

Studia Wyborcze

Tom 12

2011

**REDAKCJA NACZELNA WYDAWNICTW
ŁÓDZKIEGO TOWARZYSTWA NAUKOWEGO**

A. Sławomir Gala, Edward Karasiński, Wanda M. Krajewska, Jan Szymczak

90-505 Łódź, ul. M. Skłodowskiej-Curie 11
tel. 0 42 665-54-59, fax 0 42 665-54-46
sprzedaż wydawnictw: 0 42 665-54-48
www.ltn.lodz.pl e-mail:ltn@ltn.lodz.pl

KOMITET REDAKCYJNY

**Centrum Studiów Wyborczych
na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego**

REDAKTOR NACZELNY

Krzysztof Skotnicki

ZASTĘPCY REDAKTORA NACZELNEGO

Paweł Starosta, Alicja Stępień-Kuczyńska

SEKRETARZ

Anna Rakowska

RADA REDAKCYJNA

Bogusław Banaszak, Marek Barański, Lubor Cibulka, Timea Drinóczi,
Stanisław Gebethner, Stefan Höjelid, Jiří Jirasek, Anna Łabno,
Angelika Nußberger, Ladislav Orosz, Jacek Raciborski, Arkadiusz Żukowski

RECENZENT TOMU

Andrzej Bisztyga

Wydano z pomocą finansową Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego

PROJEKT OKŁADKI

Agnieszka Roman

REDAKCJA TECHNICZNA

SKŁAD KOMPUTEROWY I ŁAMANIE

Elżbieta Paradowska

© Copyright by Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2011

ISSN 1898-00-82

Druk: GRAFIX, Łódź, tel. 0 42 651-96-35, grafix@grafix-poligrafia.pl, www.grafix.pl, grafix
Nakład 200 egz.

SPIS TREŚCI

STUDIA I ARTYKUŁY

KRZYSZTOF LORENTZ

Wpływ funkcji wyborów na kryteria oceny sprawiedliwości podziału mandatów 7

ANNA RYTEL-WARZOCHA

Przedmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce 29

GRZEGORZ CHMIELEWSKI

Głosowanie ludowe jako forma demokracji bezpośredniej w Republice Słowackiej 47

IGOR HACIA

Ewolucja amerykańskiego prawa wyborczego 63

MAŁGORZATA RĄCZKIEWICZ

Wpływ wyborów z 4 czerwca 1989 roku na polski system polityczny 79

RECENZJE

BOGUSŁAW BANASZAK

Księga jubileuszowa dedykowana Ferdynandowi Rymarzowi – Amicus hominis et defensor justitiae, Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości, Wydawnictwo KUL, Lublin, 2010, ss. 465 101

RYSZARD BALICKI

Anna Rytel-Warzocha, Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, ss. 335 110

BIBLIOGRAFIA

ANNA FRYDRYCH, PAWEŁ RAŻNY

Polska bibliografia wyborczo-referendalna za 2010 r. 115**WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE**

MARCIN RULKA

Wyniki wyborów parlamentarnych, prezydenckich i referendów na świecie w okresie od kwietnia do września 2011 roku 131

Krzysztof Lorentz*

WPLYW FUNKCJI WYBORÓW NA KRYTERIA OCENY SPRAWIEDLIWOŚCI PODZIAŁU MANDATÓW

WSTĘP

Podział mandatów jest jednym z najważniejszych elementów systemów wyborczych, pojawiającym się w dwóch etapach procedury wyborczej: podczas tworzenia okręgów wyborczych oraz podczas ustalania wyników wyborów w okręgach. Pojęcie „podział mandatów” obejmuje:

– ustalenie liczb mandatów w okręgach wyborczych, czyli określenie liczby członków organu przedstawicielskiego wybieranych przez wyborców zamieszkałych na pewnym obszarze, określane dalej „podziałem mandatów pomiędzy okręgi”,

– ustalenie liczb mandatów przypadających poszczególnym podmiotom uczestniczącym w wyborach, czyli określenie liczby członków organu przedstawicielskiego reprezentujących dany podmiot, w zależności od liczby uzyskanych przez nich głosów, określane dalej „podziałem mandatów pomiędzy uczestników wyborów”.

Historycznie jako pierwsze pojawiło się zagadnienie podziału mandatów pomiędzy okręgi; stało się to w Stanach Zjednoczonych w latach 70. XVIII w., kiedy ustalano zasady wyboru reprezentantów stanów w Kongresie. W końcu XIX w., w związku z wprowadzaniem w części państw europejskich proporcjonalnych systemów wyborczych, pojawiło się natomiast zagadnienie podziału mandatów pomiędzy uczestników wyborów. Oba zagadnienia stały się przed-

* Mgr matematyki, dyrektor Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych w Krajowym Biurze Wyborczym, Warszawa.

miotem bardzo zróżnicowanych regulacji prawnych i ogromnej debaty teoretycznej z pogranicza prawa, socjologii i matematyki. Trwają dyskusje nad wyższością jednych sposobów dokonywania podziału nad innymi i poszukiwania sposobów doskonalszych od dotychczas stosowanych.

Systemy wyborcze kształtowane są przez funkcje wyborów, zatem ocena systemów powinna opierać się na kryterium realizacji przez nie tych funkcji. W literaturze przedmiotu wymienianych jest wiele funkcji wyborów¹. Posłużmy się listą przedstawioną w pracy K. Skotnickiego², obejmującą funkcje: 1) identyfikacji podstawowych problemów życia społecznego, politycznego i gospodarczego oraz sposobów ich rozwiązywania, 2) dyferencjacji poglądów wyborców, 3) rozwiązywania napięć społecznych, 4) programową (polityczno-programową, ideologiczną), 5) integracyjną, 6) wyrażenia woli wyborców, 7) kreacyjną, 8) odzwierciedlenia poglądów wyborców, 9) wyłonienia stabilnej większości rządowej, 10) kreowania elit politycznych, 11) legitymującą, 12) kontrolną.

Metoda podziału mandatów pomiędzy okręgi ma ścisły związek z funkcjami: odzwierciedlenia poglądów wyborców i legitymującą. Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w taki sposób, by na każdy mandat przypadała taka sama liczba mieszkańców³ służy zachowaniu zasady materialnej równości wyborów, która jest warunkiem realizacji tych funkcji. Dotyczy to zarówno większościowych, jak proporcjonalnych systemów wyborczych, a problem ten nie występuje jedynie w tych nielicznych państwach, w których okręgiem wyborczym jest całe ich terytorium (np. Izrael, Słowacja).

Metoda podziału mandatów pomiędzy uczestników wyborów wiąże się z funkcjami: odzwierciedlenia poglądów wyborców, wyłonienia stabilnej większości rządowej i legitymującą. Ustalenie liczb mandatów przypadających poszczególnym podmiotom uczestniczącym w wyborach w taki sposób, by na każdy mandat przypadała taka sama liczba głosów oznacza zagwarantowanie

¹ Zob. np. B. B a n a s z a k, *Prawo wyborcze obywateli*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996; D. N o h l e n, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, przekład R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004; S. S a g a n, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, LexisNexis Polska, Warszawa 2003; W. S k r z y d ł o (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2010; A. Ż u k o w s k i, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

² K. S k o t n i c k i, *Funkcje wyborów*, [w:] *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 2003, s. 129–144.

³ W polskim prawie wyborczym utrwalone jest rozwiązanie, zgodnie z którym liczby mandatów zależą od liczby mieszkańców; kwestia ta ma w tej pracy znaczenie wyłącznie terminologiczne.

wyborcom tych podmiotów proporcjonalnej reprezentacji, co sprzyja realizacji funkcji: odzwierciedlenia poglądów wyborców i legitymującej. Użycie metody sprzyjającej większym ugrupowaniom ułatwia realizację funkcji wyłonienia stabilnej większości rządowej. Kwestia ta jest właściwa proporcjonalnym systemom wyborczym.

Praca poświęcona jest zagadnieniu podziału mandatów w sposób zmierzający do zapewnienia realizacji funkcji odzwierciedlenia poglądów wyborców i funkcji legitymującej, nie uwzględnia natomiast funkcji wyłonienia stabilnej większości rządowej. Pominęto również inne właściwości metody podziału mandatów, np. to, czy skłania ona uczestniczące w wyborach podmioty do łączenia się, czy też przeciwnie – do taktycznych podziałów, a także deformację wyniku wyborów związaną z kumulowaniem się deformacji wyników w poszczególnych okręgach. Pozwala to na traktowanie zagadnień podziału mandatów pomiędzy okręgi i podziału mandatów pomiędzy uczestników wyborów jako niemal równoważnych.

Do oceny podziałów mandatów i metod ich ustalania stosowane są różne mierniki, często zapożyczone z innych dziedzin, np. nauk przyrodniczych. Istotną rolę w formułowaniu kryteriów „sprawiedliwości metod” odegrały również względy historyczne. Celem pracy jest wskazanie słabości stosowanych sposobów ocen metod podziału mandatów i próba skierowania uwagi na kryteria ściśle związane z dwiema wskazanymi powyżej funkcjami wyborów.

Rozdział 1. zawiera podstawowe definicje, oznaczenia i przypomina stosowane w praktyce metody podziału mandatów. W rozdziale 2. omówiony zostanie sposób oceny metod podziału mandatów za pomocą funkcji liczbowych mierzących stopień dysproporcjonalności podziału, tzw. indeksów dysproporcjonalności. Słabość tego narzędzia wynika z braku związku indeksów z funkcjami wyborów, przez co stanowią one jedynie alternatywny opis metod podziału mandatów, nie dając dostatecznych podstaw do oceny stopnia realizacji tych funkcji przez poszczególne metody. Rozdział 3. poświęcony jest tzw. paradoksom wyborczym. Podatność lub niepodatność metod podziału mandatów na paradoksy jest często używanym narzędziem ich oceny, podobnie jednak do indeksów dysproporcjonalności, jego związek z funkcjami wyborów nie jest dostatecznie ścisły. W rozdziale 4. sformułowane zostanie kryterium oceny podziału mandatów, które, w przeciwieństwie do wcześniej omówionych, wprowadzam wprost z funkcji wyborów. Rozdział 5. ilustruje zastosowanie wspomnianego kryterium oceną za jego pomocą podziału na okręgi jednomandatowe. Pracę kończą wnioski podsumowujące poczynione obserwacje i wskazujące możliwe dalsze kierunki badań.

1. DEFINICJE, OZNACZENIA I PODSTAWOWE WŁAŚCIWOŚCI

W związku z poczynionymi we wstępie założeniami w dalszej części pracy używane są pojęcia związane z ustaleniem liczb mandatów przypadających poszczególnym podmiotom uczestniczącym w wyborach (nazywanym dla uproszczenia partiami); wszelkie rozumowania i wnioski dotyczą również, *mutatis mutandis*, ustalania liczb mandatów w okręgach wyborczych.

Metoda podziału mandatów między partie to sposób ustalenia liczb przyznanych n partiom mandatów s_1, s_2, \dots, s_n , zależnych od liczb otrzymanych przez partie głosów v_1, v_2, \dots, v_n . Łączna liczba mandatów do podziału oznaczana będzie przez s , łączna liczba głosów zaś przez v . Liczby mandatów muszą być naturalne (całkowite nieujemne). Zachodzi zatem:

$$\text{a) } v_1 + v_2 + \dots + v_n = v,$$

$$\text{b) } s_1 + s_2 + \dots + s_n = s.$$

Metoda jest – inaczej mówiąc – przekształceniem, które dla dowolnych $n > 0$ i $s > 0$ przyporządkowuje n -elementowym ciągom liczb głosów n -elementowe ciągi liczb mandatów, których suma wynosi s . Przekształcenie to ma w najlepszy możliwy sposób zachowywać proporcje między liczbami głosów, co oznacza, że ciąg liczb mandatów (s_1, s_2, \dots, s_n) ma być w jakimś sensie najbliższy ciągowi liczb $\left(\frac{v_1 \cdot s}{v}, \frac{v_2 \cdot s}{v}, \dots, \frac{v_n \cdot s}{v}\right)$ nazywanych liczbami mandatów należnych.

Powyższy formalny opis metody podziału mandatów stanowi pewne uproszczenie. Zarówno w praktyce, jak i w badaniach teoretycznych, należy uwzględnić sytuacje, w których dopuszcza się więcej niż jeden podział mandatów odpowiadający temu samemu podziałowi głosów. Konieczność taka zachodzi np. w przypadku jednakowej liczby głosów otrzymanych przez partie, pomiędzy które nie można podzielić równo przypadającej im łącznie liczby mandatów. Rozstrzygnięcie, który z dopuszczalnych podziałów mandatów należy wybrać, można uznać wówczas za odrębne zadanie, nienależące już do badania danej metody podziału. W praktyce odpowiada to oddzieleniu w akcie prawnym przepisów określających podstawowe zasady ustalania liczb przyznanych mandatów od przepisów określających sposób postępowania w sytuacjach szczególnych, w których podstawowe zasady nie pozwalają ustalić tych liczb. Stosuje się tu dodatkowe kryteria, nieodpowiadające przyjętym wyżej założeniom, o liczbie przyznanych mandatów nie przesądzają bowiem wówczas wyłącznie liczby otrzymanych przez partie głosów⁴. W razie nieskuteczności

⁴ Przykładem takiego kryterium jest np. określone przez art. 232 § 2 zd. drugie ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.): „Gdyby na dwie lub więcej list oddano równą liczbę głosów, o pierwszeństwie rozstrzyga liczba obwodów głosowania, w których na daną listę oddano większą liczbę głosów”.

zastosowania i tych dodatkowych kryteriów, przewiduje się często przyznanie mandatów w drodze losowania, co również nie odpowiada przyjętym założeniom. Zastosowane uproszczenie nie ma jednak istotnego znaczenia, ponieważ podziały głosów prowadzące do konieczności zastosowania dodatkowych kryteriów stanowią zaniedbywalnie małą część wszystkich podziałów. Inaczej mówiąc – zamiast komplikować teorię, nazywam metodą podziału mandatów przyporządkowanie liczb mandatów tym podziałom liczb głosów, które nie wymagają zastosowania dodatkowych kryteriów.

W powyższym opisie metody podziału mandatów zawarta jest jedna z podstawowych właściwości metod, której się oczekuje: niezależność podziału od czynników innych niż liczby głosów i łączna liczba mandatów. Inną oczekiwaną właściwością jest tzw. anonimowość podziału: ma on być niezależny od nazw partii. Oznacza to, że jeśli dwa ciągi liczb głosów różnią się tylko kolejnością elementów, to odpowiadające im podziały mandatów mają się różnić w taki sam sposób jedynie kolejnością elementów. Symbolicznie:

a) jeśli π jest dowolną permutacją zbioru $\{1, 2, \dots, n\}$, to podziałowi głosów $(v_{\pi(1)}, v_{\pi(2)}, \dots, v_{\pi(n)})$ odpowiada podział mandatów $(s_{\pi(1)}, s_{\pi(2)}, \dots, s_{\pi(n)})$.

Powszechnie przyjmowanym postulatem jest monotoniczność podziału oznaczająca, że partia, która otrzymała co najmniej tyle głosów co inna, otrzymuje co najmniej tyle mandatów co ona. Symbolicznie:

b) dla dowolnych $i, j \in \{1, 2, \dots, n\}$ jeżeli zachodzi $v_i \geq v_j$, to $s_i \geq s_j$.

Należy tu zwrócić uwagę na dodatkowy, zupełnie innej natury, wymóg stawiany metodom: muszą one pozwalać na stworzenie prostego rachunkowo i zrozumiałego algorytmu ustalenia liczb mandatów w zależności od liczb głosów. Algorytm nie może na przykład przewidywać sprawdzenia wszystkich możliwych podziałów s mandatów między n partii i wybrania z nich spełniającego warunki właściwe dla danej metody. Takie zadanie byłoby zbyt skomplikowane obliczeniowo, a przepisy regulujące zasady podziału mandatów byłyby niezrozumiałe.

W prawie wyborczym i badaniach teoretycznych najczęściej pojawiającymi się metodami podziału mandatów są metody dzielnikowe i metody kwotowe. Metody dzielnikowe polegają na wyznaczeniu dla każdej partii ciągu ilorazów liczby otrzymanych przez nią głosów przez właściwe dla danej metody kolejne dzielniki i przyznaniu kolejnych mandatów tym partiom, które w odpowiadających im ciągach otrzymały kolejne największe ilorazy. Do metod dzielnikowych należą m.in.:

- metoda D'Hondta (Jeffersona) z n -tym dzielnikiem równym n ;
- metoda Sainte-Laguë (Webstera) z n -tym dzielnikiem równym $2n - 1$;

- metoda Adamsa z n -tym dzielnikiem⁵ równym $n - 1$;
- metoda Deana z n -tym dzielnikiem równym $\frac{2n(n-1)}{2n-1}$;
- metoda Hilla z n -tym dzielnikiem równym $\sqrt{n(n-1)}$.

Metody kwotowe polegają na wyznaczeniu liczb mandatów przyznanych poszczególnym partiom przez podzielenie liczb głosów przez właściwą dla danej metody liczbę (kwotę). Najczęściej spotykaną metodą dzielnikową jest metoda Hare'a (Hare'a-Niemeyera, Hamiltona).

Szczegółowy opis metod podziału mandatów można znaleźć np. w pracy Bartłomieja Michalaka i Andrzeja Sokali⁶.

2. LICZBOWE MIERNIKI SPRAWIEDLIWOŚCI PODZIAŁU

Od początku badań naukowych nad problemem podziału mandatów próbowano stworzyć liczbowe mierniki sprawiedliwości podziału. Zastosowanie ich polega na tym, że przy danych liczbach głosów (v_1, v_2, \dots, v_n) i danej liczbie mandatów do podziału s wybiera się ten podział (s_1, s_2, \dots, s_n) , który minimalizuje wartość zadanej funkcji f zmiennych $v_1, v_2, \dots, v_n, s_1, s_2, \dots, s_n$. Funkcja f ma być miarą odchylenia wybranego podziału od niecałkowitoliczbowego podziału idealnego $\left(\frac{v_1 \cdot s}{v}, \frac{v_2 \cdot s}{v}, \dots, \frac{v_n \cdot s}{v}\right)$, w którym każda z partii otrzymuje liczbę mandatów należnych, czyli miarą dysproporcjonalności danej metody.

Wybór funkcji f jest zatem równoznaczny ze zdefiniowaniem metody podziału mandatów. Taka droga doprowadziła do wynalezienia m.in. metod D'Hondta⁷ i Sainte-Laguë⁸, była też matematycznym uzasadnieniem stosowania innych metod, np. metody Hare'a⁹. Systematyczne badania związków

⁵ W przypadku metod Adamsa, Deana i Hilla pierwszy dzielnik wynosi 0, czemu odpowiada „nieskończenie wielki” iloraz; oznacza to, że początkowe n mandatów przyznaje się po jednym każdej partii.

⁶ B. M i c h a l a k, A. S o k a l a, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Wolters-Kluwer Polska, Warszawa 2010.

⁷ V. D' H o n d t, *La représentation proportionnelle des partis par un électeur*, Ghent 1878.

⁸ A. S a i n t e - L a g u ë, *La représentation proportionnelle et la méthode des moindres carrés*, „Annales scientifiques de l'É. N. S.” 1910, no. 27, s. 529–542.

⁹ G. P ó l y a, *Sur la représentation proportionnelle en matière électorale*, „L'Enseignement Mathématique” 1918, no. 20, s. 355–379.

metod podziału z minimalizowanymi przez nie funkcjami zapoczątkowane zostały przez Edwarda V. Huntingtona¹⁰.

Przykładami funkcji służących do pomiaru rozbieżności pomiędzy podziałem mandatów a wynikami głosowania są m. in.:

– indeks maksymalnego odchylenia, określony wzorem $I_{MD} = \max_{i=1,2,\dots,n} \left| \frac{s_i}{s} - \frac{v_i}{v} \right|$,

– indeks Loosemore'a-Hanby'ego, $I_{LH} = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left| \frac{s_i}{s} - \frac{v_i}{v} \right|$,

– indeks Rae'a, $I_R = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left| \frac{s_i}{s} - \frac{v_i}{v} \right|$,

– indeks Gallaghera, $I_G = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left(\frac{s_i}{s} - \frac{v_i}{v} \right)^2}$,

– indeks Sainte-Laguë, $I_{SL} = \sum_{i=1}^n \left(\frac{\left(\frac{s_i}{s} - \frac{v_i}{v} \right)^2}{\frac{v_i}{v}} \right)$,

– indeks D'Hondta, $I_H = \max_{i=1,2,\dots,n} \frac{\frac{s_i}{s}}{\frac{v_i}{v}}$.

Zastosowaniu indeksów poświęcona jest ważna praca Michaela Gallaghera¹¹; analizę indeksów związanych ze stosowanymi w praktyce metodami podziału mandatów można znaleźć w pracy Jacka Hamana¹².

Badaniom nad takim sposobem oceny metod podziału mandatów stale towarzyszą podstawowe wątpliwości. Nie udało się mianowicie wykazać wyższości wyboru któregośkolwiek z indeksów nad innymi. Wzory, których przykłady podano powyżej, oparte są na stosowanych w statystyce, geometrii itp. Nie mają one jednak ścisłego związku z funkcjami wyborów.

¹⁰ E. V. H u n t i n g t o n, *The mathematical theory of the apportionment of representatives*, „Proceedings of the National Academy of Sciences” 1921, no. 7, s. 123–127; E.V. H u n t i n g t o n, *The apportionment of representatives in congress*, „Transactions of the American Mathematical Society” 1928, no. 30, s. 85–110.

¹¹ M. G a l l a g h e r, *Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems*, „Electoral Studies” 1991, no. 10, s. 33–51.

¹² J. H a m a n, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1(48), s. 10–33.

Każdy indeks definiuje pewną metodę podziału i dla każdej metody podziału można wskazać indeks, którego wartość ta metoda minimalizuje¹³. Na przykład indeks Sainte-Laguë jest minimalizowany przez metodę Sainte-Laguë, indeks D'Hondta – przez metodę D'Hondta, indeks maksymalnego odchylenia zaś – przez metodę Hare'a. Zastąpienie wyboru metody podziału wyborem funkcji, której wartość ma być przez podział minimalizowana, oznacza *de facto* jedynie zmianę języka, którym się posługujemy, nie posuwa jednak do przodu zagadnienia oceny metod podziału. Wybór funkcji jest tak samo arbitralny, jak wybór metody podziału i nie pozwala na wykazanie wyższości jednej metody nad inną. Jak to wyraził Michael Gallagher, „Każda metoda reprezentacji proporcjonalnej minimalizuje dysproporcjonalność w taki sposób, w jaki ją definiuje, każda tworzy zatem swoją własną miarę dysproporcjonalności”¹¹.

Niektóre indeksy dysproporcjonalności pozwalają wyrazić bardziej precyzyjnie takie cechy metod podziału mandatów, jak obciążenie na rzecz dużych lub małych partii, czyli uzyskiwanie za pomocą danej metody podziałów, w których duże lub małe partie otrzymują większą od należnej liczbę mandatów¹⁴. Pozwala to ocenić stopień realizacji funkcji wyłonienia stabilnej większości rządowej przez systemy korzystające z różnych metod, natomiast w niewielkim stopniu pomaga w zrozumieniu, w jakim stopniu realizowane są funkcje odzwierciedlenia poglądów wyborców i legitymująca.

Tabela 1

Partie	A	B	C	D	E	F
Liczby głosów	27 744	25 178	19 947	14 614	9 225	3 292
Liczby mandatów należnych	9,99	9,06	7,18	5,26	3,32	1,19
Liczby mandatów przyznanych za pomocą metody:						
– D'Hondta	11	9	7	5	3	1
– Sainte-Laguë	10	9	8	5	3	1
– Adamsa	10	9	7	5	3	2
– Deana	10	9	7	5	4	1
– Hilla	10	9	7	6	3	1

¹³ Najprostszy indeks, którego wartość minimalizuje dana metoda, można zdefiniować następująco: wartość jego wynosi 0 dla podziałów uzyskanych za pomocą tej metody, 1 zaś dla pozostałych podziałów.

¹⁴ Analizę zagadnienia obciążenia metod podziału mandatów można znaleźć np. w M. L. B a l i n s k i, H. P. Y o u n g, *Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2001.

W tym miejscu warto przywołać przykład zaczerpnięty od Michela L. Balinskiego i H. Peytona Younga¹⁵, ilustrujący zastosowanie różnych metod podziału mandatów, a więc różnych indeksów dysproporcjonalności. Łączna liczba głosów oddanych na sześć partii wynosi 100 000, a do podziału jest 36 mandatów. Dane liczbowe przedstawia tab. 1.

Każda z metod dzielnikowych prowadzi do innego podziału (kwotowa metoda Hare'a daje w tym przypadku wynik identyczny z metodą Deana). Każdej z tych metod odpowiada pewien (właściwy dla tej metody) indeks dysproporcjonalności, co pokazuje, że używając indeksów nie można rozstrzygnąć, która z metod podziału mandatów lepiej służy realizacji wskazanych we wstępie funkcji wyborów.

3. PARADOKSY WYBORCZE

Paradoksami wyborczymi nazywa się zjawiska polegające na sprzecznym z intuicją zachowaniu się liczb mandatów przyznanych za pomocą danej metody przy zmianie niektórych parametrów (liczby partii, liczb głosów otrzymanych przez poszczególne partie, łącznej liczby mandatów).

Paradoks Alabamy to zjawisko polegające na tym, że zwiększenie liczby mandatów do podziału powoduje zmniejszenie liczby mandatów przyznanych jednej z partii, mimo że pozostałe parametry (liczba partii i liczby głosów otrzymanych przez poszczególne partie) nie ulegają zmianie.

Zjawisko to zaobserwowano po raz pierwszy w 1880 r. w Stanach Zjednoczonych, w czasie prac nad podziałem mandatów w Izbie Reprezentantów między stany. Przy założeniu, że ogólna liczba mandatów będzie wynosić 299 uzyskano podział, w którym Alabamie przypadło osiem mandatów, natomiast przyjęcie, że mandatów będzie 300 prowadziło do przydzielenia Alabamie tylko siedmiu mandatów. Wynik ten uznano za dowodzący wadliwości metody Hamiltona, którą się wówczas posługiwano, co doprowadziło do rezygnacji z jej stosowania.

Reakcje polityków na odkrycie paradoksu Alabamy były bardzo gwałtowne. Kongresman John C. Bell (Colorado) wyraził się w wystąpieniu z 8 stycznia 1901 r. następująco: „Ta okropność, którą [matematycy] zdecydowali się nazwać «paradoksem» [...], ten dziwoląg, przedstawia sobą matematyczną niemożliwość¹⁶”.

¹⁵ M. L. B a l i n s k i, H. P. Y o u n g, *Stability, coalitions and schisms in proportional representation systems*, „The American Political Science Review” 1978, no. 72(3), s. 848–858.

¹⁶ Congressional Record, 56th Congress, 2nd Session, vol. XXXIV, Washington, D.C., 1901.

Z paradoksem Alabamy wiąże się często spotykany w literaturze warunek monotoniczności metody podziału mandatów ze względu na ich łączną liczbę (ang. *house-monotonicity*). Metoda podziału mandatów spełnia ten warunek, jeżeli zwiększenie liczby mandatów do podziału przy zachowaniu tych samych liczb głosów otrzymanych przez poszczególne partie nie może spowodować zmniejszenia liczby mandatów przyznanych żadnej partii. Symbolicznie:

– jeżeli (s_1, s_2, \dots, s_n) jest podziałem s mandatów za pomocą danej metody, odpowiadającym podziałowi głosów (v_1, v_2, \dots, v_n) , a $(s'_1, s'_2, \dots, s'_n)$ jest podziałem s' mandatów odpowiadającym temu samemu podziałowi głosów, to z nierówności $s' > s$ wynikają nierówności $s'_i \geq s_i$ dla dowolnego $i \in \{1, 2, \dots, n\}$.

Powyższy warunek oznacza, że metoda podziału mandatów nie prowadzi w żadnym wypadku do paradoksu Alabamy (jest na ten paradoks niepodatna).

Paradoks nowego stanu to zjawisko polegające na tym, że dopuszczenie do uczestnictwa w podziale mandatów dodatkowej partii powoduje zwiększenie liczby mandatów przyznanych jednej z partii uczestniczących w pierwotnym podziale, mimo że pozostałe parametry (łączna liczba mandatów do podziału i liczby głosów otrzymanych przez partie) nie ulegają zmianie.

Pierwotnie paradoksem nowego stanu nazywano sytuację, w której dodanie nowego okręgu i powiększenie liczby mandatów do podziału o tyle, ile przypada ich temu okręgowi, powoduje zmiany w podziale mandatów pomiędzy dotychczasowe okręgi. Paradoks ten, w takiej właśnie postaci, zaobserwowano w Stanach Zjednoczonych w 1907 r., w związku z przystąpieniem Ohio do Unii. Dodanie nowego stanu i powiększenie Izby Reprezentantów o przypadających temu stanowi pięć miejsc spowodować miało wzrost liczby mandatów przyznanych stanowi Maine, a spadek liczby mandatów przyznanych stanowi Nowy Jork.

Paradoks populacji to zjawisko polegające na tym, że liczba mandatów przyznanych jednej z partii wzrasta, mimo że liczba głosów oddanych na nią maleje, liczba mandatów przyznanych zaś innej partii maleje, mimo że liczba oddanych na nią głosów wzrasta.

Pierwotnie za paradoksalną uważano sytuację, w której (przy stałej łącznej liczbie mieszkańców wszystkich okręgów) wzrostowi liczby mieszkańców jednego z okręgów towarzyszy zmniejszenie się liczby przyznanych mu mandatów, lecz, jak zauważył György Pólya¹⁷, każda metoda podziału mandatów prowadzi do takich sytuacji. Paradoksem populacji nazywano także zjawisko polegające na tym, że maleje liczba mandatów przyznanych okręgowi, którego liczba mieszkańców rośnie szybciej, a rośnie liczba mandatów przyznanych

¹⁷ G. P ó l y a, *Sur la représentation proportionnelle en matière électorale*, „L'Enseignement Mathématique” 1918, no. 20, s. 355–379.

okręgowi, którego liczba mieszkańców rośnie wolniej. W takiej postaci dostrzeżono ten paradoks w Stanach Zjednoczonych w 1907 r., analizując zmiany liczb mandatów przypadających stanom Wirginia i Maine.

Znaczenie badania paradoksów wyborczych polega na tym, że metody podziału mandatów, które do takich sytuacji mogą prowadzić (podatne na paradoksy), uważa się często za wadliwe lub przynajmniej gorsze od niemających tej właściwości¹⁸.

Niezgodność opisanych sytuacji z intuicją nie wydaje się wystarczającym powodem do uznania ich za świadczące o wadliwości danej metody podziału mandatów. Próby oceny sprawiedliwości metod podziału mandatów na podstawie ich podatności na paradoksy wyborcze budzą wątpliwości, bowiem podział mandatów powinien być oceniany za pomocą kryteriów wyprowadzonych z funkcji wyborów, nie zaś na podstawie porównania z innym podziałem, dokonanym przy zmienionych parametrach (inna liczba partii, inne liczby głosów, inna liczba mandatów do podziału). Aby uznać metodę podziału mandatów za niesprawiedliwą, należy wskazać konkretny przykład uzyskanego za pomocą tej metody niesprawiedliwego podziału mandatów. Aby uznać podatność metody na jeden z opisanych paradoksów za jej wadę, należy wskazać, który z dwóch porównywanych podziałów mandatów jest niesprawiedliwy. Takiego wskazania nie dokonuje się w pracach omawiających paradoksy.

Ilustracją powyższego może być prosty przykład zastosowania podatnej na paradoks Alabamy metody Hare'a do podziału mandatów pomiędzy trzy partie uczestniczące w wyborach i otrzymujące następujące liczby głosów: A – 3001, B – 2999, C – 1000. Jeśli do podziału są trzy mandaty, to przy zastosowaniu tej metody każda z partii otrzymuje jeden. Jeśli liczbę mandatów zwiększymy do czterech, to partie A i B otrzymają po dwa mandaty, partia C zaś żadnego. Zachodzi tu zatem przypadek paradoksu Alabamy: zwiększenie liczby mandatów do podziału spowodowało zmniejszenie liczby mandatów przyznanych partii C. Trudno jednak orzec, czy partię C należy uważać za poszkodowaną pozbawieniem mandatu w przypadku podziału czterech mandatów, czy też należy ją uznać za niesłusznie premiowaną przyznaniem mandatu w przypadku podziału trzech mandatów, czy też może oba podziały należy uznać za sprawiedliwe albo oba za niesprawiedliwe. Przyznanie jednego z czterech mandatów partii C oznaczałoby konieczność przyznania partii A dwóch, a partii B – jednego, co spowodowałoby drastyczną nierówność (partie A i B otrzymały niemal identyczne liczby głosów, lecz partia A uzyskałaby dwa razy więcej mandatów niż B; partia B, otrzymawszy niemal trzykrotnie większą liczbę głosów od partii C

¹⁸ Zob. np. M. L. B a l i n s k i, H. P. Y o u n g, *Stability, coalitions and schisms...*; J. H a m a n, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze...*; J. H a m a n, *Demokracja, decyzje, wybory*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

dostałaby tyle samo mandatów co C). Z kolei nieprzyznanie partii C żadnego z trzech mandatów oznaczałoby konieczność przyznania partii A dwóch, a partii B – jednego, co również byłoby rażąco niesprawiedliwe (partie A i B dostałyby tak samo dysproporcjonalne liczby mandatów jak w poprzednim przypadku, a partia C, uzyskawszy niemal 1/3 liczby głosów partii A, otrzymującej dwa mandaty, nie dostałaby żadnego mandatu).

Powyższy prosty przykład wskazuje na konieczność zachowania daleko idącej ostrożności w ocenianiu metod podziału mandatów na podstawie porównywania ich działania w przypadku różnych liczb mandatów do podziału. Warto też zauważyć, że praktyka rzadko wymaga takich rozważań, ponieważ liczba mandatów do podziału jest zazwyczaj z góry zadana, nie ma zatem znaczenia, jaki byłby podział innej liczby mandatów za pomocą danej metody. Porównywanie podziałów różnych liczb mandatów jest konieczne wówczas, gdy rozważamy jednocześnie możliwość dostosowania liczby mandatów do podziału do konkretnych wyników głosowania. Jednak również w takim przypadku podstawowe znaczenie ma określenie, który podział jest bardziej sprawiedliwy, co nie wiąże się z niepodatnością metody na tzw. paradoksy wyborcze.

Dzielnikowe metody podziału mandatów są niepodatne na paradoksy wyborcze, co uznaje się powszechnie za dowód ich przewagi nad innymi metodami. Uwagi poczynione powyżej wydają się jednak stawiać pod znakiem zapytania zasadność takich ocen. Warto tu zwrócić uwagę na pewną wspólną cechę tych metod, która, przynajmniej na poziomie intuicji, może uzasadniać pogląd przeciwny.

Metody dzielnikowe charakteryzują się sekwencyjnym przydzielaniem mandatów, co oznacza, że w trakcie dokonywania podziału nie jest konieczna znajomość liczby mandatów podlegających podziałowi. Procedura podziału mandatów polega na przyznawaniu kolejnych mandatów partiom, które w danym kroku procedury mają największą wartość tzw. funkcji priorytetu, niezależnej od łącznej liczby mandatów do podziału. W kolejnych krokach procedury otrzymuje się podziały rosnącej liczby mandatów za pomocą danej metody, a proces kończy się po przydzieleniu s -tego mandatu. Oznacza to, że procedura prowadzi nie tylko do podzielenia s mandatów zgodnie z daną metodą, ale niejako „po drodze”, w kolejnych krokach, generuje podziały 1, 2, ..., $s - 1$ mandatów za pomocą tejże metody.

Przy założeniu, że liczba mandatów do podziału jest z góry znana, powyższa właściwość metod dzielnikowych wydaje się raczej wadą niż zaletą. Procedura dająca w kolejnych krokach zgodne z daną metodą podziały mniejszych niż s liczb mandatów daje bowiem wyniki pośrednie, których zgodność z metodą niczemu nie służy, lecz ogranicza wynik końcowy. Można się zatem spodziewać, że efekt końcowy (podział s mandatów) będzie miał gorsze właściwości, niż w przypadku metod nieposiadających tej dodatkowej, zbędnej cechy.

Powyższe po raz kolejny wskazuje na potrzebę używania ściśle zdefiniowanego pojęcia „sprawiedliwości podziału”, bez którego ocena metod podziału mandatów nie może być racjonalnie dokonana.

Dostrzeżenie paradoksów wyborczych w praktyce prawodawstwa amerykańskiego spowodowało, w ślad za reakcją polityków, przywiązanie nadmiernej wagi do unikania metod podatnych na te paradoksy. W pracach teoretyków, tworzących aksjomatykę sprawiedliwych podziałów mandatów, przyjmuje się jako oczywiste założenie, że metoda podziału mandatów powinna spełniać warunek *house-monotonicity*. Powyższe uwagi wydają się wskazywać na słabe uzasadnienie takiego podejścia. Warto też zauważyć, że w praktyce większości systemów wyborczych paradoks Alabamy i paradoks nowego stanu w ogóle nie mogą się pojawić, ponieważ systemy te nie przewidują ani zmian liczby mandatów w wybieranym organie, ani dołączania nowych okręgów (terytoriów).

4. PODZIAŁY MANDATÓW ZACHOWUJĄCE WIĘKSZOŚCI

Wspólną cechą opisanych powyżej sposobów oceny metod podziału mandatów jest brak ich ścisłego związku z celem, któremu ma służyć podział. Oceny nie uwzględniają w dostatecznym stopniu rodzaju dóbr podlegających podziałowi i sposobu korzystania z tych dóbr. Wydaje się to istotną wadą ocen, ponieważ podział mandatów ma ściśle określoną funkcję: ma służyć powołaniu organu przedstawicielskiego w składzie reprezentatywnym dla ogółu wyborców. Mechanizm demokracji przedstawicielskiej polega na zastąpieniu podejmowania decyzji przez ogół obywateli podejmowaniem ich przez wyłoniony w drodze wyborów organ przedstawicielski. Reprezentatywność organu przedstawicielskiego należy oceniać z punktu widzenia funkcji wyborów. Należy zatem szukać kryteriów oceny metod podziału mandatów uwzględniających zdolność organu przedstawicielskiego do wiernego oddania struktury poglądów ogółu wyborców. Kryteria te należy wyprowadzić z funkcji wyborów, uwzględniając sposób wyrażania woli przez wyborców i przez ich przedstawicieli.

Najprostszym przypadkiem zastępowania podejmowania decyzji przez ogół obywateli podejmowaniem ich przez wybranych przedstawicieli jest głosowanie pośrednie. W danej sprawie można przeprowadzić głosowanie powszechne, w którym wypowiadają się obywatele. Można także przeprowadzić wybory przedstawicieli, którzy w tej samej sprawie podejmą decyzję przez głosowanie w organie przedstawicielskim. Wybory spełnią funkcję odzwierciedlenia poglądów wyborców i legitymizacyjną, o ile wyniki obu głosowań będą

jednakowe. Z takim modelem mamy do czynienia np. w przypadku pośrednich wyborów głowy państwa¹⁹.

Organ przedstawicielski jest jednak zazwyczaj powoływany nie do rozstrzygnięcia jednej sprawy, lecz do podejmowania wielu decyzji. W wyborach uczestniczy wiele partii, które w programach przedstawiają swój stosunek do wielu zagadnień istotnych dla wyborców. Oddając głos na daną partię wyborca udziela poparcia programowi tej partii i w ten sposób wyraża zgodność swojej woli z założeniami tego programu. W ten sposób jedno głosowanie w wyborach zastępuje wiele głosowań powszechnych w poszczególnych sprawach²⁰.

Warunek, który powinny spełniać wybory, jest tu podobny do sformułowanego w najprostszym przypadku. Jeśli wyborcy partii, które w swoim programie opowiedziały się za jakimś rozwiązaniem stanowią większość, to koalicja tych partii powinna dysponować większością głosów w wybranym organie przedstawicielskim.

W przypadku podziału mandatów pomiędzy okręgi warunek ten oznacza, że liczba mandatów przyznanych okręgom, na obszarze których mieszka większość mieszkańców, powinna stanowić większość ogólnej liczby mandatów. Wymóg ten odpowiada zapewnieniu właściwej reprezentacji mieszkańców poszczególnych okręgów w sprawach, w których wybrani przedstawiciele kierują się zbiorowymi interesami mieszkańców okręgu, nie zaś swoją przynależnością partyjną²¹.

Warunek powyższy uzasadnia wyróżnienie następującej właściwości podziałów:

1. Podział mandatów zachowuje większości, jeżeli dla każdego zbioru partii, które łącznie uzyskały większość głosów, liczba mandatów przyznanych łącznie tym partiom stanowi większość mandatów.

Podobnie jak w opisie metody podziału mandatów, przyjęto tu pewne upraszczające założenie, wykluczając przypadki uzyskania przez pewną grupę partii dokładnie połowy głosów. Natomiast możliwość uzyskania przez grupę partii dokładnie połowy mandatów (w przypadku parzystej liczby mandatów do

¹⁹ Klasycznym przykładem może być wybór Prezydenta Stanów Zjednoczonych z doskonale znanymi przypadkami wyboru „prezydentów mniejszościowych”, stanowiącymi przykłady niespełnienia tych funkcji.

²⁰ Ze względu na ograniczoną liczbę partii uczestniczących w wyborach większość wyborców nie znajduje wśród nich takiej, której program byłby w każdej sprawie zgodny z ich poglądami. Nie ma to jednak tutaj znaczenia, wyborca głosujący na daną partię musi bowiem pogodzić się z tym, że udziela poparcia całemu jej programowi. Rozważanie bardziej subtelnych relacji pomiędzy wyborcami i ich reprezentacjami pozostaje poza zakresem pracy.

²¹ Do takich spraw można zaliczyć np. finansowanie inwestycji lokalnych z budżetu centralnego. Stanowisko parlamentarzystów czy radnych zajmowane w tych sprawach bardzo często zależy nie od tego, z jakich list zostali wybrani, tylko od tego, w którym zostali wybrani okręgu.

podziału) uzasadnia sformułowanie słabszej wersji warunku zachowywania większości:

2. Podział mandatów słabo zachowuje większości, jeżeli dla każdego zbioru partii, które łącznie uzyskały większość głosów, liczba mandatów przyznanych łącznie tym partiom stanowi co najmniej połowę łącznej liczby mandatów.

Używając oznaczeń wprowadzonych wyżej, warunki zachowywania większości przez podział można wyrazić następująco:

dla każdego zbioru $W \subseteq \{1, 2, \dots, n\}$:

– jeśli zachodzi $\sum_{i \in W} v_i > \sum_{i \notin W} v_i$, to zachodzi również $\sum_{i \in W} s_i > \sum_{i \notin W} s_i$ (zachowywanie większości);

– jeśli zachodzi $\sum_{i \in W} v_i > \sum_{i \notin W} v_i$, to zachodzi również $\sum_{i \in W} s_i \geq \sum_{i \notin W} s_i$ (słabe zachowywanie większości).

Warunek zachowywania większości jest oczywiście spełniony, jeśli podział mandatów dokładnie odzwierciedla podział głosów, tj. dla każdego $i \in \{1, 2, \dots, n\}$

zachodzi $s_i = \frac{v_i \cdot s}{v}$.

Jeżeli jedna z partii otrzymała bezwzględną większość głosów, to podział mandatów zachowuje większości wtedy i tylko wtedy, gdy otrzymuje ona bezwzględną większość mandatów. Właściwość zachowywania większości odpowiada w tym przypadku wymogowi, by w wyniku przeliczenia głosów na mandaty nie powstawała tzw. większość sztuczna ani nie zachodziło zjawisko do jej powstania odwrotne. Podział pozostałych mandatów nie ma przy tym dla tej właściwości znaczenia, co może budzić pewne wątpliwości. Oceniając podział mandatów jako sposób zastąpienia głosowań powszechnych głosowaniami w organie przedstawicielskim, trzeba jednak przyznać, że jest to zjawisko naturalne. Z tego punktu widzenia nie ma bowiem znaczenia, czy zwycięska partia dysponuje w organie przedstawicielskim większością jednego głosu, czy też np. otrzymuje wszystkie mandaty. Nie ma również znaczenia, jak zostaną podzielone pozostałe mandaty pomiędzy inne partie. Wynika z tego, że spełnianie przez podział mandatów warunku zachowywania większości nie pociąga za sobą spełniania przezeń warunku monotoniczności.

Kolejny prosty przypadek to wybory, w których uczestniczą trzy partie. Łatwo zauważyć, że istnieją tylko dwa jakościowo różne wyniki takich wyborów: albo jedna z partii otrzymała bezwzględną większość głosów, albo żadna z nich takiej większości nie otrzymała. W pierwszym przypadku każdy podział mandatów, w którym zwycięska partia otrzymuje większość z nich, zachowuje większości. W drugim przypadku podział mandatów zachowuje większości, o ile każda z partii otrzymuje mniej niż połowę mandatów. Jeśli liczba mandatów do podziału wynosi co najmniej trzy i jest różna od czterech, to można je podzielić

tak, by spełniony był jeden lub drugi warunek. Mandaty należy podzielić na przykład następująco:

– jeśli jedna z partii uzyskała bezwzględną większość głosów, to otrzymuje jakąkolwiek liczbę mandatów większą od połowy liczby wszystkich mandatów do podziału; pozostałe mandaty dzieli się pomiędzy pozostałe dwie partie dowolnie;

– jeśli żadna z partii nie uzyskała bezwzględnej większości głosów, to dwóm z nich przyznaje się mandaty w liczbie równej $1/3$ ogólnej liczby mandatów, z zaokrągleniem ułamków w górę, a pozostałe mandaty otrzymuje trzecia partia.

