.2011]; Por.: K. Ogiolda, Rewolucja przy urnach, „Nowa Trybuna Opolska” z 14.01.2011, s. 18.

koalicji mniejszości ukraińskiej, litewskiej, czeskiej i słowackiej¹⁵. Mandaty parlamentarne uzyskały: KKW Mniejszości Niemieckiej i Komitet Wyborczy Prawosławnych. Na KKW Mniejszości Niemieckiej głosowało wtedy rekordowo 132.059 wyborców w skali kraju, z czego w województwie opolskim 74.251 wyborców. W sumie dało to temu komitetowi 7 mandatów posłów (sześć z list okręgowych, w tym 3 w okręgu opolskim i jeden z listy ogólnopolskiej) oraz 1 mandat senatora¹⁶. Na przedstawicieli Komitetu Wyborczego Prawosławnych głosowało łącznie 13.788 wyborców (w 1 okręgu), co przełożyło się na 1 mandat posła dla członka społeczności białoruskiej. Wyborczy Blok Mniejszości, Niemiecki Komitet Wyborczy Regionu Katowickiego i Białoruski Komitet Wyborczy, pomimo uzyskania poparcia odpowiednio 29.428 wyborców (w 15 okręgach), 6.108 wyborców (w 1 okręgu) i 6.081 wyborców (w 7 okręgach), pozostały bez mandatów. Łącznie zatem w 1991 r. mandaty z list komitetów wyborczych mniejszości narodowych uzyskało 9 parlamentarzystów.

Również 5 komitetów wyborczych mniejszości narodowych zarejestrowanych zostało w wyborach 1993 r. Tym razem jednak aż 4 związane były ze społecznościami mniejszości niemieckiej: Mniejszość Niemiecka Śląska Opolskiego, Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców – DFK, Niemiecka Wspólnota Robocza „Pojednanie i Przyszłość” oraz Mniejszość Niemiecka Województwa Częstochowskiego. Co więcej zarejestrowała się również Mniejszość Niemiecka Województwa Olsztyńskiego, ale jako organizacja, nie zaś jako mniejszość narodowa¹⁷. Jedyńm spoza mniejszości niemieckiej komitetem był Komitet Wyborczy Związku Białoruskiego, który początkowo miał się nazywać Komitetem Wyborczym Prawosławnych. Brak porozumienia spowodował wystąpienie z komitetu kandydatów reprezentujących społeczność ukraińską i zmianę nazwy, a w konsekwencji doprowadził do braku przedstawiciela obu mniejszości w Sejmie¹⁸. Swoją stan posiadania zmniejszyła również mniejszość niemiecka. Łącznie na jej listy zgłosowało ponad 110 tys. wyborców, w tym na Opolszczyźnie 60.770 wyborców. Przełożyło się to na 4 mandaty posłów i 1 mandat senatora, z czego 3 mandaty posłów i mandat senatora zdobyła Mniejszość Niemiecka Śląska Opolskiego, a 1 mandat poselski przypadł DFK z terenu województwa katowickiego.

W 1997 roku wzrosła liczba komitetów wyborczych mniejszości narodowych. Zarejestrowano ich wtedy 7, co w żaden sposób nie zwiększyło szans dla ich przedstawicieli, przeciwnie spowodowało rozdrobnienie i w konsekwencji kolejny spadek liczby mandatów. Swoje komitety utworzyły: Mniejszość Niemiecka na Śląsku Opolskim, TSKN-DFK Województwa Katowickiego, TSKN Województwa Częstochowskiego, Mniejszość Niemiecka Województwa Olsztyńskiego, Mniejszość Niemiecka Województwa Elbląskiego, Niemiecka Wspólnota Robocza „Pojednanie i Przyszłość” oraz Stowarzyszenie Słowiańskiej Mniejszości Narodowej – Prawosławni, skupiające środowiska mniejszości białoruskiej, ukraińskiej i rosyjskiej województwa białostockiego. Łącznie na listy komitetów mniejszości niemieckiej oddano blisko 80

¹⁵ S. Łodziński, *Aktywność społeczno-polityczna mniejszości narodowych. Raport nr 29*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1992, s. 3.

¹⁶ *Wyniki wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 października 1991 roku*, Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 1991, cz. II, s. 13 i n.; Por.: K. Ogiolda, Kroll: *Przeegraliśmy odchodzę*, „Nowa Trybuna Opolska” z 23.10.2007, s. 3.

¹⁷ *Wyniki wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 września 1993 r.*, Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 1993, cz. II, s. 13-14.

¹⁸ G. Zarzecka, *Preferencje wyborcze Białorusinów zamieszkujących Białostoczczyznę na podstawie wyborów parlamentarnych w latach 1991-2001*, „Białoruskie Zeszyty Historyczne” 2004, t. 22, s. 137.

tys. głosów, z czego na Opolszczyźnie 51.027, natomiast Stowarzyszenie Słowiańskiej Mniejszości Narodowej poparło 13.632 wyborców¹⁹. Wynikiem tego poparcia były 2 mandaty poselskie dla Mniejszości Niemieckiej na Śląsku Opolskim. Po raz pierwszy komitety mniejszości nie miały swojego przedstawiciela w Senacie.

W kolejnej elekcji w 2001 r. zrzeszone organizacje mniejszości utworzyły zaledwie 2 komitety wyborcze. Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszość Niemiecka” zarejestrował swoje listy w okręgu opolskim i rybnickim, natomiast Komitet Wyborczy Wyborców „Niemiecka Mniejszość Górnego Śląska” w okręgu gliwickim. Na listy pierwszego z wymienionych komitetów głosowało 47.230 wyborców, z czego na Opolszczyźnie 42.340, natomiast na listę drugiego z komitetów oddało głos 8.024 uprawnionych²⁰. Po tych wyborach w Sejmie ponownie zasiadło 2 przedstawiciele Mniejszości Niemieckiej. Podobnie jak 4 lata wcześniej żaden przedstawiciel komitetów mniejszości narodowych nie zasiadł w Senacie.

Niewiele zmieniło się w tym względzie po kolejnej elekcji 2005 r. Podobnie jak 4 lata wcześniej swoje listy zarejestrowały 2 komitety mniejszości: Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszość Niemiecka” w okręgu opolskim i Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszości Niemieckiej Śląska” w okręgu gliwickim. Ponownie też odnotowano spadek poparcia dla tych list. Pierwszy z wymienionych komitetów poparło 34.469 wyborców Opolszczyzny, natomiast drugi zaledwie 5.581 wyborców Górnego Śląska²¹. Mniejszość Niemiecka utrzymała status quo, czyli 2 mandaty poselskie.

Dalszy spadek poparcia dla komitetów wyborczych mniejszości narodowych przyniosły wybory 2007 r. W ostatniej jak dotąd elekcji zarejestrował się jedynie Komitet Wyborczy Wyborców „Mniejszość Niemiecka” w okręgu opolskim i kandydatów z list tego komitetu poparło 32.462 wyborców Opolszczyzny²². Wynik ten spowodował utratę przez mniejszość jednego mandatu. Od 2007 roku w Sejmie zasiada jeden przedstawiciel mniejszości niemieckiej, natomiast brak jest przedstawicieli mniejszości narodowych w Senacie. Taki wynik spowodował pojawianie głosów o konieczności otwarcia się mniejszości niemieckiej w wyborach parlamentarnych na partie ogólnopolskie. Punktem wyjścia dla tego typu propozycji jest stwierdzenie, że formuła partii narodowej, którą mniejszość niemiecka zorganizowana w Towarzystwie Społeczno-Kulturalnym Niemców na Śląsku Opolskim nie jest, choć de facto jej rolę spełnia, już się przeżyła²³. Poznawszy smak wyborczej porażki znacznie wcześniej postąpiły w ten sposób inne mniejszości narodowe, zarówno te zamieszkujące obszar jednego województwa (Białorusini), rozproszone po całym kraju (Ukraińcy), jak i te zbyt mało liczne (Litwini, Słowacy). Od 1993 roku (nie licząc przedstawiciela mniejszości ukraińskiej Włodzimierza Mokrego jako kandydata „Solidarności” w 1989 r.) na listach wyborczych różnych partii politycznych zaczęli pojawiać się przedstawiciele mniejszości narodowych.

¹⁹ *Wyniki wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 września 1997 r.*, Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 1997, cz. II, s. 18.

²⁰ *Wyniki wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 23 września 2001 r.*, Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 2001, cz. II, s. 13.

²¹ *Wyniki wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 września 2005*, Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 2006, cz. II, s. 230.

²² *Wyniki wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 października 2007*, Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 2008, cz. II, s. 246.

²³ Zob.: J. Dziadul, *Po Krollu Galla*, <http://archiwum.polityka.pl/art/po-krollu-galla,358837.html> [dostęp 1.03.2011].

Członkowie mniejszości ukraińskiej znajdowali się na listach m.in. UW, SLD, PO (obecnie w Sejmie zasiada jeden przedstawiciel tej mniejszości, wybrany z listy PO), a mniejszości litewskiej na listach KLD, SLD i UP (obecnie brak przedstawiciela tej mniejszości w Sejmie). Od 1997 roku tą samą drogą poszła mniejszość białoruska. Jej przedstawiciele znajdowali się w kolejnych elekcjach na listach SLD, UP, PSL (obecnie posłem jest jeden przedstawiciel tej mniejszości, wybrany z listy komitetu Lewica i Demokraci)²⁴.

Tabela 1. Dane dotyczące Komitetu Wyborczego Wyborców „Mniejszość Niemiecka” w okręgu obejmującym teren województwa opolskiego w wyborach parlamentarnych 1991-2007.

Rok wyborów	Nr okręgu	Frekwencja wyborcza w okręgu	Liczba kandydatów	Głosy ważne oddane w okręgu		Liczba mandatów uzyskanych w okręgu
				liczba	%	
1991	10	41,70%	10	74.251	26,10	3
1993	30	46,45%	10	60.770	18,96	3
1997	30	42,19%	7	51.027	16,96	2
2001	21	39,83%	26	42.340	13,62	2
2005	21	33,47%	14	34.469	12,92	2
2007	21	45,53%	21	32.462	8,81	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Dane w przedstawionej wyżej tabeli ukazują stały spadek poparcia w kolejnych wyborach parlamentarnych dla Komitetu Wyborczego Wyborców „Mniejszość Niemiecka” w okręgu opolskim. Charakterystyczna dla terenów zamieszkałych przez mniejszość niemiecką jest niska frekwencja wyborcza, a szczególnie w ostatnich elekcjach widoczne jest też większe poparcie dla ogólnopolskich partii politycznych na tych terenach. Spadek mobilizacji elektoratu może świadczyć o tym, że mieszkańcy Śląska Opolskiego narodowości niemieckiej w mniejszym stopniu niż dawniej kierują się w swych decyzjach wyborczych kryterium narodowościowym. Jest to zapewne wynik rozwoju demokracji w Polsce, dzięki czemu mniejszości czują się mniej zagrożone, zaś ich parlamentarzyści nie są im już tak niezbędni, bowiem najważniejsze postulaty zostały spełnione.

Jeszcze mniejsze zainteresowanie ze strony mniejszości narodowych towarzyszyło dotychczasowym elekcjom do Parlamentu Europejskiego, co z jednej strony wynika z odległości między wyborcą a instytucją, której przedstawiciele są wybierani, z drugiej natomiast bierze się z zastosowanego systemu wyborczego. Dość powiedzieć, że w dotychczasowych dwóch elekcjach nie wziął udziału żaden komitet wyborczy zorganizowany przez mniejszości narodowe. Co więcej w wyborach 2004 r. nawet żadna z partii nie skorzystała z możliwości zaproszenia na swoje listy przedstawiciela mniejszości niemieckiej, co mogło gwarantować ok. 30-50 tys. głosów.

²⁴ Por.: http://www.rzeczpospolita.pl/dodatki/wybory01_010831/wybory01_a_1.html [dostęp 5.03.2011]; <http://www2.mswia.gov.pl/portal.php?serwis=pl&dzial=61&id=37#bialorusini> [dostęp 5.03.2011].

To zmieniło się w 2009 r., kiedy przedstawiciel mniejszości niemieckiej – Henryk Kroll znalazł się na liście PSL. Nie zdobył on jednak poparcia całego elektoratu mniejszości, głosowało na niego bowiem zaledwie 8.878 wyborców i nie uzyskał mandatu – co tylko potwierdza niski poziom determinacji elektoratu mniejszości, by koniecznie mieć swojego przedstawiciela w Parlamencie Europejskim.

3. MNIEJSZOŚCI NARODOWE W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH W POLSCE W LATACH 1990-2010

Szczególne znaczenie dla przeważającej części mniejszości narodowych zamieszkujących Polskę ma udział w wyborach na szczeblu lokalnym i regionalnym. Począwszy od wyborów 1990 r. mniejszości narodowe biorą aktywny udział w życiu politycznym. W wielu gminach wiejskich, miejskich i powiatach samodzielnie sprawują władzę lub tworzą koalicję, współrządzą też w sejmikach województw (wcześniej w sejmikach samorządowych). Szczególnie korzystna sytuacja dla mniejszości narodowych miała miejsce w pierwszych wyborach samorządowych 1990 r. Wtedy to elementami decydującymi były rozwiązania ustawowe, sprzyjające wystawianiu kandydatów przez liczne organizacje oraz stan sceny politycznej w okresie wyborów. Zgodnie z szacunkami Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu największą liczbę swoich przedstawicieli wprowadziły do lokalnych struktur władzy: mniejszość niemiecka – 380, mniejszość białoruska – 73, mniejszość ukraińska – 70 i mniejszość litewska – 19, a łącznie ok. 550 reprezentantów mniejszości narodowych zostało radnymi²⁵. Liczba przedstawicieli mniejszości niemieckiej wynika z analizy przynależności wybranych radnych do powstałych kół Towarzystw Społeczno-Kulturalnych Mniejszości Niemieckiej. W wyborach 1990 r. kandydaci rekomendowani bezpośrednio przez TSKMN uzyskali zaledwie 87 mandatów²⁶. W wielu gminach zawiązano porozumienia między strukturami komitetów obywatelskich a TSKMN, w wyniku których przedstawiciele mniejszości trafili na listy komitetów obywatelskich. W konsekwencji, mimo że wybory wygrywały komitety obywatelskie, większość w radach miała mniejszość niemiecka²⁷. Własne komitety tworzyła natomiast w 1990 r. mniejszość białoruska, wszystkie na terenie ówczesnego województwa białostockiego. Kandydaci tej społeczności uzyskali mandaty z list: Białoruskiego Komitetu Wyborczego, Białoruskiego Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego i Białoruskiego Zjednoczenia Demokratycznego. W 4 gminach przekroczyli 50% mandatów. Co ciekawe w województwie białostockim swoje mandaty zdobyły również: KO Mniejszości Narodowej (19) i Rusko-Ukraiński KO (15). Znaczącą przewagę 16 z 18 mandatów uzyskali ponadto przedstawiciele mniejszości litewskiej w jednej gminie dawnego województwa suwalskiego (Puńsk) i od tego czasu gmina ta stała się bastionem mniejszości litewskiej w Polsce.

Począwszy od wyborów 1994 r., gdy wyraźnie zmalało rozdrobnienie podmiotów zgłaszających kandydatów, mniejszości narodowe z wyjątkiem mniejszości niemieckiej zaczęły stosować tę samą taktykę, co w wyborach parlamentarnych. Coraz rzadziej tworzyły one własne komitety wyborcze, decydując się na wprowadzenie swych kandydatów na listy innych lokalnych komitetów wyborczych bądź komitetów partii politycznych. Przyjmuje się, że w ten sposób uzyskiwały one reprezentację w radach, proporcjonalną w zasadzie do swej liczebności w gminach, szczególnie w tych do 20 tys. mieszkańców. Aby znaleźć się w

²⁵ S. Łodziński, *Aktywność...*, op.cit., s. 3.

²⁶ *Statystyka wyborów do rad gmin 27 maja 1990 r.*, GUS, Warszawa 1990, s. 413-414.

²⁷ Szeroko na ten temat: K. Zuba, *Komitety Obywatelskie na Śląsku Opolskim (1989-1991)*, Opole 2000, s. 92.

radach najczęściej nie wystarczyło poparcie społeczności mniejszości, a należało też zabiegać o głosy większości. Najlepiej z taką sytuacją poradziła sobie najbardziej rozproszona mniejszość ukraińska. Jej przedstawiciele z sukcesami startowali w wyborach samorządowych z list różnych komitetów wyborczych, często nawet bez oficjalnego poparcia Związku Ukraińców w Polsce. Kandydaci reprezentujący tę mniejszość uzyskiwali mandaty w sejmiku, powiatach i gminach z terenu województwa warmińsko-mazurskiego, a także w powiatach i gminach województwa zachodniopomorskiego, podkarpackiego i dolnośląskiego. Drogę kandydowania z list lokalnych komitetów wyborczych obrali Litwini. Taki wybór jak dotąd kończył się dla nich sukcesem w powiecie sejneńskim, a także w kilku gminach tego powiatu, w tym w każdym wyborach znaczący sukces osiągnęli we wspomnianej już gminie Puńsk. Podobnie z list lokalnych komitetów startowali przedstawiciele znacznie mniej licznych mniejszości słowackiej i rosyjskiej, jedynie w przypadku tej pierwszej można mówić o niewielkich sukcesach w przygranicznych gminach województwa małopolskiego. Natomiast brak jednolitości zauważalny jest w działaniach mniejszości białoruskiej. Dopiero w wyborach 2010 r. zdecydowała się ona nie zawiązywać żadnego komitetu. Wcześniej mniejszość białoruska zawiązywała własne komitety, które odnosiły sukcesy w gminach do 20 tys. mieszkańców i przegrywały rywalizację w pozostałych jednostkach, nie potrafiąc przekroczyć klauzuli zaporowej, a równocześnie wielu przedstawicieli społeczności białoruskiej zdobywało mandaty startując z list innych komitetów, najczęściej z list SLD. Przedstawiciele mniejszości białoruskiej uzyskiwali mandaty Sejmiku Województwa Podlaskiego, rad powiatów hajnowskiego i bielskiego oraz kilku gmin województwa podlaskiego, wchodząc niejednokrotnie w skład ugrupowań sprawujących władzę²⁸.

Drogą własnych komitetów wyborczych, rejestrujących listy kandydatów, podąża mniejszość niemiecka, jednak i jej przedstawiciele, szczególnie w elekcjach lat 90-ych, decydowali się na start z list lokalnych komitetów wyborczych wyborców. Wymowne są tutaj statystyki wyborów 1994 r., gdzie kandydaci zgłoszeni oficjalnie z list Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim (dawniej TSKMN) zdobyli 178 mandatów, jednak jak podają niektóre źródła, rzeczywista liczba członków mniejszości niemieckiej w radach gmin wynosiła ok. 550, tj. 38% ogółu radnych województwa opolskiego²⁹. Drugi wynik w wyborach do Sejmiku Województwa Opolskiego osiągnęli reprezentanci TSKN w wyborach 1998 r. (13 mandatów). Ponadto w pięciu powiatach województwa opolskiego osiągnęli zdecydowany sukces, a łącznie zdobyli 112 mandatów rad powiatów. Kandydaci TSKN byli również zwycięzcy w gminach położonych we wschodniej części województwa opolskiego, a łącznie objęli ok. 475 mandatów rad gmin³⁰. Cztery lata później zmniejszona została liczba radnych, co przeniosło się też na wyniki liczbowe reprezentacji mniejszości niemieckiej. W wyborach do Sejmiku Województwa Opolskiego Komitet Wyborczy Mniejszość Niemiecka uzyskał 7 mandatów. W powiatach komitet zdobył dalszych 61 mandatów i w czterech osiągnął najlepszy wynik. W gminach kandydaci Komitetu Wyborczego Mniejszość Niemiecka uzyskali łącznie 304 mandaty, a jak twierdzą władze mniejszości niemieckiej dalszych 93

²⁸ *Raport dotyczący sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2007, s. 10-29.

²⁹ D. Berlińska, *Rola mniejszości niemieckiej w rozwoju województwa opolskiego*, „Śląsk Opolski” 1996, nr 3, s. 47; Por.: *Mniejszość zwycięska (MN w samorządach)*, „Trybuna Opolska” z 29.06.1994, s. 3-4.

³⁰ W. Lesiuk, M. Lis, A. Trzcielińska-Polus, *Polacy i Niemcy. Płaszczyny i drogi normalizacji. Doświadczenia pierwszej dekady*, Opole 2001, s. 29.

radnych solidaryzowało z mniejszością, aczkolwiek startowało z list obywatelskich komitetów wyborców³¹. W wyborach 2006 r. Komitet Wyborczy Mniejszość Niemiecka w drugich wyborach z rządu uzyskał 7 mandatów Sejmiku Województwa Opolskiego. Poza tym obsadził 54 mandaty rad powiatów oraz ok. 330 mandatów rad gmin³². Nieco mniejszą liczbę mandatów Komitet Wyborczy Mniejszość Niemiecka zdobył w jesiennych wyborach samorządowych 2010 r. Tym razem 6 kandydatów mniejszości uzyskało mandaty Sejmiku Województwa Opolskiego. Nie udało się im również zachować status quo w powiatach i gminach, gdzie ich przedstawiciele uzyskali odpowiednio 49 i 278 mandatów. Co ciekawe jednak, liczby bezwzględne mogłyby wskazywać na odmienną tendencję. Na listy Komitetu Wyborczego Mniejszość Niemiecka do Sejmiku Województwa Opolskiego swoje głosy oddało w 2006 r. – 49.131 wyborców, natomiast w 2010 r. – 53.670 wyborców³³. Inny układ głosów na pozostałe komitety wyborcze oraz podział mandatów wg metody d’Hondta nie odzwierciedliły tej różnicy.

Od 2002 roku w ramach wyborów samorządowych wybierani są jednocześnie wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast w wyborach bezpośrednich. Również na tym polu sukcesy osiągały mniejszości narodowe. Począwszy od każdorazowego zwycięstwa przedstawiciela mniejszości litewskiej w gminie Puńsk, poprzez kilka mandatów w każdej kadencji dla przedstawicieli mniejszości białoruskiej i ukraińskiej, aż po ponad 20 dla kandydatów reprezentujących mniejszość niemiecką (25 w 2002 r., 23 w 2006 i 2010 r. w 71 gminach województwa opolskiego).

4. SPECYFIKA ŚLĄSKA OPOLSKIEGO. AKTYWNOŚĆ PRZEDSTAWICIELI MNIEJSZOŚCI NIEMIECKIEJ

Śląsk Opolski, w znaczeniu nadanym mu podczas reformy administracyjnej, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., obejmuje jako województwo samorządowe 11 lokalnych jednostek podziału terytorialnego – powiatów oraz 71 gmin (w tym Opole – miasto na prawach powiatu). Opolszczyzna jest regionem, który w szczególności charakteryzuje specyficzna struktura etniczno-narodowościowa ludności rdzennej i napływającej z różnych stron, z rozmaitych przyczyn i w różnym czasie. W województwie opolskim wyróżnić można ponad 20 gmin, głównie we wschodniej części województwa, które zamieszkuje w zdecydowanej większości mniejszość niemiecka (tj.: Biała, Bierawa, Chrząstowice, Cisek, Dobrodzień, Dobrzeń Wielki, Gogolin, Gorzów Śląski, Izbicko, Jemielnica, Kolonowskie, Komprachcice, Leśnica, Prószków, Radłów, Reńska Wieś, Strzeleczyki, Turawa, Ujazd, Walce, Zębowice), jest też szereg gmin mieszanych (tj.: Dąbrowa, Głogówek, Krapkowice, Lasowice Wielkie, Łubniany, Murów, Olesno, Ozimek, Pawłowiczki, Pokój, Polska Cerekiew, Popielów, Strzelce Opolskie, Tarnów Opolski, Zawadzkie, Zdzieszowice), a pozostałe gminy miejskie i wiejskie, leżące głównie w zachodniej części województwa

³¹ *Udział Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim w wyborach samorządowych w roku 2002*, pod red. H. Broła, J. Lenorta i R. Donitz, s. 41, maszynopis powielony.

³² *Niemcy wyszli na swoje*, „Nowa Trybuna Opolska” z 1.12.2006 r., s. 16-17.

³³ Dane z protokołów wyników głosowania i wyników wyborów, w dokumentach Delegatury KBW w Opolu.

oraz największe miasta charakteryzują się zdecydowaną przewagą ludności napływowej³⁴.

Udział przedstawicieli mniejszości niemieckiej w wyborach omówiony został w poprzednim rozdziale, w tym miejscu chciałbym skupić się na aktywności przedstawicieli tej organizacji, której rzecz jasna znaczną część stanowi aktywność polityczna. Niemcy tworzą bowiem nie tylko najliczniejszą mniejszość narodową w Polsce, ale zapewne najlepiej zorganizowaną. Przemiany ustrojowe w Polsce z 1989 r. i zmiany w stosunkach polsko-niemieckich stworzyły płaszczyznę dla aspiracji i chęci dążenia ludności pochodzenia niemieckiego. Stąd od 1990 r. powstało wiele organizacji mniejszości niemieckiej w Polsce, a największe na Opolszczyźnie – Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców na Śląsku Opolskim (wcześniej Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Mniejszości Niemieckiej), z siedzibą najpierw w Gogolinie, a obecnie w Opolu. W latach 90-ych – według danych organizacji – należało do niej 180 tys. osób, obecnie liczba ta zmalała do ok. 100 tys. osób, chociaż – jak sugerują sami działacze towarzystwa – gdyby uwzględnić aktywnie działających i płacących składki można by mówić o liczbie 60 tys. osób.

Najważniejszym aspektem dla parlamentarzystów reprezentujących mniejszość niemiecką było przygotowanie ustawy o prawach osób przynależących do mniejszości narodowych i etnicznych. Prace nad ustawą rozpoczęto w 1993 r., a do uchwalenia ostatecznego tekstu doszło 12 lat później – 6 stycznia 2005 r. Ustawa ta reguluje pozycję mniejszości narodowych i etnicznych, swobodę kulturowania tożsamości narodowej i etnicznej oraz realizacji polityki oświatowej i kulturalnej. Ma ona szczególne znaczenie dla mniejszości niemieckiej jako „dużej mniejszości narodowej”, bowiem gwarantuje ludności pochodzącej z mniejszości, która stanowi przynajmniej 20% ludności zamieszkującej daną gminę, szereg dodatkowych uprawnień. W szczególności takim dodatkowym przywilejem jest posługiwanie się językiem mniejszości przed organami gminy oraz możliwość używania dodatkowych tablic informacyjnych w tym języku, z czego skorzystało jak dotąd w województwie opolskim ponad 20 gmin. Trzeba jednak zauważyć, że ta ostatnia kwestia budzi największe kontrowersje wśród ludności pochodzącej z większości i nierzadko jest podłożem konfliktów.

Największym sukcesem mniejszości niemieckiej na arenie ogólnopolskiej było uchwalenie wspomnianej ustawy, natomiast upodmiotowienie mniejszości niemieckiej na Śląsku Opolskim najpełniej dokonało się na płaszczyźnie samorządowej. To szczebel regionalny i lokalny stał się miejscem realizacji celów społecznych zawartych w programach i statutach, a do tego dynamizm organizacyjny TSKN na Śląsku Opolskim wyróżniał się na tle słabych procesów samoorganizowania się ludności polskiej. Uczyniło to z przedstawicieli mniejszości niemieckiej jedną z głównych sił politycznych regionu opolskiego. Jak pokazują dane przedstawione w rozdziale 3, w znacznej liczbie gmin i powiatów województwa opolskiego mandaty radnych sprawują członkowie mniejszości niemieckiej, a co więcej biorą oni w większości z tych jednostek aktywny udział w życiu politycznym, tworzą koalicje lub samodzielnie sprawują władzę. Ponadto tworzą frakcję w Sejmiku Województwa Opolskiego i od

³⁴ Por.: D. Berlińska, *Analiza ostatnich wyborów samorządowych i prezydenckich w województwie opolskim*, „Śląsk Opolski” 1991, nr 2, s. 7; W. Lesiuk, *Historyczne uwarunkowania odrębności regionalnej Opolszczyzny*, [w:] *Śląsk Opolski. Region i jego struktura*, pod red. S. Malarskiego, Opole 1992, s. 67-87; R. Rauziński, K. Szczygielski, *Śląska ludność rodzima w strukturze demograficznej i społecznej Śląska Opolskiego wczoraj i dziś*, Opole 2008, s. 49.

momentu powstania województw samorządowych – współrządzą w regionie, będąc zawsze w koalicji tworzącej Zarząd Województwa Opolskiego. Od 1 stycznia 1999 r. funkcję wicemarszałka województwa opolskiego pełnił Ryszard Galla, a od 19 kwietnia 2002 r. do końca pierwszej kadencji był on nawet marszałkiem województwa. W drugiej kadencji Ryszard Galla ponownie sprawował funkcję wicemarszałka, aż do października 2005 r., kiedy został posłem na Sejm RP. Jego dotychczasową funkcję przejął Józef Kotyś i wypełniał ją do końca trzeciej kadencji. Dodatkowo w trzeciej kadencji przedstawiciel mniejszości niemieckiej Andrzej Kasiura był członkiem zarządu województwa. Po wyborach 2010 r., pomimo początkowego braku porozumienia z PO, mniejszość niemiecka znalazła się jednak w koalicji, a jej przedstawiciel Roman Kolek objął funkcję wicemarszałka województwa.

5. FUNKcjONALNE UJĘCIE AKTYWNOŚCI WYBORCZEJ PRZEDSTAWICIELI MNIEJSZOŚCI NIEMIECKIEJ

Aktywność wyborczą mniejszości niemieckiej i związany z nią udział tej mniejszości w życiu publicznym można rozpatrywać w wielu kontekstach. Poprzez swoją aktywność mniejszość chce być słyszana, a co za tym idzie – zyskać wpływ na istotne dla siebie sprawy poprzez udział/współudział w decydowaniu politycznym. Bezsprzecznie takie zachowanie ściśle wiąże się z dążeniem tej społeczności do stworzenia warunków, które zapewniłyby harmonijny rozwój własnej kultury i tożsamości, ochronę języka oraz promocję postaw otwartości i tolerancji wśród społeczeństwa polskiego. Funkcjonowanie wewnątrz systemu politycznego grupy tak licznej i dobrze zorganizowanej, nastawionej na odbiór specyficznych interesów i potrzeb, zapewnia temu systemowi ciągłość procesu legitymizacji. Aktywność natomiast uruchamia inne instytucje i struktury systemu, wykonujące następnie pracę, której efektem są decyzje i rozwiązania polityczne odpowiadające na interesy mniejszości³⁵.

Udział mniejszości niemieckiej w wyborach samorządowych i parlamentarnych oraz każdorazowe uzyskiwanie własnej reprezentacji w strukturach lokalnych, regionalnych i krajowych, z jednej strony zwiększa zakres społecznej partycypacji we władzy, z drugiej zaś powoduje przeniesienie postulatów i form ich realizacji na ustrukturyzowany poziom ogólnie akceptowanych reguł państwa demokratycznego. Aby zerwać ze stereotypowym postrzeganiem mniejszości jako folkloru kulturowego niezbędny jest udział ich przedstawicieli, celem artykulacji ich specyficznych postulatów i budowy sojuszy wokół określonych kwestii. Już sama konieczność pozyskania dla tych kwestii innych aktorów politycznych w procesie negocjacji zapobiega narastaniu napięć, które nie znajdując instytucjonalnego ujścia, mają tendencję do eskalacji w formie konfliktów.

Początki nie były jednak łatwe. Wybory uzupełniające do Senatu RP przeprowadzone w dniu 4 lutego 1990 r., po śmierci opolskiego senatora Edmunda Osmańczyka, były pierwszym wydarzeniem, które ujawniło nastroje napięcia narodowościowego. W drugiej turze głosowania naprzeciw siebie stanęło dwoje Ślązaków: Polka i Niemiec. Kampania wyborcza rozbudziła demony nacjonalizmu, pojawiły się napisy na murach, głosowanie przerodziło się w narodowościowy plebiscyt. Wydawało się, że po tych wyborach Śląsk Opolski długo będzie musiał dochodzić do równowagi, a takie dłuższe zaognienie sytuacji narodowościowej na

³⁵ L. Rubisz, *Miejsce i rola mniejszości niemieckiej w polskim systemie politycznym*, [w:] *Śląsk Opolski i Opawski w kierunku standardów europejskich*, Opawa 1999, s. 129.

Śląsku Opolskim mogło nawet przyczynić się do upowszechnienia w społeczeństwie polskim idei i symboli politycznych „zamkniętego” państwa narodowego. Zagrożone mogły być też słabe podstawy społeczeństwa obywatelskiego. Mając na uwadze tę perspektywę ułożenie stosunków pomiędzy większością polską a mniejszością niemiecką na Śląsku Opolskim na zasadzie współpracy oraz wzajemnego poszanowania nabrało cech swoistego kanonu³⁶. Z perspektywy tych ponad dwudziestu lat wydaje się, że większość społeczeństwa Opolszczyzny uznała obecność mniejszości niemieckiej za ważny fakt społeczny, kulturowy i polityczny, a wynikającą z obecności mniejszości różnorodność jako wzbogacenie regionu i jego mieszkańców.

Powyższe rozważania w pełni potwierdziły główną tezę niniejszego opracowania. Zarówno udział przedstawicieli mniejszości niemieckiej w wyborach, jak i uzyskanie własnej reprezentacji na szczeblu samorządowym i parlamentarnym okazały się skutecznym sposobem ukierunkowania postulatów i działań politycznych. Cieszyć może świadomość, że miejsce i rola organizacji mniejszości niemieckiej w polskim systemie politycznym wynika z funkcji, jakie system państwa demokratycznego i jego elementy winny spełniać.

Proces demokratyzacji przyczynił się do uznania przedstawicieli mniejszości niemieckiej na Śląsku Opolskim, jako współgospodarzy terenu, który zamieszkują. W gminach i powiatach z przewagą mniejszości jej reprezentanci odgrywają znaczącą rolę we władzach samorządowych, kierując niektórymi z jednostek samorządu terytorialnego samodzielnie bądź w koalicjach z innymi komitetami. W związku z tym współtworzą oni politykę, a to oznacza również wzięcie na siebie odpowiedzialności za całą społeczność i jej pomyślność.

Śląsk Opolski jest regionem wielu historii, wielu cierpień, ale też wielu sukcesów. Jednym z tych sukcesów jest upodmiotowienie mniejszości niemieckiej na Śląsku Opolskim na płaszczyźnie samorządowej.

³⁶ K. Zuba, *Aktywność polityczna społeczności Śląska Opolskiego w latach 1989-1998*, [w:] *Śląsk Opolski i Opawski...*, *op.cit.*, s. 161.

Finansowanie prezydenckiej kampanii wyborczej w 2010 r.

I

Ostatnie wybory prezydenckie były wyjątkowe z wielu względów. Po raz pierwszy po 1989 r. zaistniała sytuacja opróżnienia urzędu Prezydenta przed zakończeniem kadencji (pomijam tutaj złożony ze względu na kontekst historyczny przypadek ustąpienia Prezydenta gen. Wojciecha Jaruzelskiego¹). W wydarzeniu bez precedensu – katastrofie samolotu rządowego – 10 kwietnia 2010 r. w Smoleńsku zginął urzędujący wówczas Prezydent RP Lech Kaczyński, a wraz z nim wielu wysokich rangą urzędników państwowych. W konsekwencji, działając w oparciu o art. 131 ust. 2 pkt 1 Konstytucji Marszałek Sejmu RP Bronisław Komorowski tymczasowo, do czasu ponownych wyborów, przejął obowiązki głowy państwa. Kontekst w jakim z dnia na dzień znalazł się Marszałek Sejmu był niezwykle złożony. Polityk dotychczas ważny i widoczny, ale jednak nie szturmujący medialnych salonów zaczął występować w potrójnej roli: wspomnianego już Marszałka Sejmu, pełniącego obowiązki Prezydenta RP oraz oficjalnego kandydata partii rządzącej na urząd prezydenta, jako że zgodnie z kalendarzem wyborczym kadencja Lecha Kaczyńskiego miała dobiec końca jesienią 2010 r.

To, pamiętajmy, legalne zgromadzenie w ręku jednej osoby szerokich kompetencji budziło liczne kontrowersje. Wzmagało również debatę na temat daty wyborów prezydenckich oraz wykorzystywania skupionych przez kandydata funkcji dla celów własnej kampanii wyborczej. Trudnej sytuacji politycznej nie łagodziła mająca wówczas w Polsce miejsce klęska żywiołowa, jaką była powodująca ogromne zniszczenia powódź. Mówiąc klęska żywiołowa należy mieć na uwadze jedynie zjawisko przyrody, nie zaś jeden ze stanów nadzwyczajnych wymienionych w art. 228 ust. 1 Konstytucji, który mimo pojawiających się głosów „za”, nie został ogłoszony. Stało się tak prawdopodobnie dlatego, że podjęcie innej decyzji, ze względu na zakaz wyrażony w art. 228 ust. 7 Konstytucji², odsunęłoby wybór głowy państwa się w czasie, co w konsekwencji przedłużałoby stan zachwianej równowagi pomiędzy naczelnymi organami państwa.

Ostatecznie termin wyborów prezydenckich został wyznaczony, w oparciu o treść art. 128 Konstytucji, na dzień 20 czerwca 2010 r. Z punktu widzenia zapewnienia wysokiej frekwencji wyborczej termin ten wydawał się terminem niekorzystnym, gdyż pokrywał się on z początkiem rozpoczynającego się okresu urlopowego. Jak pokazały końcowe dane, obawy o brak uczestnictwa obywateli w wyborach były przedwczesne, gdyż frekwencja wyniosła 54,94% w pierwszej i 55,31% w drugiej turze wyborów³. Warto wspomnieć, że ostateczna i niezwykle wyrównana walka w II turze rozegrała się pomiędzy Marszałkiem Sejmu Bronisławem Komorowskim, który uzyskał 41,54 %

¹ Sejm RP we wrześniu 1990 r. po rozważeniu zmian politycznych i ustrojowych, jakie zaszły w Polsce zdecydował, że w związku z oświadczeniem Prezydenta RP należy uznać za celowe skrócenie kadencji prezydenckiej i „podjąć przewidziane prawem działania legislacyjne, tak aby powszechne wybory Prezydenta mogły się odbyć nie później niż w grudniu br.”, zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 września 1990 r., M.P. z 1990, Nr 36, poz. 289.

² Art. 228 ust. 7 Konstytucji wprowadza zakaz przeprowadzania wyborów na urząd Prezydenta RP w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu, Dz.U. z 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³ Zob. <http://prezydent2010.pkw.gov.pl/PZI/PL/WYN/F/index.htm> (05.03.2011 r.)

głosów poparcia, a bratem zmarłego Prezydenta RP Jarosławem Kaczyńskim, którego poparło 36,46 % uczestniczących w wyborach⁴.

Wszystkie wspomniane czynniki nie pozostały bez wpływu na przebieg i charakter kampanii wyborczej kandydatów. „Powodowani udzielającą się atmosferą główni pretendenci do zwycięstwa zmuszenia zostali do wstrzemięźliwości w stosowaniu zabiegów marketingowych – przede wszystkim tych mierzonych na osłabienie konkurentów”⁵.

II

Prezydencka kampania wyborcza, a przede wszystkim jej finansowanie miały odbywać się według nowych reguł. Co prawda podstawę prawną regulującą zasady finansowania partii politycznych oraz kampanii wyborczych nadal stanowiły przepisy Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych⁶ (w szczególności Rozdział 4 „Finanse i finansowanie partii politycznych”) oraz ustawy wyborcze - a w konkretnie omawianym przypadku - ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁷ (w szczególności jej Rozdział 12 „Finansowanie wyborów”), niemniej jednak ostatni ze wskazanych aktów prawnych uległ znaczącym zmianom w stosunku do zakresu jego obowiązywania w czasie wyborów prezydenckich 2005 r.

Nowelizacje ustawy o wyborze Prezydenta, przeprowadzone w 2009 r.⁸ przyczyniły się w sposób znaczący do wzmocnienia transparentności finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej w 2010 r. Zmiany te były długo oczekiwana i jednocześnie konieczne ze względu na znaczące różnice, jeśli idzie o wymogi dotyczące zasad finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej na tle wyborów do innych organów państwowych, takich jak: Sejm, Senat, Parlament Europejski oraz organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Zarzut braku koherencji wspomnianych regulacji podnosiło nie tylko środowisko naukowe zajmujące się problematyką prawa wyborczego, ale także GRECO (Grupa Państw Przeciw Korupcji)⁹ działająca przy Radzie Europy, która w swoim raporcie¹⁰ oceniającym zgodność przepisów prawa polskiego z wymogami Rekomendacji Rec (2003) 4 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie przestrzegania zasad przeciwko korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych¹¹ zaleciła, by polski ustawodawca zharmonizował przepisy istotne z punktu widzenia jawności finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej na tyle, by przyjęte w nich standardy nie odbiegały od tych obowiązujących w pozostałych kategoriach wyborów.

