

**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

Jarosław Szymanek

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

MAREK LEWICKI, RENATA LEWICKA

Kontrola rozstrzygnięć podejmowanych w sprawie wygaśnięcia mandatu samorządowego 7

KRZYSZTOF KUROWSKI

Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki 29

WOJCIECH PESZYŃSKI

Personalne aspekty rywalizacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza zjawiska „jeżdżenia na gapę” na wybranych przykładach 47

PIERO GAMBALE, GIAMPIERO SICA

Prawo wyborcze i prawo do głosowania obywateli mieszkających za granicą: rekonstrukcja „przykładu włoskiego” 69

M.A. SARSJEMBAJEW

Spisy wyborców w prawie wyborczym 83

Sprostowanie 91

RECENZJE

GRZEGORZ KRYSZEŃ

Andrzej Sokala, Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny, kompetencje, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010, ss. 289 93

RYSZARD CHRUŚCIAK

Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów, pod red. Andrzeja Sokali, Bartłomieja Michalaka, Anny Frydrych, Radosława Zycha, ss. 337 oraz Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny, pod red. Marka Jezińskiego, Wojciecha Peszyńskiego, Aleksandry Sekleckiej, TNOiK, Toruń 2010, ss. 411 99

RYSZARD CHRUSCIAK

Uwagi recenzyjne na tle dziesięciu tomów „Studiów Wyborczych” (2006–2010) 113

SPRAWOZDANIA

PAWEŁ RAŻNY

Sprawozdanie z konferencji naukowej „Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce”, 2–3 lutego 2011 roku, Toruń 123

WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE

MARCIN RULKA

Wyniki wyborów parlamentarnych, prezydenckich i referendów na świecie w okresie od października 2010 roku do marca 2011 roku 129

Marek Lewicki
Renata Lewicka*

KONTROLA ROZSTRZYGNIEĆ PODEJMOWANYCH W SPRAWIE WYGAŚNIĘCIA MANDATU SAMORZĄDOWEGO

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza jednego z elementów instytucji wygaśnięcia mandatu samorządowego, a mianowicie problematyka kontroli rozstrzygnięć podejmowanych w tym zakresie. Gwoli ścisłości, dookreślając zakres przedmiotowy rozważań już na początku wyjaśnić należy, iż pojęcie mandatu samorządowego zostało zastosowane w znaczeniu konwencjonalnym, jako zbiorcze określenie mandatów radnych – członków organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.)¹, oraz mandatów osób sprawujących funkcje organów wykonawczych gminy – wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)². Poza zakresem rozważań pozostanie przy tym problematyka wygaśnięcia mandatów (i kontroli rozstrzygnięć w tym przedmiocie podejmowanych) członków organów jednostek pomocniczych gminy.

Problematyka kontroli rozstrzygnięć podejmowanych w sprawach wygaśnięcia mandatu samorządowego, uregulowana została w kilku aktach norma-

* M. Lewicki – dr, adiunkt, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Zakład Prawa Administracyjnego. R. Lewicka – dr, adiunkt, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Zakład Prawa Administracyjnego.

¹ Status tych organów, czyli rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa, unormowany jest w ustrojowych ustawach samorządowych, tj. w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm. – dalej: u.s.g.), ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 ze zm. – dalej: u.s.p.) oraz ustawie z 5 czerwca 1998 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm. – dalej: u.s.w.).

² Ilekroć w dalszym tekście będzie mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta.

tywnych. Są to z jednej strony samorządowe ustawy ustrojowe (u.s.g., u.s.p. oraz u.s.w.), a także ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³, co wiąże się z kontrolą tych aktów sprawowaną przez sądy administracyjne. Zasadnicze znaczenie przypisać należy jednak regulacjom zawartym w aktach samorządowego prawa wyborczego kształtującym, o czym niżej, przesłanki oraz mechanizm, na którym oparta została instytucja wygaśnięcia mandatu samorządowego. Obecnie⁴ obowiązują w tym zakresie dwa akty prawne. Są to: ustawa z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁵ oraz ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁶. Należy jednak podkreślić, że 1 sierpnia 2011 r. wejdzie w życie, uchwalona 5 stycznia 2011 r. ustawa – Kodeks wyborczy⁷, której zakresem przedmiotowym objęta została m.in. problematyka wyborów do organów stanowiących j.s.t. oraz wójtów. Wejście w życie Kodeksu spowoduje utratę mocy obowiązującej przez wymienione wyżej akty⁸. Co jednak istotne z punktu widzenia dalszych rozważań, zawarte w Kodeksie regulacje dotyczące wygaśnięcia mandatów radnych samorządowych, a także wójtów stanowią dosłowne niemal odzwierciedlenie unormowań dotychczas obowiązujących w tym zakresie⁹. Oznacza to, że z jednej strony zmiana podstaw prawnych wygasania tych mandatów w żaden właściwy sposób nie wpłynie na, wywodzone z obecnie obowiązujących przepisów, materialne i formalne aspekty instytucji wygaśnięcia mandatu samorządowego oraz kontroli rozstrzygnięć podejmowanych w tym zakresie. Z drugiej strony fakt ten umożliwi, w celu analizy nowo ustanowionych regulacji, nieograniczone odwoływanie się do wypowiedzi doktryny i judykatury formułowanych podstawie przepisów dotychczasowych. Zważywszy na ten fakt i w związku z jego konse-

³ Dz.U., nr 153, poz. 1270 ze zm. – dalej: p.p.s.a.

⁴ Niniejszy tekst został przygotowany w połowie maja 2011 r.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1190 ze zm. – dalej: Ordynacja.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1191 – dalej: u.b.w.w.

⁷ Dz.U. nr 21, poz. 112 – dalej: Kodeks.

⁸ Zob. art. 10 pkt 3 i 4 ustawy z 5 stycznia 2011 r. ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U., nr 21, poz. 113).

⁹ W zakresie wygaśnięcia mandatu radnego odpowiednikami art. 190 i 191 Ordynacji są art. 383 i 384 Kodeksu, natomiast jeżeli chodzi o wygaśnięcie mandatu wójta, to materii uregulowanej w art. 26 i 27 u.b.w.w. odpowiada regulacji zawartej w art. 492 i 493 Kodeksu. Jedyną właściwie zmianą w stosunku do obecnego stanu prawnego jest skrócenie (z trzech miesięcy do jednego miesiąca) okresu, w jakim organ stanowiący j.s.t. powinien podjąć uchwałę o wygaśnięciu mandatu radnego – por. art. 190 ust. 2 Ordynacji oraz art. 383 § 2 Kodeksu.

kwencjami, analizy zagadnienia wywołanego w jego tytule będą również mogły być odnoszone do regulacji zawartych w Kodeksie¹⁰.

Problematyka kontroli rozstrzygnięć podejmowanych w sprawach wygaśnięcia mandatu samorządowego zasługuje na szczególną uwagę z co najmniej dwóch względów. Z jednej strony bowiem, zważywszy na to, że rozstrzygnięcia te w obowiązującym stanie prawnym podejmowane są przez organy administracji publicznej (organy stanowiące j.s.t. oraz przez wojewodów), stanowi ona element szerszego zagadnienia kontroli administracji publicznej w tym aspekcie jej działań. Po drugie zaś, sam fakt poddania tych aktów określonym rodzajom kontroli oraz rozstrzygnięcia w tym zakresie podejmowane, z woli ustawodawcy co do zasady w sposób bezpośredni determinują podstawowy skutek, dla osiągnięcia którego podejmowane są akty stwierdzające wygaśnięcie mandatu, jakim jest właśnie wygaśnięcie mandatu samorządowego. Teza ta znajduje odzwierciedlenie chociażby w treści art. 191 ust. 3 Ordynacji oraz art. 27 ust. 3 u.b.w.w., zgodnie z którymi wygaśnięcie mandatu radnego (wójta) następuje z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę radnego na tę uchwałę.

W pierwszej kolejności przybliżyć należy, wynikający z regulacji – przede wszystkim – prawa wyborczego, mechanizm wygaśnięcia mandatu samorządowego. Jest to istotne o tyle, że pozwoli on zidentyfikować akty stwierdzające wygaśnięcie mandatu samorządowego jako przedmiot kontroli. Podkreślić w związku z tym trzeba podstawową w tym zakresie kwestię, a mianowicie to, że ustawodawca nie wprowadził zasady wygaśnięcia mandatu samorządowego *ex lege*, w związku z zaistnieniem określonej przesłanki wygaśnięcia tego mandatu. Przepisy prawa wyborczego przewidują bowiem jako zasadę, że zaistnienie przesłanki wygaśnięcia mandatu samorządowego aktualizuje obowiązek organu stanowiącego odpowiedniej j.s.t. pojęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu, przy czym nie ma zasadniczych różnic jeżeli chodzi o wygaśnięcie mandatu radnego czy też wójta.

Przesłanki i procedurę wygaśnięcia mandatu radnego reguluje art. 190 Ordynacji. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, wygaśnięcie mandatu radnego następuje wskutek:

- 1) odmowy złożenia ślubowania;

¹⁰ Należy jednak podkreślić, że w związku z art. 16 ustawy wprowadzającej Kodeks wyborczy, przepisy Kodeksu stosuje się do wyborów zarządzonych po dniu jego wejścia w życie oraz kadencji rozpoczętych po przeprowadzeniu tych wyborów (ust. 1), natomiast do wyborów zarządzonych przed dniem wejścia w życie Kodeksu, a także do nowych, przedterminowych i uzupełniających wyborów stanowiących j.s.t. oraz przedterminowych wyborów wójta przeprowadzonych w trakcie kadencji, w czasie której Kodeks wszedł w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe (ust. 2–4). W związku z tym w dalszych rozważaniach przytaczane będą odpowiednie przepisy z Ordynacji i u.b.w.w.