Przypadek podziału czterech mandatów jest wyjątkowy, ponieważ każdy podział liczby 4 na trzy składniki zawiera co najmniej jeden składnik większy lub równy 2. Przykład ten pokazuje po raz kolejny, że właściwości podziału mogą się pogorszyć, jeśli liczba mandatów do podziału wzrośnie. Trzy mandaty można zawsze podzielić pomiędzy trzy partie w sposób zachowujący większości, czterech mandatów zaś nie można, jeżeli żadna z partii nie otrzymała bezwzględnej większości głosów.

W ilustrującym paradoks Alabamy przykładzie z rozdziału 3 podział trzech mandatów po jednym dla każdej z partii zachowuje większości, co pozwala uznać go za lepszy od innych. Gdyby liczba mandatów wynosiła pięć, to zgodnie z metodą D'Hondta partia A otrzymałaby trzy mandaty, partia B – dwa, partia C – 0. Podział ten nie zachowuje większości dając partii A silną nadreprezentację: otrzymuje ona bezwzględną większość mandatów, zdobywszy tylko nieco ponad $3/7$ liczby głosów. Pozostałe metody wymienione w rozdziale 1. dają podział A – 2, B – 2, C – 1, zachowujący większości. Podział sześciu mandatów dowolną z wymienionych metod daje wynik A – 3, B – 2, C – 1, podczas gdy jedynym zachowującym większości jest podział mandatów po dwa dla każdej partii. Żadna z wymienionych metod nie prowadzi w tym przypadku do podziału zachowującego większości, mimo że taki podział istnieje.

W przykładzie z rozdziału 2. żaden z podziałów nie zachowuje większości, co obrazuje tab. 2.

Tabela 2

Metoda podziału mandatów	Partie, które łącznie uzyskały większość głosów	Łączna liczba	
		głosów	mandatów
D'Hondta	B, D, E, F	52 309	18
Sainte-Laguë, Adamsa	A, D, E	51 583	18
Deana, Hilla	A, C, F	50 983	18

Można natomiast sprawdzić, że wszystkie te podziały słabo zachowują większości.

Zmieniając w tym przykładzie łączną liczbę mandatów do podziału z 36 na 34 otrzymuje się wyniki przedstawione w tab. 3.

Tabela 3

Partie	A	B	C	D	E	F
Liczby głosów	27 744	25 178	19 947	14 614	9 225	3 292
Liczby mandatów należnych	9,43	8,56	6,78	4,97	3,14	1,12
Liczby mandatów przyznanych za pomocą metody:						
– D'Hondta, Sainte-Laguë, – Deana, Hilla	9	9	7	5	3	1
– Adamsa	9	8	7	5	3	2

Tym razem metody D'Hondta, Sainte-Laguë, Deana i Hilla (a także metoda Hare'a) dają jednakowe podziały, jedynie podział za pomocą metody Adamsa jest odmienny. Jednak żaden z tych podziałów nie zachowuje większości, co obrazuje tab. 4.

Tabela 4

Metoda podziału mandatów	Partie, które łącznie uzyskały większość głosów	Łączna liczba	
		głosów	mandatów
Adamsa	A, D, E	51 583	17
Pozostałe	A, C, F	50 983	17

Podobnie jak w poprzednim przykładzie, oba podziały słabo zachowują większości.

Istnieje jednak w tym przypadku podział zachowujący większości, mianowicie: A – 10 mandatów, B – 8, C – 6, D – 4, E – 4, F – 2. Dowód tego jest prosty, choć nieco żmudny, polega bowiem na obliczeniu łącznych liczb głosów uzyskanych przez każdą z 64 możliwych grup partii i wykazaniu, że każda grupa, która uzyskała łącznie większość głosów, uzyskuje również większość mandatów.

Liczby mandatów przyznanych wszystkim partiom we wskazanym podziale są parzyste, można zatem podzielić je wszystkie przez 2, nie tracąc przy tym właściwości zachowywania większości. Otrzymuje się w ten sposób zachowujący większości podział 17 mandatów w przykładowych wyborach: A – 5 man-

datów, B – 4, C – 3, D – 2, E – 2, F – 1. Można łatwo (choć obliczenia wymagają rozpatrzenia wielu przypadków) wykazać, że jest to jedyny podział 17 mandatów, który przy zadanych liczbach głosów zachowuje większości, a także, że żaden podział mniejszej liczby mandatów nie zachowuje większości.

Właściwość zachowywania większości jest jedynie pierwszym przybliżeniem oceny podziału z punktu widzenia realizacji wymienionych funkcji wyborów. Trudno byłoby uznać, że przyznanie partii zdobywającej bezwzględną większość głosów wszystkich mandatów (jest to podział zachowujący większość) służyłoby dobrze realizacji funkcji odzwierciedlenia poglądów wyborców i funkcji legitymizacyjnej. Słabsze partie powinny również być reprezentowane w organie przedstawicielskim m.in. po to, by w razie neutralnego stanowiska partii najsilniejszej rozstrzygnięcie odpowiadało woli wyborców. Dla obu funkcji istotne jest także umożliwienie partiom słabszym uczestnictwa w działalności organu przedstawicielskiego, nawet jeśli nie mają one szans na zwycięstwo w głosowaniach.

Powyższe uzasadnia wzmocnienie warunku zachowywania większości: powinien on być spełniony nie tylko dla wszystkich partii, lecz również dla mniejszych ich zbiorów. Inaczej mówiąc, powinien być spełniony także po wyłączeniu części wyborców głosujących na pewne partie i reprezentantów tych partii. Symbolicznie:

a) dla każdego $W \subseteq Z \subseteq \{1, 2, \dots, n\}$: jeśli zachodzi $\sum_{i \in W} v_i > \sum_{i \in Z \setminus W} v_i$, to zachodzi również $\sum_{i \in W} s_i > \sum_{i \in Z \setminus W} s_i$ (dziedziczne zachowywanie większości);

b) jeśli zachodzi $\sum_{i \in W} v_i > \sum_{i \in Z \setminus W} v_i$, to zachodzi również $\sum_{i \in W} s_i \geq \sum_{i \in Z \setminus W} s_i$ (dziedziczne słabe zachowywanie większości).

Za ilustrację niech służy przypadek wyborów, w których uczestniczą trzy partie. Jak wskazano wyżej, trzy mandaty zawsze wystarczą do uzyskania podziału zachowującego większość, jednak w przypadku, w którym żadna z partii nie osiągnęła większości bezwzględnej (mandaty dzieli się wówczas po jednym), wyłączenie którejkolwiek partii prowadzi do niezachowującego większości podziału remisowego między pozostałymi dwiema. Łatwo sprawdzić, że najmniejszą liczbą mandatów, którą można w tym przypadku podzielić w sposób dziedzicznie zachowujący większość, jest dziewięć. Podziału należy dokonać następująco:

– jeśli jedna z partii uzyskała bezwzględną większość głosów, to przyznajemy jej sześć mandatów, drugiej w kolejności liczb uzyskanych głosów – dwa, trzeciej zaś jeden;

– jeśli żadna z partii nie uzyskała bezwzględnej większości głosów, to partiom przyznajemy cztery, trzy i dwa mandaty w kolejności liczb uzyskanych głosów.

Należy zauważyć, że taki sposób podziału mandatów może dać w pierwszym przypadku ogromną nadreprezentację partiom, które znalazły się w mniejszości, bowiem otrzymują one mandaty bez względu na liczbę otrzymanych głosów. Odpowiada to zapewnieniu tym partiom udziału w organie przedstawicielskim, z jednoczesnym zapewnieniem partii zwycięskiej bezwzględnej większości głosów. Takiego podziału mandatów nie daje żadna z wymienianych metod. Przyjmując dane z przykładu podanego w rozdziale 3. (odpowiadają one drugiemu przypadkowi) i dokonując podziału dziewięciu mandatów różnymi metodami, wskazany w drugim przypadku podział otrzymuje się jedynie za pomocą metody Adamsa.

Liczba mandatów konieczna do zapewnienia znalezienia podziału zachowującego większość rośnie szybko wraz z liczbą partii uczestniczących w wyborach, jeszcze szybciej zaś, jeśli oczekuje się dziedzicznego zachowywania większości. Oznacza to, że przy zadanej liczbie mandatów do podziału znalezienie podziału o tych właściwościach może być w ogóle niemożliwe (podział mniejszej niż 17 liczby mandatów w przykładzie z rozdziału 2.). Należy zatem zrobić następny krok i wprowadzić mierniki zachowania większości przez podział. Zachowywanie większości oznacza spełnienie przez podział 2^n warunków odpowiadających wszystkim podzbiorom $W \subseteq \{1, 2, \dots, n\}$. Porównując dla dwóch podziałów rodziny złożone z tych zbiorów W , dla których warunki te są spełnione, można porównać stopień zachowywania większości przez te podziały. Rozwinięcie takie przekracza ramy pracy.

5. PRZYKŁAD ZASTOSOWANIA: OKRĘGI JEDNOMANDATOWE

Istotną różnicą pomiędzy podziałem mandatów pomiędzy okręgi, a podziałem mandatów pomiędzy uczestników wyborów, jest możliwość odrzucenia w pierwszym przypadku wszystkich podziałów mandatów i stwierdzenia, że konieczne jest dokonanie zmiany podziału na okręgi. Ustalenie, w jakich przypadkach należy tak właśnie postąpić, wymaga określenia maksymalnej dysproporcjonalności podziału, która jest akceptowalna. Zagadnienie to ma szczególną wagę w przypadku wyborów większościowych w okręgach jednomandatowych, ponieważ w razie stwierdzenia nadmiernej dysproporcjonalności reprezentacji spowodowanej różną wielkością okręgów, zmiana ich granic jest jedynym sposobem poprawienia podziału.

Zalecenia dotyczące dopuszczalnego odchylenia normy przedstawicielstwa w okręgach wyborczych $\left(\frac{v_i}{s_i}\right)$ od jednolitej normy przedstawicielstwa $\left(\frac{v}{s}\right)$ zna-

lazły się w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych, przyjętym przez Europejską Komisję dla Demokracji przez Prawo²². Zgodnie z punktem 2.2 Wytycznych dla wyborów, „mandaty winny być równomiernie rozdzielone między okręgi wyborcze”, natomiast „dopuszczalne odstępstwo od norm nie powinno przekraczać 10%, a na pewno nie powinno być większe niż 15% – z wyjątkiem szczególnych okoliczności (ochrona skupisk mniejszości narodowych, rzadko zaludnione jednostki administracyjne)”. Wybór liczb 10% i 15% nie został w Kodeksie w żaden sposób uzasadniony.

Kryterium zachowywania większości może być zastosowane do ustalenia możliwego do uzasadnienia realizacją funkcji wyborów dopuszczalnego procentowego odstępstwa od jednolitej normy przedstawicielstwa w przypadku okręgów jednomandatowych.

Niech v_0 oznacza jednolitą normę przedstawicielstwa, $v_0 = \frac{v}{s}$. Rozważmy

najpierw przypadek nieparzystej liczby mandatów do podziału, $s = 2p + 1$. Łatwo zauważyć, że warunek zachowywania większości będzie spełniony, o ile p okręgów o kolejno największych liczbach mieszkańców będzie miało łącznie mniej niż połowę mieszkańców. Jeśli bowiem weźmiemy mniejszą liczbę okręgów i/lub wybierzemy okręgi o mniejszej liczbie mieszkańców, to ich łączna liczba mieszkańców zmniejszy się.

Załóżmy, że dla każdego $i = 1, 2, \dots, p$ odstępstwo od normy przedstawicielstwa w i -tym okręgu nie przekracza $\frac{1}{2p}$, czyli $\frac{|v_i - v_0|}{v_0} < \frac{1}{2p}$, skąd

$$|v_i - v_0| < \frac{v_0}{2p}.$$

Zachodzi zatem $\sum_{i=1}^p |v_i - v_0| < p \frac{v_0}{2p} = \frac{v_0}{2}$.

Korzystając z tego, że $(\sum_{i=1}^p v_i) - pv_0 = \sum_{i=1}^p (v_i - v_0) \leq \sum_{i=1}^p |v_i - v_0|$ otrzymujemy $(\sum_{i=1}^p v_i) - pv_0 < \frac{v_0}{2}$, skąd $\sum_{i=1}^p v_i < (p + \frac{1}{2})v_0 = \frac{2p+1}{2}v_0 = \frac{sv_0}{2} = \frac{v}{2}$.

Łączna liczba mieszkańców wybranych okręgów $\sum_{i=1}^p v_i$ jest więc mniejsza od połowy ogólnej liczby mieszkańców, co oznacza, że podział na okręgi zachowuje większość.

Zauważmy, że jeśli we wszystkich tych p okręgach występuje dodatnie odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa o $\frac{1}{2p}$, to łączna liczba ich

²² Opinion no. 190/2002 of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on the Code of Good Practice in Electoral Matters.

mieszkańców stanowi dokładnie połowę łącznej liczby mieszkańców wszystkich okręgów. Taki podział nie zachowuje większości, co pokazuje, że liczby $\frac{1}{2p}$ nie można w powyższym założeniu zastąpić większą.

Jeśli liczba mandatów do podziału (czyli liczba okręgów) jest parzysta, $s = 2p$, to jakiegokolwiek odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa narusza warunek zachowania większości. W p okręgów o kolejno największych liczbach mieszkańców zamieszkuje wówczas bowiem ponad połowa ogólnej ich liczby. Rozumując podobnie jak w przypadku nieparzystej liczby mandatów można pokazać, że dla słabego zachowywania większości wystarcza, by odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa nie przekraczało w żadnym z okręgów liczby $\frac{1}{p-1}$ i że liczby tej nie można zastąpić większą.

Widać stąd, że wymóg zachowania co najwyżej 10-procentowego odchylenia od jednolitej normy przedstawicielstwa gwarantuje zachowywanie większości przez podział tylko dla niewielkich liczb okręgów jednomandatowych (najwyżej 11 spośród liczb nieparzystych, najwyżej 22 spośród liczb parzystych; w drugim przypadku zachodzi tylko słabe zachowywanie większości). Dla 15 okręgów warunek zachowywania większości zagwarantowany jest dopiero przez odchylenie nieprzekraczające 7,14%, dla 21 okręgów – przez odchylenie nieprzekraczające 5%.

Należy zwrócić uwagę na to, że podane ograniczenie odstępstw od jednolitej normy przedstawicielstwa jest warunkiem wystarczającym dla zachowywania większości przez podziały, nie jest jednak warunkiem koniecznym. Prosta reguła wskazująca największe dopuszczalne odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa nie jest bowiem dobrym narzędziem do zagwarantowania spełniania tego wymogu.

WNIOSKI

Stosowane sposoby oceny metod podziału mandatów nie są w zadowalającym stopniu związane z funkcjami wyborów. Zarówno kryteria opisowe, jak próby ich formalizacji w postaci indeksów dysproporcjonalności dają jedynie ogólne pojęcie o właściwościach metod, nie odpowiadają jednak ściśle na pytanie, w jakim stopniu metody te gwarantują reprezentatywność organów przedstawicielskich, co jest warunkiem spełniania przez wybory funkcji: odzwierciedlenia poglądów wyborców i legitymizacyjnej. Propozycje aksjomatycznego określenia wymogów stawianych metodom podziału mandatów, pozostające

pod wpływem intuicyjnego pojęcia sprawiedliwości i kształtowane przez historyczny rozwój prawa, również nie uwzględniają w wystarczającym stopniu funkcji wyborów.

Wskazane wydaje się w związku z powyższym stworzenie takich kryteriów oceny metod podziału mandatów, które zostaną wyprowadzone wprost z funkcji wyborów i będą operowały precyzyjnie zdefiniowanymi pojęciami. Pozwoliłoby to na rzetelne porównywanie różnych metod, określenie minimalnych wymogów stawianych podziałom, wreszcie stworzenie metod odpowiadających realizacji poszczególnych funkcji wyborów, na które mają one wpływ.

Przykład kryterium oceny podziału mandatów wskazany w pracy wskazuje na możliwość zastosowania innych narzędzi matematycznych niż dotychczas wykorzystywane. Indeksy dysproporcjonalności, zbliżone do statystyki i geometrii, wydają się nie odpowiadać naturze badanego obiektu. Stworzenie lepszych mierników byłoby możliwe przez zastosowanie metod zaliczanych do teorii mnogości, kombinatoryki i matematyki dyskretnej.

INFLUENCE OF FUNCTIONS OF ELECTIONS ON THE CRITERIA OF APPORTIONMENT FAIRNESS

(summary)

The notion of fair representation should be derived from the functions of elections. Apportionment of seats according to the populations of constituencies or party votes is strongly connected with three of these functions: reflecting the views of voters, legitimating the government and establishing of a stable majority. The first two are also important for recognition of an apportionment method as fair. Well-known criteria of fairness (e.g. based on disproportionality indexes or on the analysis of voting paradoxes) seem to reflect these functions not enough precisely. Some properties of apportionments preserving majorities, i.e. having the property that a group of parties obtaining majority of voices (or a group of constituencies inhabited by majority of voters) also obtains majority of seats, are discussed. This criterion of fairness may be derived directly from the functions of elections. It is used to determine the permissible departure of the population from the norm in the case of one-seat constituencies. It is shown that if we adopt the criterion of preserving majorities, then the permissible departure should be inversely proportional to the number of constituencies.

Anna Rytel-Warzocha*

PRZEDMIOTOWY ZAKRES REFERENDUM LOKALNEGO W POLSCE

1.

Jedną z podstawowych zasad ustrojowych przyjętych w polskiej Konstytucji z 1997 r. jest zasada demokracji bezpośredniej. Pozostawiając poza zakresem rozważań samą definicję demokracji bezpośredniej, której brzmienie jest przedmiotem dyskusji oraz sporów w doktrynie, i nie podważając jej doniosłości, należy podkreślić, iż we współczesnym państwie ma ona jedynie uzupełniający charakter względem demokracji przedstawicielskiej. W taki sposób do roli demokracji bezpośredniej podszedł również ustrojodawca polski wprowadzając instytucje bezpośredniej partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i lokalnym, przy czym jedyną instytucją na poziomie lokalnym, do której Konstytucja wprost się odnosi jest referendum lokalne. W art. 170 mieszkańcom wspólnoty samorządowej przyznane zostało prawo do referendum, jak również bardzo ogólnie określono przedmiotowy zakres spraw, które mogą być tą drogą rozstrzygane.

Institucji referendum poświęcono wiele miejsca w polskiej i zagranicznej literaturze, aczkolwiek wciąż widoczne są duże rozbieżności zarówno co do sposobu definiowania referendum, jak i typologii tej instytucji. Odrzucając poglądy skrajne¹ można jednak przyjąć, iż istotą referendum jest zapewnienie obywatelom możliwości bezpośredniej partycypacji w sprawowaniu władzy poprzez podejmowanie decyzji zastępujących decyzje podmiotów władzy lub obligujących odpowiednie organy do ich implementacji. Aby uznać daną instytucję za referendum, niezbędne jest zatem spełnienie trzech kryteriów: 1) kryterium materialnego, które wskazuje na problemowy charakter przedmiotu referendum, 2) kryterium funkcjonalnego determinującego cel głosowania, którym jest podjęcie przez obywateli (w referendum lokalnym przez

* Dr, Uniwersytet Gdański, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych.

¹ Szerzej omawiam je w monografii: *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2011, s. 17 i n.

członków danej wspólnoty samorządowej) wiążącej decyzji, oraz 3) kryterium proceduralnego, które określa formę referendum jako głosowanie powszechne przeprowadzone w określonym czasie na określonym terytorium².

Referendum lokalne stanowi najbardziej rozpowszechnioną formę demokracji bezpośredniej ze względu na jego przedmiot, który bezpośrednio dotyka interesów obywateli, oraz skutek głosowania, który się na nie bezpośrednio przekłada. Nie bez znaczenia jest również względnie łatwy pod względem organizacyjnym i finansowym sposób jego przeprowadzenia z uwagi na mniejszy zasięg terytorialny niż w przypadku referendum ogólnokrajowego. Instytucja referendum lokalnego została wprowadzona do polskiego porządku prawnego już w 1987 r. na mocy ustawy o konsultacjach społecznych i referendum, która przewidywała, iż właściwa rada narodowa może poddać pod referendum lokalne konkretnie określone problemy lokalne lub rozwiązania projektów uchwał w sprawach należących do kompetencji tej rady³. Obecnie prawna regulacja referendum lokalnego zawarta jest w licznych aktach prawnych, wśród których podstawowe znaczenie ma ustawa o referendum lokalnym przyjęta w 2000 r.⁴ Regulacje dotyczące tej instytucji odnaleźć można również we wszystkich trzech ustawach samorządowych⁵. Ponadto ustawa o referendum lokalnym w zakresie przez nią nieuregulowanym odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu wyborczego⁶. Regulację dotyczącą referendum lokalnego można spotkać również w innych aktach, jak np. w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁷. Regulacje te często są jednak niejasne, powodujące doktrynalne rozbieżności co do ich wykładni oraz problemy interpretacyjne w praktyce orzeczniczej, przy czym kwestią chyba najbardziej dyskusyjną jest zakres spraw, które mogą stanowić przedmiot rozstrzygnięcia podjętego w drodze referendum. Mając na uwadze, iż problematyka przedmiotowego zakresu referendum lokalnego w Polsce jest obszerna i niewątpliwie zasługiwałaby na temat odrębnej monografii, celem niniejszego artykułu nie jest jej kompleksowe przedstawienie, ale ukazanie pewnych problemów, które pojawiają się lub mogą na tym tle się pojawić.

² Por. *Référendums*, red. F. Delpérée, Bruksela 1985, s. 10.

³ Ustawa z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum, Dz. U. 1987, Nr 14, poz. 83.

⁴ Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. 2000, Nr 88, poz. 985 z późn. zm.

⁵ Art. 11 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.; art. 8 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tj. Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.; art. 5 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tj. Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

⁶ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U., Nr 21, poz. 112, Nr 26 z późn. zm.

⁷ Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. Dz. U. 2005, Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.

2.

Rozważania zmierzające do określenia przedmiotowego zakresu referendum lokalnego należy rozpocząć od interpretacji przepisów o najwyższej mocy prawnej. Art. 170 Konstytucji w dość ogólny sposób stanowi, iż przedmiotem referendum mogą być sprawy dotyczące danej wspólnoty lokalnej. Ustrojodawca bezpośrednio wskazał przedmiot głosowania tylko w jednym przypadku, przewidując, iż członkowie wspólnoty samorządowej mogą w drodze referendum zdecydować o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Poza tym wyjątkiem konstytucyjna regulacja przedmiotu referendum lokalnego w Polsce jest bardzo lakoniczna, a jej poziom ogólności sprawia, iż zakres ten jest bardzo pojemny i wymaga doprecyzowania. Ustawodawca dokonał tego w art. 2 ustawy o referendum lokalnym wskazując, iż przedmiotem głosowania mogą być sprawy dotyczące danej społeczności lokalnej, które mieszczą się w zakresie kompetencji organów danej jednostki samorządowej.

Na tym tle pojawił się problem, czy powyższa regulacja ustawowa nie narusza postanowień Konstytucji poprzez zawężenie dopuszczalnego przedmiotu referendum lokalnego, a tym samym ograniczenie konstytucyjnego prawa jednostki do udziału i wypowiedzenia się w referendum. Z hierarchicznej struktury systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego wynika, iż konstytucyjne prawa obywatelskie nie mogą być ograniczane w drodze ustawy zwykłej, chyba że zachodzą przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z drugiej jednak strony, celem ustawy zwykłej jest uszczegóławianie i doprecyzowywanie postanowień ustawy zasadniczej. Na skutek wniosku wniesionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, problem konstytucyjności powyższej regulacji ustawowej stał się przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego⁸ o charakterze orzeczenia interpretacyjnego. Trybunał stwierdził, iż art. 2 ustawy o referendum jest zgodny z Konstytucją, pod warunkiem, że będzie on rozumiany w określony przez Trybunał sposób. Przede wszystkim podkreślono, iż analizowany przepis nie wyłącza prawa członków wspólnoty lokalnej do wyrażania w drodze referendum swojego stanowiska w sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturalnych więzi łączących daną wspólnotę, niezastrzeżonych do wyłącznej właściwości innych organów władzy publicznej, nawet jeśli wykraczają one poza zadania i kompetencje organów danej jednostki samorządowej. Ponadto, zgodnie z interpretacją Trybunału, na gruncie polskiego prawa dopuszczalne jest przeprowadzenie zarówno referendum stanowiącego, jak i konsultacyjnego (opiniodawczego). Należy

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r., sygn. akt. K 30/02, Dz. U. 2003, Nr 44, poz. 388, pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem opublikowano w „Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy” 2003, seria A, nr 2, poz. 16.

zauważyć, iż dokonana przez Trybunał wykładnia w wielu kwestiach odbiegała od dotychczasowej powszechnie akceptowanej interpretacji przepisów ustawy o referendum lokalnym⁹, w związku z czym, aby uniknąć rozbieżnych interpretacji i kontrowersji, zaistniała potrzeba znowelizowania ustawy w celu dostosowania jej przepisów do wspomnianego wyroku.

W tym celu w 2009 r. przygotowany został senacki projekt nowelizacji art. 2 ustawy o referendum lokalnym, który – jak wskazali wnioskodawcy – stanowił wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r. Pomimo że propozycje zmian we wstępnej wersji projektu były dość daleko idące, w pełnym zakresie odwierciedlające tezy wyroku¹⁰, projekt ostatecznie przedłożony w Sejmie przewidywał uzupełnienie treści tego przepisu o ustęp 1a w brzmieniu: „W referendum, mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej, zajmują także stanowisko w istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę, a niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych”¹¹. Projekt został skierowany do zaopiniowania przez organizacje samorządowe, a następnie po pierwszym czytaniu, przeprowadzonym na posiedzeniu plenarnym Sejmu 13 lipca 2009 r., skierowany do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Postępowanie legislacyjne w tej sprawie nie zostało zakończone, a wobec końca VI kadencji Sejmu objęło je działanie zasady dyskontynuacji prac parlamentu.

3.

Ustawowa regulacja przedmiotowego zakresu referendum lokalnego w odniesieniu do spraw, które mieszczą się w zakresie działania organów jednostek samorządu terytorialnego jest obecnie na tyle nieprecyzyjna, iż budzi rozbieżności interpretacyjne zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie.

W przypadku gdy w głosowaniu spełnione zostaną warunki dotyczące frekwencji i referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym, wola wyrażo-

⁹ Najbardziej kompleksowe opracowania dotyczące referendum lokalnego w Polsce stanowią pozycje: E. O l e j n i c z a k - S z a ł o w s k a, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002 oraz tej samej autorki *Prawo do udziału w referendum lokalnym: rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002.

¹⁰ Proponowano m. in. wprowadzenie przepisu, stanowiącego, iż referendum nie musi polegać na rozstrzygnięciu sprawy, lecz także na wyrażeniu stanowiska (referendum opiniodawcze), zob. A. M o d r z e w s k i, *Zakres przedmiotowy referendum lokalnego w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2 (229–230), s. 87.

¹¹ Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, Druk sejmowy nr 2181, www.orka.sejm.gov.pl.

na przez mieszkańców jest wiążąca dla organów samorządowych. Art. 65 ustawy o referendum lokalnym wyraźnie wskazuje, iż właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego, w której przeprowadzono głosowanie, niezwłocznie podejmuje czynności w celu jej realizacji. Wnosząc *a contrario* z ustawy nie wynika, aby wola ta była wiążąca dla organów centralnych. Racjonalne jest zatem, aby przedmiot głosowania mieścił się w zakresie tych spraw, w których organy samorządowe będą miały możliwość podjęcia rozstrzygnięcia¹². Przemawiać może za tym również fakt, iż we wszystkich sytuacjach, w których przedmiot referendum wykracza poza zakres zadań organów samorządowych, ustawodawca *expressis verbis* określił przedmiot głosowania. Dotyczy to przede wszystkim trzech przypadków – odwołania organów samorządowych pochodzących z wyborów bezpośrednich, samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne oraz terytorialnych przekształceń gminy. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 lutego 2003 r. zastosował natomiast wykładnię rozszerzającą, wskazując, iż w drodze referendum mieszkańcy mogą wypowiadać się również w kwestiach nienależących do zadań i kompetencji organów samorządowych, o ile dotyczą wspólnoty lokalnej i nie zostały zastrzeżone dla właściwości innych organów państwowych.

Kolejny problem sprawia odpowiedź na pytanie, o jakie zadania organów chodzi – czy wyłącznie te, które należą do ich zadań własnych, wykonywanych przy dużym marginesie niezależności, czy również o zadania zlecone (nazywane też poręczonymi). Należy zauważyć, że ustawodawca, wskazując na zakres zadań organów samorządowych jako kryterium dopuszczalności przedmiotu głosowania, nie dokonał rozróżnienia co do źródła, z którego zadania te wynikają. Wedle zasady *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* można zatem przyjąć, iż przedmiotem referendum mogą być zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone¹³. W literaturze wskazuje się, iż nie jest

¹² Przykładowo, A. Kisielewicz wskazywał, iż „skoro w wyniku referendum następuje stanowcze rozstrzygnięcie określonej, ważnej dla gminy sprawy, to mieszkańcy gminy występujący jako władza gminna mogą się wypowiadać tylko w sprawach należących do sfery działania tej jednostki samorządowej. Inaczej gmina wykraczałaby poza swoje kompetencje”, w: A. K i s i e l e w i c z, *Przedmiot referendum gminnego w świetle orzecznictwa sądowego*, [w:] *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej. Księga jubileuszowa w dziesięciolecie istnienia Centrum Samorządu terytorialnego i Rozwoju Regionalnego*, red. A. Piekara, Warszawa 2002, s. 68. Pogląd ten przeważał również w orzecznictwie NSA, por. Wyrok NSA w Warszawie z 1 lutego 2001 r., sygn. akt II SA 2817/00, LEX nr 54153.

¹³ Taką interpretację przyjął m.in. NSA we Wrocławiu w orzeczeniu z 2 czerwca 2000 r. odnosząc się do zgodności z prawem uchwały w sprawie przeprowadzenia prapreferendum w sprawie członkostwa Polski w UE, gdzie stwierdził, iż granicę dopuszczalności podjęcia uchwały w sprawie referendum wyznacza m.in. zakres zadań i kompetencji organów gminy, wynikający z ustaw o samorządzie gminnym i innych ustaw, sygn. akt II SA/Wr 1060/00, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

istotne, czy dana sprawa należy do zadań własnych czy zleconych, skoro obydwie wymienione kategorie zadań należą do właściwości gminy i są przez nią rozstrzygane¹⁴. Również E. Olejniczak-Szałowska analizując ten problem doszła do konkluzji, iż z uwagi na umowne i płynne granice pomiędzy zadaniami własnymi i zleconymi oraz nieostrość kryteriów i zatarcie tradycyjnie przyjmowanych konsekwencji takiego podziału, trzeba uznać, iż przedmiotem referendum lokalnego mogą być sprawy należące zarówno do zadań własnych, jak i zadań zleconych na mocy ustawy¹⁵. Należy jednak podkreślić, iż w nauce prawa administracyjnego poglądy na temat dopuszczalności poddania spraw z zakresu zadań zleconych pod referendum lokalne są podzielone¹⁶.

Ponadto ustawodawca nie wskazał wyraźnie, o zakres działania których organów samorządowych chodzi, a zatem, czy przedmiotem referendum lokalnego mogą być sprawy wchodzące w zakres zadań zarówno organu stanowiącego, jak i wykonawczego danej jednostki samorządowej, czy tylko tego pierwszego. Stosując konsekwentnie przywołaną wyżej łacińską paremię można przyjąć, iż chodzi o zadania i kompetencje obu tych organów, o ile sprawy te kwalifikują się na przedmiot referendum z uwagi na ich ogólny charakter istotny dla całej społeczności lokalnej, a nie dotyczący sytuacji prawnej wyłącznie jej poszczególnych członków. Co do zasady, akty indywidualno-konkretne nie mogą być przedmiotem referendum również z uwagi na konieczność zachowania przewidzianej w ustawach szczególnej procedury ich podejmowania¹⁷.

W przypadku zadań własnych powstają kolejne wątpliwości, czy przedmiotem referendum mogą być również sprawy należące do zadań, które organom gminy, powiatu lub województwa przekazane zostały do ich wyłącznej właściwości. O ile nie budzi wątpliwości pogląd, że referendum lokalne nie może dotyczyć kwestii, które zostały przekazane przez ustawodawcę do wyłącznej kompetencji innych podmiotów niż organy samorządowe, przedmiotem polemiki jest wyrażona przez Trybunał Konstytucyjny opinia, iż z przedmiotu referendum należy wyłączyć również te kwestie, które należą do wyłącznych właściwości organów samorządowych. W doktrynie wielokrotnie jednak wskazywano, iż przyjęcie takiej wykładni prowadzi do znacznego uszczuplenia konstytucyjnego prawa wspólnoty lokalnej do referendum, wy-

¹⁴ W. T a r a s, *Referendum gminne w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Państwo, ustroj, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997, s. 171.

¹⁵ E. O l e j n i c z a k - S z a ł o w s k a, *Referendum lokalne...*, s. 128.

¹⁶ Przeciwno takiej możliwości opowiadają się m.in. Z. Leoński, Z. Janku, A. Agopszowicz, A. Szewc, B. Dolnicki. Poglądy doktryny w tej kwestii szczegółowo omówione zostały: *Ibidem*, s. 117 i n.

¹⁷ Przede wszystkim w ustawie z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.

łączając *a priori* z zakresu spraw mogących stanowić przedmiot referendum wiele spraw o istotnym znaczeniu dla wspólnoty lokalnej i burzy fundamenty ustawowej koncepcji referendum¹⁸. Przychylając się do tego poglądu, należy jednak wskazać, iż wśród zadań przekazanych do wyłącznej właściwości organów samorządowych są kwestie, które nie mogą być rozstrzygane w drodze referendum z uwagi na fakt, iż przedmiot referendum nie może naruszać obowiązującego prawa, zarówno w sensie materialnym, jak i formalnym. Podanie pod referendum powyższych kwestii stanowiłoby natomiast naruszenie szczególnej procedury podejmowania rozstrzygnięć w powyższych kwestiach, którą ustanowił ustawodawca. W konsekwencji, przedmiotem głosowania nie mogą być kwestie należące do wyłącznych właściwości rady gminy, takie jak uchwalanie statutu gminy, ustalenie wynagrodzenia wójta, uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy czy też uchwalanie budżetu gminy. W odniesieniu do powiatu i województwa jako przykład podać można należące do kompetencji rady powiatu i sejmiku wojewódzkiego odwołanie organu wykonawczego.

Przyjmując nową ustawę w 2000 r. ustawodawca słusznie odszedł od użytego w poprzednim stanie prawnym¹⁹ zwrotu, że sprawa będąca przedmiotem referendum musi być „ważna” dla danej wspólnoty lokalnej. Pojęcie to ze względu na nieostry charakter, uzależniony od subiektywnej oceny podmiotu zarządzającego referendum, budziło wiele wątpliwości. Rezygnacja z tego kryterium przez ustawodawcę niewątpliwie wzmacnia prawo mieszkańców do referendum, co ocenić należy pozytywnie. Sama konstytucja takiego kryterium również nie formułuje, a to, czy sprawa poddana pod głosowanie jest dla wspólnoty lokalnej ważna, weryfikują czynniki takie, jak wymóg zebrania znacznej liczby podpisów mieszkańców popierających daną inicjatywę referendalną czy też liczba uprawnionych, którzy biorą udział w głosowaniu. Przywołując wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2003 r. należy zauważyć, iż kryterium „istotności” sprawy dla lokalnej społeczności zostało przez Trybunał potraktowane priorytetowo.

Referendum problemowe na poziomie lokalnym, podobnie jak na poziomie ogólnopolskim, co do zasady ma charakter fakultatywny, co oznacza, że nie ma przeszkód prawnych, aby decyzja w danej sprawie została podjęta przez właściwe organy bez odwołania się do bezpośredniej woli mieszkańców. Od zasady fakultatywności występują jednak wyjątki. Za przykład podać można wspomnianą już ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

¹⁸ Zob. E. O l e j n i c z a k - S z a ł o w s k a, *Prawo...*, s. 154 i n. oraz cytowane tam orzeczenia.

¹⁹ Art. 12 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95 z późn. zm.

która w art. 6a stanowi, iż „rada gminy może w drodze uchwały, na podstawie akceptacji wyrażonej w przeprowadzonym uprzednio referendum gminnym, przejść od właścicieli nieruchomości wszystkie lub wskazane obowiązki wymienione w art. 5 us. 1 pkt 1, 3b i 4” tej ustawy. Referendum to ma charakter obligatoryjny, gdyż jego przeprowadzenie jest niezbędnym elementem procedury decyzyjnej w danej kwestii. Ponieważ stosuje się do niego reżim prawny przewidziany w ustawie o referendum lokalnym, należy też przyjąć, iż w przypadku, gdy w referendum osiągnięta zostanie minimalna frekwencja i wynik będzie pozytywny, organ stanowiący gminy ma obowiązek taką uchwałę podjąć.

4.

Wątpliwości co do dopuszczalności przeprowadzenia referendum nie dotyczą natomiast dwóch kwestii, które zostały wprost wymienione przez prawodawcę jako podlegające rozstrzygnięciu w drodze referendum lokalnego – odwołanie organów samorządowych pochodzących z wyborów powszechnych oraz samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne. Co więcej, referendum w tych dwóch przypadkach ma charakter obligatoryjny, a zatem jest integralnym elementem procesu decyzyjnego, bez którego decyzje w tych kwestiach nie mogłyby zapaść.

Odwołanie organów samorządowych pochodzących z wyborów bezpośrednich stanowi jedyną materię wprost zastrzeżoną w Konstytucji do rozstrzygnięcia w drodze głosowania powszechnego. Pomimo że ustawodawca posłużył się nazwą „referendum” zarówno w odniesieniu do odwołania kolegialnych organów stanowiących, jak i jednoosobowego organu wykonawczego w gminie, w literaturze zauważa się, iż ten ostatni przypadek *de facto* spełnia wszystkie cechy innej formy demokracji bezpośredniej, znanej jako *recall*²⁰.

Referendum w sprawie odwołania organów samorządowych stanowi ten rodzaj referendum lokalnego, z którego mieszkańcy korzystają najczęściej. Na około 400 referendów lokalnych, które przeprowadzone zostały w latach 1992–2006, głosowania w przedmiocie odwołania organów stanowiły około 90%²¹. Należy zauważyć, iż w większości przypadków referenda te nie były jednak skuteczne z powodu nieosiągnięcia frekwencji warunkującej wiążący wynik głosowania²². Zaradzić temu niewątpliwie miała zmiana art. 55 ustawy

²⁰ P. U z i ę b ł o, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 35.

²¹ Zob. dane dostępne na www.pkw.gov.pl; również: B. W ę g l a r z, *Referenda lokalne w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego czwartej kadencji (lata 2002–2006)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8 (199–200), s. 47 i n.

²² W latach 1990–1992 na 48 głosowań w sprawie odwołania organów tylko trzy były wiążące, w trakcie kadencji 1994–1998 przeprowadzono 103 takie referenda, spośród których tyl-

o referendum lokalnym²³, którego ust. 2 w nowym brzmieniu wprowadza wyjątek od ogólnej zasady wymogu 30-procentowej frekwencji. W świetle tego przepisu referendum w sprawie odwołania organu samorządowego jest wiążące, jeżeli wzięło w nim udział nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Biorąc pod uwagę zróżnicowany poziom frekwencji w wyborach lokalnych na terenie kraju, przyjęte rozwiązanie nie zawsze liberalizuje formalne wymogi wiążącego charakteru referendum²⁴, jednakże urealnia jego skuteczność poprzez powiązanie wymogu frekwencji z aktywnością wyborczą mieszkańców poszczególnych jednostek samorządowych, generalnie ułatwiając możliwość odwołania ich organów. W przypadku, gdy frekwencja wyborcza jest niska dla skuteczności referendum wystarczy czasem, iż w głosowaniu weźmie udział 20% uprawnionych²⁵. Na marginesie należy zaznaczyć, iż z treści ustawy o referendum lokalnym trudno wyprowadzić wniosek, iż w przypadku, gdyby frekwencja wyborcza była tak niska, że 3/5 z liczby biorących udział w referendum stanowiłoby mniej niż 30% uprawnionych do głosowania, szczególna regulacja zawarta w art. 55 ust. 2 nie ma zastosowania i należy stosować ogólną zasadę minimalnej frekwencji

ko dziewięć było wiążących, zaś w kadencji 1998–2002 tych głosowań było już 195, w tym 25 wiążących. We wszystkich przypadkach referendum wiążącego doszło do odwołania rady gminy (miasta). W kadencji 2002–2006 referenda lokalne w sprawie odwołania organów stanowiących i wykonawczych gminy zarządzane były 92 razy, w 11 przypadkach okazały się wiążące. Natomiast w trakcie ostatniej kadencji w latach 2006–2010 przeprowadzono 81 takich referendum, z których 14 miało charakter wiążący – w sześciu przypadkach udało się odwołać wójta, w dwóch burmistrza, w czterech prezydentów miast (Częstochowy, Łodzi, Zduńskiej Woli i Olsztyna), w jednym zaś całą radę gminy Przywidz. Tylko w jednym przypadku mieszkańcy w wiążącym referendum opowiedzieli się przeciwko odwołaniu prezydenta miasta (Sopot). W 67 pozostałych przypadkach referenda nie wywołały skutków prawnych z powodu zbyt niskiej frekwencji; www.pkw.gov.pl. Okoliczności powyższych głosowań szczegółowo omawia A. P i a s e c k i, op. cit., s. 99 i n.

²³ Nowelizacja, dokonana na mocy art. 3 ustawy z 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, weszła w życie 1 września 2006 r. i ma zastosowanie od kadencji, która rozpoczęła się jesienią 2006 r., Dz. U. 2005, Nr 175, poz. 1457.

²⁴ Przede wszystkim dotyczy to małych gmin, gdzie frekwencja wyborcza zazwyczaj jest wyższa, przykładowo w gminie Dziemiany w województwie pomorskim w wyborach samorządowych w 2010 r. udział wzięło 74,71% uprawnionych, w związku z czym ewentualne referendum w sprawie odwołania rady gminy byłoby skuteczne pod warunkiem, iż wzięłoby w nim udział co najmniej 44,8% uprawnionych.

²⁵ Przykładowo w gminie Morzeszczyn, również w województwie pomorskim, frekwencja w wyborach w 2010 r. wyniosła 27,03%, w związku z czym, aby ewentualne referendum w sprawie odwołania rady gminy było skuteczne, frekwencja musi wynieść 16,2%.

na poziomie co najmniej 30%²⁶. Przepis art. 55 ust. 2 jako *lex specialis* nie może być interpretowany rozszerzająco.

Podobnie jak w wymienionym przypadku, również referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne ma charakter obligatoryjny. Pomimo braku regulacji konstytucyjnej, w świetle art. 7 ustawy o referendum lokalnym, dopuszczalność tego zagadnienia jako przedmiotu referendum nie budzi żadnych wątpliwości, przy czym należy podkreślić, iż możliwość przeprowadzenia takiego referendum dotyczy wyłącznie gminy. Kwestią wzbudzającą dyskusję już od momentu wprowadzenia tej instytucji jest natomiast charakter świadczenia nazwanego przez ustawodawcę „samoopodatkowaniem”. Wielokrotnie wskazywano, iż w świetle obowiązującego prawa podatkowego, nie można go uznać za podatek²⁷. Instytucja samoopodatkowania określana jest jako rodzaj daniny publicznej, w stosunku do której realizowane jest władztwo podatkowe gminy. Orzecznictwo sądów administracyjnych oraz poglądy doktryny w tym zakresie nie są jednak jednolite²⁸. Świadczenie samoopodatkowania ma charakter celowy, a zatem musi zostać przeznaczone na cel publiczny, który wprost musi zostać wskazany w pytaniu referendalnym²⁹. Najczęściej przedmiotem głosowania są kwestie dotyczące służby zdrowia oraz ekologii, wywozu odpadów i nieczystości (tzw. referenda śmieciowe)³⁰. Warto podkreślić, iż forma referendum jest w tym przypadku jedynym sposobem nałożenia dodatkowych świadczeń finansowych na mieszkańców gminy. Wiążący charakter referendum determinuje również zakaz przeznaczania środków uzyskanych w ten sposób na inne cele niż określone w referendum, a ewentualna zmiana w tym zakresie wymagałaby zachowania szczególnego trybu podejmowania tej decyzji, a więc zarządzenia przez radę gminy kolejnego głosowania.

²⁶ B. D a u t e r, *Komentarz do art. 55 ustawy o referendum lokalnym*, [w:] *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, red. K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.

²⁷ Zob. Uchwała NSA z 22 stycznia 1995 r., sygn. akt VI SA 25/95, uchwała NSA z 13 października 1997 r., sygn. akt FPK 15/97; obie uchwały dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁸ Odmiennie podejście uznające „samoopodatkowanie na cele publiczne” za świadczenie o charakterze podatkowym przyjęte zostało m. in. w wyroku NSA z 21 października 1993 r., sygn. akt SA/Wr 117/93 oraz wyroku NSA z 22 stycznia 1995 r., sygn. akt VI SA 25/95; zob. również M. G r ą ż a w s k i, *Referendum lokalne jako forma realizacji prawa jednostki do udziału w sprawowaniu władzy*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ury, Rzeszów 2001, s. 143 i n.

²⁹ W. M i e m i e c, *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 5, s. 5.

³⁰ Praktykę przeprowadzania tego rodzaju referendów przedstawia A. P i a s e c k i, *Referenda w III RP*, Warszawa 2005, s. 106 i n.

5.

Na mocy nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, która weszła w życie 14 lipca 2011 r.³¹ ustawodawca dopuścił możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego w przedmiocie przekształceń terytorialnych gminy, tzn. utworzenia nowej gminy, połączenia kilku gmin w jedną lub podziału gminy na kilka odrębnych jednostek. Przyjęta nowelizacja stanowi realizację wiążących Polskę norm międzynarodowych, w tym przede wszystkim postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego przyjętej w Strasburgu 15 października 1985 r. (Konwencji nr 110 Rady Europy), która przez Polskę została ratyfikowana 26 kwietnia 1993 r.³² Art. 5 tego dokumentu, zatytułowany „Ochrona granic społeczności lokalnych” stanowi, iż „każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeżeli ustawa na to zezwala”.