⁴ Zob. <http://prezydent2010.pkw.gov.pl/PZT/PL/WYN/W/index.htm> (05.03.2011 r.)

⁵ W. Peszyński, A. Seklecka, *Rola sondaży w polskiej kampanii prezydenckiej w 2010 roku*, „Studia Wyborcze” t. X, Wyd. Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2010, s. 27.

⁶ Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 857, z późn. zm.

⁷ Dz.U. z 2010 r., Nr 72, poz. 467 (tekst jednolity).

⁸ Dz.U. z 2009 r., Nr 202, poz. 1547 i Dz.U. z 2009 r., Nr 213, poz. 1652.

⁹ GRECO jest to skrót oznaczający Grupę Państw przeciw Korupcji (*Group of States against Corruption*). Polska przystąpiła do GRECO w 1999r., zob. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/members_en.asp (05.03.2011r.)

¹⁰ Evaluation Report on Poland on Transparency of party funding (Strasbourg, 1-5 December 2008), [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)2_Poland_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)2_Poland_Two_EN.pdf) (05.03.2011r.).

¹¹ Recommendation Rec (2003) 4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, [http://portal.coe.ge/downloads/REC%20\(2003\)4.en.pdf](http://portal.coe.ge/downloads/REC%20(2003)4.en.pdf) (05.03.2011r.)

Zmiany, mimo że ważne i długo oczekiwane nie niwelowały jednak pewnych zagrożeń. W ich efekcie zawężono krąg podmiotów i sposoby pozyskiwania pieniędzy przez komitety wyborcze i usankcjonowano obserwowaną już we wcześniejszych latach praktykę przenoszenia ciężaru opłacania wyborów z podmiotów prywatnych na partie polityczne, czyli *de facto* na budżet państwa.

Przyjęte rozwiązania sprzyjały dysproporcji szans kandydatów do urzędu, co w perspektywie długofalowej – jak pisze Joanna Juchniewicz – może prowadzić do deformacji systemu politycznego¹². Sytuacja, o której mowa ma szansę urzeczywistnić się wskutek braku istnienia realnych warunków do konkurowania między sobą różnych grup kandydatów: tych, za których plecami stoją wiodące partie polityczne, a co za tym idzie ogromne środki finansowe oraz tych którzy są bezpartyjni czy też reprezentują mniejsze partie polityczne.

Przyjęty w 2001 r. przez polskich ustawodawców model finansowania polityki oraz jego kolejne modyfikacje wzmocniły etatyzację partii politycznych¹³, gwarantując głównym graczom sceny politycznej otrzymywanie z budżetu państwa kwot wypłacanych w postaci subwencji¹⁴ i dotacji¹⁵, będących dzisiaj podstawowym filarem majątków partii. A kwoty, o których mowa były niebagatelne. Jedynie w roku 2010 w ramach subwencji, partiom politycznym miało zostać wypłacone 114 208 948,73 złotych¹⁶. Część środków pochodzących z subwencji zasiliała stałe Fundusze Wyborcze¹⁷ poszczególnych partii politycznych, a w następstwie konta komitetów wyborczych tychże partii (w tym także komitetów kandydatów na Prezydenta).

Co ważne, z punktu widzenia omawianej materii, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2010 r. kwota wydatków poszczególnych komitetów wyborczych kandydatów uczestniczących w walce o fotel prezydencki mogła sięgnąć 15 552 123 złotych¹⁸. Doświadczenia poprzednich wyborów wskazywały, iż należało się spodziewać, że niektóre komitety wyborcze zbliżą się do wskazanej prawem granicy wydatków¹⁹. Sprawozdania finansowe miały zostać złożone do Państwowej Komisji Wyborczej: dla komitetów, których kandydaci nie kandydowali w ponownym głosowaniu – do 20 września 2010 r., dla komitetów, których kandydaci kandydowali w ponownym głosowaniu - do 4 października 2010 r. Ostatecznie z 17 komitetów wyborczych sprawozdania złożyło w terminie 14 z nich, 2

¹² J. Juchniewicz, *Finansowanie kampanii wyborczych do parlamentu i kampanii prezydenckich*, [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, pod red. M Chmaja, Toruń 2008, s. 89.

¹³ Zob. A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 59 i nast.

¹⁴ Zob. art. 28 i 29 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. z 2001r., Nr 79, poz. 857, z późn. zm.

¹⁵ Zob. art. 128 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2007 r., Nr 190, poz. 1360, z późn. zm.

¹⁶ Dane ze strony PKW na dzień 4.08.2010 r. http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=28&news_id=38849&layout=1&page=text. (05.03.2011r.)

¹⁷ Zob. art. 35-39a ustawy o partiach politycznych.

¹⁸ Dz.U. z 2010 r., Nr 67, poz. 430.

¹⁹ W 2005 r. limit wydatków na prezydencką kampanię wyborczą określony w rozporządzeniu Ministra Finansów wyniósł 13 800 000, Dz.U. z 2005 r., Nr 160, poz. 1346. Wydatki Komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego wyniosły w 2005 r. 13.493.239 złotych, a Komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta RP Donalda Tuska 14.260.482, 59 złotych, M.P. z 2006, Nr 8, poz. 110. Przekroczenie limitu wydatków w drugim przypadku skutkowało odrzuceniem przez PKW sprawozdania finansowego kandydata na Prezydenta RP Donalda Tuska, zob. Uchwała PKW z 5 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdania wyborczego Komitetu Wyborczego Kandydata na Prezydenta RP Donalda Tuska.

złożyły sprawozdania z przekroczeniem terminu ustawowego, a jeden komitet wyborczy – Mariana Sklepowicza nie dopełnił ciężącego na nim obowiązku w ogóle²⁰.

Z opublikowanych sprawozdań można wysnuć wniosek, że kampania wyborcze nie zawsze musi być bardzo droga, by była skuteczna. Co prawda zwycięzca wyborów wydał na kampanię aż 15 406 096,63 pln, a jego największy oponent 14 599 327,00 pln, ale już z trzecim z rządu wynikiem wyborczym Grzegorz Napieralski poniósł wydatki w wysokości jedynie 3 163 283, 07 pln²¹.

III

Zasada jawności finansowania życia politycznego jest fundamentalna z punktu widzenia sprawnego działania demokratycznego państwa prawa. Omawiając tę zasadę, zwaną inaczej zasadą przejrzystości czy transparentności finansowania partii politycznych, a w konsekwencji kampanii wyborczych²² należy zwrócić uwagę na dwa artykuły Ustawy Zasadniczej. Art. 11 ust 2. Konstytucji z 1997 r., który mówi, że finansowanie partii politycznych jest jawne oraz art. 61 ust. 1 gwarantujący obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Pierwsza ze wspomnianych regulacji umiejscowiona została w rozdziale I Konstytucji zatytułowanym „Rzeczpospolita”. Usytuowanie to zapewne nie jest przypadkowe i nadaje przepisowi rangę zasady konstytucyjnej tj. zasady o najwyższym znaczeniu normatywnym. Bezspornym pozostaje fakt, że pluralizm polityczny i przejrzystość źródeł jak i mechanizmów finansowania polityki gwarantują prawidłowe, nietrawione korupcją funkcjonowanie państwa.

Art. 61 ust. 1 stwarza obywatelowi szansę „patrzenie władzy na ręce”. Co prawda partie polityczne nie są, w ścisłym tego słowa znaczeniu, organami władzy publicznej lecz, jak słusznie zauważa M. Chmaj, „z samej ich logiki istnienia wynika dążenie do zdobycia władzy lub przynajmniej uzyskanie wpływu na władzę”²³, a to z kolei uzasadnia zakwalifikowanie ich do wyszczególnionej w przepisie kategorii podmiotów.

Jawność i kontrola kampanii wyborczej znajduje oparcie w konstytucyjnej zasadzie jawności finansowania partii politycznych i jest tym bardziej uzasadniona, „że podstawowe wydatki związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów są pokrywane z budżetu państwa”²⁴. Uszczegółowieniem dla przepisów konstytucji są regulacje ustaw zwykłych. Zasada jawności finansowania wyborów prezydenckich wyrażona została *expressis verbis* w art. 84 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (UstPrezWyb).

Do rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, które miały służyć realizacji wspomnianej zasady, należy zaliczyć: obowiązek tworzenia przez komitety wyborcze stron internetowych, obowiązek gromadzenia środków finansowych komitetu

²⁰ M.P. z 2010 r., Nr 85, poz. 998.

²¹ *Ibidem*.

²² Zob. K.W. Czaplicki, *Jawność finansowania wyborów samorządowych. Wybrane zagadnienia*. [w:] Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne, pod red. M. Steca, K. Małysy – Sulińskiej, Warszawa 2010, s. 73-74.

²³ M. Chmaj, *Jawność finansowania polityki*, [w:] *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim...*, s. 37.

²⁴ Zob. F. Rymarz, „*Jawność i kontrola finansowania kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich i parlamentarnych w latach 2000 i 2001. Na tle praktyki Państwowej Komisji Wyborczej*”, *Przegląd Sejmowy* 6(53)/2002, s. 11 i nast.

wyłącznie na rachunku bankowym, określenie źródeł pozyskiwania środków finansowych przez komitety wyborcze oraz obowiązek sprawozdawczości.

Obowiązek tworzenia stron internetowych był pożądanym i uwzględniającym postęp informatyczny *novum* w stosunku do regulacji obowiązującej w trakcie wyborów prezydenckich w 2005 r. Treścią obowiązku, oprócz nakazu utworzenia strony internetowej, był także wymóg ulokowania na niej określonych w ustawie informacji (szczegółowych rejestrów zaciągniętych kredytów oraz wpłat o wartości przekraczającej łącznie od jednej osoby fizycznej kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę²⁵, mowa o tym w art. 87ea UstPrezWyb). Za umieszczanie i aktualizowanie danych odpowiedzialnym uczyniono pełnomocnika finansowy danego komitetu wyborczego. W przypadku niedopełnienia tegoż obowiązku, wobec pełnomocnika można było zastosować sankcję w postaci grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 88i UstPrezWyb).

Jak już uprzednio wspomniano, środki finansowe komitetu mogły być gromadzone wyłącznie na rachunku bankowym. Podstawę do otwarcia rachunku komitetu wyborczego stanowiła uchwała Państwowej Komisji Wyborczej o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego²⁶. Inaczej niż wcześniej, środki finansowe należało wpłacać na rzecz komitetu jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą. Dzięki temu zablokowana została możliwość dokonywania anonimowych wpłat środków pochodzących ze źródeł niedozwolonych lub z przekroczeniem limitu wpłat od osób fizycznych²⁷. Pełnomocnik finansowy, który nie wprowadził do umowy rachunku bankowego zastrzeżenia, że wpłaty na rzecz komitetu mogą być dokonywane jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą narażał się na sankcję karną, o której mowa w art. 88f pkt. 4 (UstPrezWyb).

Znaczącą zmianą, w stosunku do przepisów obowiązujących w poprzednich wyborach prezydenckich, było zawężenie katalogu podmiotów, od których można było pozyskiwać środki na finansowanie kampanii. Wykluczone zostało finansowanie kampanii przez osoby prawne (np.: sp. z o.o. i sp. akcyjne, stowarzyszenia działające w oparciu o ustawę prawo o stowarzyszeniach, fundacje), jednostki organizacyjne (np.: spółki partnerskie) oraz apatrydów nawet gdyby mieli oni miejsce zamieszkania na terytorium RP (wcześniej, w drodze wykładni można było wyinterpretować takie stanowisko). Wprowadzony został również zakaz uzyskiwania środków finansowych ze zbiorów publicznych.

Ustawa wyraźnie wskazała źródła pozyskiwania środków finansowych przez komitety wyborcze. Mogły nimi być wpłaty obywateli polskich, mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (przed nowelizacją z 2009 r. darczyńcami mogli być obywatele polscy bez względu na miejsce zamieszkania tzn. także ci, którzy na stałe mieszkali za granicą) oraz pieniądze pochodzące z funduszków

²⁵ Wzory rejestrów zostały określone rozporządzeniem Ministra Finansów, Dz.U. z 2010 r., Nr 67, poz. 429.

²⁶ Zob. Wyjaśnienie Państwowej Komisji Wyborczej o zasadach gospodarki finansowej, uzyskiwanych przychodów oraz o wydatkach związanych z finansowaniem kampanii wyborczej komitetów wyborczych w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 kwietnia 2010, o sygn. ZKF-603-4/10, www.pkw.gov.pl.

²⁷ Z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP. Zmiana przyjęta 12 lutego 2009 r., Dz.U. Nr 202, poz. 1547, <http://www.senat.gov.pl/k7/dok/sejm/044/1740.pdf>. Stanowisko to zgodne jest ze stanowiskiem PKW wyrażonym w piśmie o sygn. *Wyb.* 0101-3-Pr-18/2000, [w:] Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zbiór aktów prawnych oraz wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej, Warszawa 2000, s.180.

wyborczych partii politycznych, tworzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (art. 85 ust. 1 ustawy)

Łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz jednego komitetu nie mogła przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, obowiązujących w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia postanowienia o zarządzeniu wyborów (w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2010 r. limit ten wyniósł 19.755,00 zł²⁸). Ustawa przemilczała natomiast kwestię limitu wpłat dokonywanych przez fundusze wyborcze partii politycznych na rzecz poszczególnych komitetów.

Komitet wyborczy mógł zaciągać kredyty bankowe. Jednakże tylko wtedy, gdy zostały one przeznaczone na cele związane z wyborami. Poręczycielem kredytu mógł być wyłącznie obywatel polski mający miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z tym że zobowiązanie poręczyciela nie mogło być wyższe od wymienionego w ustawie limitu łącznej sumy wpłat od osoby fizycznej (art. 85 ust. 3 UstPrezWyb). Komitety wyborcze zostały pozbawione możliwości przyjmowania wartości niepieniężnych (np.: darowizn rzeczowych, darowizna w postaci opłacenia powierzchni reklamowej), z wyjątkiem nieodpłatnych usług polegających na rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne. W przypadku przyjęcia przez komitet wyborczy korzyści majątkowej z naruszeniem przepisów ustawy, uległaby ona przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa. Jeżeli zaś korzyść ta zostałaby zużyta lub utracona, przepadkowi podlegałaby jej równowartość. Sądem właściwym do orzekania w wymienionych sprawach byłby Sąd Okręgowy w Warszawie (art. 87f ust.1 i art. 87f ust.7 UstPrezWyb)

Ustawodawca doprecyzował czasokres w jakim komitety mogły pozyskiwać wydatkowane środki. Jego początkiem był dzień przyjęcia przez PKW zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 87a ust. 1 pkt 1 UstPrezWyb), a w praktyce, dzień otwarcia rachunku bankowego, końcem zaś dzień wyborów. Wydatkować zaś środki należało od momentu ich faktycznego, zgodnego z prawem pozyskania, do momentu złożenia sprawozdania wyborczego.

Jak już było sygnalizowane wcześniej komitety wyborcze mogły przeznaczyć na kampanię wyborczą kwotę do wskazanego przepisami limitu. Jednocześnie wydatki na kampanię wyborczą, prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy, w wyborach Prezydenta RP w 2010 r. nie mogły przekroczyć 80% limitu wydatków komitetu (art. 87b UstPrezWyb), tj. kwoty 12.441.698,40 zł.

Do wydatków komitetu wyborczego nie wliczało się środków przekazanych na cele charytatywne oraz inne cele społecznie użyteczne, nawet jeżeli były ponoszone w okresie kampanii wyborczej w ramach promocji komitetu wyborczego lub poszczególnych kandydatów. Tego typu wydatki stanowiłyby naruszenie przepisów ustawy²⁹.

Do momentu nowelizacji ustawy o wyborze Prezydenta RP w 2009 r. przepisy nie wskazywały podmiotu odpowiedzialnego za zobowiązania komitetu, ograniczając tym samym wierzycielom i Skarbowi Państwa możliwość dochodzenia swoich należności. Wprowadzony art. 84 ab UstPrezWyb usunął tę lukę, stanowiąc że za

²⁸ Zob. Wyjaśnienie..., *ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

zobowiązania majątkowe komitetu odpowiedzialność ponoszą solidarnie osoby wchodzące w jego skład, i że zobowiązania te mają charakter niezbywalny³⁰.

Komitety wyborcze były zobowiązane do prowadzenia rachunkowości na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³¹. Wiązało się to z obowiązkiem ewidencjonowania i dokumentowania przez komitety wyborcze ponoszonych wydatków.

IV

W obszarze sprawozdawczości do najważniejszych obowiązków komitetu należał obowiązek sporządzenia i przedłożenia przez pełnomocnika finansowego komitetu Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdania o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu. Pełnomocnik miał obowiązek uczynić to w terminie 3 miesięcy od dnia wyborów (do sprawozdania należało załączyć opinię biegłego rewidenta wybranego przez Państwową Komisję Wyborczą, rejestry prowadzone przez komitet wyborczy oraz dokumenty źródłowe). Jak było wspomniane wcześniej, spośród 17 komitetów wyborczych 14 złożyło sprawozdania w terminie, 2 przekroczyły ustawowy termin, zaś jeden komitet wyborczy sprawozdania nie złożył w ogóle.

Sprawozdania wyborcze komitetów w formie przedłożonej Państwowej Komisji Wyborczej zgodnie z art. 87g ust. 6a i 7 UstPrezWyb podane zostały do wiadomości publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej, a także zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”³², stając się tym samym ogólnodostępnymi dla każdego zainteresowanego.

Jeżeli w sprawozdaniu finansowym wykazana została nadwyżka środków pozyskanych na cele kampanii wyborczej nad poniesionymi wydatkami, pełnomocnik obowiązany był przekazać tę nadwyżkę na rzecz instytucji charytatywnej (art. 87g ust. 8 UstPrezWyb). O przekazaniu nadwyżki instytucji charytatywnej należało poinformować Państwową Komisję Wyborczą. Niedopełniając obowiązku informacyjnego oraz obowiązku przedłożenia sprawozdania PKW, pełnomocnik finansowy narażał się na odpowiedzialność karną z tytułu naruszenia art. 88i ust. 1 pkt. 1 i pkt 2 UstPrezWyb. Sankcją przewidzianą za dopuszczenie się wymienionych uchybień była grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

V

Państwowa Komisja Wyborcza jest bezsprzecznie najważniejszym ogniwem w procesie kontroli legalności finansowania kampanii wyborczej. Posiada w tym zakresie szerokie kompetencje i to ona w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia sprawozdań wyborczych przez komitety wyborcze kandydatów na Prezydenta RP zadecyduje o ich przyjęciu bez zastrzeżeń bądź ze wskazaniem uchybień, albo o ich odrzuceniu (art. 87h ust. 1 UstPrezWyb). W przeciwieństwie do przepisów obowiązujących w kampanii prezydenckiej 2005 r. znowelizowana ustawa enumeratywnie wskazała przesłanki, w

³⁰ W przypadku zbycia zobowiązania czynność prawna taka będzie obarczona wadą nieważności bezwzględnej, tzn. że nie będzie wywoływała żadnych skutków prawnych, art. 58§1 K.C. w związku z art. 84ba ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

³¹ Dz.U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.

³² Zob. przypis 20.

oparciu o które PKW dokona odrzucenia sprawozdania wyborczego. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- pozyskiwanie lub wydatkowanie środków komitetu na cele inne niż związane z wyborami,
- pozyskiwanie lub wydatkowanie środków komitetu w innym okresie niż wskazany w ustawie (zob. art. 87 a UstPrezWyb),
- naruszenie limitu wydatków komitetu wskazanych w rozporządzeniu Ministra Finansów,
- naruszenie przepisów dotyczących źródeł pozyskiwania środków majątkowych (art. 85 ust. 1-3 UstPrezWyb),
- naruszenie zakazu przeprowadzania zbiórek publicznych,
- naruszenie przepisów dotyczących zasad poręczania kredytów bankowych.

Państwowa Komisja Wyborcza, badając sprawozdanie wyborcze, będzie mogła zlecić sporządzenie ekspertyz lub opinii (art. 87h ust.3 UstPrezWyb) albo zażądać od organów administracji publicznej udzielenia niezbędnej pomocy przy badaniu sprawozdania wyborczego (art. 87h ust. 4 UstPrezWyb). W poprzednich latach PKW, powołując się na wspomniany art. 87h, występowała z prośbą o pomoc do organów kontroli skarbowej. Te jednak niechętnie udostępniały dane i informacje konieczne do badania sprawozdań, czyniąc tym samym wskazany zapis ustawy martwym. W związku z powyższym, ustawodawca nowelizując w listopadzie 2009 r. ordynację podatkową, nałożył na naczelników urzędów skarbowych obowiązek udostępniania PKW wyszczególnionych ustawą informacji³³.

Jeżeli w następstwie kontroli dokonanej przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdanie wyborcze zostanie odrzucone, komitet będzie miał prawo w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu sprawozdania, wnieść do Sądu Najwyższego skargę na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej w tym przedmiocie. Od orzeczenia Sądu Najwyższego nie będzie przysługiwał żaden środek prawny.

Czynnością konkludującą proces kontroli sprawozdań wyborczych będzie podanie w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o przyjętych i odrzuconych przez PKW sprawozdaniach³⁴.

VI

Z przychylnością należy spojrzeć na nowelizację z 2009 r., wskutek których z finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej w 2010 r. wyeliminowane zostały zbiórki publiczne, które nie dawały szansy na pełną weryfikację podmiotów wspierających komitety i tworzyły obszar do nadużyć. Ważnym rozwiązaniem było także pozbawienie osób prawnych możliwości zasilania środkami finansowymi komitetów wyborczych kandydatów na Prezydenta, gdyż ograniczyło to przestrzeń

³³ Art. 297§5 ustawy Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60, z późn., zm.

³⁴ Po wyborach prezydenckich w 2005 r. PKW zbadała sprawozdania wyborcze 25 komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach Prezydenta RP: w następstwie czego przyjęła 14 z nich, a odrzuciła 11 http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=21417&news_id=40992&layout=1&page=text (05.03.2011r.)

dla korupcyjnej współpracy świata polityki i biznesu. Za korzystne należy również uznać wzmocnienie pozycji PKW poprzez nałożenie na inne organy państwa ustawowego obowiązku udzielania jej pomocy, koniecznej przy kontroli sprawozdań finansowych komitetów wyborczych.

Warto nadmienić, iż finansowanie kolejnych kampanii wyborczych będzie odbywało się w oparciu o wspólne dla wszystkich wyborów przepisy Rozdziału 15 Kodeksu Wyborczego uchwalonego 5 stycznia 2011 r.³⁵

Szkoda, że uchwalając Kodeks wyborczy ustawodawca nie rozważył możliwości m.in. wprowadzenia limitów wpłat dokonywanych z funduszy wyborczych partii politycznych na rzecz komitetów wyborczych. Pozostawiając w dalszym ciągu istniejącą w przepisach lukę, umocnił proces wzrostu wydatków na wybory partii dominujących i faktyczną marginalizacją kandydatów partii mniejszych. Panaceum na ową słabość systemu mogłaby okazać się zupełnie przemilczana w akcie normatywnym propozycja zespołu monitorującego Fundacji im. Stefana Batorego (działa we współpracy z Instytutem Spraw Publicznych), która brzmi: „partie polityczne popierające kandydata powinny móc finansować kampanię wyborczą tylko do poziomu 50% limitu wydatków wyborczych. Pozostałą kwotę komitet powinien pozyskiwać od sympatyków w postaci drobnych wpłat, dokonywanych za pośrednictwem instytucji i narzędzi bankowych (karty kredytowe, przelewy na konto)”³⁶.

Oddając sprawiedliwość ustawodawcy należy jednak podkreślić, że sukcesywnie wprowadza on do przepisów prawa wyborczego pożądane zmiany, od lat postulowane przez środowisko akademickie, Państwową Komisję Wyborczą, a także niezależne instytucje zajmujące się badaniem wpływu korupcji na funkcjonowanie demokratycznego państwa.

³⁵ Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112.

³⁶ Raport Instytutu Spraw Publicznych i Fundacji im. Stefana Batorego, *Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych*, Warszawa 2006, s. 42.
http://www.batory.org.pl/doc/monitoring_finansow_wyborczych_2005.pdf (05.03.2011r.).

Podział na obwody głosowania i okręgi wyborcze w orzecznictwie sądów administracyjnych

1. Wprowadzenie

Jednym z wyrazów demokratycznego ustroju państwa są okresowo przeprowadzane wybory samorządowe, których zasady określa samorządowe prawo wyborcze. Prawo to ujęte jest obecnie w dwóch ustawach¹: w ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw² (dalej zwanej w skrócie O.w.) oraz w ustawie z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta³. Na podstawie pierwszej z tych ustaw już czterokrotnie – w latach 1998, 2002, 2006 i 2010 – wybierano przedstawicieli do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, natomiast druga z ustaw dała podstawę do bezpośredniego wyboru organu wykonawczego gminy w latach 2002, 2006 i 2010. Zauważyć trzeba, że obie ustawy były wielokrotnie nowelizowane i poprawiane, a co do sposobu wprowadzania tych zmian (dokonywanych zazwyczaj tuż przed wyborami, z pominięciem zasad dobrej legislacji, nawet z naruszeniem reguł *vacatio legis*) zgłaszane są w doktrynie zastrzeżenia⁴.

Na gruncie ostatnich nowelizacji O.w. i ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁵ powstały m.in. wątpliwości co do obowiązywania nowych przepisów samorządowego prawa wyborczego. Na podstawie odpowiednio art. 4 i art. 6 znowelizowanych ustaw, wprowadzone nimi przepisy mają zastosowanie od nowej kadencji organów samorządu terytorialnego. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej oznacza to, że wybory do tych organów na kadencję 2010-2014 powinny być przeprowadzane na podstawie przepisów znowelizowanych ustaw, które obowiązują od dnia zarządzenia tych wyborów. PKW podniosła, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 września 2010 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast⁶, jak i załącznik do rozporządzenia czyli kalendarz wyborczy określa terminy czynności wyborczych zgodnie ze znowelizowanymi przepisami ustaw wyborczych. Odmierne stanowisko zajmował w tym zakresie P. Ciurak,

¹ Ustawy te utracą moc prawną z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.), tj. z dniem 1 sierpnia 2011 r., przy czym Trybunał Konstytucyjny ma zbadać zgodność niektórych przepisów tego aktu z Konstytucją (www.trybunal.gov.pl, sprawy w Trybunale, sygn. K 9/11).

² Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190.

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191.

⁴ Zob. np. F. Rymarz, *Standardy wykonywania władzy publicznej przez organy wyborcze*, [w:] *Standardy wykonywania władzy publicznej*, red. nauk. K. Miaskowska-Daszkiwicz, R.M. Pal, Lublin - Stalowa Wola 2008, s. 72-73; A. Frydrych, A. Sokala, *Ewolucja samorządowego prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, praca zbiorowa pod red. J. Ślugoćkiego, Bydgoszcz 2009, s. 36.

⁵ Dokonanych ustawą 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) oraz ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 213, poz. 1652).

⁶ Dz. U. Nr 171, poz. 1151.

zdaniem którego niedopuszczalne byłoby zastosowanie tych przepisów przed początkiem nowej kadencji. Zwracał on uwagę, że znowelizowane przepisy stosuje się od kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następującej po kadencji, w trakcie której ustawy wyborcze weszły w życie. W ustawach tych nie ma mowy o fakcie zarządzenia wyborów przez Prezesa Rady Ministrów, tylko o kadencji organów, która zaczyna się 21 listopada 2010 r.⁷

Postanowienia samorządowych ustaw wyborczych budzą ponadto wiele innych wątpliwości interpretacyjnych, które niejednokrotnie prowadziły i prowadzą nadal do sprzecznych rozstrzygnięć w orzecznictwie sądowym. Trzeba jednak zaznaczyć, że wiele spraw związanych z wyborami samorządowymi należy do właściwości sądów okręgowych⁸. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym natomiast, największe problemy, obok kwestii związanych z wygaśnięciem mandatów radnego i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), budziły sprawy podziału gminy na obwody głosowania i okręgi wyborcze.

2. Podział gminy na obwody głosowania

2.1. Zmiany w podziale gminy na obwody głosowania

W celu przeprowadzenia głosowania w wyborach do rad tworzone są na obszarze gminy dwa rodzaje obwodów: stałe i odrębne. Zasady ich tworzenia określa art. 30 O.w. Stały obwód głosowania powinien obejmować od 500 do 3000 mieszkańców, przy czym w przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami obwód może obejmować mniejszą liczbę mieszkańców. W doktrynie zauważa się, że chodzi tu o bliskość i, co za tym idzie, łatwy dostęp do lokalu wyborczego. Stąd, miejscowymi warunkami uzasadniającymi utworzenie obwodu głosowania dla mniejszej liczby mieszkańców mogą być np.: duże rozproszenie zabudowy mieszkalnej na danym obszarze, trudne ukształtowanie terenu, brak albo zły stan dróg⁹. Natomiast odrębny obwód głosowania tworzy się w szpitalu, zakładzie pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym – jeżeli w dniu wyborów w tych

⁷ Por. pismo PKW z dnia 3 listopada 2010 r., nr ZPOW-703-187/10, P. Ciurak, *Obowiązujący błąd*, tegoż, *Obowiązujący błąd – ciąg dalszy polemiki*, Wybory Samorządowe 2010, Serwis Samorządowy, www.samorzad.LEX.pl.

⁸ Np. WSA w Białymstoku w wyrokach z dnia 2 lutego 2006 r. (II SA/Bk 680/05, LEX nr 194646, II SA/Bk 681/05, LEX nr 194648) podkreślił, że rozstrzygnięcie o ważności wyborów, także o ważności wyboru uzupełniającego radnego należy do kognicji sądu okręgowego, a zatem sąd administracyjny nie jest kompetentny do wypowiedziania się w kwestii ukształtowania liczebnego składu rady gminy; w tej sprawie zob. również wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r. (I OSK 669/06, LEX nr 275445). Z kolei w wyroku WSA w Warszawie z dnia 31 marca 2005 r. (II SA/Wa 2506/04) oraz w wyroku NSA z dnia 8 września 2006 r. (I OSK 1144/05, LEX nr 277365, Casus 2006, nr 4 (42), s. 1-3) zgodnie stwierdzono, że art. 90 ust. 8 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP (Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.) stanowi jedynie podstawę działań podejmowanych przez organ administracji publicznej, kierowanych i realizowanych za pośrednictwem podległych mu służb. Nie stanowi natomiast podstawy do wydania orzeczenia w sferze powszechnej, czy to w formie decyzji administracyjnej, czy w drodze postanowienia. Właściwy komitet wyborczy może być zobowiązany do uiszczenia kosztów usunięcia plakatów i haseł wyborczych. Spory w tym zakresie rozstrzygane są jednak na drodze cywilnoprawnej w przypadku kwestionowania wysokości czy istnienia określonej należności. Zgodne orzeczenia zapadały ponadto w kwestii udostępnienia do wglądu rejestru wyborców. WSA w Gliwicach w postanowieniu z dnia 8 czerwca 2009 r. (IV SA/GI 129/09) oraz NSA w postanowieniu z dnia 9 października 2009 r. (I OSK 1297/09, LEX nr 564442) zajęli stanowisko, że sądem właściwym do orzekania w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej, ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, jest sąd powszechny właściwy ze względu na siedzibę podmiotu, który odmówił udzielenia informacji publicznej.

⁹ K. Czaplicki, B. Dautner, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 102-103.

jednostkach będzie przebywać, co do zasady, co najmniej 15 osób objętych rejestrem wyborców w danej gminie. Zarówno stałe, jak i odrębne obwody głosowania tworzy rada gminy w drodze uchwały, na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym dyskusyjny stał się problem zmian w podziale gminy na stałe obwody głosowania. W wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 11 grudnia 2007 r. (II SA/Rz 877/07)¹⁰ wyrażony został pogląd, zgodnie z którym przepis art. 30 O.w. stanowi też podstawę do dokonania zmian w tym podziale. Określa on tryb, organy właściwe oraz warunki, jakie muszą być spełnione, aby rada gminy mogła utworzyć stały obwód głosowania. Z tym poglądem nie zgodził się NSA w wyroku z dnia 17 października 2008 r. (I OSK 523/08)¹¹. Zdaniem tego Sądu art. 30 ust. 1-4 O.w. ustala jedynie tryb i sposób utworzenia stałych obwodów głosowania. Nie odnosi się natomiast w żaden sposób do możliwości dokonania zmian w uchwalonym już podziale przez radę gminy.

Słusznie podkreśla się, że przesłanki brane pod uwagę przy dokonywaniu podziału gminy na obwody głosowania nie znajdują zastosowania przy zmianie tego podziału. Gminy nie mogą wprowadzać tych zmian kierując się takimi kryteriami, jak wygoda mieszkańców czy zmiana nazw miejscowości¹². Przepis art. 30 O.w. nie daje podstawy do dokonania zmian w ustalonym podziale gminy na obwody głosowania. Przesłanki uzasadniające takie zmiany enumeratywnie wymienia art. 31 ust. 1 O.w.¹³. Przepis ten stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedkłada radzie gminy wnioski w sprawie zmian w podziale na stałe obwody głosowania, jeżeli konieczność taka wynika ze zmian granic gminy, zmiany liczby mieszkańców w gminie lub w obwodzie głosowania, zmiany liczby radnych w radzie gminy lub zmian w podziale gminy na okręgi wyborcze. Wprowadzony został zatem zamknięty katalog przesłanek tych zmian, co oznacza, że tylko wystąpienie którejs z nich stanowi podstawę do dokonania jakichkolwiek zmian w istniejącym podziale gminy na obwody głosowania.

Warto w tym miejscu podkreślić, że Państwowa Komisja Wyborcza przyjmuje *interpretatio restrictiva* art. 31 O.w. Uznając za wartość zasadę stałości podziału gminy na obwody głosowania, PKW podniosła, że samo wystąpienie przesłanek z art. 31 ust. 1 nie jest jednak wystarczającą podstawą do dokonania zmian w podziale. Muszą one powodować, że dotychczasowy podział gminy na stałe obwody głosowania nie spełnia wymogów określonych w art. 30 ust. 2a O.w. Przy wprowadzaniu tych zmian należy mieć także na uwadze, że powinny one w jak najmniejszym stopniu ingerować w dotychczasowy podział, tj. mogą być dokonane wyłącznie w zakresie niezbędnym do dostosowania obecnego podziału do wymogów O.w.¹⁴ Zmiany te mają zatem w jak najmniejszym stopniu naruszać zasadę stałości obwodów głosowania. W literaturze przedmiotu postuluje się także, aby wymaganie „stałości” obwodu głosowania odnosić nie tylko do jego granic przestrzennych, ale również do usytuowania lokali wyborczych. Z przepisów O.w. nie wynika wprawdzie obowiązek wskazywania w kolejnych wyborach jednego i tego samego pomieszczenia na lokal wyborczy, zgodzić można się jednak z tym, że tego rodzaju „stałość” ułatwia udział w głosowaniu¹⁵.

¹⁰ Nowe Zeszyty Samorządowe 2008, nr 2, poz. 31.

¹¹ LEX nr 511451.

¹² P. Ciurak, *Nie ma dowolności przy zmianie podziału gminy na obwody głosowania*, Wybory Samorządowe 2010, Serwis Samorządowy, www.samorzad.LEX.pl.

¹³ Rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody Podlaskiego: z dnia 5 maja 2009 r. (NK.II.KK.0911-69/09, LEX nr 551488), z dnia 22 kwietnia 2010 r. (NK.II.BG.0911-62/2010, <http://edziennik.bialystok.uw.gov.pl/>).

¹⁴ Pismo PKW z dnia 15 stycznia 2010 r., nr ZPOW-703-1/10.

¹⁵ K. Czaplicki, B. Dautner, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *op. cit.*, s. 102.

Na gruncie orzecznictwa pojawiło się pytanie, czy stały charakter podziału na obwody głosowania ma zastosowanie również do podziału dokonanego w trybie art. 209 O.w., zgodnie z którym w pierwszych wyborach do rad gmin przeprowadzanych na podstawie O.w. – w roku 1998, obwody głosowania tworzył zarząd gminy będący wówczas organem wykonawczym samorządu gminnego. W ocenie WSA w Poznaniu, zawartej w wyroku z dnia 29 lipca 2009 r. (II SA/Po 352/09)¹⁶, podział taki ma charakter stały, a jego zmiana jest możliwa tylko w przypadku zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 31 ust. 1 O.w. Jeżeli nie pojawiły się okoliczności, z którymi ustawa łączy dopuszczalność zmian w podziale gminy na obwody głosowania, podział dokonany w 1998 r. przez zarząd gminy jest nadal obowiązujący. WSA podkreślił, że przepis art. 30 ust. 2 O.w. nie stanowi podstawy dla działań rady gminy w przedmiocie obwodów głosowania w sytuacji, gdy podział na obwody został już dokonany, a nie zachodzą ustawowe przesłanki zmian w tym podziale, określone w art. 31 powołanej ustawy. NSA w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. (II OSK 2001/09) stwierdził, że nie ma żadnego powodu traktować obwodów funkcjonujących przez ostatnie kilka lat, w kolejnych wyborach jako nieistniejące, a tym bardziej - funkcjonujące nielegalnie.

Przyjąć zatem trzeba, że stały charakter będzie miał także podział na obwody głosowania dokonany przez wojewodę w drodze zarządzenia zastępczego, jak również przez komisarza wyborczego w trybie art. 203a O.w. Z przepisu tego wynika, że jeżeli właściwe organy nie wykonują w terminie, w sposób zgodny z prawem zadań dotyczących m.in. utworzenia obwodów głosowania, właściwy komisarz wyborczy wzywa te organy do wykonania zadań w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie, a w razie bezskutecznego upływu terminu niezwłocznie wykonuje te zadania i powiadamia o tym Państwową Komisję Wyborczą. W poprzednim brzmieniu powołanego przepisu komisarz wyborczy sam nie podejmował tych zadań, a występował do wojewody o zastępcze ich wykonanie.

2.2. Charakter prawny uchwały w sprawie podziału gminy na obwody głosowania

W kwestii charakteru wielu uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego często pojawiają się wątpliwości w orzecznictwie¹⁷. Brak jest także jednolitości w sprawie istoty prawnej uchwały rady gminy dotyczącej podziału na obwody głosowania. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 29 lipca 2009 r. (II SA/Po 352/09)¹⁸ odmówił takiej uchwałę powszechnie obowiązującego charakteru, z kolei NSA w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. (II OSK 2001/09) uznał ją za akt prawa miejscowego w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Art. 30 ust. 3 O.w. stanowi, że uchwałę rady gminy o utworzeniu obwodów głosowania ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty. Po jednym egzemplarzu uchwały przekazuje się niezwłocznie wojewodzie i komisarzowi wyborczemu. Przepis

¹⁶ LEX nr 556344.

¹⁷ Por. M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2006, nr 6, s. 22-23; teźże, *Dorobek orzecznicy sądów administracyjnych w sprawach samorządowych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010, nr 5-6 (wydanie jubileuszowe z okazji 30-lecia Naczelnego Sądu Administracyjnego 1980-2010), s. 410-411; K. Wiaźlak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 maja 2006 r., II GSK 39/06*, LEX/el. 2010, nr 116567; teźże, *Glosa do wyroku WSA z dnia 11 marca 2008 r., IV SA/Wa 2617/07*, LEX/el. 2010, nr 117920.

¹⁸ LEX nr 556344.

ten stosuje się także do uchwał dotyczących zmian w podziale na stałe obwody głosowania (art. 31 ust. 3 O.w.). W ocenie WSA, zawartej w wyroku z dnia 29 lipca 2009 r., przedmiotowa uchwała skierowana jest do organów, na których ciąży obowiązek organizowania i prawidłowości przebiegu wyborów, a przez to nie jest ona aktem prawa miejscowego. Charakter tej uchwały jest szczególny, jest to „inny akt”, który podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, bo tak stanowią przepisy szczególne. W konsekwencji wejście w życie takiej uchwały nie następuje w trybie określonym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁹, lecz na zasadach określonych w O.w. Z obowiązkiem publikacji uchwały w sprawie podziału gminy na obwody głosowania nie można, zdaniem WSA, wiązać terminu jej wejścia w życie. W tym zakresie rozstrzygające znaczenie ma podanie uchwały do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty i wpływ terminu do zaskarżenia uchwały do komisarza wyborczego.