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

Wygaśnięcie mandatu radnego w tych przypadkach stwierdza organ stanowiący j.s.t. w drodze uchwały, najpóźniej w trzy miesiące od wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Przed podjęciem uchwały w przypadkach określonych w punktach 1, 2, 4 i 6 należy radnemu umożliwić złożenie wyjaśnień (art. 190 ust. 3). Uchwałę organu stanowiącego j.s.t. o wygaśnięciu mandatu radnego doręcza się niezwłocznie zainteresowanemu i przesyła wojewodzie oraz komisarzowi wyborczemu (ust. 4). Podkreślić przy tym należy, zwłaszcza w kontekście niżej przywołanych regulacji dotyczących wygaśnięcia mandatu wójta, że w art. 190 Ordynacji nie zostały wymienione wszystkie przypadki, w których dochodzi do wygaśnięcia mandatu radnego. Są to chociażby: rozwiązanie organu stanowiącego j.s.t. w drodze referendum, rozwiązanie organu stanowiącego j.s.t. przez Sejm czy też zmiany w podziale terytorialnym. Nie ulega jednak wątpliwości, że wskazane okoliczności skutkuje wygaśnięciem mandatów radnych. Kontrola aktów w tym zakresie podejmowanych pozostaje jednak poza regulacją zawartą w Ordynacji.

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

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

Wygaśnięcie mandatu wójta również stwierdza rada gminy, w drodze uchwały podjętej najpóźniej po upływie miesiąca od dnia wystąpienia przesła-

nek wygaśnięcia mandatu (art. 26 ust. 2). Co przy tym istotne, nie w każdej ze wskazanych sytuacji ustawa wymaga podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta. Jej podjęcie jest obowiązkiem rady w przypadkach określonych w pkt. 1–7.¹¹ Przed podjęciem uchwały o wygaśnięciu mandatu wójta z przyczyn, o których mowa w pkt. 1–5, należy umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień.

Z przywołanych regulacji prawnych wynika, że podstawowym aktem prawnym stwierdzającym wygaśnięcie mandatu samorządowego jest uchwała podjęta przez organ stanowiący danej j.s.t. Zważywszy na określone w samorządowych ustawach ustrojowych wymogi dotyczące ważności podejmowanych przez te organy uchwał stwierdzić należy, że uchwały te podejmowane są zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu organu stanowiącego, w głosowaniu tajnym¹². Jako że uchwała w sprawie odwołania radnego niewątpliwie dotyczy jego interesu prawnego, nie może brać on udziału w głosowaniu nad uchwałą w sprawie wygaśnięcia jego mandatu¹³.

Drugim aktem, obok uchwały organu stanowiącego j.s.t., stwierdzającym wygaśnięcie mandatu samorządowego jest zarządzenie zastępcze wojewody. Jest to akt prawny zastępujący uchwałę organu stanowiącego j.s.t. stwierdzającą wygaśnięcie mandatu samorządowego, i wywierający takie same skutki prawne, oraz wydawany jest w przypadkach bezczynności organów stanowiących w realizacji obowiązku wydawania tych uchwał. Podstawy i przesłanki wydawania zarządzeń zastępczych zawarte są w samorządowych ustawach ustrojowych, z których wynika, że jeżeli organ stanowiący, wbrew obowiązkowi podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego (w gminie – również wójta), nie podejmuje uchwały, wojewoda wzywa ten organ do podjęcia odpowiedniej uchwały (a zatem uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu) w terminie 30 dni. W razie bezskutecznego upływu tego terminu, wojewoda, po powiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji

¹¹ W pozostałych przypadkach podejmowanie uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu wójta nie jest wymagane, co wiązać można z tym, iż zaistnienie przesłanek ujętych w pkt. 8–10 przybiera formę odpowiedniego aktu o charakterze publicznym, w określony sposób wprowadzonego do obrotu prawnego (będzie to odpowiednio: ogłoszenie przez wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym wyników referendum w sprawie odwołania wójta, uprawomocnienie się rozstrzygnięcia nadzorczego Prezesa Rady Ministrów odwołującego wójta, wejście w życie rozporządzenia Rady Ministrów wprowadzającego określone zmiany w podziale terytorialnym).

¹² Zob. art. 14 u.s.g., art. 13 ust. 1 u.s.p. i art. 19 ust. 1 u.s.w.

¹³ Zob. art. 25a u.s.g., art. 21 ust. 7 u.s.p. i art. 24 ust. 2 u.s.w.

publicznej, wydaje zarządzenie zastępcze stwierdzające wygaśnięcie mandatu¹⁴.

Istota i umiejscowienie regulacji dotyczących zarządzenia zastępczego w samorządowych ustawach ustrojowych skłania do uznania tej instytucji za instrument, mieszczący się w zakresie środków stosowanych w ramach sprawowanego przez wojewodów nadzoru nad działalnością j.s.t., mający zapobiegać skutkom bezczynności, głównie organów stanowiących tych jednostek, w zakresie realizacji prawnych obowiązków podejmowania określonych aktów prawnych (w szczególności uchwał).

Zważywszy na treść przywołanych regulacji uprawniających wojewodów do wydawania zarządzeń zastępczych stwierdzających wygaśnięcie mandatu sformułować można następujące przesłanki ich wydawania.

Po pierwsze, jest to przekonanie wojewody o zaistnieniu przesłanki wygaśnięcia mandatu określonej w Ordynacji czy też u.b.w.w.¹⁵ uzewnętrznione w formie skierowanego do organu stanowiącego j.s.t. wezwania do podjęcia odpowiedniej uchwały w terminie 30 dni. Z treści analizowanych regulacji wynika bowiem, że inicjując swoistą procedurę umożliwiającą mu wydanie zarządzenia zastępczego, co należy utożsamiać z wezwaniem skierowanym do organu stanowiącego do podjęcia odpowiedniej uchwały, wojewoda powinien być już przekonany o wystąpieniu przesłanki wygaśnięcia mandatu. Świadczy o tym po pierwsze to, że wezwanie wojewody aktualizuje sytuacja, w której organ stanowiący „wbrew obowiązkowi” nie podejmuje uchwały, co oznacza, że przesłanka już zaistniała a organ nie podjął działania. Na marginesie podnieść można, że w sformułowaniu „wbrew obowiązkowi” materializuje się znaczenie wspomnianych już przewidzianych w Ordynacji i u.b.w.w. terminów do podjęcia uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że z punktu widzenia kompetencji organu stanowiącego i prawidłowości podjętej przez ten organ uchwały są to terminy instrukcyjne w tym sensie, że po jego upływie kompetencja nie wygasa, a uchwały w tym czasie podejmowane nie są z tego powodu wadliwe¹⁶. Niepodjęcie uchwały we wskazanych terminach skutkuje jednak możliwością wszczęcia przez wojewodę działań umożliwiających mu wydanie zarządzenia zastępczego. Pierwszym z tych działań jest właśnie wezwanie do podjęcia uchwały. Drugą okolicznością sugerującą przekonanie wojewody o zaistnieniu prze-

¹⁴ Zob. art. 98a u.s.g., art. 85a u.s.p. i art. 86a u.s.w. Zakres zastosowania instytucji zarządzenia zastępczego wynikający z przywołanych przepisów jest szerszy. Z uwagi na przedmiot opracowania uwaga została oczywiście skupiona na przesłance bezczynności organu stanowiącego polegającej na niepodjęciu uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu.

¹⁵ Chodzi tu oczywiście tylko o te przesłanki, które w świetle art. 190 Ordynacji i art. 26 u.b.w.w. rodzą konieczność podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu.

¹⁶ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 2 kwietnia 2008 r., II SA 183/07, Lex nr 507814.

ślanki wygaśnięcia mandatu jest to, że skierowane do organu stanowiącego wezwanie dotyczy podjęcia „odpowiedniego aktu”. W kontekście kwestii wygaśnięcia mandatu pod tym pojęciem rozumieć należy wyłącznie uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu, a nie jakąkolwiek uchwałę w sprawie wygaśnięcia mandatu. Co do terminu, jaki wojewoda wyznacza na podjęcie uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu, to stwierdzić należy, że jest to termin ustawowy (wojewoda nie może wyznaczyć innego terminu) o charakterze instrukcyjnym w określonym wyżej znaczeniu.