Zanim kwestie przekształceń terytorialnych gminy zostały *expressis verbis* dopuszczone jako przedmiot referendum lokalnego, zdania na temat możliwości przeprowadzenia referendum w tym zakresie były podzielone zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych. Większą aprobatę zyskiwał jednakże pogląd, iż kwestie przekształceń terytorialnych gminy nie mogą być przedmiotem referendum, co argumentowano przede wszystkim faktem, iż są to sprawy, które wykraczają poza zadania organów gminy³³. Ewentualne referendum mogłoby zatem mieć walor wyłącznie opiniodawczy, natomiast ustawa o referendum wyraźnie stanowi, iż w przypadku przekroczenia 30% frekwencji w głosowaniu, wynik referendum jest dla organów wiążący. Skutek ten z założenia więc byłby niemożliwy do zrealizowania. Niemniej jednak pojawiały się zdania odrębne, które wskazywały na dopuszczalność referendum w sprawie przekształceń terytorialnych gminy. Na stanowisku takim stanął m.in. Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 28

³¹ Ustawa z 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011, Nr 134, poz. 777.

³² Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607.

³³ Sprzeczne opinie w tej kwestii prezentują m.in. E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2, s. 103 i n., M. Maczyński, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 96–97 oraz A. Feja-Paszkiewicz, *Konsultacje społeczne a ochrona granic społeczności lokalnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LXIII, s. 67 i n.; zob. A. SzeWC, G. JęŻ, Z. PławecKi, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2000, s. 68. Przeciwno możliwości przeprowadzenia konsultacji opowiedział się też NSA we Wrocławiu w postanowieniu z 29 czerwca 1993 r., sygn. akt SA/Wr 935/93, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

lutego 2001 r.³⁴ uznał, iż referendum w sprawie podziału gminy jest dopuszczalne, pod warunkiem, że jego przedmiotem będzie podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie wystąpienia do Rady Ministrów z wnioskiem o dokonanie podziału gminy zgodnie z art. 4b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wynik referendum nie zobowiązywałby zatem Rady Ministrów do dokonania podziału gminy, a jedynie obligował radę gminy do wystąpienia z takim wnioskiem. Sąd przyznał tym samym, iż rozstrzygnięcia podejmowane w trybie referendum nie mogą wkraczać w kompetencje ustawowo przypisane innemu organowi administracji publicznej niż organ danej jednostki samorządowej.

Obecnie dodany art. 4c ustawy o samorządzie gminnym wprost dopuszcza możliwość przeprowadzenia referendum w przedmiocie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia oraz ustalenia granic gminy. Referendum takie może zostać przeprowadzone wyłącznie z inicjatywy mieszkańców, którą wykonać może grupa co najmniej 15 obywateli mających prawo wybierania do rady gminy. Oprócz tego, iż zastrzone zostały wymogi odnośnie do liczby obywateli (w pozostałych przypadkach wystarczy grupa pięciu osób), możliwości wystąpienia z inicjatywą referendalną w tym zakresie nie mają statutowe struktury terenowe partii politycznych działające w danej jednostce samorządu terytorialnego oraz organizacje społeczne wskazane w art. 11 ust. 1 pkt. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym. Podobnie natomiast jak w pozostałych przypadkach, inicjatywa referendalna mieszkańców ma charakter bezpośredni, a więc rada gminy jest związana wnioskiem, który spełnia wymogi formalne, pod warunkiem, że proponowany przedmiot referendum jest zgodny z obowiązującym prawem. Z uwagi na fakt, iż zmiany w podziale terytorialnym kraju pociągają za sobą następstwa finansowe, ustawodawca przewidział w art. 4c ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, że rada gminy odrzuca wniosek mieszkańców z przyczyn merytorycznych jedynie w przypadku, gdy z analizy przeprowadzonej przez właściwego wojewodę wynika, iż na skutek podziału lub ustalenia nowych granic gmin dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub mieszkańca gminy nowo utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin zgodnie z ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³⁵ lub jeżeli gmina w zmienionych granicach lub gmina nowo utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według

³⁴ Wyrok NSA z 28 lutego 2001 r., sygn. akt II SA/Łd 297/01, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁵ Dz. U. 2010, Nr 80, poz. 526 i Nr 127, poz. 857.

stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Odmiennosc nowej regulacji od poprzedniego stanu prawnego wyraża się również w tym, że przedmiotem referendum jest szczegółowa propozycja zmiany w podziale terytorialnym państwa, która w przypadku wiążącego i rozstrzygającego referendum jest wiążąca dla Rady Ministrów jako organu upoważnionego do wydania rozporządzenia w tym zakresie. W celu realizacji woli mieszkańców właściwy wojewoda przekazuje ministrowi do spraw administracji publicznej informację o publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym protokołu wyniku referendum. Referendum w sprawie przekształceń terytorialnych gminy nie ma charakteru obligatoryjnego, natomiast w przypadku, gdy się ono nie odbywa, niezbędne jest przeprowadzenie konsultacji społecznych. Konsultacje mają jednak charakter wyłącznie opiniodawczy, podczas gdy wiążący wynik referendum w przedmiocie zmian terytorialnych obliguje Radę Ministrów do wydania rozporządzenia wprowadzającego zaakceptowane przez mieszkańców zmiany. Od powyższej zasady ustawodawca przewidział w art. 4d ustawy o samorządzie gminnym wyjątki. Rada Ministrów nie wprowadza zmian terytorialnych gminy w tych samych przypadkach, w których rada gminy ma prawo odmówić zarządzenia referendum w tej sprawie – gdy dochody podatkowe na jednego mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin zgodnie z ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego lub jeżeli gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według stanu na 31 grudnia r. poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ustawy. Z powyższego przepisu *a contrario* można zatem wnioskować, iż w przypadku, gdy ta przesłanka nie zachodzi, Rada Ministrów ma obowiązek wydać rozporządzenie implementujące wolę wyrażoną przez mieszkańców.

6.

Na podstawie kryterium przedmiotowego w typologii instytucji referendum wyróżnić można referendum prawodawcze, na poziomie lokalnym mające charakter uchwałodawczy, które polega na przyjęciu przez mieszkańców w głosowaniu powszechnym konkretnego aktu prawnego. Referendum uchwałodawcze może przybierać różną postać w zależności od podmiotu, który jest jego inicjatorem. Może mieć ono charakter oddolny, poprzez powiązanie z wykonaniem przez mieszkańców bezpośredniej lub pośredniej inicjatywy ludowej, bądź odgórny, w przypadku gdy prawo zainicjowania i zarządzenia referendum powierzone jest organom samorządowym.

W polskiej ustawie o referendum lokalnym ustawodawca nie sformułował wprost zakazu uczynienia przedmiotem referendum lokalnego kwestii dotyczących uchwalania, zmiany lub uchylania aktów prawa miejscowego. W ostatnim czasie pojawiły się nawet propozycje wyraźnego ustawowego uregulowania tej instytucji. Przygotowany przez Prezydenta RP, a następnie poddany konsultacjom społecznym projekt ustawy o wzmacnianiu bezpośredniej roli obywateli w sprawowaniu władzy w państwie³⁶, zawiera propozycję powiązania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej z instytucją referendum uchwałodawczego. Zgodnie z projektem, w przypadku gdyby projekt uchwały wniesiony przez mieszkańców został odrzucony przez organ stanowiący, przedmiot inicjatywy automatycznie stawałby się przedmiotem referendum. W takim przypadku podpisy mieszkańców popierających inicjatywę byłyby traktowane, jako podpisy popierające wniosek o przeprowadzenie referendum³⁷.

Zaproponowane rozwiązanie budzi jednak wątpliwości co do swojej konstytucyjności. W doktrynie prawa konstytucyjnego powszechnie akceptowany jest pogląd, iż przyjęty w Polsce system aktów prawa powszechnie obowiązującego, do którego należą akty prawa miejscowego, ma charakter zamknięty zarówno pod względem przedmiotowym, jak i podmiotowym. W art. 94 Konstytucji wyraźnie stwierdzono, iż akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze jednostek samorządu terytorialnego mogą być ustanawiane przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej działające w danej jednostce. Ponadto istnieje konstytucyjny wymóg, aby akty prawa miejscowego były stanowione na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego kompetencja ta nie może być scedowana przez ustawodawcę na inne organy, jak również na obywateli, gdyż takie rozwiązanie niepoprzedzone zmianą przepisów Konstytucji niewątpliwie stanowiłoby jej naruszenie. W literaturze spotkać można propozycje, choć odosobnione, rozwiązania tego problemu poprzez uznanie na poziomie ustawowym ogółu mieszkańców podejmujących decyzję w drodze głosowania za organ gminy, powiatu lub odpowiednio województwa³⁸. Pro-

³⁶ Projekt opracowany został na wiosnę 2011 r., a następnie poddany konsultacjom społecznym, które zakończyły się w lipcu 2011 r. Tekst projektu opublikowany jest na stronie www.prezydent.pl, według stanu na 20 września 2011 r. postępowanie ustawodawcze w Sejmie w sprawie projektu ma zostać zainicjowane na początku VII kadencji parlamentu.

³⁷ Należy zauważyć, iż w świetle postanowień projektu liczba głosów wymaganych do skutecznego wykonania inicjatywy uchwałodawczej jest jednak znacznie niższa niż liczba podpisów niezbędnych do skutecznego wykonania inicjatywy referendalnej w świetle ustawy o referendum lokalnym.

³⁸ Zob. A. A g o p s z o w i c z, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 104; Z. Janku, *Przedmiotowy zakres referendum gminnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnozy i perspektywy: międzynarodowa konferencja naukowa Opole-Pokrzywna 17–19 maja 1997 r.*, red. S. Dolata, Opole 1997, s. 77.

pozycja ta budzi jednak wątpliwości. Na gruncie obowiązującego prawa, w tym przede wszystkim art. 11 ustawy o samorządzie gminnym, art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa rozróżnić należy dwie formy wykonywania władzy przez mieszkańców – bezpośrednią i pośrednią. Członkowie wspólnoty samorządowej podejmują rozstrzygnięcia dotyczące tej wspólnoty w sposób pośredni poprzez organy wyłonione w wyborach powszechnych lub w sposób bezpośredni w drodze referendum lokalnego. Trudno zatem uznać, iż ogół mieszkańców biorących udział w referendum jest organem samorządowym, rozumianym jako jednoosobowy lub kolegialny podmiot przedstawicielski wybrany przez członków wspólnoty samorządowej do wykonywania zadań publicznych na rzecz tej wspólnoty. Ponadto, w literaturze można spotkać rozważania nad możliwością uznania za organ samorządowy samego referendum³⁹. Trudno zgodzić się z takim podejściem, gdyż – już wspomniano – referendum jest instytucją prawną stanowiącą narzędzie, za pomocą którego podejmowane mogą być decyzje. Nie można zatem nadawać mu podmiotowości, a tym samym przypisywać określonych zadań czy kompetencji.

Wyłączenie kwestii prawodawczych z przedmiotu referendum pozostaje w zgodzie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w roku 2003. Trybunał wyraźnie stwierdził, iż mieszkańcy mają prawo do wyrażenia swojej woli w drodze referendum we wszystkich sprawach o zasadniczym znaczeniu dla danej wspólnoty lokalnej z wyjątkiem tych, które zostały wyłączone z mocy Konstytucji. Przepisy ustawy zasadniczej nie formułują *expressis verbis* takich ograniczeń, natomiast pośrednio wynikają one z regulacji ustanawiającej szczególny tryb procedowania w określonych sprawach oraz wskazującej właściwość określonych podmiotów w tych kwestiach. Odnosząc się do aktów prawa miejscowego, w art. 94 Konstytucji wskazano jedynie na organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, jako uprawnione do ich wydawania. Nie ma natomiast przeszkód, aby przedmiotem głosowania uczynić jakąś konkretną sprawę, która w przypadku rozstrzygającego i wiążącego referendum zostanie uwzględniona przez właściwy organ w procesie uchwałodawczym.

7.

Na zakończenie należy zwrócić uwagę, iż jedną ze wskazanych istotnych cech wyróżniających instytucję referendum od innych form bezpośredniej partycypacji obywateli w procesie decyzyjnym na poziomie lokalnym jest je-

³⁹ D. Dąbek, *Kompetencje prawotwórcze referendum lokalnego. Jednostka a działalność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ury, Rzeszów 2001, s. 70.

go stanowiący charakter. Przedmiot referendum lokalnego objętego reżimem ustawy o referendum lokalnym musi umożliwiać podjęcie rozstrzygnięcia, które będzie prawnie wiązało organy samorządowe. Jeżeli jest inaczej – głosowanie *de facto* miałyby charakter konsultacyjny. Nie ma oczywiście przeszkód prawnych, aby takie głosownie powszechne zarządzić, jednakże nie miałyby ono wówczas formy referendum lokalnego, ale sformalizowanych konsultacji społecznych. Podstawą prawną przeprowadzenia głosowania nie jest wówczas ustawa o referendum lokalnym, ale akt prawa miejscowego – uchwała właściwego organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego regulująca przeprowadzenie konsultacji społecznych (zazwyczaj kompleksowy regulamin konsultacji społecznych lub uchwała o charakterze incydentalnym).

Ponieważ celem referendum lokalnego jest wyrażenie woli co do rozstrzygnięcia sprawy ważnej dla danej gminy, powiatu lub województwa, które dopiero ma zapaść, musi ono mieć charakter uprzedni. Nie jest tym samym dopuszczalne, aby przedmiotem referendum były sprawy, które już zostały przez organ samorządowy rozstrzygnięte – zakaz ten wynika z charakteru referendum lokalnego w Polsce, które jest traktowane jako stanowiące oraz z istoty referendum, będącego narzędziem podejmowania rozstrzygnięć przez mieszkańców w sprawach dotyczących ich interesów⁴⁰. Niewątpliwie pojawia się tutaj pewna niespójność ze stanowiskiem, które zajął Trybunał Konstytucyjny w 2003 r., stwierdzając, iż w świetle obowiązującego prawa referendum lokalne w Polsce może mieć charakter zarówno stanowiący, jak i opiniodawczy (konsultacyjny). Trybunał wskazał, że podstawowa różnica pomiędzy tymi dwoma rodzajami referendum sprowadza się do tego, iż w tym ostatnim przypadku wynik nie wywołuje skutków prawnych, aczkolwiek w sensie politycznym referendum konsultacyjne jest wiążące dla organów, a kiedy organ nie uwzględnia wyniku referendum, powinien swoją decyzję przynajmniej uzasadnić. Konsekwencją jest zatem możliwość nieuwzględnienia przez organy państwowe lub samorządowe rozstrzygnięcia podjętego w referendum⁴¹.

Zakres spraw, które mogą być przedmiotem głosowania niewątpliwie stanowi tę część zagadnień dotyczących instytucji referendum lokalnego, która wzbudza największe kontrowersje i dyskusje. Różnice interpretacyjne występują zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie. Dokonanie jednoznacznej wykładni na gruncie obowiązującej ustawy jest trudne szczególnie

⁴⁰ Z tego też względu przedmiotem referendum nie mogą być np. kwestie dotyczące działań inwestycyjnych w gminie już po rozpoczęciu ich realizacji, zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 5 grudnia 2008 r., sygn. akt III SA/Łd 520/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁴¹ Zob. Wyrok NSA we Wrocławiu z 2 czerwca 2000 r., sygn. akt II SA/Wr 1060/00, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził zgodność ustawy z Konstytucją przy założeniu przyjęcia określonej interpretacji jej treści, niejednokrotnie rozszerzając literalne brzmienie ustawy o referendum lokalnym z 2000 r. i *de facto* modyfikując model referendum lokalnego w Polsce, jaki ukształtował się pod rządami tej ustawy i obowiązującej Konstytucji. W związku z powyższym aktualny pozostaje postulat wprowadzenia przez parlament nowej kadencji odpowiednich zmian do ustawy, które realizować będą stanowisko Trybunału, a tym samym pomogą przełamać rozbieżności interpretacyjne w doktrynie i praktyce orzeczniczej.

THE SUBJECT OF THE LOCAL REFERENDUM IN POLAND (summary)

Article 170 of the Polish Constitution provides local communities with the right to decide matters concerning their community through a referendum. In practice, this particular form of direct democracy is most frequently used by people in Poland. However, the laconic constitutional provisions as well as vague statutory regulations result in differences both in the doctrine and the jurisprudence of administrative courts. The most questionable aspect of the local referendum in Poland concerns issues that may be subject to referendum. Particularly problematic in this regard is an indication of whether people can decide in the referendum about issues that do not fall within the responsibility of self-governmental authorities, matters submitted to the exclusive jurisdiction of those bodies, or executed by them as the so called "assigned tasks". Problems also arise on the background of the interpretation of the legislation on mandatory referendums, although the admissibility to vote on these issues is obvious. The article seeks to address all these issues by discussing different types of local referendum distinguished on the basis of its subject – referendum on the issues important for the community, on recalling the local authorities, on the self-taxation for public purposes, on the transformation of territorial units and legislation. The author relied primarily on the legal regulations, including the recent amendments of 2011, as well as the jurisprudence of administrative courts, the doctrine and the decision of the Constitutional Tribunal from 2003 that has been extremely important in this regard.

Grzegorz Chmielewski*

GŁOSOWANIE LUDOWE JAKO FORMA DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ W REPUBLICIE SŁOWACKIEJ

1. DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA JAKO ELEMENT PAŃSTWA DEMOKRATYCZNEGO

W wielu demokratycznych państwach ich obywatele korzystają nie tylko z możliwości kreowania władzy ustawodawczej czy też wykonawczej poprzez dokonywanie aktu wyborczego, ale również mogą bezpośrednio wpływać (przy urnie wyborczej) na fundamentalne kwestie danego kraju, kierunków jego polityki, a nawet na podjęcie konkretnej decyzji. Ze względu na przedmiot takich spraw wyróżnia się dla nich różnorodne nazwy, lecz noszą wspólne określenie: demokracja bezpośrednia¹. Gdyby rzeczywiście wskazać, czym jest demokracja bezpośrednia, należałoby przytoczyć wspólne cechy istniejących jej definicji, czyli osobisty udział członków zbiorowego podmiotu suwerenności (obywateli, narodu, ludu) w wypełnianiu przez nich funkcji publicznych². Można też podobnie wskazać, iż jest to „możliwość obywateli bezpośredniego rozstrzygnięcia w zakresie władzy państwowej”³.

Niewątpliwie początki bezpośredniej demokracji sięgają czasów starożytnych, kiedy w starogreckich państwach-miastach istniały idee czystej (czy też

* Dr, adiunkt, Politechnika Opolska, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Katedra Własności Intelaktuanej, Prawa Administracyjnego i Europejskiego.

¹ W dalszych rozważaniach pomijam świadomie zdania pojawiające się w literaturze obcej, które zaliczają – z braku innych form demokracji lub znacznej ograniczoności skorzystania z innych form demokracji – do demokracji bezpośredniej te wybory, w których bezpośrednio wybiera się kandydata na jakiś urząd (np. w literaturze niemieckiej), czy też zaliczające do demokracji bezpośredniej taki akt jak prawo opcji, tj. akt osoby fizycznej wyrażającej chęć przynależności do danego państwa (np. J. C h o v a n e c, I. P a l ú š, *Lexikón ústavného práva*, Bratislava 2004, s. 81–82).

² Por. B. B a n a s z a k, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 299.

³ J. C h o v a n e c, I. P a l ú š, *Lexikón ústavného...*, s. 109.

kompleksowej) demokracji bezpośredniej. Na początku w jednym miejscu i w jednym czasie w drodze głosowania decydowano o większości spraw dotyczących mieszkańców. Wraz ze wzrostem liczby uprawnionych zawężano podejmowanie decyzji do tych najważniejszych, kluczowych⁴. Dziś ta forma, która nosi nazwę zgromadzenia ludowego, jest możliwa jedynie w małych zbiorowościach (np. w kantonach w Szwajcarii, plemionach czy też na wyspach o niewielkim zaludnieniu). Pojawiły się jednak takie formy współdziałania w sprawowaniu władzy przez obywateli, które nawiązują do tej pierwotnej. Dotyczą albo możliwości zgłoszenia projektu konstytucji lub ustawy (inicjatywa ludowa), wskazania przynależności do danego terytorium (plebiscyt), dążenia do uchwalenia jakiegoś aktu prawnego lub przyjęcia zobowiązania międzynarodowego, czy też podjęcia decyzji w sprawie istotnej dla państwa bądź jego części (referendum⁵), czy wręcz przeciwnie – odrzucenia jakiegoś aktu prawnego lub rozwiązania prawnego (weto ludowe).

W niektórych państwach pojawiają się jeszcze inne, gdzie indziej niespotykane lub rzadko spotykane formy demokracji bezpośredniej. Taką odmianą jest istniejąca w Republice Słowackiej instytucja głosowania ludowego. Dlatego ze względu na jej unikatowy charakter warto przyjrzeć się temu rozwiązaniu.

2. ISTOTA INSTYTUCJI GŁOSOWANIA LUDOWEGO W REPUBLICIE SŁOWACKIEJ

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem Konstytucji Republiki Słowackiej z 1992 r., Rada Narodowa mogła odwołać prezydenta z funkcji, jeśli prezydent wykonywałby czynności przeciwko suwerenności i jednolitości Republiki Słowackiej lub wykonywałby działalność zmierzającą do usunięcia demokratycznego, konstytucyjnego ustroju Republiki Słowackiej. Wniosek o odwołanie prezydenta w tych przypadkach mogła złożyć ponad połowa ustawowej liczby posłów. Do odwołania prezydenta wymagana była zgoda co najmniej 3/5 ustawowej liczby posłów.

⁴ Szerzej na temat początków demokracji bezpośredniej m.in. w: B. B a n a s z a k, *Prawo konstytucyjne...*, s. 299 i n.; I. P a l ú š, E. S o m o r o v á, *Štátne právo Slovenskej republiky*, Košice 2008, s. 167–169.

⁵ Biorąc pod uwagę, że niemożliwe jest obecnie zebranie wszystkich obywateli większości państw w jednym miejscu i współczesnym odstąpieniu od warunku „jednego miejsca”, to referendum jest najbliższą ideowo formą odpowiadającą starożytnemu rozwiązaniu: „jedno miejsce i jeden czas”. Chociaż współcześnie pojawiają się referenda dwudniowe lub dłuższe, co także wpływa na dalszą zmianę kształtu tej instytucji w stosunku do klasycznej formy zgromadzenia ludowego.

Rozwiązanie to było kwestią raczej teoretyczną. Wystarczy przypomnieć, że w chwili przyjęcia Konstytucji istniały regulacje wskazujące jednocześnie, że prezydent nie jest wybierany w wyborach powszechnych, lecz przez izbę ustawodawczą. Wobec tego właściwie jedynym uprawnionym podmiotem do odwołania głowy państwa i złożenia samego wniosku o takie odwołanie była instytucja, która ją powoływała, czyli Rada Narodowa. W parlamencie zaś ta sama większość, która powoływała prezydenta musiałaby go odwoływać. Dodatkowo do odwołania prezydenta wymagano w słowackiej ustawie zasadniczej poparcia aż trzech piątych ustawowej liczby posłów (tj. 90 spośród 150 posłów). Biorąc pod uwagę ówczesny układ sił w parlamencie, dawało to duże prawdopodobieństwo, że odwołanie głowy państwa nie będzie możliwe.

W latach 90. XX w., czyli na początku istnienia niepodległego państwa słowackiego, doszło także do poważnych napięć pomiędzy dwoma ośrodkami władzy wykonawczej – głową państwa a rządem. Jednym ze środków retoryki pomiędzy stronami (pomijając aż tak drastyczną kwestię, jakim było wówczas porwanie syna prezydenta przez słowackie służby specjalne) było podnoszenie przez przewodniczącego rządu możliwości próby odwołania prezydenta.

W świetle tego wszystkiego postanowiono zmienić pewne rozwiązania ustrojowe, w tym regulacje odnoszące się do urzędu Prezydenta. Zmieniono sposób wyboru głowy państwa oraz zasady jego odwołania tak, aby bardziej uniezależnić go od parlamentu i rządu. W przypadku wyboru ustanowiono wybory powszechne. Natomiast w sprawie odwołania przyjęto ciekawą, unikatową konstrukcję prawną.

Ustawa konstytucyjna z 14 stycznia 1999 r. wprowadzała do słowackiej konstytucji kilka zmian⁶. W wyniku tej nowelizacji uregulowano m.in. na nowo art. 106 Konstytucji. Zgodnie z nim dopuszczono do możliwości odwołania głowy państwa przed upływem kadencji w sposób odmienny od dotychczasowego. Pojawiła się nowa instytucja – głosowanie ludowe. I za pomocą tej instytucji można odwołać prezydenta Republiki Słowackiej.

Jednocześnie – na podstawie art. 106 ust. 4 Konstytucji – ustawodawca w sprawach szczegółowych odsyła w tej sprawie do regulacji ustawowych. Właściwym aktem prawnym jest ustawa z 18 marca 1999 r. o sposobie wyboru prezydenta Republiki Słowackiej i jego odwołaniu, o głosowaniu ludowym i o uzupełnieniu niektórych innych ustaw⁷. Głosowaniu ludowemu poświęcone są paragrafy 32–49 tej ustawy. Wskazują one dokładne kwestie techniczne sposobu przeprowadzenia głosowania ludowego.

⁶ Ta ustawa konstytucyjna weszła w życie 27 stycznia 1999 r. (9/1999 Z.z.); Z.z. – Zbierka zákonov, słowacki Dziennik Ustaw.

⁷ 46/1999 Z.z.; dalej w pracy jako uowp.

Na czym zatem polega obowiązująca do dziś ta możliwość odwołania prezydenta? Czym jest głosowanie ludowe? Głosowanie ludowe jest formą odwołania prezydenta w Republice Słowackiej, przy czym w podjęciu takiej decyzji muszą wziąć udział obywatele w głosowaniu powszechnym. To swego rodzaju referendum personalne, tzn. odnoszące się nie wobec jakiejś propozycji prawnej, idei czy konkretnego projektu aktu prawnego, lecz wobec konkretnej osoby.

Proces ten rozpoczyna się w parlamencie. Przy czym ustawodawca nie wskazuje, kto jest uprawniony do złożenia takiego wniosku. Przyjąć należy zatem, że – podobnie jak w przypadku inicjatywy ustawodawczej – projekt takiej decyzji może złożyć nawet pojedynczy poseł. Rada Narodowa większością 3/5 wszystkich posłów w drodze uchwały podejmuje decyzję o odwołaniu prezydenta. Jeśli taka uchwała zostaje przyjęta, wówczas przewodniczący parlamentu w ciągu 30 dni od dnia jej przyjęcia zarządza przeprowadzenie powszechnego głosowania, w którym obywatele zdecydują o tym, czy chcą poprzeć wniosek parlamentu (art. 89 ust. 2 lit. e Konstytucji w zw. z art. 106 ust. 1 zd. 2 Konstytucji). W myśl § 32 ust. 1 i 2 uowp oraz § 1 ust. 2 pkt a) ustawy o słowackim dzienniku ustaw – *Zbierke zákonov*⁸, zarządzenie o odwołaniu prezydenta w drodze głosowania ludowego musi być zamieszczone w słowackim Dzienniku Ustaw i zawierać datę przyjęcia uchwały będącej podstawą zarządzenia oraz dzień, w którym głosowanie się odbędzie. Głosowanie musi się odbyć w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia.

3. OSOBY UPRAWNIONE DO GŁOSOWANIA

Uprawnionymi są pełnoletni obywatele, mający pełnię praw wyborczych i którzy w dniu głosowania ludowego przedstawią dowód tożsamości udowadniający ich miejsce stałego zamieszkania, czyli przynależność do danego obwodu do głosowania. Ze stałego spisu wyborców w gminie tworzy się wykaz osób głosujących w danym obwodzie. Do takiej listy dopisuje się żołnierzy stacjonujących w jednostkach wojskowych znajdujących się w danej gminie i rozwiązanie to obowiązuje tylko na czas tego głosowania. Zgodnie z § 35 ust. 6 obywatel Republiki Słowackiej, który nie ma miejsca stałego pobytu na terytorium Słowacji, lecz stawia się w dniu głosowania w siedzibie komisji, będzie dopisany przez obwodową komisję do listy uprawnionych do głosowania. Jednocześnie fakt dołączenia do spisu wyborców zaznacza się w słowackim paszporcie takiej osoby. Ponadto obwodowa komisja dopisze do

⁸ Ustawa z 16 grudnia 1992 r. o *Zbierke zákonov* Republiki Słowackiej.

listy uprawnionych do głosowania na podstawie wyroku sądu⁹ lub na podstawie zaświadczenia do głosowania (*hlasovací preukaz*)¹⁰.

4. ORGANY UPRAWNIONE DO PRZEPROWADZENIA GŁOSOWANIA LUDOWEGO

Na podstawie § 37 ust. 1 uowp w celu przeprowadzenia głosowania ludowego tworzy się specjalne organy dla jego przeprowadzenia. Są to: Centralna Komisja do Głosowania Ludowego (*Ústredná komisia na ľudové hlasovanie*), okręgowe komisje do głosowania ludowego (*obvodné komisie*) oraz obwodowe komisje (*okreskové komisie*) do głosowania ludowego. O ile Centralna Komisja rzeczywiście kieruje całością przebiegu prawidłowego głosowania, o tyle pozostałe komisje mają charakter pomocniczy, wspierający i czuwają nad przebiegiem głosowania na swoim obszarze¹¹. Członkiem tych komisji może być wyłącznie osoba, która nie jest pozbawiona praw wyborczych. Przed przystąpieniem do podjęcia czynności składa ona podpis pod ślubowaniem o następującej treści: „Ślubuję na swoją cześć, że będę sumiennie i bezstronnie wykonywać swoją funkcję i będę przy tym kierować się ustawami i innymi aktami prawnymi”. Na pierwszym spotkaniu komisji wybiera ona spośród siebie przewodniczącego i jego zastępcę. Co ciekawe, w przypadku braku porozumienia pomiędzy członkami komisji co do kandydatur na te funkcje, zarządza się wtedy losowanie. Każda z komisji jest zdolna do podejmowania decyzji, jeżeli jest obecna ponad połowa wszystkich jej członków. W przypadku równowagi głosów, wniosek w danej sprawie zostaje natomiast odrzucony (§ 37 ust. 4 *in fine* uowp).

Dla każdej z tych komisji powoływany jest sekretarz. Zabezpiecza on zgodnie z § 41 ust. 1 uowp organizacyjne i administracyjne sprawy związane z przygotowaniem i przebiegiem funkcjonowania komisji. Ponadto uczestniczy w posiedzeniach komisji i przysługuje mu prawo głosu o charakterze doradczym. W zależności od rodzaju komisji sekretarz jest powoływany i odwoływany:

⁹ Dotyczy sytuacji, gdy ktoś złożył reklamację do sądu, że nie ma tej osoby w spisie wyborców.

¹⁰ Czyli dokumentu, który pozwala na oddanie głosu poza miejscem zamieszkania; wydanie takiego zaświadczenia skutkuje skreśleniem ze spisu wyborców w miejscu stałego zamieszkania na czas głosowania, dla którego zostało ono wydane (kwestię tą uregulowano w § 36 uowp).

¹¹ Podobnie E. S o m o r o v á, *Ludové hlasovanie o odvolaní prezidenta*, [w:] *Štatne právo...*, red. I. Palúš, E. Somorová, s. 197.

1) do Komisji Centralnej – przez przewodniczącego rządu na 45 dni przed dniem głosowania¹²;

2) do komisji okręgowej – przez kierownika urzędu okręgowego na 40 dni przed dniem głosowania;

3) do komisji obwodowej – przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta¹³) na 40 dni przed dniem głosowania.

Sekretarz przed objęciem funkcji składa ślubowanie, którego treść jest identyczna jak członka komisji.

Do Centralnej Komisji do Głosowania Ludowego może zgłosić swojego przedstawiciela (oraz zastępcę¹⁴) każda partia polityczna i każdy ruch polityczny, który ma swoją reprezentację w Radzie Narodowej pod warunkiem, że najpóźniej 35 dni przed dniem głosowania wskaże go przewodniczącemu rządu. We wniosku muszą być wskazane dane osobowe (imię, nazwisko) oraz dane adresowe kandydata. Pierwsze posiedzenie Centralnej Komisji zwołuje przewodniczący rządu. Powinno się ono odbyć najpóźniej na 30 dni przed głosowaniem. Do kompetencji Centralnej Komisji należy:

a) doглядanie przygotowań komisji do głosowania ludowego niższych stopni i zabezpieczanie zadań w tym zakresie określonych w ustawie;

b) rozpoznawanie skarg na działalność komisji okręgowych;

c) rozpoznawanie informacji ministerstwa spraw wewnętrznych dotyczących organizacyjnego i technicznego przygotowania głosowania ludowego;

d) rozpoznawanie informacji Urzędu Statystycznego Republiki Słowackiej o przygotowaniu do ustalenia wyników głosowania ludowego;

e) ustalanie wyników głosowania ludowego,

f) przygotowanie protokołu podającego wyniki głosowania ludowego i ogłaszanie wyniku głosowania ludowego;

g) wydawanie pozwoleń na obecność osób trzecich przy liczeniu głosów i ustalanie zbiorczego wyniku głosowania w komisjach okręgowych i obwodowych.

Jednocześnie w celu zapewnienia pomocy Centralnej Komisji do wypełniania jej zadań powinno się przy ministerstwie spraw wewnętrznych utworzyć odrębną jednostkę o charakterze administracyjnym.

¹² W Słowacji w aktach prawnych konsekwentnie nie używa się określenia „premier”.

¹³ W tekście ustawy wskazany jest starosta, która to nazwa oznacza zarazem wójta, burmistrza, jak i prezydenta miasta; zgodnie z tym w niniejszym tekście ilekroć pojawia się słowo „wójt” należy także rozumieć przez nie również burmistrza i prezydenta miasta.

¹⁴ Zastępca podejmuje zadania członka komisji w przypadku, gdy ten nie może w ogóle podjąć swoich zadań; nie jest jednak osobą wspomagającą, tzn. nie podejmuje jakiegokolwiek zadania, gdy członek komisji wykonuje swoją funkcję, choćby chwilowo nie wykonywał jednego z zadań.

Na 30 dni przed dniem głosowania ludowego każdy ruch polityczny i każda partia polityczna, która ma swoją reprezentację w Radzie Narodowej ma prawo zgłosić swojego przedstawiciela i jego zastępcę do okręgowej komisji do głosowania ludowego. W tym wniosku składanym do kierownika urzędu okręgowego (krajowego¹⁵) muszą być zawarte dane osobowe i adresowe kandydata członka komisji. Komisja powinna składać się co najmniej z pięciu osób. W przypadku gdyby liczba zgłoszonych kandydatów do komisji była mniejsza niż pięć lub gdyby któryś z kandydatów się wycofał, a zastępca nie mógł także podjąć jego obowiązków wówczas, aby uzupełnić skład – zgodnie z § 39 ust. 2 zd. 2 uowp – kierownik urzędu okręgowego sam powołuje członków komisji lub brakujących zastępców. Zwołanie pierwszego posiedzenia komisji okręgowej również należy do kierownika urzędu okręgowego. Powinno się ono odbyć najpóźniej na 25 dni przed głosowaniem. Do zadań komisji okręgowej należy:

- a) doglądanie przygotowań obwodowych komisji do głosowania i zabezpieczanie zadań w tym zakresie określonym w ustawie;
- b) rozpoznawanie skarg na działalność komisji obwodowych;
- c) rozpoznawanie informacji o zabezpieczeniu działalności swojej jednostki¹⁶;
- d) dopilnowywanie procedury ustalania wyników głosowania w obwodach; komisja jest uprawniona, aby żądać wyjaśnień lub innych informacji od komisji obwodowych oraz może zaistniałe uchybienia w porozumieniu z komisją obwodową sama usunąć lub zażądać od komisji obwodowej ich usunięcia;
- e) ustalanie wyników głosowania ludowego;
- f) przygotowanie protokołu wskazującego wyniki głosowania ludowego i doręczanie go do Centralnej Komisji do Głosowania Ludowego.

Każda partia polityczna i każdy ruch polityczny, który ma swoją reprezentację w Radzie Narodowej ma prawo zgłosić swojego przedstawiciela i jego zastępcę do obwodowej komisji do głosowania ludowego. Dokonać tego winna nie później niż 30 dni przed dniem głosowania ludowego. W tym wniosku składanym do wójta muszą być zawarte dane osobowe i adresowe kandydata członka komisji. W przypadku, gdyby liczba zgłoszonych kandydatów do komisji była mniejsza niż pięć lub gdyby któryś z kandydatów wycofał się, a zastępca nie mógł także podjąć jego obowiązków, wówczas, aby uzupełnić skład, wójt sam powołuje członków komisji lub brakujących zastępców. Zwołanie pierwszego posiedzenia komisji okręgowej również należy do wójta i powin-

¹⁵ *Kraj* to jednostka administracyjna na Słowacji zbliżona zadaniowo i wielkościowo w Polsce do województwa.

¹⁶ Zgodnie z § 39 ust 4 pkt c) uowp informacja ta ma mieć charakter sumaryczny.

no się ono odbyć najpóźniej na 23 dni przed głosowaniem. Na podstawie § 40 ust. 4 uowp do kompetencji komisji obwodowej należy:

- a) zabezpieczanie prawidłowego przebiegu głosowania ludowego, a zwłaszcza nadzorowanie prawidłowości wydawania kart do głosowania i dbanie o porządek w lokalach wyborczych i w ich najbliższym otoczeniu;
- b) dokonanie podliczenia głosów;
- c) przygotowanie i przekazanie protokołu z przebiegu głosowania i wyniku głosowania ludowego w danym obwodzie głosowania;
- d) wypełnianie innych zadań, które zostaną nałożone przez Centralną Komisję lub okręgową komisję.

5. CZYNNOŚCI TECHNICZNE ZWIĄZANE Z PRZEPROWADZENIEM GŁOSOWANIA LUDOWEGO

O utworzonych obwodach do głosowania, siedzibach lokali wyborczych, w których odbędzie się głosowanie, oraz o właściwym miejscu i czasie głosowania informuje gmina w sposób zwyczajowo przyjęty najpóźniej na 40 dni przed dniem głosowania. Ponadto gmina – w myśl § 43 ust. 2 uowp – najpóźniej na 20 dni przed dniem głosowania każdemu uprawnionemu wyborcy zarejestrowanemu w spisie wyborców prześle zawiadomienie. W piśmie tym zostanie wskazany czas głosowania, obwód i lokal wyborczy, w którym może on zagłosować, oraz pouczenie o konieczności przedstawienia dokumentu tożsamości przed otrzymaniem karty do głosowania, a także krótka instrukcja głosowania.

Osoba uprawniona do głosowania dokonuje tego osobiście. Nie jest dopuszczalne głosowanie przez zastępcę czy pełnomocnika. Głosujący, po przedstawieniu komisji w lokalu wyborczym dokumentu tożsamości, otrzymuje kartę do głosowania. Na karcie do głosowania obok daty głosowania ludowego i pouczenia o sposobie głosowania powinny znajdować się dwie opcje: „Jestem za odwołaniem prezydenta Republiki Słowackiej z jego funkcji” i „Jestem przeciwko odwołaniu prezydenta Republiki Słowackiej z jego funkcji” (§ 42 ust. 1 uowp). Ponadto każda karta do głosowania powinna być opatrzona pieczęciami Centralnej Komisji i gminy, na terenie której odbywa się głosowanie. Osoba uprawniona do głosowania oddaje głos zaznaczając w odpowiedniej rubryce znak „X” i wrzucając do urny wyborczej. Głosowanie jest tajne.

Po zakończeniu głosowania przewodniczący komisji obwodowej zarządza zapieczętowanie niewykorzystanych kart do głosowania oraz otwarcie urny wyborczej i podliczenie oddanych głosów. W trakcie liczenia głosów porów-

nuje się liczbę kart z urny z liczbą wydanych kart zaznaczonych w spisie uprawnionych do głosowania, ustala się liczbę głosów ważnych oraz nieważnych i wreszcie ustala się liczbę zwolenników i przeciwników odwołania prezydenta. Po dokonaniu tych czynności komisja obwodowa sporządza w dwóch egzemplarzach protokół z przebiegu i o wynikach głosowania, a następnie wszyscy członkowie komisji składają swój podpis. W sytuacji, gdyby któryś z członków komisji odmówił złożenia podpisu, wówczas zaznacza się w protokole powody takiego zachowania. Protokół komisji obwodowej musi zawierać:

- 1) czas rozpoczęcia i zakończenia głosowania ludowego oraz ewentualnie czas przerwy w głosowaniu w danym obwodzie;
- 2) liczbę osób uprawnionych do głosowania w danym obwodzie;
- 3) liczbę osób, którym wydano karty do głosowania;
- 4) liczbę kart wyjętych z urny do głosowania;
- 5) liczbę ważnych i nieważnych głosów;
- 6) liczbę głosów popierających i sprzeciwiających się odwołaniu prezydenta.

Po podpisaniu protokołu przez członków komisji obwodowej jej przewodniczący niezwłocznie doręcza jeden egzemplarz komisji okręgowej i będzie oczekiwać na jego zatwierdzenie, co kończy działalność komisji obwodowej. Wszelka dokumentacja z działań komisji oraz karty do głosowania są przekazywane do archiwum gminy.

Zgodnie z § 48 uowp, komisja okręgowa dokonuje analogicznych czynności po zebraniu protokołów ze wszystkich komisji obwodowych, przy czym swój protokół przekazuje do Centralnej Komisji. Wszelka dokumentacja z działań komisji oraz karty do głosowania są natomiast przekazywane do archiwum urzędu okręgowego.

Podobnie jest również z protokołem Centralnej Komisji. Ten protokół zawiera te same rubryki co protokół komisji obwodowych oraz okręgowych i tak samo jest sporządzany. Po dokonaniu wszystkich czynności jeden z egzemplarzy jest niezwłocznie przekazywany na ręce przewodniczącego Rady Narodowej Republiki Słowackiej. Wszelkie dokumenty są zaś przekazywane do archiwum ministerstwa spraw wewnętrznych (§ 49 ust. 4 uowp).

6. SKUTKI GŁOSOWANIA LUDOWEGO

Prezydent zostaje odwołany, jeżeli za jego odwołaniem w głosowaniu ludowym głosowała ponad połowa wszystkich uprawnionych do głosowania

(art. 106 ust. 2 Konstytucji¹⁷). Pojawiają się w literaturze opinie, według których – biorąc pod uwagę frekwencję w wyborach parlamentarnych, samorządowych czy wreszcie prezydenckich oraz w dotychczasowych referendach – uważa się, że zarządzanie takiego głosowania jest mało realne¹⁸. A przecież tylko udział ponad 50% uprawnionych do głosowania pozwala na stwierdzenie, że wynik głosowania jest ważny.

Należy zgodzić się ze zdaniem Krzysztofa Skotnickiego, że jednym z czynników jeśli nie hamujących to przynajmniej zniechęcających posłów do użycia procedury głosowania ludowego, jest następstwo takiej sytuacji, gdy społeczeństwo nie poprze parlamentu w dążeniu do odwołania głowy państwa¹⁹. Jeżeli bowiem prezydent nie zostanie odwołany w głosowaniu ludowym, wtedy prezydent rozwiązuje Radę Narodową w ciągu 30 dni od ogłoszenia wyników głosowania ludowego. Jednocześnie w takim przypadku prezydentowi zaczyna liczyć się nowa kadencja, a przewodniczący parlamentu zarządza nowe wybory parlamentarne w ciągu siedmiu dni od rozwiązania Rady Narodowej (art. 106 ust. 3 zd. 2 Konstytucji w zw. z art. 106 ust. 3 zd. 3 Konstytucji). Jak słusznie zauważa J. Drgonec, ani Konstytucja ani żadna ustawa nie wskazuje wprost właściwej chwili, od której należy liczyć okres nowej kadencji, lecz przyjmując logiczne rozumowanie, najwłaściwszą datą będzie dzień ogłoszenia wyników głosowania ludowego²⁰.

Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku wynik głosowania musi być zamieszczony w Zbierke zákonov. Bez wątplenia jest to istotna okoliczność ze względu na jedno z orzeczeń Sądu Konstytucyjnego z 24 czerwca 1997 r.²¹ Stwierdzono w nim m.in., że „Skargę przeciwko wynikom referendum, które nie były opublikowane w sposób określony w prawie, nie można uznać za uzasadnioną”. Uważam, że orzeczenie to odnosi się także do głosowania ludowego, gdy weźmie się pod uwagę, że w braku przepisów dotyczących głosowania ludowego mają zastosowanie pomocniczo regulacje w zakresie referendum. Wobec tego cytowane orzeczenie oznacza analogicznie, że zanim wyniki referendum i głosowania ludowego nie zostaną oficjalnie opublikowane w słowackim Dzienniku Ustaw, nie można ich zaskarżać.

¹⁷ Tekst Konstytucji za: *Konstytucja Słowacji*, Warszawa 2003 (tłum. K. Skotnicki).

¹⁸ Por. K. S k o t n i c k i, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Słowacji...*, s. 29.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ J. D r g o n e c, *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*, Šamorin 2007, s. 811.

²¹ Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej z 24 czerwca 1997 r., I ÚS 39/97.