Odmienne stanowisko w tej materii zajął NSA w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. stwierdzając, że przyjęty w uchwale rady gminy podział na obwody głosowania współkształtuje możliwości realizacji czynnego prawa wyborczego mieszkańców gminy: w myśl art. 40 ust. 1 O.w., głosowanie odbywa się w lokalu obwodowej komisji wyborczej. Zatem uchwała w sprawie podziału gminy na obwody jest adresowana nie tylko do komisji wyborczych, ale w równym stopniu do wyborców przez określenie miejsca wykonywania przez nich czynnego prawa wyborczego. Wyborcy ci nie są określani imiennie, lecz ogólnie, tj. każdy mieszkaniec gminy chcący skorzystać ze swego czynnego prawa wyborczego musi się dostosować do ustaleń zawartych w takiej uchwale. Abstrakcyjność dyrektywy powinno postępowania potwierdzana jest wykorzystywaniem tych samych obwodów dla przeprowadzenia kolejnych wyborów. Ustalenia zawarte w uchwale są prawnie sankcjonowane w szczególności przez przepisy gwarantujące prawidłowość procesu głosowania i obliczenia wyników wyborów (art. 51 i nast. O.w.).

We wskazanym wyżej wyroku NSA podkreślił, że uchwała o podziale gminy na obwody głosowania jest aktem prawa miejscowego w ścisłym tego słowa znaczeniu, dlatego należy łączyć tryb publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym z datą jej wejścia w życie. W uzasadnieniu podnosi się ponadto, że art. 30 ust. 3 O.w. nie ustala terminu wejścia w życie uchwały w sprawie obwodów do głosowania, lecz określa dwa równoległe tryby publikowania uchwały (poprzez ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz poprzez podanie do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty). Zdaniem Sądu, nie ma podstaw, aby z faktem publikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie łączyć 14-dniowego terminu wejścia w życie uchwały - stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Słusznie przyjął WSA w wyroku z dnia 29 lipca 2009 r., że ustawowy obowiązek uregulowania pewnego zakresu spraw „uchwałą” nie przesądza o tym, czy uchwała ta będzie aktem prawa miejscowego. Uchwała może być bowiem skierowana na zewnątrz - do mieszkańców i innych podmiotów, może być także adresowana do wewnątrz danego układu organizacyjnego. Uchwała jest po prostu typową formą wyrażania woli lub prezentowania merytorycznego stanowiska przez organ kolegialny administracji publicznej, w tym radę gminy, w sprawach zastrzeżonych do

¹⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95.

jego właściwości²⁰. Nie można natomiast zgodzić się z tym, że uchwała w sprawie podziału gminy na obwody głosowania nie ma waloru przepisów powszechnie obowiązujących. Nie ulega wątpliwości, że akt ten wykazuje cechy charakteryzujące prawo miejscowe.

W kwestii charakteru prawnego omawianej uchwały należy wobec tego podzielić stanowisko NSA wyrażone w powoływanym wyżej wyroku. Uchwałę o utworzeniu obwodów głosowania, jak również uchwałę w sprawie zmian w podziale na te obwody nie sposób zaliczyć do aktów kierownictwa wewnętrznego. Organy wyborcze nie są bowiem wyłącznym adresatem tych uchwał. Treść tych aktów kształtuje sytuację prawną mieszkańców gminy, bezpośrednio odnosi się do sfery ich uprawnień. Członkowie wspólnoty samorządowej posiadający czynne prawo wyborcze w zasadzie nie mogą dokonywać, celem głosowania, swobodnego wyboru komisji wyborczych. Uchwała rady gminy w sprawie obwodów głosowania podejmowana jest na podstawie upoważnienia ustawowego. Poza sporem powinno również pozostawać, że charakteryzuje się ona generalnością i abstrakcyjnością. Trzeba ponadto zwrócić uwagę, że w tych samych stałych obwodach głosowania przeprowadzane są nie tylko wybory samorządowe, ale również wybory parlamentarne, prezydenckie, referenda, a także wybory do Parlamentu Europejskiego.

Kwestia charakteru uchwał organów samorządu terytorialnego i przesądzenie, że są (lub nie są) aktami prawa miejscowego wpływa na zakres obowiązku ich publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym²¹. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym byłaby ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²² w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych podlegałby obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06²³)²⁴. Obowiązek publikacji uchwały dotyczącej obwodów głosowania zawarty jest w art. 30 ust. 3 O.w. Gdy idzie natomiast o termin jej wejścia w życie, określa go art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Należy zwrócić uwagę, że przepisy tej ustawy mają zastosowanie nie tylko do aktów obowiązujących powszechnie. Gdyby nawet uznać, że uchwała w sprawie podziału na obwody głosowania nie stanowi prawa miejscowego, zasady i tryb jej ogłaszania i tak ustalałaby ta ustawa. Nie można przyjąć, że termin wejścia w życie wspomnianej uchwały został odrębnie wskazany w art. 30 ust. 4 O.w. Przepis tego art. odnosi się

²⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 25 maja 2006 r. (II GSK 39/06, LEX nr 236397) z glosą aprobującą K. Wlazlak, LEX/el. 2010, nr 116567, także M. Chlipała, *Glosa do wyroku WSA w Krakowie z 27 czerwca 2006 r.* (III SA/Kr 226/06, niepubl.), *Przegląd Prawa Publicznego* 2007, nr 3, s. 76; P. Chmielnicki, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2007, s. 658; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2008, s. 190; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 360.

²¹ M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym...*, s. 22-23.

²² Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

²³ LEX nr 275445.

²⁴ Także wyroki: WSA w Białymstoku z dnia 21 grudnia 2006 r. (II SA/Bk 752/06), WSA w Olsztynie z dnia 3 czerwca 2008 r. (II SA/Ol 211/08), WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2008 r. (IV SA/Wr 452/08), WSA w Gliwicach z dnia 20 lutego 2009 r. (III SA/Gl 1564/08), WSA w Szczecinie z dnia 17 listopada 2009 r. (II SA/Sz 840/09), WSA w Szczecinie z dnia 3 marca 2010 r. (II SA/Sz 1363/09), WSA w Olsztynie z dnia 19 października 2010 r. (II SA/Ol 665/10).

jedynie do możliwości zaskarżenia ustaleń rady gminy do komisarza wyborczego oraz termin, w jakim wnosi się w tym zakresie skargi.

2.3. Skarga na ustalenia rady gminy w sprawach obwodów głosowania

Nie budzi wątpliwości, że uchwały rady gminy o utworzeniu stałych i odrębnych obwodów głosowania nie podlegają zaskarżeniu w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych została tu bowiem wyłączona poprzez wprowadzenie szczególnego trybu oceny prawidłowości tych uchwał. Jak stanowi art. 30 ust. 4 O.w., na ustalenia rady gminy w sprawach tworzenia stałych i odrębnych obwodów głosowania wyborcom, w liczbie co najmniej 15, przysługuje prawo wniesienia skargi do komisarza wyborczego, w terminie 5 dni od daty podania do publicznej wiadomości odpowiedniej uchwały. Komisarz wyborczy rozpoznaje sprawę w terminie 5 dni i wydaje postanowienie, na które nie przysługuje środek zaskarżenia. Zaskarżeniu do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym nie podlega także uchwała rady gminy w sprawie zmian w podziale na stałe obwody głosowania. Jak wynika bowiem z art. 31 ust. 3 O.w., przepis art. 30 ust. 4 stosuje się również do zmian w podziale na stałe obwody głosowania.

Podzielić trzeba wobec tego pogląd wyrażony w postanowieniu WSA w Kielcach z dnia 19 listopada 2010 r. (II SA/Ke 706/10), według którego powyższy przepis wyczerpująco reguluje procedurę wnoszenia skarg w sprawach obwodów głosowania, a przekazując kompetencję do ich rozpatrywania komisarzowi wyborczemu, wyłącza właściwość rzeczową sądów administracyjnych. W związku z tym, w tego typu sprawach nie będzie również miał zastosowania art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Słusznie również WSA podniósł, że właściwość rzeczowa sądów administracyjnych nie rozciąga się bezwzględnie na wszelką działalność uchwałodawczą rady gminy i pozostałych organów samorządu terytorialnego. Kontrola ta niemożliwa będzie w sprawach nie będących sprawami z zakresu administracji publicznej, wreszcie właściwość rzeczową sądów administracyjnych mogą wyłączać inne ustawy. Jedną z nich jest O.w., która określa zasady i tryb przeprowadzania wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, zgłaszania kandydatów oraz warunki ważności tych wyborów – art. 1 O.w. Z przepisu tego wynika więc, że O.w. zawiera kompleksowe uregulowanie problematyki wyborów samorządowych, obejmując zagadnienia o charakterze materialnoprawnym, ustrojowym i proceduralnym.

3. Podział gminy na okręgi wyborcze

3.1. Zmiany w podziale gminy na okręgi wyborcze

Zasady podziału gminy na okręgi wyborcze oraz wprowadzania zmian w podziałach już istniejących wyznaczają art. 89 i następane O.w. Stosownie do tych przepisów, okręg wyborczy obejmuje część obszaru gminy. W gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest sołectwo, zaś w miastach przy tworzeniu okręgów uwzględnia się dzielnice, osiedla czy inne utworzone jednostki pomocnicze. Łączenie lub dzielenie sołectw jest możliwe wówczas, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa lub w przypadku, gdyby liczba radnych wybieranych w danym sołectwie była większa od określonej w ustawie. W każdym okręgu wyborczym tworzone dla wyboru rady w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców wybiera się od 1 do 5 radnych, natomiast dla wyboru rady w gminie

liczącej powyżej 20 000 mieszkańców tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od 5 do 8 radnych.

Podział gminy na okręgi wyborcze jest stały. Zmiana ich granic możliwa jest najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji, w przypadkach określonych w ustawie. Art. 92 ust. 2 O.w. stanowi, że podział na okręgi wyborcze, ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu ustala, na wniosek wójta (burmistrz, prezydenta miasta), rada gminy. W orzecznictwie podkreśla się, że ustalenia rady gminy w sprawie podziału i zmian w podziale na okręgi wyborcze bez wymaganego ustawą O.w. wniosku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – są działaniami sprzecznymi z prawem. Niezachowanie tej procedury stanowi naruszenie dające podstawę stwierdzenia nieważności tak podjętej uchwały (wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 lipca 2010 r., III SA/Lu 273/10, wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2010 r., II OSK 2180/10).

Zmiany granic okręgów wyborczych mogą być dokonywane, zgodnie z dyspozycją art. 92 ust. 1 O.w., jeżeli konieczność taka wynika ze zmiany w podziale terytorialnym państwa, zmiany granic sołectw, zmiany liczby mieszkańców danej gminy, zmiany liczby radnych w radzie gminy lub zmiany liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza w piśmie z dnia 7 lutego 2006 r. do Przewodniczących Rad Gmin i Miast, do Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast oraz Komisarzy Wyborczych dotyczącym okręgów wyborczych i obwodów głosowania w wyborach do organów samorządu terytorialnego²⁵ zaznaczyła, że zmiany granic okręgów wyborczych dopuszczalne są wyłącznie w razie wystąpienia przesłanek określonych w art. 92 ust. 1 O.w. Oznacza to, że zmiany mogą być dokonywane jedynie w wypadku, gdy w wyniku zajścia przesłanek wymienionych w tym przepisie dotychczasowy podział gminy na okręgi wyborcze nie spełnia wymogów określonych w art. 89 ust. 2-4 i art. 92 ust. 2 w związku z art. 90 O.w.²⁶ Zdaniem PKW, dotyczy to jednak także sytuacji, gdy podział gminy na stałe okręgi wyborcze już w chwili jego dokonywania nie był zgodny z wymogami określonymi w art. 89 ust. 2-4 O.w., gdyż niemożliwe było utworzenie okręgów wyborczych spełniających jednocześnie te wymogi i zapewniających zachowanie zasad określonych w art. 90 oraz w art. 92 ust. 2, które muszą być rygorystycznie przestrzegane.

WSA w Lublinie w wyroku z dnia 27 czerwca 2006 r. (III SA/Lu 224/06), odnosząc się do przesłanki zmiany liczebności mieszkańców gminy, zwrócił uwagę, że nie można traktować tej normy instrumentalnie. Zmiana stanu liczebności musi powodować, że dotychczasowe zasady podziału tracą sens, co ma miejsce np. wówczas, gdy powoduje ona zwiększenie lub zmniejszenie liczby wybieranych radnych w danym okręgu lub w gminie. Bez znaczenia będzie zatem odnotowana w każdym z sołectw zmiana liczebności mieszkańców rzędu 1 - 2%, bo zjawisko to nie zmienia w znaczący sposób proporcji pomiędzy sołectwami²⁷. Z kolei w wyroku z dnia 3 października 2006 r. (II SA/Bd 814/06) WSA w Bydgoszczy stwierdził, że nie każda zmiana liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych musi automatycznie pociągać za sobą konieczność zmiany granic okręgów, w szczególności

²⁵ Nr ZPOW-703-5/06, dostępnym na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl.

²⁶ Podobnie K. Czapliski, B. Dautner, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *op. cit.*, s. 310.

²⁷ Por. również wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 sierpnia 2006 r. (II SA/Bd 731/06) w sprawie zmian w podziale na okręgi wyborcze dokonywanych przez sejmik województwa w trybie art. 164 O.w.

nie musi pociągać konieczności łącznia okręgów. Przepis art. 92 ust. 1 O.w. wylicza wspomniane okoliczności w sposób wyczerpujący, co oznacza, że rada gminy może zmienić podział na okręgi wyborcze jedynie wówczas, gdy wystąpi któraś z wyżej wskazanych przesłanek. Podstawą zmiany okręgów wyborczych, jak podniósł WSA w wyroku z dnia 27 czerwca 2006 r., nie może być doświadczenie gminy wynikające z dotychczasowych wyborów, w tym wola uzyskania lepszego przedstawicielstwa, a wszelkie próby rozszerzania powyższego katalogu drogą pozaustawową skazane są na niepowodzenie.

WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 października 2006 r., (III SA/Wr 368/06) zwrócił uwagę, że możliwe jest łączenie sołectw, w celu utworzenia okręgu wielomandatowego, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa. W ocenie Sądu, zachowanie tej normy polega na dążeniu do jak najmniejszych od niej odstępstw. WSA podkreślił również, że podział gminy na okręgi wyborcze jest stały, a przesłanki ich zmiany są wyczerpująco wyliczone w ustawie. Odstępstwa od tej zasady nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Zdaniem Sądu, podstawy do zmiany granic okręgów wyborczych z całą pewnością nie mogą stanowić względy zupełnie pozanormatywne, choćby społecznie były one jak najbardziej pożądane. Przy zmianie granic okręgów wyborczych zaistnieć muszą przesłanki ustawowe, nie ma natomiast znaczenia wola lokalnej społeczności. Nie byłoby wobec tego zasadne tworzenie na terenie sołectwa jednomandatowego okręgu wyborczego z uwagi na to, że obowiązujący w gminie podział na okręgi wyborcze spowodował konflikt lokalnych interesów prowadzący do napięć pomiędzy sołectwami²⁸.

W wyroku z dnia 22 września 2009 r. (II SA/Po 350/09)²⁹ WSA w Poznaniu podniósł, że czym innym jest zmiana granic okręgów wyborczych, a czym innym zmiana sposobu ich opisu. O ile obszar okręgu wyborczego musi, co do zasady, pozostawać stały, o tyle opis przebiegu jego granic nie jest objęty takim rygorem. O.w. nie definiuje ani sposobu, w jaki rady gmin mają opisać przebieg granic okręgów wyborczych, ani nie zastrzega, że raz przyjęty przez radę gminy sposób opisu granic jest stały. WSA zwrócił uwagę, że uszczegółowienie opisu granic okręgów wyborczych np. przez uporządkowanie nazw miejscowości, ulic, numeracji nieruchomości itp. nie stanowi w żadnym razie zmian w podziale na okręgi wyborcze w rozumieniu art. 92 ust. 1 O.w. Dlatego nazwanie nowych ulic położonych w granicach jednego z tych okręgów wyborczych uzasadnia dokonanie aktualizacji tego opisu. Upoważnienie rady gminy do podejmowania takich działań wynika z treści art. 92 ust. 2 O.w. Do uszczegółowienia opisu granic nie jest natomiast właściwy wójt. Zdaniem Sądu, przyjęcie odmiennego poglądu doprowadziłoby do wyłączenia spod jakiegokolwiek kontroli przyjętego opisu granic okręgów wyborczych. Nie odpowiadałoby to z kolei idei zapewnienia trwałości raz dokonanych podziałów na okręgi wyborcze. Uchwały rad gmin, w myśl art. 92 ust. 3 O.w., podlegają kontroli wojewody i komisarza wyborczego, natomiast obwieszczenie wójta stanowi wyłącznie podawaną do publicznej wiadomości informację.

²⁸ W wyroku z dnia 29 sierpnia 2006 r. (II SA/Bd 731/06) WSA w Bydgoszczy podniósł, że ani przywrócenie więzi społecznych łączących wyborców, ani uwarunkowania historyczne, ani ciężenia społeczno-gospodarcze, ani też wreszcie wnioski i petycje mieszkańców nie wyczerpują przesłanek przepisu art. 138 ust. 1 O.w., dotyczących zmian w podziale na okręgi wyborcze dokonywanych w drodze uchwały sejmiku województwa.

²⁹ LEX nr 603146.

Stanowiska tego nie podzielił NSA w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. (II OSK 2076/09) stwierdzając, że jeśli w uchwale rady gminy dopisano kilka nowych ulic, które topograficznie nie mieszczą się w granicach okręgu wyborczego, to należy to traktować jako zmianę granicy tego okręgu. W wyroku akcentuje się, że obszar gminy wykraczający poza ulice „brzegowe” (graniczne) nie mieści się w granicach okręgu. W efekcie wpisanie nowych ulic do okręgu wyborczego nie jest tylko uporządkowaniem czy aktualizacją tego wykazu, ale ingeruje w rozstrzygnięcie o granicach okręgu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, w myśl którego podział na okręgi wyborcze ma charakter stały i to bez względu na to, który z organów podziału tego dokonał (wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 czerwca 2006 r., III SA/Lu 224/06, wyrok NSA z dnia 28 września 2006 r., II OSK 1302/06³⁰). Nie ma tu zatem znaczenia, czy ustalenie okręgów wyborczych nastąpiło przez radę gminy działającą w ramach swoich ustawowych kompetencji, czy też podziału na te okręgi dokonał wcześniej zarząd gminy w trybie art. 209 O.w., wojewoda w zarządzeniu zastępczym – zgodnie z poprzednim brzmieniem art. 203a O.w. czy komisarz wyborczy – w myśl aktualnych postanowień tego przepisu.

WSA w wyroku z dnia 27 czerwca 2006 r. podkreślił, iż nie ulega wątpliwości, że to władze gminy mają lepsze niż wojewoda warunki dla ustalenia okręgów wyborczych, a społeczność lokalna ma prawo i powinna samodzielnie regulować takie kwestie, dlatego też ustawodawca konstrukcyjnie założył, że organy gminy (rada gminy na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta) dokonują podziału gminy na okręgi wyborcze. Jeżeli jednak nie są one w stanie tego dokonać, zastępcze rozstrzygnięcie wojewody jest konieczne, wiążące i trwałe na równi z podziałem w trybie uchwały podjętej przez radę gminy. Stanowisko to podzielił NSA w wyroku z dnia 28 września 2006 r. podkreślając, że zarządzenie zastępcze wojewody w sprawie ustalenia okręgów wyborczych nie może być potraktowane jako unormowanie tymczasowe, zaś rada gminy, jeżeli uzna, że wojewoda się pomylił i nieprawidłowo ustalił okręgi wyborcze, nie może bez względu na pozostawanie w obrocie prawnym zarządzenia zastępczego wojewody, we własnym zakresie dokonać ponownego ustalenia okręgów wyborczych.

Zatem cechą stałości ma podział gminy na okręgi wyborcze dokonany nie tylko przez radę gminy, ale również przez inne organy, które były upoważnione do wprowadzenia takiego podziału na gruncie poprzednio bądź aktualnie obowiązujących przepisów O.w. W regulacji ustawowej nie znajduje oparcia twierdzenie, że rada gminy może w każdym czasie dokonać zmiany podziału gminy na okręgi wyborcze w celu usunięcia błędów popełnionych przez wojewodę nawet, jeżeli nie wystąpi żadna okoliczność wymieniona w art. 92 ust. 1 O.w. Rada gminy, która nie ustaliła tego podziału w trybie art. 92 ust. 2 O.w., a zatem nie wykonała określonego tam obowiązku, nie może następnie zmieniać podziału na okręgi wyborcze dokonanego zarządzeniem wojewody.

3.2. Charakter prawny uchwały w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze

W zasadzie poza przedmiotem sporu pozostaje charakter prawny uchwał w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze oraz w sprawie zmian ich granic. W dotychczasowej linii orzecznictwa sądowoadministracyjnego dominuje pogląd, w myśl którego uchwały te stanowią prawo miejscowe (wyrok WSA w Poznaniu z dnia

³⁰ LEX nr 321211.

22 września 2009 r., II SA/Po 350/09³¹, wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., II OSK 2076/09).

WSA w Poznaniu podkreślił, że o ile na organach wyborczych spoczywa obowiązek organizowania i czuwania nad prawidłowością wyborów, to nie sposób przyjąć, że uchwała w sprawie granic okręgów wyborczych jest kierowana wyłącznie do nich. Przeczy temu nałożony na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z mocy art. 94 O.w. obowiązek podania do publicznej wiadomości, w formie obwieszczenia, informacji o okręgach wyborczych, ich granicach i numerach, liczbie radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym oraz o wyznaczonej siedzibie gminnej komisji wyborczej. W tym zakresie WSA słusznie powołał się również na stanowisko doktryny, zgodnie z którym ze względu na znaczenie dla wyborców oraz podmiotów zainteresowanych udziałem w zgłaszaniu kandydatów na radnych informacji zawartych w obwieszczeniu zasadne jest, aby informacje te, mające charakter informacji publicznej, były również dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej³².

Art. 92 ust. 3 O.w. stanowi, że uchwałę rady gminy w sprawach okręgów wyborczych ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty. Po jednym egzemplarzu uchwały przekazuje się niezwłocznie wojewodzie i komisarzowi wyborczemu. Według WSA, przepis ten nie jest przepisem szczególnym do art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. O.w. stanowi bowiem wyłącznie, że uchwałę rady gminy w sprawie okręgów wyborczych ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (i co do tego pozostaje ona zgodna z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty. Brak natomiast szczególnej regulacji dotyczącej wejścia tych uchwał w życie. Na tej podstawie Sąd przyjął, iż uchwały rad gmin w sprawie okręgów wyborczych - jako akty prawa miejscowego - wchodzi w życie w sposób uregulowany w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Takie stanowisko w sprawie normatywnego charakteru uchwały o okręgach wyborczych zajął również NSA w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., który zwrócił uwagę, że uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, a jej adresat został określony generalnie. Zaakcentował ponadto rolę, jaką uchwała odgrywa w dookreśleniu trybu wykonywania biernego prawa wyborczego. Kandydat na radnego musi się mianowicie dostosować do ustaleń zawartych w takiej uchwale. Zdaniem Sądu, ustawowy wymóg opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym implikuje uznanie, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od jej opublikowania we wspomnianym akcie promulgacyjnym.

Trzeba zgodzić się, że uchwała rady gminy w sprawie okręgów wyborczych jest aktem prawa miejscowego skierowanym nie tylko do organów wyborczych, ale i do podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji, w tym do obywateli posiadających zarówno czynne, jak i biernie prawo wyborcze. Jest to akt generalny dotyczący spraw publicznych o znaczeniu lokalnym i abstrakcyjny – ma zastosowanie w okolicznościach powtarzalnych, czyli w kolejnych wyborach, tym bardziej, że podział gminy na okręgi wyborcze jest stały. Należy również zaznaczyć, że rada

³¹ LEX nr 603146.

³² K. Czaplicki, B. Dautner, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *op. cit.*, s. 320.

gminy podejmuje tę uchwałę na podstawie upoważnienia ustawowego. Jako akt prawa miejscowego, w myśl art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała w sprawie okręgów wyborczych powinna być ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Art. 93 ust. 1 O.w. nie stanowi w tym zakresie szczególnego przepisu, określa jedynie prawo i termin wniesienia skargi do komisarza wyborczego.

3.3. Skarga na ustalenia rady gminy w sprawach okręgów wyborczych

W sprawach uchwał dotyczących okręgów wyborczych wyklucza się tryb zaskarżania, o którym mowa w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. W tym przypadku kompetencje kontrolne realizowane są, z inicjatywy grupy wyborców, przez organy wyborcze. Zgodnie z art. 93 ust. 1 O.w., na ustalenia rady gminy w sprawach okręgów wyborczych wyborcom, w liczbie co najmniej 15, przysługuje prawo wniesienia skargi do komisarza wyborczego, w terminie 5 dni od daty podania do publicznej wiadomości uchwały, o której mowa w art. 92 ust. 3 O.w. Komisarz wyborczy rozpoznaje sprawę w terminie 5 dni i wydaje postanowienie, doręczając je niezwłocznie wnoszącym skargę oraz radzie gminy. Od postanowienia komisarza wyborczego przysługuje odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 5 dni od daty jego doręczenia. Na orzeczenie PKW nie przysługuje środek zaskarżenia (art. 93 ust. 2). Przepisy te, jak wynika z kolei z art. 93 ust. 3 O.w., stosuje się również do zmian w podziale na okręgi wyborcze. Zatem wyłączenie właściwości rzeczowej sądu administracyjnego w omawianym trybie dotyczy zarówno podziału na okręgi wyborcze, ustalania ich granic i numerów oraz liczby radnych wybieranych w każdym okręgu, jak i zmian w dokonanym już podziale na okręgi wyborcze.

WSA w Rzeszowie w postanowieniu z dnia 10 listopada 2010 r. (II SA/Rz 1054/10), odrzucając skargę na uchwałę rady gminy podjętą w sprawie okręgów wyborczych, stwierdził, że wykluczony jest w tym wypadku tryb skargi indywidualnej, gdyż mógłby on prowadzić do różnych ocen tego samego fragmentu działania organów samorządu terytorialnego. Z uwagi na brak możliwości współlistnienia obok siebie dwóch trybów badania legalności uchwał w sprawach okręgów wyborczych, tj. trybu wyborczego i sądownoadministracyjnego, wyłączność w tym względzie ustawodawca przyznaje komisarzowi wyborczemu oraz Państwowej Komisji Wyborczej. Pogląd ten podzielono również w postanowieniu WSA w Kielcach z dnia 19 listopada 2010 r. (II SA/Ke 705/10) oraz w postanowieniach WSA w Warszawie z dnia 1 lutego 2011 r. (II SA/Wa 1584/10, II SA/Wa 1585/10) uznając, iż przepis art. 93 O.w. wyczerpująco reguluje procedurę wnoszenia skarg w sprawach podziału na okręgi wyborcze, wyłączając właściwość rzecząwą sądów administracyjnych.

W orzecznictwie rozstrzygany był ponadto problem zakresu kompetencji nadzorczej w stosunku do uchwał w sprawie podziału gminy na okręgi wyborcze. Podkreślano, że przepis art. 93 O.w., jako *lex specialis*, nie wyłącza nadzoru wojewody realizowanego w trybie art. 86 i nast. ustawy o samorządzie gminnym na rzecz komisarza wyborczego. Do zakresu zadań tego ostatniego przepis art. 12 ust. 1 O.w. zalicza wprawdzie sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, ale nie wynika stąd ograniczenie ingerencji nadzorczej wojewody realizowanej na podstawie ustawy ustrojowej (wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 lipca 2010 r., III

SA/Lu 273/10, wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2010 r., II OSK 2180/10)³³. Oczywiście wydaje się natomiast, że kompetencje nadzorcze wojewody nie mogą obejmować postanowienia komisarza wyborczego wydawanego w trybie art. 203a O.w. zastępującego uchwałę rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa). Wojewoda nie jest bowiem organem nadzoru nad działalnością komisarzy wyborczych.

4. Wnioski końcowe

O.w. formułuje generalną zasadę stałości podziału obwodów głosowania i okręgów wyborczych, zgodnie z którą podział ten ma charakter stały, jeżeli brak jest ustawowych przesłanek do dokonania zmian w tym podziale. Zmiany te mogą być zatem wprowadzane wyłącznie z tych przyczyn, na które wprost wskazują art. 31 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 O.w., dodatkowo interpretowane zawężająco. Zmian tych nie uzasadniają natomiast przesłanki pozanormatywne, jak np. wygoda mieszkańców, zmiany nazw miejscowości, wnioski i petycje wyrażające wolę lokalnej społeczności czy zapewnienie więzi społecznych łączących wyborców. Dla stałego charakteru podziału gminy na obwody głosowania i okręgi wyborcze nie ma również znaczenia, który z organów podziału tego dokonał: rada gminy, zarząd gminy w 1998 r., wojewoda w drodze zarządzenia zastępczego czy komisarz wyborczy w postanowieniu. W tym zakresie należy jedynie zbadać, czy zachodzą przesłanki dokonywania zmian w podziale terenu gminy na obwody głosowania i okręgi wyborcze.

Uchwały w sprawie podziału, jak i zmian w podziale gminy na obwody głosowania i okręgi wyborcze spełniają cechy aktów prawa miejscowego i wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwały te nie podlegają zaskarżeniu w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym – z uwagi na przekazanie kompetencji do rozpatrywania skarg komisarzowi wyborczemu oraz Państwowej Komisji Wyborczej. Nie został jednak przez to wyłączony ogólny nadzór wojewody sprawowany nad działalnością uchwalodawczą organów samorządu terytorialnego na podstawie ustaw ustrojowych.

Wykaz orzecznictwa

1. Wyrok NSA z dnia 25 maja 2006 r. (II GSK 39/06), LEX nr 236397.
2. Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r. (I OSK 669/06), LEX nr 275445.
3. Wyrok NSA z dnia 8 września 2006 r. (I OSK 1144/05), LEX nr 277365, Casus 2006, nr 4 (42), s. 1-3.
4. Wyrok NSA z dnia 28 września 2006 r. (II OSK 1302/06), LEX nr 321211.
5. Wyrok NSA z dnia 17 października 2008 r. (I OSK 523/08), LEX nr 511451.
6. Postanowienie NSA z dnia 9 października 2009 r. (I OSK 1297/09), LEX nr 564442.
7. Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r. (II OSK 2001/09).
8. Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r. (II OSK 2076/09).
9. Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2010 r. (II OSK 2180/10).

³³ Inne stanowisko w tym zakresie wyrażone zostało w piśmiennictwie. Zob. K. Czaplicki, B. Dautner, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *op. cit.*, s. 104.

10. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 marca 2005 r. (II SA/Wa 2506/04).
11. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r. (II SA/Bk 680/05), LEX nr 194646.
12. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r. (II SA/Bk 681/05), LEX nr 194648.
13. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 czerwca 2006 r. (III SA/Lu 224/06).
14. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 sierpnia 2006 r. (II SA/Bd 731/06).
15. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 października 2006 r. (II SA/Bd 814/06).
16. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 października 2006 r. (III SA/Wr 368/06).
17. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 grudnia 2006 r. (II SA/Bk 752/06).
18. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 grudnia 2007 r. (II SA/Rz 877/07), Nowe Zeszyty Samorządowe 2008, nr 2, poz. 31.
19. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 czerwca 2008 r. (II SA/OI 211/08).
20. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2008 r. (IV SA/Wr 452/08).
21. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 lutego 2009 r. (III SA/GI 1564/08).
22. Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 8 czerwca 2009 r. (IV SA/GI 129/09).
23. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 lipca 2009 r. (II SA/Po 352/09), LEX nr 556344.
24. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 września 2009 r. (II SA/Po 350/09), LEX nr 603146.
25. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 listopada 2009 r. (II SA/Sz 840/09).
26. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 3 marca 2010 r. (II SA/Sz 1363/09).
27. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 lipca 2010 r. (III SA/Lu 273/10).
28. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 października 2010 r. (II SA/OI 665/10).
29. Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 10 listopada 2010 r. (II SA/Rz 1054/10).
30. Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 19 listopada 2010 r. (II SA/Ke 705/10).
31. Postanowienie WSA w Kielcach z dnia 19 listopada 2010 r. (II SA/Ke 706/10).
32. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 1 lutego 2011 r. (II SA/Wa 1584/10).
33. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 1 lutego 2011 r. (II SA/Wa 1585/10).
34. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 5 maja 2009 r. (NK.II.KK.0911-69/09), LEX nr 551488.
35. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 22 kwietnia 2010 r. (NK.II.BG.0911-62/2010), <http://edziennik.bialystok.uw.gov.pl/>.

Instytucja list ogólnopolskich w wyborach 1991 roku. Założenia i praktyka wyborcza.

W polskim prawie wyborczym od 1922 roku funkcjonowały mechanizmy, które w wyborach parlamentarnych umożliwiały obsadzenie części mandatów z list zgłaszanych przez ugrupowania polityczne dla całego państwa. Konstrukcje te występowały obok procedury wyboru kandydatów w okręgach wyborczych. W II RP była to lista państwowa, w PRL lista krajowa, a w III RP – lista ogólnopolska.

Warto jednak podkreślić, że wymienione mechanizmy budziły bardzo duże kontrowersje i liczne głosy krytyki formułowane przez przedstawicieli doktryny prawa wyborczego, polityków, wyborców. Mimo tego przez wiele lat, w różnych okolicznościach, stanowiły element polskiego prawa wyborczego.

W niniejszym artykule uwaga zostanie skoncentrowana na założeniach i zastosowaniu w praktyce wyborów 1991 roku instytucji list ogólnopolskich. Tekst jest częścią przygotowywanej do wydania publikacji poświęconej kompleksowej i wszechstronnej analizie instytucji listy państwowej występującej w polskim prawie wyborczym (m.in. w odniesieniu do konstytucyjnych zasad wyborów).

Listy ogólnopolskie wprowadzono do polskiego prawa wyborczego w specyficznych warunkach ustrojowych, kiedy to przygotowywano regulację na podstawie której miały odbyć się pierwsze w pełni wolne i demokratyczne wybory do Sejmu RP. Projekt tej instytucji nie został przyjęty początkowo zbyt entuzjastycznie zarówno przez posłów, jak i ekspertów. Mimo, że lista ogólnopolska nawiązywać miała do tradycji list państwowych z II RP, wciąż budziła kontrowersje i skojarzenia z niedawną instytucją prawa wyborczego PRL – listą krajową, która po wyborach 1989 roku budziła skrajnie negatywne opinie.

Geneza wprowadzenia instytucji i kontekst ustrojowy

Sejm X kadencji przystąpił do przeprowadzania kompleksowej reformy najważniejszych instytucji Państwa. Bardzo szybko pojawiło się przy tym wśród większości posłów przekonanie, że kadencja Sejmu zostanie skrócona i nie będzie trwała, jak przewidywano do 1993 roku. Uznawano bowiem, że dopiero w pełni demokratyczne wybory do organów przedstawicielskich umocnią i potwierdzą zmiany zapoczątkowane przez „okrągły stół”¹, zapewniając również reprezentację środowiskom, które rozpoczęły swoją działalność polityczną po jego obradach i nie posiadały swoich przedstawicieli w Parlamencie². Sytuacja społeczno-polityczna³, w tym konieczność uzyskania legitymizacji społecznej dla zmian i przekształceń o zasadniczym znaczeniu⁴ skłoniła Sejm do przyjęcia uchwały z dnia 21 września 1990 roku, w której przyjmowano, że możliwe będzie do końca pierwszego kwartału 1991

¹ Na ten pogląd miał wpływ szereg czynników, obok krajowych, również międzynarodowych. Należy podkreślić, że choć Polska była pionierem przemian ustrojowych w Europie Wschodniej, to inne państwa tego regionu przeprowadzały w 1990 roku wybory już w pełni wolne. Fakt wyłonienia Sejmu w częściowo tylko wolnych wyborach miał niewątpliwie negatywne przełożenie m.in. na kwestię przystąpienia Polski do Rady Europy.

² W. Cimoszewicz, G. Rydlewski, Przekształcenia w systemie wyborczym do Sejmu i Senatu, [w:] A. Łopatka (red.), *Przeobrażenia ustroju politycznego w Polsce i ZSRR (1980-1991)*, Warszawa 1991, s. 61.

³ R. Chruściak, *Proces przygotowania i uchwalania ordynacji wyborczej do Sejmu*, Warszawa 1992, s. 2.

⁴ W. Cimoszewicz, G. Rydlewski, *Przekształcenia w systemie...*, s. 61.

roku skrócenie kadencji obu izb⁵. W późniejszym czasie – w marcu 1991 roku – Sejm przygotował kolejną uchwałę w której stanowiąc, że rozwiązanie Parlamentu nastąpi najpóźniej do jesieni 1991 roku⁶. Intencja ta została w najsilniejszy sposób potwierdzona przez Sejm, bowiem w ustawie o zmianie Konstytucji RP z dnia 19 kwietnia 1991 roku⁷, ustanowiono, że najbliższe wybory do Sejmu i do Senatu Prezydent zarządzi na dzień ustawowo wolny od pracy, przypadający nie później jednak niż do końca października 1991 roku⁸.

Powyższe ustalenia, a także waga nadchodzących wyborów wpłynęły bez wątpienia na szczególną aktywność Parlamentu przy pracach nad nowym prawem wyborczym. Parlament rozpatrywał bowiem w latach 1990-1991 sześć projektów nowej ustawy wyborczej normującej wybory do Sejmu (w tym cztery poselskie i dwa zgłoszone przez Prezydenta RP). Projekty te przewidywały różnorodne rozwiązania, które częściowo czerpały z istniejących już instytucji prawa wyborczego, stanowiąc ich modyfikację, jak również proponowały rozwiązania zupełnie nowe, które nie zostały jeszcze sprawdzone w praktyce wyborczej.

Duży wpływ na dalsze prace nad nową ustawą wyborczą wywarł projekt ordynacji wyborczej⁹ zgłoszony przez Prezydenta RP pod koniec lutego 1991 roku przewidujący wybór kandydatów w systemie mieszanym, przy czym 230 posłów wybranych miało zostać w okręgach jednomandatowych (system większościowy), a kolejnych 230 z „list krajowych” proporcjonalnie do liczby głosów oddanych na poszczególne listy na obszarze całego kraju.

Projekty w pierwszym czytaniu 7 marca 1991 roku zostały poddane dużej krytyce. Szczególnie projekt prezydencki i przewidywana przez niego, jak wskazywano, konstrukcja zmodyfikowanych „list krajowych”, wzbudzały duże emocje. Godne zauważenia są argumenty jakich używano przeciwko tej instytucji. Posłanka Ziółkowska przekonywała, iż : „[...] społeczeństwo odrzuca projekt krajowych list wyborczych, mając w pamięci negatywne doświadczenia z poprzedniego okresu. Jednocześnie społeczeństwo wyraża opinię, że chce głosować na konkretnych ludzi, na konkretnych kandydatów na posłów [...]”¹⁰. W podobnym tonie wypowiadał się poseł Kostrzewa: „Idea krajowych list jest w pewnym sensie powtórzeniem [...] pewnego kontraktu z przeszłości. Jesteśmy za personalizacją wyborów”¹¹. Zarówno projekt Komisji, jak i prezydencki zostały skierowane do dalszych prac także Komisji¹².

Kancelaria Prezydenta pracowała nadal nad udoskonaleniem projektu ordynacji i już 20 marca 1991 roku minister Jarosław Kaczyński przesłał do Sejmu list zawierający Tezy projektu ordynacji wyborczej do Sejmu RP. Zawarto w nich nowe, odmienne od poprzedniego projektu, rozwiązania. Przede wszystkim przewidziano wybory proporcjonalne, rezygnując z częściowego systemu większościowego. Zgodnie z Tezami, wyborcy mieli bowiem wybierać 391 posłów w 35 wielomandatowych

⁵ M. P. Nr 36, poz. 289

⁶ M. P. Nr 9, poz. 63.

⁷ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r., O zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 176).

⁸ Więcej: Chmaj M., Sejm „kontraktowy” w transformacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej, Lublin 1996, ss. 154-156.

⁹ Druk sejmowy nr 763.

¹⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 53 posiedzenia..., LIII/43 – wypowiedź posłanki Ziółkowskiej.