Kolejną, choć pozostającą w funkcjonalnym związku z poprzednią przesłanką wydania zarządzenia zastępczego jest bezskuteczny upływ określonego w wezwaniu wojewody terminu. W kontekście treści skierowanego przez wojewodę wezwania stwierdzić należy, że z bezskutecznym upływem terminu na podjęcie odpowiedniej uchwały, umożliwiającym wojewodzie wydanie zarządzenia zastępczego mamy do czynienia w przypadku niepodjęcia przez organ stanowiący uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Zagadnienie to budzi kontrowersje w literaturze i orzecznictwie sądowym. Ich podstawą jest niejednoznaczna ocena nierzadko występujących w praktyce przypadków, w których wezwany przez wojewodę do podjęcia odpowiedniej uchwały organ stanowiący j.s.t. podejmuje uchwałę stwierdzającą niewygaśnięcie mandatu lub uchwałę odmawiającą stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Pojawia się w takiej sytuacji pytanie, czy wojewoda może wydać zarządzenie zastępcze, czy też na zasadach ogólnych powinien w pierwszej kolejności stwierdzić nieważność wspomnianej uchwały i dopiero po ostatecznym wyeliminowaniu jej z obrotu prawnego może wydać zarządzenie zastępcze¹⁷. Odnosząc się do tej kwestii zgodzić się należy z poglądem wyrażonym przez M. Jeronimek, która słusznie podkreśla znaczenie usankcjonowanej treścią ustaw samorządowych przedmiotu wezwania kierowanego przez wojewodę, w którym organ ten wzywa organ stanowiący j.s.t. do podjęcia odpowiedniej uchwały, którą w kontekście wygaśnięcia mandatu jest tylko uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu¹⁸. Stąd nabranie przez wezwanie przymiotu bezskutecz-

¹⁷ Tak np. P. C h m i e l n i c k i, W. K i s i e l, *Rozstrzygnięcie nadzorcze i zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie?*, „Finanse Komunalne”, 2005, nr 7–8, s. 5–13; B. D o l n i c k i, *Skutki prawne zarządzenia zastępczego wydanego przez wojewodę jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Jakość administracji publicznej. Księga konferencyjna dedykowana Profesorowi Marcinowi Jelowickiemu*, Rzeszów 2004, s. 105.

¹⁸ Por. M. J e r o n i m e k, *Zarządzenie zastępcze wojewody w świetle przepisów ustaw samorządowych*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2007, nr 7–8, s. 58 i n. Podobny pogląd wyraża również M. C h l i p a ł a, *Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2005, nr 7–8, s. 85. Taka ocena została również wyrażona w najnowszym orzecznictwie sądowym, zob. np. wyrok NSA z 25 stycznia 2010 r., II OSK 1544/09, Lex nr 597322.

ności należy wiązać wyłącznie z faktem niepodjęcia, w terminie wskazanym przez wojewodę przez wezwany organ, uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu. Podjęcie uchwały o innej treści nie uniemożliwia wojewodzie wydania zarządzenia zastępczego, choć oczywiście organ ten w ramach realizacji przysługujących kompetencji nadzorczych powinien wyeliminować taką uchwałę z obrotu prawnego w drodze stwierdzenia jej nieważności.

Ostatnią *expressis verbis* sformułowaną przesłanką wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego jest powiadomienie o swoim zamiarze ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Co przy tym istotne, ustawy samorządowe nie przypisują, poza *stricte* informacyjną, żadnej innej funkcji obowiązkowi powiadomienia. W szczególności brak podstaw przypisywania ministrowi jakichkolwiek kompetencji w zakresie opiniowania czy też wyrażania zgody na wydanie zarządzenia zastępczego. Ustawodawca nie wprowadza również żadnego terminu, jaki miałby upłynąć między powiadomieniem ministra a wydaniem zarządzenia.

W podsumowaniu powyższej, nader ogólnej charakterystyki zarządzenia zastępczego wojewody jako drugiego aktu, obok uchwały organu stanowiącego j.s.t., stwierdzającego wygaśnięcie mandatu samorządowego podkreślić należy dwie kwestie, które w procedurze jego wydawania istotnie odróżniają warunki podejmowania uchwał i rozporządzeń. Pierwsza kwestia związana jest z faktem braku związania wojewody przez ustawodawcę terminem do wydania zarządzenia zastępczego. W świetle regulacji kreujących kompetencję do wydawania tych zarządzeń jednoznacznie określona została tylko kwestia, od kiedy wojewoda może wydać zarządzenie (jest to bezskuteczny wpływ 30-dniowego terminu na podjęcie uchwały wskazanego w wezwaniu), co oznacza, że kompetencja ta nie została ograniczona terminem¹⁹. Nie powinno to oczywiście oznaczać zupełnej dowolności w wydawaniu zarządzeń zastępczych przez wojewodów. W interesie publicznym jest jak najszybsze rozstrzygnięcie sprawy zaistnienia przesłanek wygaśnięcia mandatu i podjęcie przewidzianych prawem działań związanych ze skutkami jego wygaśnięcia. Stąd postulować należy, aby wojewodowie niezwłocznie korzystali ze swoich kompetencji.

Druga kwestia związana jest z brakiem formalnego uzależnienia możliwości wydania zarządzenia zastępczego umożliwieniem radnemu (wójtowi) złożenia wyjaśnień. Przypomnieć należy, że w świetle Ordynacji i u.b.w.w. w większości przypadków wygaśnięcia mandatu, przed podjęciem uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu należy umożliwić radnemu (wójtowi) złożenie wyjaśnień i co do zasady naruszenie tego obowiązku będzie skutkowało wadliwością uchwały uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności. Zatem

¹⁹ Zob. np. wyrok NSA z 13 kwietnia 2010 r., II OSK 49/10, Lex nr 597634.

formalnie rzecz ujmując, zarządzenie zastępcze wydane bez wysłuchania zainteresowanego nie jest z tego tylko powodu wadliwe²⁰. Nie oznacza to oczywiście, że wojewoda nie może wysłuchać wyjaśnień, o których złożenie wnioski zainteresowany, czy też z urzędu wystąpić o takie wyjaśnienia. Wydaje się naturalne, że taka praktyka powinna mieć miejsce zawsze, ilekroć organ ten dojdzie do przekonania, że umożliwi to dokładnie wyjaśnienie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy zaistnienia przesłanki wygaśnięcia mandatu.

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

Zważywszy na powyższe, problematykę kontroli tych aktów rozpocząć należy oczywiście od analizy wynikających z obowiązujących regulacji prawnych trybów kontroli uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu jako aktów o znaczeniu podstawowym w tym zakresie. Najogólniej rzecz ujmując w chwili obecnej kontrolę tę sprawują sądy administracyjne oraz wojewodowie, w ramach nadzoru ogólnego sprawowanego nad działalnością j.s.t.

Sądowa kontrola uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu związana jest w chwili obecnej przede wszystkim z przewidzianą w przepisach samorządowego prawa wyborczego możliwością zaskarżania tych uchwał do sądu administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 191 ust. 1 Ordynacji, a także art. 27 ust. 1 u.b.w.w., od uchwały o wygaśnięciu mandatu zainteresowanemu służy skarga do sądu administracyjnego w terminie siedmiu dni od doręczenia uchwały. Co przy tym istotne, mimo że prawo do zaskarżenia uchwały w tym trybie można uznać za zasadę, to nie przysługuje ono w każdym przypadku. W świetle powołanych przepisów (właściwie jednolitych w tym zakresie jeżeli chodzi o radnych i wójtów) ograniczone ono zostało do sytuacji, w których przyczyną podjęcia uchwały była: 1) odmowa złożenia ślubowania; 2) niezłożenie, w terminach określonych w odrębnych przepisach, oświadczenia o swoim stanie majątkowym; 3) naruszenie ustawowych zakazów łącznia mandatu radnego (funkcji wójta) z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności; 4) utraty prawa wybieralności lub brak tego prawa w dniu wyborów. Wynika z tego, że pomijając przypadek wygaśnięcia mandatu wójta z powodu orzeczenia trwałej niezdolności do pracy w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubez-

²⁰ Zob. np. przywołany już wyrok NSA z 25 stycznia 2010 r., II OSK 1544/10; wyrok WSA w Lublinie z 28 października 2008 r., III SA/Lu 349/08, Lex nr 519072. Odmienny pogląd wyraził WSA w Warszawie w wyroku z 23 kwietnia 2007 r., II SA/Wa 2379/06, Lex nr 341347, w którym Sąd ten stwierdził, że wojewoda winien umożliwić wójtowi złożenie wyjaśnień, zaś w razie wątpliwości, podjąć stosowne czynności.

pieczeń Społecznych, spod możliwości zaskarżenia uchwały w trybie art. 191 ust. 1 Ordynacji i art. 27 ust. 1 u.b.w.w. wyłączone zostały uchwały, których przesłanką podjęcia była śmierć radnego (wójta), a także pisemne zrzeczenie się mandatu przez radnego (wójta) oraz – co dotyczy wyłącznie radnych – wybór radnego na stanowisko wójta. Przy czym, o ile w pierwszym przypadku uzasadnienie nieobjęcia uchwały możliwością zaskarżenia jest oczywiste, to – o czym w dalszej części – zwłaszcza drugi wyjątek może budzić wątpliwości.

Podkreślić w tym miejscu należy, że wprowadzenie w tak szerokim zakresie szczególnieżym reżimu zaskarżania uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu do sądu administracyjnego w samorządowym prawie wyborczym jest rozwiązaniem stosunkowo nowym. Nastąpiło to bowiem w związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej samorządowe ustawy wyborcze²¹, a nowa formuła zaskarżania tych uchwał znajduje zastosowanie od obecnej kadencji organów samorządowych, a zatem od 12 listopada 2010 r. Zawarte w tych ustawach regulacje dotyczące zaskarżania uchwał stwierdzających wygaśnięcie uzupełnia zasada, zgodnie z którą sąd administracyjny rozpatruje skargę na taką uchwałę w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia²². Podkreślić należy, że w okresie sprzed nowelizacji problematyka zaskarżania tych uchwał nie była przedmiotem szczególnej regulacji w Ordynacji i u.b.w.w. Wyjątek stanowiły przypadki, w których podstawą podjęcia uchwały była przesłanka polegająca na utracie prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów (w u.b.w.w. dochodziła do tego jeszcze przesłanka naruszenia ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych). W tych sytuacjach, od uchwały rady gminy o wygaśnięciu mandatu radnemu (wójtowi), którego uchwała dotyczyła, przysługiwało odwołanie do właściwego sądu okręgowego w terminie siedmiu dni od dnia jej doręczenia. Jeżeli zaś chodzi o możliwość zaskarżania uchwał pojętych w oparciu o pozostałe przesłanki wygaśnięcia mandatu, powszechnie akceptowany był pogląd, że radny (wójt) może zaskarżyć taką uchwałę do sądu administracyjnego na określonych w ustawach samorządowych zasadach zaskarżania uchwał z zakresu administracji publicznej podejmowanych przez organy stanowiące j.s.t.²³ Istotą zmiany stało się zatem nie tylko skoncentrowanie kontroli tych uchwał w ręku sądów administracyjnych, ale również – co chyba jeszcze ważniejsze – objęcie ich szczególnieżym reżimem kontroli.