7. SKARGA PRZECIWKO WYNIKOWI GŁOSOWANIA LUDOWEGO W SPRAWIE ODWOŁANIA PREZYDENTA

Ustawodawca w art. 129 ust. 4 Konstytucji stanowi, że: „Sąd Konstytucyjny orzeka w sprawie skarg przeciwko wynikowi referendum i o skargach przeciwko wynikowi głosowania ludowego w sprawie odwołania prezydenta Republiki Słowackiej”. Z regulacji tej wynika, że dopuszcza się możliwość zaskarżenia wyniku głosowania ludowego (i to niezależnie od jego wyniku). Szczegóły w tym zakresie zostały uregulowane w § 70a i § 70b ustawy z 20 stycznia 1993 r. o organizacji Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej, o postępowaniu przed nim i pozycji jego sędziów²².

Zgodnie z § 70a ust. 2 uoSK, skarżącym wynik głosowania ludowego w sprawie odwołania prezydenta może być rząd lub co najmniej 15 posłów Rady Narodowej. Jednocześnie ustawodawca zastrzega termin wniesienia skargi – najpóźniej w ciągu 10 dni od opublikowania wyniku głosowania ludowego. Zgodnie z ogólnymi zasadami dotyczącymi składania wniosku do Sądu Konstytucyjnego, skarga musi być sporządzona w formie pisemnej i zawierać następujące kwestie: wskazanie, jakiej sprawy dotyczy, oznaczenie skarżącego (ewentualnie przeciwko komu lub czemu jest składana), ujawnienie, jakiego rozstrzygnięcia skarżący się domaga, uzasadnienie skargi, wymienienie dowodów dla sprawy, a na końcu winien znaleźć się podpis skarżącego albo jego prawnego przedstawiciela.

Skarga przeciwko wynikowi głosowania ludowego w sprawie odwołania prezydenta w myśl § 70b ust. 1 uoSK musi być rozpatrzona przez Sąd Konstytucyjny w ciągu 10 dni. W tym przypadku Sąd zastosuje identyczne przepisy prawne, które regulują problematykę skargi przeciwko wynikowi referendum, tj. § 66 ust. 1 uoSK oraz § 67–69 uoSK. Oznacza to, że podczas rozpatrywania wniosku organy, które uczestniczą w organizacji głosowania ludowego, podobnie jak organy, które biorą udział w organizacji referendum, są zobowiązane na żądanie Sądu Konstytucyjnego udzielać mu wszelkich informacji oraz dostarczyć wszystkich niezbędnych dla niego dokumentów dotyczących głosowania ludowego, tak aby Sąd w pełni mógł uznać lub nie uznać konstytucyjność całego procesu głosowania ludowego. Jako przykład uprawnień Sądu w zakresie tej sprawy można przywołać m. in. uprawnienie prezesa Sądu Konstytucyjnego i członków składu orzekającego w obecności przewodniczącego Centralnej Komisji do otwarcia zapieczętowanej paczki z kartami do głosowania i innymi dowodami dotyczącymi głosowania ludowego²³. Po

²² 38/1993 Z.z.; w tekście ustawa dalej będzie oznaczona jako uoSK.

²³ J. D r g o n e c, *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*, Šamorin 2008, s. 212.

zebraniu całości materiału dotyczącego sprawy i wysłuchaniu skarżącego, Sąd Konstytucyjny wydaje wyrok. W przypadku, gdy stwierdzone zostanie, że nie doszło do naruszenia prawa lub doszło, lecz nie wpłynęło ono lub nie mogło wpłynąć na wynik głosowania, wtedy Sąd Konstytucyjny uzna wynik głosowania ludowego za ważny. Jeżeli natomiast będzie ustalone, że doszło w zdecydowany sposób do naruszenia konstytucyjnego porządku prawnego i wpłynęło to lub mogło wpłynąć na wynik głosowania, wówczas głosowanie ludowe uznane zostanie za nieważne (§ 69 uoSK w zw. z § 70a ust. 1 uoSK). Orzeczenie Sądu doręcza się niezwłocznie prezydentowi, skarżącemu oraz przewodniczącemu Rady Narodowej. Ponadto na podstawie § 70b ust. 2 *in fine* uoSK orzeczenie to zamieszcza się w Zbierce zákonov, nie zamieszczając w niej jednak uzasadnienia.

8. PROBLEMATYKA STOSOWANIA INSTYTUCJI GŁOSOWANIA LUDOWEGO

Instytucja głosowania ludowego jest do chwili obecnej zagadnieniem tylko teoretycznym. Mimo że regulacje konstytucyjne i ustawowe przewidują taką formę odwołania głowy państwa, a osoby piastujące funkcję prezydenta Republiki Słowackiej często spotykały się z krytyką koalicji rządowych, to wciąż nie pojawił się ani jeden wniosek zgłaszający przeprowadzenie takiej procedury. Dodatkowo obecnie istniejące regulacje prawne w tym zakresie już teraz rodzą pewne pytania, które chciałbym w tym miejscu wskazać.

Pierwszą wątpliwość budzi kwestia powodu, dla którego byłoby możliwe przedstawienie inicjatywy odwołania prezydenta. Konstytucja, jak i ustawy dotyczące głosowania ludowego milczą w tej sprawie. Nie ma choćby takich przesłanek, jakie pojawiają się w art. 107 Konstytucji, wyraźnie określających warunki pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Sądem Konstytucyjnym²⁴. Brak takich wskazówek może być w pewnym momencie przyczyną próby skorzystania z tej instytucji jako szantażu wobec głowy państwa, jako potencjalnego środka destabilizacji władzy wykonawczej lub – analizując zakres kompetencji prezydenta – w ogólności całego państwa. Może to jednak także oddziaływać wręcz odwrotnie, tzn. wpływać negatywnie na parlament, zniechęcać go do stosowania głosowania ludowego, gdyż trudno ustalić, jakie argumenty znalazłyby poparcie społeczne dla takie-

²⁴ Na Słowacji w tym zakresie nie istnieje Trybunał Stanu, a organem, przed którym toczy się postępowanie za umyślne naruszenie Konstytucji lub zdradę Ojczyzny, jest właśnie Sąd Konstytucyjny.

go działania, a jakie już wywoływałyby sprzeciw wobec Rady Narodowej i dawałyby poparcie prezydentowi. Z tą kwestią pojawiają się inne zastrzeżenia, o których już wcześniej wspomniałem²⁵.

Inną sprawą jest wyłączenie uprawnienie parlamentu do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie głosowania ludowego. Odmawia się zatem takiej możliwości samemu społeczeństwu. Uwzględniając fakt, że prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich oraz brak konkretnych przesłanek do jego odwołania, to takie rozwiązanie jest, moim zdaniem, z tego punktu widzenia całkowicie niezrozumiałe. Co więcej, jeśli w wielu kwestiach regulacje dotyczące głosowania ludowego wprost na zasadzie odesłania lub w ramach uzupełnienia korzystają z rozwiązań zastosowanych przy instytucji referendum i jeżeli 350 tys. obywateli może zgłosić wniosek o przeprowadzenie referendum, to zagadkowe są przyczyny, z powodu których właśnie obywatele nie mogą podejmować także inicjatywy w zakresie głosowania ludowego.

Ponadto pytania rodzą liczby głosów, jakich wymaga konstytucja dla akceptacji podjęcia inicjatywy głosowania ludowego oraz potwierdzenia wniosku parlamentu przez społeczeństwo. Nie do końca jest zrozumiałe, dlaczego rozpatruje się wniosek w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej, tj. wymaga się zgody 3/5 wszystkich posłów. Nie uwzględnia się również frekwencji podczas wyborów prezydenckich, w których nie bierze udziału „połowa wszystkich wyborców uprawnionych do głosowania”. Może warta rozważenia byłaby myśl zmiany tej regulacji na następującą: „połowa liczby wszystkich wyborców uprawnionych do głosowania, którzy wzięli udział w ostatnich wyborach prezydenckich”. Podobne rozwiązanie występuje np. w referendum odwołującym wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w Polsce²⁶.

Na podstawie § 43 ust. 2 uowp gmina każdemu uprawnionemu wyborcy zarejestrowanemu w spisie wyborców prześle zawiadomienie wskazujące czas głosowania, obwód i lokal wyborczy, w którym może on zagłosować, oraz pouczenie o konieczności przedstawienia dokumentu tożsamości przed otrzymaniem karty do głosowania, a także krótką instrukcję głosowania. Czy ustawodawca rozważył, jak powinno być to rozwiązane technicznie? Czy miałyby to być za pomocą tradycyjnej poczty, korespondencji urzędowej przez oddzielne służby czy też drogą elektroniczną? Jeśli pocztą, to zwykłą, priorytetem czy listem poleconym? Pytania te mogą wydawać się z pozoru

²⁵ Zob. przypisy 19 i 20.

²⁶ W Polsce uwzględniając niski udział w wyborach samorządowych, w tym zakresie wymaga się frekwencji 30%; jednak tutaj, uwzględniając powagę urzędu i sytuacji, oczywisty jest wyższy wymóg.

blahe. Ale czy ktoś przekalkulował koszt takiego zawiadomienia w skali całego państwa w każdej z tych opcji? Może zatem w formie elektronicznej (poprzez e-mail)? Nie jest to jednak powszechna forma, może zdarzyć się, że jakaś część społeczeństwa nie korzysta z takich środków. Należałoby się zastanowić zatem, jak to sprawdzić i jak to rozwiązać zanim jeszcze będą realnie stosowane te przepisy.

Zaskakująca jest również kwestia zagwarantowania rządowi możliwości bycia podmiotem skarżącym wynik głosowania ludowego w sprawie odwołania prezydenta. Moim zdaniem niesłusznie przyjęto w ustawie o organizacji Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej identyczne rozwiązanie jak w przypadku referendum. Zgodnie bowiem z art. 96 Konstytucji, na wniosek rządu może być zarządzane przez parlament referendum. I dlatego rząd, jako jeden z podmiotów uprawnionych do inicjatywy przeprowadzenia referendum, może wystąpić z zaskarżeniem jego wyniku. Tymczasem w przypadku instytucji głosowania ludowego rząd nie jest uprawniony w oparciu o jakąkolwiek podstawę prawną do występowania z wnioskiem w tej sprawie. Trudno w takim razie znaleźć uzasadnienie dla takiego rozwiązania, które wprowadził ustawodawca w stosunku do rządu.

Warto także zauważyć, że skutkiem odrzucenia przez obywateli wniosku Rady Narodowej o odwołanie głowy państwa w drodze głosowania ludowego jest liczenie od nowa lat jego kadencji. Nie rozumiem, jakie jest uzasadnienie dla takiej sytuacji. Czy wystarczającą nagrodą dla prezydenta nie byłoby jego pozostanie na stanowisku i rozwiązanie przeciwnego mu parlamentu? Nie wspomnę o tym, że mogłaby powstać też taka kuriozalna sytuacja, w której prezydent kończący drugą kadencję, cieszący się poparciem społecznym i mający wsparcie większości parlamentarnej poprosi koalicję rządową o złożenie wniosku w sprawie przeprowadzenia głosowania ludowego, po czym parlament to uchwali, społeczeństwo odrzuci, a on w świetle prawa może sprawować rządy trzecią kadencję. Oczywiście jest to hipotetyczna sytuacja. Warto jednak przyjrzeć się tej kwestii w świetle art. 103 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ta sama osoba może być wybrana na prezydenta najwyżej na dwie następujące po sobie kadencje. Zaś art. 101 ust. 2 zd. 1 Konstytucji Republiki Słowackiej jasno wskazuje, że kadencja głowy państwa wynosi pięć lat.

* * *

Głosowanie ludowe jest nietypową instytucją demokracji bezpośredniej występującą w Republice Słowackiej. W świetle argumentów, jakie przedstawiłem powyżej, rozwiązanie to ma pewne wady. Uważam jednak, że są to wady techniczne, dotyczące szczegółowych rozwiązań, lecz nie samego zamysłu. Idea możliwości odwoływania głowy państwa przez tych, którzy ją

wybierają nie jest bowiem taka zła. Istnieją przecież kraje, w których prezydenta wybiera się przez parlament i tenże może go odwołać. Czemu zatem nie mogliby tak uczynić uprawnieni wyborcy-obywatele? Społeczeństwu pozwala się wskazywać kandydata na głowę państwa, wybierać ją w drodze powszechnego głosowania, pozwala się tą samą drogą odwoływać ją, lecz nie pozwala się obywatelom na złożenie wniosku w takiej sprawie. Moim zdaniem należałoby właśnie obok zagadnień technicznych lub matematycznych rozważyć, w jakich sytuacjach miałyby ta instytucja społeczeństwu służyć. Uwzględniając racjonalizm działania ustawodawcy, art. 107 Konstytucji praktycznie wyklucza dopuszczenie odwołania prezydenta w trybie głosowania ludowego w przypadku naruszenia konstytucji lub zdrady państwa. Z podobnych powodów art. 102 Konstytucji wyłącza możliwość odwołania prezydenta z powodu stanu zdrowia, gdyż w tej sytuacji orzeka Sąd Konstytucyjny. Twórcy konstytucji powinni wziąć pod uwagę, że zaznaczenie choćby szeroko podstawy dla zastosowania instytucji głosowania ludowego pozwoli zrozumieć społeczeństwu, czy parlament ma rację decydując się na zastosowanie tej procedury, czy też zauważyć, że jej zastosowanie ma lub nie ma jedynie charakteru politycznego i jest środkiem walki władzy ustawodawczej (albo ustawodawczej i rządu) z głową państwa. Zmiany w tym zakresie są o tyle konieczne, o ile obecnie sam art. 106 Konstytucji, jak i regulacje ustawowe dotyczą instytucji, która przy dzisiejszej konstrukcji prawnej nie wiadomo, czy kiedykolwiek będzie mogła być zastosowana.

THE PEOPLE'S VOTING AS A FORM OF DIRECT DEMOCRACY IN THE SLOVAK REPUBLIC (summary)

The author hereof presents description of specific form of direct democracy – *głosowanie ludowe* (“the people’s voting”). This paper aims at proving that the people’s voting (plebiscite) is very interesting and show details of its organization in law. The President may be recalled from his post before the end of his term of office by the people’s voting. It has to be a resolution of the National Council of the Slovak Republic. Then citizens of Slovakia are allowed to decide directly for a President recall in a plebiscite. When President was not recalled in the people’s voting, the President shall dissolve the National Council of the Slovak Republic.

Igor Hacia*

EWOLUCJA AMERYKAŃSKIEGO PRAWA WYBORCZEGO

Listopadowe wyniki wyborów powszechnych w USA jednoznacznie wskazały, że wyborcy postanowili dać partii prezydenta Baracka Obamy znak ostrzegawczy¹. Zgodnie z wcześniejszymi przewidywaniami, republikanie odzyskali większość w Izbie Reprezentantów, zdobywając, w porównaniu z wyborami z roku 2008, dodatkowe 63 mandaty i uzyskując przewagę 50 miejsc w izbie niższej Kongresu. Nie udało im się jednak przejąć kontroli nad Senatem, w którym demokraci zdołali utrzymać minimalną przewagę². Śledząc i analizując powyższe wyniki wyborów można zacząć się zastanawiać nad fenomenem amerykańskiego systemu wyborczego, który dla wielu ludzi jest synonimem stałości demokracji oraz wzorem do naśladowania. Jak przebiegała jego ewolucja? W jaki sposób dokonuje się wyboru kongresmenów? Czym są prawyborcy? Na te i inne pytania postaram się odpowiedzieć w tym artykule.

Historia prawa wyborczego Stanów Zjednoczonych rozpoczęła się już podczas Konwentu Konstytucyjnego, który zebrał się w 1787 r. w celu stworzenia konstytucji nowo powstałego państwa. Ciągły spór pomiędzy federalistami a antyfederalistami o kształt przyszłego ciała ustawodawczego doprowadził do tzw. Kompromisu Connecticut, który zdefiniował kształt Kongresu Stanów Zjednoczonych. Jego podstawą był strach przedstawicieli małych stanów, którzy obawiali się, że mogą zostać zdominowani w parlamencie i nie będą mieli możliwości odrzucenia niekorzystnych dla nich rozwiązań. W wyniku dyskusji udało się postanowić o utworzeniu dwuizbowego parlamentu. Wypracowane rozwiązanie przewidywało, że w izbie wyższej – Senacie – wszystkie stany będą reprezentowane przez jednakową liczbę ich przedsta-

* Mgr, Politechnika Łódzka.

¹ Wybory do Kongresu odbyły się 2 listopada 2010 r.

² „Fox News”, *America's Election HQ Midterm 2010 Map*, <http://www.foxnews.com/interactive/politics/election-map-2010/#race=postElePolMakeup&pres=false&tab=senate&state=us-senate> (dostęp 16.12.2010 r.).

wicieli wybieranych przez stanowe legislatury. W izbie niższej – Izbie Reprezentantów, liczba reprezentantów, wybieranych w wyborach bezpośrednich, będzie zależeć od liczby mieszkańców danego stanu, określonej na podstawie spisu powszechnego przeprowadzanego co 10 lat. Mało brakowało, a postanowienia tego kompromisu w ogóle nie weszłyby w życie, gdyż zostały one przyjęte większością jedynie jednego głosu³.

Przyjęte rozwiązania zaimplementowano do ostatecznego tekstu Konstytucji Stanów Zjednoczonych, co ma swoje odzwierciedlenie w art. I, który poświęcony jest władzy ustawodawczej. Kadencja Kongresu trwa dwa lata. Skład Izby Reprezentantów jest w całości odnawiany co wybory. Kadencja senatorów została ustanowiona na sześć lat, jednakże podczas każdych wyborów odnawiany jest skład 1/3 Senatu. Aby móc tego dokonać, pierwsi senatorowie zostali podzieleni na trzy grupy kadencyjne. Pierwszej grupie kadencja kończyła się po upływie dwóch lat, drugiej – czterech lat, trzeciej – sześciu lat⁴. Dzięki temu następni senatorowie mogli już sprawować władzę przez pełną, 6-letnią kadencję⁵. U zarania Stanów Zjednoczonych czynne prawo wyborcze do Kongresu przysługiwało tym obywatelom, którzy jednocześnie posiadali czynne prawo wyborcze do tej izby stanowego parlamentu, która miała liczniejszy skład. W praktyce wyglądało to tak, że głos przysługiwał jedynie białym mężczyznom, którzy ukończyli 21 lat, byli członkami określonego Kościoła, posiadali określoną własność ziemską, a także płacili roczne podatki w określonej wysokości. Tak wysokie cenzusy powodowały, że zaledwie trzecia część białych mężczyzn spełniała wszystkie warunki konieczne do wzięcia udziału w wyborach⁶. Duża ilość wymogów do spełnienia nie odpowiadała coraz szerszej rzeszy mieszkańców, co skłoniło stany do zastępowania cenzusu majątkowego warunkiem opłacania podatków. Pierwszy uczynił to Delaware już w 1792 r., Maryland – 12 lat później, a za nimi kolejne, tak że do 1850 r. właściwie w żadnym stanie nie trzeba było być właścicielem ziemskim, aby móc głosować⁷.

³ A. H. P u t n e y, *United States constitutional history and law*, New York 2000, s. 121–126.

⁴ R. T o k a r c z y k, *Prawo amerykańskie*, Kraków 2003, s. 61.

⁵ W przypadku opróżnienia fotela w Izbie Reprezentantów gubernator stanu, w którym zaistniał wakat, ma obowiązek niezwłocznego rozpisania wyborów uzupełniających skład. W przypadku wcześniejszego wygaśnięcia mandatu senatora na podstawie XVII poprawki do konstytucji, gubernatorzy są upoważnieni do czasowego obsadzenia pustego fotela w Senacie. Desygnowana przez gubernatora osoba kończy kadencję osoby, której mandat wygasł i dopiero w przypadku zwycięstwa w najbliższych wyborach rozpoczyna swoją 6-letnią kadencję.

⁶ J. D a s z y Ń s k a, *Pułapki Konstytucji Federalnej (1787)*, [w:] *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki: reminiscencje w 220. rocznicę uchwalenia*, red. J. Daszyńska, Łódź 2009, s. 209.

⁷ S. G e b e r t, *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wrocław 1981, s. 121.

Konstytucja USA określa, że Kongres ma prawo do zmiany obowiązujących lub ustanawiania nowych przepisów dotyczących czasu i sposobu wyboru kongresmenów, co czynił nie raz – przykładem tego są niektóre poprawki do konstytucji.

Pierwszą zmianę dotyczącą Kongresu przyniosła XV poprawka do Konstytucji, która weszła w życie w roku 1870. Była ona związana z XIII poprawką, całkowicie znoszącą niewolnictwo w Stanach Zjednoczonych. Na jej podstawie prawo głosu zyskali wszyscy mężczyźni, gdyż zabraniała ona jakiegokolwiek ograniczania prawa wyborczego ze względu na rasę, kolor czy też niewolnictwo. XV poprawka miała być podstawą do równouprawnienia amerykańskich obywateli. Dopóki trwała wojskowa okupacja południowych stanów po wojnie secesyjnej, Murzynom nie stwarzano trudności w wyborach. Mogli oni nie tylko głosować, ale również startować w wyborach do Kongresu i być wybierani na stanowiska w administracji stanowej, co zaowocowało pierwszymi czarnoskórymi kongresmenami. Jednakże po wycofaniu ostatnich oddziałów wojskowych w 1877 r. wiele stanów byłej Konfederacji podjęło liczne działania mające na celu zmniejszenie praw ludności murzyńskiej oraz całkowite wyrugowanie jej z życia politycznego⁸. Pierwszym sposobem na ograniczenie im dopiero co uzyskanych praw było wprowadzenie podatku wyborczego, który należało uiścić podczas umieszczania danej osoby w spisie wyborców. Dawni niewolnicy nie byli w stanie spełnić tego wymogu, gdyż nie było ich stać na jakiegokolwiek opłaty. Zbliżonym celom służyło również wprowadzenie cenzusu wykształcenia pod postacią umiejętności czytania i pisania, które weryfikowano na podstawie specjalnych egzaminów zdawanych przed urzędnikami wyborczymi. W ten sposób automatycznie wykluczono również właściwie całą biedotę, niezależnie od koloru skóry⁹. Działania te uniemożliwiały w pełni włączenie się mniejszości etnicznych i rasowych w życie polityczne. Jednakże dopiero po II wojnie światowej coraz głośniejsze domaganie się przez czarnoskórą ludność całkowitej równości społeczno-politycznej zaczęło przynosić pierwsze owoce. W rezultacie w 1957 r. powstała Federalna Komisja Praw Obywatelskich, której założeniem było przekazywanie najważniejszym osobom w państwie informacji na temat praktyk dyskryminacyjnych w wyborach. To z kolei powodowało naciski władz federalnych na władze stanowe, aby te przestrzegały wszelkich praw wyborczych w stosunku do wszystkich obywateli. W 1964 r. udało się administracji prezydenckiej przeforsować tzw. ustawę o prawach obywatelskich, na mocy której zabroniono stosowania zróżnicowanych cenzusów w zależności od kategorii

⁸ J. E. Z e l i z e r, *The American Congress: the building of democracy*, New York 2004, s. 231–234.

⁹ P. L a i d l e r, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych*, Kraków 2007, s. 149.

wyborców, a także jakichkolwiek praktyk dyskryminacyjnych i segregacyjnych w dostępie do miejsc publicznych (szkoły, komunikacja miejska itp.) z powodu przynależności rasowej, narodowej, koloru skóry i religii. Rok później zwolennicy równości wygrali po raz kolejny, a to za sprawą ustawy o prawach wyborczych, która zakazywała praktyk mających na celu utrudnianie czy też uniemożliwianie uczestnictwa w wyborach przez obywateli o innym kolorze skóry¹⁰. Dzięki staraniom prezydenta Lyndona B. Johnsona potomkowie byłych niewolników mogli cieszyć się z całkowitego urzeczywistnienia się przepisów XV poprawki do Konstytucji Stanów Zjednoczonych.

Kolejną ważną zmianę przynosiła XVII poprawka do Konstytucji USA. Stanowiła ona, że senatorowie będą wybierani, tak jak przedstawiciele Izby Reprezentantów, w wyborach bezpośrednich. Jednakże droga do zmiany dotychczasowych rozwiązań odnośnie do wyboru senatorów była bardzo długa. Aż do połowy XIX w. stanowe legislatury nie miały najmniejszego problemu z wyborem swoich przedstawicieli do izby wyższej Kongresu. Od tego czasu coraz bardziej zaostrażająca się walka polityczna pomiędzy partiami politycznymi sprawiała, że parlamenty poszczególnych stanów nie były w stanie obsadzić przysługujących im miejsc w Senacie. Przykładem był stan Indiana, w którym, w pewnym okresie, wakat na stanowisku senatora trwał aż dwa lata. Wojna secesyjna i jej konsekwencje tylko jeszcze bardziej zaogniły sytuację, grożąc całkowitym paraliżem władzy ustawodawczej. Aby temu przeciwdziałać w 1866 r. Kongres przyjął ustawę określającą sposób wyboru senatorów. Jednakże i to całkowicie nie rozwiązało problemu zastraszania i przekupywania potencjalnych kandydatów na urząd senatora, czego przykładem było aż dziewięć przypadków korupcji podczas wyborów do Senatu, ujawnionych pomiędzy rokiem 1866 i 1906, czy też 45 opóźnień uzupełnienia wakatów, które pojawiły się w 20 stanach pomiędzy 1891 a 1905 r. Najpoważniejszy problem pojawił się w 1899 r. w stanie Delaware, gdzie walka polityczna uniemożliwiła przedstawicielom tego stanu zasiadanie w Senacie aż przez cztery lata. Wszystkie te przypadki sprawiły, że pojawiała się coraz więcej głosów postulujących bezpośredni wybór senatorów. Już na początku XX w. stan Oregon rozpoczął starania o bezpośredni wybór przedstawicieli do izby wyższej Kongresu poprzez wprowadzenie swoistej instytucji referendum wskazującej, na jakie poparcie mogliby liczyć potencjalni kandydaci. Za jego przykładem poszła Nebraska, która również postanowiła przygotować grunt pod środki mające odzwierciedlać w Senacie preferencje polityczne ludności. Senatorzy sprzeciwiający się reformie mieli trudności z ignorowaniem wzrastającego poparcia dla idei wyborów bezpośrednich do Senatu, gdyż coraz więcej stanów wprowadzało system podobny do sposobu zapoczątkowa-

¹⁰ J. E. Z e l i z e r, *The American...*, s. 535–544.

nego przez Oregon. Do 1912 r. już 29 stanów wybierało swoich senatorów poprzez partyjne prawybory, których wynik zatwierdzały stanowe legislatury. Również w samym Senacie wzrastało poparcie dla idei wyborów bezpośrednich, a to za sprawą przedstawicieli reformatorskich stanów, których liczba wzrastała z roku na rok. Jednakże do reformy systemu potrzebne było przyjęcie poprawki do konstytucji legalizującej bezpośrednie wybory do Senatu, co też ostatecznie stało się w roku 1913¹¹.

Kolejną reformę prawa wyborczego przyniosła wieloletnia walka sufrażystek o zniesienie cenzusu płci. Chodziło im nie tylko o uzyskanie praw wyborczych, ale generalnie o równouprawnienie we wszystkich dziedzinach życia, gdyż kobieta, jeżeli była zamężna, nie miała prawa do dysponowania swoją własnością. Po wojnie secesyjnej kobiety dostrzegły swoją szansę i rozpoczęły zacieklą walkę o zagwarantowanie im równego statusu. Pierwsze zwycięstwo sufrażystki mogły świętować już w roku 1869, kiedy w Wyoming (który w owym czasie nie był jeszcze stanem, lecz terytorium zarządzanym federalnie) przyznano kobietom pełne prawa wyborcze i utrzymano je nawet po przekształceniu tego terytorium w stan. Zachęciło to sufrażystki do zintensyfikowania działań na rzecz rozszerzenia równouprawnienia na cały kraj. Niestety, na przeszkodzie stanął im Sąd Najwyższy USA, który orzekł w roku 1875, iż żaden przepis konstytucyjny nie gwarantuje kobietom praw wyborczych. Oznaczało to, że mogą one uzyskać prawa wyborcze jedynie na drodze zmiany konstytucji federalnej. Wyrok ten nie zniechęcił kobiet do walki o swoje prawa, gdyż po dwuletnich przygotowaniach przedstawiły one swój projekt poprawki konstytucyjnej, który znaczną większością głosów został odrzucony w Kongresie¹². Niemniej jednak kolejne stany przyznawały kobietom prawa wyborcze. Było to możliwe dzięki kompetencji stanów do określania kwalifikacji wyborczych w zakresie nieuregulowanym prawem federalnym. Wpłynęło to znacząco na ożywienie kobiecego ruchu. Pod wodzą Alice Paul i Lucy Burns domagał się on od administracji prezydenta Woodrow Wilsona równych praw wyborczych w konsekwencji zmian społecznych, które przyniosła ze sobą I wojna światowa. Doprowadziła ona do tego, że walczących na froncie mężczyzn w fabrykach zastąpiły kobiety, coraz częściej występujące w rolach wcześniej zarezerwowanych tylko dla mężczyzn¹³. Wielodniowe demonstracje, nieugięta postawa wobec represji oraz determinacja w walce o swoje prawa sprawiły, że ich postulaty zostały ostatecznie spełnione, czego odzwierciedleniem była, przyjęta w 1920 r., po dramatycznym

¹¹ *United States Senate, Direct Election of Senators*, http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Direct_Election_Senators.htm (dostęp 8.12.2010 r.).

¹² S. G e b e r t, *Kongres...*, s. 126.

¹³ J. E. Z e l i z e r, *The American...*, s. 384–388.

głosowaniu w Kongresie, XIX poprawka do Konstytucji USA, zabraniająca pozbawiania czy też ograniczania prawa wyborczego ze względu na płeć¹⁴.

Trzydzieści lat później weszła w życie XX poprawka, która określała datę rozpoczęcia i zakończenia kadencji Kongresu. Została ona ustalona na dzień 3 stycznia roku nieparzystego¹⁵.

W 1964 r. zaczęła obowiązywać XXIV poprawka do konstytucji USA. Po raz kolejny zwiększała krąg obywateli posiadających prawa do głosowania. Wtedy też zniesiono podatek wyborczy¹⁶ w wyborach federalnych oraz zakazano pozbawiania prawa wyborczego obywateli zalegających z płatnościami wszelkich innych podatków¹⁷. Poprawka ta była dopełnieniem reformy społeczno-politycznej, która całkowicie znosiła dyskryminację ludności kolorowej w Stanach Zjednoczonych.

Po równouprawnieniu kobiet w 1920 r. wydawało się, że kwestia praw wyborczych została już całkowicie uregulowana. Okazało się jednak, iż w roku 1971 dokonano ostatniej większej reformy prawa wyborczego, a to za sprawą XXVI poprawki do Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Poprawka ta przyznawała prawa wyborcze obywatelom, którzy ukończyli 18. rok życia¹⁸. Stało się to za sprawą nacisków społecznych występujących od czasów II wojny światowej. Jako pierwsza wiek wyborczy obniżyła w 1943 r. Georgia, chcąc w ten sposób zachęcić młodych ludzi do wstępowania w szeregi armii. Dziesięć lat po zakończeniu wojny za przykładem Georgii poszła Kentucky, wprowadzając odpowiednie zmiany do swojego prawodawstwa. Alaska i Hawaje, wraz z przyjęciem ich w 1959 r. w poczet Stanów Zjednoczonych, również dokonały obniżenia wieku wyborczego: Alaska na 19 lat, a Hawaje – 20 lat. Jednakże już trochę wcześniej próbowano obniżyć wiek wyborczy w całych Stanach Zjednoczonych. W 1954 r. prezydent Eisenhower zaproponował odpowiednią poprawkę do konstytucji, lecz została ona odrzucona przez parlament. Dopiero w 1970 r. Kongres przyjął ustawę, która obniżała wiek wyborczy do 18 lat, jednakże Sąd Najwyższy USA uznał zgodność tej ustawy z konstytucją jedynie w zakresie wyborów federalnych. Oznaczało to, że aby zapewnić mło-

¹⁴ A. C o s t a i n, H. F r a i z e r, *Congress and the Transformation of the Women's Movement*, [w:] *Women transforming Congress*, red. C. S. Rosenthal, University of Oklahoma 2002, s. 70.

¹⁵ *The Constitution of the United States, Amendments 11–27*, http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_amendments_11-27.html (dostęp 8.12.2010 r.). Wcześniej nie ustalono formalnej daty wyborów ani końca kadencji Kongresu, gdyż uważano to za nieistotną sprawę wobec przyjętej zasady, że nigdy nie ma formalnej przerwy pomiędzy kadencjami.

¹⁶ Szerzej na ten temat: *Fair Vote, The Injustice of the Poll Tax and Why it Took a Constitutional Amendment to Stop it*, <http://archive.fairvote.org/?page=875> (dostęp 8.12.2010 r.).

¹⁷ *The Constitution of the United States, Amendments 11–27*, http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_amendments_11-27.html (dostęp 8.12.2010 r.).

¹⁸ Tamże.

dzieży możliwość uczestnictwa również w wyborach stanowych i lokalnych niezbędne było przyjęcie odpowiedniej poprawki do konstytucji, co też miało miejsce w następnym roku¹⁹.

Jako ciekawostkę można przytoczyć fakt, iż obecnie nadal nie wszyscy obywatele Stanów Zjednoczonych mają prawa wyborcze do Kongresu. Pozbawieni są ich mieszkańcy Dystryktu Kolumbii²⁰. Jako, że jest to terytorium federalne, a nie stan, z prawnego punktu widzenia mieszkańcy stolicy USA nie mają praw wyborczych, ponieważ przysługują one jedynie mieszkańcom stanów²¹. Pomimo to w Izbie Reprezentantów w ich imieniu działa pozbawiony możliwości głosowania delegat, który ma prawo do zasiadania w komisjach parlamentarnych, angażowania się w debaty oraz przedstawianie projektów ustaw. Stanowisko delegata do izby niższej Kongresu zostało stworzone w 1871 r., lecz przetrwało jedynie dwie kadencje. Na przeszło 100 lat mieszkańcy stolicy USA byli pozbawieni jakiegokolwiek reprezentacji w Kongresie – ponieważ w Senacie Waszyngton nie posiada żadnej reprezentacji – aż do czasu, kiedy zostało ono restytuowane w roku 1970²². Pomimo to, tak samo jak inni obywatele USA, mieszkańcy Waszyngtonu obciążeni są wszystkimi podatkami federalnymi. Sprawia to, że wielu z nich coraz głośniej domaga się przyznania im takiego samego statusu wyborczego i traktowania na równi z resztą obywateli Stanów Zjednoczonych. Jednakże na razie ani Kongres, ani prezydencka administracja nie są skore do jakichkolwiek działań zmierzających do zmiany obecnej sytuacji²³.

Aktualnie czynne prawo wyborcze do obu izb Kongresu posiadają ci obywatele USA, którzy ukończyli 18. rok życia. Bierne prawo wyborcze do Izby Reprezentantów przysługuje Amerykanom mającym obywatelstwo od co najmniej siedmiu lat, zamieszkującym w stanie, z którego kandydują i mającym ukończone 25 lat²⁴, a do Senatu osobom, które ukończyły 30 lat, są obywatelami amerykańskimi od co najmniej dziewięciu lat i mieszkają w stanie, z którego kandydują. Prawo przewiduje sytuację, w której startować w wybo-

¹⁹ S. G e b e r t, *Kongres...*, s. 127.

²⁰ Jest to oficjalna nazwa Waszyngtonu – stolicy Stanów Zjednoczonych.

²¹ Aż do czasu ratyfikowania XXIII poprawki do Konstytucji USA w 1961 r. mieszkańcy stolicy Stanów Zjednoczonych nie mogli uczestniczyć także w wyborach prezydenckich.

²² M. D. R i c h a r d s, *The Debates over the Retrocession of the District of Columbia 1801–2004*, „Washington History”, Spring/Summer 2004, s. 78.

²³ *DC Vote*, <http://www.devote.org/about/index.cfm> (dostęp 8.12.2010 r.).

²⁴ *The Constitution of the United States*, http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html (dostęp 12.12.2010 r.).

rach może osoba młodsza, jednakże w chwili zaprzysiężenia na stanowisko kongresmena musi mieć już wiek wymagany w konstytucji²⁵.

Dodatkowo konieczna jest również dobrowolna rejestracja w spisie wyborców prowadzonym dla danego okręgu wyborców przez wyznaczonych do tego celu urzędników. Aby się zarejestrować, w większości stanów konieczne jest osobiste stawiennictwo przed wyborami w punkcie rejestracji. Tylko w nielicznych stanach obowiązuje, tak jak np. w Polsce, zasada stałych spisów, które w miarę potrzeb są jedynie aktualizowane. Jednakże z racji dużej mobilności społeczeństwa amerykańskiego utrzymywanie takiego rodzaju spisów jest mocno kontrowersyjne, gdyż może ułatwiać to nadużycia poprzez występowanie w więcej niż jednym spisie wyborców²⁶. Okazuje się, że również w tych stanach, gdzie występuje osobista rejestracja może dochodzić do nieprawidłowości spowodowanych tym, że każdy stan w inny sposób i na podstawie różniących się przepisów reguluje kwestie rejestracji wyborczej. Problem leży także w tym, iż przepisy te ulegają bardzo częstej zmianie, w zależności od tego, która partia aktualnie rządzi w stanowej legislaturze. Jednocześnie należy dodać, iż sama rejestracja nie jest czynnością techniczną, gdyż to, czy dana osoba zostanie zarejestrowana w spisie czy też nie, zależy właściwie od subiektywnej oceny urzędnika dokonującego wpisu. Często dochodzi do sytuacji, że osoby odpowiedzialne za przeprowadzanie spisów mnożą formalne utrudnienia przy rejestracji, co może skutkować odmową wpisu przeciwników partii rządzącej²⁷. Problemy mogą mieć także osoby często podróżujące po kraju i czasowo mieszkające poza terenem swojego stałego pobytu. Amerykańskie prawo wyborcze przewiduje w takich przypadkach głosowanie drogą korespondencyjną, jednakże wymaga to spełnienia wielu skomplikowanych formalności, których należy dopełnić długo przed wyborami. Wszystkie te formalne utrudnienia oraz samowola urzędników powodują zniechęcenie wielu potencjalnych wyborców, co ostatecznie przekłada się na niską frekwencję wyborczą, oscylującą za każdym razem w okolicach 50%²⁸.

Skład obu izb Kongresu odzwierciedla efekty dyskusji nad przyszłym kształtem ustroju państwa, którą prowadzili ojcowie założyciele Stanów Zjednoczonych. Każdy ze stanów jest reprezentowany przez dwóch senatorów²⁹,

²⁵ S. S. Smith, J. M. Roberts, R. J. Vander Wielen, *The American Congress*, New York 2007, s. 55.

²⁶ S. G e b e r t, *Kongres...*, s. 146.

²⁷ Tamże.

²⁸ K. F. B o l t, *Stany Zjednoczone Ameryki: ustrój, społeczeństwo, gospodarka*, Gdynia 2009, s. 95.

²⁹ Obecnie Stany Zjednoczone składają się z 50 stanów, co oznacza, że w Senacie zasiada 100 senatorów.

co ukazywać ma USA jako federację równouprawnionych stanów. Oznacza to, że najmniejszy ludnościowo stan ma taką samą reprezentację, jak największy. Artykuł V konstytucji USA gwarantuje tę zasadę równej reprezentacji stanów w Senacie określając, że żaden stan nie może być, bez swej zgody, pozbawiony równego prawa głosu³⁰.

Skład Izby Reprezentantów ustala się proporcjonalnie do liczby mieszkańców danego stanu. Przepisy Konstytucji USA nie określają konkretnej liczby członków izby niższej Kongresu, mówią tylko, że na każde 30 tys. obywateli nie może przypadać więcej niż jeden deputowany³¹. Oznacza to, że liczba członków Izby Reprezentantów reprezentujących poszczególne stany może ulegać zmianie. Aby ustalić, ilu reprezentantów może mieć dany stan, co 10 lat przeprowadza się generalny spis ludności, po którym dokonuje się nowego podziału mandatów na poszczególne stany oraz wytycza nowe granice jednomandatowych okręgów wyborczych. Jednakże najmniej liczne stany mają zapewnione posiadanie co najmniej jednego przedstawiciela w Izbie Reprezentantów.

Pierwszy spis ludności został przeprowadzony w 1790 r., a ostatni, 23. spis, na przełomie marca i kwietnia 2010 r. Podczas dokonywania zmian granic okręgów wyborczych często dochodzi do manipulacji, tak aby zapewnić maksymalne poparcie w danym okręgu dla partii rządzącej. Zjawisko to nazywa się gerrymanderingiem, od nazwiska Elbridge'a Gerry'ego, wiceprezydenta USA w latach 1813–1814, który zasłynął jako prekursor manipulacji kształtem okręgów wyborczych w czasie, kiedy pełnił urząd gubernatora Massachusetts. Dokonał wtedy takiego podziału okręgów wyborczych, po którym przeciwników opozycyjnej partii skupił w jednym okręgu. Od wielu już lat władze starają się ograniczyć wieloma metodami stosowanie tzw. arytmetyki wyborczej. Pomocna jest przy tym ustawa o prawach wyborczych z 1965 r., nakazująca stanom przekazywanie do akceptacji Departamentowi Sprawiedliwości planów nowych okręgów wyborczych³².

W działalność przeciwko gerrymanderingowi zaangażował się również Sąd Najwyższy USA, który w wielu swoich wyrokach uznawał dopuszczalność jedynie naturalnych okręgów wyborczych, czyli takich, które uniemożliwiają manipulowanie rezultatami wyborów³³.

Ogólna liczba kongresmenów zmieniała się przez lata wraz z przyjmowaniem do USA nowych stanów. Liczba członków Senatu zwiększała się pro-

³⁰ *The Constitution of the United States*, http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html (dostęp 12.12.2010 r.).

³¹ Tamże.

³² S. S. Smith, J. M. Roberts, R. J. Vander Wielen, *The American...*, s. 63.

³³ P. Sarnicki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2007, s. 84.

porcjonalnie do liczby stanów, które w danym momencie były częścią składową USA. Ustalenie liczby deputowanych do Izby Reprezentantów nastęrczało więcej problemów, gdyż zgodnie z wymienionymi zasadami była ona proporcjonalna do liczby mieszkańców stanu. Do początku XX w. liczba członków Izby Reprezentantów zwiększała się wraz z przyjmowaniem w poczet USA nowych stanów. Obecna liczba członków izby niższej Kongresu – 435, ustaliła się w roku 1911, po przystąpieniu do Stanów Zjednoczonych Arizony, Nowego Meksyku i Oklahomy i przeprowadzeniu 13. spisu ludności³⁴. W roku 1929 Kongres przyjął ustawę zamrażającą liczbę członków Izby Reprezentantów. Oznaczało to, że od tego momentu po każdym spisie przyznanie większej liczby mandatów ludniejszemu stanowi oznacza zmniejszenie liczby mandatów stanowi o mniejszej liczbie mieszkańców³⁵. Było to spowodowane przekonaniem, iż izba niższa Kongresu doszła do granicy swojej optymalnej wydolności, a dalsze zwiększanie liczby deputowanych groziłoby paraliżem ustawodawczym. Warto dodać, iż obecnie jeden deputowany do Izby Reprezentantów przypada średnio na pół miliona wyborców³⁶.

Jednym z filarów amerykańskiego prawa wyborczego jest kampania wyborcza, która w USA trwa właściwie bez przerwy. Okres pomiędzy jednymi wyborami a drugimi jest bardzo krótki, dlatego też kandydaci do amerykańskiego parlamentu oraz kongresmeni ubiegający się o reelekcję permanentnie walczą o głosy potencjalnych wyborców. System wyborczy w USA, polegający na wyborach większościowych w okręgach jednomandatowych, wprowadza niejako zasadę bezpośredniej odpowiedzialności kongresmenów przed wyborcami. Sprawia to, że kongresmeni nie czują się tak bardzo uzależnieni od partii politycznych, jak to jest np. w Europie. Wiedzą oni, że swoje stanowisko zawdzięczają w dużej mierze bezpośrednio elektoratowi, a nie grze politycznej rozgrywającej się w łonie macierzystego ugrupowania. Czują się przede wszystkim przedstawicielami swojego stanu i okręgu, a nie partii. Ma to także swoje minusy, amerykańscy wyborcy cieszą się bowiem bardzo dobrą pamięcią i jeżeli ich kongresmen nie będzie glosował tak jak sobie tego życzą, może się on bardzo szybko pożegnać ze swoim stanowiskiem. Czując swoją siłę, wyborcy wywierają na ustawodawców ustawiczną presję. Kon-

³⁴ *Office of the Clerk U.S. House of Representatives, Representatives apportioned to each State 1st to 22nd Census (1790–2000)*, http://clerk.house.gov/art_history/house_history/congApp/bystate.html (dostęp 13.12.2010 r.). Okresowo uległa ona podniesieniu w 1959 r. po przyjęciu nowych stanów – Hawajów i Alaski – do 437, ale w roku 1963 powrócono do liczby 435 przedstawicieli.

³⁵ *Office of the Clerk U.S. House of Representatives, The Permanent Apportionment Act of 1929*, http://clerk.house.gov/art_history/highlights.html?action=view&intID=200 (dostęp 13.12.2010 r.).