¹¹ Ibidem, LIII/54 – wypowiedź posła Kostrzewy.

¹² M. Chmaj, Sejm „kontraktowy” ..., s. 140.

okręgach wyborczych. Propozycja przewidywała również, po raz pierwszy w debacie, wybór 69 posłów (a więc 15 % liczby posłów) z list ogólnopolskich w zależności od wyniku wyborczego ugrupowań w okręgach. Jeśli chodzi o nową instytucję, podkreślano iż odmiennie od listy krajowej w PRL, list ogólnopolskich miało być wiele, tak by każde startujące w wyborach ugrupowanie mogłoby wystawić własną¹³. Projekt przewidywał również, iż rozdział mandatów z list ogólnopolskich obejmowałby jedynie ugrupowania, które uzyskały w okręgach wyborczych przynajmniej 5% ważnych głosów, bądź zdobyły w nich 5 mandatów. Bardzo istotnym zastrzeżeniem, które wprowadzono, zapewne nie bez wpływu negatywnych reakcji posłów na wcześniejsze projekty list regionalnych i krajowych, był również wymóg jednoczesnego kandydowania na liście ogólnopolskiej, jak i okręgowej (lub w podokręgu wyborczym). Powyższe tezy projektu znalazły uznanie członków Komisji Konstytucyjnej i zostały wzięte pod uwagę w dalszych pracach. Na podkreślenie zasługuje fakt zaakceptowania przygotowanej przez Prezydenta RP instytucji listy ogólnopolskiej. Uznano potrzebę jej funkcjonowania, wskazując m.in. jej ważną funkcję gwarantowania stabilności Sejmu¹⁴.

Komisja Konstytucyjna i działająca w jej ramach podkomisja ds. ordynacji wyborczej w dniu 16 kwietnia 1991 roku zakończyły prace nad nowym projektem ordynacji wyborczej. Uznać go należy za rozwiązanie kompromisowe, będące próbą pogodzenia dwóch różnych projektów - zgłoszonych przez posłów oraz Prezydenta RP. Nowa ordynacja ustanawiała w sumie cztery (sic!) różne sposoby uzyskania mandatu poselskiego. Projekt przewidywał bowiem wybór nie więcej niż 391 posłów w wielomandatowych okręgach wyborczych według zasady proporcjonalności, ale powiązany z wyborem 115 posłów w jednomandatowych podokręgach¹⁵ (każdy wyborca dysponował dwoma głosami). Listy ogólnopolskie występowały w formie zaproponowanej przez Prezydenta RP i wybieranych z nich miało zostać 69 posłów.

W trakcie debaty sejmowej w dniu 10 maja 1991 roku wprowadzono do projektu szereg zmian. Dyskusja była bardzo burzliwa, został przedstawiony m. in. projekt poprawki przewidujący całkowite zniesienie instytucji list ogólnopolskich. Motywowano go zbytnimi komplikacjami systemu wyborczego oraz przytaczano argumenty wątpliwego z punktu widzenia demokracji trybu uzyskania mandatu przez „[...] sekretarzy generalnych i prezesów partii i stronnictw” jedynie „[...] dzięki popularności i zaufaniu społecznemu kolegów z okręgowych list wyborczych”¹⁶. Wykazywano również możliwość zbytniego wzmocnienia ugrupowań silnych i „popularnych”, co powodowałoby wbrew intencjom projektodawców, destabilizację polskiej sceny politycznej. Zwolennicy instytucji list ogólnopolskich przekonywali, iż jest ona koniecznym elementem uzupełniającym ustalony system wyborczy, dzięki swym rozwiązaniom umożliwi uczestnictwo w Sejmie mniejszości narodowych, wreszcie, iż jest ważnym elementem kompromisu pomiędzy projektem prezydenckim, a poselskim¹⁷. Wyraźnie akcentowano, iż główną intencją wprowadzenia tzw. „puli 69”, jak nazywano listę ogólnopolską, była chęć zagwarantowania reprezentacji ugrupowaniom małym, co potwierdzać miał dodatkowo próg 5% uzyskanych głosów.

¹³ J. Buczkowski, Listy ogólnopolskie – geneza, istota i ich wpływ na realizację zasady bezpośredniości wyborów do Sejmu RP, Rzeszowskie Zeszyty Naukowe 1997, nr 21, s. 76.

¹⁴ Ibidem, s. 77.

¹⁵ Z. Jarosz, Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r., Państwo i Prawo 1991, nr 10, s. 7.

¹⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia Sejmu RP w dniu 10 maja 1991 r., LIX/256 – wypowiedź posła Czerwińskiego.

¹⁷ Ibidem, LIX/319 – wypowiedź posła Łuczaka.

Wskazywano przy tym na spodziewane średnie naturalne progi wyborcze, które szacowano na ok. 10%¹⁸. Ostatecznie konstrukcja list ogólnopolskich została zaakceptowana, przyjęto jedynie, iż dla podziału mandatów z jej puli stosować się będzie metodę Sainte-Laguë¹⁹.

Uchwalony przez Sejm projekt ordynacji został przekazany do Senatu, który po jego rozpatrzeniu nie wniósł żadnych poprawek. 10 czerwca 1991 roku nowa ustawa została jednak zawetowana przez Prezydenta, który uznał jej regulację za zbyt zawiłą i niezrozumiałą²⁰, zarzucając jej również niezadowalający stopień uwzględnienia elementów prezydenckiego projektu ordynacji wyborczej. Jednocześnie zostały przedstawione przez Prezydenta RP nowe propozycje systemu wyborczego do Sejmu, w których postulowano: 1) wprowadzenie wyborów w wielomandatowych okręgach wyborczych 391 posłów (bez podokręgów jednomandatowych), oraz wybór 69 posłów, którzy wybierani byłiby z powiązanych z listami okręgowymi list ogólnopolskich, lub 2) wybór zgodnie z zasadą proporcjonalności 345 posłów w wielomandatowych okręgach wyborczych i z powiązanych z nimi list ogólnopolskich i 115 posłów według zasady większościowej w jednomandatowych okręgach wyborczych. Prezydent zaproponował również m. in. zastosowanie metody rozdzielania mandatów Sainte-Laguë nie tylko w przypadku list ogólnopolskich, ale również w okręgach wyborczych.

Sejmowi nie udało się odrzucić prezydenckiego *veta*, konieczne stały się dalsze prace nad projektem ustawy wyborczej. Komisja Konstytucyjna dokonała w szybkim tempie modyfikacji projektu, uwzględniając wcześniejsze propozycje Prezydenta. Nowy projekt²¹ został poddany debacie sejmowej w dniu 15 czerwca 1991 roku. Warto zauważyć, iż w jej trakcie zgłoszono poprawkę przewidującą całkowite zniesienie instytucji list ogólnopolskich, która została jednak odrzucona²². Ordynację wyborczą uchwalono i przesłano do Senatu. Pod wpływem sugestii Prezydenta²³ izba wyższa wprowadziła szereg zmian (nie dotyczących jednakże instytucji list ogólnopolskich), które zostały jednak przez Sejm odrzucone. Prezydent zgłosił wówczas *veto* również wobec tej ustawy, jednakże tym razem zostało one skutecznie odrzucone. Ustawa regulująca wybory do Sejmu weszła w życie.

Konstrukcja prawna listy ogólnopolskiej w Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 roku

Ordynacja wyborcza do Sejmu RP²⁴ wprowadzała w miejsce obowiązującego od dziesięcioleci systemu większościowego, system proporcjonalny²⁵. Przewidziano przy tym dwa mechanizmy objęcia mandatów poselskich. 391 posłów wybieranych miało być z okręgowych list kandydatów, w 37, wielomandatowych okręgach

¹⁸ Ibidem, LIX/261 – wypowiedź posła Wiatra.

¹⁹ M. Chmaj, Sejm „kontraktowy”..., s. 143.

²⁰ Z. Jarosz, Ordynacja wyborcza..., s. 7.

²¹ Druk sejmowy nr 917 A.

²² Sprawozdanie z 63 posiedzenia Sejmu RP w dniu 15 czerwca 1991 r., LXIII/ 325.

²³ Komentując przesłanie uwag, Jarosław Kaczyński, wówczas minister w Kancelarii Prezydenta RP sugerował nawet, że jeśli poprawki pozostaną nieuwzględnione, ordynacja będzie „obiektywnie wadliwa” i w związku z tym wystąpią przesłanki do rozwiązania Parlamentu. W takim przypadku w wyborach obowiązywałaby ordynacja wyborcza z 1989 roku. Więcej: Ordynacja jaka jest, Gazeta Wyborcza z dnia 25 czerwca 1991 roku.

²⁴ Dz. U. Nr 59, poz. 252.

²⁵ J. Buczkowski, System proporcjonalnego rozdziału mandatów w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, Rzeszowskie Zeszyty Naukowe 1998, nr 28, s. 6.

wyborczych. 69 posłów obejmowałoby mandaty z list ogólnopolskich powiązanych z okręgowymi listami wyborczymi. Wyborca dysponował przy tym jednym głosem, głosując na listę okręgową. Bardzo istotną kwestią była przy tym „personalizacja”²⁶ wyboru, a więc obowiązek wyraźnego wskazania przez wyborcę kandydata na okręgowej liście wyborczej, czym wskazywał jego pierwszeństwo w objęciu mandatu (art. 29)²⁷.

Odnośnie uregulowania dotyczącego instytucji list ogólnopolskich ordynacja stanowiła, że były one „powiązane” z listami komitetu w okręgach wyborczych (art. 2). Ustalono również, iż prawo ich zgłaszania będzie przysługiwało tym komitetom, które zarejestrowały swoje listy w co najmniej pięciu okręgach wyborczych.

Zgłoszenia list ogólnopolskich dokonywano w Państwowej Komisji Wyborczej najpóźniej na 35 dni przed terminem wyborów. Minimalna liczba kandydatów umieszczanych na listach ogólnopolskich, zgodnie z postanowieniami ordynacji to 35 osób. Co ważne, górna granica nie została określona, warto zwrócić przy tym uwagę na przepis, który stanowił, że PKW zobowiązana była ogłosić (w formie obwieszczenia) informacje o ogólnej liczbie posłów zgłoszonych na listach ogólnopolskich komitetów, oraz dane co najwyżej o 70 kandydatach z każdej z list (art. 78 ust. 1).

Bardzo ważne dla koncepcji instytucji list ogólnopolskich było postanowienie, iż umieszczany na nich mógł być jedynie ten kandydat, który równocześnie kandydował na liście tego samego komitetu w okręgu wyborczym. Konsekwencją tego wymogu był również obowiązek przy zgłaszaniu list ogólnopolskich podania przy każdym kandydacie numeru okręgu oraz danych listy okręgowej, z jakiej kandydował (art. 76 ust. 4).

Ordynacja wyborcza do Sejmu przewidywała instytucję blokowania list. Zgodnie z art. 75 ustawy, pełnomocnicy zarejestrowanych w okręgach list kandydatów, mogli złożyć wspólne oświadczenie w sprawie sumowania głosów oddawanych na ich listy. Stanowiło to podstawę do łącznego uczestniczenia tych list w podziale mandatów²⁸. Postanowienie takie dotyczyło również list ogólnopolskich – możliwe było ich blokowanie.

Ustalenia wyników wyborów z ogólnopolskich list kandydatów dokonywała Państwowa Komisja Wyborcza po uzyskaniu protokołów z komisji okręgowych i sprawdzeniu ich prawidłowości. Do puli podziału dopuszczone były jedynie takie komitety, które zgłosiły listę ogólnopolską oraz spełniły dodatkowe wymogi. Należy wyraźnie podkreślić, że ustawodawca dla podziału mandatów z list ogólnopolskich ustanowił ograniczenia. Aby komitet objął mandaty z listy ogólnopolskiej musiał przekroczyć próg wyborczy 5 % liczby ważnie oddanych głosów w okręgach wyborczych w skali kraju (progi wyborcze zgodnie z ordynacją wyborczą do Sejmu z 1991 roku nie dotyczyły rozdziału mandatów w okręgach wyborczych), lub objąć pięć

²⁶ R. Chruściak, System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje, Warszawa 1999, s. 64.

²⁷ Kwestia ta była w trakcie prac nad Ordynacją wyborczą do Sejmu przedmiotem sporu pomiędzy Komisją Konstytucyjną a Prezydentem, który stał na stanowisku, że wskazanie kandydata nie powinno być obowiązkiem, a co najwyżej uprawnieniem fakultatywnym.

²⁸ Instytucję blokowania przewidzianą w Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 roku poddaje szerszej analizie Zbigniew Jackiewicz, który krytycznie zauważa: „Bez przesady można stwierdzić, że instytucja blokowania stanowiła w ramach procedury wyborczej element loteryjnej zabawy”. Więcej: Z. Jackiewicz, O prawie wyborczym..., s. 54.

mandatów z list okręgowych, które były - co bardzo istotne - powiązane z listą ogólnopolską.

Do podziału mandatów z list ogólnopolskich wykorzystywano znaną w państwach skandynawskich²⁹ tzw. „zmodyfikowaną” metodę Sainte-Laguë³⁰ (odmiennie od metody podziału mandatów w okręgach wyborczych). Polegała ona na tym, iż sumę głosów oddanych na listy okręgowe komitetu, który zarejestrował również listę ogólnopolską, dzieliło się kolejno przez 1,4 , 3, 5, 7 i dalsze listy nieparzyste, aż do uzyskania szeregu 69 (liczba mandatów) ilorazów. Następnie dokonywano rozdziału mandatów w zależności od tego, ile najwyższych ilorazów przypadało poszczególnym ugrupowaniom. Jeżeli jednak w trakcie obliczeń okazywało się, iż kilka list ma ten sam, ostatni w szeregu iloraz, pierwszeństwo w zdobyciu mandatu przysługiwało ugrupowaniu, które zdobyło więcej mandatów w okręgach wyborczych. Jeśli chodzi o blokowanie list ogólnopolskich, sumę głosów oddanych na listy okręgowe powiązane z poszczególnymi i ze zablokowanymi listami okręgowymi uznawano jako liczbę głosów oddanych na jedną listę (art. 100 ust. 3).

Rozdzielając mandaty pomiędzy kandydatów z list ogólnopolskich, uwzględniano kolejność w jakiej zostali na niej umieszczeni. Jeżeli kandydat objął już mandat w okręgu wyborczym, pomijano go przy podziale mandatów z listy ogólnopolskiej (art. 101 ust. 3). Przyjęto więc ważną zasadę pierwszeństwa objęcia przez kandydata mandatu z okręgu wyborczego.

Ograniczenia występujące w procedurze zgłaszania list ogólnopolskich i podziału mandatów nie obejmowały, lub obejmowały w mniejszym stopniu komitety mniejszości narodowych. Komitety te mogły rejestrować listy ogólnopolskie bez względu na liczbę okręgów w których rejestrowały listy kandydatów (art. 76 ust. 3). Minimalna liczba kandydatów na liście ogólnopolskiej takiego komitetu to 10 (art. 76 ust. 5). W zakresie podziału mandatów, list ogólnopolskich rejestrowanych przez komitety mniejszości narodowych nie obejmował wymóg przekroczenia progu wyborczego 5 % w skali państwa, lub 5 mandatów z list w okręgach wyborczych przyłączonych do listy ogólnopolskiej.

Konstrukcja list ogólnopolskich wprowadzona na mocy Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 roku może zostać uznana za regulację kompleksową i spójną. Należy podkreślić, że wpłynęła na to z pewnością jasna wizja tej instytucji przedstawiana przez Prezydenta RP, który w swych projektach wyraźnie zaznaczał konieczność jej wprowadzenia, proponując kolejne modyfikacje. Działania te doprowadziły w efekcie do zmiany stanowiska Komisji Konstytucyjnej³¹ oraz Sejmu, początkowo bardzo niechętnym tej instytucji.

Funkcje list ogólnopolskich

Instytucja listy ogólnopolskiej w modelu jaki został przyjęty w Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 roku spełniała trzy zasadnicze funkcje.

²⁹ A. Szymt, Wprowadzenie do prawa wyborczego, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej. Ordynacja wyborcza do Sejmu. Ordynacja wyborcza do Senatu, Gdańsk 1991, s. 37.

³⁰ David M. Farrell zauważył, że „zmodyfikowana” metoda Sainte-Lague na „skali proporcjonalności” plasuje się pomiędzy metodą d’Hondta (uprzywilejowującą ugrupowania z dużym poparciem), a „czystą” metodą Sainte-Lague (znaną w Stanach Zjednoczonych pod nazwą metody Webstera). Więcej: D. M. Farrell, Comparing Electoral Systems, London 1997, s. 65.

³¹ Z. Jarosz, Ordynacja wyborcza..., s. 8.

W świetle przyjętej regulacji, można mówić o funkcji list ogólnopolskich, polegającej na stworzeniu dodatkowej gwarancji objęcia mandatów poselskich przez ważnych działaczy ugrupowań politycznych. W czasie prac legislacyjnych i w towarzyszących im debatach parlamentarnych, funkcja ta była przez wnioskodawców, jak się wydaje, świadomie marginalizowana. Niewątpliwie było to skutkiem z jednej strony potrzeby wprowadzenia instytucji list ogólnopolskich, a z drugiej obawy o negatywne skojarzenia części posłów i ekspertów z nieodległymi przecież doświadczeniami funkcjonowania instytucji listy krajowej. Mimo to w debacie sejmowej pojawiły się głosy krytyczne. Formułowano zarzuty, że „jest to sposób na wprowadzenie do Sejmu następnej kadencji niepopularnych liderów partyjnych”³². Wnioskodawcy zmuszeni do udzielenia odpowiedzi na nie, starali się jedynie uwypuklić inne, istotne funkcje instytucji list ogólnopolskich, tak aby udowodnić, że „[...] argument, że listy ogólnokrajowe służą wyłącznie elitom politycznym jest argumentem częściowo niesłusznym”³³.

Zdecydowana część doktryny była przy tym zdania, że listy ogólnopolskie sprzyjają zapewnieniu mandatów czołowym działaczom ugrupowań politycznych, którzy w okręgach wyborczych mogą okazać się mniej popularni niż kandydaci „miejscowi”, startujący w okręgach wyborczych³⁴. Zdzisław Jarosz znajduje dla takiej funkcji ważne uzasadnienie: „Jeśli bowiem partie mają wywierać wpływ na politykę państwa w parlamencie i przez parlament, to ich główni, najbardziej wpływowi przedstawiciele nie mogą pozostawać poza składem parlamentu. Inaczej grozi to ryzykiem uciekania się przez nich do środków pozaparlamentarnych”³⁵. Warto dodać, że Prezydent RP postulując wprowadzenie nowej instytucji, motywował ją m.in. koniecznością zagwarantowania stabilności Sejmu³⁶.

Analizując model list ogólnopolskich, zgadzam się ze stwierdzeniem, że ich funkcją było zwiększenie gwarancji objęcia mandatów przez osoby ważne dla ugrupowań. Jednakże bardzo wyraźnie chciałbym podkreślić, że wprowadzono swoisty mechanizm asekuracji, ale już nie „automatyzmu” w obejmowaniu mandatów przez partyjnych liderów. Przywódcy ugrupowań cieszą się wśród swojego elektoratu największym poważaniem, co przekłada się na poparcie wyborcze. Kandydując z list ogólnopolskich, kandydować musieli również w okręgach wyborczych, gdzie posiadali największą szansę uzyskania mandatu. Wynikało to również z formy list okręgowych, gdzie kolejność umieszczania kandydatów wynikała z preferencji kierowniczych gremiów ugrupowań. Stanowiła ona dodatkową sugestię dla wyborców, co miało o tyle istotne znaczenie, iż dość przewidywalnym zachowaniem wyborczym jest głosowanie na osoby znajdujące się na początku listy³⁷. Oczywiście na mocy Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 roku dopuszczalne było przyjęcie systemu kolejności alfabetycznej³⁸, jednakże świadczyło to raczej o braku wyraźnego przywództwa w ugrupowaniu³⁹. W systemie wielomandatowych okręgów wyborczych może jednak okazać się, iż poparcie udzielone liderom, mimo iż

³² Sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia..., LIX/261 – wypowiedź posła Wiatra.

³³ Ibidem, LIX/319 – wypowiedź posła Łuczaka.

³⁴ M. in. A. Szmyt, Wprowadzenie..., s. 30, R. Chruściak, System wyborczy..., s. 67, S. Bożyk, Partie polityczne, a Sejm RP, Warszawa 2006, s. 43.

³⁵ Z. Jarosz, Ordynacja wyborcza..., s. 11.

³⁶ J. Buczkowski, Listy ogólnopolskie..., s. 77.

³⁷ J. Raciborski, Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989-1995, Warszawa 1997, s. 238, tabela 8.6.

³⁸ W wyborach 1991 roku zgłoszono w sumie 101 takich list.

³⁹ J. Raciborski, Polskie wybory..., s. 237.

największe z listy ugrupowania, okaże się niewystarczające dla objęcia mandatu. Wtedy właśnie kandydat taki miał możliwość ubiegania się o mandat z listy ogólnopolskiej. Moim zdaniem świadczy to więc stanowczo o ich pomocniczym charakterze wobec wyboru z list okręgowych, co dodatkowo potwierdza możliwość zgłaszania na nich dowolnej liczby kandydatów⁴⁰. Również względem list ogólnopolskich rozpatrywać należy kwestię kolejności w układzie zgłaszanych na nich kandydatów, jednakże na zupełnie innej już płaszczyźnie. Ponieważ o otrzymaniu mandatów decydowało poparcie udzielone całemu ugrupowaniu, rola kierownictwa ugrupowania w tym procesie ogromnie wzrastała. Poprzez umieszczenie kandydata w czołówce listy ogólnopolskiej zwiększano w znacznym stopniu możliwość jego wyboru, a oczywistym jest fakt, iż na takie preferencje mogły liczyć jedynie osoby najbardziej wartościowe dla ugrupowania.

Reasumując, należy uznać, iż listy ogólnopolskie miały wspomóc w objęciu mandatów poselskich przez czołowych przedstawicieli ugrupowań politycznych. Zgodnie z przyjętym modelem, miało to mieć miejsce tylko w tym przypadku, gdyby kandydaci ci nie uzyskali mandatów z list okręgowych.

Inną kwestią, którą należy bardzo wyraźnie odróżnić, jest rola list ogólnopolskich w zapewnieniu mandatów osobom, które swoją fachowością i umiejętnościami były bardzo przydatne ugrupowaniom, lecz nie odznaczały się aktywnością *stricto* polityczną, a przez to musiały liczyć się z mniejszym poparciem elektoratu. W tym przypadku to właśnie lista ogólnopolska w pierwszej kolejności miała zapewnić im uczestnictwo w Sejmie. Jak się wydaje, funkcja ta miała w debacie publicznej charakter marginalny, przyjęto bowiem najwyraźniej znak równości pomiędzy liderem partyjnym a ekspertem.

W szerszym ujęciu politologicznym, możliwość wpływu kierownictwa partii i ugrupowań politycznych na kształt list ogólnopolskich, a więc dobór, w domniemaniu, najważniejszych działaczy, miała charakter dodatkowo wzmacniający wewnętrzną strukturę partii. Należy jednakże odnotować, że zdaniem niektórych badaczy, możliwość ta miała wpływ na działanie tzw. żelaznego prawa oligarchii⁴¹.

Warto zastanowić się nad funkcjami list ogólnopolskich w proporcjonalnym systemie wyborczym. Przyjęcie zasady proporcjonalności w wyborach do Sejmu było rozwiązaniem, które pozwolić miało w ówczesnym czasie na budowanie podstaw ustroju demokratycznego oraz na ustalenie rzeczywistego poparcia społecznego dla poszczególnych ugrupowań i zapewnienie im reprezentacji. W kontekście wprowadzenia systemu proporcjonalnego w Ordynacji wyborczej z 1991 roku, powstaje pytanie o funkcję listy ogólnopolskiej.

Przyjętą regulację wyborczą uznano za wprowadzającą co do zasady system proporcjonalny w „czystej” postaci. Świadczyć o tym miała m.in. przyjęta dla podziału mandatów w okręgach wyborczych metoda Hare-Niemeyera, „najbardziej arytmetycznie sprawiedliwa”⁴². Dodatkowo, jak już wspomniano, odnośnie obejmowania mandatów w okręgach wyborczych nie występowały progi wyborcze, co

⁴⁰ Np. Ogólnopolski Komitet Wyborczy Unii Demokratycznej zgłosił ich 186, a Komitet Wyborczy Unii Polityki Realnej-137.

⁴¹ J. Majchrowski, Ordynacje wyborcze do Sejmu w procesie krystalizacji systemu partyjnego w Polsce, *Studia Iuridica* 1998, nr XXXVI, s. 182.

⁴² *Ibidem*, s. 35. Tego samego zdania jest Stanisław Gebethner. Więcej: S. Gebethner, Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna, Warszawa 1995, s. 12.

zdaniem Andrzeja Szmyta: „należy rozumieć jako dążenie do tego, by skład Sejmu wierniej odpowiadał opcjom politycznym wyborców niż to miałyby miejsce, gdyby wprowadzono taki próg”⁴³.

Pojawiły się jednak stanowcze opinie, że funkcją list ogólnopolskich była modyfikacją wyników wyborów. W doktrynie można odnaleźć wyraźny dysonans co do beneficjenta tej modyfikacji. W trakcie prac legislacyjnych Prezydent RP uzasadniając propozycję wprowadzenia do ustawy wyborczej instytucji list ogólnopolskich, wskazywał na ich ważną rolę w ułatwieniu uzyskania mandatów ugrupowaniom słabszym⁴⁴. Analizując przyszły system wyborczy, zakładano bowiem, iż rozdrobnienie ugrupowań politycznych będzie niewielkie, a średni naturalny próg oddanych głosów będzie wysoki i oscylować będzie w granicach 10% poparcia w skali kraju (co jest szczególnie istotne przy podziale kraju na więcej niż 30 okręgów wyborczych). Stąd też ugrupowania niewielkie, które nie byłyby w stanie przekroczyć progu naturalnego, miały możliwość objęcia kilku mandatów, więc „[...] będą miały swój głos w tej izbie”⁴⁵. Dlatego też zdaniem wnioskodawców, przyjęty ustawowy próg uprawniający do otrzymania mandatów z list ogólnopolskich ustalono na 5 % (lub 5 mandatów w okręgach wyborczych) w ich przeświadczeniu, iż jest on niezmiernie niski.

Znacząca część doktryny prawnej uznała jednakże, że wprowadzony 5 % próg (należy podkreślić, że jedyny w tej ordynacji) uzyskania mandatów z list ogólnopolskich preferował partie silne, względnie średnie⁴⁶, które były w stanie próg ten w skali państwa pokonać. Jak wskazywał Andrzej Szmyt: „Bariera ta premiuje silniejsze partie, a zapobiegać ma, częściowo, nadmiernemu rozdrobnieniu politycznemu w Sejmie, jakie nieść może przyjęta zasada proporcjonalności, zwłaszcza gdy rozbitcie polityczne społeczeństwa jest duże”⁴⁷.

Należy zwrócić również uwagę na stosowaną w podziale mandatów z ogólnopolskich list kandydatów – metodę „zmodyfikowaną” Sainte-Laguë. Uważa się ją za preferującą ugrupowania średnie i relatywnie silne⁴⁸.

W świetle powyższych sądów deklaracje ustawodawcy konstruującego kształt listy ogólnopolskiej i zakładającego jej funkcję - wzmocnienia ugrupowań słabych, niewielkich⁴⁹ (a za takie uznawano ugrupowania, które uzyskają od 5 do 10 % poparcia w skali kraju⁵⁰) tak, aby zapewnić im maksymalną reprezentację, uważam za błędne. O ile więc w okręgach wyborczych zastosowano metodę odzwierciedlającą poparcie wyborców, lista ogólnopolska w przyjętym modelu z progiem zaporowym oraz „zmodyfikowaną” metodą Sainte-Laguë – miała być elementem wzmacniającym (choć jak się wydaje nieznacznie) ugrupowania silne.

Dla list ogólnopolskich przewidziano jeszcze jedną bardzo istotną funkcję. Wraz z pakietem innych rozwiązań, miały bowiem umożliwiać uzyskanie mandatów

⁴³ A. Szmyt, Wprowadzenie..., s. 36.

⁴⁴ J. Buczkowski, Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej, Warszawa 1998, s. 184.

⁴⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia..., LIX/261 – wypowiedź posła Wiatra.

⁴⁶ A. Szmyt, Wprowadzenie..., s. 36, R. Chruściak, System wyborczy..., s. 70, S. Bożyk, Partie polityczne..., s. 62.

⁴⁷ A. Szmyt, Wprowadzenie..., s. 36.

⁴⁸ A. Żukowski, Systemy wyborcze. Wprowadzenie, Olsztyn 1999, s. 15.

⁴⁹ Więcej o oczekiwanym wysokim poparciu dla poszczególnych ugrupowań w 1991 roku m.in. : E. Olczyk, Przedwyborczy optymizm, Rzeczpospolita, 18 czerwca 1993 roku.

⁵⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia..., LIX/261 – wypowiedź posła Wiatra.

przez mniejszości narodowe z uwzględnieniem specyficznego rozkładu ich poparcia. Podkreślenia wymaga doniosłość tego rozwiązania. Po raz pierwszy w polskim prawie wyborczym, w Ordynacji wyborczej z 1991 roku (rozwiązanie takie znało już wówczas m.in. prawo wyborcze Węgier i Rumunii⁵¹) przewidziano ułatwienia dla mniejszości narodowych w trybie zgłaszania list – zarówno w okręgach wyborczych, jak i list ogólnopolskich. Szczególnie listy ogólnopolskie, wobec których nie obowiązywały komitety mniejszości narodowych: próg wyborczy oraz konieczność uzyskania mandatów w pięciu okręgach wyborczych, miały stanowić o realnej szansie objęcia mandatów mimo rozproszenia poparcia. Było to rozwiązanie racjonalne, a zarzuty o łamanie konstytucyjnej zasady równości wyborów są moim zdaniem błędne, chociażby dlatego, że dotyczyły jedynie realizacji biernego prawa wyborczego⁵² (będzie o tym dokładniej mowa w dalszej części pracy). Listy ogólnopolskie z całą pewnością miały umożliwić mniejszościom choćby minimalną reprezentację w Sejmie.

W trakcie prac legislacyjnych w maju 1991 roku, kiedy to Sejm rozpatrywał Ordynację wyborczą przewidującą skomplikowany system podziału mandatów (m.in. w podokręgach)⁵³, Prezydent RP dodatkowo wskazywał na inną funkcję list ogólnopolskich. Listy te miały stanowić niezbędny „techniczny bezpiecznik”⁵⁴ przeciwdziałający możliwości wyboru większej ilości posłów niż to przewidywała Konstytucja RP (która jest stała). Jak przedstawiał to poseł Aleksander Łuczak: „[...] głosowanie w okręgach i podokręgach jest powiązane i [...] może zdarzyć się sytuacja, że w podokręgu dane ugrupowanie uzyskuje więcej mandatów niż to samo ugrupowanie w okręgu wyborczym. Mamy wówczas taką sytuację, że trzeba z list ogólnopolskich zabrać jeden mandat. Trzeba po prostu mieć go skąd zabrać”⁵⁵. Ostatecznie, wraz z uchwaleniem ustawy w innym kształcie, funkcja ta straciła swoje znaczenie.

Lista ogólnopolska a praktyka wyborcza

Wyniki wyborów 27 października 1991 roku przyniosły znaczne rozdrobnienie sił politycznych w polskim Sejmie. W okręgach wyborczych 391 mandaty objęli kandydaci zgłoszeni z list aż 29 komitetów wyborczych⁵⁶ (z tego jedynie dwa ugrupowania w skali państwa uzyskały poparcie powyżej 10%).

Z zarejestrowanych przed wyborami przez PKW 21 list ogólnopolskich niezablokowanych komitetów wyborczych, w podziale 60 mandatów uczestniczyło 9 komitetów⁵⁷, przy czym jedno z ugrupowań (Polska Partia Przyjaciół Piwa) nie przekroczyło progu 5 % ważnie oddanych głosów, a mandaty z listy ogólnopolskiej obsadziło dzięki zdobyciu również 12 mandatów w okręgach wyborczych.

Jak już zostało wspomniane, Ordynacja wyborcza z 1991 roku przewidywała możliwość blokowania list wyborczych, co odnosiło się również do list ogólnopolskich. Umożliwiało to mniejszym ugrupowaniom połączenie sił i

⁵¹ A. Szmyt, Wprowadzenie..., s. 37.

⁵² Z. Jackiewicz, O prawie wyborczym..., s. 57.

⁵³ Uchwaloną dnia 11 maja 1991 roku, wobec której skutecznie swoje *veto* zgłosił Prezydent RP.

⁵⁴ J. Buczkowski, Podstawowe zasady..., s. 184.

⁵⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia..., LIX/319 – wypowiedź posła Łuczaka.

⁵⁶ J. Buczkowski, System proporcjonalnego..., s. 12.

⁵⁷ J. Buczkowski, Listy ogólnopolskie..., s. 80.

sumowanie głosów, a w efekcie korzystniejszy rozdział mandatów⁵⁸. 9 mandatów z list ogólnopolskich obsadziły dwa bloki ugrupowań.

Na uwagę zasługuje fakt, iż w wyborach parlamentarnych 1991 roku swoje listy ogólnopolskie zarejestrowały trzy komitety reprezentujące mniejszości narodowe. Swoje listy ogólnopolskie zgłosił Krajowy Komitet Wyborczy Mniejszości Niemieckiej „Mniejszość Niemiecka”, „Białoruski Komitet Wyborczy” oraz „Wyborczy Blok Mniejszości”. Dodatkowo dokonano zblokowania list dwóch pierwszych komitetów. Z listy ogólnopolskiej udało się obsadzić jeden mandat „Mniejszości Niemieckiej”. W okręgach wyborczych padło na ten komitet jedynie 1, 45 % głosów⁵⁹, co pozwoliło jednakże na objęcie 6 mandatów, ale w czterech okręgach wyborczych (przy braku ułatwień dla komitetów mniejszości narodowych nie uzyskałaby więc one wymogów dla objęcia mandatów z listy ogólnopolskiej).

Wyniki wyborów parlamentarnych z października 1991 roku zweryfikowały postanowienia przyjętej kilka miesięcy wcześniej regulacji. Okazało się, iż próg naturalny oscylował znacznie niżej niż zakładano, co przy braku klauzul zaporowych spowodowało wspomniane już, znaczne rozdrobnienie sił politycznych w Sejmie. Tylko najsilniejsze ugrupowania mogły przy tym liczyć na mandaty z list ogólnopolskich.

Nie można jednakże stwierdzić, że funkcjonowanie list ogólnopolskich wpłynęło w znaczącym stopniu na sam wynik komitetów. Konrad Składowski, który przygotował bardzo ciekawe, rozbudowane symulacje wyników wyborów z 1991 roku analizując wyniki z zastosowaniem różnych metod przeliczania głosów na mandaty (w tym również bez instytucji listy ogólnopolskiej) konkludował, że istnienie list ogólnopolskich nie wpłynęło w wyraźny sposób na dodatkowe wzmocnienie ugrupowań, które uzyskały najwięcej głosów. Ale jak stwierdził: „Nie znajduję również potwierdzenia, że istnienie listy ogólnopolskiej jest korzystne dla mniejszych ugrupowań”⁶⁰. Wydaje się więc, że o poważniejszych modyfikacjach w podziale mandatów można mówić dopiero w przypadku zmiany metody podziału mandatów np. na metodę d'Hondta.

Podobnego zdania był również Jan Majchrowski, który stwierdził: „[...] zastosowanie [...] list ogólnopolskich [...] nie doprowadziło [...] do istotnej (podkr. – J.Z.) zmiany układu sił w parlamencie. Miało natomiast znaczenie dla partii, a szczególnie tworzącego się <aparatu>. Pozwalało [...] znaleźć się w Sejmie działaczom partyjnym negatywnie postrzeganym przez wyborców⁶¹. Opinia ta nie jest odosobniona, uzyskanie mandatu z listy ogólnopolskiej postrzegane były raczej negatywnie. Nie zmienia to faktu, że z list tych swoje mandaty do Sejmu otrzymały osoby niewątpliwie ważne dla ugrupowań, jak m.in. Mikołaj Kozakiewicz, Jan Bury, Aleksander Łuczak (PSL), Sławomir Siwek, Andrzej Urbański, Andrzej Anusz (POC),

⁵⁸ Szerzej o instytucji blokowania list: Z. Jackiewicz, O prawie wyborczym regulującym wybory do Sejmu RP I kadencji, Państwo i Prawo 1993, nr 5, s. 54.

⁵⁹ J. Buczkowski, Podstawowe zasady..., s. 186.

⁶⁰ K. Składowski, Wpływ list ogólnopolskich na zasadę równości wyborów, [w:] A. Sylwestrzak (red.), Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej: materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Olsztyn 25-27 kwietnia 2002 r., Olsztyn, s. 153.

⁶¹ J. Majchrowski, Ordynacje wyborcze..., s. 181.

Michał Boni (KLD), czy też Bronisław Komorowski, Jerzy Osiatyński, Jacek Taylor, Kazimierz Michał Ujazdowski (UD)⁶².

Wybory z października 1991 roku miały swój bardzo istotny epilog. Komitet Wyborczy Wyborców „Chrześcijańska Demokracja”, który uzyskał 2, 36 % poparcia więc uzyskał 5 mandatów w pięciu okręgach wyborczych, nie objął mandatów z listy ogólnopolskiej. Państwowa Komisja Wyborcza stała bowiem na stanowisku, interpretując art. 100 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu, że fakt „powiązania” listy ogólnopolskiej z listami okręgowymi ma przejawiać się faktem wystawiania przynajmniej jednego kandydata z listy okręgowej, na liście ogólnopolskiej. Tymczasem, choć wspomniany komitet uzyskał mandaty z list w pięciu okręgach wyborczych, na jednej z nich nie było żadnego kandydata, który znalazł się na liście ogólnopolskiej. Zdaniem Państwowej Komisji Wyborczej była to więc lista nie powiązana, w związku z tym list powiązanych było jedynie cztery, nie spełniając wymogu ustawowego.

Komitet Wyborczy Wyborców „Chrześcijańska Demokracja” złożył w tej sprawie protest do Sądu Najwyższego, który postanowieniem z dnia 19 grudnia 1991 roku, uznał jego zasadność⁶³ wskazując, że PKW w sposób nieuzasadniony rozszerza warunki, od których zależy „powiązanie” okręgowej listy kandydatów danego komitetu wyborczego, z listą ogólnopolską tego komitetu. Zdaniem Sądu Najwyższego „Art. 76 ust. 4 Ordynacji [...] ustala [...] tryb zgłoszenia na liście ogólnopolskiej kandydatów z list okręgowych, nie zaś odwrotnie”⁶⁴. Sejm przyjął orzeczenie Sądu Najwyższego⁶⁵, a na mocy uchwały Sejmu, Państwowa Komisja Wyborcza dokonała ponownego podziału mandatów pomiędzy ogólnopolskie listy kandydatów. Komitet Wyborczy Wyborców „Chrześcijańska Demokracja” uzyskał dwa mandaty z listy ogólnopolskiej (utraciły je inne komitety⁶⁶).

W sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 100 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu wystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich. Nie prezentując własnej wykładni tego przepisu, wskazał na rozbieżności pomiędzy interpretacją Państwowej Komisji Wyborczej i Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 15 października 1992 roku⁶⁷ orzekł: „[...] użyty w art. 100 ust. 2 ustawy z dnia 28 grudnia 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej [...] zwrot <listy okręgowe powiązane z ich listami ogólnopolskimi> oznacza te listy okręgowe, z których przynajmniej jeden kandydat na posła zgłoszony został przez Komitet wyborczy na liście ogólnopolskiej”. Trybunał Konstytucyjny wskazał również odnosząc się do relacji list okręgowych i listy ogólnokrajowej oraz konieczności wskazywania numerów okręgów w jakich kandydaci z tej drugiej listy kandydują, że „[...] nie tyle określenie numerów list jest tu ważne [...] lecz identyfikacja kandydatów na posłów. Decyduje wobec tego personifikacja, a nie numeracja. Dla wyborcy merytorycznie rzecz biorąc nie tyle jest

⁶² Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 27 października 1991 roku (M. P. Nr 41, poz. 288).

⁶³ Postanowienie III SW 33/91.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Uchwała Sejmu RP z dnia 22 maja 1992 roku w sprawie protestów wniesionych przeciwko wyborowi posłów oraz stwierdzenia ważności wyboru posłów wybranych w poszczególnych okręgach wyborczych w wyborach przeprowadzanych w dniu 27 października 1991 r. (M. P. Nr 15, poz. 113).