²¹ Ustawa z 5 września 2008 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U., nr 180, poz. 1111).

²² Art. 191 ust. 2 Ordynacji i art. 27 ust. 2 u.b.w.w.

²³ Chodzi t o art. 101 u.s.g., art. 87 u.s.p. oraz art. 90 i 91 u.s.w.

Wprowadzenie nowej formuły zaskarżania uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu samorządowego do sądu administracyjnego od początku jej obowiązywania wywołało praktyczne problemy. W przekonaniu autorów pierwotną i podstawową tego przyczyną jest fakt, że przekazanie tych kompetencji nastąpiło na bazie przywołanych wyżej przepisów dotyczących odwołania do sądu powszechnego. Wspomniana nowelizacja nastąpiła w drodze swoiście mechanicznej i bezrefleksyjnej zamiany rodzaju sądu (z powszechnego na administracyjny) oraz środka zaskarżenia (z odwołania na skargę). Przeprowadzona w ten sposób nowelizacja w żaden sposób nie uwzględnia specyfiki kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne i zasad, na których oparte jest funkcjonowanie tych sądów. Na potrzeby niniejszego opracowania nie ma oczywiście potrzeby szczegółowej prezentacji wszystkich tych zasad. W kontekście antycypowanych przez autorów i zaistniałych już praktycznych problemów w stosowaniu art. 191 Ordynacji oraz art. 27 u.b.w.w. wskazać należy na dwie z nich. Pierwszą jest wynikająca z art. 52 p.p.s.a. zasada, zgodnie z którą skargę do sądu administracyjnego można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, ewentualnie (w przypadku określonych aktów) należy przed wniesieniem skargi wezwać na piśmie właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa. Z tej przesłanki dopuszczalności wnoszenia skarg do sądu administracyjnego wynika zasadność uznawania sądowej kontroli administracji jako rozwiązania ostatecznego, pozostającego do dyspozycji kwestionującego legalność działań administracji publicznej, po wyczerpaniu przewidzianych przez prawo, środków prawnych bez wszczynania drogi sądowej. Druga zasada dotyczy trybu wnoszenia skarg do sądu administracyjnego i sformułowana jest w art. 54 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi. Zasada pośredniego trybu wnoszenia skarg do sądu ma z kolei na celu usprawnienie trybu nadawania biegu skardze oraz umożliwia dokonanie autokontroli przez organ jeszcze przed przekazaniem skargi do sądu administracyjnego. W tym kontekście powstaje zasadnicze dla oceny skuteczności wnoszenia skarg na uchwały stwierdzające wygaśnięcie mandatu pytanie o stosowanie się przez skarżących do tych zasad przy wnoszeniu skarg na podstawie art. 191 Ordynacji oraz art. 27 u.b.w.w. Problem ten wynika z faktu, że przepisy te w żaden sposób nie odnoszą się do tej kwestii – *expressis verbis* nie wyłączając ich stosowania. Podejmując próbę jego rozstrzygnięcia podkreślić należy praktyczne ograniczenia w możliwości odniesienia się do orzecznictwa sądów administracyjnych w tej kwestii. Zgodnie z wiedzą autorów dotychczas zapadło kilkanaście orzeczeń sądów administracyjnych w zakresie omawianego za-

gadnienia. Za reprezentatywne można, jak się wydaje, uznać bezpośrednio dotyczące analizowanej problematyki orzeczenie WSA w Olsztynie²⁴.

W kwestii trybu wnoszenia skargi na uchwały stwierdzające wygaśnięcie mandatu we wskazanym orzeczeniu sąd opowiedział się za wynikającym z art. 54 p.p.s.a. wymogiem zachowania trybu pośredniego. W uzasadnieniu postanowienia odrzucającego skargę wniesioną bezpośrednio do sądu, sąd ten wskazał, że przyjęcie innego, aniżeli przewidziany w art. 54 p.p.s.a., sposobu wnoszenia skargi byłoby działaniem niemającym oparcia w obowiązujących przepisach prawa, a zatem nielegalnym. Skoro przepisami rangi ustawowej został określony tryb wnoszenia skargi, to innego niż przepisany nie można domniemywać, przykładowo z zasad postępowania. W ocenie sądu, bezpośredniego trybu wnoszenia skargi do sądu nie można wnioskować ze sposobu określenia terminu do wniesienia skargi w art. 27 ust. 1 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ponieważ przepis ten w sposób odmienny od przepisów p.p.s.a. reguluje jedynie termin do wniesienia skargi, a nie tryb jej wniesienia. W sytuacji, kiedy zamiarem ustawodawcy byłoby ustanowienie innego trybu wnoszenia tego środka zaskarżenia, powinien był to uczynić wyraźnie²⁵.

W przekonaniu autorów niniejszego opracowania, zajęte przez sąd stanowisko nie jest trafne, nie uwzględni bowiem całokształtu zawartego w art. 27 u.b.w.w. (poniższe uwagi *per analogiam* można oczywiście odnieść do regulacji zawartych w art. 191 Ordynacji) unormowania dotyczącego zaskarżania uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu. W kontekście analizowanego zagadnienia, istotnym jej elementem wydaje się być sformułowanie związane z wprowadzonym przez ustawodawcę terminem rozpatrzenia skargi przez sąd, co powinno nastąpić „w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia”. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w przypadku wnoszenia skarg za pośrednictwem organu, z wniesieniem skargi do sądu utożsamiać należy wniesienie jej do tego właśnie organu, a nie przekazanie skargi przez organ administracji sądowi. Jest to ważne o tyle, że zgodnie z art. 54 § 2 p.p.s.a. organ, za pośrednictwem którego składa się skargę, ma obowiązek przekazania jej sądowi w terminie 30 dni od jej wniesienia, a analizowane regulacje nie wprowadzają w tym zakresie wyjątku. W tej sytuacji trudno sobie wyobrazić praktyczną możliwość sprostania przez sąd administracyjny obowiązkowi rozpatrzenia skargi w terminie 14 dni przy założeniu, że termin ten biegnie od dnia wniesienia skargi do organu stanowiącego j.s.t. Teoretycznie tylko można próbować wyprowadzić z analizowanych przepisów wniosek, że organ ten powinien przekazać

²⁴ Postanowienie WSA w Olsztynie z 2 lutego 2011 r., II SA/Ol 34/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁵ Tamże.

skargę sądowi na tyle szybko, aby ten mógł ją rozpatrzyć w ustawowym terminie. W praktyce, w szczególności przy założeniu (które – o czym dalej – autorzy opracowania kwestionują), że skarżący miałby jeszcze wzywać organ do usunięcia naruszenia prawa, nie ma możliwości, aby skarga została tak szybko przekazana. Na marginesie można zwrócić uwagę na to, że – trawestując przywołane wyżej uzasadnienie wsa – gdyby ustawodawca chciał uczynić termin na rozpatrzenie skargi przez sąd realnym (przy założeniu konieczności zachowania tych wymogów), to wzorem chociażby regulacji zawartych w ustawach samorządowych dotyczących terminu rozpatrzenia skargi j.s.t. na rozstrzygnięcia nadzorcze wskazałby, że termin ten liczony jest „od dnia wpłynięcia skargi do sądu”²⁶, a nie od dnia jej wniesienia.

Kolejnym argumentem przemawiającym za bezpośrednim trybem wnoszenia skarg na uchwały o wygaśnięciu mandatu do sądu administracyjnego jest treść art. 205 ust. 1 Ordynacji, zgodnie z którym ilekroć w Ordynacji jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego lub urzędu gminy, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu odpowiednio w sądzie, organowi wyborczemu lub w urzędzie gminy²⁷. Z przepisu tego wynika, w naszym przekonaniu, że przewidziany w analizowanych regulacjach 7-dniowy termin na wniesienie skargi do sądu administracyjnego jest zachowany pod warunkiem złożenia w tym terminie skargi bezpośrednio do tego sądu.

Odnosząc się z kolei do wymogu wezwania do usunięcia naruszenia prawa jako przesłanki, uważamy, że i on nie jest warunkiem skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu. Uzasadnieniem tej tezy jest przede wszystkim określenie terminu do wniesienia skargi do sądu. Termin ten jest po pierwsze stosunkowo krótki, bo 7-dniowy, po drugie zaś, liczony jest on od dnia doręczenia zainteresowanemu uchwały stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu. Dodać należy, że w świetle przywołanego wyżej art. 205 Ordynacji, w terminie tym skarga powinna zostać złożona w sądzie. Nie wystarczy zatem, co jest zasadą w odniesieniu do skarg składanych do sądu administracyjnego na zasadach ogólnych, że termin do wniesienia skargi jest zachowany jeżeli, m.in., skarga została nadana przed jego upływem w polskim urzędzie pocztowym²⁸. W kontekście

²⁶ Zob. art. 92a u.s.g., art. 80a u.s.p., art. 82b u.s.w., z których to przepisów wynika, że w przypadku złożenia przez organ j.s.t. skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze, sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu. Co przy tym istotne, skargi te wnoszone są za pośrednictwem organu nadzoru.