³⁶ R. M. English, *The United States Congress*, New York 2003, s. 17.

gresmeni otrzymują dziennie setki listów, telefonów i e-maili. A gdy w Kongresie trwają prace nad bardzo ważnymi ustawami, przychodzą ich nawet tysiące³⁷. Dlatego też, aby zadbać o wyborców, kongresmeni wydają na swoją bieżącą działalność oraz walkę wyborczą ogromne sumy pieniędzy, dochodzące nawet do kilku milionów dolarów, w szczególności na zakup czasu antenowego w środkach masowego przekazu, materiały informacyjne i promocyjne, wyjazdy do swojego okręgu wyborczego czy też ciągłe utrzymanie sztabu wyborczego³⁸. Oprócz tego często pisują do lokalnych gazet ze swojego regionu, wygłaszają różnego rodzaju przemówienia, nierzadko uczestniczą też w lokalnych programach radiowych bądź telewizyjnych³⁹. Wydatki na taką działalność zwycięzca wyborów jest jednak w stanie odzyskać z pewnością, gdyż bycie kongresmenem wiąże się z wielkimi przywilejami, takimi jak chociażby zarobki w wysokości około 170 tys. dolarów rocznie, co stanowi czterokrotność średniej płacy w USA. Do tego dochodzi immunitet poselski czy prawo do podróży zagranicznych na koszt podatnika. Mandat parlamentarzysty wiąże się również z możliwością nawiązania wielu intratnych kontaktów biznesowych dających okazję do znacznego wzbogacenia się⁴⁰. Nie powinien zatem dziwić fakt, że koszty prowadzenia kampanii wyborczej są w USA bardzo wysokie. Dla przykładu można podać, iż w cyklu wyborczym 2005–2006 wszyscy kandydaci do obu izb amerykańskiego parlamentu wydali w sumie prawie półtora miliarda dolarów na swoje kampanie. Patrząc z polskiej perspektywy, jest to kwota oszałamiająca. Co więcej, z wyborów na wybory wzrasta ona coraz bardziej. Jest to trend utrzymujący się od połowy XX w.⁴¹

W dużej liczbie przypadków pieniądze, które są wydawane na kampanię wyborczą nie pochodzą z prywatnych kieszeni polityków. W przeciwieństwie do Polski partie polityczne utrzymują się głównie z prywatnych dotacji. Od 1972 r. w USA roku obowiązuje kilkakrotnie nowelizowana ustawa o kampanii przed wyborami federalnymi, która ma zastosowanie nie tylko do wyborów parlamentarnych, ale również do wyborów prezydenckich. Ustawodawca określił w niej, iż indywidualne wpłaty na fundusz wyborczy konkretnego kandydata ubiegającego się o mandat, nie mogą przekroczyć tysiąca dolarów. W roku 2002 na mocy ostatniej nowelizacji, limit wpłat został podwyższony

³⁷ T. Z a l e w s k i, *Kapitołiści*, „Polityka”, nr 45 (2781), 6.11. 2010 r., s. 50–53.

³⁸ *The New York Times*, *PAC's Remain a Pox*, <http://www.nytimes.com/1988/05/27/opinion/pac-s-remain-a-pox.html?pagewanted=1> (dostęp 14.12.2010 r.).

³⁹ M. D. M c c u b b i n s, T. O. S u l l i v a n, *Congress: structure and policy*, Cambridge 1987, s. 21.

⁴⁰ T. Z a l e w s k i, *Kapitołiści*, „Polityka”, nr 45 (2781), 6.11. 2010 r., s. 50–53.

⁴¹ M. L. K o e m p e l, J. S c h n e i d e r, P. G a r v i n, *Congressional Deskbook, the Practical and Comprehensive Guide to Congress*, Alexandria 2007, s. 40.

dwukrotnie⁴². Przyjęte regulacje można jednak obejść, ponieważ nie ustalono limitów kwot przekazywanych w celu propagowania programu politycznego danej partii. Powoduje to, że tzw. „miękkie pieniądze” bardzo często są wykorzystywane właśnie na finansowanie kampanii wyborczej, która jest prowadzona w taki sposób, aby jawnie nie łamać przepisów ustawy⁴³. Dlatego też, aby zapobiec w przyszłości naginaniu przepisów, od kilku lat toczy się w Stanach Zjednoczonych dyskusja na temat kolejnej nowelizacji prawa dotyczącego finansowania partii politycznych. Pomóc w tym może sytuacja, jaka wytworzyła się podczas ostatnich wyborów prezydenckich, kiedy to Barack Obama na niespotykaną dotąd skalę wykorzystywał Internet w swojej kampanii wyborczej. Dzięki temu, relatywnie młodemu środkowi komunikacji był on w stanie zgromadzić tak duże środki finansowe, że mógł pozwolić sobie na rezygnację z państwowych dotacji. Co więcej, uzyskał dzięki temu dużą przewagę nad kontrkandydatem i bez większych trudności wygrał wybory prezydenckie w 2008 r.⁴⁴

Jak już zostało wspomniane, bycie kongresmenem jest bardzo opłacalne. Profity, które można dzięki temu uzyskać sprawiają, iż chęć startu w wyborach parlamentarnych przejawia coraz więcej osób. Aby ograniczyć liczbę kandydatów, partie polityczne w większości stanów wprowadziły swoistą procedurę ich nominacji za pomocą prawyborów, które stały się elementem stanowych regulacji wyborczych. Sama instytucja prawyborów pojawiła się natomiast w amerykańskim życiu politycznym na początku XX w. jako efekt narastających dążeń do reformy systemu wyborczego zdominowanego dotychczas przez skorumpowane elity polityczno-biznesowe⁴⁵.

W prawyborach głosują nie tylko członkowie partii politycznych, ale również zwykli obywatele. W niektórych stanach muszą zadeklarować oni swoją przynależność partyjną i mogą uczestniczyć tylko w prawyborach swojej partii. Są to tzw. prawyборы zamknięte. W prawyborach otwartych wyborca nie musi oficjalnie ujawniać swoich preferencji partyjnych i może oddać głos w prawyborach dowolnej partii⁴⁶. Jednakże przegranie partyjnych prawyborów nie oznacza całkowitej klęski wyborczej, a to wszystko dzięki systemowi *write-in*. Polega on na tym, iż wyborcy mają możliwość oddania swo-

⁴² P. S. H e r r s o n, *The Bipartisan Campaign Reform Act and Congressional Elections*, [w:] L. C. D o d d, B. L. O p p e n h e i m e r, *Congress Reconsidered*, Washington 2005, s. 107–135.

⁴³ S. S. S m i t h, J. M. R o b e r t s, R. J. V a n d e r W i e l e n, *The American...*, s. 59.

⁴⁴ T. Z a l e w s k i, *Skok w nieznaną*, „Polityka”, nr 46 (2680), 15.11.2008 r.; s. 12–14.

⁴⁵ „Polska The Times”, *Od wojny do miłości. Czyli jak prawyборы robi się w Ameryce*, <http://www.polskatimes.pl/magazyn/237235,od-wojny-do-milosci-czyli-jak-prawy-bory-robi-sie-w-ameryce,id,t.html> (dostęp 15.12.2010 r.).

⁴⁶ Tamże.

jego głosu na kandydata, którego nazwisko nie znajduje się na karcie do głosowania, poprzez dopisanie go własnoręcznie. Ostatnio z takiej możliwości skorzystali wyborcy z Alaski, którzy wybrali na swojego senatora Lisę Murkowskiego⁴⁷.

Wybory do Kongresu odbywają się zawsze w pierwszy wtorek po pierwszym poniedziałku listopada roku poprzedzającego koniec kadencji. Oznacza to, że wybory powszechne odbywają się zawsze w lata parzyste⁴⁸. W dniu głosowania nie obowiązuje cisza wyborcza, co umożliwia kandydatom aż do zamknięcia lokali wyborczych agitowanie na swoją rzecz. W Stanach Zjednoczonych obowiązuje system wyborczy, w którym stosuje się ordynację większościową. Wywodzi się on z tradycji brytyjskiej polegającej na tym, że zdobywcą mandatu zostaje kandydat, który w jednomandatowym okręgu wyborczym uzyskał najwięcej głosów, nawet wtedy, kiedy nie udało mu się zdobyć większości bezwzględnej, czyli ponad połowy oddanych głosów. Oznacza to, iż w sytuacji, gdy startuje więcej niż dwóch kandydatów na dane stanowisko, zwycięzcą może zostać ten, który uzyska jedynie o jeden głos więcej od drugiego kandydata w kolejności. Przez to nie jest potrzebna druga, ostatecznie rozstrzygająca wynik elekcji tura wyborów. System ten znany jest w USA jako „zwycięzca bierze wszystko”⁴⁹. Ważną jego cechą jest również to, że stanowi on przeszkodę dla ugrupowań radykalnych i ekstremistycznych, ponieważ szansę na głosy mają jedynie przedstawiciele partii umiarkowanych, centrystycznych, które reprezentują jak najszerze grupy wyborców.

Sama ordynacja wyborcza jest prosta do zrozumienia, jednakże już sposoby i procedury głosowania mogą wyborcom i samym urzędnikom państwowym nastroczać wielu problemów, jako, że zagadnienia te pozostawiono już w gestii stanów. Każdy z nich może mieć swój własny, unikatowy system głosowania. W jednych używa się specjalnych urządzeń elektronicznych rejestrujących oddane głosy⁵⁰, w innych – przestarzałych, mechanicznych maszyn, których zasada działania opiera się na pociągnięciu odpowiedniej dźwigni. Jeszcze inne stany korzystają z mechanizmów do perforowania kart do głosowania, a niektóre postanowiły pozostać przy zwykłych kartach do gło-

⁴⁷ „Gazeta Wyborcza”, *Pierwszy od 50 lat senator USA z dopisanych głosów*, http://wyborcza.pl/1,75477,8678393,Pierwszy_od_50_lat_senator_USA_z_dopisanych_glosow.html (dostęp 15.12.2010 r.). Lisa Murkowski jest drugim w historii Stanów Zjednoczonych senatorem, który wygrał wybory dzięki głosom dopisanym. Jako pierwszemu sztuka ta udała się w 1954 r. Stromowi Thurmondowi, który kandydował z Karoliny Południowej.

⁴⁸ „Infoplease”, *Election Day on Tuesdays? Why the Tuesday after the first Monday in November?*, <http://www.infoplease.com/spot/electionday1.html> (dostęp 15.12.2010 r.).

⁴⁹ K. F. B o l t, *Stany Zjednoczone...*, s. 92.

⁵⁰ Tamże, s. 95.

wania wrzucanych do urny⁵¹. Gdyby tego było mało, do tego wszystkiego dochodzi jeszcze różny sposób prezentowania kandydatów na kartach. Mogą być oni przedstawiani na listach wyborczych danej partii⁵², ale również można wymieniać kandydatów w kolejności alfabetycznej⁵³. Wszystkie te różnice w procedurach wyborczych mogą być powodem wielu nieprawidłowości, przekłamań, ale również i oszustw wyborczych, które mogą zadecydować o zwycięzcy. Najdoskonalszym przykładem tego, jak rozbieżności mogą wpłynąć na wynik wyborczy, były wybory prezydenckie w 2000 r., wygrane ostatecznie przez Georga W. Busha.

Podsumowując, amerykańskie prawo wyborcze jest niewątpliwie bardzo specyficzne i ma wiele cech wyróżniających ten system na tle innych. Na podstawie przedstawionej analizy stwierdzić można, iż bez wątpienia charakteryzuje się on dużą stabilnością – najważniejsze elementy tego prawa zostały stworzone już na samym początku istnienia Stanów Zjednoczonych i przetrwały do dziś właściwie bez większych zmian. Stałość systemu wynika m.in. z trudności we wprowadzaniu do niego jakichkolwiek zmian oraz ewolucyjny sposób ich implementacji – wszelkie nowelizacje wprowadzano na przestrzeni kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu lat. Podkreślić należy rolę, jaką odgrywały we wprowadzaniu wielu zmian poszczególne stany, będące niejednokrotnie inicjatorem reform ogólnokrajowych. Stałość ta ma zarówno dobre, jak i złe strony. Wadą jest bez wątpienia groźba skostnienia i niedostosowanie do aktualnej sytuacji społecznej. Niejednokrotnie przecież prawo wyborcze nie nadążało za dokonującymi się w USA przemianami. Z drugiej strony, ponieważ wszelkie wprowadzane zmiany były jak dotąd przedmiotem wielu analiz i długich dyskusji, prawo to – jako wyjątkowo odporne na wszelkie gwałtowne, rewolucyjne zmiany – wydaje się być gwarantem stabilności systemu politycznego Stanów Zjednoczonych i tzw. amerykańskiej demokracji na kolejne długie lata.

EVOLUTION OF U. S. ELECTORAL LAW (summary)

The article provides a brief overview of the US electoral law and outlines its distinctive features. American electoral law is very specific and, in comparison to other systems, it has

⁵¹ S. G e b e r t, *Kongres...*, s. 148.

⁵² Jednocześnie z wyborami do Kongresu odbywają się często wybory do stanowych i lokalnych ciał legislacyjnych, wybory gubernatorów i burmistrzów, co sprawia, że wszyscy kandydaci na stanowiska, na które odbywają się akurat wybory zestawiani są na listach macierzystych partii.

⁵³ S. G e b e r t, *Kongres...*, s. 148.

many distinctive features. American electoral system is very stable – all the changes have always been introduced gradually. This evolutionary character has both its advantages and disadvantages. In the article I also provide a brief history of American bicameralism and the reasons of its origin. Furthermore, in the presented paper I discuss the history of changes in the US electoral law (including the issue of the suffrage that has been widened gradually over the years, increasing the number of voters), at times elaborating the reasons of implemented reforms and their meaning. Moreover, I describe the issue of membership of the two chambers of Congress, that reflects character of the political system of the United States as a democratic federation of equal states. Finally, I explore the problem of election campaign, the election itself and its important part – primary election.

Małgorzata Rączkiewicz*

WPLYW WYBORÓW Z 4 CZERWCA 1989 ROKU NA POLSKI SYSTEM POLITYCZNY

Wybory 1989 r. stanowiły niewątpliwie punkt zwrotny w najnowszej historii Polski. Ich geneza sięga obrad okrągłego stołu i decyzji strony rządowej o podzieleniu się z opozycją odpowiedzialnością¹. Wyniki wyborów sprawiły, iż mimo formalnego zwycięstwa PZPR stanowiły one krok w kierunku upadku systemu komunistycznego. Z tego względu, z perspektywy 20 lat, warto podjąć rozważania na temat ich konsekwencji.

Analizując wydarzenia 1989 r. należy zadać pytanie, jakie czynniki skłoniły ówczesne elity władzy do podjęcia rozmów z Solidarnością. Wydaje się, iż najistotniejszym impulsem była fatalna sytuacja społeczno-gospodarcza, akcje strajkowe, a także przegrane referendum w 1987 r., które skutkowało specyficzną blokadą systemu i w praktyce upadkiem koncepcji „ucieczki do przodu”². W grudniu 1988 r. rząd M. Rakowskiego stracił również nadzieję na ekonomiczne wsparcie z Zachodu bez rozpoczęcia współpracy z opozycją³.

* Dr, adiunkt, Uniwersytet Łódzki, Wydział Studiów Międzynarodowych, Katedra Systemów Politycznych.

¹ Szczegóły obrad patrz: M. C h m a j, „*Sejm Kontraktowy*” w *transformacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1996, s. 20–30.

² W referendum zadano dwa pytania: 1. Czy jesteś za pełną realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki, zmierzającego do wyraźnego poprawienia warunków życia, wiedząc, że wymaga to przejścia przez trudny dwu-trzyletni okres szybkich zmian? 2. Czy opowiadasz się za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia politycznego, której celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu krajem? Referendum miało być wiążące, jeśli pytania poprze 50% uprawnionych do głosowania. Wyniki referendum były następujące: frekwencja – 67,3% uprawnionych, 1. pytanie – 66% tak (44,2% uprawnionych), 2. pytanie – 69% tak (46,29% uprawnionych). Referendum zakończyło się porażką strony rządowej, ponieważ żadne z pytań nie uzyskało poparcia 50% uprawnionych do głosowania. Spowodowało to specyficzną blokadę systemu i jednocześnie było progiem granicznym koncepcji reform strony rządowej.

³ R. M a t y j a, *Model instytucjonalny 1989 – próba rekonstrukcji*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3(92), s. 67.

Wydaje się, iż impulsem do podjęcia decyzji o rozmowach z opozycją była też świadomość, iż „Solidarność” przestaje być monolitem i coraz głośniejsz mówiono o wewnętrznym konflikcie, co mogło stać się przyczyną jej rozpadu. Niewątpliwie utrudniłoby to PZPR możliwości negocjacyjne, a tym samym mogło prowadzić do niekontrolowanych wybuchów społecznych. Paradoksalnie, w interesie władzy było więc porozumienie z opozycją i utrzymanie „Solidarności” jako partnera do rozmów⁴.

Nie ulega wątpliwości, iż skłonność strony rządowej do ustępstw związana była też ze zmianami w bloku wschodnim, a przede wszystkim odejściem ZSRR od tzw. doktryny Breżniewa, co wykluczało interwencję zbrojną. Sytuację komplikował również przegrany przez Związek Radziecki wyścig zbrojeń. Podważało to zarówno autorytet partii, jak i władzy⁵.

Wydaje się, iż znaczenie miało też przejście „Solidarności” od struktury niejednolitej do koordynatora i reprezentanta działań opozycji, dzięki czemu mogła ona stać się partnerem w układzie dwubiegunowym⁶. Pojawiła się wówczas koncepcja kontrolowanego otwarcia, która jednocześnie była próbą wkomponowania się strony rządowej w nowy system.

Opozycja w końcu 1988 r. także wykazywała gotowość do podjęcia rozmów przede wszystkim w poczuciu odpowiedzialności za kraj i ze świadomością, iż była to jedyna droga rozpoczęcia transformacji systemowej. Obawiano się, iż pogorszenie sytuacji gospodarczej będzie skutkowało osłabieniem „Solidarności” i radykalizacją nastrojów, a w konsekwencji konfliktem lub ponownym wprowadzeniem stanu wojennego⁷.

Przedstawione czynniki odegrały kluczową rolę w podjęciu decyzji o rozpoczęciu zmian systemowych: przeprowadzeniu wyborów, stworzeniu Senatu i urzędu prezydenta⁸.

Pomysł zorganizowania wyborów z udziałem opozycji był inicjatywą M. Rakowskiego. Po rozmowach A. Stelmachowskiego z J. Czyrkiem sugerowano, że opozycja w zamian za legalizację „Solidarności” zgodzi się na

⁴ Sytuacja przed obradami okrągłego stołu patrz: P. C o d o g o n i, *Okrągły stół, czyli polski rubikon*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009, s. 180–210.

⁵ Opis sytuacji w ZSRR i konsekwencje upadku bloku wschodniego patrz: W. M a r c i - n i a k, *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Arkana Historii, Kraków 2004, s. 102–112.

⁶ A. K. P i a s e c k i, *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 11.

⁷ M. M. K a m i ń s k i, *Jak komuniści mogli zachować władzę po okrągłym stole. Rzecz o (nie)kontrolowanej odwilży, sondażach, opinii publicznej i ordynacji wyborczej*, „Studia Socjologiczne” 1997, nr 2, s. 11–12.

⁸ Nowela konstytucyjna z kwietnia 1989 r. stworzyła bikameralizm asymetryczny z przewagą Sejmu. P. S a r n e c k i, *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3(92).

udział w wyborach. Propozycje te postanowił przedstawiać właśnie Rakowski⁹. Idea popierana była przez W. Jaruzelskiego, który podkreślał: „Wspólne wybory to sprawa kluczowa [...] jeśli się nie zgodzą, to wszystko inne traci sens” (styczeń 1989 r.). W partii była jednak grupa, szczególnie ta związana z wojskiem i służbami, która krytykowała wszelkie negocjacje z opozycją. Na przykład związany przecież z Jaruzelskim K. Cypryński twierdził, że rozmowy przyniosą więcej strat niż korzyści.¹⁰

Opozycja także przystępowała do rozmów z obawami. Obawiano się, że po porozumieniu z rządem trudno będzie reprezentować interesy pracowników i przeprowadzać zmiany systemowe¹¹. M. Zalewski zwracał uwagę, że wchodząc do Sejmu „Solidarność” legitymizowała istniejący system. Pojawiały się również głosy, iż wybory niosły ze sobą ryzyko porażki, ponieważ opozycja nie była do nich odpowiednio przygotowana¹². Postulowało bardziej stanowcze działania. Na przykład „Solidarność Walcząca” i PPS RD domagały się odsunięcia PZPR od władzy i całkowicie wolnych wyborów¹³. Podobne stanowisko zajmowali Z. Romaszewski i A. Milczanowski¹⁴. Uważali, iż należy skupić się na „Solidarności” i walce o Senat.

Zwolennicy porozumienia (m.in. L. Wałęsa, J. Kuroń, J. Lityński i Z. Bujak) przekonywali jednak, że posiadając mandat skuteczniej będzie można bronić interesów Polaków i Związku. A. Wielowieyski zwracał uwagę, że choć udział w wyborach legitymizuje władzę, to jednak w zamian pozwala na przedstawianie żądań i przyspieszenie demokratyzacji¹⁵.

Na posiedzeniach Krajowej Komisji Wykonawczej NSZZ „Solidarność”, na których ścierały się opinie przeciwników i zwolenników konsensusu J. Kuroń, Z. Bujak czy H. Wujec podkreślali, że trzeba walczyć o parlament i rząd, nie tylko o Związek, a B. Geremek przekonywał „Nikt by nam nie wybaczył [...], że tych wyborów nie potrafiliśmy rozegrać”¹⁶.

Przedstawione wypowiedzi wskazują, iż podobnie jak po stronie rządowej tak i opozycyjnej nie było jednolitego stanowiska w sprawie porozumienia. Temat wyborów był więc jednym z bardziej kontrowersyjnych podczas obrad

⁹ A. Ł u c z a k, *Dekada polskich przemian. Studium władzy i opozycji*, Warszawa 2010, s. 715.

¹⁰ *Notatka z posiedzenia Sztabu Politycznego w KC PZPR z 3 grudnia*, cytata za: A. D u d e k, *Reglamentowana rewolucja*, Kraków 2005, s. 221.

¹¹ J. S k ó r z y ń s k i, *Rewolucja okrągłego stołu*, Kraków 2009, s. 318.

¹² Dyskusja podczas spotkania Zarządu Regionu Mazowsze 12 marca. *Czy, kiedy, po co?* „Tygodnik Mazowsze”, 15 marca 1989 r., cytata za: J. S k ó r z y ń s k i, op.cit., s. 318.

¹³ A. D u d e k, *Reglamentowana...*, s. 291.

¹⁴ J. S k ó r z y ń s k i, op.cit., s. 320.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ A. Michnik i J. Kaczyński podkreślali, że należy wykorzystać szansę, jaką daje obecność w parlamencie. *Rok 1989. Geremek odpowiada, Żakowski pyta*, Warszawa 1990, s. 195.

okrągłego stołu. S. Ciosek podkreślał, że wybory to będą igrzyska dla ludu, ale chleba nie będzie¹⁷.

Decyzje dotyczące wyborów zapadały podczas spotkań zespołu ds. politycznych 11, 18 i 28 marca. Poruszano wtedy kilka zasadniczych kwestii: określenie zasad systemu wyborczego, listy wyborcze czy podział mandatów w Sejmie. Rząd dążył do przeforsowania propozycji wyborów niekonfrontacyjnych, czego wyrazem miała być wspólna lista kandydatów rządowych i opozycyjnych w porządku alfabetycznym. Taka koncepcja wzbudzała jednak sprzeciw opozycji domagającej się oddzielnych list wyborczych¹⁸.

Nie było też jednolitego stanowiska w sprawie podziału mandatów. Nawet po stronie rządowej pojawiały się różne propozycje, np. S. Ciosek proponował 40 do 60%, a C. Kiszczak 70 do 20% oraz 10% dla listy krajowej¹⁹. Warto podkreślić, że ustalenie parytetów było istotne nie tylko z punktu widzenia funkcjonowania Sejmu, ale również Senatu, zwłaszcza przegłosowywania jego poprawek (3/5 to 60%, 2/3 to 67%)²⁰.

Wiele kontrowersji wzbudzała też dyskusja dotycząca wyborów do Senatu. Rząd występował z licznymi propozycjami (np. listą krajową lub mianowaniem części senatorów), na które opozycja nie chciała przystać. Kompromisowe stanowisko dotyczące wolnych wyborów do Senatu przedstawił A. Kwaśniewski. Jak podkreślał, w 1989 r. partia potrzebowała sprawdzenia się, ale nikt oczywiście nie przewidywał, że zdoła obsadzić tylko jeden mandat²¹.

Dyskusja podczas obrad okrągłego stołu dotyczyła również listy krajowej. Opozycja zrezygnowała z możliwości przedstawienia swoich kandydatów obawiając się konfrontacji ze znanymi politykami koalicji. Ustalono więc, iż znajdą się na niej jedynie przedstawiciele strony rządowej.

Ostateczny kształt ordynacji przedstawiony został tuż przed zakończeniem obrad.

Ustawa z 7 kwietnia 1989 r., w założeniu sankcjonowała porozumienie zawarte przy okrągłym stole i miała być wykorzystana tylko raz²². Tytuł ustawy

¹⁷ K. D u b i ń s k i, *Magdalena. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak-Wałęsa*, Warszawa 1990, s. 128.

¹⁸ J. S a l o m o n, *Gra o parlamentarny system wyborczy*, [w:] *Okrągły stół 20 lat później*, red. W. Polak i in., s. 128.

¹⁹ K. D u b i ń s k i, op.cit., s. 149.

²⁰ J. S a l o m o n, op. cit., s. 148.

²¹ K. D u b i ń s k i, op.cit., s. 128.

²² Rozbieżności dotyczyły też liczby zbieranych podpisów. Opozycja 1 tys., a strona rządowa 5 tys. *Okrągły stół. Europejskie Centrum Solidarności*, Gdańsk 2009, s. 33–34.

²³ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja Wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji na lata 1989–1993 (Dz. U. 1989, Nr 19, poz. 102); Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja Wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. 1989, Nr 19,

„Ordynacja do sejmiku X kadencji na lata 1989–1993²³ sugerował, że będzie obowiązywała we wszystkich wyborach w tym okresie. Najważniejszym postanowieniem ordynacji był podział miejsc w Sejmiku: 35% dla opozycji i 65% dla strony rządowej. Takie ustalenia w praktyce wykluczały możliwość zdobycia mandatów poselskich przez inne ugrupowania, zwłaszcza że głosowanie oparte było na zasadzie większościowej²⁴. Przyjęcie formuły większościowej było zasadniczym błędem strony rządowej niezdającej sobie sprawy, że głosowanie może mieć charakter plebiscytu²⁵.

Wybory do Senatu miały być wolne i również oparte na systemie większościowym²⁶. Zachowano z ordynacji z 1985 r. listę krajową, jednak aby uzyskać mandat należało otrzymać co najmniej połowę ważnie oddanych głosów, co było niewątpliwie trudne do osiągnięcia²⁷.

W ordynacji zwiększono liczbę okręgów wyborczych z 74 do 108 zmniejszając w nich jednocześnie liczbę mandatów²⁸. W zamyśle miał to być również zabieg korzystny dla układu bipolarnego i partii dużych²⁹. Ustalono, iż w każdym okręgu co najmniej jeden mandat przypadnie kandydatowi niepartijnemu, co oznaczało, iż mógł on trafić do zwolennika partii niebędącego jej członkiem³⁰.

poz. 103); M. M. Kamiński, op. cit., s. 2. Obydwie strony uważały zawarty kompromis za optymalne rozwiązanie. Gwarantował on stronie rządowej utrzymanie władzy natomiast opozycji uzyskanie wpływu na zmiany w kraju. Porozumienie oddalało również obawy o ostrą reakcję ze strony Moskwy i wszelkie siłowe rozwiązania.

²³ *Rok 1989...*, s. 153.

²⁴ A. Antoszewski, *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*, [w:] *Demokracja w III Rzeczypospolitej*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2002, s. 60–62.

²⁵ W. Sokół, *Problem systemu wyborczego podczas obrad okrągłego stołu*, [w:] *Okrągły stół z perspektywy dwudziestolecia*, red. M. Golińczak, R. Kessler, Wałbrzych 2010, s. 42.

²⁶ J. Skórzyński, *Władza i opozycja 1985–1995*, Warszawa 1995. Ordynacja gwarantowała stronie rządowej zachowanie decydującej pozycji w sprawach reform oraz wpływ na politykę zagraniczną przy założeniu, że prezydent, wyposażony w szerokie uprawnienia i wybierany przez parlament, będzie wywodził się z dawnych elit.

²⁷ Kandydatów mogły zgłaszać jedynie partie i organizacje zrzeszone w Patriotycznym Ruchu Odrodzenia Narodowego. Z listy krajowej startowali najbardziej prominentni działacze, m.in. M. Rakowski, Cz. Kiszczak, F. Siwicki, A. Miodowicz, S. Ciosek, W. Baka.

²⁸ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja...

²⁹ W przypadku małych okręgów, tzn. z małą liczbą mandatów, łatwiej jest odnieść sukces ugrupowaniom dużym, co powoduje wykluczenie z areny wyborczej małych partii.

³⁰ Zakładano, iż jeden mandat będzie przypadał osobom spoza koalicji, co w praktyce oznaczało, że mógł być też objęty przez zwolenników strony rządowej niebędących członkami partii. Zgłoszono 717 kandydatów na posła i 555 na senatora.

Wybory miały być kontrolowane przez mężów zaufania, co miało zapobiec zarzutom o fałszerstwo. Dodatkową gwarancją było członkostwo sześciu przedstawicieli opozycji w PKW.³¹

Specyfiką ordynacji była selekcja negatywna, czyli skreślanie przez wyborców kandydatów, których nie popierali. Konsekwencją był wysoki procent głosów nieważnych przy niezbyt wysokiej, jak na pierwsze częściowo wolne wybory, frekwencji³².

W ordynacji zastosowano szerokie spektrum podmiotów uprawnionych do zakładania komitetów wyborczych. Były to nie tylko partie, ale również komitety wyborców i organizacje społeczne³³. Wprowadzono jedynie wymóg zebrania 3 tys. podpisów osób uprawnionych do głosowania³⁴.

Warto też podkreślić, iż ordynacji pod względem prawnym wiele można było zarzucić, szczególnie odwoływanie się do pozaprawnych ustaleń zawartych przy okrągłym stole³⁵.

W okresie przedwyborczym rząd i opozycja podejmowały odmienne działania i zupełnie inaczej prowadziły kampanię. Strona rządowa, ze zrozumiałych względów, wysuwała postulat jak najszybszego przeprowadzenia głosowania i niekonfrontacyjnej kampanii wyborczej. Opozycja natomiast potrzebowała czasu na przygotowanie struktur. B. Geremek podkreślał „dla nas nie bije żaden zegar”³⁶. Istotny był zwłaszcza proces tworzenia list wyborczych. Strona opozycyjna zdecydowała się na mało demokratyczny sposób ustalania kandydatów. J. Kuroń na posiedzeniu KKW 28 marca przedstawił propozycję: jeden kandydat na jedno miejsce. Formuła ta gwarantowała, iż nie dojdzie do rywalizacji, a skromne środki finansowe skupione będą na jednym kandydacie. Listy układali przede wszystkim J. Kuroń, A. Wielowieyski, H. Wujec i A. Balasz. W ten sposób stworzono tzw. drużynę Wałęsy³⁷. Kandydaci proponowani przez KKW w większości akceptowani byli przez komitety lokalne, choć zdarzały się protesty i zarzuty o brak demokratycznych procedur³⁸.

³¹ Istniało przeświadczenie, że wybory będą uczciwe: „Gazeta Wyborcza”, 2 czerwca 1989 r., s. 3, rozmowa z członkiem PKW J. Zakrzewską.

³² A. K. P i a s e c k i, op.cit., s. 14.

³³ A. A n t o s z e w s k i, *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*, [w:] red. A. Antoszewski, op.cit., s. 50–72.

³⁴ Ordynacja wyborcza do Sejmu...

³⁵ Z. J a c k i e w i c z, *Zmiany prawa wyborczego do Sejmu w okresie transformacji*, [w:] *Budowanie instytucji państwa 1989–2001, w poszukiwaniu modelu*, red. Z. Jackiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 50–52.

³⁶ R. M a l i n o w s k i, *Porozumienie 1989. Historia i współczesność*, Warszawa 2009, s. 16.

³⁷ A. D u d e k, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej*, Arcana Historii, Kraków 2004, s. 52–56.

³⁸ A. Dudek, *Reglamentowana...*, s. 284. Problemy pojawiły się np. w Koninie, Chełmie.

Strona rządowa paradoksalnie, po raz pierwszy, dopuściła do demokratycznego wyłaniania kandydatów i zgłaszania kilku na jedno miejsce. Spowodowało to rywalizację o ten sam mandat działaczy tej samej partii. W praktyce skutkowało to ich wzajemnym wykluczeniem się³⁹.

Inaczej prowadzono też kampanię wyborczą. Opozycja postawiła na kontakt bezpośredni z wyborcą⁴⁰. Odbływały się liczne spotkania, na których nie tylko prezentowany był program, ale także wyjaśniano, w jaki sposób głosować⁴¹. B. Geremek po latach zwracał uwagę, że przed wyborami kluczem była nie tyle sama kampania, co przełamanie pewnych barier psychologicznych i obaw⁴². Należało przekonać Polaków, że po 50 latach ich głos ma znaczenie.

Strona rządowa w kampanii stawiała przede wszystkim na personalia, nie program. Zwracano uwagę na regionalizm, nie sprawy ogólnopaństwowe.

Hasła PZPR dotyczyły przede wszystkim ciągłości władzy i doświadczeń.

Kampania miała charakter zdecydowanie defensywny⁴³. Warto również zauważyć, że koalicja w okresie przedwyborczym nie współpracowała. Co więcej, istniało przeświadczenie, że również podobna sytuacja może mieć miejsce już po wyborach. Jak zaznaczono w informacji przygotowanej przez MSW, ZSL wejdzie w koalicję z każdym, kto okaże się zwycięzcą⁴⁴.

Warto zadać sobie pytanie, dlaczego strona rządowa tak fatalnie przygotowała się do jednych z najważniejszych wyborów w historii PRL. Czy świadczyło to o wysokiej alienacji władzy, czy o przeświadczeniu, że i tak wynik nie wpłynie na realizację celów politycznych. Wydaje się, że przed wyborami wystąpiły obydwie czynniki. Strona rządowa nie spodziewała się, że wyniki będą dla niej tak miażdżące. Liczyła, iż w pierwszej turze zdoła obsadzić ustalony limit miejsc. Z tego względu ordynacja nie przewidywała nawet drugiej tury dla listy krajowej, co świadczyło o oderwaniu elit władzy od realiów politycznych. Z drugiej strony komuniści wiedzieli, że bez względu na wynik wyborczy obsadzą stanowisko prezydenta (kluczowe ze względu na kompetencje w sferze bezpieczeństwa) oraz – jak wierzyli – premiera, co zapewni

³⁹ W. J e d n a k a, *Wybory parlamentarne 1989–2000 i ich funkcje polityczne*, [w:] red. A. Antoszewski, op.cit, s. 77. P. C o d o g o n i, op.cit, s. 264–265.

⁴⁰ Jako przykłady podawane były Kalisz, Katowice, Przemyśl, Krosno. Kampania wyborcza „Solidarności” patrz: *Załącznik do informacji Dzinnej MSW dotyczącej przebiegu wyborów parlamentarnych (tajne)*, [w:] *Zmierzch dyktatury*, t. II, *Polska lat 1986–1989 w świetle dokumentów*, oprac. A. D u d e k, Warszawa 2010, 3 czerwca 1989 r.

⁴¹ W kampanii pojawiały się nastroje antyrządowe i antyrządzieckie, np. obrzucenie butelkami konsulatu w Krakowie; A. Ł u c z a k, op.cit, s. 732.

⁴² *Rok 1989...*, s. 176.

⁴³ W. J e d n a k a, *Wybory parlamentarne 1989–2000 i ich funkcje polityczne*, [w:] red. A. Antoszewski, op.cit, s. 77. P. C o d o g o n i, op.cit, s. 264–265.

⁴⁴ *Załącznik do Informacji dziennej MSW. Działania i inicjatywy związane z kampanią wyborczą do Sejmu i Senatu PRL*, oprac. A. D u d e k, op.cit, s. 20–27.

im wpływ na zmiany społeczno-gospodarcze. Potwierdzały to badania sondażowe, które jednak prowadzone były przede wszystkim na spotkaniach wyborczych koalicji, a więc głównie wśród zwolenników partii⁴⁵.

Ciekawa i niezwykle trafna była analiza zawarta przed wyborami w dokumencie przygotowanym przez Jana Odnoczek z MSW. Autor zakładał w nim dwa scenariusze:

- a) zdecydowane zwycięstwo opozycji,
- b) swoisty remis.

Podkreślał, że w pierwszym przypadku dojdzie do przełamania zachowawczych postaw społeczeństwa wobec „Solidarności” i umocnienia pozycji L. Wałęsy, ale jednocześnie ustabilizuje sytuację w kraju, ponieważ opozycja będzie mogła działać poprzez legalne instrumenty, np. Sejm, Senat, zwłaszcza jeśli zdoła uzyskać poparcie części przedstawicieli ZSL i SD. W tej sytuacji opozycja będzie starała się wywołać kryzys parlamentarny i przeprowadzić całkowicie wolne wybory. Przegrana osłabi też wewnętrznie PZPR, co może nawet doprowadzić do jej upadku⁴⁶. Analiza ta pokazuje, iż do władz docierały scenariusze negatywne, jednak w praktyce nie były one poważnie traktowane.

„Solidarność” natomiast zakładała raczej porażkę. L. Wałęsa przed głosowaniem na spotkaniu KKW podkreślał: „Jeśli będzie sukces, to będzie on wszystkich, ale jeżeli klęska, to będzie wasza klęska”⁴⁷. Sam nie podjął decyzji o starcie w wyborach, ponieważ – jak twierdził – skutki jego porażki byłyby zbyt poważne⁴⁸.

Wyniki wyborów były więc zaskoczeniem dla obydwu stron. Ordynacja stworzyła bowiem warunki korzystne dla strony rządowej, ale nie uwzględniała realiów politycznych. W pierwszej turze Komitety Obywatelskie obsadziły 161 w Sejmie; 92 mandaty w Senacie⁴⁹.

Strona rządowa zdołała obsadzić jedynie trzy mandaty (do Sejmu weszli M. Czerwiński, M. Liszcz i W. Żabiński) i dwa mandaty z listy krajowej⁵⁰. Wyborcy skreślali kandydatów z listy nie biorąc nawet pod uwagę faktu, że byli na niej przede wszystkim przedstawiciele tzw. grupy reformatorskiej i twórcy okrągłego stołu.

⁴⁵ A. D u d e k, *Reglamentowana...*, s. 307.

⁴⁶ A. G a r l i c k i, *Karuzela. Rzecz o okrągłym stole*, Czytelnik, Warszawa 2003, s. 322–323.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 166.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 174.

⁴⁹ Wybory te, co charakterystyczne, mimo że nie były wolne do Sejmu, miały najwyższą frekwencję. Następne, nawet te wolne z 1991 r., miały o około 20% mniejszą.

⁵⁰ Mandaty zdobyli M. Kozakiewicz i A. Zieliński. M. M i g a l s k i, *Polski system partyjny*, PWN, Warszawa 2007, s. 59.

Wyniki wyborów świadczyły o tym, że nawet działacze partii głosowali na opozycję. Zdarzało się, że członkowie PZPR nie tylko skreślali kandydatów koalicji, ale oficjalnie nawoływali, aby oddawać głosy na opozycję (np. G. Rynkiewicz, prokurator z Włodawy)⁵¹.

Niepokojące były dla koalicji wyniki głosowania w ambasadach i wojsku. Nawet w zamkniętych obwodach koalicja poniosła porażkę (Jednostki Nadwiślańskie MSW, jednostki ZOMO, szkoły oficerskie i podoficerskie MO i SB)⁵². Wyniki z obwodów, gdzie głosowało wojsko i policja pokazały skalę niechęci społecznej do władzy, ale wzbudziły też obawy „Solidarności”. J. Rokita podkreślał w rozmowie z J. Kozłowskim, „jeżeli oni (władza) mają choć trochę oleju w głowie, to nad ranem powinni nas wyaresztować. Przygotuj sweter i szczoteczkę do zębów”⁵³. Wynik wyborów wywołał więc duże zaniepokojenie opozycji, co potwierdzał Geremek: „Zastanawiałem się, czy to wszystko nie zostanie zburzone”⁵⁴.

Jakim zaskoczeniem dla PZPR musiał być wynik głosowania z 4 czerwca, skoro⁵⁵ przed wyborami podkreślano, że ogromną klęską byłoby, gdyby „Solidarność” obsadziła około 70 miejsc w Senacie, a lista krajowa pozostałaby w znacznym stopniu nieobsadzona. Gorszego scenariusza nie przewidywano⁵⁶. Wyniki były też zaskoczeniem dla strony solidarnościowej⁵⁷, co podkreślał nawet 5 czerwca na posiedzeniu Sekretariatu KC PZPR Kiszczak⁵⁸. Nastroje opozycji po wyborach trafnie oddaje wypowiedź działaczy „Solidarności” cytowana przez „Le Monde”: „To trochę tak jakbyśmy chcieli wziąć kawałek ciastka, a ono w rękach znalazło się całe”⁵⁹.

Pierwszą reakcją władzy na wynik wyborów było wprowadzenie stanu podwyższonej gotowości w jednostkach podległych MSW.⁶⁰ Obawiano się spontanicznych demonstracji na ulicach i zamieszek. Dzień po wyborach od-

⁵¹ A. D u d e k, *Reglamentowana...*, s. 297.

⁵² Po wyborach były próby twardogłowych zmierzające do przejścia kontroli nad wojskiem i służbami oraz odsunięcia zwolenników porozumienia. *Prawda według generała Kiszczaka*, „Gazeta Wyborcza”, 23 sierpnia 2008 r., s. 24.

⁵³ Cytat za J. S k ó r z y ń s k i, *Rewolucja...* s. 26.

⁵⁴ *Rok 1989...*, s. 195.

⁵⁵ *Władza przegrywa plebiscyt „Wybory Czerwcowe 1989 r.”*, 4 czerwca 2010 r., s. 4.

⁵⁶ Analiza konsekwencji kampanii wyborczej opracowana przez KC PZPR J. Reykowskiego, B. Kołodziejczaka, W. Greleckiego, *Załącznik do informacji dziennej MSW dotyczącej przebiegu wyborów parlamentarnych (tajne)*, A. D u d e k, op.cit., s. 129.

⁵⁷ Wyniki wyborów przewidywał natomiast ambasador USA J. Davis, który w raporcie do Waszyngtonu spodziewał się przede wszystkim upadku listy krajowej. A. Ł u c z a k, op.cit., s. 722. Jacek Kuroń odpowiadał za kampanię.

⁵⁸ *Tajne dokumenty Biura Politycznego i Sekretariatu KC PZPR*, oprac. A. P a c z k o w - s k i, Londyn 1994, s. 390–391.

⁵⁹ „Gazeta Wyborcza”, 7 czerwca 1989, s. 7.

⁶⁰ A. D u d e k, *Reglamentowana...*, s. 318.

było się też nadzwyczajne spotkanie Komitetu Centralnego PZPR, na którym omawiano wyniki głosowania. Zwrócono uwagę na kilka aspektów:

- a) skala porażki była zaskakująca,
- b) należy podjąć działania, które przeciwdziałałyby osłabieniu pozycji partii,
- c) niebezpiecznym sygnałem było to, iż w jednostkach wojskowych także większość głosowała przeciw partii,
- d) proces zmian był zbyt powolny i należało go przyspieszyć,
- e) należy rozpocząć rozmowy z opozycją na temat drugiej tury wyborów⁶¹.

L. Miller zwrócił uwagę, że na spotkaniu pojawiła się „po raz pierwszy myśl, że w tej sytuacji PZPR powinna zostać rozwiązana”⁶². Podobnie A. Kwaśniewski przyznał, że wybory były nauczką dla partii i wywołały przekonanie, że kończyła się historia PZPR.

A. Dudek podkreśla, że z tych wypowiedzi wynika, że psychologiczny Rubikon został przekroczony. Strona rządowa miała więc świadomość, iż wybory całkowicie zmieniły sytuację polityczną i ograniczyły możliwość kontrolowania procesu zmian⁶³.

Mimo to na spotkaniu 6 czerwca Komitetu Porozumiewawczego C. Kiszczak ostrzegał opozycję, że są silne naciski na unieważnienie wyborów. Podkreślano, że kandydaci z listy krajowej często uzyskali dużo więcej głosów niż ci, którzy dostali się do Sejmu, np. M. Rakowski (powyżej 8 mln głosów), C. Kiszczak i K. Lesiak (powyżej 7 mln). A. Kwaśniewski stwierdził nawet, że „krowa dostałaby się do Sejmu, gdyby miała zdjęcie z Wałęsą”. Zarzucano też opozycji, że jej kandydatami byli ludzie z pierwszych stron gazet, m.in. aktorzy⁶⁴.

Przedstawiciele „Solidarności” podkreślali jednak, że idea wyborów pochodziła od strony rządowej. „Nie myśmy chcieli tych wyborów, chciała je koalicja partyjno-rządowa”. „Solidarność” miała wyborami zapłacić za swą legalizację – podkreślał po wyborach Holzer⁶⁵.

Na wszelkie ostrzeżenia, że wybory będą unieważnione, ostro reagował L. Wałęsa. Przekonywał np. „jeśli Panowie generałowie chcą występować

⁶¹ Document No. 57, Minutes No. 64 from an expending meeting of the PZPR CC Secretaries of held on June 5, 1989. www.wilsoncenter.org/coldwarfiles/files/.../19890605_document57.pdf.

⁶² L. M i l l e r, *Dogonić Europę*, Łódź 2001, s. 45.

⁶³ J. Czyrek zwracał natomiast uwagę, że „Solidarność” będzie musiała wziąć odpowiedzialność za rządzenie. Dodał jednak „Ja tego nigdy nie mówiłem”. J. R e y k o w s k i, *Pol-ska w 1986 r. ...*, t. II, s. 176–178.

⁶⁴ W. K a l i c k i, *O równe szanse o sprawiedliwe wybory*, „Gazeta Wyborcza”, 19 maja 1989 r., s. 8.