⁶⁶ Po jednym mandacie uzyskanym z list ogólnopolskich utraciła Unia Demokratyczna i KPN.

⁶⁷ Sygnatura W 10/92.

ważna informacja o numerach list <choć jest ona konieczna> lecz to, jakie osoby kandydują i które z nich wiąże listę okręgową z listą ogólnopolską”.

Zakończenie

Przyjęcie w czasie prac „sejmu kontraktowego” nad prawem wyborczym założenia, że w wyborach do Sejmu najbardziej pożądaną jest ordynacja proporcjonalna, postawiła ustawodawcę przed poważnym dylematem – w jaki sposób zagwarantować choćby minimalną stabilizację tworzącego się dopiero systemu partyjnego. Dość szybko zaczęto zastanawiać się nad mechanizmami prawa wyborczego, które mogły być przy tym pomocne. Na skutek konsekwentnych dążeń i inicjatyw Prezydenta RP, zaczęto bardzo poważnie brać pod uwagę wprowadzenie obok wyboru posłów w okręgu również podział mandatów z puli zamkniętych list ogólnopolskich. Intencją było zapewnienie stabilności życia politycznego w Parlamencie, przede wszystkim poprzez wzmocnienie gwarancji wprowadzenia do Sejmu kierownictw ugrupowań, a przez to uniknięcie tworzenia pozaparlamentarnych ośrodków władzy. Nowa instytucja miała jednakże przy tym wyraźnie zrywać z „socjalistycznym” dziedzictwem niesławnej „listy krajowej”, co zostało podkreślone w prezydenckich „Tezach”.

Przyjęty w Ordynacji wyborczej z 1991 roku model list ogólnopolskich stanowić miał nową jakość prawną, nawiązującą do regulacji przedwojennej instytucji list państwowych. Umiarkowane poparcie ze strony posłów dla nowej instytucji, szczególnie w kontekście odejścia w wyborach w okręgach wyborczych od głosowania na listy zamknięte, na rzecz głosowania na konkretnego kandydata, wreszcie powracające skojarzenia z listami krajowymi miały jednakże niebagatelne znaczenie przy opracowywaniu modelu list ogólnopolskich. Spowodowały przyjęcie szeregu specyficznych rozwiązań, jak uważano – kompromisowych. Jako wyraz uwzględnienia postulatów przeciwników tej instytucji, przyjęto moim zdaniem bardzo istotne obwarowania: wymóg kandydowania kandydatów zgłoszonych na listach ogólnopolskich również w okręgach wyborczych oraz bezwzględne pierwszeństwo objęcia mandatu uzyskanego przez tego kandydata z listy okręgowej. Rozwiązania takie miały wzmocnić wypełnianie przez instytucję list ogólnopolskich zasady bezpośredniości wyborów, ale efektem „ubocznym” było przesunięcie akcentu z zagwarantowania mandatów osobom ważnym dla ugrupowań, liderom, na jedynie asekurację ich. W praktyce – przyjęta konstrukcja wpłynęła znacząco na odbiór instytucji listy ogólnopolskiej zarówno wśród wyborców, jak i samych polityków jako „listy odrzuconych”. Nawet jeżeli któryś z przedstawicieli kierownictwa ugrupowania uzyskiwał mandat z „puli 69” nie poczytywał tego za sukces, o czym świadczy np. wypowiedź Mirosława Czecha: „[...] ja dawno zapowiedziałem kolegom, że w tych wyborach z listy krajowej nie skorzystam. Trzeba się zmierzyć z wyborcami. W końcu, jeśli się występuje w mediach i ma się w miarę rozpoznawalną twarz, to albo się człowiek dostaje z okręgu, albo trzeba sobie na jakiś czas dać spokój”⁶⁸.

Wobec przyjęcia w wyborach do Sejmu systemu proporcjonalnego, usankcjonowanego później w ustawie zasadniczej, listy ogólnopolskie stały się istotnym jego elementem. W deklaracjach ustawodawcy, na mocy ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 roku, miały one wprowadzać dodatkową premię dla ugrupowań słabych. Jednakże zastosowane rozwiązania (próg zaporowy, metoda rozdziału

⁶⁸ Bez czeskiego błędu (rozmowa z Mirosławem Czechem), Nowe Państwo z dnia 11 listopada 2001 roku.

mandatów „zmodyfikowana” Sainte-Laguë) skłaniają raczej do wniosku, że stanowiły (niewielką) premię dla ugrupowań średnich i relatywnie większych⁶⁹.

Kwestią, na którą trzeba zwrócić uwagę, była funkcja list ogólnopolskich polegająca na zapewnieniu reprezentacji mniejszościom narodowym. Niestety, przyjęta regulacja okazała się być w praktyce mało przydatna.

Przeważająca część doktryny prawa wyborczego przez szereg lat formułowała uzasadnioną krytykę list ogólnopolskich wskazując na naruszenie przez nie konstytucyjnych zasad bezpośredniości i równości wyborów⁷⁰.

Wybory parlamentarne, które odbyły się w 1991 roku dokonując praktycznej weryfikacji Ordynacji wyborczej pozwoliły na sformułowanie wniosku, że brak ustawowych mechanizmów modyfikacji wyników wyborów w systemie proporcjonalnym, w tym klauzul zaporowych w skali całego państwa, szczególnie w ówczesnych realiach doprowadzają do znacznego rozdrobnienia sił politycznych⁷¹. Bezpośrednio po wyborach utworzono w Sejmie aż 18 klubów poselskich⁷². Dotychczasową regulację uznano za nieprzydatną, wywierającą wręcz „fatalny wpływ na wyniki wyborów”⁷³. Krytykowano system „czystego”, proporcjonalnego rozdziału mandatów, który doprowadził do ogromnych trudności w wyłonieniu stabilnej większości w Sejmie. Uznano, iż konieczne są prace nad aktem zupełnie nowym.

Mimo jednak planów wprowadzenia w wyborach do Sejmu systemu wyborczego „mieszanego”, ostatecznie postanowiono pozostać przy systemie proporcjonalnym, wprowadzając przy tym pakiet rozwiązań zapewniających dodatkowe preferencje dla ugrupowań zwycięskich, ułatwiających formułowanie stabilnych większości. Instytucja listy ogólnopolskiej nie tylko nie została zlikwidowana, ale na mocy Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 roku, stała się ważnym elementem tego pakietu i jej rola wymiennie wzrosła.

⁶⁹ Choć „zmodyfikowana” metoda Sainte-Laguë nie była tak niekorzystna dla mniejszych ugrupowań jak metoda d’Hondta. Więcej: Y. Deloye, M. Bruter, *Encyclopaedia of European Elections*, London 2007, ss. 110-111.

⁷⁰ Z powodu złożoności tej tematyki nie została ona szerzej rozwinięta w niniejszym tekście.

⁷¹ M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991-1997. Studium prawno-ustrojowe*, Warszawa 1999, s. 86.

⁷² S. Bożyk, *Partie polityczne...*, s. 63.

⁷³ Z. Jackiewicz, *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP w świetle doświadczeń wyborów 1993 r.*, Państwo i Prawo 1994, nr 3, s. 40.

Przymus wyborczy na świecie i perspektywy jego wprowadzenia w Polsce¹

Nie ulega wątpliwości, że jednym z największych problemów i to nie tylko w skali polskiej, ale także światowej, jest niska frekwencja wyborcza. Dla przykładu podczas drugiej tury ostatnich wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej wyniosła ona 55, 31 %² - pomimo burzliwych nastrojów społecznych towarzyszących kampanii wyborczej. Jednym ze sposobów na podwyższenie partycypacji osób uprawnionych do głosowania jest wprowadzenie przymusu wyborczego. Występuje on w dwóch odmianach - jako przymus polityczny albo prawny.

Regulacje prawne przymusu wyborczego przyjęło wiele państw. W 1915 r. przymus zdecydowano stosować w Australii - w stanie Queensland, a w 1924 r. objęto nim wybory parlamentarne na terytorium całej federacji. Motywem jego wprowadzenia w tym państwie była chęć polepszenia wyników wyborczych rządzącej wówczas w tym stanie Partii Ludowej. Jej zwolennicy mieszkali głównie na farmach, daleko od ośrodków miejskich, w których funkcjonowały komisje obwodowe³. Obecnie w Europie prawny obowiązek uczestnictwa w głosowaniu w wyborach parlamentarnych przyjęty jest w Belgii (od 1892/93), Grecji (od 1932), Luksemburgu (od 1918/19), na Cyprze (od 1959/60), w dwóch krajach Austrii (Tyrol i Vorarlberg) i jednym kantonie szwajcarskim (Szafuza - od 1904 r.).

Następstwem przyjęcia konstrukcji prawnego obowiązku głosowania jest system sankcji stosowanych wobec osób, które uchylają się od jego spełnienia. Najłagodniejszym środkiem wymuszenia pożądanego zachowania jest konieczność wyjaśnienia przyczyn absencji (w Belgii przed sędzią). Powszechnie praktykowana jest kara grzywny. W Szwajcarii są to 3 franki, na Cyprze przed wprowadzeniem w 2008 roku euro grzywna nie mogła przekroczyć 500 funtów cypryjskich, w Austrii górna wysokość grzywny za niepójście na głosowanie przed wprowadzeniem euro wynosiła od 300 do 3000 szylingów⁴. Natomiast w Australii jest to kwota 20 dolarów australijskich, która w razie niezapłacenia może być podwyższona przez sąd do 50 dolarów, a nawet można wówczas orzec karę pozbawienia wolności.

Z kolei w konstytucji włoskiej z 1947 r. udział w głosowaniu był traktowany do 1993 roku jako obowiązek obywatelski. Następstwem tego było niestosowanie tam sformalizowanych sankcji prawnych. Nie oznaczało to jednak braku konsekwencji. Niewypełnienie tego obowiązku, absencja w wyborach do Izby Deputowanych, mogła

¹ Artykuł niniejszy porusza problematykę, która doczekała się wnikliwej dokumentacji w nieodległym czasie. Wystarczy wspomnieć takie opracowania, jak: G. Kryszewski, *Przymus wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” nr 3 (62)/ 2004; A. Żukowski, *Przymus wyborczy - istota, przesłanki i implikacje*, „Prawo i Polityka” nr 1 (1) 2009. Obecny artykuł stanowi głos w dyskusji na ten temat.

² Z kolei frekwencja w polskich wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 r. wyniosła 20, 87%, natomiast w 2009 r. 24, 53%. Dane pochodzą z oficjalnej strony internetowej Państwowej Komisji Wyborczej www.pkw.gov.pl.

³ Zob. M. Mackerras, I. McAllister, *Compulsory Voting, Party Stability and Electoral Advantage in Australia*, „Electoral Studies” 1999, vol. 18, no 2, s. 218 in.

⁴ M. Gratschew, *Compulsory Voting, [w:] Voter Turnout Since 1945. A Global Report*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2002, s. 107. Obecnie górna granica kształtuje się na poziomie 700 euro.

spowodować umieszczenie nazwiska obywatela w rejestrze gminnym z adnotacją „nie głosował” lub zapisanie takiego sformułowania w zaświadczeniu moralności⁵.

Według szacunków Arenda Lijpharta istnienie prawnego obowiązku jest przyczyną wzrostu frekwencji w poszczególnych państwach od 7 do 16 %⁶. W Australii skutkiem jego ustanowienia w 1924 r. był gwałtowny wzrost wyborczej partycypacji z 57, 9% (wybory z 1922 r.) do 91, 3 % (wybory z 1925 r.), średnia frekwencja kształtuje się tam na poziomie 94, 6 %⁷. W Belgii różnica była jeszcze większa, gdyż frekwencja wzrosła z 48 % w 1892 r. do 94,6 % w 1894 r⁸.

Warto nadmienić, iż z badań International Democratic Election Association (IDEA) przeprowadzanych pod koniec XIX wieku wynika, że państwach, w których udział w wyborach jest obowiązkowy, przy stosowaniu sankcji w przypadku absencji wyborczej, frekwencja wynosiła średnio 86 %, a w państwach, które sankcji nie stosują – 74 %⁹.

Tab.1. Porównanie frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce i w wybranych państwach stosujących przymus wyborczy.

Nazwa państwa	2004	2009
GRECJA	74,7%	52,63%
BELGIA	91,2%	90,39%
LUKSEMBURG	87,9%	91%
POLSKA	20,87%	24,53%

Opracowanie własne na podstawie R. Rose, *Europe Expands, Turnout Falls: The Significance of the 2004 European Parliament Election*, Stockholm 2004, s. 12.

Można zasadnie postawić pytanie – czy obowiązek uczestniczenia w wyborach to „lekarstwo” na coraz niższą frekwencję? W tym względzie wyróżnia się dwa stanowiska – wolnościowe i obywatelskie¹⁰. Zwolennicy obowiązkowego głosowania zwracają uwagę na jedność praw politycznych, na to, że głosowanie jest obowiązkiem wobec innych obywateli, rodzajem aktywności zbiorowej¹¹. Przedstawiciele kierunku obywatelskiego traktują udanie się do urn jako obowiązek obywateli, wzmacniający demokrację i dający silniejszą legitymizację władzy. Wspomniany już Arend Lijphart zauważa, iż „przymusowe głosownie” i „przymus wyborczy” (ang. – *compulsory voting*) mogą wprowadzać w błąd, gdyż narzucają jedynie wymóg udania się do urny wyborczej. W związku z tym zasada tajności głosowania nie uległaby uszczupleniu, ponieważ obowiązek ten nie odnosi się do dokonywania w akcie wyborczym

⁵ Zob. G. Galli, A. Prandi, *Patterns of Political Participation in Italy*, New Heaven – London 1970, s. 28.

⁶ A. Lijphart, *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma*, „American Political Science Review” 1997, nr 91, s. 9.

⁷ G. Kryszewski, *op. cit.*, s. 66.

⁸ Podaję za: A. Żukowski, *op. cit.*, s. 117.

⁹ Zob. K. Polarczyk, *Frekwencja w wyborach parlamentarnych w państwach świata*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”, Warszawa 2007, s. 24.

¹⁰ Przymus wyborczy ma być środkiem wzmacniającym demokrację. Wokół tego założenia wykształciły się w Wielkiej Brytanii dwa stanowiska – obywatelskie – popierane przez Partię Pracy oraz wolnościowe – którego zwolennikami byli sympatycy Partii Konserwatywnej. Zob. A. Żukowski, *op. cit.*, s. 122.

¹¹ Tak L. Hill, *On the Reasonableness of Compelling Citizens to “Vote”: the Australian Case*, „Political Studies” 2002, vol. 50, s. 89.

konkretnej preferencji¹². Przymus wyborczy pozwala stwierdzić tylko absencję w akcie wyborczym i umożliwia zastosowanie sankcji¹³. obrońcy przymusowego głosowania argumentują, że decyzje podjęte przez demokratycznie wybrany rząd są bardziej uprawnionymi, kiedy w głosowaniu uczestniczy większy odsetek populacji. Dowodzą oni, że głosowanie (dobrowolne albo przymusowe) wywiera edukacyjny skutek w stosunku do obywateli. Ponadto, partie polityczne mogą wyprowadzić finansowe zyski z przymusu wyborczego, gdyż nie muszą wydawać zasobów pieniężnych, aby przekonać wyborców do głosowania. W końcu, jeżeli demokracja jest tworzona przez ludzi, to zobowiązuje wszystkich ludzi do jej kształtowania. Powinnością każdego obywatela pozostaje to, by wybrać swoich reprezentantów¹⁴.

Z kolei przeciwnicy przymusu wyborczego argumentują, iż jego wprowadzenie zwiększa liczbę tzw. „oślich głosów”, czyli tych oddawanych na kandydatów z czoła listy. Ponadto powoduje, iż głosują „ignoranci polityczni”, czyli osoby nieposiadające należytej wiedzy o uczestnikach wyborczej rywalizacji. Argumentem przeciwko obowiązkowemu głosowaniu jest fakt, iż ingeruje ono w wolność jednostki. Podnosi się nawet jej „prawo do niegłosowania¹⁵”. Niektórzy konstytucjonalisci upatrują w przymusie wyborczym braku zgodności z zasadą wolnych wyborów¹⁶. Jednak, jak słusznie pisze Grzegorz Kryszewski, „z punktu widzenia istoty zasady wolnych wyborów jest rzeczą obojętną, czy obywatel jest lub nie jest zmuszany do głosowania – nakazuje ona jedynie stworzenie gwarancji dokonywania w tym akcie preferencji zgodnych z jego rzeczywistą wolą¹⁷”.



Rys. 1. Rysunek obrazujący oddawanie „oślich głosów”.

Źródło: <http://compulsoryvoting.org/>

¹² A. Lijphart, *The Problem of Law and Unequal Voter Turnout – and What We Can Do About It*, „Reihe Politikwissenschaft” 1998, nr 54, s. 2. Jak podaje M. Babiak, najdotkliwszą sankcją za naruszenie tajności podczas aktu głosowania bywa uznanie głosu za nieważny. We Włoszech przewodniczący komisji obwodowej nie dopuszcza w takiej sytuacji do umieszczenia karty do głosowania w urnie wyborczej. Por. M. Babiak, *Prawo wyborcze do Parlamentu Republiki Włoskiej* [w:] S. Grabowska i K. Składowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2006, s. 293.

¹³ „W takim przypadku tajemnicą objęta jest tylko decyzja co do tego, którą partię lub którego kandydata popiera wyborca, natomiast ujawniany jest sam nieuczestniczenie w wyborach”. Zob. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne państw świata*, Gdańsk 2001, s. 219 – 220.

¹⁴ Źródło: http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm [dostęp z 26. 02. 2011 r.].

¹⁵ J. Rydon, *Compulsory Voting and Compulsory Preferences*, [w:] C. Copeman i A. McGrath (red.), *Corrupt Elections*, Kensington 1997, s. 177.

¹⁶ Zob. P. Winczorek, *Obowiązek głosowania a konstytucja*, „Rzeczpospolita” z 3 lutego 2003 r.

¹⁷ Zob. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 252.

Perspektywy wprowadzenia przymusu wyborczego w Polsce rysują się mgliście. W opinii socjologów jego zastosowanie nie odniesie zamierzonego skutku, gdyż Polacy nie lubią przestrzegać narzuconych im obowiązków¹⁸. Wynika to z tradycji, uwarunkowań historycznych, stereotypów minionego ustroju politycznego. Obecne nastroje społeczne nie sprzyjają obowiązkowi wyborczemu¹⁹. Natomiast z punktu widzenia systemu prawnego, wprowadzenie przymusu wiązałoby się z dokonaniem szeregu nowelizacji w obowiązujących aktach prawnych. Zmiany wymagałby art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁰, która udział obywatela w referendum oraz w wyborze Prezydenta RP, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego traktuje wyraźnie jako uprawnienie²¹.

W doktrynie polskiego prawa wyborczego wyrażono pogląd, iż skutecznym środkiem wyegzekwowania przestrzegania przymusu wyborczego będzie wprowadzenie ulg podatkowych dla głosujących²². Rozwiązanie takie może budzić jednak wątpliwości, gdyż jedną z cech konstrukcyjnych podatku jest jego nieodpłatność, co wyklucza otrzymanie przez wyborców świadczeń ekwiwalentnych ze strony państwa²³. Ulgi podatkowe polegają na obniżeniu wielkości obciążenia podatkowego w formie obniżki podstawy obliczenia podatku, obniżki stawek podatkowych, obniżki ustalonej kwoty podatku²⁴. Tymczasem badania wykazują, że obywatele w większości odczuwają, iż mają zobowiązanie wobec ich kraju w odniesieniu do wspierania jego obrony albo utrzymywania publicznych finansów. Trzeba być jednak ostrożnym, by rozróżnić między robieniem czegoś, co jest dla kraju i czegoś, co nie daje żadnego realnego zysku, ale w rezultacie tylko faworyzuje pewnych polityków²⁵. Czy wprowadzanie ulg podatkowych pomogłoby w wystarczającym stopniu uprawnionym uznać udział w głosowaniu za postępowanie rozsądne? Ludzie raczej chętnie chodzą na głosowanie, wiedząc, że inni też tak robią i będąc przekonani, iż ich głos naprawdę coś znaczy²⁶.

Akt głosowania jest zatem prawem osoby uprawnionej i w obowiązującym stanie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej absencja wyborcza nie jest zagrożona żadną

¹⁸ Pogląd taki wyraża Jarosław Flis, który sądzi ponadto, iż „przymus oznaczałby też skazanie wyborców na przypadkową decyzję: wielu z nich skreślałoby kandydatów tylko dlatego, by uniknąć kary”. Źródło: www.gazetakrakowska.pl/fakty24/343689,flis-malo-klotni-politykow-w-kampanii-frekwencji-spada,id,t.html. [dostęp z 20. 02. 2011 r.].

¹⁹ W opinii Wojciecha Jabłońskiego jakikolwiek przymus nakładany na Polaka spotyka się z jego negatywną reakcją: „mentalnie nie jesteśmy do tego przygotowani, politycy też nie”. Źródło: <http://www.polityka.pl/spoleczenstwo/artykuly/231606,1,frekwencja-wyborcza.read> [dostęp z 3. 03. 2011 r.].

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²¹ Zob. P. Winczorek, *op. cit.*

²² Zob. A. Żukowski, *op. cit.*, s. 120.

²³ Cecha nieodpłatności podatku przejawia się tym, iż podatnik nie otrzymuje w zamian za świadczenie podatkowe pozostające w bezpośrednim związku z nim – świadczenia wzajemnego. Można co najwyżej mówić o odpłatności ogólnospołecznej, wyrażającej się w świadczeniu przez jednostki państwa lub samorządu terytorialnego usług na rzecz społeczeństwa jako zbiorowości (np. obrona narodowa). Zob. B. Brzeziński, M. Kalinowski, A. Olesińska, M. Masternak, J. Orłowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Toruń 2007, s. 42.

²⁴ Tak rozumiane ulgi należy odróżnić od zwolnień podatkowych, będących stanami faktycznymi bądź prawnymi wyłączeniami od opodatkowania przez przepis prawa. Zob. B. Brzeziński, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Toruń 2008, s. 62-63.

²⁵ Report of the Inquiry into the Conduct of the 2001 Federal Election and Matters Related Thereto, *Joint Standing Committee on Electoral Matters*, June 2003, p. 249. Podaję za: <http://compulsoryvoting.org/duty.html> [dostęp z 26. 02. 2011 r.].

²⁶ Powody niegłosowania w wyborach podają A. Zalewska – Wiśniewska, A. Walus, *Obraz wahającego się wyborcy*, [w:] M. Cześnik (red.) *Niestabilność wyborcza w Polsce*, Warszawa 2010, s. 98 – 100.

sankcją. Przepisy prawa traktują udział w wyborach tylko w kategorii wolności przysługującej uprawnionym jednostkom²⁷. Wszelkie istotne zmiany w tak delikatnej materii, jaką jest prawo wyborcze, należy wprowadzać w sposób rozsądny, wolny od doraźnych politycznych potrzeb. Decyzja o wprowadzeniu przymusu wyborczego niewątpliwie musi uwzględniać szereg czynników, takich jak świadomość polityczna, kultura polityczna społeczeństwa, jego nawyki oraz system normatywny²⁸. Na zakończenie warto być może postawić pytanie – czy demokrację buduje się na przymusie czy konsensie? Pewne jest, że udzielenie którejkolwiek z odpowiedzi w tej kwestii nie przekreśla istoty wolnych wyborów, a ta jest „jakby dorozumianą zasadą prawa wyborczego i szeroko pojmowanego systemu wyborczego²⁹”.

²⁷ Jak pisze B. Banaszak w komentarzu do Konstytucji, „ z wolności oprócz roszczeń wynikających z realizacji tych zadań nie wynikają żadne inne roszczenia (zwłaszcza finansowe) wobec władz publicznych. Jednostka sama powinna móc decydować, czy i w jakim zakresie skorzysta z przysługujących jej wolności. Zob. B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 160.

²⁸ Zob. M. Mackerras, I. McAllister, *op. cit.*, s. 231.

²⁹ G. Kryszewski, *Standardy...*, s. 15. Podaję za A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010, s. 25.

Partycypacja wyborcza kobiet – wyzwania i dylematy

Partycypacja wyborcza – kwestie terminologiczne i teoretyczne

Demokracja, według Roberta Dahla, zawiera dwa podstawowe wymiary – rywalizację i partycypację. Partycypacja traktowana jest jako warunek realizacji demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej), tzn. uczestnictwa obywateli poprzez udział bezpośredni, głównie w wyborach¹. Partycypacja polityczna czyli zaangażowanie obywateli w proces polityczny, w demokracjach często analizowana jest właśnie z punktu widzenia poziomu frekwencji (m.in. poprzez „paradoks uczestnictwa” Johna M. Hansena i Stevena J. Rosenstone’a czy konstatację Roberta Putnama, że „w kręgle gramy sami”)². Teorie wyjaśniające poziom partycypacji wyborczej elektoratu eksponują różne determinanty³. Wśród tych teorii można wymienić prace autorstwa: Gabriela Almonda i Sidneya Verby⁴, Ruya Teixeira⁵, Rolanda Ingleharta⁶, G. Bingham Powella⁷, Marka Franklina⁸, Angusa Campbella, Williama Rikera i Petera C. Ordeshooka⁹, Davida Eastona¹⁰, Seymoura Lipseta¹¹.

Głosowanie w wyborach stanowi obok wypełniania deklaracji podatkowej najpowszechniejszą i najbardziej podstawową formę aktywności politycznej¹². Ta forma określana jest w literaturze przedmiotu najczęściej jako partycypacja wyborcza elektoratu co potocznie zwane jest frekwencją wyborczą. Dostarcza ona informacji o przeciętnej intensywności uczestnictwa obywateli w wyborach. Wyraża się procentowym stosunkiem liczby wyborców, którzy wzięli udział w wyborach (pobrali karty wyborcze i oddali głosy ważne i nieważne lub ich nie oddali), do liczby wyborców uprawnionych do głosowania. W celu mierzenia frekwencji posługujemy się dwoma wskaźnikami. Pierwszy, częściej stosowany, pod określeniem uprawnionych do głosowania rozumie wyborców zarejestrowanych (*registered voters*), tzn. tych którzy figurują w rejestrach/spisach wyborczych, umieszczonych tam z urzędu (automatycznie) czy też na podstawie własnej rejestracji. Drugi, stosowany w kontekście badań porównawczych frekwencji wyborczej na świecie, za uprawnionych

¹ Zob. szerzej: R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995.

² R. J. Dalton, H-D Klingeman, *Wprowadzenie*, w: *Zachowania polityczne*, pod red. R. J. Daltona, H-D Klingemana, t. 1, Warszawa 2010, s. 47-49.

³ Zob. publikacja André Blaisa, np. *Turnout in Elections*, w: *The Oxford Handbook of Political Behavior*, ed. by R. J. Dalton, H-D. Klingemann, Oxford 2007, s. 621-635 (wykaz przekrojowych publikacji w bibliografii, s. 633-635). W literaturze polskiej przegląd teorii i modeli partycypacji wyborczej przeprowadził m.in. Mikołaj Cześniak, zob. M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza*, Warszawa 2007, s. 13-46.

⁴ G. Almond, S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963, *passim*.

⁵ R. Teixeira, *The Disappearing American Voter*, Washington 1992, s. 21.

⁶ R. Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton 1997, *passim*.

⁷ G. Bingham Powell, *Voter Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal and Socio Economic Influences*, w: *Electoral Participation: A Comparative Analysis*, ed. by R. Rose, Beverly Hills 1980, *passim*.

⁸ M. Franklin, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*, New York 2004, *passim*.

⁹ S. Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*, New York 1959, *passim*.

¹⁰ R. Topf, *Beyond Electoral Participation*, w: *Citizens and the State*, ed. by D. Fusch, H. D. Klingemann, Oxford 1995, s. 27-52.

¹¹ S. Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*, New York 1959, *passim*.

¹² A. Blais, *Frekwencja wyborcza*, w: *Zachowania polityczne*, pod red. R. J. Daltona, H-D Klingemana, t. 2, Warszawa 2010, s. 237.

do głosowania uważa się wszystkich dorosłych obywateli/wyborców (*voters* czy też *voting age population*). To rozróżnienie jest istotne zwłaszcza w stosunku do tych państw, gdzie wyborca zobowiązany jest zarejestrować się, aby móc zagłosować, czy też do tych, gdzie nie cała dorosła część społeczeństwa uwzględniana jest w rejestrach/spisach wyborczych. Z tego też zróżnicowania na „faktycznych” i „potencjalnych” wyborców frekwencję wyborczą podaje się w dwóch wymiarach. W Polsce oficjalne dane frekwencji wyborczej Państwowej Komisji Wyborczej podawane w oparciu o liczbę uprawnionych do głosowania (figurujących w spisach wyborczych) i liczbę wydanych kart do głosowania. Nie bierze się pod uwagę liczby ważnych i nieważnych głosów. Liczba wydanych kart do głosowania różni się z reguły nieznacznie z liczbą kart wyjętych z urny wyborczej, np. w wyborach prezydenckich w Polsce w 2001 roku różnica ta przy udziale w głosowaniu blisko 18 mln wyborców wyniosła 9 560. Natomiast w Stanach Zjednoczonych przy obliczaniu frekwencji wyborczej bierze się pod uwagę liczbę ważnie oddanych głosów.

W opracowaniu partycypacja wyborcza, jako forma aktywności politycznej, będzie traktowana szerzej, nie będzie ograniczać się do udziału w głosowaniu, ale dotyczyć także będzie faktycznej realizacji biernego prawa wyborczego. Priorytetowe miejsce zajmuje kategoria „partycypacja wyborcza kobiet”, która będzie dotyczyć ilościowego udziału kobiet w wyborach (odsetek głosujących, odsetek kandydujących i odsetek uzyskanych mandatów) przy czym szczególna uwaga będzie zwrócona na rozwiązania legislacyjne dotyczące zwiększenia tej partycypacji. Dlatego też jedną z podstawowych kategorii będzie użyteczne pojęcie „reprezentacji politycznej kobiet”. Równa reprezentacja kobiet w parlamencie będzie utożsamiana z parytetem płci, czyli 50% udziałem kobiet, a zrównoważona reprezentacja kobiet w parlamencie będzie dotyczyła sytuacji, w której udział kobiet w parlamencie osiąga co najmniej 30% lub 1/3 ogółu parlamentarzystów¹³.

Stan badań nad partycypacją wyborczą kobiet

Na temat partycypacji politycznej, w tym wyborczej kobiet istnieje dość pokaźna literatura przedmiotu. Na Zachodzie, a zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych badania w tym zakresie prowadzone są, najczęściej w ramach *gender studies*, od kilku dekad. Wśród badaczy dominują kobiety, a znaczący i wydaje się że największy dorobek w tym zakresie posiada Amerykanka Pippa Norris, autorka na ten temat: monografii¹⁴, redakcji prac zbiorowych¹⁵, rozdziałów w książkach¹⁶ oraz kilkudziesięciu artykułów w periodykach naukowych¹⁷.

¹³ Na temat parytetu oraz ustawowych i dobrowolnych kwot w wyborach parlamentarnych w dalszej części opracowania.

¹⁴ Zob. m.in.: P. Norris, L. Reinher, *Politics and Sexual Equality: The Comparative Position of Women in Western Democracies*, Boulder 1987; P. Norris, J. Lovenduski, *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge 1995; R. Inglehart, P. Norris, *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change around the World*, New York 2003 (wydanie polskie: R. Inglehart, P. Norris, *Wzbieająca fala. Równouprawnienie płci a zmiana kulturowa na świecie*, Warszawa 2009); P. Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge 2004 (rozdział 8. w części III pt. *Women's Representation*); P. Norris, *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*, New York 2005.

¹⁵ Zob. m.in.: *Gender and Party Politics*, ed. by P. Norris, J. Lovenduski. London 1993; *Different Voices, Different Roles: Women and Politics in the United States and Europe*, ed. by P. Norris, M. Githens, J. Lovenduski, New York 1994; *Women in Politics*, ed. by P. Norris, J. Lovenduski, Oxford 1996; *Women, Media and Politics*, ed. by P. Norris, New York 1997, *Elections and Voting Behaviour: New Challenges, New Perspectives*, ed. by P. Norris, Aldershot 1998.

W Polsce problematyka partycypacji wyborczej kobiet zyskuje coraz większe zainteresowanie. Podobnie jak na Zachodzie badaniami zajmują się głównie kobiety, a przede wszystkim Renata Siemieńska¹⁸, a także Małgorzata Fuszara¹⁹. Monografię dotyczącą instytucjonalnych mechanizmów zwiększania udziału kobiet w strukturach politycznych przygotował Łukasz Wawrowski²⁰. Prace podobnego zakresu

¹⁶ Zob. m.in.: P. Norris, *Electoral Systems and Women in Legislative Elites*, w: *Political Leadership in Democratic Societies*, ed. by A. Mughan, S. C. Patterson, Chicago 1991, s. 136-144; P. Norris, W. Rule, *Women's Underrepresentation in Congress: Is our Electoral System the Culprit?*, w: *United States Electoral Systems: Their Impact on Women and Minorities*, ed. by J. Zimmerman, W. Rule, Vol. 2, New York 1992, s. 41-54; P. Norris, *Equality Strategies in the UK*, w: *Sex Equality Policy in Western Europe*, ed. by F. Gardiner, London 1997, s. 46-59; P. Norris, *Gender: A Gender-Generation Gap?*, w: *Critical Elections: British Parties and Voters in Long-term Perspective*, ed. by G. Evans, P. Norris, London 1999, s. 148-163; P. Norris, *Women's Representation and Electoral Systems*, w: *The International Encyclopedia of Elections*, ed. by R. Rose, Washington 2000, s. 348-351; P. Norris, *Breaking the Barriers: British Labour Party Quotas for Women*, w: *Has Liberalism Failed Women? Assuring Equal Representation in Europe and the United States*, ed. by J. Klausen, C. S. Maier, New York 2001, s. 89-110; P. Norris, *Gender and Contemporary British Politics*, w: *British Politics Today*, ed. by C. Hay, Cambridge 2002, s. 38-59; P. Norris, *The Gender Gap: Theoretical Frameworks and New Approaches*, w: *Women and American Politics: New Questions, New Directions*, ed. by S. Carroll, Oxford 2003, s. 146-172; P. Norris, R. Inglehart, *It's the Women, Stupid*, w: *Women's Rights*, ed. by J. Curry, New York 2005; P. Norris, R. Inglehart, *Gendering Social Capital: Bowling in women's leagues?*, w: *Gender and Social Capital*, ed. by B. O'Neill, New York 2005, s. 73-98; P. Norris, *New Feminist Challenges to the Study of Political Engagement*, w: *The Oxford Handbook of Political Behavior*, ed. by R. J. Dalton, H-D Klingeman, New York 2007, s. 724-743; P. Norris, R. Inglehart, *The Developmental Theory of the Gender Gap*, w: *Women, Gender and Politics: A Reader*, ed. by M. L. Krook, S. Childs, Oxford 2010.

¹⁷ Wśród ostatnich jej artykułów można wymienić: P. Norris, R. Inglehart, *Cultural Obstacles to Equal Representation*, "Journal of Democracy" 2001, Vol. 12, No. 3, s. 126-140; R. Inglehart, P. Norris, C. Welzel, *Gender Equality and Democracy*, "Comparative Sociology" 2003, Vol. 1, No. 3-4, s. 321-346; P. Norris, *The Impact of Electoral Reform on Women's Representation*, "Acta Politica" 2006, Vol. 41, s. 197-213.

¹⁸ Najbardziej znane publikacje R. Siemieńskiej to dwie prace zbiorowe: *Aktorzy życia publicznego: płęć jako czynnik różnicujący*, pod red. R. Siemieńskiej, Warszawa 2003; *Płęć, wybory, władza*, pod red. R. Siemieńskiej, Warszawa 2005. Poza tym zob. m.in. monografie i artykuły: R. Siemieńska, *Płęć, zawód polityka: kobiety w życiu publicznym w Polsce*, Warszawa 1990; R. Siemieńska, *Płęć a wybory: od wyborów parlamentarnych do wyborów prezydenckich*, Warszawa 1997; R. Siemieńska, *Nie mogą, nie chcą czy nie potrafią?: o postawach i uczestnictwie politycznym kobiet w Polsce*, Warszawa 2000; R. Siemieńska, *Wybrane i głoszące. Kobiety w wyborach parlamentarnych III Rzeczypospolitej*, w: *Kobiety: dawne i nowe role*, Warszawa 1994, s. 27-44; R. Siemieńska, *Polacy i Polki w życiu publicznym*, w: *Aktorzy życia publicznego: płęć jako czynnik różnicujący*, pod red. R. Siemieńskiej, Warszawa 2003, s. 216-236; R. Siemieńska, *Kobiety wśród kandydatów i wybranych w wyborach samorządowych a cechy elektoratów w wyborach do samorządów terytorialnych w 2002 roku*, w: *Płęć, wybory, władza*, pod red. R. Siemieńskiej, Warszawa 2005, s. 75-86; R. Siemieńska, *Mechanizmy zwiększania reprezentacji kobiet w parlamencie – z perspektywy doświadczeń polskich wyborów w 2001 roku*, w: *Płęć, wybory, władza*, pod red. R. Siemieńskiej, Warszawa 2005, s. 55-74; R. Siemieńska, *Płęć a przekonanie o efektywności działań politycznych obywateli i zainteresowanie wyborami (parlamentarnymi w 2001 roku i samorządowymi w 2002 roku)*, w: *Płęć, wybory, władza*, pod red. R. Siemieńskiej, Warszawa 2005, s. 35-54.

¹⁹ Monografie i prace zbiorowe: *Kobiety w Polsce na przełomie wieków. Nowy kontrakt płci?*, pod red. M. Fuszary, Warszawa 2002; M. Fuszara, *Kobiety w polityce*, Warszawa 2006 (rozdział IV pt. „Niedokończona demokracja” – kobiety, mężczyźni i władza, s. 83-111); M. Fuszara, *Współpraca czy konflikt: państwo, Unia i kobiety*, Warszawa 2008; M. Fuszara, *Kobiety, mężczyźni i parytety*, „Analizy i Opinie” 2009, nr 98. Artykuły: M. Fuszara, *Rola kobiet w polityce w ich własnych opiniach i programach partii politycznych przed wyborami 1993*, w: *Kobiety: dawne i nowe role*, Warszawa 1994, s. 45-60; M. Fuszara, *Zmiany w świadomości kobiet w Polsce lat dziewięćdziesiątych*, w: *Kobiety w Polsce na przełomie wieków. Nowy kontrakt płci?*, pod red. M. Fuszary, Warszawa 2002, s. 13-38. M. Fuszara, *Równe szanse czy bariery? Kobiety w parlamencie Polski i Macedonii*, „Societas/Communitas” 2008, nr 6; M. Fuszara, *Walka Polek o prawa wyborcze*, w: *O społeczeństwo, moralności i nauce*, pod red. W. Pawlik, E. Zakrzewskiej, Warszawa 2008.

²⁰ Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans. Instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*, Toruń 2007. Publikacja ta jest książkową wersją obronionego doktoratu na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w 2005 roku (promotor: Sylwester Wróbel).

tematycznego są autorstwa: Ewy Malinowskiej, Sylwii Spurek i Doroty Łukasz²¹. Problematyka partycypacji wyborczej kobiet badana jest najczęściej poprzez pryzmat polskiej rzeczywistości, w tym z odniesieniami do państw Unii Europejskiej²², a znacznie rzadziej w wymiarze teoretycznym, czy też w wymiarze praktyki ogólnowiatowej²³. Ostatnio, w związku z kampaniami mającymi na celu zwiększenie udziału kobiet w organach przedstawicielskich oraz projektami legislacyjnymi w tym zakresie swoje opinie wyrazili znawcy prawa konstytucyjnego²⁴.

Cenzus płci – rys historyczny

Przez długi okres funkcjonowania demokracji parlamentarnych partycypacja wyborcza kobiet nie miała miejsca z prostego powodu, a mianowicie funkcjonowania cenzusu płci. Wykluczenie ich z udziału w wyborach miało przede wszystkim podłoże kulturowe. W cywilizacji zachodniej i innych przez stulecia obowiązywała tradycja oraz normy obyczajowe, które umiejscawiały kobiety poza nawiasem praw politycznych. Przysługiwały one jedynie głowie rodziny, czyli mężczyźnie. Rola kobiety ograniczała się do funkcji prokreacyjnych, wychowania potomstwa i prowadzenia domu. Jej status wyznaczała pozycja męża. Nie bez znaczenia były

²¹ E. Malinowska, *Feminizm europejski. Demokracja parytetowa a polski ruch kobiet. Socjologiczna analiza walki o równouprawnienie płci*, Łódź 2002; S. Spurek, *Partie, kobiety, wybory*, Łódź 2002; D. Łukasz, *Parytet płci w regulacjach wybranych państw UE*, „Analizy BAS” 2010, nr 6(31).