²⁷ Przepis ten, w związku z art. 2 ust. 2 u.b.w.w., znajduje również zastosowanie w przypadkach skarg wnoszonych na uchwały stwierdzające wygaśnięcie mandatu wójta.

²⁸ Zob. art. 83 § 3 p.p.s.a.

tak krótkiego terminu do wniesienia skargi wymóg wezwania do usunięcia naruszenia prawa wydaje się absolutnie nieracjonalny. Oba pisma (skarga i wezwanie) musiałyby być składane praktycznie w tym samym czasie. Nie budzi również wątpliwości, że w kontekście omówionego wyżej terminu na rozpatrzenie skargi przez sąd administracyjny (14 dni od wniesienia skargi) adresat wezwania do usunięcia naruszenia prawa, zważywszy na specyfikę działania organów stanowiących j.s.t., miałby znikome szanse na wnikliwe rozpatrzenie tego wezwania i jego uwzględnienie (czego wyrazem byłoby uchylene uchwały), nie mówiąc już o opracowaniu wymaganej przepisami p.p.s.a. odpowiedzi na skargę i przesłaniu jej sądowi administracyjnemu. W tych okolicznościach wymaganie od skarżącego, poprzedzającego wniesienie skargi wezwania do usunięcia naruszenia prawa, wydaje się nie mieć racjonalnego uzasadnienia. Z założenia bowiem nie jest w stanie doprowadzić do realizacji jego podstawowej funkcji, jaką jest umożliwienie rozwiązania sporu co do legalności określonego przejawu aktywności administracji bez przenoszenia go na wokandę sądową. Z drugiej strony warta rozważenia jest i taka interpretacja analizowanych regulacji, zgodnie z którą zawarta w art. 191 ust. 1 Ordynacji i art. 27 ust. 1 u.b.b.w. formuła określenia terminu do wniesienia skargi do sądu rozpoczynającego bieg „od dnia doręczenia uchwały” sama przez się wyłącza wymóg wezwania do usunięcia naruszenia prawa wymagany art. 52 § 4 p.p.s.a.

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

²⁹ Por. np. L. M o r a w s k i, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002, s. 222 i n.

przede wszystkim z przepisów p.p.s.a., czy też z uwagi na szczególny przedmiot tych uchwał ich zaskarżanie powinno przebiegać na zasadach szczególnych. Zaryzykować można twierdzenie, że taka refleksja analizowanej nowelizacji, ale i również przy tworzeniu Kodeksu wyborczego w tym zakresie, nie towarzyszyła.

Stosunkowo szeroki obecnie zakres zaskarżania uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu samorządowego na podstawie regulacji zawartych w aktach samorządowego prawa wyborczego sprawia, że zasygnalizowana kwestia zaskarżania tych uchwał na podstawie ustaw samorządowych istotnie straciła na znaczeniu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w sytuacjach objętych zakresem normowania art. 191 Ordynacji oraz art. 27 ust. 1 u.b.w.w. zainteresowanym nie będzie przysługiwała możliwość wnoszenia skarg na podstawie o art. 101 u.s.g., art. 87 u.s.p. czy też art. 90 i 91 u.s.w. Możliwość zaskarżania uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu na podstawie tych przepisów ograniczona została w związku z tym do tych przypadków, w których Ordynacja i u.b.w.w. wymagają podjęcia takich uchwał, jednocześnie nie obejmując tych uchwał możliwością ich zaskarżenia na zasadach określonych w tych przepisach. Z praktycznego punktu widzenia chodzi tutaj, jak się wydaje, przede wszystkim o uchwały podjęte w kontekście zaistnienia przesłanki pisemnego zrzeczenia się mandatu przez radnego (wójta), co jest ważne o tyle, że nie jest jednoznacznie oceniana kwestia możliwości odwołania oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu³⁰. Nietrudno wyobrazić sobie bowiem sytuację, w której radny (wójt) pisemnie zrzekł się mandatu, a następnie, ale jeszcze przed podjęciem przez organ stanowiący j.s.t. uchwały stwierdzającej wygaśnięcie jego mandatu, odwołał swoje oświadczenie, organ ten jednak faktu tego nie uwzględnił i podjął stosowną uchwałę. W tych sytuacjach, jak podkreśla się w literaturze, znajdują zastosowanie ogólne regulacje prawne dotyczące zaskarżenia aktów i czynności organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.)³¹. W kontekście podstaw zaskarżania uchwał podejmowanych w tych przypadkach zasadniczo akceptowana jest opinia, że mogą być one przedmiotem skargi przewidzianej w przywołanych wcześniej

³⁰ Możliwość taką dopuszcza A. K i s i e l e w i c z (*Komentarz do art. 190 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz.U. 10.176.1190), [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz (red.), *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, 2010, Lex el.), natomiast stanowisko przeciwne zdaje się zajmować P. Sitniewski, silnie akcentując deklaratoryjny charakter uchwały o wygaśnięciu mandatu (P. S i t n i e w s k i, *Wygaśnięcie mandatu radnego*, Warszawa 2007, s. 153 i 212).

³¹Zob. A. K i s i e l e w i c z, op.cit.

przepisach samorządowych ustaw ustrojowych³². Trudno odmówić zasadności tej opinii. Mając na uwadze podobnie określone w tych przepisach przesłanki wnoszenia skarg wyrażone w schemacie, który w kontekście skarg na uchwały organów stanowiących zawiera się w formule, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ stanowiący j.s.t. w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia tego naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego, nie budzi zasadniczych wątpliwości ani w zakresie zaliczenia uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu do uchwał z zakresu administracji publicznej, ani też co do tezy, iż uchwała taka narusza interes prawny radnego (wójta). W związku z powyższym podmiotom tym przysługuje prawo zaskarżenia przedmiotowych uchwał na podstawie tych przepisów. Podkreślić przy tym należy, iż w tych przypadkach zainteresowany w pierwszej kolejności powinien wezwać organ, który podjął kwestionowaną uchwałę do usunięcia naruszenia interesu prawnego, co w praktyce powinno znaleźć wyraz w wezwaniu do jej uchylecia. W świetle przywołanych przepisów skargę do sądu administracyjnego można wnieść po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia interesu prawnego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym dominujący jest w kontekście terminu wniesienia skargi pogląd, iż w tej sytuacji znajduje zastosowanie art. 53 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi na wezwanie (co w omawianej sytuacji należy utożsamiać z odmową uchylecia uchwały), a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie 60 dni od wniesienia wezwania o usunięcie prawa³³. Dookreślając przesłanki wnoszenia skarg na podstawie omawianych przepisów, zwłaszcza w kontekście wcześniej sygnalizowanych problemów z przesłankami wnoszenia skarg w oparciu o art. 191 ust. 1 Ordynacji i art. 27 ust. 1 u.b.w.w., stwierdzić należy, że w tych przypadkach podobne wątpliwości nie występują. Stąd skargi, zgodnie z art. 54 § 1 p.p.s.a., wnosić należy za pośrednictwem organu stanowiącego, który podjął kwestionowaną uchwałę. Organ ten w świetle § 2 tego artykułu ma z kolei 30 dni na przekazanie skargi sądowi wraz z odpowiedzią na skargę.

Analizując możliwość zaskarzania uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu na podstawie przepisów zawartych w ustawach samorządowych, warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Dotyczy ona mianowicie moż-

³² Zob. np. U. M o z d ż e ń - M u c h a, *Skarga sądowoadministracyjna na zarządzenie zastępcze stwierdzające wygaśnięcie mandatu radnego*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka”, 2008, nr 1, s. 111 i n.

³³ Por. zwłaszcza uchwała NSA z 2 kwietnia 2007 r., II OPS 2/07, ONSAiWSA 2007, nr 3, poz. 7.

liwości zaskarżania do sądu administracyjnego uchwał podejmowanych przez sejmik województwa i wynika z faktu, iż zakresem przedmiotowym skargi, której możliwość wnoszenia wprowadza art. 90 ust. 1 u.s.w., objęte są uchwały dotyczące administracji publicznej będące aktami prawa miejscowego, do których uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego województwa z pewnością się nie zalicza. Przepis ten zatem nie może być podstawą zaskarżania przez radnych tych uchwał. Zgodzić należy się jednak z wyrażonym w literaturze poglądem, iż możliwość zaskarżania uchwał organów samorządów województwa z zakresu administracji publicznej nie będących aktami prawa miejscowego wprowadza przewidziana w art. 91 ust. 1 u.s.w. zasada odpowiedniego stosowania przepisów art. 90, m.in. w przypadku gdy organ samorządu województwa przez podejmowane czynności prawne narusza prawa osób trzecich³⁴. Nie ulega przy tym wątpliwości, że uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego województwa jest czynnością prawną w rozumieniu tego przepisu, a radny, którego ona dotyczy, ma legitymację do jej zaskarżenia na podstawie art. 91 w związku z art. 90 u.s.w.