⁶⁵ „Gazeta Wyborcza”, 6 czerwca 1989 r.

przeciw obywatelom, niech występują. My się tych Panów generałów nie boimy⁶⁶. Strona opozycyjna próbowała jednak przede wszystkim uspokajać nastroje. B. Geremek podczas spotkania ze stroną rządową 8 czerwca podkreślał wprawdzie, że znaczna część elektoratu nie uczestniczyła w wyborach, co pokazało, że nie popierała zasad ustalonych przy okrągłym stole. Dodał jednak, że „Solidarność”, zachowała i zachowuje poczucie realizmu i nie zamierzała odchodzić od porozumienia⁶⁷. A. Michnik również twierdził, że ład instytucjonalny po wyborach powinien być budowany wokół idei dialogu i kompromisu.⁶⁸ Wypowiedzi te potwierdzały, iż opozycja zmierzała do uspokojenia nastrojów i wywiązania się z zawartego z rządem kontraktu.

Wynik wyborów sprawił, że po 4 czerwca panowało powszechne przekonanie, że proces zmian nabierze tempa. Świadczyły o tym propozycje strony rządowej. Już 9 czerwca, kiedy opadły pierwsze emocje, C. Kiszczak rozmawiał z A. Michnikiem na temat objęcia przez „Solidarność” teki wicepremiera i niektórych ministerstw. Propozycje zostały jednak odrzucone. Wydaje się, iż opozycja miała poczucie, iż może oczekiwać dużo dalej idących ustępstw. Potwierdzały to m.in. słynny artykuł A. Michnika: *Wasz prezydent nasz premier*, oraz wypowiedzi L. Wałęsy sugerującego, że tekę premiera powinien objąć B. Geremek. Innymi słowy, już przed drugą turą wyborów zarówno rząd, jak i opozycja zdawały sobie sprawę, że po wyborach zmiany nie będą tylko kosmetyczne.

Poważnym problemem przed II turą wyborów była kwestia zmiany ordynacji wyborczej, co miało umożliwić obsadzenie listy krajowej. Proponowano, aby Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w tej kwestii, ale przewodniczący prof. A. Klafkowski oświadczył, że nie jest władny, aby wydać takie oświadczenie. Sugerował, że decyzja powinna należeć do Rady Państwa. Ostatecznie Rada przygotowała dekret o zmianie ordynacji, umożliwiając uzupełnienie listy krajowej. Druga tura wyborów, która odbyła się 18 czerwca, polegała w praktyce na uzupełnieniu miejsc w parlamencie przez stronę rządową. Charakterystyczne jest, iż frekwencja wyniosła 25%, co pogłębiło wrażenie porażki. W wyniku upadku listy krajowej i nieudanej dla strony rzą-

⁶⁶ Stenogram z posiedzenia Komisji Porozumiewawczej w dniu 8 czerwca 1989, s. 76. *Okrągły stół materiały i dokumenty*, t. IV, kwiecień–czerwiec 1989, wybór i oprac. G. S o ł - t y s i a k, Warszawa 2004, s. 160.

⁶⁷ Tamże.

⁶⁸ „Gazeta Wyborcza”, 6 czerwca 1989 r. Nawet L. Wałęsa na konferencji prasowej 9 czerwca deklarował poparcie dla listy krajowej; *Załącznik do informacji dziennej MSW z 10 czerwca 1989 r. Wystąpienie L. Wałęsy na konferencji prasowej*, A. D u d e k, op.cit, s. 1–2. Lech Wałęsa 3 czerwca deklarował, że skreśli tylko jedną osobę z listy krajowej; *Załącznik do informacji dziennej MSW, z 6 czerwca 1989. Udział kleru w wyborach do Sejmu i Senatu*, A D u d e k, op.cit, s. 1.

dowej I tury, w parlamencie znaleźli się przede wszystkim nowi parlamentarzyści. Oznaczało to usunięcie ze sceny politycznej licznych przedstawicieli dawnej elity. Wybory miały dla partii także wiele innych negatywnych konsekwencji. W dokumentach MSW podkreślano, że wśród szeregowych członków partii, m.in. z terenów Katowic i Wrocławia, można zauważyć nasilające się nastroje frustracji. Podkreśla się, że centrum PZPR okazało się niezdolne do działania. Powodowało to obawy, iż zaniknie cała działalność partyjna na niższych szczeblach. Rozczarowanie członków partii i zniechęcenie do działania potwierdzał dokument z końca czerwca 1989 r., w którym stwierdzono, że „doły partyjne będą domagały się zmian w kierownictwie partii. Zaobserwowano też masowe oddawanie książeczek partyjnych”⁶⁹. Wydaje się, iż wybory sprowokowały też rywalizację o przywództwo w partii, szczególnie między nowo wybranymi parlamentarzystami, a np. tzw. grupą Rakowskiego.

Niepokój w PZPR budziła również postawa koalicjantów. Wiele wskazywało na to, iż ZSL i SD, ratując swoją pozycję, będą dążyły do trwałej współpracy z opozycją, co w konsekwencji doprowadzi do rozpadu PRON. Mogło to skłonić opozycję do podjęcia prób zmiany kształtu politycznego Sejmu i Senatu i koniecznością rozpisania nowych wyborów⁷⁰.

Wybory wywołały też dyskusję na arenie międzynarodowej. B. Geremek w swojej książce podkreśla, że dla polityków na Wschodzie i na Zachodzie istotne było, jaką cenę będą musieli zapłacić za sukces „Solidarności”. Reakcja międzynarodowa na wynik wyborów była oczywiście zróżnicowana. Rosjanie zwracali uwagę, iż rezultat głosowania jest bardzo rozczarowujący, ale był do przewidzenia i strona rządowa nie powinna godzić się na częściowo wolne wybory. Przewidywali pesymistycznie rozwój wydarzeń. Obawiali się, że „Solidarność” nie wejdzie do rządu i będzie torpedować działania parlamentu, co w konsekwencji doprowadzi do kryzysu i konieczności przeprowadzenia nowych wyborów⁷¹.

Zachód przyjął natomiast wynik wyborów pozytywnie, choć również obawiano się, jakie będą konsekwencje specyficznego zwycięstwa opozycji. W londyńskim „The Guardian” podkreślono, że sytuacja w Polsce będzie wy-

⁶⁹ Opinie członków partii na temat wyborów do Sejmu i Senatu. *Załącznik do Informacji Dziennej MSW dotyczącej opinii na temat wyników wyborów parlamentarnych (tajne)*, [w:] *Zmierzch...*, s. 63. Krytyczne opinie pod adresem PZPR po pierwszej turze wyborów *Załącznik do informacji dziennej MSW dotyczący krytycznej opinii o PZPR po pierwszej turze wyborów*; A. D u d e k, op.cit, s. 94–95.

⁷⁰ 22 czerwca 1989 r., Warszawa. *Prognoza MSW dotycząca rozwoju sytuacji politycznej po wyborach parlamentarnych (tajne)*, [w:] A. D u d e k, op.cit., s. 123.

⁷¹ Moskwa. *Szyfrogram szefa Grupy Operacyjnej Wisła dotyczącej oceny sytuacji w Polsce sformułowanej przez zastępcę kierownika Wydziału Zagranicznego KC KPZR Waleria Musatowa, sygnowany przez Żarskiego – tajne specjalnego znaczenia*, [w:] A. D u d e k, op.cit, s. 97.

glądać tak, jakby władzę sprawował rząd mniejszościowy. W USA wypowiedziano się o wyborach z dużą dozą optymizmu. G. Bush zwracał uwagę, że w Polsce następuje zwrot ku wolności i demokracji, choć Z. Brzeziński podkreślał, że zwycięstwo wyborcze narodu nie przekreśla możliwości współpracy z tymi, którzy obecnie są przy władzy⁷².

Podsumowując podjęte rozważania należy podkreślić, że wybory 1989 r. niewątpliwie przyspieszyły proces transformacji ustrojowej. Ujawniły przede wszystkim dysonans między odczuciami społecznymi i efektami uzyskanymi przez realizację ustaleń zawartych przy „okrągłym stole”. Wynikało to z faktu, iż prawo wyborcze nie dało możliwości zmiany systemu, ale umożliwiło wypowiedzenie się przeciwko systemowi, z czego społeczeństwo skorzystało⁷³. Układ Sejmu kontraktowego okazał się być niewiarygodny dla Polaków, co skutkowało zarzutami o braku faktycznej legitymizacji i mandatu od narodu, a to nieudaną misją rządu C. Kiszczaka i krótką prezydenturą W. Jaruzelskiego.

Konsekwencją wyborów były trudności, jakie wystąpiły przy wyborze głowy państwa. Jedynym kandydatem był W. Jaruzelski. O ile przed wyborami strona rządowa mogła być pewna wyboru, o tyle po 4 czerwca 1989 r. pojawiły się głosy, iż generał nie powinien kandydować. Rozpadała się koalicja PZPR, SD i ZSL, pojawiły się, jak podkreślał L. Miller, też obawy o utrzymanie dyscypliny partyjnej⁷⁴. 19 lipca głosowanie jednak odbyło się (270 głosów za, 34 wstrzymało się, 233 przeciw). W. Jaruzelski sukces zawdzięczał temu, że oddawano głosy nieważne lub nie głosowano, OKP odrzuciła też wniosek o dyscyplinę⁷⁵. Kandydatura przeszła jednym głosem, co miało konsekwencje polityczne. Niskie poparcie społeczne oraz niewątpliwe ambicje L. Wałęsy sprawiły, iż W. Jaruzelski zdecydował się ustąpić ze stanowiska, a Sejm uchwalił nową ordynację wyborczą (27 września 1990 r.)⁷⁶. Wyniki wyborów z 4 czerwca wpłynęły też na charakter prezydentury W. Jaruzelskiego. Mimo szerokich kompetencji, jakie gwarantowała nowelizacja konstytucji, prezydent w praktyce z nich nie korzystał. Wynikało to przede wszystkim z faktu, iż utracił zaplecze polityczne w postaci koalicji PZPR, ZSL, SD oraz utwo-

⁷² „Gazeta Wyborcza”, 19 czerwca 1989 r.

⁷³ Specyfiką było wprowadzenie systemu skreśleń, co dawało możliwość opowiedzenia się przeciwko systemowi, ale ustalony kontrakt wykluczał jednocześnie możliwość zmiany systemu.

⁷⁴ Konsekwencją była nawet decyzja W. Jaruzelskiego o niekandydowaniu. Ostateczne zapewnienia, iż uda się uzyskać odpowiednią liczbę głosów sprawiły, że zmienił zdanie; A. G a r l i c k i, *Karuzela...*, s. 345–352.

⁷⁵ A. D u d e k, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej...*, s. 62–63.

⁷⁶ *Rok 1989...*, s. 212–218.

rzono rząd T. Mazowieckiego⁷⁷. Mimo posiadanego prawa weta, prezydent nie blokował zmian wprowadzanych przez opozycję⁷⁸. Oznaczało to, iż PZPR straciła monopol na kierowanie procesami transformacji.

Wybory wpłynęły również na zmiany w systemie partyjnym, który w praktyce budowany był od podstaw. Po rozwiązaniu PZPR (27 stycznia 1990 r.) pojawiła się pustka legitymizacyjna. Osłabiły się również struktury państwa, ponieważ w PRL występowało zjawisko ich dublowania przez partię (działacze partii byli w ministerstwach, w terenie, w zakładach pracy). Słabość systemu partyjnego wpłynęła na pogłębienie kryzysu dawnych elit, dla którego impulsem był upadek listy krajowej i rozpad Frontu Jedności Narodu. Zmiany w systemie partyjnym były także związane z osłabieniem „Solidarności” i wewnętrznymi podziałami opozycji. Wybory, choć pozwoliły na legalizację opozycji, nie odzwierciedlały zróżnicowania komitetów obywatelskich. Okazało się, że brak wspólnego wroga w postaci PZPR stał się impulsem do podziałów. Świadczyło o tym m.in. osłabienie pozycji L. Wałęsy. Z 99% miejsc w Senacie drużyna Wałęsy uzyskała jedynie 67 mandatów⁷⁹. Bipolarność konfrontacji sprawiła, iż inne ugrupowania opozycyjne nie miały szansy nie tylko na sukces wyborczy, ale nawet skuteczny udział w wyborach. Stało się to determinantą układu dwublokowego opartego na rodowodzie historycznym⁸⁰. Zapoczątkowało też budowę prawej strony sceny politycznej⁸¹. Było też pierwszym krokiem do przejścia z systemu partii hegemonicznej do systemu wielopartyjnego. Wynikało to z rozpadu Frontu i wycofania się z prze-

⁷⁷ ZSL i SD dystansowało się od współpracy z PZPR, poszukując nowego miejsca na arenie politycznej i wyborczej. W. J e d n a k a, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004, s. 121–124, K. L e s z c z y Ń s k a, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2001*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń, s. 17–19.

⁷⁸ Ustawa o zmianie Konstytucji PRL wprowadzała system parlamentaryzmu zracjonalizowanego. Prezydent wybierany był przez Zgromadzenie Narodowe na 6-letnią kadencję i posiadał szerokie kompetencje: a) prawo rozwiązania parlamentu (jeśli nie uda się przyjąć ustawy budżetowej, planu społeczno-gospodarczego lub trzy miesiące po wyborach nie uda się sformułować rządu, jeśli uchwali ustawę lub podejmie uchwałę uniemożliwiającą prezydentowi wykonywania jego konstytucyjnych uprawnień; b) prawo podwójnego dyskontowania ustaw (prawo weta, skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego), c) posiadał inicjatywę ustawodawczą; d) był najwyższym przedstawicielem państwa i strażnikiem konstytucji, gwarantem suwerenności, bezpieczeństwa i integralności; e) posiadał prawo wprowadzania stanu wojennego i wyjątkowego, f) był gwarantem międzynarodowych sojuszy, g) ratyfikował i wypowiadał umowy międzynarodowe, h) był zwierzchnikiem sił zbrojnych.

⁷⁹ M. M i g a l s k i, *Wpływ ordynacji wyborczych na kształtowanie się polskiego systemu wyborczego*, [w:] M. Migalski, op. cit., s. 60.

⁸⁰ Jak podkreślał J. Kropiwnicki: „wybory nie przyczyniły się do pluralizmu, ponieważ właściwie dały system dwupartyjny”, „Gazeta Wyborcza”, 9 czerwca 1989 r., s. 5.

⁸¹ W okresie Sejmu kontraktowego M. Duverger określa polski system jako wielopartyjny, G. Sartori jako system partii dominującej.

pisu o przewodniej roli partii. Ponadto 29 grudnia 1989 r. przyjęto ustawę nowelizującą konstytucję, w której znalazły się postanowienia, iż partie polityczne zrzeczają się na zasadach dobrowolności i równości obywateli, a o sprzeczności statutów z konstytucją orzeka Trybunał Konstytucyjny. Kładła ona w praktyce kres ideologii państwa marksistowskiego, pojawiły się postanowienia o demokratycznym państwie prawnym i zwierzchnictwie narodu, a także przekształceniach w sferze ekonomicznej⁸². Z tego względu utworzony po wyborach rząd T. Mazowieckiego miał w praktyce swobodę w zakresie zmian gospodarczych⁸³. W najsłynniejszym wystąpieniu w Sejmie nowy premier podkreślał: „od przeszłości odcinamy się grubą linią, odpowiadać będziemy tylko za to, co uczyniliśmy, aby wydobyć Polskę z obecnego stanu załamania”⁸⁴.

Analiza systemu i zmian ustrojowych, jakie miały miejsce w 1989 r., nie jest prosta, szczególnie że był to rok tzw. przejścia, który dopiero zapoczątkował budowę infrastruktury instytucjonalnej⁸⁵. Skutkowało on m.in. poważnymi zmianami w systemie zarządzania państwem. Rząd w okresie PRL nie wykonywał w praktyce funkcji rządzenia, lecz był przystosowany do wykonywania poleceń. Nie miał możliwości przetwarzania, a nawet uzyskiwania informacji niezbędnych do kierowania państwem. Nie istniały też mechanizmy komunikacji wewnątrz administracji. Problemem był brak analityków, ekspertów i specjalistów. Innymi słowy, konsekwencją wyborów była całkowita zmiana systemu zarządzania państwem. Można więc przyjąć, iż wybory stały się impulsem do budowy nowego modelu instytucjonalnego⁸⁶. Przyczyniły się też do zmian w zakresie decentralizacji państwa zapoczątkowanych wyborami do samorządu z 27 maja 1990 r.⁸⁷.

Wybory czerwcowe skutkowały również wprowadzaniem zasad charakterystycznych dla demokracji, np. podział władz, umocnienie samodzielności

⁸² 14 XII 1989 r. Sąd Najwyższy orzekł, że partie mają osobowość prawną i zdolność sądową. J. C i e r n i e w s k i, *Nowela konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3(92)2009.

⁸³ Misję tworzenia rządu W. Jaruzelski powierzył T. Mazowieckiemu 19 sierpnia.

⁸⁴ *Sąd nad grubą kreską*, „Gazeta Wyborcza”, 12 września 2009 r. Niewątpliwym gestem opozycji, czy raczej wymogiem chwili wobec PZPR, było stworzenie rządu koalicyjnego, a szczególnie przekazanie teki ministra spraw wewnętrznych Cz. Kiszczakowi oraz obrony F. Siwickiemu.

⁸⁵ J. J. L i n z, *Transitions to Democracy*, „The Washington Quarterly”, no. 13(3)1990, s. 143–163. Nie można też zapominać, iż moment przejścia odbywał się, mimo zmiany polityki Moskwy, pod dużą presją tego, jakie mogą być jej reakcje.

⁸⁶ *Rok 1989...*, s. 102–103.

⁸⁷ E. Z i e l i ń s k i, *Kształtowanie modelu samorządu terytorialnego*, [w:] *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, red. E. Zieliński, Dom Handlowy i Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1993, s. 231–235.

Sejmu i Senatu poprzez odejście od sesyjności na rzecz permanencji czy wreszcie przejęcie przez rząd funkcji rządzenia⁸⁸. Wprowadzony jednak po wyborach system, oparty na zasadzie hamulców i równowagi, w praktyce słabo funkcjonował. Wynikało to ze słabości prezydentury W. Jaruzelskiego i ułomności samego procesu wyborczego⁸⁹. Z drugiej strony pozwolił on na zakorzenienie w polskim systemie Senatu, co sprawiło, że stał się on efektywnym organem władzy. Wielu politologów podkreśla, że demokracja stworzona po wyborach opierała się jednak na pewnym niepisanim i pisanim konsensusie między elitami władzy i opozycji. Mimo to dzięki wyborom także Sejm był efektywny w wypełnianiu zarówno funkcji ustawodawczej, jak i kontrolnej.

Wybory czerwcowe przyniosły istotne zmiany w składzie elit politycznych, zwłaszcza rządowych. Członków PZPR cechowała niechęć do alternacji władzy i demokratycznych procedur. Myślano raczej w kategoriach negocjacji, przetargów i znajdowania kompromisów⁹⁰. Nowe elity po 1989 r. charakteryzowały się natomiast dualistycznym i historycznym postrzeganiem rzeczywistości⁹¹. Musiały też nauczyć się funkcjonować w demokratycznych procedurach, w których głos suwerena ma znaczenie. Elity związane z opozycją także przeszły proces transformacji, zwłaszcza poprzez wojnę na górze, w praktyce walką o przywództwo⁹². Wybory były więc symbolicznym przejściem od autorytaryzmu do demokracji i odejściem od nominacji na rzecz wybieralności⁹³. Podważyły też przekonanie z okresu PRL, że grupy społeczne nie mają swoich interesów i niepotrzebny jest pluralizm⁹⁴.

Wybory stały się niewątpliwie impulsem do upadku ładu ustalonego przy okrągłym stole i pozwoliły na przejście od kontrolowanego do niekontrolowanego otwarcia. Ceną za to była jednak zgoda na udział wielu przedstawicieli dawnych elit w nowym systemie. Pewnym paradoksem zaistniałej w 1989 r.

⁸⁸ T. M o ł d a w a, *Parlament w systemie władz naczelnych Rzeczypospolitej*, [w:] *Polski system polityczny w okresie transformacji*, red. R. Chruściak T. Mołdawa, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 1995, s. 190.

⁸⁹ Ustawa o zmianie konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 r., Dz. U. z 8 kwietnia 1989 r., Nr 19, poz. 101. W. Jaruzelski jedynie raz wystąpił z wetem oraz dwukrotnie skierował ustawę do Trybunału Konstytucyjnego.

⁹⁰ W. O s i a t y Ń s k i, *Jaka konstytucja*, [w:] *Tworzenie konstytucji Polsce w latach 1989–1997*, red. R. Chruściak, W. Osiatyński, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 70–72.

⁹¹ T. G o d l e w s k i, *Polski system polityczny, instytucje, procedury, obywatele*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 25.

⁹² O ile L. Wałęsa postawił na szybkie przekształcenia zarówno w sferze politycznej, gospodarczej, jak i społecznej, to rząd T. Mazowieckiego preferował zmiany ewolucyjne.

⁹³ Tamże, s. 41.

⁹⁴ J. D r a g a ł s k i, J. K w a ś n i e w s k i, *(Nie)realny socjalizm*, Warszawa 1988, s. 114–116.

sytuacji było to, że mimo upadającego bloku, przegranych wyborów, komunistom udało się zbudować ład i przestrzeń polityczną, w której mogli funkcjonować.

Ocena konsekwencji wyborów 1989 r. jest oczywiście zróżnicowana. Dotyczy to zwłaszcza ich wpływu na postępy procesu demokratyzacji w Polsce i bloku. Jak trafnie zauważa A. Antoszewski, wynika to przede wszystkim z różnego rozumienia pojęcia „demokracja”. Wielu polityków, m.in. Jarosław Kaczyński uważa, że czas po wyborach nie został w pełni wykorzystany i wiele reform można było przeprowadzić skuteczniej. Należy jednak podkreślić, iż ocena samych wyborów 1989 r. wypada znacznie lepiej. Politycy są zgodni, że był to wielki i nieoczekiwany sukces, choć w ich wypowiedziach jest sporo retoryki. B. Komorowski na obchodach 22. rocznicy wyborów zwracał uwagę, iż były one kluczowe dla rozpoczęcia procesu transformacji oraz „były dniem triumfu i symbolem zwycięstwa”⁹⁵. Rok wcześniej na obchodach w Łodzi mówił natomiast „To były piękne czasy, to byli piękni ludzie, bo o władnięci marzeniami o zmianach w Polsce”. Wielokrotnie podkreślał też, że „Trzeba było mieć wiele szczęścia, żeby osiągnąć tak wielkie cele w ramach jednego pokolenia”⁹⁶. Dzień 4 czerwca oznaczał jego zdaniem, że „bez ingerencji zewnętrznej, bez dyktatu zewnętrznego, bez nacisku ideologicznego, po swojemu, po polsku” Polacy mogli „rozpocząć remont Polski”⁹⁷. Wypowiedzi B. Komorowskiego wskazują, że chociaż w samych wyborach, na znak protestu, nie uczestniczył, pozytywnie ocenia proces przemian. Przyznaje również, iż to właśnie wybory czerwcowe stały się dla niego impulsem do włączenia się w proces zmian, mimo że jako opozycjonista przeciwny był porozumieniu z komunistami⁹⁸.

D. Tusk także uznaje datę 4 czerwca za moment symbolizujący obalenie komunizmu i ogromny sukces opozycji⁹⁹. Podkreślał: „Mieliśmy moralną legitymizację zwycięskich buntowników. Odczuwaliśmy też poparcie większości narodu. Ale przesadą byłoby twierdzenie, że wiedzieliśmy, na czym polega władza”¹⁰⁰. Tusk zwraca więc uwagę na istotną konsekwencję głosowania, jaką było przejęcie władzy przez opozycję, która jednak nie czuła się przygotowana do jej sprawowania, a zwłaszcza przeprowadzania reform sys-

⁹⁵ www.tvp.info.pl.

⁹⁶ B. K o m o r o w s k i, *Prawą stroną życia polityka, anegdoty*, Rytm, Warszawa 2005, s. 91. Warto podkreślić, iż na znak protestu przeciw porozumieniu z komunistami. B. Komorowski nie uczestniczył w wyborach. Jednak, jak podkreślał w swej książce, po latach wstydy się tego zaciętrzewienia.

⁹⁷ „Gazeta Wyborcza”, 4 czerwca 2011 r.

⁹⁸ B. K o m o r o w s k i, *Prawą ...*, s. 76.

⁹⁹ *Niech się święci 4 czerwca*, Gazeta Wyborcza”, 6 lutego 2009 r.

¹⁰⁰ D. T u s k, *Solidarność i duma*, Gdańsk 2005, s. 62.

temowych. T. Mazowiecki wielokrotnie wyrażał jednak przekonanie, że chociaż reformy trudno było realizować, to czas, jaki minął od wyborów został wykorzystany prawidłowo¹⁰¹.

B. Geremek w swoich wypowiedziach wielokrotnie zwracał uwagę na międzynarodowy aspekt wyborów. Podkreślał, że ich rezultat z mieszanymi odczuciami został przyjęty na Zachodzie. Z jednej strony zwycięstwo cieszyło, ale jego rozmiar martwił¹⁰². Pokazuje to, jak wiele kontrowersji wybory wywołały nie tylko w Polsce, ale również na arenie międzynarodowej.

Wypowiedzi te wskazują, że liderzy Platformy Obywatelskiej i politycy powiązani z tą partią mają pozytywny stosunek zarówno do zmian, jak i wyborów 1989 r., uznają bowiem, że mimo pewnych nieprawidłowości eksperyment, jakim niewątpliwie był proces transformacji, zakończył się sukcesem.

O wyborach wielokrotnie wypowiadali się również przedstawiciele Prawa i Sprawiedliwości. Lech Kaczyński podczas uroczystości rocznicowych mówił „iż 4 czerwca postrzegany jest jako data upadku komunizmu, [...] a wybory były zdarzeniem przełomowym w historii naszego kraju, w tej części Europy i świata”¹⁰³. Nieco bardziej sceptyczny stosunek miał wobec obrad okrągłego stołu, postrzegając je jako działanie taktyczne opozycji¹⁰⁴. Podkreślał jednak, że system wówczas ukształtowany pękł po kilku miesiącach właśnie dzięki wyborom¹⁰⁵. Jarosław Kaczyński zajmuje podobne stanowisko. Mimo że sceptycznie ocenia dorobek III RP, to jednak same wybory postrzega jako wielki sukces i istotny moment w historii Polski. Z drugiej strony podczas obchodów 21. rocznicy wyborów podkreślał, iż jest jeszcze wiele pytań dotyczących głosowania, np. jaki mechanizm doprowadził do wyłonienia takiego, a nie innego składu kandydatów Komitetu Obywatelskiego. Sugerował nawet, iż listy mogły być wynikiem manipulacji¹⁰⁶. Politycy PiS zwracają też uwagę, że błędem opozycji było to, iż nie udało się wyłonić silnej lewicy postsolidarnościowej i przeprowadzić radykalnych reform w służbach¹⁰⁷. Wprowadzili też specyficzny podział historii po 1989 r. Za najważniejszy okres uznają rząd J. Olszewskiego, a następnie ze zrozumiałych względów okres tzw. IV

¹⁰¹ T. Mazowiecki w wypowiedziach o 4 czerwca 1989 r. podkreślał, to był wielki dzień radości; www.gazeta.pl.

¹⁰² P. L u t y, *Bronisław Geremek, ojciec polskiego liberalizmu*, Fundacja Industrial, 2010, s. 96–98.

¹⁰³ „Gazeta Prawna”, 4 czerwca 2009 r.

¹⁰⁴ Ł. W a r z e c h a, *L. Kaczyński. Ostatni wywiad*, Warszawa 2010, s. 23.

¹⁰⁵ Tamże, s. 21.

¹⁰⁶ www.pis.org.pl.

¹⁰⁷ J. S a n e c k a, *Okrągły stół w myśli politycznej PiS*, [w:] red. W. Polak, op.cit, s. 130–134.

RP (2005–2007)¹⁰⁸. Pozostałe lata postrzegają jako nieudolne próby demokracji i niedokończonych reform¹⁰⁹. Szczególnie krytycznie odnoszą się do dopuszczenia dawnych elit do udziału we władzy, co ich zdaniem spowolniło i wypaczyło procesy transformacji. W przypadku tej partii niewątpliwie można dostrzec odmienne stanowisko wobec samych wyborów i 20 lat transformacji.

Inni pravicowi politycy podkreślają wymiar społeczny wyborów. Między innymi J. Olszewski zwraca uwagę, że wybory w 1989 r. nie były ani wolne ani demokratyczne, ale choć miały ułomną formułę, dobitnie wyraziły sprzeciw Polaków wobec totalitarnych rządów¹¹⁰.

Zdecydowanie mniej krytyczne stanowisko wobec III RP zajmują przedstawiciele Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Wielokrotnie podkreślali, iż wybory 1989 r. były przełomowym wydarzeniem w historii Polski. G. Napieralski z okazji 21. rocznicy wyborów deklarował nawet, iż SLD złoży do Sejmu projekt uchwały dotyczącej znaczenia 4 czerwca. W dokumencie podkreślono: „Te wybory były przełomowym krokiem w wielkiej polskiej przemianie. Przemianie z państwa niedemokratycznego w demokratyczne, z państwa wasalnego w państwo niepodległe, które jest częścią Unii Europejskiej i NATO”¹¹¹.

Wiceprzewodnicząca SLD Katarzyna Piekarska mówiła natomiast nieco górnolotnie, że dla niej, jako 20-letniej wówczas działaczki NZS, czerwiec 1989 r. był niezwykły i magiczny. „Miałam świadomość, że na moich oczach dzieje się historia i że ja, taki malutki trybik w tej historii, w tych zmianach uczestniczę”¹¹².

A. Kwaśniewski również pozytywnie ocenia wybory 1989 r. zarówno w wymiarze politycznym, jak i społecznym. Jego zdaniem stały się impulsem dla innych państw do rozpoczęcia procesu przemian¹¹³. W wypowiedziach zwracał jednak też uwagę, że sprawiły, „iż partia straciła niezwykle istotną rzecz w polityce, jaką jest gotowość do podjęcia walki politycznej. Utraciła również zaplecze i poparcie młodej generacji i środowiska intelektualnego. Mimo to lewica niewątpliwie docenia znaczenie okresu przemian i transformacji, zwłaszcza że pozwolił on na wejście Polski do NATO i Unii Europejskiej. Jak twierdził nieco na wyrost T. Iwiński, lewica po wyborach 1989 r. zawsze wspierała demokratyczne reformy i nie blokowała przemian systemo-

¹⁰⁸ 20. rocznica wyborów 1989 r., www.polityka.pl.

¹⁰⁹ www.pis.org.pl.

¹¹⁰ „Gazeta Prawna”, 6 czerwca 2009 r.

¹¹¹ „Gazeta Wyborcza”, 20 maja 2010 r.

¹¹² www.sejm.gov.pl.

¹¹³ Sprawozdanie z konferencji zorganizowanej na Uniwersytecie Warszawskim „Polski rok 1989”. www.uw.edu.pl.

wych¹¹⁴. Przedstawiciele SLD wielokrotnie podkreślali, iż w znacznej mierze przyczynili się do zmian systemowych zwłaszcza w latach 1993–1997 i 2001–2005, kiedy byli u steru władzy.

Przedstawione wypowiedzi wskazują, że wybory czerwcowe postrzegane są jako kluczowe wydarzenie w historii, które zapoczątkowało zmiany systemu politycznego i społeczno-gospodarczego. Zrozumiała jest też pozytywna ich ocena, zwłaszcza że wielu polityków dzisiejszego establishmentu zarówno prawej, jak i lewej strony sceny politycznej w sposób pośredni lub bezpośredni w tych wyborach uczestniczyło. Znacznie gorzej wypada ocena okresu transformacji. Wynika to między innymi z tego, że za poszczególne reformy i działania polityczne odpowiadają już różne ugrupowania. Z tego względu wyborcy przyzwyczaili się do pewnej specyficznej retoryki funkcjonującej w naszej polityce i 20 lat od wyborów czerwcowych nikogo nie dziwi fakt, że opozycja z lat 80. bywa dzisiaj skonfliktowana, a w niektórych momentach współpraca PO–SLD jest bardziej prawdopodobna niż koalicja PO–PiS. Ta retoryka polityków niewiele wnosi jednak do samej debaty na temat procesu transformacji. Bardziej chodzi w niej o wykazanie gdzie, kto, jakie błędy popełnił, niż co można było zrobić lepiej. Z tego względu w wypowiedziach dotyczących wyborów często pojawia się więcej aspektów ideologicznych niż racjonalnych argumentów.

Nie ulega wątpliwości, iż mimo różnej oceny procesu transformacji i obrad okrągłego stołu politycy są zgodni, iż wybory odegrały w polskiej historii istotną rolę. Potwierdzają to uroczyste obchody ich 20. rocznicy, kiedy do Polski przyjechały głowy państw i rządów, m.in. z Niemiec, Czech, Węgier, Ukrainy, Litwy i Rumunii. Jednak nawet przy okazji tak istotnego wydarzenia nie udało się zorganizować w kraju wspólnych obchodów¹¹⁵. Jedyne w parlamencie odbyła się uroczysta sesja, w której uczestniczyli parlamentarzyści ze wszystkich ugrupowań¹¹⁶.

Nie tylko politycy, ale także politolodzy podkreślają znaczenie wyborów czerwcowych. Jak trafnie zauważają M. Cześnik i R. Markowski, w Polsce trudno jest wyróżnić tzw. moment konstytucyjny (teoria Ackermana), ponieważ prace nad wykreowaniem zasad ustrojowych trwały praktycznie do roku 1997. Postrzegają jednak właśnie 1989 r. jako przełomowy, bowiem wówczas rozpoczęła się debata na temat ładu konstytucyjnego oraz zawarta została spe-

¹¹⁴ www.wprost.pl.

¹¹⁵ Rząd i prezydent zorganizowali obchody oddzielnie w Krakowie i Gdańsku.

¹¹⁶ Obchody rozpoczęły się od projekcji filmu: *Polska droga do wolności*. Obrady podzielono na dwie sesje: „Bohaterowie wolności – pokolenie niepokornych” oraz „Solidarność – droga nadziei”; www.sejm.gov.pl. Podczas obrad B. Borusewicz podkreślał, że walka o wolność i demokrację była ciężka i długa. Podziękował również działaczom „Solidarności” i opozycji za ich wkład w proces polskich przemian; www.sejm.gov.pl.

cyficzna umowa społeczna¹¹⁷. Specyfiką wyborów w 1989 r. było też to, że chociaż stanowiły one niewątpliwy przełom, żadna ze stron nie chciała wygrać. Solidarność, ponieważ miała świadomość, iż nie jest przygotowana do sprawowania władzy, a strona rządowa, gdyż nadmierny sukces mógłby być argumentem dla tzw. „twardogłowych”, że rozmowy przy okrągłym stole i ustępstwa nie były potrzebne, skoro nadal jest tak wysokie poparcie społeczne. Innymi słowy, należy podkreślić, iż wybory były wymogiem chwili. Dawaly pewne poczucie wolności, a jednocześnie miały zapewnić wpływy władzy na zmiany społeczne, polityczne i gospodarcze. J. Kuroń podkreślał, że „Solidarność” wygrała wybory, które były nie do wygrania.¹¹⁸ Podsumowaniem przedstawionej analizy wyborów może być zdanie A. Michnika z 6 czerwca 2009 r. z „Gazety Wyborczej”, pod którym podpisałaby się większość polityków – „od chwili wyborów czerwcowych z 1989 r. nic już nie było tak jak dawniej”¹¹⁹.

THE INFLUENCE OF ELECTIONS OF JUNE 1989 ON POLISH POLITICAL SYSTEM (summary)

The election of June 1989 were one of the most important event in Polish history. In this article was presented their origins and influence on political economic and social system. They also started the evolution of party system and state government. The election of June 1989 swept communists from nearly all the contested seats, demonstrating that the PZPR's presumed advantages in organization and funding could not overcome society's disapproval of its policy. In August 1989, Tadeusz Mazowiecki became prime minister of a government committed to dismantling the communist system and replacing it with a Western-style democracy and a free-market economy. One of the most important consequences of the election was fall of the communist elite because of that polish politicians emphasized their influence on democratic transition in Poland.

¹¹⁷ M. C z e ś n i k, R. M a r k o w s k i, *Uwarunkowania budowy polskiego systemu partyjnego instytucje i procesy*, I. J a c k i e w i c z, op.cit, s. 33. Warto również podkreślić, iż nowy system polityczny miał wsparcie instytucji tworzonych jeszcze w latach 80., np. Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Stanu i Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹¹⁸ J. K u r o Ń, *Spoko, czyli kwadratura koła*, Warszawa 1992, s. 100.

¹¹⁹ „Gazeta Wyborcza”, 6 czerwca 2009 r.

RECENZJE

„Studia Wyborcze”, tom 12, 2011

KSIĘGA JUBILEUSZOWA DEDYKOWANA FERDYNANDOWI RYMARZOWI – *AMICUS HOMINIS ET DEFENSOR JUSTITIAE*, PRZYJACIEL CZŁOWIEKA I OBROŃCA SPRAWIEDLIWOŚCI
WYDAWNICTWO KUL, LUBLIN 2010, ss. 465.

Do dobrej tradycji należy uhonorowanie księgą jubileuszową urodzin osobistości, które zaznaczyły się w życiu społecznym. Należy do nich niewątpliwie sędzia Ferdynand Rymarz obchodzący w 2010 r. siedemdziesiątą rocznicę urodzin. Z tej okazji grupa przyjaciół i współpracowników pod redakcją Dariusza Dudka, Macieja Gapskiego i Wojciecha Łączkowskiego podjęła się wydania książki, w której złożyli Jubilatowi w darze to, co mają najcenniejsze – własne myśli.

Redaktorzy każdej książki jubileuszowej stoją przed trudnym zadaniem – uporządkowania według przejrzystego kryterium różnych tematycznie prac dedykowanych Jubilatowi. Nie jest dobrze, gdy rezygnują z tego i po prostu zamieszczają poszczególne opracowania według kolejności alfabetycznej nazwisk ich autorów. W przypadku recenzowanej pracy redaktorom udało się stworzyć strukturę książki odpowiadającą zapowiedzi zawartej w tytule. Najpierw poznamy Jubilata jako Człowieka i Przyjaciela innych ludzi, a potem możemy wraz z nim studiować prawnicze prace naukowe zbieżne z Jego zainteresowaniami.

Wstępem do omawianej Księgi jest krótkie przedstawienie przez jej redaktorów zarówno sylwetki Jubilata, jak i treści Księgi. Pierwsza jej część zawiera *in extenso* listy gratulacyjne nadesłane sędziemu Ferdynandowi Rymarzowi przez: JE abpa Józefa Kowalczyka – Nuncjusza Apostolskiego w Polsce, JE abpa Józefa Życińskiego – Metropolity Lubelskiego i Wielkiego Kanclerza KUL, sędziego Bogdana Zdziennickiego – Prezesa TK, prof. Leszka Gardockiego – Pierwszego Prezesa SN, sędziego Stanisława Dąbrowskiego – Przewodniczącego KRS, mecenas Joannę Agacką-Indecką – Prezes NRA, prof. Wiesława Chrzanowskiego – b. Marszałka Sejmu I kadencji i b. Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego, a także prof. Antoniego Dębińskiego – Dziekana Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Admini-

stracji KUL. Autorzy każdego z tych listów wykraczają poza standardowe życzenia i w indywidualny sposób starają się podkreślić zasługi Jubilata w różnych dziedzinach Jego aktywności.

Druga część Księgi, zatytułowana „Ferdynand Rymarz”, zawiera życiorys Jubilata, fotografie Jego exlibrisu zaprojektowanego przez artystę dra Zbigniewa Jóźwika z UMCS, wraz z wierszem do exlibrisu pióra lubelskiego poety Sergiusza Riabinina, a także pełną bibliografię publikacji Jubilata i uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej z 2 lutego 1998 r. o wyborze Ferdynanda Rymarza na stanowisko jej przewodniczącego.

W trzeciej części Księgi – „Przyjaciół”, znajdują się bardzo osobiste artykuły wspomnieniowe osób blisko, nie tylko zawodowo, związanych z Jubilatem. Mieczysław Czekaj i Andrzej Ślaski w opracowaniu pt. *W tozde i bez togi na prokuratorsko-adwokackim szlaku* zarysowują pierwsze etapy życia zawodowego Ferdynanda Rymarza, w których mu towarzyszyli. Najpierw po studiach oraz po odbyciu aplikacji i zdaniu egzaminu prokuratorskiego był on asesorem (1970), a następnie podprokuratorem Prokuratury Powiatowej dla m. Lublina (1971–1973). Autorzy podkreślają, że w trakcie pracy w prokuraturze F. Rymarz nie wstąpił do PZPR i „miał odwagę prezentować postawę «obcą ideologicznie». Szczególnie wymowne było jego przywiązanie do religii katolickiej” (s. 58). Z tych też powodów odszedł z prokuratury i w 1974 r. rozpoczął pracę w charakterze radcy prawnego, a w 1976 r. przeszedł do adwokatury, w której prowadził przede wszystkim praktykę karną. Musiał wówczas dojeżdżać do Biłgoraja, co spowodowało „konieczność opuszczenia domu na pięć długich dni w tygodniu, pozostawienie na głowie współmałżonki problemów związanych z jego prowadzeniem” (s. 60). Z Biłgoraja przeniósł się do zespołu adwokackiego w Lubartowie (1978), a potem w Lublinie (1979). Autorzy zwracają uwagę na to, że z upływem czasu powierzano F. Rymarzowi odpowiedzialne funkcje we władzach samorządu adwokackiego. W swoich wspomnieniach obszernie i dowcipnie piszą także o życiu towarzyskim i ukształtowaniu się kręgu przyjaciół, do którego należał F. Rymarz. Akcentują także Jego zaangażowanie w działalność opozycyjną w latach 80. W tym kontekście należy też widzieć decyzję F. Rymarza o przyjęciu u progu przemian demokratycznych (1990) propozycji powołania do służby państwowej – w prokuraturze.

Stefan J. Jaworski nie towarzyszył Jubilatowi w początkowym okresie Jego działalności zawodowej i – jak pisze w szkicu *Z Ferdynandem Rymarzem na przełomie wieków* – poznał Go w 1990 r. w lubelskiej prokuraturze. Los zetknął obu panów potem w Warszawie, gdzie F. Rymarz otrzymał stanowisko zastępcy prokuratora generalnego. W 1993 r. opuścił to stanowisko i został wybrany sędzią Trybunału Konstytucyjnego. Wkrótce do TK wybrano też Autora wspomnień. Zacieśniło to ich dotychczasową współpracę. Stefan

J. Jaworski podkreśla, że w TK F. Rymarz należał do „sędziów o prawicowej, a raczej konserwatywnej orientacji” (s. 73). Opisuje też barwnie nie tylko ważniejsze sprawy, w których obaj orzekali, ale też i udział w konferencjach. W 1994 r. F. Rymarz został członkiem Państwowej Komisji Wyborczej. Rok później do grona jej członków wszedł też Autor wspomnień. W 1998 r. PKW wybrało na swojego przewodniczącego F. Rymarza, który „umiejętnie kierował PKW, starając się nadać naszym poczynaniom właściwą rangę i oprawę” (s. 77).

Następny szkic, Ferdynand Rymarz – mój przyjaciel, wyszedł spod pióra współredaktora Księgi – W. Łączkowskiego. Autor koncentruje się przede wszystkim na ukazaniu swoistej panoramy aktywności Jubilata w latach pracy w TK. Przypomina niektóre sprawy, w których obaj orzekali, nie tylko w celu ukazania „roli, jaką przy ich rozstrzygnięciu odgrywał p. sędzia Rymarz, lecz także dla pokazania dramaturgii tamtych czasów i związanej z nią refleksji nad prawem” (s. 85). Drugi wątek wspomnień obejmuje współpracę obu panów w PKW. Tu także Autor wykorzystuje opis ważniejszych problemów dla przedstawienia pogłębionej refleksji nad prawem wyborczym i instytucją referendum.

Adam Pidek w szkicu *Spotkania z historią regionalną* przedstawia hobbystyczne zainteresowania F. Rymarza historią miejsca jego urodzenia – Strzyżewic.

Tę część Księgi kończą trzy „Anegdoty z raptularza Państwowej Komisji Wyborczej” oraz dwa „Limeryki dla Jubilata”.

Czwartą część Księgi – pt. „Prawnik” – otwiera praca K. W. Czaplickiego *Pozycja ustrojowa Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej*. Autor najpierw przedstawia źródła prawa regulujące pozycję, organizację i działanie PKW konstatując, że „w systemie organów państwa, można przyjąć, iż jest to organ kontroli i ochrony prawa” (s. 110). Rozważania te uzupełnia refleksją dotyczącą warunków pozanormatywnych determinujących właściwe wykonywanie obowiązków przez Przewodniczącego PKW.

Następny artykuł, pióra B. Deutera – *Stosowanie ustawy – prawo o ustroju sądów powszechnych w sądownictwie administracyjnym (zagadnienia wybrane)*, podejmuje problem odesłań w Prawie o ustroju sądów administracyjnych do Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ponieważ odesłania do przepisów ustrojowych mają charakter „dorozumiany”, powoduje to wiele trudności interpretacyjnych. Autor omawia problemy związane z: kadencyjnością prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego, składem kolegium WSA, stosowaniem zasady ustanowienia języka polskiego jako języka urzędowego przed sądem, zasadami nadzoru nad działalnością administracyjną WSA, policją sesyjną oraz asesorami i referendarzami sądowymi. Podsumowując rozważania Autor stwierdza, że „mimo ustrojowej odrębności sądownictwa admini-

stracyjnego i powszechnego ich ustrojowa podstawa w wielu kwestiach jest wspólna”, a rola sądów powszechnych w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jest „zasadnicza” i „sąd przepisy ustrojowe dotyczące tych sądów stanowią przedmiot odesłania, a nie odwrotnie” (s. 131).