²² M. Chelmonska, K. Długa, *Partia Kobiet w Polsce na tle innych ugrupowań kobiecych w Europie w świetle wyników wyborów parlamentarnych w 2007 roku*, w: *Kampanie wyborcze – studium przypadku*, pod red. J. Marszałek-Kawy, Toruń 2009; W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny – perspektywa psychologiczna*, Gdańsk 2005, s. 217-218; K. Dojwa, *Kobiety w wyborach samorządowych w Polsce (1990-2002)*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4; U. Jakubowska, *Jakie szanse w wyborach prezydenckich mają kobiety? Badania eksperymentalne wśród młodzieży*, „Studia Socjologiczne” 2010, nr 2(197), s. 31-52; Z. Janowska, *Uczestnictwo kobiet w życiu zawodowym i politycznym – polska rzeczywistość a wymagania Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2000, nr 1; J. Kurczewski, *Równouprawnienie płciowe reprezentacji w opinii polskich parlamentarzystów*, w: *Kobiety w Polsce na przełomie wieków. Nowy kontrakt płci?*, pod red. M. Fuszary, Warszawa 2002, s. 13-38; J. Kurczewski, *Rodzynki w zakalcu czyli o reprezentacji kobiet w reprezentacji Narodu*, „Societas/Communitas” 2008, nr 6; W. Peszyński, *Kobiety w wyborach do Sejmu RP 1991-2005*, w: *Płeć w życiu publicznym*, pod red. M. Jezińskiego, M. Winclawskiej, B. Brodzińskiej, Toruń 2009, s. 185-196; M. Piechowicz, *Kobiety w Parlamencie Europejskim po wyborach z czerwca 2009 roku w tle polityki równościowej Unii Europejskiej*, w: *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, pod red. A. Sokali, B. Michalaka, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 323-337; J. Pieńiewska, *Środowisko lokalne i ponadlokalne jako kontekst wyników wyborczych kobiet w wyborach samorządowych 1998 i 2002 roku*, w: *Płeć, wybory, władza*, pod red. R. Siemieńskiej, Warszawa 2005, s. 121-143; E. Piotrewicz, K. Małkowska, *Wizerunek polityczny kobiet-politików w kampanii parlamentarnej w Polsce w 2007 roku*, w: *Kampanie wyborcze – studium przypadku*, pod red. J. Marszałek-Kawy, Toruń 2009; F. Raciborski, *Czy wyborcy preferują mężczyzn?*, w: *Płeć, wybory, władza*, pod red. R. Siemieńskiej, Warszawa 2005, s. 87-120; A. Sznajder, *Medialny wizerunek kobiety kandydującej w Polsce na urząd prezydenta w 2005 roku*, *Henryki Bochniarz*, w: *Media w wyborach. Kampanie wyborcze. Media w polityce*, pod red. T. Sasińskiej-Klas, Toruń 2007, s. 335-351; M. Środa, *Kobiety i władza*, Warszawa 2009; Ł. Wawrowski, *Partycypacja kobiet w życiu politycznym w opinii społeczeństwa polskiego*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2004, nr 4.

²³ A. Dorabalska, (przeł. i oprac.), *Hiszpania: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie konstytucyjności wprowadzenia obowiązku zachowania parytetu płci na listach wyborczych* (sygn. STC 12/2008), „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5(88); M. Dorenda, M. Matuszak, *Kampanie prezydenckie kobiet – Segolene Royal i Hillary Clinton*, w: *Kampanie wyborcze – studium przypadku*, pod red. J. Marszałek-Kawy, Toruń 2009; G. Kryszewski, *Kształtowanie reprezentacji parlamentarnej kobiet w świetle standardów wyborów demokratycznych*, w: *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1-3 czerwca 2006 r.*, pod red. M. Granata, Warszawa 2007, s. 339-348; W. Malendowski, *Polityczna emancypacja kobiet*, w: *Kobiety w polityce. Wybrane problemy*, pod red. W. Malendowskiego, Poznań 1995; A. Żukowski, *Wybory a reprezentacja polityczna kobiet*, „Studia Wyborcze” 2007, t. 3, s. 45-68.

²⁴ Zob. m.in.: K. Skotnicki, *Opinia prawna na temat dopuszczalności ustanowienia parytetów na listach kandydatów*, Biuro Analiz Sejmowych - WAUiP-113/10, Warszawa, 4 lutego 2010 r.; A. Szmyt, *Uwagi w sprawie parytetów wyborczych*, Biuro Analiz Sejmowych - WAUiP-113/10, Warszawa, 12 lutego 2010 r.

bariery psychologiczne. Ponadto istotne były aspekty demograficzno-polityczne. Kobiety z reguły stanowiły nieco ponad połowę dorosłych obywateli państwa. Dlatego też jako nowa grupa wyborców postrzegane były jako „masa krytyczna”, która mogła dokonać zasadniczych przesunięć na scenie politycznej. Uważano, że „kobiety jako ulegające bardziej uczuciom niż rozumowi, uprawiałyby politykę chwiejną i krańcową, że wreszcie ta ich polityka rzadko byłaby samodzielna, ponieważ kobieta pozostaje zwykle pod obcym wpływem, czy to będzie mąż, ojciec, opiekun, czy, jak w krajach katolickich, proboszcz; gdyby zaś kobiety głosowały inaczej niż ich ojcowie i bracia, to wniosłoby to ferment walk politycznych do rodziny, która właśnie powinna być środowiskiem, dającym wytchnienie od burz życia politycznego”²⁵.

Oprócz działalności sufrażystek (od łac. *suffragium* tzn. głos wyborczy/prawa wyborcze) oraz innych organizacji kobiecych nie bez znaczenia była podbudowa teoretyczna ruchów walczących o prawa wyborcze dla kobiet, zwłaszcza autorstwa mężczyzn – wielkich myślicieli, m.in. Jeana Antoine’a Nicolasa Caritata markiza de Condorceta (1743-1794), a w szczególności Johna Stuarta Milla (1806-1873). J. de Condorcet jako jeden z pierwszych domagał się przyznania kobietom czynnego prawa wyborczego, i z tego względu uznawany jest za prekursora tzw. „pierwszej fali” feminizmu (lata 1840-1920)²⁶. Z kolei J. S. Mill był przewodniczącym „Stowarzyszenia na rzecz Praw Wyborczych Kobiet” („Women’s Suffrage Society”). W swoich dziełach głosił równość mężczyzn i kobiet, walczył z negatywnymi stereotypami wobec kobiet oraz domagał się ich udziału w wyborach²⁷. W 1867 roku jako pierwszy parlamentarzysta w historii Izby Gmin złożył projekt ustawy przyznającej kobietom prawa wyborcze.

Wśród kobiet na uwagę zasługują publikacje Marie Olympe Aubry de Gouges, Marry Wollstonecraft i Sarah Stickney Eblis²⁸. Również Polki mają zasługi w propagowaniu przyznania praw wyborczych kobietom (m.in. Zofia Daszyńska-Golińska, Paulina Kuczalska-Reinschmit, Walentyna Najdus)²⁹.

Postulaty przyznania praw wyborczych kobietom popierały przede wszystkim partie o orientacji lewicowej.

Z reguły, a zwłaszcza początkowo przyznawanie kobietom praw wyborczych miało charakter procesu rozciągniętego w czasie, a nie jednorazowego aktu. Najpierw przyznawano kobietom prawo do głosowania, a następnie prawo do kandydowania. Wyjątkiem było natomiast przyznawanie praw w odwrotnej kolejności (np. niektóre stany w USA, Norwegia i Holandia). Ważnym wyznacznikiem przy nabywaniu tych

²⁵ J. Makowski, *Zarys prawa wyborczego*, Warszawa 1918, s. 10.

²⁶ J. de Condorcet swoje credo wyłożył w artykule pt. „*De l’admission des femmes au droit de cité*” (*O nadaniu kobietom praw obywatelskich*) opublikowanym w 1790 roku.

²⁷ J. S. Mill, *On Liberty*, London 1859; J. S. Mill, *The Subjection of Women*, London 1869 (polski przekład pt. *Poddaństwo kobiet* ukazał się w Krakowie już w 1887 roku).

²⁸ M. O. A. de Gouges, *Les Droits de la Femme*, Paris 1791; M. Wollstonecraft, *A Vindication of the Rights of Women: with Strictures on Political and Moral Subjects*, London 1792; M. S. Ellis, *The Women of England. Their Social Duties and Domestic Habits*, London 1839.

²⁹ Z. Daszyńska-Golińska, *Prawo wyborcze kobiet*, Warszawa 1918; P. Kuczalska-Reinschmit, *Wyborcze prawa kobiet*, Warszawa 1908, w: *Chcemy całego życia. Antologia polskich tekstów feministycznych z lat 1870-1939*, pod red. A. Górnickiej-Boratyńskiej, Warszawa 1999; W. Najdus, *O prawa dla kobiet w zaborze austriackim*, w: *Kobieta i świat polityki. Polska na tle porównawczym w XIX i w początkach XX wieku. Zbiór studiów*, pod red. A. Żarnowskiej, A. Szwarca, Warszawa 1994.

praw przez kobiety był wiek, stan cywilny oraz wykształcenie, a także majątek³⁰. Poza tym proces nadawania praw wyborczych kobietom różnicowano ze względu na szczebel wyborów, najpierw wybory lokalne, a następnie wybory ogólnokrajowe³¹. W pionierskim okresie prawa wyborcze kobiety najłatwiej mogły uzyskać na najniższym poziomie wyborów. Później czynne i bierne prawo wyborcze kobiety uzyskiwały jednocześnie.

W zdecydowanej większości opracowań podaje się, że pierwszym państwem, które przyznało prawa wyborcze kobietom była Nowa Zelandia. Na poziomie ogólnokrajowym kobiety uzyskały tam prawo głosowania w 1893 roku, przy czym dopiero w 1919 roku mogły kandydować³².

Przed I wojną światową jedynie w 4 państwach świata kobiety miały prawa wyborcze. (Nowa Zelandia, Australia, Finlandia i Norwegia). Jak pisał w 1918 roku Julian Makowski „znaczna większość konstytucji usuwa zupełnie kobiety od udziału w wyborach”³³. Argumentował jednak, iż „(...) praktyka dowiodła, że tam, gdzie kobiety są dopuszczone do wyborów, walki partyjne tracą na swej ostrości; poza tym kobiety stanowią najczęściej element zachowawczy, skutecznie opierający się wszelkiej agitacji demagogicznej”³⁴. W kontekście biernego prawa wyborczego stwierdzał, iż występują względem kobiet jeszcze większe ograniczenia niż przy czynnym prawie wyborczym i uważał, iż „należy je tutaj uznać za bardziej uzasadnione”³⁵.

Pozytywna ocena aktywności społecznej i zawodowej kobiet w czasie I wojny światowej przez ówczesne „męskie” elity polityczne zaowocowała częściowym przyznaniem im praw wyborczych po jej zakończeniu w kilkunastu państwach, przede wszystkim europejskich. Polska konstytucja marcowa z 1921 roku, a wcześniej ordynacja wyborcza z 1918 roku należały do jednych z pierwszych na świecie, które sankcjonowały ten stan rzeczy³⁶.

Dopiero jednak po II wojnie światowej kobiety coraz powszechniej uzyskiwały dostęp do uczestnictwa w wyborach. Bezpośrednio po jej zakończeniu liczba takich państw wzrosła do 83. Kolejna fala przyznawania praw wyborczych kobietom

³⁰ W Belgii wyjątki robiono dla kobiet głów rodzin oraz kobiet posiadających wyższe wykształcenie. W Wielkiej Brytanii początkowo prawo wyborcze uzyskały kobiety zamężne, właścicielki domów i absolwentki uniwersytetów w wieku 30 lat i powyżej. W 1918 roku czynne prawo wyborcze miały kobiety, które ukończyły 30 lat, a w 1928 roku granicę te obniżono do 21 lat.

³¹ W Turcji w uzupełnieniu do konstytucji z 8 kwietnia 1928 roku kobiety otrzymały prawa wyborcze w trzech etapach: w 1930 roku do rad miejskich, w 1933 do rad starszych i w 1934 roku, czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach parlamentarnych, do Zgromadzenia Narodowego. W podobny sposób proces ten odbywał się w Stanach Zjednoczonych, przy czym rozpoczął się znacznie wcześniej.

³² W ówczesnym protektoracie Nowej Zelandii Wyspach Cooka kobiety także w 1893 roku uzyskały prawa wyborcze, ale wcześniej odbyły się tam wybory niż w Nowej Zelandii. Przed 1983 rokiem kobiety mogły głosować i kandydować tylko na nielicznych terytoriach. Kobiety, potomkowie buntowników ze statku „Bounty”, czynne prawo wyborcze miały na Wyspie Pitcairn (1838) oraz Wyspie Norfolk (1856). W Szwecji częściowe prawa wyborcze kobiety miały już w 1862 roku. Na Wyspie Man będącej terytorium zależnym korony brytyjskiej kobiety mogły tam głosować od 1893 roku, a od 1881 roku prawo to przysługiwało kobietom posiadającym nieruchomości.

³³ J. Makowski, op. cit., s. 10.

³⁴ Ibidem, s. 11.

³⁵ Ibidem, s. 17.

³⁶ „Wyborcą do Sejmu jest każdy obywatel państwa bez różnicy płci... (art. 1) oraz iż, „Wybierani do Sejmu są wszyscy obywatele (obywatelki) państwa posiadający czynne prawo wyborcze (...)” (art. 7), zob. L. Nowodworski, *O ordynacji wyborczej do pierwszego Sejmu polskiego. Wyjaśnienia i wskazówki praktyczne*, Warszawa 1918, s. 8, 10.

związana była z procesami dekolonizacyjnymi, głównie w Afryce i Azji, a także Oceanii. W 1970 roku liczba tych państw wyniosła 171. Jednakże jeszcze w około 20 państwach prawa te przyznawano w latach 70., 80. i 90. XX wieku. Proces ten sporadycznie dotyczył początków XXI wieku.

Ze względu na zróżnicowanie geograficzne podkreśla się, iż kobiety najwcześniej prawa wyborcze nabywały w Europie, a pierwsza w tym względzie była Finlandia (wówczas kraj autonomiczny w ramach Rosji). W procesie tym przodowały państwa nordyckie, wspomniana Finlandia (czynne prawo wyborcze 1906/bierne prawo wyborcze 1906) i Norwegia (1913/1907)³⁷ oraz Dania (1915/1915) i Islandia (1915/1915)³⁸. Bezpośrednio po I wojnie światowej prawa wyborcze kobiety uzyskały w: Austrii, Belgii Estonii, Holandii, Irlandii, Luksemburgu, Niemczech, na Litwie i Łotwie, Polsce, Rosji Radzieckiej, Szwecji, na Węgrzech, Wielkiej Brytanii. W Belgii, Irlandii i Wielkiej Brytanii pełnię praw wyborczych kobietom przyznano w późniejszym okresie, np. w tym ostatnim państwie w 1928 roku³⁹. Po zakończeniu II wojny światowej w kolejnych państwach europejskich przyznano czynne i bierne prawo wyborcze: Albania, Bułgaria, Francja, Jugosławia, Malta, Rumunia, Włochy.

Na podkreślenie zasługuje stosunkowo późne przyznanie pełnych praw wyborczych w państwach południowej Europy o głęboko tradycyjnych układach społecznych oraz panujących tam systemach autorytarnych i totalitarnych, np. w Grecji w 1952 roku. W Portugalii od 1931/1933 roku prawa wyborcze posiadały jedynie kobiety z wykształceniem średnim i wyższym, a w 1946 roku prawa te rozciągnięto na głowy gospodarstw domowych i kobiety zamężne płacące podatki. Dopiero od rewolucji „goździków” wszystkim kobietom przyznano prawa wyborcze (1974). Z kolei w Hiszpanii, gdzie prawa wyborcze dla kobiet obowiązywały od 1931 roku, po dojściu do władzy gen. Francisco Franco w 1936 roku nie mogły one głosować i kandydować aż do 1976 roku.

W Szwajcarii, w kraju gdzie wybory powszechne odbywały się od 1848 roku kobietom przyznano prawa głosu na poziomie federalnym dopiero w 1971 roku (w dwóch półkantonach kobiety nadal pozbawione były biernego i czynnego prawa wyborczego w wyborach do Rady Kantonów oraz w wyborach i głosowaniach kantonalnych).

Wśród państw Europy Zachodniej późno prawa wyborcze przyznano kobietom w małych państewkach: San Marino (1959/1973), Monako (1962/1962), Andorze (1970/1970), a najpóźniej w Liechtensteinie w 1984 roku (czynne i bierne prawo wyborcze).

Na kontynencie amerykańskim stosunkowo szybko kobiety uzyskiwały prawa wyborcze w jej części północnej, w poszczególnych stanach USA, zaś na poziomie

³⁷ W Norwegii przy przyznaniu w 1907 roku biernego prawa wyborczego dla kobiet obowiązywał cenzus majątkowy (płacenie podatku dochodowego w miastach w wysokości 400, a na wsi 300 koron – od mężczyzn nie wymagano tego cenzusu), a od 1901 roku kobiety miały ograniczone czynne prawo wyborcze w wyborach lokalnych.

³⁸ W Islandii pełnia praw wyborczych dla kobiet była od 1920 roku. Natomiast od 1915 roku prawa wyborcze obejmowały kobiety, które miały 40 i więcej lat.

³⁹ Na podstawie: <http://www.ipu.org>, <http://www.db-decision.de/CoRe>; *Suffrage and Beyond: International Feminist Perspectives*, ed. by C. Daley, M. Nolan, Auckland 1994.

ogólnokrajowym w Kanadzie w 1920 roku, przy czym kobiety pochodzenia brytyjskiego i francuskiego uzyskały te prawa dwa lata wcześniej⁴⁰.

Proces przyznawania praw wyborczych kobietom w Stanach Zjednoczonych był bardzo zróżnicowany⁴¹. Prawa te przyznawano kobietom najpierw na poziomie lokalnym stanowym, a potem dopiero w wyborach federalnych. Czasami prawa te miały charakter okresowy, jak np. w stanie New Jersey kobiety, posiadające własność, mogły głosować w latach 1776-1807. Notabene straciły tam prawa wyborcze wówczas kiedy przyznano je wszystkim mężczyznom. Do 1899 roku kobiety mogły głosować w wyborach rad szkolnych w około 20 stanach i jedynie w 4 stanach mogły wybierać ich władze - Wyoming (1869), Utah (1870), Waszyngton (1883) i Montana (1887), tzn. miały te same prawa wyborcze co mężczyźni. Warto wspomnieć, iż w stanie Waszyngton Sąd Najwyższy w 1887 roku uznał przyznanie praw wyborczych kobietom za niekonstytucyjne. Jeszcze do 1910 roku tylko w 5 stanach zagwarantowano kobietom prawo głosowania we wszystkich poziomach wyborów - Wyoming (1890), Kolorado (1893), Utah (1896), Idaho (1896) i Waszyngton (1910). W następnych latach kolejne stany przyznawały pełne lub częściowe prawa wyborcze dla kobiet⁴². Dopiero jednak w 1920 roku 19. poprawka do konstytucji USA ostatecznie zagwarantowała kobietom prawa wyborcze („Stany Zjednoczone ani jakkolwiek Stan nie może pozbawić ani ograniczyć praw wyborczych obywateli Stanów Zjednoczonych ze względu na płeć”).

W Ameryce Łacińskiej proces przyznawania praw wyborczych kobietom uległ przyspieszeniu po II wojnie światowej. Chociaż początki dotyczą lat 30. i 40.⁴³. Na początku lat 50. proces ten objął wyspy na Karaibach chociaż dopiero później otrzymały one autonomię wewnętrzną, a następnie niepodległość⁴⁴. W zasadzie w latach 50. XX wieku we wszystkich niepodległych państwach Ameryki Łacińskiej kobiety miały prawa wyborcze: Boliwia (1952), Meksyk (1953), Belize (1954), a niepodległość uzyskało w 1981 roku, Nikaragua, Peru (1955), Honduras (1956/1957), Kolumbia (1957). Za wyjątek podaje się Ekwador, gdzie kobiety uzyskały pełnię praw wyborczych dopiero w 1967 roku, chociaż ograniczone prawa wyborcze dla kobiet wprowadzono tam już w 1929 roku.

W Azji najpierw kobiety uzyskały prawa wyborcze w azjatyckich republikach Związku Radzieckiego (lata 1921-1927) oraz także w komunistycznej Mongolii (1924). Podaje się nawet, że w Uzbekistanie jako republice radzieckiej dopiero w 1938 roku kobietom przyznano prawa wyborcze. W latach 30. zaledwie w kilku państwach azjatyckich dopuszczano kobiety do udziału w wyborach: Cejlon (obecnie Sri Lanka)

⁴⁰ Jeszcze wcześniej kobietom przyznawano prawa wyborcze w poszczególnych stanach Kanady: Alberta, Manitoba i Saskatchewan (1916), Kolumbia Brytyjska, Ontario (1917), Nowy Brunswik, Nowa Szkocja (1918). Ponadto prawa wyborcze nabyły już w 1917 roku te kobiety pochodzenia europejskiego, które służyły w siłach zbrojnych lub były bliskimi krewnymi żołnierzy.

⁴¹ Konstytucja Stanów Zjednoczonych (1787), mieniąca się określeniem pierwszej demokratycznej ustawy zasadniczej na świecie, przyznawała prawa wyborcze tylko białym mężczyznom posiadającym majątek i płacącym podatki.

⁴² Były to następujące stany: Kalifornia (1911); Arizona, Kansas, Oregon (1912); Alaska, Illinois (1913); Montana, Nowada (1914); Arkansas, Indiana, Michigan, Nebraska, Nowy Jork, Ohio, Rhode Island, Północna Dakota (1917).

⁴³ Były to następujące państwa: Brazylia (1932/1934), Urugwaj (1932), Kuba (1934), Salwador (1939), Dominikana (1942), Jamajka (1944), Gwatemala, Panama, Trynidad Tobago (1945), Argentyna, Wenezuela (1947), Chile (1949), Kostaryka (1949), Haiti (1950).

⁴⁴ Dotyczyło to następujących wysp: Antigua, Barbados, Dominika, Grenada, Kitts i Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent i Grenadyny.

(1931), Tajlandia (1932), Turcja (1934), Filipiny (1937). W Indiach chociaż prawa wyborcze przyznano kobietom w 1935 roku, ale zależały one od cenzusów wykształcenia i majątkowego – pełnia tych praw została przyznana wraz z uzyskaniem niepodległości w 1949 roku. Po II wojnie światowej w większości przypadków wraz z uzyskiwaniem niepodległości kobiety nabywały prawa wyborcze lub okresy te były prawie zbieżne, np. Malezja (1955), a niepodległość (1957); Singapur (1957), a autonomia (1959). Zdarzały się przypadki, że okresy te były dłuższe, m.in. Liban – niepodległość 1943, prawa wyborcze - 1952/1953. W Afganistanie kobiety mogły głosować od 1965 roku, ale cenzus płci obowiązywał tam za rządów talibów (lata 1996-2002), kobiety mogły dopiero głosować po ich obaleniu w maju 2004 roku w wyborach prezydenckich.

Szczególnym wyjątkiem w Azji były państwa arabskie, gdzie przyznawanie prawa kobietom było procesem długotrwałym i do końca jeszcze nie zakończonym: Iran (1963), Jordania (1974) - w wyborach parlamentarnych pierwszy raz kobiety wzięły udział w 1989 roku, Irak (1980). Specyficzna sytuacja istniała i istnieje w niektórych państwach leżących nad Zatoką Perską. Jeszcze na początku XXI wieku kobiety nie wszędzie mogą skorzystać z praw wyborczych (Bahrajn 2002), Kuwejt (2005).

W Afryce obowiązywała prawidłowość, iż wraz z uzyskaniem niepodległości pełnię praw wyborczych uzyskiwały kobiety. Ostatnim państwem, które uzyskało niepodległość i tym samym przyznano kobietom prawa wyborcze była Namibia (1989)⁴⁵. Dość specyficzna była sytuacja w Nigerii. Przyznanie praw wyborczych związane było z podziałem państwa na część wschodnią i zachodnią. We wschodniej Nigerii prawa te kobiety nabyły w 1954 roku, a w zachodniej Nigerii rok później, przy czym dotyczyło to tylko kobiet, które płaciły podatki.

Wcześniej w 4 niepodległych państwach Afryki – Egipt, Etiopia, Liberia i Unia Południowej Afryki sytuacja przedstawiała się następująco: w Egipcie kobiety nie miały praw wyborczych, w Liberii i Etiopii uzyskały je odpowiednio w 1946 (cenzus majątkowy) i 1955 roku. Podaje się, że w Liberii pełne prawa wyborcze kobiety uzyskały dopiero w 1984 roku. W Unii Południowej Afryki prawa wyborcze od 1930 roku miały jedynie białe kobiety. W RPA (dawniej Unia Południowej Afryki) czarne kobiety podobnie, jak i czarni mężczyźni prawa wyborcze na poziomie ogólnokrajowym uzyskali w 1994 roku. Ponadto w niektórych koloniach francuskich - Kamerun, Senegal i Togo kobiety uzyskały prawa wyborcze już w latach 1945-1946. Również w Somalii kobiety uzyskały prawa wyborcze wcześniej (1956) niż ogłoszono niepodległość (1960). Ta sama prawidłowość dotyczyła: Złotego Wybrzeża (Ghana) prawa (1954), niepodległość (1957) oraz Sierra Leone prawa (1951), a niepodległość 10 lat później.

Rzadko natomiast wspomina się, że na kontynencie afrykańskim ograniczone prawa wyborcze przyznano kobietom już w 1919 roku w Rodezji – czynne i bierne prawo wyborcze, bazujące na środkach finansowych męża pod warunkiem że kobieta nie była w poligamicznym związku małżeńskim. Czynne prawo wyborcze wszystkie

⁴⁵ Do wyjątków można zaliczyć Republikę Środkowoafrykańską, która uzyskała niepodległość w 1958 roku, a pełne prawa wyborcze kobietom zostały zagwarantowane dopiero w 1986 roku. W Maroko różnica ta była mniejsza, w 1956 roku uzyskało niepodległość, a w 1963 roku kobiety uzyskały prawa wyborcze, zaś w Mauretanii okres ten wyniósł 5 lat.

kobiety uzyskały tam w 1957 roku, a bierne prawo w 1978 roku, co łączyło się z uzyskaniem niepodległości przez Zimbabwe.

W Oceanii w przyznawaniu praw wyborczych kobietom na poziomie ogólnokrajowym, jak i stanowym, oprócz wspomnianej wcześniej Nowej Zelandii, przodowała Australia⁴⁶.

Terytoria zależne w Oceanii, podobnie jak w Afryce, uzyskując niepodległość przyznawały kobietom prawa wyborcze. Jako ostatnie prawa te uzyskały kobiety w Samoa w 1990 roku chociaż niepodległość została przyznana w 1962 roku.

* * *

Współcześnie dominuje powszechne przekonanie, że płeć nie ma związku z uprawnieniami wyborczymi. Prawa wyborcze dla kobiet stały się obowiązującym standardem, nie tylko w demokracjach, ale i w systemach autorytarnych i totalitarnych⁴⁷. Wśród państw, w których jeszcze kobiety ich w nie uzyskały wymienia się właściwie tylko Arabię Saudyjską⁴⁸, a rzadziej Liban⁴⁹ i Brunei⁵⁰. W Bhutanie do 2008 roku prawo głosowania przysługiwało tylko jednej osobie z rodziny prowadzącej samodzielne gospodarstwo domowe co w praktyce oznaczało że zdecydowana większość tamtejszych kobiet jest tych praw pozbawiona⁵¹. Należy podkreślić, iż w pozostałych państwach świata kobiety bez przeszkód korzystają z czynnego prawa wyborczego. Chociaż w prawie wyborczym poszczególnych państw znajdują się przepisy, które różnicują elektorat ze względu na płeć, np. w odniesieniu do obowiązku głosowania⁵².

Partycypacja kobiet w głosowaniu

Jeszcze do niedawna uprawnionym było stwierdzenie, iż w głosowaniu stosunkowo częściej biorą udział mężczyźni niż kobiety (choć zdarzały się wyjątki)⁵³, przy czym w ostatnich dekadach coraz więcej kobiet korzysta z prawa głosu. Kobiety rzadziej uczestniczyły w wyborach głównie z powodu kontekstu

⁴⁶ Na poziomie federalnym miało to miejsce w 1902 roku (z wyjątkiem kobiet aborygeńskich) (białe kobiety – cenzus rasowy), a wcześniej w stanie Południowa Australia w 1894 roku i Zachodnia Australia w 1899 roku. Z kolei w innych stanach proces ten nieco się opóźnił: na Tasmanii w 1903 roku, w Queensland w 1905 roku, a w Wiktorii w 1908 roku.

⁴⁷ Zob. szerzej: R. Inglehart, P. Norris, *Rising Tide...*; P. Norris, *Women's Representation*, w: P. Norris, *Electoral Engineering...*

⁴⁸ W Bahrajnie dopiero w 2002 roku kobietom przyznano prawa wyborcze, w Katarze i Omanie w 2003 roku, w Kuwejcie w 2005 roku, a w Zjednoczonych Emiratach Arabskich zaczęto je przyznawać od 2006 roku, zob. E. Al Kitbi, *Women's Political Status in the GCC States*, <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=1589#gender>; *Kuwait's Thaw*, "Newsweek", <http://www.msnbc.msn.com/id/13594699/site/newsweek/page/1/>. W Arabii Saudyjskiej wybory odbywają się tylko na poziomie lokalnym.

⁴⁹ W Libanie kobieta, aby głosować musi posiadać co najmniej wykształcenie podstawowe.

⁵⁰ W Brunei wyborów nie przeprowadza się (monarchia absolutna).

⁵¹ Zob. *Election Act of the Kingdom of Bhutan, 2008* (roz. VI).

⁵² W Belgii przymus wyborczy dla wszystkich mężczyzn obowiązuje od 1919 roku, a dla kobiet od 1949 roku. Natomiast w Egipcie przymus wyborczy dotyczy tylko mężczyzn. Z kolei w Libanie obowiązek ten ciąży jedynie na mężczyznach powyżej 21 lat. Może też wystąpić sytuacja, iż kryterium łączy wiek i stan cywilny. W Boliwii głosowanie jest obowiązkowe dla obywateli od 18 roku życia jeżeli są żonaci, a jeżeli są „singlami” obowiązek ten nakłada się na obywateli, którzy skończyli 21 rok życia, zob. A. Żukowski, *Przymus wyborczy – istota, przesłanki i implikacje*, „Prawo i Polityka” 2009, nr 1, s. 109-124.

⁵³ Warto podkreślić, iż w pierwszych wyborach parlamentarnych na świecie, w których mogły głosować kobiety w Nowej Zelandii w 1892 roku według badań Pembera Reevesa na 100 uprawnionych do głosowania mężczyzn głosowało 69, a na 100 uprawnionych kobiet głosowało 85, zob. Z. Daszyńska-Golińska, op. cit., s. 7.

cywilizacyjnego i kulturowego (fundamentalistyczne podejście do ról politycznych kobiet) czy kontekstu strukturalnego (niższe wykształcenie, niższe zarobki). P. Norris i R. Inglehart wskazują na zróżnicowanie wielkości zasobów zaangażowania społecznego między kobietami a mężczyznami⁵⁴.

W ostatnich latach czynnik płci przestaje odgrywać jakąkolwiek rolę (wpływ m.in. procesów emancypacyjnych i modernizacyjnych), a nawet kobiety zaczynają częściej uczestniczyć w wyborach niż mężczyźni, np. na Barbados, w Chile, Finlandii czy na Malcie. Tym samym przestała obowiązywać tak mocno zakorzeniona i cytowana do dzisiaj teza Herberta Tingstena z fundamentalnych badań nad głosowaniem kobiet w demokracjach przed II wojną światową, że kobiety głosują rzadziej niż mężczyźni⁵⁵. Jak stwierdził kilka lat temu Max Kaase na podstawie długookresowych badań w XX wieku, „różnica między zaangażowaniem politycznym obu płci we współczesnych społeczeństwach demokratycznych zniknęła w przypadku głosowania”⁵⁶.

W Finlandii teza ta przestała obowiązywać w 1987 roku chociaż od lat 70. odsetek głosujących ze względu na płeć był prawie jednakowy. Odsetek głosujących kobiet i mężczyzn w wyborach parlamentarnych w Finlandii w latach 1945-2003 kształtował się następująco: rok 1945 – 60,3% kobiety, 68,9% mężczyźni; 1948 – 75,9%, 81,0%; 1951 – 71,4%, 78,4%; 1954 – 77,4%, 82,9%; 1958 – 72,1%, 78,3%; 1962 – 84,2%, 86,1%; 1966 – 83,9%, 86,1%; 1972 – 81,0%, 81,9%; 1975 – 79,4%, 80,1%; 1979 – 80,6%, 81,9%; 1983 – 80,9%, 81,2%; 1987 – 76,6%, 76,2%; 1991 – 73,2%, 71,0%; 1995 – 73,1%, 70,6%; 1999 – 69,7%, 66,8%; 2003 – 71,6%, 67,6%⁵⁷.

W Polsce jednak w uczestnictwie wyborczym kobiet i mężczyzn w wyborach parlamentarnych (okres 1997-2007) istnieją statystycznie różnice rzędu 5-7% (kobiety rzadziej chodzą na wybory niż mężczyźni) chociaż w 2001 roku były one minimalne⁵⁸.

Dotychczasowe badania w USA pokazują, iż częściej głosują żonaci mężczyźni i zamężne kobiety. Osoby w wieku 35-55 lat wykazują większe zainteresowanie wyborami niż osoby młodsze lub starsze. Ta sama prawidłowość dotyczy wyborców z wykształceniem wyższym i średnim w porównaniu z posiadającymi wykształcenie podstawowe. Michael X. Delli Carpini i Scott Keeter zwrócili uwagę na silne korelacje pomiędzy poziomem edukacji, płcią, wiekiem i rasą a różnymi wskaźnikami politycznego poinformowania (lepiej wyedukowani wiedzą więcej, mężczyźni wiedzą więcej, starsi wiedzą więcej, Afroamerykanie wiedzą mniej)⁵⁹.

Udział kobiet w parlamentach na świecie – statystyki

O ile współcześnie, jak wspomniano powyżej, kobiety na świecie nie tylko mają czynne prawo wyborcze, ale z niego równie często korzystają jak mężczyźni, o tyle zupełnie inaczej rysuje się sytuacja związana z korzystaniem przez kobiety z biernego prawa wyborczego. Mimo formalnego posiadania biernego prawa wyborczego i zwiększania się udziału kobiet w polityce (kandydaci w wyborach,

⁵⁴ R. Inglehart, P. Norris, *Teoria rozwojowa różnic między płciami: zachowania wyborcze kobiet i mężczyzn w ujęciu globalnym*, w: *Aktorzy życia publicznego...*, s. 172-173.

⁵⁵ H. Tingsten, *Political Behaviour. Studies in Election Statistics*, London 1937, passim.

⁵⁶ M. Kaase, *Perspektywa badań partycypacji politycznej*, w: *Zachowania polityczne...*, t. 2, s. 377.

⁵⁷ Na podstawie http://www.idea.int/gender/vt_by_country.

⁵⁸ M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 16.

⁵⁹ Zob. szerzej: M. X. Delli Carpini; S. Keeter, *Measuring Political Knowledge: Putting First Things First*, "American Journal of Political Science" November 1993, Vol. 37, No. 4., s. 1179-1206.

deputowani), m.in. rezultat III/IV fali feminizacji/feminizmu⁶⁰, panuje ogólny pogląd, iż reprezentacja polityczna kobiet w organach przedstawicielskich jest niedostateczna. W tym celu wykorzystuje się tzw. indeks luki płciowej (*Gender Gap Index*), który ukazuje odsetek kobiet w parlamentach.

Według danych Unii Międzyparlamentarnej (*Inter-Parliamentary Union*) z 30 listopada 2010 roku kobiety stanowiły na świecie 19,2% ogółu parlamentarzystów (19,4% w izbie pierwszej i 18,2% w izbie drugiej)⁶¹. Warto wspomnieć, iż w 1945 roku kobiety stanowiły tylko 3% składu pierwszej izby i 2,2% drugiej izby parlamentu. Po II wojnie światowej zdecydowanie największy odsetek kobiet (od kilkunastu do około 30%) reprezentowanych w parlamentach dotyczył państw tzw. obozu socjalistycznego (liderowały: NRD, ZSRR, Rumunia, Kuba)⁶². Szczególny dynamizm w tym zakresie nastąpił na świecie w ostatnich latach, np. w 2006 roku odsetek kobiet w parlamentach na świecie wyniósł średnio 16%. Różnice pomiędzy poszczególnymi państwami są znaczące. Po koniec 2010 roku lista państw, w których odsetek kobiet w parlamencie (pierwszej izbie) był najwyższy kształtowała się następująco (uwzględnione zostały ostatnie wybory parlamentarne):

1. Ruanda 56,3%⁶³
2. Szwecja 45,0%
3. RPA 44,5%
4. Kuba 43,2%
5. Islandia 42,9%
6. Holandia 40,7%
7. Finlandia 40,0%
8. Norwegia 39,6%
9. Belgia 39,3%
10. Mozambik 39,2%⁶⁴

Na drugim biegunie znajdują się państwa o bardzo niskiej reprezentacji kobiet w parlamencie. W następujących państwach odsetek kobiet w parlamentach wynosi 5 i mniej procent: Sri Lanka, Czad, Kiribati, Mongolia, Vanuatu, Liban, Komory, Wyspy Marshalla, Iran, Bahrajn, Papua Nowa Gwinea, Jemen. Również lista państw, w

⁶⁰ Termin trzeciej fali feminizacji upowszechniła Rebecca Walker na początku lat 90. XX wieku, zob. szerzej: R. Walker, *To Be Real. Telling the Truth and Changing the Face of Feminism*, New York 1995. Od przełomu XX i XXI wieku przyjmuje się, że rozpoczęła się czwarta fala feminizacji, zob. R. Tong, *Mysł feministyczna. Wprowadzenie*. Warszawa 2002.

⁶¹ *Women in National Parliaments*, <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

⁶² W większości tych państw pierwsze demokratyczne czy też częściowo demokratyczne wybory powodowały znaczący spadek liczby kobiet, które uzyskiwały mandaty (w Rumunii udział kobiet w parlamencie zmniejszył się z 34,4% do 3,9%, a w Albanii z 28,8% do 3,6%).

⁶³ Wybory w 2008 roku. Izba Deputowanych Ruandy stała się wówczas pierwszą na świecie izbą parlamentarną, w której odsetek kobiet przekroczył 50%. Pierwszym parlamentem regionalnym na świecie, w którym kobiety stanowiły większość było wybrane w maju 2003 roku Zgromadzenie Narodowe Walii (51,7%), zob. http://www.womenandequalityunit.gov.uk/public_life/parliament.htm.

⁶⁴ W 2006 roku pierwsza „10” państw świata, w których odsetek kobiet w parlamencie (pierwszej izbie) był najwyższy kształtowała się następująco: 1. Ruanda 48,8%; 2. Szwecja 47,3%; 3. Kostaryka 38,6%; 4. Finlandia 38,0%; 5. Norwegia 37,9%; 6. Dania 36,9%; 7. Holandia 36,7%; 8. Kuba 36,0%, Hiszpania 36,0%; 9. Argentyna 35,0%; 10. Mozambik 34,8%, zob. dane Inter-Parliamentary Union.

których nie ma w ogóle kobiet w parlamentach jest w dalszym ciągu długa: Arabia Saudyjska, Belize, Katar, Mikronezja, Nauru, Oman, Palau, Tonga i Tuvalu.

Polska z 20% odsetkiem kobiet w Sejmie znajduje się na miejscu 60. wspólnie z Łotwą i Luksemburgiem (odsetek kobiet w pierwszej izbie parlamentu), na 188 sklasyfikowanych państwach. Na tle państw regionu Polska plasuje się w tym rankingu dość pozytywnie. Poza Białorusią (31,8%), tylko trzy państwa mają nieco wyższy odsetek w tym względzie: Estonia (22,8%), Czechy (22,0%) i Bułgaria (20,8%), a pozostałe mają niższy odsetek: Litwa (19,1%), Rumunia (11,4%), Rosja (14,0%), Słowacja (15,3%), Ukraina (8%), Węgry (9,1%). Również na tle ugruntowanych demokracji Polska wypada nieźle – Wielka Brytania (22,0%), Francja (18,9%), USA (16,9% - obie izby parlamentu) czy krajów wybitnie katolickich jak Irlandia (13,9%).