W kontekście wynikającej z omówionych regulacji możliwości zaskarżenia uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu samorządowego w oparciu o skargę przewidzianą w ustawach samorządowych zwrócić należy uwagę na stanowiące skutek tego stanu rzeczy uznanie jednego z istotnych elementów konstrukcyjnych mechanizmu wnoszenia tego rodzaju skarg, jakim jest brak terminu do ich wnoszenia, liczonego od podjęcia zaskarżanego aktu. Powoduje to możliwość skutecznego zaskarżenia takich uchwał po dłuższym czasie od ich podjęcia, czemu można by zapobiec poddając je szczególnemu reżimowi kontroli przewidzianej w omówionych rozwiązaniach zawartych w Ordynacji i u.b.w.w. Podnieść przy tym można, że pozostawienie tych przypadków poza omówioną wcześniej regulacją, przewidującą zaskarżanie uchwał o wygaśnięciu mandatu (tj. w terminie siedmiu dni od ich doręczenia, i ze skutkami braku zaskarżenia w tym terminie w postaci wygaśnięcia mandatu), może powodować negatywne skutki dla pewności obrotu prawnego w kontekście statusu osób posiadających mandaty radnych czy wójtów.

Skądinąd sugestią poddania możliwości zaskarżenia uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu objąć można wszystkie przypadki, w których przepisy wymagają podjęcia takiej uchwały. Nie podważa, jak się wydaje, zasadności tej sugestii okoliczność, że w niektórych przypadkach uchwały te zasadniczo nie byłyby zaskarżane, czy to z uwagi na brak podmiotu legitymowanego do wniesienia skargi (w przypadku, gdy przesłanką podjęcia uchwały jest śmierć), czy też na faktyczny brak zainteresowania ich zakwe-

³⁴ Zob. W. M a c i e j k o, P. Z a b o r n i a k, *Prawo wniesienia skargi na uchwały organów samorządu województwa*, „Samorząd Terytorialny”, 2004, nr 5, s. 28 i n.

stionowaniem (co do zasady – poza opisaną wyżej sytuacją cofnięcia/odwołania oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu – w przypadku pisemnego zrzeczenia się mandatu).

Podsumowując wątek kontroli uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu samorządowego przez sądy administracyjne, podnieść należy kwestię związaną w wynikami tej kontroli. W tym zakresie analiza obowiązujących regulacji prawnych nie budzi zasadniczych wątpliwości w tym sensie, że wobec braku, zwłaszcza w regulacjach samorządowego prawa wyborczego, jakichkolwiek przepisów szczególnych, w pełnym zakresie znajdują tu zastosowanie określone w p.p.s.a. zasady rozstrzygania spraw sadowoadministracyjnych przez sądy administracyjne. W związku z powyższym, pomijając przypadki odrzucenia skargi przez sąd, kiedy to w ogóle nie dochodzi do uruchomienia merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały, uwzględniając skargę na uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu, sąd stwierdza nieważność tej uchwały albo że została ona wydana z naruszeniem prawa³⁵. Stwierdzenie przez sąd administracyjny wydania uchwały z naruszeniem prawa stanowić powinno przy tym margines orzeczeń, co wynika z faktu, że ten sposób uwzględnienia skargi przewidziany został dla przypadków, w których przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności uchwały. Chodzi tu przede wszystkim o przewidziane w ustawach samorządowych ograniczenia możliwości stwierdzenia nieważności uchwał z uwagi na upływ roku od ich podjęcia³⁶, co w kontekście tego, że w większości przypadków skargi na uchwały stwierdzające wygaśnięcie mandatu składane są na podstawie ustaw wyborczych przewidujących termin do ich wniesienia, ogranicza możliwość zaistnienia takich sytuacji zasadniczo do przypadków zaskarżania tych uchwał na podstawie ustaw samorządowych, których wnoszenie – jak podkreślono wcześniej – nie zostało ograniczone terminem liczonym od dnia ich podjęcia.

W przypadku nieuwzględnienia skargi, sąd administracyjny skargę oddala. Uprawomocnienie się wyroku sądu oddalającego skargę na uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu, wniesioną na podstawie art. 191 Ordynacji oraz art. 27 u.b.w.w., skutkuje wygaśnięciem mandatu.

W kontekście kontroli uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu samorządowego podkreślić należy, że konstytucyjnie i ustawowo dopuszczonym kryterium kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne jest legalność (zgodność z prawem).

Wspomniana już kontrola uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatu samorządowego w trybie administracyjnym wiąże się z instytucją nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, a w szczególności nadzorem

³⁵ Zob. art. 147 §1 p.p.s.a.

³⁶ Zob. art. 94 ust. 1 u.s.g., art. 82 ust. 1 u.s.p. oraz art. 83 ust. 1 u.s.w.

sprawowanym przez wojewodów. W ich kompetencji pozostaje bowiem m.in. możliwość stwierdzenia nieważności uchwał organów stanowiących j.s.t.³⁷ W tym kontekście pojawia się kwestia o znaczeniu zasadniczym, a mianowicie, czy uchwały te podlegają nadzorowi wojewodów i czy objęte są one możliwością stwierdzenia ich nieważności w trybie nadzoru. Odnosząc się do tego problemu stwierdzić należy, że trudno wskazać przekonujące argumenty odwołujące się do przedmiotu tych uchwał przesądzające o generalnym ich wyłączeniu spod nadzoru wojewodów. Podkreślić należy przy tym, iż mimo ich indywidualnego charakteru niewątpliwie mieszczą się w sferze administracji publicznej i działalności samorządowej³⁸, co uzasadnia poddanie ich ogólnemu nadzorowi. Co do zasady nie powinna również uzasadniać wyłączenia ich spod tego nadzoru również okoliczność, że w większości przypadków mogą być one zaskarżane do sądu administracyjnego bezpośrednio przez zainteresowanych, na omówionych już zasadach określonych w ustawach wyborczych czy ustawach samorządowych. O ile bowiem zainteresowani będą zaskarżali te uchwały przede wszystkim we własnym interesie, to ze wszech miar uzasadnione jest również objęcie tych uchwał kontrolą sprawowaną w interesie publicznym, w szczególności zaś w interesie wspólnoty samorządowej, której pochodzący z wyborów powszechnych przedstawiciele mogą zostać bezprawnie pozbawieni mandatu. Tak ukierunkowana kontrola, niewątpliwie mieszcząca się w instytucji nadzoru sprawowanego przez wojewodów, oraz uzasadniająca i legitymizująca jego sprawowanie, nie stanowi konkurencji ani alternatywy dla kontroli inicjowanej w interesie bezpośrednio zainteresowanego.

Powyższe tezy muszą jednak ulec modyfikacji w kontekście regulacji zawartych w art. 191 ust. 3 Ordynacji oraz art. 27 ust. 3 u.b.w.w. Przepisy te określają termin wygaśnięcia mandatu w kontekście zaskarżenia uchwał podjętych w tym zakresie na zasadach określonych w tych artykułach. Zgodnie z nimi wygaśnięcie mandatu (radnego, wójta) następuje z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę wniesioną na podstawie tych przepisów. Wydaje się, że rozwiązanie to wpływa na kompetencje nadzorcze wojewody realizowane w stosunku do tych uchwał istotnie je ograniczając. Nie miejsce tu na szczegółową analizę tego zagadnienia. Podkreślić jednak należy, że możliwość zastosowania przez wojewodę środka nadzoru, jakim jest stwierdzenie nieważności uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu, uzależniona została od tego, czy i z jakim skutkiem uchwała ta została zaskarżona przez zainteresowanego na podstawie tych regulacji. W przypadku skutecznego wniesienia skargi na uchwałę (przez co należy rozumieć sytuację, w której skarga nie została przez sąd odrzucona) kompe-

³⁷ Zob. art. 91 u.s.g., art. 79 u.s.p. oraz art. 82 u.s.w.

³⁸ Zob. zwł. uchwała NSA z 23 października 2000 r., OPS 13/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 50.

tencja wojewody do stwierdzenia jej nieważności wydaje się być wyłączona niezależnie od tego, czy skarga zostanie uwzględniona czy oddalona. W przypadku niezłożenia skargi przez zainteresowanego (sytuacja ta obejmuje również skutek odrzucenia skargi przez sąd) nie ma przeszkód, aby wojewoda skorzystał z uprawnień nadzorczych, jakie przypisują mu ustawy samorządowe, mimo że zgodzić się należy z poglądem, że w tym przypadku mandat wygasa z upływem terminu do wniesienia skargi do sądu³⁹.

W przypadkach objęcia przez wojewodę uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu nadzorem, jej przedmiot w żaden sposób nie wpływa na ogólne zasady postępowania nadzorczego i podejmowane rozstrzygnięcia. Stąd przyjąć należy, że stwierdzenie nieważności takiej uchwały, z powodu jej sprzeczności z prawem, może nastąpić w nieprzekraczalnym terminie 30 dni od dnia jej przekazania wojewodzie. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody może zostać zaskarżone za zasadach ogólnych do sądu administracyjnego przez j.s.t.⁴⁰

Podkreślić przy tym należy, że w świetle ustaw samorządowych organ nadzoru po upływie wskazanego wyżej terminu na podjęcie rozstrzygnięcia nadzorczego, może zaskarżyć uchwałę stwierdzającą wygaśnięcie mandatu samorządowego do sądu administracyjnego. Nie jest przy tym ograniczony terminem do wniesienia skargi i może ją wnieść bez konieczności wzywania organu do usunięcia naruszenia prawa⁴¹, aczkolwiek w tych przypadkach obowiązuje ogólna zasada wnoszenia skarg za pośrednictwem organu, którego uchwała zostaje zaskarżona.