Prawo rzymskie jako fundament europejskiej kultury prawnej autorstwa A. Dębińskiego podkreśla rolę prawa w życiu społecznym do czasów najdawniejszych. Przechodząc do omawiania prawa rzymskiego Autor po kolei charakteryzuje źródła jego inspiracji, wartości etyczne i ogólną ideę sprawiedliwości stanowiącą symbol prawa.

„*Continuum* egzystencji człowieka poddane jest ogromnej liczbie uregulowań prawnych, aktów i przepisów, normujących niemal każdy moment i aspekt życiowej aktywności, nie tylko zawodowej czy publicznej, ale nawet w sferze najbardziej prywatnej” – ten cytat ze wstępu artykułu D. Dudka najlepiej wyjaśnia podjęcie przez Niego problemu czasu w prawie i człowieka w czasie. Autor nie tylko analizuje temporalne obowiązywanie prawa oraz zarysowuje podglądy filozofów i pisarzy na czas, ale też przedstawia definicję czasu i jego miar w aktach prawa stanowionego.

Przedmiotem kolejnego opracowania autorstwa S. Fundowicza jest *Dobro w prawie administracyjnym*. Autor wychodzi od zdefiniowania przedmiotu badania – tzn. administracji publicznej. Następnie przechodzi do określenia znaczenia wartości dla porządku prawnego i zdefiniowania pojęć dobra oraz dobra wspólnego. Charakteryzuje relacje między nimi a pojęciami interesu, interesu społecznego i interesu indywidualnego.

M. P. Gapski dedykował Jubilatowi opracowanie pt. *Treść zasady wolnych wyborów*. Słusznie zauważa, że jest ona najmłodszą z zasad prawa wyborczego i dlatego też przedstawia trudności w ustaleniu jej treści w doktrynie. Charakteryzowaną przez siebie zasadę odnosi zarówno do czynnego, jak i biernego prawa wyborczego, a także bada jej relację do innych zasad, zwłaszcza równości. W końcowej części swoich rozważań podnosi zagadnienie zgodności tzw. przymusu wyborczego z zasadą wolnych wyborów.

L. Garlicki – sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – podjął w swoim opracowaniu problematykę zdań odrębnych w ETPCz, nawiązując tym samym do znanego studium Jubilata poświęconego instytucji zdania odrębnego w przepisach i praktyce orzeczniczej polskiego TK (ogłoszonego w 1996 r. w *Księdze Pamiątkowej ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*). W ETPCz zdania odrębne w izbach są rzadko zgłaszane, ale są zjawiskiem powszechnym w Wielkiej Izbie. Jak zauważa L. Garlicki, wykorzystanie tej instytucji nie jest wolne od kontrowersji, a nawet mogą „pojawić się sytuacje patologiczne, gdy możliwość złożenia zdania odrębnego, zamiast chronić niezawisłość sędziowską, przyczynia się do jej ograniczenia” (s. 189).

Zasady prawa wyborczego do Zgromadzenia Narodowego we Francji M. Granata w sposób skrótowy, ale wyczerpując najważniejsze problemy, zapoznają czytelnika polskiego nie tylko z treścią samych zasad, ale także z ich praktyczną realizacją. Autor charakteryzuje także system weryfikacji wyborów parlamentarnych we Francji.

Do zagadnień prawa polskiego wraca kolejne opracowanie, pióra M. Grzelki – *Ustawa o własności lokali – zagadnienia wybrane*. Do zagadnień tych Autorka zaliczyła: współdziałanie właścicieli lokali w zarządzaniu nieruchomością wspólną, sytuację prawną współwłaścicieli lokali i problem ich udziału w głosowaniu nad uchwałami.

Prowadzone z Jubilatem dyskusje prawnicze skłoniły R. Hausera do przedstawienia w Księdze swojego głosu w dyskusji nad jednym z orzeczeń TK. *Kilka uwag na marginesie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2008 r., sygn. akt P 15/07* dotyczy umorzenia przez postępowania w sprawie zainicjowanej pytaniem prawnym WSA w Lublinie i dotyczącym zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o prokuraturze nieprzewidujących sądowej kontroli ustalenia warunków konkursu na aplikację prokuratorską oraz kontroli odmowy wyrażenia zgody na odbywanie takiej aplikacji. Autor podaje argumenty uzasadniające krytyczną ocenę postanowienia TK.

Prawo dostępu do służby publicznej A. Kisielewicz we wstępie zarysowuje filozoficzne przesłanki uczestnictwa jednostki w życiu społecznym. Następnie Autor, stwierdziwszy, że pojęcie służby publicznej „nie zostało nigdzie normatywnie określone” (s. 227), stara się dekodować jego znaczenie z poglądów doktryny oraz orzecznictwa TK. Dopiero dokonawszy tego podejmuje próbę zdefiniowania znaczenia pojęcia pełnienia funkcji publicznej, a także omawia środki ochrony prawa dostępu do służby publicznej, szczególną uwagę poświęcając skardze konstytucyjnej.

W. Kisielewicz, autor kolejnego opracowania – *Instytucja przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe z uwagi na powagę stanowiska*, podejmuje zagadnienie rzadko poruszane w polskiej literaturze prawniczej. Rozważania przeprowadza na tle szerokiej perspektywy historycznej omawiając występujące w prawie II Rzeczypospolitej wyjątki od konstytucyjnej zasady nieprzenoszalności sędziego bez jego zgody. Dopiero na tej bazie charakteryzuje rozwiązania przyjęte w Polsce po 1989 r., ze szczególnym uwzględnieniem aktualnie występujących. Dużo miejsca poświęca też orzecznictwu SN w badanej przez siebie kwestii.

A. Mączyński zadedykował Jubilatowi opracowanie pt. *Podstawy prawne polskiego sądownictwa konstytucyjnego. Ocena i postulaty de lege ferenda*. Wychodzi on od określenia pojęcia sądu konstytucyjnego, a następnie zarysowuje stosunek do problemu kontroli konstytucyjności prawa w II Rzeczypospolitej i po II wojnie światowej. Potem przechodzi do porównania konstytucyjności

tucyjnej regulacji tej kontroli w latach 80. ubiegłego stulecia i obecnie. Właśnie rozważania poświęcone temu ostatniemu zagadnieniu stanowią jądro całego opracowania.

W nurcie prac poświęconych sądownictwu konstytucyjnemu mieści się artykuł M. Safjana *Sąd konstytucyjny jako pozytywny ustawodawca*. Autor, jako oczywistą sprawę traktując wpływ sądu konstytucyjnego na proces ustawodawczy, stara się odpowiedzieć na pytanie, na czym polega funkcja sądu konstytucyjnego jako ustawodawcy pozytywnego. Następnie przechodzi do omówienia pośredniego oddziaływania pozytywnego tego sądu oraz możliwości bezpośrednich form jego oddziaływania na treści normatywne.

Kontynuacją powyższego wątku jest praca P. Sendeckiego pt. *Skarga konstytucyjna jako środek postępowania krajowego oraz kreatywna interpretacja praw człowieka*. Autor wyodrębnia wyraźnie dwie części rozważań. Podstawą dla swoich badań instytucji skargi konstytucyjnej nie tworzy prawa konstytucyjnego, ale prawo międzynarodowe – Europejską Konwencję Praw Człowieka i w jej ramach bada skargę jako środek postępowania krajowego. Potem zaś przechodzi do rozważań na temat kreatywnej interpretacji praw człowieka w ujęciu ewolucyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem wykładni norm EKPCz.

W nurcie opracowań bliskich zainteresowaniom zawodowym Jubilata i poświęconych problematyce wyborczej mieści się artykuł K. Skotnickiego dotyczący centralnych organów wyborczych w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Autor omawia kolejno te organy w Republice Czeskiej, Polsce, Republice Słowackiej oraz Republice Węgierskiej. Ich charakterystykę poprzedza krótkim wskazaniem prawnych podstaw ich funkcjonowania. Dokonana analiza pozwala Mu na sformułowanie wniosków. Oprócz konstatacji dotyczącej zróżnicowania badanych centralnych organów wyborczych stara się on dokończyć ich typologii. Organy słowackie i węgierskie zalicza do mających „najbardziej polityczny charakter, gdyż składają się z przedstawicieli partii politycznych” (s. 317). W Czechach wybory przeprowadza administracja państwowa, w Polsce przyjęty jest zaś sędziowski model organów wyborczych. Ponadto centralne organy wyborcze w Polsce i Czechach mają charakter stały, zaś na Słowacji i na Węgrzech są tworzone jedynie do przeprowadzenia konkretnych wyborów. Wspólne dla wszystkich badanych państw „jest natomiast to, że w żadnym z nich nie jest to organ uregulowany w Konstytucji” (s. 318).

M. Sobczyk i A. Sokala, kontynuując problematykę wyborczą, dedykują Jubilatowi opracowanie pt. *Ograniczenia biernego prawa wyborczego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Wychodzą od wskazania treści i charakteru tego prawa zawartymi w orzecznictwie TK. Następnie przechodzą do omówienia dopuszczalności kreacji dodatkowych przesłanek ograniczających bierne prawo wyborcze w ustawie zwykłej. Swoje rozważania koń-

czą uwagami na temat proporcjonalności ograniczenia biernego prawa wyborczego. Autorzy, krytycznie oceniając niektóre elementy występujące w orzecznictwie TK w zakresie praw wyborczych, wysoko jednak oceniają jego całokształt.

J. Stępień jest autorem opracowania pt. *Od konfederacji do Trybunału Konstytucyjnego. Polska tradycja konstytucyjna*. We wstępie charakteryzuje On konstytucjonalizm jako system rządów. Dalej kolejno omawia tradycje polskiego konstytucjonalizmu, koncentrując się zwłaszcza na latach po zakończeniu drugiej wojny światowej, które określa mianem „swoistego okresu przedkonstytucyjnego” (s. 340). Uważa przy tym „Solidarność” za formę konfederacji wykraczającą poza cele i formy działania związku zawodowego. Konfederacje zaś odgrywały Jego zdaniem dużą rolę w procesach kwestionujących rozwiązania ustrojowe przyjmowane w okresie przedkonstytucyjnym. W tym kontekście przedstawia też rolę TK w latach 1986–1989 w odbudowywaniu konstytucjonalizmu. W końcowej części rozważań Autor dokonuje oceny obowiązującej Konstytucji RP.

Ocena konstytucyjności przepisów. Uwagi do trzech projektów ustaw o charakterze ustrojowym A. Szmyta dotyczą projektu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, projektu ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej oraz projektu nowelizacji ustawy o Trybunale Stanu. W przypadku każdego z tych projektów Autor pokrótce przedstawia najważniejsze jego założenia oraz formułuje uwagi dotyczące ich zgodności z Konstytucją RP.

Z. Szonert ocenia *Stan i perspektywy demokracji* w pracy dedykowanej Jubilatowi. Najpierw zarysowuje przemiany systemów demokratycznych i na tym tle stara się ocenić sytuację polskiej demokracji. Następnie omawia istotę i deformacje demokracji, skupiając się na demokratycznym procesie decyzyjnym. Potem przechodzi do charakterystyki założeń ideowych demokracji neoliberalnej. Swoje rozważania kończy rozdziałem poświęconym postulowanym kierunkom zmian konstytucyjnych zasad ustroju państwa i systemu wyborczego.

J. Trzeciński zamieścił w Księdze *Refleksje nad stosowaniem art. 2 Konstytucji przez sądy administracyjne na przykładzie wyroku WSA o sygn. I SA/Bk 227/09*. Chodzi tu o wyrok WSA w Białymstoku, stanowiący przykład bezpośredniego stosowania przez sąd konstytucji, a dotyczący konstytucyjności odmowy przyznania stronie postępowania ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym. Autor, dokonując analizy tego wyroku, stwierdza: „Omawiany wyrok WSA w sposób niewątpliwy jest przykładem wyroku, którego rozstrzygnięcie oparte jest nie na konkretnym orzeczeniu TK, lecz wprost na Konstytucji, i to na jej art. 2, o którym jeszcze do niedawna mówiło się, że jako zasada wy-

pełniona treścią przez doktrynę i orzecznictwo TK nie mógłby być testem legalności dla decyzji przy orzekaniu przez sądy” (s. 383).

Do szeroko reprezentowanego w Księdze nurtu prac poświęconych problematyce prawa wyborczego należy zaliczyć artykuł P. Tulei – *Konstytucyjne podstawy biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego*. Autor dostrzega, że „ustrojodawca nie sformułował biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego nakazując określenie treści tego prawa w ustawach zwykłych” (s. 385–386). Ma to wiele konsekwencji widocznych w omawianym w artykule orzecznictwie TK (np. niedopuszczalność skargi konstytucyjnej w przypadku naruszenia tego prawa). Autor stara się jednak określić, w jaki sposób konstytucja, a także prawo UE oddziałuje na treść biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego regulowanego na płaszczyźnie ustawowej.

Rzadko stosowane rozwiązanie przyjął S. Zabłocki. Postanowił zadedykować Jubilatowi opracowanie stanowiące kontynuację rozważań zamieszczonych w 2007 r. w innej księdze jubileuszowej. Stąd tytuł: *Miscellanea karno-wyborcze – część druga*. Autor wyraził nadzieję, że praca ta zainteresuje Jubilata, gdyż pozostaje w związku z jego dorobkiem zawodowym. Omawia w niej orzecznictwo sądowe z ostatnich lat dotyczące praw z zakresu wyborczego prawa karnego. Szczególną uwagę poświęca utracie mandatu nabytego w wyborach samorządowych, utracie prawa wybieralności, korupcji wyborczej.

Opracowanie *Wolność wyznania w kontekście współczesnych wyzwań. Uwagi ogólne*, pióra M. Zdyba, przedstawia na tle szerokiej perspektywy historycznej kwestię konstytucyjnej regulacji wolności wyznania. Następnie przechodzi do krytycznego omówienia wyroku ETPCz w sprawie dopuszczalności wieszania krzyży w klasach szkół publicznych. Podnosi ponadto znaczenie uchwały Sejmu z 3 grudnia 2009 r. w sprawie ochrony wolności wyznania i wartości będących wspólnym dziedzictwem narodów Europy. W końcowej części rozważań Autor koncentruje się na orzecznictwie TK dotyczącym realizacji wolności wyznania.

Ostatnie opracowanie w Księdze, w następstwie przyjętego w części za-tytułowanej „Prawnik” kryterium alfabetycznego, to artykuł A. Zolla pt. *Czy zmieniać sposób wyboru Prezydenta RP i ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*. Autor za jedno z sukcesów transformacji ustrojowej uznaje zbudowanie od podstaw demokratycznego prawa wyborczego. Omawia zgłaszane obecnie różne propozycje jego zmian i dopiero w tym kontekście stwierdza: „Na postawione w tytule pytanie odpowiadam więc twierdząco. Dobrze byłoby, gdyby doszło do uzgodnień między partiami celem usprawnienia funkcjonowania państwa” (s. 439).

Księgę kończą krótkie noty o autorach oraz kilkanaście zdjęć Jubilata przypominających najważniejsze momenty w jego życiu.

Recenzowana Księga stanowi nie tylko hołd oddany przez przyjaciół i współpracowników Ferdynandowi Rymarzowi, ale też ważną pozycję o wartości naukowej. Do zawartych w niej opracowań na pewno sięgną wszyscy, którzy interesują się aktualnymi problemami polskiego prawa.

Bogusław Banaszak

ANNA RYTEL-WARZOCHA
REFERENDUM OGÓLNOKRAJOWE W PAŃSTWACH EUROPY
ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

WYDAWNICTWO SEJMOWE, WARSZAWA 2011, ss. 335

Stan współczesnej demokracji budzi nieustanne obawy, z różnych stron słyhać głośno artykułowane zaniepokojenie o jej przyszłość, sygnalizuje się występowanie „deficytu demokracji”. Jest więc demokracja jednym z bardziej istotnych zagadnień prawa konstytucyjnego, jednak – również z uwagi na zainteresowanie różnych dyscyplin naukowych – jest również terminem nadal nie poddającym się łatwemu definiowaniu. Zazwyczaj podejmowane próby dookreślenia pojęcia „demokracja” kończą się jedynie przybliżeniem jego rozumienia. Brak jest jednej przyjętej i akceptowanej definicji. A jednocześnie, aby jeszcze bardziej skomplikować podejmowane próby, okazuje się, że: „tak w języku potocznym, jak filozoficznym termin «demokracja» użyty być może i do oznaczenia pewnego ideału, i rzeczywistego ustroju znacznie odeń odbiegającego”¹. Nic dziwnego więc, iż Bernard Crick stwierdził, iż dziś już demokracja oznacza „wszystko co jasne i piękne” (*all things bright and beautiful*), a więc może oznaczać zarówno ideał demokracji obywatelskiej, instytucje przedstawicielskie czy wręcz sposób na życie². Wszelkie wymienione uwagi można równie łatwo odnieść do pojęcia demokracji bezpośredniej. Tezę tę podkreśla także Autorka recenzowanej pracy już na początku rozdziału pierwszego (s. 15).

Na tym tle wydawałoby się, iż instytucja referendum jest już wyczerpująco zdefiniowana i opatrzona bogatą literaturą, również w języku polskim. W szczególności należy tu zwrócić uwagę na prace M. Jabłońskiego, E. Kuzelewskiej czy E. Zielińskiego, I. Bokszczanina i J. Zielińskiego. Jednak nawet pobieżna analiza recenzowanego dzieła pozwala zauważyć jego wyraźną oryginalność i jednocześnie odwagę, którą kierowała się Autorka przy wyborze tematu. Cel publikacji został przez Autorkę określony wyjątkowo szeroko, jest nim nie tylko „wskazanie roli, jaką referendum spełnia w państwach, któ-

¹ R. A d a m s k i, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 13.

² Por. B. C r i c k, *Democracy. A Very Short Introduction*, Oxford 2002, s. 8.

re na początku lat dziewięćdziesiątych przeszły transformację ustrojową” (s. 10), ale także wykazanie „istnienia prawidłowości w rozwoju instytucji referendum w państwach postsocjalistycznych” Europy Środkowo-Wschodniej. Istotne jest także zastrzeżenie, iż przedmiotem zainteresowania Autorki są kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które stały się członkami Unii Europejskiej w roku 2004 r. (Polska, Czechy, Słowacja, Litwa, Łotwa, Estonia, Węgry i Słowenia) oraz w 2007 (Bułgaria i Rumunia). Co szczególnie warto podkreślić – Autorka nie ograniczyła zakresu swoich rozważań jedynie do przybliżenia czytelnikowi poglądów doktryny prawa na temat instytucji referendum, lecz połączyła analizę występujących regulacji konstytucyjnych i ustawowych z oceną praktyki wykorzystania tytułowej instytucji w poszczególnych krajach.

Recenzowana praca składa się z pięciu rozdziałów oraz wstępu, wniosków końcowych i imponującej bibliografii. Jednak książka to tak naprawdę opracowanie samoistnie dzielące się na trzy części: wprowadzający w samą tematykę i terminologię rozdział pierwszy, szczegółowe opracowania dotyczące poszczególnych krajów (rozdziały od drugiego do czwartego) oraz końcowa część o charakterze prawnoporównawczym (rozdział piąty). Podział taki staje się jeszcze łatwiejszy do dostrzeżenia, jeżeli analizie podda się strukturę wewnętrzną poszczególnych rozdziałów. Rozdział pierwszy, o wręcz ascetycznej – bo jedynie dwuelementowej – konstrukcji i również niewielkiej objętości. Rozdziały od drugiego do czwartego prezentują natomiast tytułową tematykę referendum w badanych państwach podzielonych na trzy grupy: państwa bałtyckie (Litwa, Łotwa, Estonia); państwa Europy Środkowej (Czechy, Słowacja, Węgry, Polska) oraz państwa bałkańskie (Słowenia, Bułgaria, Rumunia). Rozdziały te zostały zbudowane w oparciu o identyczny schemat konstrukcyjny, mający ukazać czytelnikowi kolejno: rozwój historyczny instytucji referendum ogólnokrajowego w danym kraju, konstytucyjną oraz – odrębnie – ustawową regulację instytucji, i wreszcie jej praktyczne wykorzystanie po roku 1989. Ostatni, piąty rozdział jest natomiast nie tylko najbardziej rozbudowany w swej systematyce wewnętrznej, ale również najobszerniejszy. Ten, nieprzypadkowy przecież fakt, podkreśla występujące zapewne przekonanie i samej Autorki, iż jest to najważniejsza część jej pracy.

Należy jednak podkreślić, iż zastosowany schemat pracy, paradoksalnie właśnie dzięki swej złożonej konstrukcji, pozwolił Autorce – i to w sposób maksymalnie precyzyjny – omówić tak skomplikowaną materię w odniesieniu do 10 krajów, różniących się nie tylko doświadczeniami historycznymi, ale i współczesną praktyką wykorzystywania referendum. Co szczególnie jednak warto podkreślić – taka budowa recenzowanej pracy ułatwia również czytelnikowi szybkie odnalezienie poszukiwanych informacji.

Rozdział pierwszy recenzowanej książki poświęcony został rozważaniom natury ogólnej dotyczącym problemów terminologicznych, w tym próbie zdefiniowania pojęcia „demokracja bezpośrednia” oraz szczegółowej charakterystyce terminu, klasyfikacji i funkcji referendum. Autorka prezentuje szeroki wybór definicji stworzonych zarówno przez doktrynę polskiego prawa konstytucyjnego, jak i doktrynę państw obcych. Uświadamia przy tym czytelnikowi, iż demokracja bezpośrednia może być rozumiana zarówno w aspekcie szerokim – i wówczas może oznaczać „wszelkie instytucje służące realizacji ludowładztwa, które polegają na bezpośrednim decydowaniu przez obywateli w sprawach publicznych, albo też są tylko instytucjami bezpośredniego wyrażania opinii, ale w sposób przewidziany przez prawo” (s. 16, przywołany tam pogląd prof. A. Pułło) – albo też w aspekcie wąskim, w sposób charakterystyczny dla doktryny francuskiego prawa konstytucyjnego czy również przedstawicieli nauki latynoamerykańskiej. W celu przybliżenia tej definicji Autorka powołuje się na stanowisko prof. M. Duvergera podkreślającego, że za demokrację bezpośrednią może być uznana wyłącznie instytucja zgromadzenia ludowego, a wszelkie inne instytucje (w tym i referendum) mogą być uznane jedynie za formę demokracji semibezpośredniej (s. 16). Przy tak radykalnie zarysowanych skrajnościach Autorka przyjmuje własne stanowisko, które nazywa „pośrednim” i uznaje „za formy demokracji bezpośredniej [...] wyłącznie instrumenty pozwalające suwerenowi w sposób władczy uczestniczyć w sprawowaniu władzy publicznej poprzez podejmowanie ostatecznych rozstrzygnięć, które muszą być respektowane przez organy państwowe” (s. 16–17). W tym rozdziale Autorka konstruuje również definicję referendum *sensu stricto*, z wyraźnym wskazaniem trzech kryteriów determinujących jego charakterystykę (s. 18). Niewątpliwie istotne dla pracy stało się szerokie zaprezentowanie znanych jej typologii referendum (s. 18 i n.) oraz ukazanie innych form demokracji bezpośredniej (s. 22 i n.).

Na tle tak bogatych w treści i zajmujących 12 stron rozważań terminologicznych odczuwa się pewien dysonans podczas lektury punktu drugiego tego rozdziału, zatytułowanego „Funkcje referendum”, który został zawarty jedynie na dwóch stronach. Jednak wyjaśnienie tego faktu zostało dokonane przez samą Autorkę. Stwierdziła ona bowiem, iż „podejmując próbę określenia funkcji, jakie pełni instytucja referendum, należy zauważyć, iż powinno się je rozpatrywać w kontekście poszczególnych rodzajów referendum” (s. 27). Zgadając się generalnie z tym stanowiskiem, mimo wszystko można wyrazić żal z powodu tak daleko posuniętej lakoniczności przy analizie tego ważnego zagadnienia.

W rozdziałach od drugiego do czwartego, jak już wspomniano, przedstawione zostały prawne aspekty instytucji referendum w 10 państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Jest to – łącznie – najobszerniejsza część pracy

o objętości ponad 200 stron. Rozdziały te stanowią imponujący zakresem informacji materiał, przedstawiony w sposób uporządkowany i wyczerpujący, który mógłby się stać podstawą dla kilku odrębnych opracowań. Z uwagi na jego obszerność trudno też przeprowadzić w tym miejscu szczegółową analizę. Można jedynie – z poczucia recenzyjnego obowiązku – zasygnalizować niewielkie wątpliwości co do niektórych zawartych tam uwag. Przedstawiając np. rodzaje referendum występujących na Łotwie, Autorka wyróżnia ich specyficzną odmianę nazwaną „referendum o charakterze arbitrażowym”. Przedmiotem tego referendum jest skrócenie kadencji parlamentu, ale cel faktyczny ukazany został jako „rozstrzygnięcie przez obywateli konfliktu pomiędzy parlamentem a prezydentem, a tym samym udzielenie przez naród jednemu z tych organów wotum zaufania oraz legitymacji do dalszego sprawowania władzy” (s. 55). W związku z tym Autorka zastanawia się, czy instytucja referendum arbitrażowego „faktycznie mieści się w definicji «referendum», czy bliższa jest pojęciu «plebiscyt» (s. 54). Nie rozstrzygając w tym miejscu tego sporu, można jedynie zwrócić uwagę, iż w uwagach zawartych w rozdziale pierwszym Autorka – bez krytycznego komentarza – uznała referenda arbitrażowe za możliwą odmianę referendum (s. 21).

Niewątpliwie jednak cały kunszt pisarski Autorki znalazł swoje uzewnętrznienie w rozdziale piątym, mającym charakter prawno-porównawczego ukazania podobieństw i różnic w ustawodawstwie państw Europy Środkowo-Wschodniej w kontekście problematyki referendum. Ten obszerny, ponad-sześćdziesięciostronicowy rozdział zatytułowany „Analiza prawno-porównawcza instytucji referendum ogólnokrajowego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej”, mógłby stać się wręcz samodzielną publikacją.

Zawarto w nim zarówno próbę zdefiniowania znaczenia ustrojowego referendum ogólnokrajowego, jak i przybliżenie miejsca oraz sposobu charakteryzowania tej instytucji w regulacjach prawnych analizowanych państw. Rozdział ten posłużył również do ukazania występujących rodzajów referendum oraz przedstawienia kwestii związanych z procedurą zarządzenia referendum, z przygotowaniem i przeprowadzeniem głosowania, określeniem warunków wiążącego i rozstrzygającego głosowania oraz kontrolą nad zapewnieniem legalności i konstytucyjności referendum.

Po lekturze tego rozdziału nie można mieć już żadnych wątpliwości co do wiedzy, pracowitości i umiejętności rzeczowego i starannego przedstawienia zagadnień szczegółowych przez Autorkę tego ciekawego i pożytecznego dzieła.

Należy podkreślić bogatą bazę źródłową, na której oparta została recenzowana praca. Autorka nie tylko wykorzystała większość literatury dostępnej w języku polskim, ale również zebrała i przedstawiła literaturę poświęconą instytucji referendum wydaną w języku angielskim czy francuskim oraz w je-

zykach ojczystych poszczególnych państw. Operuje przy tym Autorka literaturą naukową w sposób krytyczny, starając się zająć własne stanowisko wobec prezentowanych tam opinii i poglądów (por. np. przypis 88, s. 68 czy też przypisy 31 i 35, s. 100). Bardzo dobrze i z zaangażowaniem własnych sił twórczych i umiejętności (w tym również – co warto podkreślić – poprzez samodzielne tłumaczenia) zostały przeanalizowane i wykorzystane regulacje ustawowe czy ważniejsze orzecznictwo sądów konstytucyjnych dotyczących referendum oraz praktyki jego wykorzystania w poszczególnych państwach.

Praca została również poddana wyjątkowo starannemu opracowaniu redakcyjnemu. Jeden z niewielu zauważonych błędów to niewłaściwe określenie miejsca opublikowania pracy B. Banaszka, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych* jako Łódź (2007), a praca ta ukazała się nakładem Wydawnictwa Wolters Kluwer Polska z siedzibą w Warszawie (tak również w opisie Biblioteki Narodowej).

Trudno też formułować krytyczne uwagi co do walorów językowych i stylistycznych pracy. Wątpliwości może jedynie budzić zauważalna skłonność Autorki do stosowania długich konstrukcji zdaniowych, przybierających czasami postać obszernego akapitu składającego się z jednego, wielokrotnie złożonego zdania.

Niewielką niedoskonałością wydaje się również występująca niekonsekwencja w podawaniu odesłań internetowych (linków). Niekiedy jest to odesłanie bezpośrednio do miejsca, gdzie znajduje się dany plik, czy też informacja (tzw. „link głęboki”, por. np. przypis 44, s. 25), ale znacznie częściej jest to jedynie odesłanie do strony głównej danego portalu czy strony internetowej (np. często występujące odesłanie do strony *Centre for Research on Direct Democracy*; <http://www.c2d.ch>). Brak jest również informacji, kiedy Autorka korzystała z danej strony internetowej.

Nie budzi jednak wątpliwości, iż recenzowana praca warta jest polecenia wszystkim zainteresowanym zawartą w tytule książki tematyką.

Ryszard Balicki

BIBLIOGRAFIA

„Studia Wyborcze”, tom 12, 2011

Jako załącznik do tomu X „Studiów Wyborczych” opublikowana została polska bibliografia poświęcona problematyce wyborczej i referendalnej, która obejmowała publikacje wydane w latach 1989–2010. Ogłaszając ją informowaliśmy, iż w kolejnych latach bibliografia będzie ukazywać się w tomach „Studiów Wyborczych” oznaczonych liczbą parzystą i będzie zawierała wykaz prac publikowanych powstałych w poprzednim roku kalendarzowym. Zgodnie z tą zapowiedzią uruchamiamy w czasopiśmie nowy dział zatytułowany „Bibliografia”, który będzie występować w co drugim tomie.

Redakcja

POLSKA BIBLIOGRAFIA WYBORCZO-REFERENDALNA ZA 2010 ROK

- Adamczyk A., *Instytucja prawyborów w Polsce. Prawyborzy parlamentarne (1993–2007)*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 1.
- Adamik M., *Telewizyjna reklama polityczna w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku w Polsce*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 233–241.
- Alberski R., Cichosz M., *PoPiSowe zwycięstwo. Wybory do sejmiku województwa dolnośląskiego*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 19–33.
- Alberski R., *System wyborczy do sejmików województw w Polsce. Gra o zmiennych regulacjach*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 11–18.
- Antkowiak P., *Polskie prawo wyborcze w wyborach samorządowych – doświadczenia i perspektywy rozwoju*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 153–162.
- Babiel J., *Jak wygrać wybory?*, Łomża 2010.
- Bachrynowski Sz., *Ujednoczenie ordynacji wyborczych do Parlamentu Europejskiego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3.
- Banaszak M., *Czy „wyborcza żonglerka”? Koniunkturalne zmiany systemu wyborczego. Casus Polski*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 53–63.
- Bandarzewski K., *Wszczęcie procedury referendum lokalnego i ocena wniosku w sprawie referendum*, [w:] *Wybory i referenda lokalne: aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małyśa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 171–188.
- Bar J., *Krakowianie wobec referendum 1946 i 1987 roku*, [w:] *Demokracja bezpośrednia: wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczeńska-Rytko, A. K. Piasecki, Lublin 2010, s. 95–108.
- Bartosik Ł., *Kampanie profrekwencyjne przed wyborami do Parlamentu Europejskiego 2009 roku jako rodzaj marketingu społecznego*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 267–280.
- Bąkiewicz M., *Demokratyczny system wyborczy jak gwarant realizacji konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej*, [w:] *Wybory i referenda lokalne: aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małyśa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 37–46.

- Bernaczyk M., Wygoda K., *Znaczenie i skutki nowelizacji art. 99 Konstytucji RP*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 105–124.
- Borasińska A., *Wybory do Parlamentu Europejskiego w języku publicystów portalu internetowego www.konserwatywizm.pl*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 125–140.
- Borowicz M., *Kampania wyborcza – definicje i cechy charakterystyczne*, „Athenaeum” 2010, nr 23.
- Bożym P., *Geneza urzędu prezydenta w V Republice i sposób jego wyboru*, „Prawo i Polityka” 2010, nr 1(2).
- Buczowski Ł., *Stwierdzanie ważności wyborów parlamentarnych w myśl rozstrzygnięć Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. oraz Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4.
- Cichosz M., *W poszukiwaniu wzorców rywalizacji*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 263–279.
- Ciechacki D., *Zdyskredytować przeciwnika, czyli negatywny przekaz wyborczy w kampanii telewizyjnej do Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 243–266.
- Cyran A., Jarosiński B., *Specyfika wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku w okręgu wyborczym małopolskie-świętokrzyskie*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 199–209.
- Cyran A., Kowalik J., Rycerska I., *Polskie Stronnictwo Ludowe – stabilny bufor między PiS a PO. Wybory samorządowe w województwie świętokrzyskim*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 207–219.
- Czaplicki K. W., *Jawność finansowania wyborów samorządowych. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Wybory i referenda lokalne: aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 71–90.
- Czaplicki K. W., *Pozycja ustrojowa przewodniczącego PKW*, [w:] *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010, s. 107–117.
- Czapliński Ł., *Zróżnicowanie przestrzenne wyników polskich wyborów parlamentarnych – aspekt regionalny i ogólnokrajowy geografii elektoralnej oraz jej znaczenie w naukach humanistycznych*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratycznych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 95–114.
- Dąbrowski M., *Ubezłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3.

- Demokracja bezpośrednia: wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A. K. Piasecki, Lublin 2010.
- Donaj Ł., *Łódzka wojna manewrowa Anno Domini 2006. Wybory do sejmiku województwa łódzkiego*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 83–103.
- Dorenda M., *Wrzuty, blipy i twittery. Nowe media w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 107–123.
- Drako M., Razmus W., Martyniuk N., *Skutki „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie i ich znaczenie w wyborach prezydenckich 2010 roku*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2010, nr 3.
- Drosik A., *Wykorzystanie Internetu jako podstawowej formy komunikacji w kampanii wyborczej. Studium kampanii do Parlamentu Europejskiego Sergiusza Najara*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 165–178.
- Drzonek M., *Wybory do PE w okręgu nr 13 kampania i rezultaty 2009*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 211–228.
- Filip J., *Inżynieria wyborcza i system wyborczy w kontekście zmian ordynacji wyborczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Flis J., *Polityczne konsekwencje ordynacji wyborczej na przykładzie Małopolski*, [w:] *Wybory i referenda lokalne: aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małyśa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 47–70.
- Frydrych A., Zych R., *Zmiana rozumienia zasady powszechności wyborów w Polsce na przykładzie wyborów do Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 71–85.
- Fuksiewicz A., *Szczepanik M., Krajowe wybory o europejską stawkę. Kampania polityczna przed wyborami do Parlamentu Europejskiego*, [w:] *W stronę europejskiego demos? Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku w perspektywie porównawczej*, red. J. Kucharczyk, A. Łada, Warszawa 2010, s. 13–40.
- Gajowniczek T., *Bastion lewicy zdobyty. Wybory samorządowe w województwie warmińsko mazurskim*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 221–237.
- Gapski M. P., *Treść zasady wolnych wyborów*, [w:] *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010, s. 171–181.
- Gawron K., *Skrajna prawica na Węgrzech w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 149–161.
- Gąsior T., *Finansowanie i rozliczanie kampanii wyborczej w wyborach samorządowych*, Warszawa 2010.

- Gąsior T., *Wybory samorządowe 2010: kampania, głosowanie, rozliczenie*, Warszawa 2010.
- Giedrewicz-Niewińska A., *Pośredni wybór wójta, burmistrza, prezydenta miasta*, [w:] *Wybory i referenda lokalne: aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małyśa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 91–104.
- Głajcar R., *System wyborczy do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, red. R. Głajcar, W. Wojtasik, Katowice 2010, s. 51–74.
- Górna-Kubacka A., *Koncepcje zmian prawa wyborczego i ich konsekwencje*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 23–29.
- Grabarek M., Rulka M., *W poszukiwaniu „Pępka Europy”. Organizacje pozarządowe a partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, [w:] *W stronę europejskiego demos? Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku w perspektywie porównawczej*, red. J. Kucharczyk, A. Łada, Warszawa 2010, s. 93–115.
- Granat M., *Zasady prawa wyborczego do Zgromadzenia Narodowego we Francji*, [w:] *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010, s. 191–199.
- Grygo B., Secler B., *Blokowanie list, (nie)skuteczny sposób na zwycięstwo PiS. Wybory do sejmiku województwa w Wielkopolsce*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 239–250.
- Haman J., *Podział mandatów w Parlamencie Europejskim między delegacje narodowe*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 23–44.
- Heydrych J., *Amerykański system wyborczy – czy w Polsce również się sprawdzi?*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 257–269.
- Huchwajda K., *Mechanizm działania bloków wyborczych w Polsce podczas wyborów samorządowych w 2006 roku na przykładzie Sejmiku Województwa Wielkopolskiego*, „Athenaeum” 2010, nr 25.
- Jachimowicz M., *Odpowiedzialność karna za naruszenie przepisów ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prokurator” 2010, nr 1/2.
- Jacuzziński M., *Gdy dwóch się kłóci, to mniejszość korzysta. Wybory do sejmiku województwa na Opolszczyźnie*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 133–147.
- Jacuzziński M., *Strategie polskich partii politycznych w wyborach do Parlamentu Europejskiego 2009 w świetle badań reklamy telewizyjnej*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 213–232.
- Jacuzziński M., Wiszniewski R., *VII kadencja Parlamentu Europejskiego. Decyzje wyborcze, frekwencja i strategie partyjne*, „Athenaeum” 2010, nr 23.
- Jakubiak Ł., *Referendum na wniosek obywateli w systemie politycznym Nowej Zelandii*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 4.

- Janusz G., *Udział mniejszości narodowych w wyborach samorządowych w Polsce*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytka, Lublin, 2010, s. 67–83.
- Jańczak J., *Walka w mateczniku Solidarności. Wybory do sejmiku województwa pomorskiego*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 179–189.
- Jarosz A., *Polscy kandydaci w wyborach komunalnych w niemieckim powiecie Uecker-Randow w 2009 roku*, Toruń 2010.
- Jeziński M., *Symboliczne uwarunkowania polityki. Przypadek kampanii do PE 2009*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 181–191.
- Kacperski K., *Problematyka systemu wyborczego do Sejmu i Senatu w programach polskich partii politycznych od Paktu lanckorońskiego do przewrotu majowego*, „Przeгляд Sejmowy” 2010, nr 1(96).
- Kakareko K., *Wybory do samorządu terytorialnego na Białorusi*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 197–210.
- Kamińska-Plaza M., *Z nami wszystko się uda! – czyli śląskie POPiSy na jawie. Wybory do sejmiku województwa śląskiego*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 191–205.
- Kavetskyy I., *Przestrzeń wyborcza Polski i Ukrainy: ujęcie porównawcze*, Szczecin 2010.
- Kijowski D. R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Kolczyński M., *Eurowybory 2009 – meandry kampanijnej postpolityki*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, red. R. Glajcar, W. Wojtasik, Katowice 2010, s. 119–136.
- Kolaczkowski B., Ratajczak M., *Bierne prawo wyborcze w wyborach wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) w aspekcie kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 12.
- Kołodziejczyk P., *Mrok, patos, sarkazm – kampania PiS 2009*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, red. R. Glajcar, W. Wojtasik, Katowice 2010, s. 177–198.
- Koniec pewnej epoki: wybory parlamentarne 1989 roku w województwie szczecińskim w dokumentach*, wstęp, wybór i oprac. A. Kubaj, Szczecin 2010.
- Kowalczyk K., *POstawa na PO. Kampania Platformy Obywatelskiej Rzeczypospolitej Polskiej do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, red. R. Glajcar, W. Wojtasik, Katowice 2010, s. 157–176.
- Kowalczyk K., *Strategia i taktyka Platformy Obywatelskiej Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, „Athenaeum” 2010, nr 23.
- Kozera M., *Europejskie „rodziny” partii w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michałak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 89–110.
- Krysieniel K., *System wyborczy w Bośni i Hercegowinie – spojrzenie krytyczne*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.

- Krysieniel K., *Wpływ powszechnych wyborów prezydenckich na system partyjny w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010, s. 124–145.
- Kubas S., *Aktualne dylematy parlamentarnego prawa wyborczego (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5(100).
- Kubas S., *Wpływ węgierskiego systemu wyborczego na wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego i Parlamentu Europejskiego w latach 1990–2009*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX.
- Kubas S., *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce w świetle analizy porównawczej z krajami Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, red. R. Głajcar, W. Wojtasik, Katowice 2010, s. 29–50.
- Kubka A., *Demokracja bezpośrednia w Szwecji i Norwegii*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010, s. 301–12.
- Kucharczyk J., Rogulska B., *Euroentuzjaści nie głosują? Postawy społeczne wobec Unii Europejskiej i wyborów do Parlamentu Europejskiego*, [w:] *W stronę europejskiego demos? Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku w perspektywie porównawczej*, red. J. Kucharczyk, A. Łada, Warszawa 2010, s. 145–164.
- Kurek J., *Polskie Stronnictwo Ludowe w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, red. R. Głajcar, W. Wojtasik, Katowice 2010, s. 217–232.
- Kuźlewska E., Bartnicki A. R., *Referendum w Polsce i Rosji. Próba analizy, porównawczej*, „Athenaeum” 2010, nr 25.
- Kuźlewska E., *Francuskie referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej*, [w:] *Demokracja bezpośrednia: wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A. K. Piasecki, Lublin 2010, s. 59–79.
- Leszczyńska K., *Referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin, 2010, s. 149–166.
- Lewicka R., *Prawotwórcze znaczenie referendum lokalnego*, [w:] *Wybory i referenda lokalne: aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 159–170.
- Liszkowska J., *Kulawa piąta kolumna – o polskiej (i nie tylko) kampanii wyborczej Libertas do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, red. R. Głajcar, W. Wojtasik, Katowice 2010, s. 243–268.
- Lorencka M., *Instytucja referendum we Włoszech*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Łada A., *Europejska jak każda inna. Rola mediów w kampanii*, [w:] *W stronę europejskiego demos? Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku w perspektywie porównawczej*, red. J. Kucharczyk, A. Łada, Warszawa 2010, s. 67–91.
- Łapiński J., *Kartel wyborczy partii politycznych (uwagi na temat systemu finansowania polityki w Polsce)*, [w:] *Konstytucja, ustroj polityczny, system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010, s. 287–312.

- Łukasz D., *Parytet płci w regulacjach wybranych państw UE*, „Analizy BAS” 2010, nr 6(31).
- Łukaszewski M., *Prawo wyborcze wybranych państw karłowatych*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 247–256.
- Łuszczuk M., *Udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego a wiedza na temat obywatelstwa unijnego w państwach członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 283–293.
- Maguś W., *Kreowanie wizerunków kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego z okręgu lubelskiego*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 179–197.
- Marczewska-Rytko M., *Referenda akcesyjne w Europie Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Unia Lubelska – Unia Europejska*, red. I. Hofman, Lublin 2010, s. 273–282.
- Marczewska-Rytko M., *Referenda akcesyjne w Polsce*, [w:] *Polska w strukturach Unii Europejskiej: doświadczenia, oczekiwania, wyzwania*, red. M. Marczewska-Rytko, Lublin 2010, s. 15–29.
- Mączyński M., *Uniformizacja wyborów samorządowych w gminie? Dylematy ustrojowe i polityczne*, [w:] *Wybory i referenda lokalne: aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 29–36.
- Michalak B., *Ile okręgów wyborczych? Uwagi do struktury okręgów w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 45–70.
- Michalak B., *Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego 2009*, [w:] *Pytania o Europę. Opinie ekspertów*, red. I. A. Szyszko, Warszawa 2010, s. 39–45.
- Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Michałowski S., *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym – formy i ich realizacja*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczewska-Rytko, Lublin, 2010, s. 43–58.
- Mika D., *Przebieg, wyniki, analiza kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. W kontekście Bielska-Białej*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 229–240.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Legitymizacyjna funkcja prawa wyborczego*, [w:] *Autorytet państwa: legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010, s. 137–152.
- Modrzejewski A., *Kościół a polityka. Rozważania wokół aktywności politycznej duchowieństwa rzymskokatolickiego podczas wyborów prezydenckich 2010 roku*, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne” 2010, nr 4.
- Modrzejewski A., *Zakres przedmiotowy referendum lokalnego w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.

- Mucha B., *Finansowanie kampanii wyborczych do legislatur stanowych w systemie federalnym Stanów Zjednoczonych*, Toruń 2010.
- Musiał-Karg M., *Demokracja bezpośrednia w Szwajcarii. Wykorzystanie ICT w procedurach głosowania*, [w:] *Demokracja bezpośrednia: wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A. K. Piasecki, Lublin 2010, s. 41–57.
- Musiał-Karg M., *Doświadczenia wykorzystania instytucji referendum w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010, s. 325–341.
- Musiał-Karg M., *Przemebłowanie na lubuskiej scenie politycznej. Wybory samorządowe do sejmiku województwa*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 69–81.
- Musiał-Krag M., *E-voting jako nowa forma uczestnictwa obywateli w procesach wyborczych. Doświadczenia wybranych państw europejskich*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 223–236.
- Myśliwiec M., *System wyborczy w państwie wielonarodowym. Analiza przypadku Hiszpanii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Niewiadomska-Cudak M., *Frekwencja wyborcza w elekcjach samorządowych w Polsce*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 2.
- Nowina-Konopka M., *W poszukiwaniu e-europejskiego sukcesu, czyli o wykorzystywaniu narzędzi internetowych w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 93–106.
- Ocena metodologii i rezultatów badań poprzedzających pierwszą i drugą turę wyborów prezydenckich w 2010 roku*, H. Domański, R. Markowski, Z. Sawiński i P. Sztabiński, Warszawa 2010.
- Olejniczak J., *Wybory do Sejmu i rad narodowych w województwie bydgoskim w okresie tzw. małej stabilizacji (1956–1970)*, Toruń 2010.
- Olszewski E., *Polacy w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX.
- Owczarek L., *Referendum w systemie prawnoustrojowym Polski*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 1.
- Pawłowska A., *Zakres przedmiotowy referendum lokalnego w Polsce i Stanach Zjednoczonych – studium porównawcze*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010, s. 285–300.
- Peszyński W., *Kampania telewizyjna w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, red. R. Glajcar, W. Wojtasik, Katowice 2010, s. 137–156.
- Peszyński W., *Personalizacja zachowań wyborców i wybieranych. Analiza porównawcza polskich elekcji do Parlamentu Europejskiego w 2004 i w 2009 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 193–212.
- Peszyński W., Seklecka A., *Przepis na egzotyczną koalicję. O wyborach samorządowych w kujawsko-pomorskim*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 35–51.