W wyborach do Sejmu od wyborów w 1989 roku przez kolejne trzy elekcje odsetek kobiet w tej izbie był w zasadzie stały (1991- 10%, 1993 – 13%, 1997 – 13%). Przełom nastąpił w 2001 roku kiedy wskaźnik ten wzrósł do 20% i utrzymał się w kolejnych elekcjach w 2001, 2005 i 2007 roku. Z kolei w wyborach do Senatu brak jest trwałych tendencji w tym zakresie, a można postawić tezę, iż nastąpił regres i cofnięcie się do początków lat 90. (1989 – 6%, 1991 – 8%, 1993 – 13%, 1997 – 12%, 2001 – 23%, 2005 – 14%, 2007 – 8%)⁶⁵.

Rozpatrując zróżnicowanie w poszczególnych regionach świata zdecydowanie najliczniejszą reprezentację kobiety mają w jednoizbowych parlamentach państw nordyckich⁶⁶ (41,6%) przy czym liderem jest Szwecja, gdzie w Riksdagu w 2006 roku zasiadało 47,3% kobiet, a jeszcze w 1950 roku było ich tylko 10%. Przez ostatnie dekady najniższy wskaźnik kobiet w parlamentach występował w państwach arabskich (państwa Afryki Północnej oraz Środkowego i Bliskiego Wschodu (2010 – 12,4%)⁶⁷. Równie niski wskaźnik występuje wśród państw Oceanii (2010 – 12,6%), ale po pominięciu Australii (24,7%) i Nowej Zelandii (33,6%) byłby jeszcze niższy.

Odsetek kobiet parlamentarzystów na poszczególnych kontynentach jest zbliżony: obie Ameryki – 23,1%, Azja – 18,7% i Europa 20,1%. Dla Afryki Subsaharyjskiej (bez Afryki Północnej) wskaźnik wynosi 18,3%.

W państwach, gdzie są dwuizbowe parlamenty trudno wskazać prawidłowość dotyczącą poziomu reprezentacji kobiet w izbie pierwszej (średnia światowa 17,2%) oraz w izbie drugiej (15,9%). Jest grupa państw, gdzie kobiety mają wyższą reprezentację w izbie pierwszej niż w izbie drugiej. Niemniej liczna jest grupa państw, gdzie relacje te są odwrotne. Analizując statystyki z ostatniej dekady trudno wskazać na trwałe tendencje chociaż w przypadku Europy kobiety są liczniej reprezentowane w izbach pierwszych niż drugich.

Podobnie jak w parlamentach narodowych wzrasta też odsetek kobiet w międzynarodowych parlamentach regionalnych. Dobitym przykładem jest Parlament Europejski. Po wyborach w 2009 roku stanowiły one 35,2% składu tego organu przedstawicielskiego, przy czym w przypadku Finlandii, Szwecji i Estonii były one znacznie wyższe (odpowiednio 61,5%, 55,6%, 50,0%)

⁶⁵ Opracowano na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

⁶⁶ Zob. m.in. G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 135-136.

⁶⁷ Należy zaznaczyć, iż w państwach arabskich odsetek kobiet w parlamentach znacznie wzrósł (w 2006 roku wyniósł 9,3%, a kilka lat wcześniej miał wartość tylko 5%). Wyjątkiem może być tutaj Egipt, gdzie odsetek kobiet w parlamencie na początku XXI wieku wynosił zaledwie 2,2%, a w 2010 roku spadł do 1,8%), zob. *Introducing Quotas in Africa*; <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

Uzasadnienie teoretyczne i polityczne zwiększenia reprezentacji kobiet w parlamentach

Mimo znaczącego wzrostu udziału kobiet w polityce, w tym także w wyborach dominuje pogląd, iż w dalszym ciągu kobiety są niedoreprezentowane w parlamentach w zdecydowanej większości państw świata. Podkreśla się nierówne szanse kobiet w polityce. Padają określenia o skrajnym niedoreprezentowaniu kobiet w procedurach wyborczych (m.in. odsetek na listach kandydatów i kolejność kobiet na tych listach, przydział czasu antenowego w programach wyborczych przygotowanych przez partie polityczne), co przekłada się na ich niewielką reprezentację w organach przedstawicielskich, a zwłaszcza w parlamentach. Sytuację taką uważa się za nie do zaakceptowania. W imię sprawiedliwości kobiety powinny mieć równy dostęp do obieralnych stanowisk. Nie jest bowiem realizowana zasada reprezentacji interesów, czy też realizowana jest w niewystarczający sposób. Kobiety nie mają odpowiedniego czy też równego udziału w parlamentach. Teoretycy przywołują tutaj tezę o istnieniu tzw. masy krytycznej, po przekroczeniu której dana grupa społeczna ma realny wpływ na funkcjonowanie organu (ustalanie priorytetów, celów czy wpływ na decyzje), w skład którego wchodzi⁶⁸. Tę masę krytyczną określa się najczęściej na 30% lub 1/3 składu danego organu, co w kontekście wyborczym dotyczyć ma izb parlamentarnych.

Zauważa się także, że męskie elity polityczne i partyjne nie chcą dopuścić do zwiększenia reprezentacji kobiet w parlamentach. Niedoreprezentowanie kobiet w tych organach ma być efektem działań tych elit, a nie decyzji wyborców. Wskazuje się faworyzowanie mężczyzn jako kandydatów i obawy ich przed konkurencją ze strony kobiet.

Dlatego też w celu znaczącego zwiększenia reprezentacji kobiet w polityce, a zwłaszcza w wyborach tworzone są różnego rodzaju teorie oraz przygotowywane manifesty polityczne czy też dokumenty o randze narodowej i międzynarodowej.

W kontekście reprezentacji politycznej różnych segmentów społeczeństwa przywołuje się teorię lustra (*mirror theory, Spiegeltheorie*). Zgodnie z tą teorią organ przedstawicielski powinien odzwierciedlać zróżnicowanie społeczeństwa⁶⁹. Parlamente powinny być „lustrzanym odbiciem” społeczeństwa. Przywoływane są tutaj poglądy Johna Locka i Thomasa Jeffersona. Najczęściej teoria ta odnosi się do „niedoreprezentowania” kobiet. Twierdzi się, że powinny one mieć specjalny status i zabezpieczone prawa polityczne w konstytucji, w tym własną reprezentację polityczną w parlamencie. Formułuje się nawet stwierdzenia, że parlament, który nie odzwierciedla struktury społeczeństwa nie jest w pełni legitymizowany.

Znacznie bardziej rozbudowane są teorie feministyczne bazujące głównie na badaniach typu *gender studies*. W oparciu o równość płci tworzone są koncepcje tzw. sprawiedliwej płciowej demokracji (*gender-fair democracy*) czy tzw. demokracji płciowej (*Geschlechterdemokratie*).

Obecność kobiet jako liderów politycznych sprzyja artykulacji w różnej perspektywie problemów kobiet jako grupy społecznej. Współcześnie dość powszechnie uważa się, że kobiety jako wyborcy, a zwłaszcza kobiety jako kandydaci w stosunku do mężczyzn są dyskryminowane chociaż w zdecydowanej większości państw świata mają w tym względzie formalnie równe prawa z mężczyznami. Na tym

⁶⁸ R. Dahlerup, *The Story of the Theory of Critical Mass, "Politics and Gender"* 2006, Vol. 2, No. 4, s. 511-522.

⁶⁹ H. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley 1967, passim.

gruncie doszło do aktywizacji środowisk feministycznych, których hasłem jest „równość płci w polityce”.

Od podbudowy teoretycznej przechodzi się do działań praktycznych. Działania te zostały usankcjonowane w międzynarodowych dokumentach Konwencji przeciwko wszelkim formom Dyskryminacji Kobiet (1979) oraz oenetzowskiej Platformie Pekinńskiej (1995), której celem jest zrównania statusu kobiet i mężczyzn, m.in. poprzez zastosowanie w życiu publicznym formuły 50/50, tzn. kobiety powinny być tak samo licznie reprezentowane w organach przedstawicielskich jak mężczyźni. W ostatnim dokumencie mowa jest o „dyskryminujących postawach i działaniach” oraz o „nierównych relacjach we władzy”, dzięki czemu przenosi się punkt ciężkości z (braku) zasobów, jakimi dysponują kobiety, na funkcjonowanie instytucji politycznych i partii politycznych. W ten sposób zaleca się strategie działań pozytywnych, nawet jeśli nie wspomina się *explicite* o kontrowersyjnych „parytetach” czy „kwotach”⁷⁰. Popularność zyskał wówczas termin „gender mainstreaming”, który oznacza systematyczne włączanie problematyki płci do wszystkich strategii i działań politycznych.

W Unii Europejskiej cele te realizowane są w ramach programów na rzecz równych szans kobiet i mężczyzn. W 1996 roku Rada Europejska przyjęła zalecenie (96/694/WE) w sprawie równego udziału kobiet i mężczyzn w procesie podejmowania decyzji. Z kolei Komisja Europejska przyjęła tzw. mapę drogową na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2006-2010, w której wymienia się promowanie równej reprezentacji kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji. Natomiast Rada Europy w rekomendacji z 1994 roku dotyczącej równości praw kobiet i mężczyzn wprowadza pojęcie „równej reprezentacji”⁷¹.

Działania takie propagują także organizacje międzynarodowe na innych kontynentach. W Afryce wspiera je Unia Afrykańska (*African Union*), która w oparciu o *African and Global Platforms for Action for the Advancement of Women* stawia sobie za początkowy cel co najmniej 30% odsetek kobiet w parlamentach ogólnokrajowych, a za cel końcowy co najmniej 50% reprezentację tej płci w strukturach władzy ustawodawczej. Podobne cele przyświecają organizacjom regionalnym, jak np. Wspólnota Rozwoju Południa Afryki (*Southern African Development Community*) czy Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (*Economic Community of West African States*).

W działania na rzecz równej reprezentacji politycznej kobiet włączają się także partie polityczne. Aktywność w tym względzie ogniskuje się na trzech poziomach:

- retorycznym (ogólne polityczne wsparcie dla dyskursu równościowego);
- programowym (osiągnięcie określonego udziału kobiet w najbliższych wyborach, w następnych wyborach, w dłuższej perspektywie i towarzyszące temu działania).
- gwarancji statutowych (udział kobiet w strukturach partyjnych, udział kobiet w wyborach)⁷².

⁷⁰ D. Dahlerup, L. Freidenval, *Kwoty dotyczące płci w systemach wyborczych w Europie. Raport Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 7.

⁷¹ Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans...*, s. 588.

⁷² D. Łukasz, op. cit., s. 2.

Regulacje na rzecz zwiększenia reprezentacji parlamentarnej kobiet – w stronę parytetów i kwot wyborczych

Zaczynając od etymologii terminu parytet (łac. *paritas* – równość) należy go rozumieć jako równy udział określonej grupy w określonych organach czy gremiach. W kontekście wyborów oraz podziału/zróżnicowania społeczeństwa na mężczyzn i kobiety wyborczy parytet płci oznacza równą reprezentację obu płci na listach kandydatów oraz w organach przedstawicielskich według formuły 50:50. Parytet ma gwarantować realizację zasady równości reprezentacji politycznej. Natomiast inne proporcje pomiędzy mężczyznami i kobietami na listach kandydatów oraz w organach przedstawicielskich, które są uregulowane prawnie lub są przedmiotem regulacji wewnątrzpartyjnych (komitetu wyborczego) nazywa się kwotami wyborczymi. Jednakże w niektórych publikacjach naukowych oraz w potocznym rozumieniu parytety i kwoty wyborcze są używane wymiennie.

Kwoty wyborcze mogą dotyczyć bezpośrednio kobiet lub mogą być określane poprzez minimalny lub maksymalny udział każdej z płci. Najczęściej jednak w prawie wyborczym nie stosuje się terminu „kwoty dla kobiet” jako dyskryminujący tę płć. Kwoty wyborcze mogą określać proporcje czy odsetek danej płci/kobiet na listach kandydatów oraz liczbę mandatów, które danej płci/kobietom zostały zagwarantowane.

Parytety i kwoty wyborcze mogą mieć zastosowanie do określonych wyborów (istniała prawidłowość, iż przy ustawowych kwotach na listach partyjnych stosowano je najpierw w wyborach samorządowych) lub do wszystkich rodzajów wyborów (samorządowe, parlamentarne, prezydenckie, a w przypadku członków Unii Europejskiej wybory do Parlamentu Europejskiego).

Zakłada się, że odpowiednie regulacje konstytucyjne, w ordynacji wyborczej czy w ustawie o partiach politycznych oraz ustalenia wewnątrzpartyjne (np. statut, regulamin, zasady programowe, zalecenia) mogą pomóc kobietom w kandydowaniu oraz wyborze w wyborach. Przede wszystkim jednak mają służyć wyrównywaniu szans kobiet w wyborach oraz ich odpowiedniej reprezentacji politycznej. Formalno-instytucjonalne działania na rzecz równej reprezentacji politycznej kobiet ogniskują się zasadniczo w trzech wymiarach:

- wprowadzania ustawowych kwot dla kobiet w organach przedstawicielskich;
- wprowadzania ustawowych kwot dla kobiet na partyjnych listach kandydatów;
- wprowadzania dobrowolnych kwot dla kobiet na partyjnych listach kandydatów⁷³.

W niektórych państwach, zwłaszcza tam gdzie dominuje tradycyjne podejście do społecznej, politycznej i ekonomicznej roli kobiety oraz obowiązuje większościowa formuła wyborcza ustawodawca wprowadził kwoty dla tej płci, aby zagwarantować reprezentację parlamentarną.

⁷³ Wśród najnowszych publikacji dotyczących problematyki parytetów i kwot dla kobiet w wyborach należy wymienić głównie prace Mony Leny Krook oraz Drude'a Dahlerupa, zob. M. K. Krook, *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, New York 2009; M. K. Krook, *Women's Representation in Parliament: A Qualitative-Comparative Analysis*, "Political Studies" 2010, Vol. 58, No. 5; *Women, Quotas and Politics*, ed. by D. Dahlerup, London 2006; D. Dahlerup, *Electoral Gender Quotas: between Equality of Opportunity and Equality of Result*, "Representation" July 2007, Vol. 43, No 2, s. 73-92.

Ustawowe kwoty mandatowe dla kobiet w parlamencie

Ustawowe kwoty mandatowe dla kobiet w parlamencie są gwarancją „automatycznego” zwiększenia reprezentacji kobiet w organach przedstawicielskich, co najmniej do wartości jaką przewiduje uregulowanie prawne.

Współcześnie ustawowe kwoty mandatowe dla kobiet w parlamencie stosowane są w 19 państwach na świecie, przy czym aż 13 reprezentuje kontynent afrykański. Kwoty te były w przeszłości stosowane także w Egipcie i Ghanie⁷⁴.

Zdecydowana większość rozwiązań prawnych dotycząca wprowadzania ustawowych kwot dla kobiet w parlamentach dotyczy lat 90. XX wieku i początków obecnego stulecia: Afganistan (2004), Argentyna (1993-1999), Bangladesz (2004)⁷⁵, Botswana (1999), Burundi (2004), Dżibuti (2002), Erytrea (1995), Jordania (2003), Kenia (1997), Lesotho (1998), Maroko (2002), Niger (2000), Pakistan (2002)⁷⁶, Ruanda (2003), Somalia (2001/2004), Sudan (2000/2005), Tajwan (1997), Tanzania (2000/2005), Uganda (1995). Wcześniej kwoty te wprowadzono w Pakistanie w 1954 roku i w Bangladeszu w 1972 roku.

Zarezerwowane dla kobiet mandaty w parlamencie przydzielane są bądź w oparciu o zasadę bezpośredniości (kobiety rywalizują w wyborach) bądź o zasadę pośredniości (kobiety mianuje dany organ, np. prezydent). Stosowanie ustawowych kwot mandatów dla kobiet poprzez nominację może w niektórych przypadkach stanowić przejaw ich marginalizowania w politycznym procesie decyzyjnym państw niedemokratycznych, gdzie opozycyjne partie nie są dopuszczone do rywalizacji wyborczej. Dla przykładu, w Ugandzie oprócz kobiet systemem kwotowym objęci są przedstawiciele armii, niepełnosprawni, młodzież i pracujący (związkowcy) i inne grupy. Kobiety miały 56 miejsc na 81 mandatów kwotowych w 303-osobowym parlamencie - Zgromadzeniu Narodowym. Obecnie oprócz 215/216⁷⁷ wybieranych w okręgach wyborczych przedstawicieli do parlamentu wchodzi również przedstawiciele: 79 kobiet, 10 wojskowych, 5 młodzieży, 5 niepełnosprawnych, 5 pracujących i 13 z urzędu (ministrowie gabinetu)⁷⁸.

Najczęściej kwoty dla kobiet dotyczą pierwszej izby parlamentu, jako tej ważniejszej, mającej większe uprawnienia legislacyjne. Rzadko spotyka się rozwiązania, aby kwoty dla kobiet dotyczyły obu izb parlamentu (Afganistan, Ruanda, Sudan). W Afganistanie prawo gwarantuje co najmniej 68 mandatów dla kobiet w 220-250-osobowej izbie pierwszej oraz 50% z 1/3 składu 102-osobowej izby drugiej (nominacja prezydenta). W Nepalu na mocy konstytucji z 1990 roku przynajmniej 3 mandaty 60-osobowej izbie drugiej zarezerwowane są dla kobiet. Natomiast w Indiach na poziomie wyborów lokalnych 1/3 mandatów zarezerwowane jest dla kobiet,

⁷⁴ W Egipcie ustawowe kwoty dla kobiet wprowadzono w 1979 roku (30 mandatów na 360 deputowanych), ale zostały zniesione w 1986 roku, zob. *Introducing Quotas in Africa: Discourses and Legal Reform*, w: *The Implementation of Quotas: African Experiences*, ed. by J. Ballington, Stockholm 2004, s. 29. Również w Ghanie w latach 1960-1965 obowiązywał ustawowy system kwot dla kobiet (10 zarezerwowanych mandatów), zob. J. Ballington, *Women's Political Participation and Quotas in Africa*, w: *The Implementation of Quotas...*, s. 125.

⁷⁵ Dotyczy ostatnich regulacji prawnych.

⁷⁶ Dotyczy ostatnich regulacji prawnych.

⁷⁷ Podczas kadencji parlamentu w latach 2001-2006 wybierano w okręgach wyborczych 216 deputowanych, 3 przedstawicieli pracujących i 9 z urzędu, zob. S. Tamale, *Introducing Quotas: Discourse and Legal Reform in Uganda*, w: *The Implementation of Quotas...*, s. 40.

⁷⁸ *Composition of Parliament*,

http://www.parliament.go.ug/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=4.

natomiast w wyborach parlamentarnych takich kwot nie stosuje się (w 1996 roku projekt w tym względzie został odrzucony). Istnieje też tendencja, aby ustawowe kwoty mandatów dla kobiet przyznawać najpierw do organów władzy lokalnej, a w dalszej kolejności objąć tymi kwotami parlament.

Ponadto dąży się do tego, aby zasiadające w parlamencie kobiety reprezentowały różne regiony kraju. Dla przykładu, w Afganistanie z każdej z 34 prowincji muszą być reprezentowane co najmniej 2 kobiety. Z kolei w Pakistanie na mocy konstytucji (art. 51) podział 60 mandatów dla kobiet do izby pierwszej parlamentu Pakistanu z podziałem na okręgi wyborcze jest następujący: Beludżystan (3 mandaty), Północno-Zachodnia Prowincja Pograniczna (8), Pendżab (35), Sindh (14), Terytoria Plemienne pod Administracją Federalną (0), Okręg stołeczny – Islamabad (0)⁷⁹.

Z reguły jednak kwota ta zarezerwowana jest dla tych kandydatek, które uzyskały w okręgach wyborczych najwyższe poparcie elektoratu (Jordania). W przypadku braku kandydatek do parlamentu mandaty przeznaczone dla kobiet pozostają nieobsadzone (np. w Afganistanie).

Wysokość kwot dla kobiet oraz okres ich obowiązywania może być różny w danym państwie. Najwyższy odsetek mandatów, które zarezerwowane są dla kobiet w pierwszej izbie parlamentu dotyczy przypadku Argentyny (35%), a także Erytrei (33,3%), Burundi (30,5%), Ruandy (30%) i Afganistanu (27,3%). Najniższe ustawowe kwoty dla kobiet zastosowano w pierwszych izbach: Kenii ((2,7%), Lesotho (3,8%), Botswany (4,5%), Jordania (5,5%), Maroko (9,2%)⁸⁰. W innych państwach kwoty te ogniskują się wokół kilkunastu procent gwarantowanych mandatów dla kobiet: Uganda (19,2%)⁸¹, Bangladesz (13,0%), Somalia (12%), Niger (11,5%)⁸², Dżibuti (10,8%). Należy też zaznaczyć, iż wysokość tych kwot podlega zmianom (z reguły ustawodawca podwyższa ich wysokość): w Pakistanie z 2,8% do 17,5%, w Sudanie z 9,7% do 13,3%, w Tanzanii z 16,3% do 23,5%.

W odniesieniu do okresu obowiązywania kwot można wspomnieć, iż w Bangladeszu system kwot dla kobiet wprowadzono w 1972 roku na mocy konstytucji, 15 mandatów z 315 mandatów, na okres 10 lat. Proklamacja prezydencka z 1978 roku podwyższyła wysokość kwoty do 30 mandatów oraz okres jej obowiązywania do 15 lat (od daty ustanowienia konstytucji z 1972 roku). Kwota przestała obowiązywać w 1987 roku i w 1990 roku na mocy poprawki konstytucyjnej ponownie ją wprowadzono na okres 10 lat.

* * *

Charakteryzując regulacje dotyczące ustawowych kwot dla kobiet w parlamentach można nadmienić, iż w Bangladeszu obecnie obowiązującą kwotę dla kobiet wprowadzono na mocy poprawki do konstytucji z 16 maja 2004 roku zwiększając przy tym wielkość parlamentu. Do 2001 roku kwota ta wynosiła 30 mandatów w 330-osobowym parlamencie. Kobiety wybierane były pośrednio przez 300 wybranych bezpośrednio członków parlamentu.

⁷⁹ Na podstawie <http://www.pakistan.org/pakistan/constitution/>.

⁸⁰ Podaje się też, że dodatkowe 5 mandatów dla kobiet pochodzi z list lokalnych, zob. R. Tahri, *Women's Political Participation: The Case of Morocco*, w: *The Implementation of Quotas...*, s. 32.

⁸¹ Wielkość kwoty w roku ich wprowadzenia (1995).

⁸² Według innych danych w Nigrze ustalono wysokość kwoty dla kobiet w parlamencie na 35%, z czego 10% ma pochodzić z wyborów, a 25% z nominacji, zob. A. M. Tripp, *The Changing Face of Africa's Legislatures: Women and Quotas*, w: *The Implementation of Quotas...*, s. 73.

W Botswanie nie ma ustalonej przez prawo kwoty mandatów dla kobiet w parlamencie, ale prezydent ma uprawnienia do mianowania 4 deputowanych, z czego połowa z nich w 1999 roku było kobietami.

Kwotę 10% mandatów w parlamencie dla kobiet wprowadzono w Dżibuti w listopadzie/grudniu 2002 roku. Mandaty te przydzielane są partiom proporcjonalnie do trzymanyh wyników wyborów. W Erytrei kobiety mają zagwarantowane 30% mandatów w parlamencie i organach samorządowych, a ponadto mają prawo ubiegać się w rywalizacji wyborczej o pozostałe 70% mandatów. Wybory według ww. przepisów nie zostały jednak przeprowadzone.

W Kenii na mocy poprawki do konstytucji z 1997 roku z 12 mianowanych przez prezydenta deputowanych 6 ma być kobietami. Projekt nowej konstytucji odrzuconej w referendum 21 listopada 2005 roku zakładał, iż reprezentacja żadnej z płci nie może przekroczyć 2/3 składu parlamentu.

W Lesotho nie wprowadzono ustawowej kwoty, ale w wyborach parlamentarnych w 1998 roku 3 kobiety były mianowane.

W Maroku nie ma regulacji ustawowych w kwestii kwot mandatowych dla kobiet, ale na podstawie „umowy dżentelmeńskiej” 30 mandatów do parlamentu obsadzonych jest przez kobiety na podstawie specjalnej listy ogólnokrajowej.

W Nigrze dzięki wprowadzeniu 10% kwoty mandatowej dla kobiet ich udział w parlamencie wzrósł z 1,2% do 12,4% po grudniowych wyborach w 2004 roku.

Pakistan był państwem, które jako jedno z pierwszych wprowadziło ustawowe kwoty mandatów dla kobiet w legislatywie na poziomie lokalnym i ogólnokrajowym. Już w 1954 roku jeszcze kiedy ówczesny Pakistan składał się z Pakistanu Zachodniego (obecny Pakistan) i Pakistanu Wschodniego (obecny Bangladesz) wprowadzono w parlamencie kwotę 3% mandatów dla kobiet. Konstytucja z 1956 roku wprowadzała kwotę 10 mandatów dla kobiet na okres 10 lat, która była równo podzielona na dwie części tego państwa. Kolejne uregulowania w tej kwestii przyniosła konstytucja z 1985 roku. Według przepisów z 2002 roku w 342-osobowym Zgromadzeniu Narodowym (izba pierwsza) dla kobiet zarezerwowanych jest 60 mandatów, co oznacza wzrost 3-krotny w porównaniu z poprzednimi uregulowaniami prawnymi. Mandaty te obsadzane są przez partie polityczne proporcjonalnie do wyników wyborów. Również ordynacja wprowadza kwoty mandatowe dla kobiet do Senatu na 100 mandatów 4 zarezerwowane są dla kobiet.

W Ruandzie kobiety 30% kwotę mają również ustawowo zagwarantowaną do izby drugiej parlamentu.

W Somalii kwotę przynajmniej 12% mandatów dla kobiet w 275-osobowym parlamencie gwarantuje art. 29 Tymczasowej Karty Federacji Somalii z 2004 roku.

W Sudanie podane kwoty mandatowe odnoszą się do izby pierwszej (Zgromadzenia Narodowego), ale kobiety reprezentowane są też w izbie drugiej (2 na 50 członków, 4%). Wcześniej w Sudanie parlament był 1-izbowy, w którym z 360 mandatów 35 zarezerwowanych było dla kobiet.

Na Tajwanie konstytucja gwarantuje kobietom kwoty mandatowe na wszystkich poziomach wyborów do organów przedstawicielskich. Poszczególne ordynacje wyborcze regulują wielkość tych kwot, przy czym obowiązuje zasada że jeżeli dana partia polityczna zdobędzie pomiędzy 5 a 10 mandatów 1 mandat musi być

przyznany kobiecie, jeśli partia polityczna zdobyła ponad 10 mandatów 1 mandat z każdych zdobytych 10 mandatów musi być obsadzony przez kobietę. W wyborach w 2001 roku odsetek mandatów, które uzyskały kobiety wyniósł 22,2%.

W Tanzanii po raz pierwszy mandatowe kwoty dla kobiet wprowadzono w 1975 roku (4% ogółu mandatów parlamentarnych). Przed wyborami w 2000 roku dokonano zmian w konstytucji tak, aby w parlamencie zwiększyć liczbę specjalnych mandatów dla kobiet, nie mniej niż 20% i nie więcej niż 30%. Mandaty są obsadzane przez partie polityczne proporcjonalnie do wyników wyborów. W wyborach w 2005 roku kobiety miały zagwarantowane 75 mandatów na 319 miejsc w parlamencie narodowym. Podaje się również, iż wśród 274 mandatów w jednoizbowym parlamencie Tanzanii, 37 mandatów zarezerwowanych dla kobiet (nominacja prezydenta) – wybory w 2005 roku⁸³.

W parlamencie Ugandy 7. kadencji prawo zasiadania ma 56 przedstawicieli kobiet wybieranych pośrednio.

Oprócz wspomnianych aktów prawnych gwarantujących kobietom mandaty w parlamencie warto podkreślić, iż kolejne państwa skłaniają się do podobnych rozwiązań, a nawet wprowadziły już stosowne przepisy w tym względzie. Reprezentację parlamentarną kobiet przynajmniej 30% jego składu przewiduje konstytucja Suazi z 2005 roku (art. 86, ust. 1). W 30-osobowym Senacie na 10 senatorów wybieranych przez Izbę Zgromadzenia przynajmniej połowę powinny stanowić kobiety, a wśród 20 senatorów nominowanych przez króla co najmniej 8 ma być kobietami (art. 94, ust. 2, 3). Natomiast w Izbie Zgromadzenia 4 mandaty zarezerwowane są dla kobiet wybranych w 4 regionach (art. 95, ust. 1).

W Polsce jak dotychczas brak było poważnej dyskusji politycznej nad możliwością wprowadzenia ustawowych kwot w wyborach parlamentarnych.

Należy też stwierdzić, iż w wielu państwach próbowano wprowadzić ustawowe kwoty mandatowe dla kobiet w parlamencie, ale projekty takie były odrzucane przez legislaturę (np. w Albanii w 2001 roku), albo też ich niezgodność z konstytucją stwierdzał sąd.

* * *

Ustawowe kwoty mandatowe dla kobiet okazują się bardzo skuteczne, zwłaszcza tam gdzie rola kobiet jest jeszcze postrzegana bardzo tradycyjnie. W Bangladeszu, gdy przestała obowiązywać kwota dla kobiet w wyborach w październiku 2001 roku odsetek kobiet w parlamencie spadł z 10% do jedynie 2%, wówczas jedynie 6 kobiet zostało wybranych do 300-osobowego parlamentu. Po wprowadzeniu 13% kwoty dla kobiet reprezentacja tej płci wyniosła 15,1%. Innym przykładem jest Jordania, gdzie mandatowa kwota dla kobiet zaczęła obowiązywać w wyborach w 2003 roku, wówczas reprezentacja kobiet zwiększyła się z zera do 5,5%. Ponadto organizacje kobiece zaczęły domagać się 20% kwoty dla kobiet. W Pakistanie wyniki wyborów do Zgromadzenia Narodowego w 2002 roku pokazują, że 73 kobiety zostały deputowanymi, co stanowiło 21,3% ogółu członków tej izby (tyle samo co w Polsce), przy 16% kwocie dla kobiet. Natomiast w wyborach do Senatu rok później 17 kobiet zostało senatorami, co stanowiło 17% ogółu członków tej izby, przy 4% kwocie dla kobiet. Bardzo wysoki odsetek kobiet w parlamentach Iraku, Dżibuti i Maroka,

⁸³ http://www.exxun.com/afd_hy/Tanzania/gv_legislative_branch.html.

występuje głównie za sprawą ustawowych kwot dla kobiet gwarantujących mandaty deputowanych.

Podręcznikowym przykładem wpływu ww. uregulowań prawnych jest Ruanda, gdzie poprzez 30% kwotę mandatową kobiety stały się światowym liderem w tym względzie – 56,3% kobiet w pierwszej izbie i 34,6% w drugiej izbie. Ogólnie przyjmuje się jednak, iż ich trwały skutek widoczny jest w dłuższym okresie czasu. Chociaż w przypadku Afryki twierdzi się, że wysoki odsetek kobiet kandydujących oraz wysoki odsetek kobiet, które uzyskują mandat spowodowany jest poprzez rozpowszechniony ustawowy i dobrowolny system kwotowy w wyborach parlamentarnych (stosowany w ponad 20 państwach Afryki).

Ustawowe kwoty dla kobiet na listach partyjnych

Ustawowe kwoty dla kobiet na listach partyjnych (listach kandydatów) mają być narzędziem do wyrównywania szans tak aby wyborca miał rzeczywistą możliwość wyboru, tzn. zagłosowania na kobietę lub na mężczyznę. Ustawodawca najczęściej nie posługuje się terminem kwoty dla kobiet, ale określeniem dotyczącym minimalnych proporcji pomiędzy mężczyznami a kobietami wśród kandydatów, np. reprezentacja każdej z płci musi wynosić co najmniej tyle i tyle procent.

Uregulowania te wprowadza coraz więcej państw. Wyjątkowo takie rozwiązania znajdują się nawet w konstytucjach (Burkina Faso, Filipiny, Francja, Nepal, Uganda i Serbia). Częściej kwestię tę regulują ordynacje wyborcze (m.in. wiele państw Ameryki Łacińskiej, Belgia, Bośnia i Hercegowina, a nawet Sudan). Podaje się, że w 16 państwach świata gwarancje równej lub procentowo określonego odsetka kobiet na partyjnych listach kandydatów zawierają konstytucje, a w 47 państwach system kwotowy ujęty jest w ordynacjach wyborczych⁸⁴. Geneza wprowadzania tych kwot jest dość młoda i podobnie jak ustawowych kwot dla kobiet w parlamentach, przypada na lata 90. XX wieku oraz początek XXI wieku: Argentyna (1991), Armenia (1999), Belgia (1994), Boliwia (1997), Bośnia i Hercegowina (2001, Brazylia (1997), Dominikana (1997), Ekwador (1997), Filipiny (1995), Francja (1999), Gujana (2000), Hiszpania (2007), Honduras (2000), Indonezja (2003), Korea Południowa (2004), Korea Północna (brak danych), Kostaryka (1997), Liberia (2004), Macedonia (2001), Meksyk (1996), Nepal (1990), Panama (1997), Paragwaj (1996), Peru (1997/2001), Polska (2010), Portugalia (2006), Serbia (2004), Uzbekistan (1993), Wenezuela (1998)⁸⁵.

Kwoty te wprowadzane są zarówno w odniesieniu do pierwszej izby, jak i drugiej izby parlamentu bądź też łącznie. Podobnie jak przy ustawowych kwotach dla kobiet w parlamentach dominują rozwiązania dotyczące wprowadzania ustawowych kwot dla kobiet na partyjnych listach kandydatów w wyborach do pierwszej izby parlamentu (np. Argentyna, Belgia i Francja), a rzadziej w wyborach do obu izb parlamentu (np. Boliwia, Liberia, Meksyk, Paragwaj i Wenezuela). Wyjątkowo kwoty te dotyczą jedynie wyborów regionalnych i lokalnych (Grecja).

Różna jest wielkość tych kwot, przy czym dominują zdecydowanie kwoty w wysokości 30% lub 1/3, co współcześnie stanowi normę i jest wyrazem poprawności politycznej. Tym niemniej dwa państwa - Armenia i Nepal stosują kwoty w wysokości 5%, a w kilku państwach zastosowanie znalazły kwoty w wysokości 20% (Ekwador,

⁸⁴ D. Łukasz, op. cit., s. 1.

⁸⁵ Na podstawie m.in.: P. Norris *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, New York 2004; Institute for Democracy and Electoral Assistance; Inter-Parliamentary Union.

Filipiny, Korea Północna, Paragwaj). Współcześnie dąży się, aby wysokość kwot zbliżała się do parytetu płci (np. Hiszpania, Kostaryka i Słowenia⁸⁶ (40%) lub go osiągała (np. Francja 50%). W Belgii (od 1994 roku) prawo nakazuje, aby na listach wyborczych odsetek kandydatów jednej z płci nie przekraczał 2/3 ogółu kandydatów, w 1999 roku zmieniono zapis na nie więcej niż 2/3. Poza tym w Belgii w przypadku jeżeli partia polityczna nie jest w stanie wystawić odpowiedniej liczby kobiet wśród ogółu kandydatów, miejsce na liście pozostaje nieobsadzone (nie może być przyznane mężczyźnie). W Dżibuti partie polityczne zostały zobowiązane do umieszczenia na swoich listach wyborczych co najmniej 10% kobiet. Dominuje jednak kwota w wysokości 30%.

Obowiązujące regulacje dotyczące ustawowych kwot dla kobiet na partyjnych listach kandydatów są modyfikowane, głównie w celu podwyższenia tej kwoty, np. w Peru w 1997 roku wprowadzono kwotę w wysokości 25%, a w 2001 roku podwyższono ją do 30%.

Regulacje prawne mogą nakazywać podmiotom zgłaszającym listy kandydatów, aby rozmieszczać kandydatów i kandydatki w odpowiednim porządku. Regulacje te w pewnym stopniu decydują o sukcesie wyborczym, tzn. uzyskaniu mandatu. Często zastosowanie ma tzw. system zamka błyskawicznego (*zipper system*) zwany też systemem suwakowym. Polega on na naprzemiennym umieszczaniu kobiet i mężczyzn na listach kandydatów. Najczęściej stosowany jest przy zamkniętych listach partyjnych, a celem jest umieszczenie przynajmniej jednej kobiety na takim miejscu, które z dużym prawdopodobieństwem gwarantuje zdobycie mandatu. W Hiszpanii na każdym 5 kandydatów na liście muszą być przynajmniej dwie kobiety, zaś w Portugalii na listach kandydatów w okręgach wielomandatowych nie może być więcej niż dwóch osób tej samej płci umieszczonych na kolejnych miejscach listy. Gdy nie ma takich uregulowań najkorzystniejsze miejsce to numer 1 lub pierwsze miejsca na liście, a także miejsce ostatnie.

Ustawowe kwoty dla kobiet na listach partyjnych (listach kandydatów) stosuje się w różnych rodzajach systemów wyborczych, najczęściej w proporcjonalnych systemach wyborczych i mieszanych systemach wyborczych, a rzadziej w większościowych systemach wyborczych (np. Francja, Liberia⁸⁷, Nepal, Uzbekistan). W proporcjonalnych i mieszanych systemach wyborczych dominują zamknięte listy partyjne (kandydatów).

Siła oddziaływania wprowadzania tych regulacji prawnych jest różna. Znaczący przyrost kobiet parlamentarzystek zanotowano np. w Argentynie, z 6% przed wprowadzeniem kwoty w 1991 roku do 27% w 1993 roku po wprowadzeniu, i do 30,7% obecnie; w Ekwadorze przyrost wyniósł 11%, w Korei Południowej, Paragwaju i Wenezueli (7%), ale w Boliwii (+1%), Brazylii (-1%), we Francji (+1%), i Meksyku (-1%) nie nastąpiły istotne zmiany w tym kierunku. Ogólnie jednak poza ww. państwami zanotowano dość znaczący przyrost liczby kobiet w parlamentach (zwykle kwoty przynoszą rezultaty w trzecich z kolei wyborach). Należy pamiętać, iż skuteczność kwot zależy bowiem od wielu czynników, a zwłaszcza od praktyki wprowadzania tych kwot przez władze partyjne oraz systemu sankcji za niezrealizowanie przez partie polityczne systemu kwotowego na swoich listach

⁸⁶ Wybory do Parlamentu Europejskiego. W Słowenii 25% kwotę wyborczą dla kobiet w wyborach parlamentarnych wprowadzono w 2008 roku.

⁸⁷ Wybory do izby drugiej (Senatu).

wyborczych czy też jakie korzyści płyną dla partii politycznych w związku z ich stosowaniem. Często podkreśla się istotną rolę sankcji, które mogą być zastosowane w przypadku złamania przepisów dotyczących tych kwot. Jeżeli są bardzo restrykcyjne, np. odmowa zarejestrowania listy czy też drastyczne sankcje finansowe⁸⁸ wówczas powinno to skutkować przestrzeganiem prawa i zgłoszeniem wymaganego odsetka kobiet – kandydatów. Chociaż najdotkliwszą sankcją jest odmowa zarejestrowania listy kandydatów.

We wspomnianej Francji w wyborach samorządowych w marcu 2001 roku nowe prawo w sposób istotny zwiększyło odsetek wybranych kobiet (z 25% do 47%). Jednakże w wyborach parlamentarnych do Zgromadzenia Narodowego wzrost był niewielki (z 10,9% do 12,3%). Większość partii politycznych nie zdecydowała się na wystawienie kobiet w 1-mandatowych okręgach wyborczych z uwagi na możliwość porażki. Świadomie nastawiała się na sankcje finansowe związane ze zmniejszeniem dotacji budżetowych (o 5% za 10% różnicę w kwocie dla kobiet, o 30% za różnicę rządu do 60% w kwocie oraz maksymalne uszczuplenie dotacji o 50% przy 100% różnicy w kwocie dla kobiet). W praktyce np. na listach wyborczych Unii na rzecz Ruchu Ludowego w wyborach parlamentarnych w 2002 roku znalazło się 19,6% kobiet, co skutkowało obniżeniem o 15% przewidzianej subwencji (tzn. 2 mln euro).

W Nepalu chociaż każda partia ma obowiązek umieszczenia na swoich listach 5% kobiet to zdecydowana większość kobiet wystawiana jest jako kandydaci w wyborach w 1-mandatowych okręgach wyborczych, gdzie dana partia nie liczy na zwycięstwo.

W Polsce od lat 90., przede wszystkim środowiska kobiece, w tym feministyczne artykułują potrzebę, a nawet konieczność wprowadzenia parytetów lub kwot wyborczych dla każdej z płci na partyjnych listach kandydatów. Działania te zostały zintensyfikowane na początku obecnego stulecia. Przed wyborami parlamentarnymi w 2001 roku powstała Przedwyborcza Koalicja Kobiet będąca porozumieniem środowisk i organizacji kobiecych, która wspierała udział w wyborach kobiet, bez względu na ich przynależność partyjną. Poza tym od 1989 roku wśród wyborców dokonały się też pewne zmiany świadomościowe dotyczące ich stosunku do obecności kobiet w polityce (większa akceptacja obecności kobiet w polityce). Podjęta jednak próba wprowadzenia ustawowych kwot mandatów dla kobiet w parlamencie spotkała się ze zdecydowanym sprzeciwem ugrupowań prawicowych w Sejmie i zakończyła się niepowodzeniem. Dopiero działania podjęte przez Kongres Kobiet Polskich zakończyły się częściowym powodzeniem (celem bowiem było wprowadzenie parytetu płci na listach kandydatów)⁸⁹. Obywatelski projekt ustawy o parytetach, przygotowany przez Kongres Kobiet, został złożony w Sejmie 21 grudnia 2009 roku, a zebrano pod nim 156 tys. podpisów poparcia. Podczas prac nad projektem w sejmowej podkomisji odrzucono koncepcję parytetu i przyjęto 35% kwotę wyborczą – na listach kandydatów nie może być mniej niż 35% kobiet i nie mniej niż

⁸⁸ Np. w Portugalii, Ustawa organiczna nr 3 z 21.08.2006 r., art. 7, ust. 1, 4 i 5.

⁸⁹ Projekt miał zmienić ordynacje wyborcze do Sejmu, Parlamentu Europejskiego oraz samorządową i zapewnić 50% obecność kobiet na listach kandydatów. Parytet miał nie dotyczyć wyborów do Senatu oraz wyborów do rad gmin, w których mieszka do 20 tys. osób, gdyż argumentowano iż są to wybory większościowe, zob. <http://polandwatch.typepad.com/files/projekt-ustawy-parytetowej.pdf>.

35% mężczyzn, co zostało ostatecznie przegłosowane przez Sejm⁹⁰. Uchwalona przez Sejm w grudniu 2010 roku ustawa zakłada ponadto w przypadku nie wypełnienia wymogu kwotowego lista kandydatów nie zostanie zarejestrowana. Jeżeli jednak kandydat wycofa się już po zarejestrowaniu listy, to 35% kwota nie będzie musiała być zachowana. Posłowie głosowali przeciwko poprawce mówiącej o tym, że na trzech pierwszych miejscach musi się znaleźć minimum jedna kobieta, a w na pięciu - dwie⁹¹.

Ustawa dotyczy wyborów do Sejmu, Parlamentu Europejskiego, rad gmin i powiatów. W świetle konstytucji, nowe uregulowanie nie może odnosić się do wyborów uzupełniających i przedterminowych, ponieważ dokonywanie wszelkich zmian podczas trwającej kadencji jest niezgodne z prawem (sugestie Państwowej Komisji Wyborczej)⁹². Ustawa nie dotyczy także wyborów do Senatu i do rad gmin do 20 tys. mieszkańców, w których obowiązuje ordynacja większościowa⁹³.

Dobrowolne kwoty dla kobiet na partyjnych listach kandydatów

Podobnie jak w przypadku ustawowych kwot dla kobiet na partyjnych listach kandydatów przy dobrowolnych kwotach dla kobiet na partyjnych listach kandydatów używa się określeń dotyczących proporcji pomiędzy płciami (określona proporcja, nie mniej niż, czy też co najmniej).

Stosowanie dobrowolnych kwot dla kobiet na partyjnych listach kandydatów, staje się coraz bardziej powszechne i chyba niedługo będzie uważane za jeden ze standardów demokratycznych wyborów. Tym niemniej w dalszym ciągu zdecydowana większość partii politycznych na świecie nie stosuje kwot dla kobiet. Geneza tych kwot wyborczych sięga lat 70. XX wieku kiedy to lewicowe partie w państwach nordyckich zaczęły je stosować (w 1975 roku norweska Socjalistyczna Partia Lewicy). Według stanu na 2003 rok w wyborach parlamentarnych dobrowolne kwoty dla kobiet stosowało 181 partii politycznych w 58 państwach świata. Statystyki z ostatnich lat w tej kwestii różnią się znacznie, gdyż duże zmiany nastąpiły na przełomie XX i XXI wieku (coraz więcej partii politycznych wprowadza te kwoty).

Według IDEA zestawienie państw i liczby partii politycznych, które wprowadziły tam dobrowolne kwoty dla kobiet na partyjnych listach kandydatów jest następujące: Algieria (2), Argentyna (2), Australia (1), Austria (3), Boliwia (1), Botswana (2), Brazylia (3), Chile (3), Chorwacja (1), Cypr (1), Czechy (1), Dominikana (2), Ekwador (2), Filipiny (2), Francja (1), Grecja (1), Gwatemala (2), Hiszpania (7), Holandia (2), Islandia (4), Izrael (3), Kamerun (2), Kanada (2), Kenia (1), Korea Południowa (1), Kostaryka (4), Litwa (1), Luksemburg (3), Mali (1), Malta (1), Maroko (1), Mozambik (1), Niemcy (4), Nikaragua (3), Niger (1), Norwegia (4), Paragwaj (4),

⁹⁰ Liczba kandydatów-kobiet nie może być mniejsza niż 35 % liczby wszystkich kandydatów na liście; liczba kandydatów-mężczyzn nie może być mniejsza niż 35 % liczby wszystkich kandydatów na liście", zob. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

⁹¹ Senat wprowadził poprawkę mówiącą, że w przypadku rejestracji listy wyborczej tylko z trzema kandydatami musi się na niej znaleźć co najmniej jedna kobieta lub co najmniej jeden mężczyzna, co zostało przegłosowane przez Sejm 5 stycznia 2011 roku.

⁹² *W piątek w Sejmie o ustawie zwiększającej udział kobiet w wyborach*, http://samorząd.infor.pl/wiadomosci/artykuly/469369,w_piątek_w_sejmie_o_ustawie_zwiększającej_udział_kobiet_w_wyborach.html.

⁹³ *Sejm uchwalił ustawę parytetową. 35 procent kobiet na listach wyborczych*, http://www.wiadomosci24.pl/artykul/sejm_uchwalil_ustawe_parytetowa_35_procent_kobiet_na_171959.html.

Polska (3), RPA (1), Rumunia (3), Salwador (1), Słowacja (4), Słowenia (2), Szwecja (4), Szwajcaria (1), Tajlandia (1), Tunezja (1), Urugwaj (1), Węgry (2), Wielka Brytania (2), Włochy (1), Wybrzeże Kości Słoniowej (1) i Zimbabwe (1)⁹⁴.

Wśród innych państw afrykańskich stosujących te kwoty wymienia się: Burkina Faso, Gwineę Równikową, Kamerun, Namibię i Senegal⁹⁵. W sumie w 13 państwach afrykańskich przez więcej niż 20 partii politycznych stosowane są dobrowolne kwoty dla kobiet na listach kandydatów, wynoszące przeważnie 30% lub 1/3.

Wysokość tych kwot różni się, a ich zróżnicowanie (od 20% do 50%) należy rozpatrywać kontekstowo. Współcześnie panuje trend, aby na partyjnych listach kandydatów miał zastosowanie parytet płci.

Prekursorami wprowadzania tych kwot były partie socjaldemokratyczne, socjalistyczne, komunistyczne i ekologiczne. Partie konserwatywne, chadeckie i liberalne nie są tak skłonne do wprowadzania dobrowolnych kwot, np. w RFN w dalszym ciągu dotyczy to partii: CSU i FDP. CDU, które wprowadziło takie rozwiązania dopiero w 2008 roku. Dla przykładu w wybranych państwach europejskich następujące partie polityczne wprowadziły kwoty (wysokość kwot w nawiasie):

Austria – Socjaldemokratyczna Partia Austrii (40%), Austriacka Partia Ludowa (1/3);

Niemcy – Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (40%), Lewica (50%)⁹⁶, Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (1/3)⁹⁷.

Szwecja – Partia Socjaldemokratyczna (50%)

Włochy – Demokratyczna Lewica na Rzecz Europejskiego Socjalizmu (40%), Włochy Wartości (30%).

W Polsce dobrowolne kwoty wyborcze dla kobiet na partyjnych listach kandydatów w wysokości 30% wprowadził Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unia Pracy i Unia Wolności. To pierwsze ugrupowanie jednakże po wyborach w 2001 roku nie przestrzegało już wcześniejszych ustaleń kwotowych, co skutkowało obniżeniem się proporcji kobiet na listach kandydatów. Szczególnym przypadkiem jest Partia Kobiet, która w swoim statucie gwarantuje na swoich listach kandydatów co najmniej 90% reprezentację kobiet⁹⁸.

W wielu państwach tylko jedna lub dwie partie polityczne stosują dobrowolne kwoty dla kobiet. Tam gdzie partie te odgrywają istotną rolę w systemie politycznym mogą wpływać na zachowania w tym względzie innych partii politycznych (przyjmowanie wzorców), np. kwoty ustanowione przez ANC w RPA. W RPA, gdzie w wyborach w 1994 roku nie obowiązywały żadne ustawowe kwoty dotyczące kobiet

⁹⁴ *Political Party Quotas by Country: All Regions*, <http://www.quotaproject.org/systemParty.cfm>.

⁹⁵ B. Kethusigile-Juru, *Quota Systems in Africa: An Overview*, w: *The Implementation of Quotas...*, s. 22.

⁹⁶ Na partyjnych listach kandydatów jedno z dwóch pierwszych miejsc oraz wszystkie miejsca o nieparzystej liczbie porządkowej zarezerwowane są dla kobiet.

⁹⁷ W przypadku CDU kwota w wysokości co najmniej 1/3 kandydatów dotyczy partyjnych list kandydatów w okręgach wielomandatowych, natomiast w przypadku 1-mandatowych okręgów wyborczych partyjne regulacje posługują się określeniem „eine ausreichende Beteiligung von Frauen” (odpowiednio liczna reprezentacja kobiet).

⁹⁸ Zob. Statut Partii Kobiet § 3, art. 1.

Afrykański Kongres Narodowy (ANC) wprowadził wewnętrzny przepis o udziale kobiet na listach wyborczych rządu co najmniej 1/3 wszystkich kandydatów. Wzorzec ten zaczęły przejmować inne partie. Z kolei w Turcji Partia Ludowo-Republikańska (CHP) przyjęła kwotę rządu 25%, ale inne partie nie podążyły w tym kierunku. Twierdzi się jednak, iż w przypadku wprowadzania tych kwot przez silną partię polityczną mamy później do czynienia z „efektem domina”, wymuszanie podobnych rozwiązań u innych partii politycznych.

Innym rozwiązaniem stosowanym dobrowolnie przez partie polityczne w celu ułatwienia kobietom uzyskania mandatów jest tzw. system zamka błyskawicznego (szczególnie system ten stosowany jest przez partie polityczne w Szwecji).

Wyjątkowe rozwiązanie w wyborach parlamentarnych przyjęła Partia Pracy w Wielkiej Brytanii wprowadzając tzw. listy wyłącznie kobiece (*all-women shortlists*) dopuszczające do kandydowania w 1-mandatowych okręgach wyborczych wyłącznie kobiety⁹⁹.

Partie polityczne mogą wprowadzać w sprawie dobrowolnych kwot dla kobiet na listach kandydatów niepisane zasady – tzw. miękkie kwoty (*soft quotas*), np. propozycja Donalda Tuska umieszczenia kobiet na listach Platformy Obywatelskiej w wyborach w 2007 roku w połowie okręgów wyborczych czy umieszczenie przynajmniej jednej kobiety wśród trzech pierwszych osób na liście¹⁰⁰.

Partie polityczne stosują również parytety i kwoty dla kobiet w prawyborach (np. Partia Pracy w Wielkiej Brytanii czy Partia Demokratyczna we Włoszech). Rozwiązania takie dotyczą również gwarancji dla kobiet w strukturach partyjnych.

Parytety i kwoty a partycypacja wyborcza kobiet – krytyka czy afirmacja?

Najważniejszym uzasadnieniem wprowadzania parytetu i kwot wyborczych według płci jest wyrównywanie szans dla kobiet w celu zwiększenia ich reprezentacji w organach przedstawicielskich, a przede wszystkim w parlamentach narodowych.

Wprowadzanie takich regulacji rodzi jednak dylematy prawne i polityczne. Rozwiązania te kwestionowane są ze względu na naruszenie konstytucyjnej zasady równości obywateli i ustawowej zasady niedyskryminacji ze względu na płeć. W odniesieniu do konstytucyjnej równości wyborów naruszona zostałaby zasada „równości szans”¹⁰¹. Parytety czy kwoty są przejawem bardzo specyficznego pojmowania przedstawicielstwa; organ przedstawicielski ma wówczas charakter „deskryptyczny” („odzwierciedlający”), odpowiadający swym składem strukturze

⁹⁹ O wyborze konkretnych okręgów wyborczych decyduje Krajowy Komitet Wykonawczy Partii Pracy na zasadzie politycznej (czyli według własnego wycucia i nastrojów lokalnej organizacji partyjnej) oraz prognozy wyników wyborów w danym okręgu wyborczym. Wyłącznie kobiece listy stosuje się w okręgach „wygrywających”, gdy ustępuje deputowany Partii Pracy, lub w takich gdzie niewielki procent głosów może zdecydować o zwycięstwie (tzw. okręgi marginalne). Listy kandydatek tworzone są w okręgach, ale podlegają za-twierdzeniu przez centralne władze partyjne. Jeżeli organizacja partyjna w okręgu wyznaczonym jako okręgu wyłącznie kobiecym umieści na liście mężczyzn, to lista taka nie zostaje przez te władze zatwierdzona, co niejednokrotnie wywołuje konflikty dotyczące ostatecznego kształtu listy kandydatów, zob. D. Łukasz, op. cit., s. 8.

¹⁰⁰ M. Fuszara, *Kobiety, mężczyźni i parytety...*, s. 9.

¹⁰¹ Według Bogumiła Banaszaka wyborca oprócz dania wyrazu preferencjom programowym i osobowościowym, musiałby jeszcze w swoim wyborze uwzględnić płeć, zob. A. Szmyt, op. cit., s. 7. opinie na naruszeniu tej zasady formułują także: Grzegorz Kryszewski, Konrad Składowski i Krzysztof Skotnicki, zob. K. Skotnicki, op. cit., s. 5.

społeczeństwa¹⁰². Są przywilejem, który prowadzi do nieuzasadnionej nierówności. Zasadą powinno być uznanie, iż obie płcie tworzą jedną kategorię podmiotów i nie należy mężczyzn i kobiet traktować jako grup na tyle odrębnych, aby nie stosować do nich ogólnej zasady¹⁰³.

Zwraca się uwagę na nierozzerwalny związek wolnych wyborów i wolności działalności partii politycznych¹⁰⁴. Parytety i kwoty zwięzają ramy wolnej gry wyborczej poprzez uprzywilejowanie kobiet. Negują też zasadę pluralizmu politycznego oraz ograniczają autonomię partii politycznych¹⁰⁵.

Rodzi się więc problem zmian w konstytucjach oraz w odpowiednich ustawach. Podkreśla się także, iż prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej nie nakazuje wprost wprowadzania parytetów i kwot, a jedynie zaleca takie działania.

Przeciwnicy, a zwłaszcza zwolennicy wprowadzania parytetów i kwot dla kobiet artykułują katalog swoich racji następująco:

Argumenty „przeciwko”:

- są niedemokratyczne, ponieważ wyborcy powinni decydować kogo wybierają;
- są przeciwko zasadzie równości, równego traktowania obywateli bez względu na żadne cechy czy przymioty;
- powodują, że przedstawiciele wybrani są według płci, a nie według swoich kwalifikacji do sprawowania urzędu;
- powodują dyskryminację „lepszyc” kandydatów – mężczyzn;
- wiele kobiet nie chce być wybranymi ze względu tylko na ich płeć;
- wprowadzenie parytetów i kwot powoduje poważne konflikty w łonie partii politycznych;
- są przejawem sztucznie narzuconego wymogu, nie liczącego się z procesami społecznymi.

Zwolennicy parytetów i kwot wyborczych odwołują się także do konstytucyjnej zasady równości kobiet i mężczyzn. Wprowadzenie parytetów i kwot według płci nie ogranicza praw wyborczych obywateli, bowiem nie narzuca im, na kogo mają głosować. Jak stwierdziła Magdalena Środa parytet wprowadza prawdziwą równość¹⁰⁶. Z kolei Piotr Winczorek uważa, iż „Polska konstytucja przewiduje równość szans, a gdyby kobiet na listach znalazło się mniej więcej tyle samo co mężczyzn, te szanse byłyby bardziej wyrównane”¹⁰⁷. Argumenty dotyczą

¹⁰² „Gdyby takie założenie przyjmować jako trafne, to skład ciał przedstawicielskich należałoby rozpatrywać także i pod kątem innych zróżnicowań społecznych – poza płcią obywateli, przynajmniej tych podstawowych (np. proporcji między ludnością miast i wsi, wieku, uwzględniania rzeczywistych mniejszości itd.)”, zob. A. Szmyt, op. cit., s. 3.

¹⁰³ Opinia Lecha Garlickiego, zob. A. Szmyt, op. cit., s. 6.

¹⁰⁴ Opinia Andrzeja Szmyta, zob. A. Szmyt, op. cit., s. 8.

¹⁰⁵ K. Skotnicki, op. cit., s. 6-7.

¹⁰⁶ R. Grochał, *Parytet w Sejmie, na razie w tylko podpisach*, „Gazeta Wyborcza” 22.12.2009, http://wyborcza.pl/1,76842,7389128,Parytet_w_Sejmie_na_razie_w_tylko_podpisach.html#ixzz1AROOKI8.

¹⁰⁷ J. Cieśla, *Parytety w polityce. Trudne równanie*, „Polityka” 25.08.2009, <http://www.polityka.pl/kraj/analizy/300027,1,parytety-w-polityce.read>.

związków między demokracją i sprawiedliwością. Jak pisał John Rawls, „nierówności niezastuzone domagają się zadośćuczynienia”¹⁰⁸.

Podkreśla się, iż w parlamentach państw, w których wprowadzono parytety czy kwoty wyborcze, odsetek kobiet jest wyższy niż w państwach, gdzie one nie obowiązują.

Argumenty „za”:

- kwoty nie są dyskryminacyjne, ale mają charakter kompensacyjny wobec współczesnych barier na jakie napotykać kobiety chcące ubiegać się o mandat przedstawicielski;
- kobiety jako obywatele mają prawo do równej reprezentacji politycznej, wybory dotyczą reprezentacji, a nie kwalifikacji;
- doświadczenia kobiet są potrzebne współczesnej polityce;
- kobiece kwalifikacje są niedoceniane i minimalizowane w „męskim” systemie politycznym;
- niewykorzystanie kapitału społecznego, czy też ich zdolności i kompetencji;
- w pierwszym rządzie to partie dokonują selekcji kandydatów, a nie wyborcy i w ten sposób kwoty nie naruszają praw wyborców;
- wprowadzenie kwot może powodować konflikty, ale mogą one mieć charakter tymczasowy;
- mobilizują kobiety do aktywności politycznej, w tym wyborczej;
- zmuszają liderów partyjnych do „otwarcia” się na kobiety w roli polityków (kandydatów w wyborach).

Zróżnicowanie reprezentacji kobiet w parlamentach – próba eksplanacji

W niektórych regionach świata, jak na Bliskim i Środkowym Wschodzie poważnym problemem jest kwestia w ogóle kandydowania kobiet w wyborach. Statystyki dobitnie pokazują skrajną marginalizację kobiet w tej procedurze wyborczej, co następnie przekłada się na ich minimalną reprezentację w parlamencie. Wśród czynników oddziaływujących na ten stan mają wpływ m.in. takie jak: patriachat, pierwszorzędną rolę religii, niski poziom zorganizowania i niewielka siła ruchów kobiecych oraz istniejące prawo wyborcze. Żadne z państw tego regionu nie zostało zakwalifikowane przez Freedom House jako wolne, 7 z nich jako częściowo wolne, a pozostałe 15 jako niewolne¹⁰⁹. Arabia Saudyjska jest współcześnie jedynym państwem arabskim, gdzie kobiety nawet nie mają prawa głosu. W Jemenie w wyborach parlamentarnych w 2003 roku kandydowało zaledwie 11 kobiet, co stanowiło 0,6% ogółu kandydatów, a tylko jednej kobiecie udało się uzyskać mandat (0,3% ogółu deputowanych). W państwie tym w przeciwieństwie do ogólnosiwiatowych trendów liczba kobiet kandydatów na deputowanych w porównaniu do wyborów w latach 90. (1993, 1997) zmniejszyła się ponad 2-krotnie. Nawet w dość modernistycznym państwie arabskim jakim jest współczesny Liban kobiety marginalnie są reprezentowane w organach przedstawicielskich. W wyborach parlamentarnych kandyduje zaledwie kilkanaście kobiet, z których kilka zostaje deputowanymi.

¹⁰⁸ M. Fuszara, *Kobiety w polityce...*, s. 107.

¹⁰⁹ <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>.

Pierwsza parlamentarzystka mandat otrzymała w 1963 roku po zmarłym ojcu, a kolejna w 1992 roku po zabitym mężu. Przypięto im etykietkę „kobiet w czerni” w związku z noszonym żałobnym strojem. Obecnie w Libanie tylko 2,3% ogółu deputowanych stanowią kobiety. Również Turcja stanowi ciekawy przykład państwa, w którym kobiety bardzo wcześnie uzyskały prawa wyborcze i nastąpiła przymusowa modernizacja państwa – kemalizm (w 1930 roku czynne, a w 1934 roku bierne prawo wyborcze), ale są one marginalnie reprezentowane w parlamencie (4,4%). Notabene w lutym 1935 roku po raz pierwszy wybrano do parlamentu tureckiego kobiety - 17 deputowanych, co stanowiło 4,6% ogółu składu tej izby¹¹⁰.

Z drugiej strony, należy wskazać na znaczące zmiany w ostatnich latach dotyczące państw arabskich na Środkowym i Bliskim Wschodzie. W Bahrajnie kobiety w 2002 roku mogły po raz pierwszy wziąć udział w wyborach, ale żadna z kandydatek nie uzyskała mandatu (w wyborach parlamentarnych stanowiły 5% kandydatów). Prawa wyborcze dla kobiet wprowadzono niedawno w Kuwejcie (od 2005 roku). W Autonomii Palestyńskiej na poziomie rad lokalnych przynajmniej 2 miejsca muszą być zarezerwowane dla kobiet. Najnowsze regulacje dotyczą wyborów parlamentarnych (styczeń 2006), gdzie na listach partyjnych na 3 pierwszych kandydatów musi być 1 jedna kobieta oraz przynajmniej 1 kobieta musi być wśród następnych 4 kandydatów, a wśród pozostałych kandydatów co piąta musi być kobietą (listy zamknięte).

Natomiast tunezyjska partia rządząca Zgromadzenie Demokratyczno-Konstytucyjne (*Dustur*) w wyborach parlamentarnych w październiku 2004 roku wprowadziła 25% kwotę mandatów dla kobiet (z 152 uzyskanych mandatów 38 sprawują kobiety). Trend ten potwierdzają wyżej przedstawiane przykłady Iraku, Jordanii i Maroka.

Ponadto w niearabskich państwach o przewadze wyznawców islamu dokonują się podobne zmiany (wcześniejsze przykłady Afganistanu, Bangladeszu i Pakistanu). W fundamentalistycznym islamskim Pakistanie aż 11 partii politycznych wprowadziło 30% kwoty dla kobiet na swoich listach wyborczych, a w Indonezji, gdzie żyje najwięcej muzułmanów (215 mln) prawo wyborcze nakazuje każdej partii politycznej umieszczenia na swoich listach co najmniej 30% kobiet.

* * *

Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie co decyduje o coraz częstszym wybieraniu kobiet jako przedstawicieli w wyborach różnych szczebli¹¹¹. Znaczący wpływ ma na pewno kulturowa modernizacja dotycząca prawie wszystkich części świata chociaż z różnym natężeniem. Wśród różnego rodzaju czynników można wymienić podobny katalog uwarunkowań jak w przypadku zachowań wyborczych, a zwłaszcza poziomu partycypacji wyborczej elektoratu.

Przyjmuje się, że trudności z równą partycypacją polityczną kobiet w stosunku do mężczyzn (kandydowanie, uzyskanie mandatu) wynikają z różnych przyczyn. Można je ująć w trzy grupy czynników:

- czynniki polityczne („męski” model polityki, brak poparcia władz partii politycznych, brak współpracy między organizacjami kobiecymi, rodzaj systemu wyborczego)

¹¹⁰ W. Walther, *Kobieta w islamie*, Warszawa 1980, s. 175.

¹¹¹ Zob. szerzej: R. Inglehart, P. Norris, *Rising Tide...*

- czynniki społeczno-ekonomiczne (feminizacja biedy i bezrobocia, podwójne obowiązki <zawodowe i rodzinne>, bariery w edukacji i podwyższaniu kwalifikacji zawodowych);
- czynniki ideologiczne i psychologiczne (tradycyjna rola kobiety, brak zaufania do kobiet, postrzeganie polityki przez kobiety jako „brudną” aktywność, negatywne stereotypy kobiet propagowane przez media)¹¹².

Przynajmniej kilka powyższych uwarunkowań należy przybliżyć. Abstrahując od ustawowych kwot dla kobiet konstrukcja systemu wyborczego może mieć wpływ na aktywność wyborczą kobiet, a zwłaszcza na możliwość kandydowania i uzyskania mandatu. Najczęściej podkreśla się znaczenie wyboru określonej formuły wyborczej. Z reguły w parlamentach wybieranych według formuły proporcjonalnej w porównaniu z formułą większościową zasiada znacznie więcej kobiet niż mężczyzn¹¹³. Według danych rocznego raportu pt. „Kobiety w Parlamencie” wydanym przez The Inter-Parliamentary Union w 1995 roku w systemach większości względnej odsetek kobiet w parlamentach na świecie sięgał do 11%, a w systemach proporcjonalnych był dwukrotnie wyższy¹¹⁴. Tendencja ta została utrzymana w następnej dekadzie. Również różne badania pokazują, że kobiety są częściej wybierane do parlamentu według proporcjonalnych systemów wyborczych (według list) niż w systemach większościowych, zarówno w ugruntowanych demokracjach, jak i państwach rozwijających się (Arend Lijphart, Lane Kenworthy, Melissa Malami, Richard E. Matland, Pippa Norris)¹¹⁵. Można przyjąć że różnica ta jest dwukrotna. Mniej więcej pośrodku w tej statystyce sytuują się mieszane systemy wyborcze. Z formułą wyborczą związana jest wielkość okręgów wyborczych. Można założyć, iż wielkie okręgi wyborcze (kilkunastomandatowe i większe) sprzyjają umieszczeniu kobiet na partyjnych listach wyborczych, natomiast małe okręgi wyborcze (a zwłaszcza 1-mandatowe) w znacznym stopniu ograniczają takie możliwości. Wśród elementów systemów wyborczych wpływających na badany problem podkreśla się strukturę głosu - pozytywną rolę list zamkniętych i skutki list otwartych czy wolnych. Czynnikiem, z grupy procedur wyborczych, które mogą oddziaływać na partycypację polityczną kobiet w elekcji jest znacznie więcej, ale nie mają one już tak istotnego znaczenia i należy je rozpatrywać kontekstowo. Dla przykładu, w Jemenie za utrudnienie w zgłaszaniu kobiet jako kandydatów niezależnych uważa się wymóg uzyskania 300 podpisów poparcia.

Z pewnością znaczący wpływ na udział kobiet w wyborach (głównie kandydowanie) ma poziom rozwoju systemu partyjnego. W wielu państwach świata notuje się w dalszym ciągu niewielki odsetek kobiet wśród członków partii

¹¹² N. Shvedova, *Obstacles to Women's Participation in Parliament*, w: *Women in Parliament: Beyond Numbers*, ed. by A. Karam, Stockholm 2002.

¹¹³ Zob. szerzej: *Different Roles, Different Voices: Women and Politics in the United States and Europe*, ed. by M. Githens, P. Norris, J. Lovenduski, New York 1994, passim. W literaturze polskiej przeglądu wpływu systemów wyborczych na reprezentację kobiet w parlamentach dokonał m.in. Wojciech Sokół, zob. W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 124-129.

¹¹⁴ *International IDEA Handbook of Electoral System Design*, ed. by A. Reynolds, B. Reilly. Stockholm 1997, s. 30.

¹¹⁵ A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, New York 1994; L. Kenworthy, M. Malami, *Gender Inequality in Political Representation. A Worldwide Comparative Analysis*, "Social Forces" 1999, Vol. 78(1), s. 235-268; R. E. Matland, *The Impact of Different Electoral System on Women's Representation*, w: *Women: Citizens of Europe: Towards Democratic Parity*, ed. by P. Saavedra, Madrid 1999; P. Norris, *Women's Representation*, w: P. Norris, *Electoral Engineering...*

politycznych, a prawie zupełny ich brak w kierownictwie partii politycznych. Partie nie prowadzą działań na rzecz równości płci w swoich strukturach organizacyjnych i poza nimi. Zwraca się uwagę, iż rola partii politycznych w zwiększaniu reprezentacji kobiet w polityce, w tym w wyborach jest pierwszorzędna.

Szukając związków pomiędzy dominującą w danym państwie religią a odsetkiem wybranych do parlamentu kobiet do niedawna obowiązywały następujące konkluzje: w krajach protestanckich odsetek ten był wyższy niż w katolickich, natomiast państwa chrześcijańskie zdecydowanie mają większy odsetek kobiet parlamentarzystów niż państwa, których dominują inne religie (islam, buddyzm, konfucjanizm, judaizm) (Margaret Inglehart, Andrew Reynolds)¹¹⁶. Liderowanie Skandynawii w tych statystykach wynika z kontekstu historyczno-kulturowego. W Norwegii w przeszłości państwie mężczyzn rybaków kobiety od dawna wypełniały różnorodne funkcje społeczne.

W sumie, należy stwierdzić, iż niska reprezentacja polityczna kobiet uwarunkowana jest różnorodnymi czynnikami społecznymi, ekonomicznymi i politycznymi, a także kulturowymi. Jak twierdzi Krzysztof Skotnicki „zwiększenie udziału kobiet w życiu politycznym, w tym w szczególności zwiększenie ich reprezentacji w organach przedstawicielskich to przede wszystkim problem kultury, a nie prawa”¹¹⁷. Współcześnie podkreśla się, iż zwłaszcza w dojrzałych demokracjach nie ma różnicy w aktywności politycznej mężczyzn i kobiet¹¹⁸.

Epilog

Strategiczny cel jaki jest pełna partycypacja wyborcza kobiet nie budzi żadnych wątpliwości. Zwiększenie reprezentacji politycznej kobiet w organach przedstawicielskich służy pozytywnie systemowi politycznemu. Brak jest bowiem przekonujących dowodów, iż mężczyźni są bardziej niż kobiety predestynowani do udziału w demokratycznych procedurach, w tym wyborczych.

Problematykę parytetu płci czy kwot wyborczych dla kobiet należy jednak rozpatrywać kontekstowo, z uwzględnieniem powyższych „za” i „przeciw”. Wprowadzanie takich rozwiązań powinno być poprzedzone merytoryczną dyskusją wśród specjalistów, członków parlamentu i partii politycznych oraz na forum społecznym. Powinna być do tego nie tylko akceptacja elit politycznych i partyjnych, ale przede wszystkim przyzwolenie społeczne.

Aktualnym postulatem jest w dalszym ciągu życzenie Johna Stuarta Milla zawarte w jego pracy „O rządzie reprezentacyjnym” (1861), że parlament powinien skupiać „ludzi najznakomitszych”¹¹⁹ oraz uzyskanie odpowiedzi na jego pytanie „Dlaczego to mężczyźni nie chcą stać się lepsi i oddać część politycznej władzy?”¹²⁰. Chociaż pisze się, że przewidywania Leona Petrażyckiego z początków XX wieku o wypieraniu z wysokich stanowisk kobiet przez mężczyzn „tylko dla tego że są

¹¹⁶ A. Reynolds, *Women in the Legislatures and Executives of the World. Knocking at the Highest Glass Ceiling*, "World Politics" 1999, Vol. 51(4), s. 547-572; M. Inglehart, *Political Interest in West European Women. An Historical and Empirical Comparative Analysis*, "Comparative Political Studies" 1981, Vol. 14, s. 299-326.

¹¹⁷ K. Skotnicki, op. cit., s. 8.

¹¹⁸ P. Norris, *New Feminist Challenges to the Study of Political Engagement*, w: *Political Behaviour*, ed. by R. J. Dalton, H-D Klingeman, New York 2007, s. 724-743.

¹¹⁹ A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 168.

¹²⁰ K. Dunin, M. Środa, *Dlaczego potrzebne są parytety i jak ich bronić?*, <http://www.stowarzyszeniekongreskobiet.pl/parytety.html>.

mężczyznami” znajdują potwierdzenie w polskiej klasie politycznej¹²¹, nie byłoby właściwym gdyby zaczęły zachodzić w przyszłości odwrotne zjawiska.

Kwintesencją może być też motto zaczerpnięte z tytułu artykułu, jednego z najwybitniejszych badaczy poruszanej w opracowaniu problematyki, duńskiej politolog, Drude Dahlerup „Kwoty dla kobiet – kontrowersyjne, ale trendy”¹²².

Artykuł został wydany przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

¹²¹ M. Fuszara, *Kobiety, mężczyźni i parytety...*, s. 11.

¹²² D. Dahlerup, *Gender Quotas – Controversial But Trendy. On Expanding the Research Agenda*, “International Feminist Journal of Politics” September 2008, Vol. 10, No. 3, s. 322-328.

CZĘŚĆ III. GALERIA FOTOGRAFII



Fot. 1. Uczestnicy Konferencji, Toruń 2-3 lutego 2011 r.



Fot. 2. Zaproszeni goście zagraniczni z Łotwy, Rosji i Węgier.



Fot. 3. Konferencja. Przemawia Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Stefan J. Jaworski. Siedzą (od lewej) Andrzej Sokala – dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika i Kazimierz W. Czapliski – sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej.



Fot. 4. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości: Stanisław Chmielewski.



Fot. 5. Rektor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika prof. Andrzej Radziński.



Fot. 6. Prezydent Torunia Michał Zaleski.



Fot. 7. Uczestnicy konferencji. W pierwszym rzędzie od lewej: Roman Kęska – Wiceprzewodniczącym Krajowej Rady Sądownictwa, Michał Zaleski – Prezydent Torunia, prof. Andrzej Radzimiński – Rektor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.



Fot. 8. Zagraniczni goście Konferencji: Stepan Ahiy - pracownik sekretariatu ACEEEEO, Zoltan Toth - Sekretarz Generalny ACEEO, Arnis Cindars - Przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Łotwy.



Fot. 9. Dr Marek Lewicki, Katarzyna Właźlak, prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki, prof. dr hab. Stanisław Gebethner, doc dr Janusz Mordwiłko.



Fot. 10. Wykład „Młodzi głosują”



Fot. 11. Spotkanie przedstawicieli Rosji, Ukrainy i Węgier oraz Państwowej Komisji Wyborczej w ramach wykładu „Młodzi głosują”.



Fot. 12. Dr hab. Ryszard Chruściak, Kazimierz W. Czaplicki, prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki.



Fot. 13. Wykład im. Komarnickiego. Prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski, prof. dr hab. Andrzej Sokala.

BIBLIOGRAFIA*)

- J. Buczkowski, Listy ogólnopolskie – geneza, istota i ich wpływ na realizację zasady bezpośredniości wyborów do Sejmu RP, *Rzeszowskie Zeszyty Naukowe* 1997, nr 21.
- J. Buczkowski, Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej, Lublin 1998.
- J. Buczkowski, System proporcjonalnego rozdziału mandatów w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, *Rzeszowskie Zeszyty Naukowe* 1998, nr 28.
- K. W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, Wykłady im. Prof. dr hab. Waclawa Komarnickiego, Toruń 2009.
- K. W. Czaplicki, *Jawność finansowania wyborów samorządowych. Wybrane zagadnienia*. [w:] Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne, pod red. M. Steca, K. Małysy – Sulińskiej, Warszawa 2010.
- K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2010.
- K. W. Czaplicki, Alternatywne sposoby głosowania (zarys problemów), [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007.
- A. Frydrych, A. Sokala, *Ewolucja samorządowego prawa wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, praca zbiorowa pod red. J. Sługockiego, Bydgoszcz 2009.
- B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, 2010 Warszawa.
- F. Rymarz, „*Jawność i kontrola finansowania kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich i parlamentarnych w latach 2000 i 2001. Na tle praktyki Państwowej Komisji Wyborczej*”, *Przegląd Sejmowy* 6(53)/2002.
- F. Rymarz, *Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej (wnioski de lege ferenda)*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2000.
- F. Rymarz, *Standardy wykonywania władzy publicznej przez organy wyborcze*, [w:] *Standardy wykonywania władzy publicznej*, red. nauk. K. Miaskowska-Daszkiewicz, R.M. Pal, Lublin - Stalowa Wola 2008;
- M. Sobczyk, A. Sokala, *Prawo wyborcze II Rzeczypospolitej wybór tekstów źródłowych*, Toruń 2004.
- A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010.
- A. Sokala, M. Święcki, *Administracja wyborcza w Rzeczypospolitej Polskiej (struktura organizacyjna i charakter prawny)*, [w:] *Iudices electionis custodes (Sędziowie kustoszami wyborów)*. Księga Pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2007.
- B. Szcześniak, *Kompetencje komisarzy wyborczych, historia rozwoju i pożądane kierunki zmian*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, pod red. F. Rymarza, Warszawa 2005.
- R. Tkacz, *Wybory coraz mniej lokalne? Przejawy kartelizacji partii politycznych na szczeblu lokalnym i regionalnym na przykładzie wyborów na Śląsku Opolskim*, „*Studia Wyborcze*” 2008, t. VI, s. 7.

*) Wybrane pozycje autorów powoływanych w części II niniejszej publikacji. Polska bibliografia poświęcona problematyce wyborczej i referendalnej w latach 1989 - 2009 jest załączona do tomu X „*Studiów Wyborczych*” ŁTN 2010 oraz dostępna na stronie internetowej www.csw.umk.pl/bibliografia.

NOTY O AUTORACH

Dr hab. Ryszard Chruściak - Doktor nauk politycznych. Doktor habilitowany nauk humanistycznych. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Mgr Michał Czakowski - doktorant, Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Mgr Anna Frydrych - asystent, Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Prof. dr hab. Stanisław Gebethner - prawnik, politolog, Uniwersytet Warszawski.

Dr Renata Lewicka - adiunkt, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki

Dr Marek Lewicki - adiunkt, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki

Doc. dr Janusz Mordwiłko - Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

Dr Anna Rakowska - adiunkt, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

Prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki - kierownik Zakładu Prawa Konstytucyjnego Porównawczego Katedry Prawa Konstytucyjnego, kierownik Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego.

Mgr Paweł Rażny - doktorant, Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

Mgr Marcin Rulka - asystent, Centrum Studiów Wyborczych, Uniwersytet Łódzki.

Prof. dr hab. Andrzej Sokala - dziekan Wydziału Prawa i Administracji, kierownik Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Dr hab. Andrzej Szmyt - kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański.

Dr Zbigniew Szonert - sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku, członek Państwowej Komisji Wyborczej w latach 1995 - 2003.

Rafał Tkacz - dyrektor Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Opolu.

Mgr Joanna Uliasz - asystent, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Rzeszowski.

Dr Katarzyna Wlazlak - Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

Dr Jarosław Zbieranek - Kierownik Programu Prawa i Instytucji Demokratycznych Instytutu Spraw Publicznych.

Mgr Radosław Zych - doktorant, Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski - dyrektor Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko Mazurskiego.