- Piasecki A. K., *Referenda lokalne – wymiar normatywny i empiryczny*, [w:] *Wybory i referenda lokalne: aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 143–158.
- Piechowicz M., *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*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 323–337.
- Pienias M., *Wykorzystanie blogów w kampanii wyborczej lewicowych kandydatów do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 141–163.
- Pieprzyk P., *Rola, znaczenie i ewolucja samorządowego prawa wyborczego w okresie polskiej transformacji ustrojowej*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 127–142.
- Pierzgalski M., *Zastosowanie wybranych metod statystycznych w badaniach systemów wyborczych*, „*Studia Wyborcze*” 2010, t. IX.
- Piowarczyk I., *Między etyką a erystyką. Chwyty erystyczne w przedwyborczych debatach telewizyjnych*, [w:] *Prawo, język, etyka. Materiały konferencyjne (Warszawa, 3. 04. 2009 r.)*, red. A. Mróz, A. Niewiadomski, M. Pawelec, Warszawa 2010, s. 125–134.
- Podolak M., *Referendum w Polsce – stan obecny i perspektywy rozwoju*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin, 2010, s. 167–182.
- Podolak M., *Wygrać „jedynekę”. O wyborach do sejmiku województwa lubelskiego*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 53–67.
- Pokrzycka L., *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2004 i 2009 roku na łamach regionalnej prasy. Analiza na przykładzie lubelszczyzny*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 33–40.
- Prawo wyborcze i wybory: doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce: praca zbiorowa*, red. A. Stelmach, Poznań 2010.
- Prokop K., *Prawa wyborcze młodzieży*, „*Studia Wyborcze*” 2010, t. IX.
- Przeworski A., *Dlaczego partie polityczne respektują wyniki wyborów?*, [w:] *Demokracja i rządy prawa*, red. J. M. Maravall, A. Przeworski, Warszawa 2010, s. 115–144.
- Ptak A., *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 143–152.
- Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w Polsce – fikcja czy rzeczywistość?*, „*Przegląd Politologiczny*” 2010, nr 1.
- Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 2010.

- Rachwał M., *Inicjatywa ludowa w sprawie zarządzania referendum ogólnokrajowego w Polsce w latach 1995–2000*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin, 2010, s. 197–211.
- Rachwał M., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Polsce w latach 2001–2005*, [w:] *Demokracja bezpośrednia: wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A. K. Piasecki, Lublin 2010, s. 121–137.
- Rachwał M., *Prawo do zarządzania referendum ogólnokrajowego w Polsce w latach 1992–2009. Przyjęte rozwiązania i proponowane zmiany*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 115–124.
- Radek R., *Kampania wyborcza Prawa i Sprawiedliwości do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, „Athenaeum” 2010, nr 23.
- Rafałowski W., *Wpływ systemu wyborczego na system partyjny w krajach postkomunistycznych*, „Decyzje” 2010, nr 14.
- Rajca L., *Demokracja partycypacyjna na poziomie lokalnym w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010, s. 313–323.
- Rakowska A., *Ogólna charakterystyka postępowania w sprawach z protestów wyborczych w wyborach samorządowych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne: aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 189–206.
- Rakowska A., *Postępowanie w sprawach z protestów wyborczych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3.
- Rulka M., *Kilka uwag w związku z pracami nad kodeksem wyborczym*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 1.
- Rulka M., *Okręgi wyborcze a zasady proporcjonalności i równości prawa wyborczego*, „Prawo i Polityka” 2010, nr 1(2).
- Rulka M., *Prawa wyborcze nieobywateli w wyborach lokalnych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne: aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 125–142.
- Rulka M., *Prawne sposoby zwiększania udziału kobiet w parlamentach*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 11.
- Rulka M., *Problem niskiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego – przyczyny i sposoby jej zwiększenia*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 1.
- Rulka M., *Proporcjonalne formuły wyborcze i ich konsekwencje*, „Studia Prawnicze INP PAN”, 2010, nr 2.
- Rulka M., *Wyniki wyborów parlamentarnych, prezydenckich i referendum na świecie w okresie od października 2009 roku do kwietnia 2010 roku*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX.
- Rulka M., Zbieranek J., *W kierunku jednolitego aktu? System prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego*, [w:] *W stronę europejskiego demos? Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku w perspektywie porównawczej*, red. J. Kucharczyk, A. Łada, Warszawa 2010, s. 117–144.
- Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, red. K. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Warszawa 2010.

- Scheffs Ł., *Polska wideopolityka w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 77–90.
- Seklecka A., *Wybory do Parlamentu Europejskiego w programach mediów publicznych w 2009 roku: subiektywna promocja czy obiektywne informowanie?*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 59–76.
- Siedlecki M., *Samotność (wyborcza) nie popłaca. Wybory do sejmiku województwa w podlaskim*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 163–178.
- Sieklucki D., *Kłopoty (polityczne) to nasza specjalność. Wybory samorządowe w Małopolsce*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 105–116.
- Sieklucki D., *Nieskuteczne inicjatywy referendalne w Polsce po 1989 roku*, [w:] *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin, 2010, s. 183–195.
- Skotnicki K., *Centralne organy wyborcze w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010, s. 307–318.
- Skotnicki K., *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, Toruń 2010.
- Skotnicki K., *Możliwość wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne: aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 105–124.
- Skotnicki K., *W sprawie wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3(98).
- Skrzypczak J., *Ewolucja zasad finansowania udziału komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu RP i Senatu RP w latach 1989–2009*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 75–86.
- Sobczak J., *Kampania wyborcza do Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 111–131.
- Sobczak J., *Przestępstwa i wykroczenia przeciwko bezpośrednim wyborom wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 163–180.
- Sobczyk M., Sokala A., *Ograniczenia biernego prawa wyborczego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010, s. 319–336.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje*, Toruń 2010.

- Sokołowska J., *Ocena ryzyka udziału w wyborach do Sejmu dla partii politycznych*, „Decyzje” 2010, nr 13.
- Sokół W., *Polityka reform wyborczych w Polsce na tle porównawczym*, [w:] *Wybory i referenda lokalne: aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 11–28.
- Sokół W., *Problem systemu wyborczego w negocjacjach Okrągłego Stołu*, [w:] *Okrągły Stół z perspektywy dwudziestolecia. Studia i analizy*, red. M. Golińczak, R. Kessler, W. Suleja, Wałbrzych 2010, s. 41–48.
- Sokół W., *Systemy wyborcze do Parlamentu Europejskiego: mechanizmy i konsekwencje*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 9–22.
- Soroka S., *System wyborczy do Sejmu w III Rzeczypospolitej Polskiej: analiza efektywności*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 45–51.
- Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010.
- Stec A., Strzałkowski T., *Artykuły 96 i 97 Konstytucji RP a perspektywa reform systemu wyborczego do Sejmu i Senatu*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 283–301.
- Stelmach A., *Zmiany prawa wyborczego w Polsce a legitymizacja władzy*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 9–21.
- Stencel M., *Wizerunek kandydatów na urząd prezydenta a osobowość ich wyborców*, Lublin 2010.
- Strzelczyk K., *Prawo wyborcze w projektach Konstytucji przedstawionych w pierwszym czytaniu Zgromadzeniu Narodowemu w dniach 21 – 23 września 1994 r.*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 31–44.
- Szaban D., *Internet w kampanii wyborczej: analiza socjologiczna mobilizacji elektoratu w wyborach parlamentarnych w 2005 roku w Polsce*, Zielona Góra 2010.
- Sześciło D., *Co każdy kandydat wiedzieć powinien? Podręcznik dla kandydatów w wyborach samorządowych 2010*, Warszawa 2010.
- Szmyt A., *W sprawie wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3(98).
- Ścigaj P., *Nacechowanie obrazów partii politycznych w prasie ogólnopolskiej w okresie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 13–32.
- Śleszyński P., *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009. Uwarunkowania zachowań wyborczych i tendencje zmian*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 3.
- Tomczak Ł., *Platforma idzie po władzę. Wybory samorządowe w województwie zachodniopomorskim*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alber-ski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 251–262.

- Tomczak Ł., *Polskie Stronnictwo Ludowe w III RP – struktura i poparcie wyborcze*, [w:] *Ludowcy i problematyka agrarna na początku XXI wieku*, red. Ł. Tomczak, Wrocław 2010.
- Tomczak Ł., *Sojusz Lewicy Demokratycznej i Unia Pracy w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, red. R. Glajcar, W. Wojtasik, Katowice 2010, s. 199–216.
- Trzeciak S., *Marketing polityczny w Internecie*, Warszawa 2010.
- Tuleja P., *Konstytucyjne podstawy biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciół człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010, s. 385–395.
- Turska-Kawa A., *Dyspozycyjny lęk jako zmienna różnicująca aktywność wyborczą w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 295–310.
- Turska-Kawa A., *Psychologiczne portrety elektoratów w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, red. R. Glajcar, W. Wojtasik, Katowice 2010, s. 97–118
- U progu demokracji: Komitety Obywatelskie „Solidarność” Regionu Słupskiego w wyborach 4(18) czerwca 1989 roku: materiały z konferencji, Słupsk 5 VI 2009 r.*, red. M. Hejger, Słupsk 2010.
- Urbaniak K., *Projekt bezpośrednich wyborów do brytyjskiej Izby Lordów*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 271–281.
- Uziębło P., *Parytety płci i kwoty na listach wyborczych – za i przeciw*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- W stronę europejskiego demos? Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku w perspektywie porównawczej*, red. J. Kucharczyk, A. Łada, Warszawa 2010.
- Wawrzyński P., *Wybory do Parlamentu Europejskiego jako wskaźnik tożsamości europejskiej*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 269–281.
- Węglarz B., *Referendum jako podstawowe narzędzie demokracji bezpośredniej – zagadnienia teoretyczne*, [w:] *Demokracja bezpośrednia: wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A. K. Piasecki, Lublin 2010, s. 29–40.
- Węgry: orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2007 r. w sprawie określenia okresu związania decyzją podjętą w referendum ogólnokrajowym (orzeczenie nr 27/2007, sygn. Akt 579/B/2002)*, przekład i oprac. J. Królikowski, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3(98).
- Węgry: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2007 r. w sprawie tzw. ciszy wyborczej (sygn. akt 6/2007)*, przekład i oprac. M. Wiącek, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6(101).
- Widera Z., *Strategia kampanii wyborczej Porozumienia dla Przyszłości – CentroLewica oparta na wizerunku kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009*

- roku, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, red. R. Glajcar, W. Wojtasik, Katowice 2010, s. 233–242.
- Więckowska M., *Głosowanie negatywne w wyborach prezydenckich*, [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010, s. 219–234.
- Wiśniewski R., Zaborski M., Zarzecki M., *Kampania wyborcza: wizerunek, marketing, debata*, „Poradnik Samorządowca” 2010, nr 6/7.
- Wit-Świątkowska I., *Strzał w kolano, czyli jak PiS straciło na grupowaniu list. Wybory do sejmiku województwa podkarpackiego*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 149–162.
- Wnorowska M., *Kampania wyborcza do Europarlamentu w Malborku 7 czerwca 2009 r.*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 241–266.
- Wojnicki J., *Dwie koalicje w jednym czasie, czyli obrotowość PSL-u. Wybory do sejmiku w województwie mazowieckim*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 117–131.
- Wojślaw J., *Problematyka wyborcza na łamach tygodników opinii na przykładzie „Polityki” i „Wprost” – wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 41–57.
- Wojtacki M., *System proporcjonalnego podziału mandatów w wyborach parlamentarnych w ocenach polskich jurystów i historyków ustroju na przełomie XIX i XX wieku*, [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 65–74.
- Wojtan M., *Praktyka wyborcza w państwach postradzieckich a standardy demokratyczne*, [w:] *Transformacje systemów politycznych państw obszaru byłego Związku Radzieckiego*, red. R. Herbut, W. Bałuk, Wrocław 2010, s. 104–130.
- Wojtas J., *Determinanty wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego w regionie kujawsko-pomorskim*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 165–177.
- Wojtasik W., *Partie polityczne i system partyjny RP w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, red. R. Glajcar, W. Wojtasik, Katowice 2010, s. 75–96.
- Wojtasik W., *Partie polskiej lewicy w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, „Athenaeum” 2010, nr 23.
- Wojtasik W., *Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego w świetle koncepcji ich peryferyczności*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 133–147.
- Wojtkowski Ł., *Kultura masowa a marketing polityczny: przypadek amerykańskich kampanii prezydenckich 2000 i 2004*, Toruń 2010.
- Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009: monitoring finansów wyborczych: raport*, red. A. Sawicki, Warszawa 2010.

- Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, red. R. Glajcar, W. Wojtasik, Katowice 2010.
- Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010.
- Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010.
- Wybory i referenda lokalne: aspekty prawne i politologiczne*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010.
- Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 20 czerwca i 4 lipca 2010 r.: wybrane dokumenty*, red. S. J. Jaworski, W. Czaplicki, Warszawa 2010.
- Wysocka O., *Europa dla Europejczyków? Populizm w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, [w:] *W stronę europejskiego demos? Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku w perspektywie porównawczej*, red. J. Kucharczyk, A. Łada, Warszawa 2010, s. 41–66.
- Zabłocki S., *Miscellanea karno-wyborcze – część druga*, [w:] *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciół człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010, s. 397–415.
- Zaręba A. M., *Referendum lokalne w sprawie odwołania prezydenta Olsztyna – studium przypadku*, [w:] *Demokracja bezpośrednia: wymiar globalny i lokalny*, red. M. Marczevska-Rytko, A. K. Piasecki, Lublin 2010, s. 109–119.
- Zoll A., *Czy zmieniać sposób wyboru Prezydenta RP i ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*, [w:] *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciół człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010, s. 435–439.
- Zuba K., *Polskie partie eurosceptyczne w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, „Athenaeum” 2010, nr 23.
- Zych R., *Wybory – obywatelskim głosem czy martwą literą prawa?*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX.
- Żukowski A., *Dylematy wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach – kontekst ordynacji do Sejmu i Senatu RP*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX.
- Żukowski A., *Partycypacja wyborcza elektoratu do Parlamentu Europejskiego na tle wyborów ogólnokrajowych*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, red. A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, Toruń 2010, s. 311–322.
- Żukowski A., *Wyborczy cenzus płci – spojrzenie historyczne i globalne*, [w:] *Interpretacje polityki. Księga pamiątkowa dedykowana prof. Mariuszowi Gulczyńskiemu w 80. rocznicę urodzin*, red. R. Bäcker, W. Hładkiewicz, A. Małkiewicz, R. Potocki, Toruń 2010, s. 183–192.

Anna Frydrych
Paweł Raźny

WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE

„Studia Wyborcze”, tom 12, 2011

WYNIKI WYBORÓW PARLAMENTARNYCH, PREZYDENCKICH I REFERENDÓW NA ŚWIECIE W OKRESIE OD KWIEŃNIA DO WRZEŚNIA 2011 ROKU

W okresie wyborczym od kwietnia do września 2011 r. zwraca uwagę przede wszystkim liczba referendów – było ich 12. Liczbę tę należy uznać za istotną w związku z widoczną w ostatnim czasie tendencją do coraz rzadszego korzystania z bezpośrednich form demokracji. Przedmiotem referendum najczęściej były regulacje prawa wyborczego oraz kwestie związane z rodziną. W przypadku prawa wyborczego w Wielkiej Brytanii oraz Liberii pod referendum poddano bodaj najważniejszą kwestię, a mianowicie wybór systemu wyborczego. Jeśli zaś chodzi o regulacje związane z rodziną referenda dotyczyła możliwości rozwodu (Malta), legalizacji związków partnerskich oraz aborcji (Lichtenstein). Zwraca uwagę również niska frekwencja referendalna, która była niższa aniżeli w wyborach. Dla przykładu, na Łotwie jedynym państwie, w którym w badanym okresie wyborczym przeprowadzono zarówno wybory, jak i referendum, frekwencja w referendum była ok. 30% niższa aniżeli w wyborach.

Marcin Rulka

WYBORY PREZYDENCKIE

Data	Państwo	Wynik		Frekwencja w %
		Zwycięzca	Procent poparcia	
03.04.2011	Republika Kazachstanu	Nursultan Nazarbajev (Run Otan)	95,55	ok. 90
08.04.2011	Republika Dżibuti	Ismail Omar Guelleh (Ruch Ludowy na rzecz Rozwoju)	80,63	ok. 75
10.04.2011 05.06.2011	Republika Peru	Ollanta Humala (Peru Zwycięży)	31,70 51,45	84,10 77,90
16.04.2011	Federalna Republika Nigerii	Goodluck Jonathan (Demokratyczna Partia Ludowa)	58,89	53,70
25.04.2011	Republika Czadu	Idriss Déby (Patriotyczny Ruch Ocalenia)	88,66	64,22
19/21.05. 2011	Republika Seszeli	James Michel (Partia Ludowa)	55,46	85,30

17.07.2011 07.08.2011	Demokratyczna Republika Wysp Świętego Tomasza i Książęcej	Manuel Pinto da Costa (kandydat niezależny)	35,62 52,88	68,40 74,00
07.08.2011 21.08.2011	Republika Zielonego Przylądka	Jorge Carlos Fonseca (Ruch na rzecz Demokracji)	37,79 54,26	53,50 59,90
27.08.2011	Republika Singapur	Tony Tan (kandydat niezależny)	35,20	94,80
11.09.2011 06.11.2011	Republika Gwatemali	Otto Pérez Molina (Partia Patriotyczna)	36,10 53,74	68,41 60,83
20.09.2011	Republika Zambii	Michael Sata (Front Patriotyczny)	41,98	53,98

WYBORY PARLAMENTARNE

Data	Państwo	Wynik			Frekwencja w %
		Zwycięzca	Procent poparcia	Mandaty	
03.04.2011	<p>Księstwo Andory <i>CONSELL GENERAL</i> (Rada Generalna) 28 mandatów¹</p>	<p><i>Demòcrates per Andorra</i> (Demokraci Andory) <i>Partit Socialdemòcrata</i> (Partia Socjaldemokratyczna) <i>Unió Laurediana</i> (Unia Lauredian)</p>	55,15 34,80 brak danych	20 6 2	74,12
09.04.2011 26.04.2011	<p>Federalna Republika Nigerii <i>NATIONAL ASSEMBLY</i> (Zgromadzenie Narodowe), w którego skład wchodzi: <i>HOUSE OF REPRESENTATIVES</i> (Izba Reprezentantów) 360 mandatów² <i>SENATE</i> (Senat) 109 mandatów³</p>	<p><i>People's Democratic Party</i> (Ludowa Partia Demokratyczna) <i>Action Congress of Nigeria</i> (Kongres Ruchu Nigerii) <i>Congress for Progressive Change</i> (Kongres na rzecz Postępującej Zmiany) <i>All Nigeria People's Party</i> (Partia Ludowa Całej Nigerii) <i>Labour Party</i> (Partia Pracy) <i>All Progressives Grand Alliance</i> (Wielki Sojusz Zwolenników Postępu) <i>Accord Party</i> (Partia Porozumienia) <i>Democratic People's Party</i> (Demokratyczna Partia Ludowa) <i>People's Party of Nigeria</i> (Partia Ludowa Nigerii) <i>Peoples Democratic Party</i> (Partia Demokratycznych Obywateli)</p>	brak danych	202/71 ⁴ 66/18 35/7 25/7 8/4 6/1 5/0 2/1 2/0 1/0	brak danych

10.04.2011	Republika Peru CONGRESO DE LA REPÚBLICA (Kongres Republiki) 130 mandatów ⁵	<i>Gana Perú</i> (Peru Zwycięży) – <i>Partido Nacionalista Peruano</i> (Peruwiańska Partia Nacjonalistyczna) – <i>Partido Socialista</i> (Partia Socjalistyczna) <i>Fuerza 2011</i> <i>Alianza Electoral Perú Posible</i> (Sojusz Wyborczy Przyszłego Peru) – <i>Perú Posible</i> (Przyszłe Peru) – <i>Acción Popular</i> (Akcja Ludowa) – <i>Somos Perú</i> (Jesteśmy Peru) <i>Alianza por el Gran Cambio</i> (Sojusz na rzecz Wielkiej Zmiany) – <i>Partido Popular Cristiano</i> (Partia Chrześcijańsko-Ludowa) – <i>Alianza para el Progreso</i> (Sojusz na rzecz Postępu) – <i>Partido Humanista</i> (Partia Humanistyczna) – <i>Restauración Nacional</i> (Narodowe Odnowienie) <i>Alianza Solidaridad Nacional</i> (Sojusz Narodowej Solidarności) – <i>Solidaridad Nacional</i> (Narodowa Solidarność) – <i>Solidaridad Nacional</i> (Zmiana 90) – <i>Unión por el Perú</i> (Unia na rzecz Peru) – <i>Siempre Unidos</i> (Zawsze Razem) <i>Partido Aprista Peruano</i> (Amerykański Powszechny Sojusz Rewolucyjny)	25,27 22,96 14,83 14,42 10,22 6,43	47 37 21 12 9 4	83,72
17.04.2011	Republika Finlandii EDUSKUNDA (Parlament) 200 mandatów ⁶	<i>Kansallinen Kokoomus r.p</i> (Partia Narodowej Koalicji) <i>Suomen Sosialidemokraattinen Puolue</i> (Socjaldemokratyczna Partia Finlandii) <i>Perussuomalaiset</i> (Prawdziwi Finowie) <i>Suomen Keskusta</i> (Partia Centrum) <i>Vasemmistoliitto</i> (Sojusz Lewicy) <i>Vihreä liitto</i> (Zielona Liga) <i>Svenska folkpartiet</i> (Szwedzka Ludowa Partia Finlandii) <i>Kristillisdemokraatit</i> (Chrześcijańscy Demokraci) Przedstawiciel Wysp Alandzkich	20,4 19,1 19,1 15,8 8,1 7,4 4,3 4,0 0,3	44 42 39 35 14 10 9 6 1	70,5

17.04.2011	Republika Beninu <i>ASSEMBLÉE NATIONALE</i> (Zgromadzenie Narodowe) 83 mandaty ⁷	<i>Forces Cauris pour un Bénin Emergent</i> (Siły Cauri na rzecz Powstającego Beninu) <i>Alliance pour une Dynamique Démocratie</i> (Sojusz na rzecz Dynamizmu i Demokracji) <i>Alliance pour une Dynamique Démocratie</i> (Partia Demokratycznego Odnowienia) <i>Force Clé</i> (Kluczowa Siła) <i>Union pour la Relève</i> <i>Union Nationale pour la Démocratie et le Progrès</i> (Narodowa Unia na rzecz Demokracji i Rozwoju) <i>Force Espoir</i> (Siła Nadziei) <i>Coalition pour un Bénin Emergent</i> (Koalicja na rzecz Tworzącego się Beninu) <i>Alliance Le Réveil</i> (Sojusz Odrodzenia) <i>Alliance des Forces du Progrès</i> (Sojusz Sił Rozwoju) <i>Parti pour la Démocratie et le Progrès Social</i> (Parta Demokracji oraz Postępu Socjalnego) <i>Restaurer l'Espoir</i> (Przywrócić Nadzieję)	brak danych	35 20 10 4 3 2 2 2 2 1 1 1	58,69
30.04.2011	Laotańska Republika Ludowo-Demokratyczna <i>SAPHA HENG XAT</i> (Zgromadzenie Narodowe) 132 mandaty ⁸	<i>Lao People's Revolutionary Party</i> (Laotańska Ludowa Partia Rewolucyjna) Kandydaci niezależni	brak danych	128 4	99,6

02.11.2010	Kanada <i>HOUSE OF COMMONS</i> (Izba Gmin) 308 mandatów ⁹	<i>Conservative Party of Canada</i> (Partia Konserwatywna Kanady) <i>New Democratic Party</i> (Nowa Partia Demokratyczna) <i>Liberal Party of Canada</i> (Partia Liberalna Kanady) <i>Bloc Québécois</i> (Blok Quebecu) <i>Green Party of Canada</i> (Partia Zielonych Kanady)	39,6 30,6 18,9 6,0 3,9	166 103 34 4 1	61,41
07.05.2011	Republika Singapuru <i>PARLIMEN SINGAPURA</i> (Parlament) 99 mandatów ¹⁰	<i>Parti Tindakan Rakyat</i> (Partia Ruchu Ludowego) <i>Parti Pekerja Singapura</i> (Partia Robotnicza Singapuru)	60,14 12,83	81 6	93,18
22.05.2011	Socjalistyczna Republika Wietnamu <i>QUOC-HOI</i> (Zgromadzenie Narodowe) 500 mandatów ¹¹	<i>Mặt Trận Tổ Quốc Việt Nam</i> (Wietnamski Front Ojczyźniany) – <i>Đảng Cộng sản Việt Nam</i> (Komunistyczna Partia Wietnamu) – Kandydaci niezależni związani z Komunistyczną Partią Wietnamu Kandydaci niezależni	brak danych	496 454 52 4	99,51
22.05.2011	Republika Cypryjska <i>VOULI ANTIPROSOPON</i> (Izba Reprezentantów) 80 mandatów ¹²	<i>Dimokratikos Sinagermos</i> (Zgromadzenie Demokratyczne) <i>Anorthotikon Komma Ergazomenou Laou</i> (Partia Postępu Ludzi Pracujących) <i>Dimokratikon Komma</i> (Partia Demokratyczna) <i>Kinima Sosialdimokraton</i> (Ruch na rzecz Socjaldemokracji) <i>Evropaiko Komma</i> (Partia Europejska) <i>Kinima Oikologon Perivallontiston</i> (Ruch Ekologiczny)	34,28 32,67 15,76 8,93 3,88 2,21	20 19 9 5 2 1	78,70

05.06.2011	Republika Macedonii <i>SOBRANIE</i> (Zebranie) 120 mandatów ¹³	<p style="text-align: center;">Koalicja Partii:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Vnatrešna makedonska revolucionerna organizacija – Demokratska partija za makedonsko nacionalno edinstvo</i> (Międzynarodowa Macedońska Organizacja Rewolucyjna-Partia Demokratyczna Narodowego Macedońskiego Zjednoczenia) – <i>Socjalistička Partija na Makedonija</i> (Socjalistyczna Partia Macedonii) – <i>Demokratski sojuz</i> (Unia Demokratyczna) – <i>Demokratska obnova na Makedonija</i> (Demokratyczne Odrodzenie Macedonii) – <i>Demokratska Partija na Turcite</i> (Demokratyczna Partia Turków) – <i>Demokratska Partija na Srbite vo Makedonija</i> (Demokratyczna Partia Serbów w Macedonii) – <i>Sojuz na Romite na Makedonija</i> (Unia Romów w Macedonii) <p style="text-align: center;">Koalicja partii:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Socijaldemokratski sojuz na Makedonija</i> (Socjaldemokratyczna Unia Macedonii) – <i>Nova socijaldemokratska partija</i> (Nowa Partia Socjaldemokratyczna) – <i>Partija za Evropska Idnina</i> (Partia Europejskiej Przyszłości) – <i>Liberalna partija na Makedonija</i> (Liberalna Partia Macedonii) <i>Bashkimi Demokratik për Integrim</i> (Unia Demokratyczna na rzecz Integracji) <i>Partia Demokratike Shqiptare</i> (Partia Demokratyczna Albańczyków) <i>Rilindja Demokratike Kombëtare</i> (Narodowe Demokratyczne Odrodzenie) 	38,98	56	63,48
			32,78	42	
			10,24	15	
			5,90	8	
			2,67	2	

05.06.2011	Republika Portugalska <i>ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA</i> (Zgromadzenie Republiki) 230 mandatów ¹⁴	<i>Partido Social Democrata</i> (Partia Socjaldemokratyczna) <i>Partido Socialista</i> (Partia Socjalistyczna) <i>Centro Democrático e Social - Partido Popular</i> (Centrum Demokratyczne i Socjalne – Partia Ludowa) <i>Coligação Democrática Unitária</i> (Koalicja Demokratycznej Jedności) <i>Bloco de Esquerda</i> (Blok Lewicy)	38,66 28,05 11,71 7,90 5,17	108 74 24 16 8	58,03
12.06.2011	Republika Turcji <i>TÜRKIYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ</i> (Wielkie Zgromadzenie Narodowe Turcji) 550 mandatów ¹⁵	<i>Adalet ve Kalkınma Partisi</i> (Partia Sprawiedliwości oraz Rozwoju) <i>Cumhuriyet Halk Partisi</i> (Republikańska Partia Ludowa) <i>Milliyetçi Hareket Partisi</i> (Partia Nacjonalistyczna) Kandydaci niezależni	49,83 25,98 13,01 6,57	327 135 53 35	83,16
03.07.2011	Królestwo Tajlandii <i>SAPHAPHUTHAN RATSADON</i> (Izba Reprezentantów) 500 mandatów ¹⁶	<i>Phak Phuea Thai</i> <i>Phak Prachathipat</i> (Partia Demokratyczna) <i>Phak Bhum Jai Thai</i> <i>Phak Chat Thai Patthana</i> (Tajska Partia Narodowego Rozwoju) <i>Phak Chart Pattana Puea Pandin</i> <i>Phak Phalang Chon</i> <i>Phak Rak Prathet Thai</i> <i>Phak Matubhum</i> (Partia Ojczyzny) <i>Rak Santi</i> <i>Phak Mahachon</i> New Democracy (Nowa Demokracja)	53,0 31,8 6,8 3,8 1,4 1,4 0,8 0,4 0,2 0,2 0,2	265 (204/61) ¹⁷ 159 (115/44) 34 (29/5) 19 (15/4) 7 (5/2) 7 (6/1) 4 (0/4) 2 (1/1) 1 (0/1) 1 (0/1) 1 (0/1)	75

11.09.2011	Republika Gwatemali CONGRESO DE LA REPÚBLICA (Kongres Republiki) 158 mandatów ¹⁸	<i>Partido Patriota</i> (Partia Patriotyczna)	26,62	56	69,3
		Koalicja partii:	22,57	48	
		– <i>Unidad Nacional de la Esperanza</i> (Narodowa Wspólnota Nadziei)			
		– <i>Gran Alianza Nacional</i> (Wielki Sojusz Narodowy)			
		<i>Union del Cambio Nacionalista</i> (Unia Nacionalistycznych Zmian)	9,50	14	
		<i>Libertad Democrática Renovada</i> (Odnowiona Demokratyczna Wolność)	8,87	14	
		<i>Compromiso, Renovación y Orden</i> (Zobowiązanie, Odnowa i Porządek)	8,67	12	
		Koalicja partii:	7,87	6	
		– <i>Visión con Valores</i> (Wizja z Wartościami)			
		– <i>Encuentro por Guatemala</i>			
Koalicja partii:	3,22	3			
– <i>Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca – Movimiento Amplio de Izquierda</i> (Gwatemalska Narodowa Jedność – Szeroki Ruch Lewicy)					
– <i>Alternativa Nueva Nación</i>					
<i>Partido de Avanzada Nacional</i> (Partia Narodowego Rozwoju)	3,12	2			
<i>Frente Republicano Guatemalteco</i> (Gwatemalski Front Republikański)	2,74	1			
<i>Partido Unionista</i> (Partia Unionistyczna)	2,70	1			
<i>Victoria</i> (Zwycięstwo)	1,62	1			

15.09.2011	Królestwo Danii <i>FOLKETINGET</i> (Parlament) 179 mandatów ¹⁹	<i>Venstre</i> (Liberałowie) <i>Socialdemokraterne</i> (Socjaldemokraci) <i>Dansk Folkeparti</i> (Duńska Partia Ludowa) <i>Det Radikale Venstre</i> (Partia Socjalliberalna) <i>Socialistisk Folkeparti</i> (Socjalistyczna Partia Ludowa) <i>Enhedslisten</i> (Sojusz Czerwono-Zielony) <i>Liberal Alliance</i> (Sojusz Liberalny) <i>Det Konservative Folkeparti</i> (Konserwatywna Partia Ludowa) <i>Sambandsflokkurin</i> (Partia Unionistyczna) <i>Javnaðarflokkurin</i> (Partia Socjaldemokratyczna) <i>Inuit Ataqatigiit</i> (Wspólnota Inuitów) <i>Siumut</i> (Naprzód)	26,7 24,8 12,3 9,5 9,2 6,7 5,0 4,9 30,8 ²⁰ 21,0 ²¹ 42,7 ²² 37,1 ²³	47 (41/6) ²⁴ 44 (39/5) 22 (17/5) 17 (12/5) 16 (11/5) 12 (7/5) 9 (5/4) 8 (3/5) 1 (1/-) 1 (1/-) 1 (1/-) 1 (1/-)	ok. 87,5
17.09.2011	Republika Łotwy <i>SAEIMA</i> (Parlament) 100 mandatów ²⁵	<i>Saskaņas Centrs</i> (Porozumienie Centrum) <i>Zatlera reformu partija</i> (Partia Reform Zatlera) <i>Vienotība</i> (Jedność) <i>Nacionālā apvienība</i> (Sojusz Narodowy) <i>Zaļo un Zemnieku Savienība</i> (Unia Zielonych oraz Rolników)	28,36 20,82 18,83 13,88 12,22	31 22 20 14 13	75,5
20.09.2011	Republika Zambii <i>NATIONAL ASSEMBLY</i> (Zgromadzenie Narodowe) 158 mandatów ²⁶	<i>Patriotic Front</i> (Front Patriotyczny) <i>Movement for Multi-Party Democracy</i> (Ruch na rzecz Demokracji Wielopartyjnej) <i>United Party for National Development</i> (Zjednoczona Partia Narodowego Rozwoju) <i>Alliance for Democracy and Development</i> (Sojusz na rzecz Demokracji i Rozwoju) <i>Forum for Democracy and Development</i> (Forum Demokracji i Rozwoju) Kandydaci niezależni	38,25 33,56 16,99 1,18 0,75 7,74	60 55 28 1 1 3	53,98

18.02.2011	Państwo Zjednoczonych Emiratów Arabskich <i>PARLIAMENT</i> (Parlament) 375 mandatów ²⁷	<i>National Resistance Movement</i> (Narodowy Ruch Oporu) <i>Forum for Democratic Change</i> (Forum na rzecz Demokratycznych Zmian) <i>Democratic Party</i> (Partia Demokratyczna) <i>Uganda People's Congress</i> (Kongres Mieszkańców Ugandy) <i>Conservative Party</i> (Partia Konserwatywna) <i>Justice Forum</i> (Forum Sprawiedliwości) Kandydaci niezależni	brak danych	250 34 12 10 1 1 43	59,29
------------	---	---	----------------	---------------------------------------	-------

REFERENDA OGÓLNOKRAJOWE

Data	Państwo	Przedmiot rozstrzygnięcia	Wynik		Frekwencja w %
			za	przeciw	
09.04.2011	Islandia	Czy jesteś za przyjęciem ustawy o spłacie długu banku Icesave?	40,22	59,77	75,34
05.05.2011	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	Obecnie, w wyborach członków Izby Gmin stosowany jest system większości względnej. Czy jest za zmianą tego systemu na głosowanie alternatywnego?	32,1	67,9	42,2
07.05.2011	Republika Ekwadoru	Czy w celu poprawy bezpieczeństwa publicznego zgadza się na nowelizację Konstytucji polegającą na zmianie czasu, przez który osoba podejrzana będzie mogła zostać pozbawiona wolności?	50,46 ²⁸	38,87	77,38
		Czy jesteś za wprowadzeniem do Konstytucji postanowienia, iż alternatywne wobec pozbawienia wolności środki można stosować jedynie odnośnie do przestępstw mniejszej wagi?	48,27	40,84	
		Czy zgadzasz się na wprowadzenie poprzez zmianę Konstytucji zakazu posiadania przez prywatne firmy medialne o zasięgu ogólnokrajowym udziałów w firmach spoza branży medialnej?	47,19	41,89	
		Czy jesteś za restrukturyzacją systemu sądownictwa oraz powołaniem tymczasowej Rady Sądownictwa?	46,15	42,56	
		Czy zgadza się na zmianą składu Rady Sądownictwa oraz reformą kodeksu postępowania sądowego w drodze nowelizacji Konstytucji?	46,67	41,96	

28.05.2011	Republika Malty	Czy zgadza się Pan/Pani na umożliwienie rozwodu parom małżeńskim, które pozostają w separacji od co najmniej czterech lat, jeżeli nie ma realnych szans na pojednanie, a kwestie alimentów i opieki nad dziećmi są uregulowane?	52,67	46,40	72,0
05.06.2011	Republika Słowenii	Czy popierasz reformę systemu emerytalnego i podniesienie wieku emerytalnego do 65 lat?	29,95	72,05	40,46
		Czy jesteś za otwarciem archiwów tajnych służb?	29,12	70,88	40,41
		Czy jesteś za przyjęciem zdecydowanych środków zwalczających nielegalne zatrudnienie?	24,59	75,41	40,43
12/13.06.2011	Republika Włoska	Czy jesteś za prywatyzacją usług wodnych?	95,35	4,65	54,81
		Czy jesteś za zmianą zasad ustalania opłat za dostarczenie wody?	95,80	4,20	54,82
		Czy jesteś za przyjęciem ustawy zezwalającej na wytwarzanie na terytorium Republiki Włoskiej energii atomowej?	94,05	5,95	54,79
		Czy jesteś za unieważnieniem, zgodnie z orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego, regulacji uniemożliwiającej stawianie się w sądzie karnym Prezesa Rady Ministrów oraz Ministrów?	94,62	5,38	54,78
17/18/19.06.2011	Księstwo Liechtenstein	Czy jesteś za przyjęciem ustawy legalizującą związki partnerskie?	68,8	31,2	74,2
22.06.2011	Republika Palau	Czy popierasz wprowadzeniem rozgrywek w kasynie na terytorium Republiki Palau?	24,47	75,53	brak danych
01.07.2011	Królestwo Marokańskie	Czy jesteś za znowelizowanie Konstytucji z 1962 r. ²⁹	98,50	1,50	73,46

23.07.2011	Republika Łotwy	Czy jesteś za rozwiązaniem Parlamentu?	94,30	5,48	44,73
23.08.2011	Republika Liberii	Czy jesteś za nowelizacją art. 52 c) Konstytucji poprzez skrócenie z 10 do 5 lat długości zamieszkania wymaganego wobec kandydatów na Prezydenta? Czy jesteś za nowelizacją art. 72 ust. b) wydłużającą z 70 do 75 lat wiek w którym sędziowie mają obowiązek przejścia na emeryturę? Czy jesteś za nowelizacją art. 83 a) poprzez zmianę daty wyborów na drugi wtorek listopada? Czy jesteś za nowelizacją art. 83 b) poprzez ustanowienie systemu większości względnej w wyborach parlamentarnych oraz samorządowych?	47,48 35,92 49,97 59,27	40,03 52,33 38,09 28,34	34,22
18.09.2011	Księstwo Liechtenstein	Czy jesteś za dopuszczeniem aborcji w pierwszych 12. tygodniach ciąży?	47,66	52,34	61,0

Źródła: en.wikipedia.org/wiki/Electoral_calendar; www.electionworld.org; www.electionguide.orgwww.e-polityka.pl; www.bbc.co.uk; www.cnn.com; <http://www.ark.ac.uk/elections/>; [www.electoralgeography](http://www.electoralgeography.com); <http://africanelection.tripod.com/>; <http://rulers.org/> www.idea.int/vt/; www.ipu.org.pl; <http://psephos.adam-carr.net/>.

¹ Wybory przeprowadzane są według systemu mieszanego: w siedmiu 2-mandatowych okręgach wyborczych obowiązuje system większościowy (mandaty zdobywają kandydaci z listy, która otrzymała największą liczbę głosów), zaś w 14-mandatowym narodowym okręgu wyborczym obowiązuje system proporcjonalny.

² Wybory przeprowadzane są w 1-mandatowych okręgach wyborczych według systemu większości względnej.

³ Obowiązuje system większościowy; terytorium wyborcze podzielono na 33 okręgi 3-mandatowe oraz jeden okręg 1-mandatowy.

⁴ W pierwszej kolejności podane zostały mandaty uzyskane w wyborach do Izby Reprezentantów, w drugiej zaś kolejności mandaty uzyskane w wyborach do Senatu.

⁵ Wybory przeprowadzane są w 25 wielomandatowych okręgach wyborczych według systemu proporcjonalnego; głosowanie jest obowiązkowe do momentu ukończenia 70 roku życia.

⁶ Spośród 200 członków parlamentu, 199 wybieranych jest w systemie proporcjonalnym (okręgu wyborcze liczą od sześciu do 33 mandatów, mandaty rozdzielane są według metody d'Hondta), zaś ostatni mandat przydzielony jest do okręgu wyborczego obejmującego Wyspy Alandzkie, przydzielany jest kandydatowi, który zdobył względną większość głosów (system większości względnej).

⁷ Wybory przeprowadzane są według proporcjonalnego systemu wyborczego w 24 wielomandatowych okręgach wyborczych.

⁸ Wybory przeprowadzane są w 18 okręgach wyborczych liczących od trzech do 14 mandatów.

⁹ Wybory odbywają się w 1-mandatowych okręgach wyborczych w systemie większości względnej.

¹⁰ Spośród 99 mandatów jedynie 87 rozdzielanych jest w bezpośrednich wyborach powszechnych. Mandaty rozdzielane są w 14 1-mandatowych okręgach wyborczych (system większości względnej) oraz w 14 wielomandatowych okręgach wyborczych (system proporcjonalny).

¹¹ Wybory przeprowadzane są w 182 wielomandatowych okręgach wyborczych.

¹² Spośród 80 członków Izby Reprezentantów 56 wybieranych jest przez wspólnotę grecką, zaś 24 przez wspólnotę turecką, jednakże mandaty przyznane tej ostatniej wspólnocie pozostają obecnie nieobsadzone. Obowiązuje proporcjonalny system wyborczy. Głosowanie jest obowiązkowe.

¹³ Wybory odbywają się w sześciu okręgach wyborczych, w każdym z nich wyłanianych jest 20 deputowanych. Stosuje się ordynację proporcjonalną; głosy są przeliczane na mandaty za pomocą metody d'Hondta.

¹⁴ Mandaty rozdzielane są w wyborach proporcjonalnych przeprowadzanych w 22 wielomandatowych okręgach wyborczych. Mandaty na głosy przeliczane są według metody d'Hondta.

¹⁵ Wybory przeprowadzane są według reguł systemu proporcjonalnego: terytorium wyborcze podzielone jest na 79 wielomandatowych okręgów wyborczych; wyniki wyborów ustalane są w oparciu o metodę d'Hondta; próg wyborczy wynosi 10%.

¹⁶ Przy rozdziale mandatów obowiązuje system mieszany: 375 mandatów rozdzielanych jest w 1-mandatowych okręgach wyborczych w systemie większości względnej, zaś pozostałe 125 mandatów w okręgu narodowym według reguł systemu proporcjonalnego.

¹⁷ W pierwszej kolejności podana została łączna liczba mandatów uzyskanych w wyborach; w nawiasie w pierwszej kolejności podana została liczba mandatów uzyskana w wyborach większościowych, w drugiej zaś kolejności liczba mandatów uzyskana w wyborach proporcjonalnych.

¹⁸ Obowiązuje mieszany system wyborczy: 127 mandatów rozdzielanych jest w systemie większościowym, zaś 31 mandatów w systemie proporcjonalnym.

¹⁹ Wybory mają charakter proporcjonalny; terytorium wyborcze podzielone zostało na 10 wielomandatowych okręgów wyborczych, w których rozdzielanych jest 135 mandatów; pozostałe 40 mandatów kompensuje dysproporcje powstałe na pierwszym poziomie rozdziału głosów. Poza systemem kompensacyjnym funkcjonują 2-mandatowe okręgi wyborcze, które ustanowione zostały na Grenlandii oraz Wyspach Obcych.

²⁰ Wynik uzyskany w okręgu wyborczym usytuowanym na Wyspach Owczych.

²¹ Jak wyżej.

²² Wynik uzyskany w okręgu wyborczym usytuowanym na Grenlandii.

²³ Jak wyżej.

²⁴ W pierwszej kolejności podana została łączna liczba mandatów uzyskanych w wyborach, zaś w nawiasie w pierwszej kolejności podana została liczba mandatów uzyskana w okręgach wyborczych, w drugiej zaś kolejności liczba mandatów uzyskanych z puli kompensacyjnej.

²⁵ Obowiązuje proporcjonalny system wyborczy (okręgi wyborcze od 13 do 29 mandatów, rozdział mandatów według metody Sainte-Laguë, próg wyborczy – 5%).

²⁶ W wyborach bezpośrednich rozdzielanych jest 150 mandatów według reguł systemu większości względnej.

²⁷ Spośród 375 mandatów 238 mandatów rozdzielanych jest w 1-mandatowych okręgów wyborczych, 112 mandatów w okręgach wyborczych, w których kandydować mogą jedynie kobiety, zaś 15 mandatów rozdzielanych jest w drodze powołania.

²⁸ W związku z tym, iż referendum jest wiążące dla władz państwowych, jeżeli za jedną z opcji opowie się przynajmniej 50% głosujących, tylko pierwsza kwestia została rozstrzygnięta w drodze referendum.

²⁹ Proponowane zmiany polegały przede wszystkim na odebraniu monarsze większości istotnych kompetencji i przekazanie ich Prezesowi Rady Ministrów oraz parlamentowi.