Możliwość bezpośredniej kontroli zarządzeń zastępczych wojewodów stwierdzających wygaśnięcia mandatu samorządowego materializuje się właściwie wyłącznie w możliwości ich zaskarżenia do sądu administracyjnego. W tym zakresie ustawy samorządowe przewidują odpowiednie stosowania przepisów dotyczących zaskarżenia rozstrzygnięć nadzorczych⁴², rozszerzając – o czym dalej – krąg podmiotów uprawnionych do złożenia skargi. Tym samym zarządzenia te nie podlegają kontroli administracyjnej. Postępowanie, w rezultacie którego są one wydawane jest jednoinstancyjne, a od zarządzeń tych nie przysługuje żaden środek zaskarżenia o charakterze administracyjnym. Również minister właściwy do spraw administracji publicznej, który – jak już wspomniano – powinien zostać przez wojewodę powiadomiony przed

³⁹ Zob. A. K i s i e l e w i c z, op.cit.

⁴⁰ Zob. art. 98 u.s.g., art. 85 u.s.p. oraz art. 86 u.s.w.

⁴¹ Obowiązek stosowania przez wnoszących skargi przepisów art. 52 § 3 i 4 został w tych przypadkach wyłączony, zob. art. 102a u.s.g., art. 90a u.s.p. oraz art. 88a u.s.w.

⁴² Zob. art. 98a ust. 3 u.s.g., art. 85a ust. 3 u.s.p. oraz art. 86a ust. 3 u.s.w.

wydaniem przezeń zarządzenia zastępczego, nie ma żadnych kompetencji w zakresie możliwości jego weryfikacji.

W związku z powyższym, jedyną możliwością poddania zarządzenia zastępczego kontroli jest zaskarżenie go do sądu administracyjnego z powodu jego niezgodności z prawem. Zaskarżanie to następuje na ogólnych zasadach regulujących zaskarżanie rozstrzygnięć nadzorczych, umożliwiając jednocześnie zaskarżanie tych zarządzeń nie tylko przez j.s.t., której organ stanowiący, zdaniem wojewody, naruszył ustawowy obowiązek nie wydając uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu, ale również przez osobę, której interesu prawnego lub uprawnienia zarządzenie zastępcze dotyczy⁴³.

Skargę na zarządzenie zastępcze wnosi się w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. W przypadku wnoszenia skargi przez j.s.t. podstawą wniesienia skargi jest uchwała organu stanowiącego tej jednostki, w przypadku zaś wnoszenia skargi przez osobę, której zarządzenie zastępcze dotyczy uchwała taka oczywiście nie jest podstawą jej wniesienia. Skargę wnosi się za pośrednictwem wojewody, który ma obowiązek przekazać ją sądowi w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia, wraz z odpowiedzią na skargę oraz aktami sprawy, przy czym wnoszący skargę nie ma obowiązku wzywania wojewody do usunięcia naruszenia prawa⁴⁴. W związku z zasadą odpowiedniego stosowania przy wnoszeniu tych skarg przepisów o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej⁴⁵ wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby wojewoda mógł na zasadzie określonej w art. 54 § 3 p.p.s.a. uwzględnić skargę w całości i uchylić zarządzenie zastępcze.

W przypadku uwzględnienia skargi na zarządzenie zastępcze sąd administracyjny uchyła to zarządzenie⁴⁶. Należy przy tym podkreślić, że w świetle ustaw samorządowych rozstrzygnięcia nadzorcze (w tym zarządzenia zastępcze) stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd⁴⁷. Jest to istotne o tyle, że z uprawomocnieniem się zarządzenia zastępczego wiązać należy wywołanie określonego w nim skutku prawnego, jakim jest wygaśnięcie mandatu radnego (wójta).

⁴³ Wprowadzenie tego rozwiązania we wszystkich ustawach samorządowych było pośrednim efektem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 lipca 2007 r. (P 19/04), w którym Trybunał orzekł, że art. 98a ust. 3 u.s.g. w zakresie, w jakim uniemożliwia radnemu zaskarżenie zarządzenia zastępczego stwierdzającego wygaśnięcie jego mandatu, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2007 r., nr 138, poz. 974).

⁴⁴ Zob. przyp. 42.

⁴⁵ Zob. art. 98 ust. 5 u.s.g., art. 85 ust. 4 u.s.p.

⁴⁶ Art. 148 p.p.s.a.

⁴⁷ Zob. art. 98 ust. 5 u.s.g., art. 85 ust. 5 u.s.p. oraz art. 86 ust. 4 u.s.w.

Podsumowując niniejsze rozważania stwierdzić można, że kontrola rozstrzygnięć podejmowanych w sprawach wygaśnięcia mandatu samorządowego wzbudza liczne wątpliwości i zastrzeżenia. Proponowane w niniejszym opracowaniu interpretacje niejednoznacznych regulacji ustawowych w naszej ocenie pozwolą z jednej strony na zagwarantowanie prawa strony (radnego, wójta) do skutecznego zaskarżenia aktu, z drugiej zaś umożliwią faktyczną (a nie iluzoryczną) merytoryczną kontrolę tych aktów przez sąd administracyjny. Nie zmienia to jednak konkluzji, iż treść tych regulacji powinna zostać ukształtowana przez ustawodawcę w sposób eliminujący zasygnalizowane wątpliwości interpretacyjne, aby przy ich wykładni i stosowaniu nie dochodziło do naruszania prawa do sądu.

**CONTROLS OF SETTLEMENTS UNDERTAKEN ON EXPIRATION
OF THE MANDATE OF LOCAL GOVERNMENT
(summary)**

In present legal status, the settlements undertaken on the mandate expiration of the councillor, headman (mayor, president of the city) are the resolutions of the bodies which are local authorities entities and replacement regulations of the governors.

The article concerns the issues of these acts control. This problem is particularly important both from the individuals' viewpoints who this act concerns as well as general interest expressed in need of the assurance, the seats filled in direct election, were bestowed by the person against whom there were no conditions for revocation of the mandate. The basic element of these acts control is the supervision executed by Administration Courts. Apart from that the resolutions stated a mandate expiration were submitted to administration control executed by governors within supervising competences they were entitled to. In both events the only control criterion is the legality of the decisions controlled.

Krzysztof Kurowski*

PRAWA WYBORCZE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH – ZAGADNIENIA TEORII I PRAKTYKI

W każdym demokratycznym państwie wybory są jednym z najważniejszych wydarzeń politycznych. Stanowią one przejaw wykonywania władzy przez suwerena, dając społeczeństwu faktyczny wpływ na funkcjonowanie państwa poprzez możliwość decydowania, kto w imieniu narodu będzie sprawował władzę.

Z ogółu zasad określających sposób wyłaniania przez suwerena organów publicznych szczególnie ważne znaczenie mają te, które określane są mianem podstawowych zasad prawa wyborczego występujące w postaci tzw. przymiotników wyborczych. Zgodnie z nimi wybory powinny być powszechne, równe, bezpośrednie i odbywać się w głosowaniu tajnym. Zasady te są niekiedy uzupełniane o nakaz organizowania wyborów wolnych oraz w zależności od reguł podziału mandatów o zasadę wyborów proporcjonalnych lub większościowych¹.

Warto przyjrzeć się systemowi wyborczemu z perspektywy możliwości udziału w wyborach osób niepełnosprawnych. Głębsza analiza tego zagadnienia może prowadzić bowiem do stawiania pytań także o realizację podstawowych zasad wyborczych.

Należy również zwrócić uwagę, iż współcześnie wybory pełnią wiele funkcji, których jednolity katalog nie został w doktrynie stworzony. Powinno się jednak uznać, że jednymi z funkcji wyborów są: wyrażanie woli wyborców oraz odtwarzanie obrazu opinii publicznej². O pełnej realizacji tych funkcji

* Mgr, doktorant, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego.

¹ J. B u c z k o w s k i, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 39.

² A. Ż u k o w s k i, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 12–13; *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006, s. 196–197; K. S k o t n i c k i, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 12.

można mówić jeśli, po pierwsze – prawidłowo zostanie ukształtowany krąg osób mających czynne prawo wyborcze, po drugie – wszystkie te osoby będą miały zagwarantowaną możliwość oddania głosu zgodnie ze swoimi preferencjami.

W tym kontekście należy się szczególnie przyjrzeć sytuacji osób niepełnosprawnych. Grupa ta jest narażona na nieuzasadnione pozbawienie praw wyborczych, które może wynikać zarówno z wadliwych regulacji w kwestii nieprzynania tym osobom czynnego i biernego praw wyborczych, jak i nieprzystosowanie procesu wyborczego do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Błędne regulacje w tej kwestii będą miały bardzo istotny wpływ na sytuację osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Przyczynią się one do mniejszego zainteresowania partii politycznych sprawami tej grupy.

Zagadnienia związane z zapewnieniem osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z praw politycznych (w tym praw wyborczych) zajmują coraz ważniejsze miejsce w dyskusji o prawach osób niepełnosprawnych. G. Quinn zauważył, iż o ile w XX w. społeczność osób niepełnosprawnych skupiała swoją uwagę na prawach ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, to w XXI w. powinna zwrócić ją także ku prawom obywatelskim i politycznym³.

W Zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy R(2006)5 – Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006–2015, uczestnictwo w życiu politycznym i publicznym zostało wymienione jako kierunek nr 1 wśród kluczowych celów i konkretnych działań do realizacji w państwach członkowskich. W Zaleceniu słusznie zauważono, iż „społeczeństwo powinno odzwierciedlać różnorodność swoich obywateli i korzystać z ich różnych doświadczeń i wiedzy. Dlatego ważne jest, by osoby niepełnosprawne mogły korzystać z przysługujących im praw wyborczych i z prawa do udziału w takiej działalności.”

Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r.⁴ w art. 29 zawiera natomiast gwarancje uczestnictwa osób niepełnosprawnych

³ G. Q u i n n, T. D e g e n e r, *Human Rights and Disability: the current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, New York; Genewa 2002, s. 55.

⁴ Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r., rezolucją A/RES/61/106 i wyłożona do podpisu 30 marca 2007 r., tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.unic.un.org.pl/niepelnosprawnosc/konwencja.php>. Konwencja została przez Rzeczpospolitą Polską podpisana 30 marca 2007 r., ale dotychczas nie została przez RP ratyfikowana.

w życiu politycznym i publicznym. Artykuł ten nakłada na państwa – strony Konwencji, m.in. obowiązek zapewnienia, by osoby niepełnosprawne mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu politycznym i publicznym, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego praw wyborczych. Jako warunki takiego uczestnictwa Konwencja wymienia m.in. zapewnienie, by tryb głosowania oraz stosowane w nim urządzenia i materiały były odpowiednie, dostępne i łatwe w zrozumieniu i korzystaniu oraz ochronę prawa osób niepełnosprawnych do tajnego głosowania w wyborach i referendach publicznych bez zastraszania. Konwencja również zobowiązuje państwa strony do korzystania ze wspomagających i nowych technologii w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym uczestnictwo w życiu politycznym i publicznym, w tym udziału w wyborach.

Rozpatrując problem zapewnienia osobom niepełnosprawnym praw wyborczych należy zwrócić uwagę na cztery kwestie. Po pierwsze – czy wszystkie osoby niepełnosprawne mają zapewnione czynne i bierne prawa wyborcze, a jeśli nie, to czy wprowadzone ograniczenia są zgodne ze standardami międzynarodowymi. Po drugie – czy osoby niepełnosprawne posiadające czynne prawo wyborcze mają zapewnioną faktyczną możliwość głosowania. Po trzecie – czy osoby niepełnosprawne mają możliwość głosowania w sposób tajny. Po czwarte – czy osoby ze wszystkimi rodzajami niepełnosprawności mają pełny dostęp do informacji wyborczych.

Co do pierwszej kwestii, należy przypomnieć, iż zasada powszechności jest jednym z fundamentów prawa wyborczego. W katalogu zasad wyborczych jest zawsze wymieniana jako pierwsza, podkreśla to związek z zasadą suwerenności narodu i z zasadą reprezentacji politycznej⁵. Zasada powszechności jest ograniczana przez wprowadzanie tzw. cenzusów wyborczych. Termin cenzus (z łac. *census* – ocena, spis, majątek, krytyka) oznacza szczególne kwalifikacje, będące warunkiem czynnego lub biernego udziału w wyborach. Należy zauważyć, iż przyznanie bądź pozbawienie danej osoby prawa wyborczego ma bardzo istotne znaczenie – dotyczy bowiem podstawowych praw politycznych człowieka⁶, tak więc należy bardzo dokładnie przeanalizować celowość i zakres każdego z cenzusów. Jednym z cenzusów jest wymóg posiadania przez wyborcę zdolności umysłowych do świadomego oddania głosu. Art. 62 ust. 2 Konstytucji RP stanowi: „prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wy-

⁵ W. S k r z y d ł o, *Prawa wyborcze obywateli*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. III, *Wolności i prawa polityczne*, Zakamycze 2002, s. 122.

⁶ K. S k o t n i c k i, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 7.

borczych.”⁷ Ponieważ w art. 62 ust. 2 Konstytucji mowa jest o ubezwłasnowolnieniu bez bliższego sprecyzowania tego terminu, trzeba uznać, że przesłanka ta obejmuje zarówno ubezwłasnowolnienie całkowite, jak i częściowe⁸. Tak więc Konstytucja pozbawia praw wyborczych wszystkie osoby ubezwłasnowolnione, nie przewidując specjalnej procedury badania, czy dana osoba jest zdolna do dokonywania racjonalnych decyzji wyborczych, pozostawiając jednocześnie kwestie regulacji tej instytucji ustawodawcy zwykłemu, który uczynił to w art. 13 i n. kodeksu cywilnego⁹. Ubezwłasnowolnione mogą być osoby z niepełnosprawnością intelektualną¹⁰ lub psychiczną¹¹. Powstaje pytanie, czy jest to odpowiednie uregulowanie tej kwestii.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w wyroku z 20 maja 2010 r., w sprawie Alajos Kiss v. Węgry, uznał automatyczne pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych prawa głosowania za niezgodny z art. 3 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹². ETPCz przywołał swoje dotychczasowe orzecznictwo, zgodnie z którym prawo do głosowania nie jest przywilejem, a „w XXI wieku w państwie demokratycznym musi istnieć domniemanie korzystania z niego. Każdy wyjątek od zasady wyborów powszechnych rodzi ryzyko osłabienia legitymacji demokratycznej ciała ustawodawczego w ten sposób wybranego i uchwalanego przez nie prawa.”¹³ Rozstrzygnięcie to trzeba uznać za słuszne i należy je rozpatrywać w kontekście potrzeby całościowych zmian w instytucji ubezwłasnowolnienia. W obecnym stanie prawnym osoba ubezwłasnowolniona jest pozbawiona prawa do udziału w wyborach i referendach, mimo że sąd w postępowaniu o ubezwłasnowolnienie w ogóle nie bada, czy dana osoba ma zdolność dokonywania racjonalnych wyborów politycznych. Tak więc pozbawienie jakże

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁸ W. S o k o l e w i c z, *Uwaga 5 do art. 62 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 29.

⁹ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U., nr 16, poz. 93, z późn. zm.

¹⁰ Kodeks cywilny używa terminu „niedorozwój umysłowy”, który jest określeniem pejoratywnym i nie stosowanym od lat w aktach międzynarodowych oraz w literaturze medycznej, pedagogicznej i socjologicznej. Początkowo został on zastąpiony terminem „upośledzenie umysłowe”, a ostatnio coraz częściej używa się określenia „niepełnosprawność intelektualna”, którym będę posługiwał się w niniejszym opracowaniu.

¹¹ Kodeks cywilny używa sformułowań „choroba psychiczna” lub „inne zaburzenia psychiczne”, w szczególności pijaństwo i narkomanie. W tym opracowaniu będę posługiwał się terminem „niepełnosprawność psychiczna”.

¹² Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 20 maja 2010 r., w sprawie Alajos Kiss v. Węgry, skarga nr 38832/06.

¹³ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 6 października 2005 r., Hirst v. Wielka Brytania, skarga nr 74025/01.

ważnych w państwach demokratycznych praw jest pochodną rozstrzygnięcia sądu w zupełnie innej kwestii. Należy to ocenić bardzo negatywnie¹⁴.

M. Dąbrowski zwraca uwagę na brak zainteresowania doktryny tym zagadnieniem. Znamienne jest fakt, iż inne cenzusy występujące w polskim prawie wyborczym są szczegółowo uzasadniane w doktrynie oraz orzecznictwie, a w przypadku cenzusu ubezwłasnowolnienia w literaturze brak jest szerszych rozważań na ten temat. Zdaniem tego autora wynika to z tego, że w nauce przyjęto, iż jest to norma zastana, a jej *ratio legis* jest oczywiste i nie wymaga uzasadnienia oraz z przekonania o stosunkowo niewielkiej wadze tego zagadnienia i znikomym wypaczeniu wyniku wyborów wskutek pozbawienia praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, które są w stanie dokonywać racjonalnych decyzji w wyborach i referendach¹⁵.

Oprócz złej regulacji konstytucyjnej drugim elementem powodującym pozbawianie praw wyborczych zbyt dużej liczby osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną jest zła praktyka stosowania instytucji ubezwłasnowolnienia przez polskie sądy. W roku 1985 osób ubezwłasnowolnionych było 23 859, natomiast w 2008 r. liczba osób ubezwłasnowolnionych w Polsce wynosiła ponad 60 tys.¹⁶ Badania, przeprowadzane przez Zarząd Główny Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym – „Praktyka ubezwłasnowolniania osób z niepełnosprawnością intelektualną w polskich sądach”, pokazały duże nadużycia w stosowaniu instytucji ubezwłasnowolnienia względem osób z niepełnosprawnością intelektualną przez polskie sądy¹⁷.

W piśmie do Ministra Sprawiedliwości z 1 czerwca 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na potrzebę zmiany art. 62 Konstytucji. Rzeczn-

¹⁴ Omówiony problem nie dotyczy tylko praw wyborczych, ale również wielu innych konsekwencji ubezwłasnowolnienia występujących automatycznie, bez badania przez sąd kompetencji danej osoby do wykonywania tych konkretnie czynności, np. niemożliwości wyboru miejsca zamieszkania, nawiązywania stosunku pracy, sporządzania testamentu, udzielenia zgody na zabieg leczniczy. Taka regulacja budzi słuszne wątpliwości co do zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zob.: M. Z i m a, *Ubezwłasnowolnienie w świetle Konstytucji RP oraz Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, [w:] *Studium nad potrzebą ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, red. K. Kurowski, Łódź 2010, s. 39–79.

¹⁵ M. D a b r o w s k i, *Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2–3/2007, s. 268.

¹⁶ S. C z u b k o w s k a, K. K l i n g e r, *60 tys. Polaków nie decyduje o sobie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 18 listopada 2009 r., tekst dostępny na stronie internetowej: <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/102204,60-tys-polakow-nie-decyduje-o-sobie.html>; stan na 18.04.2011 r.

¹⁷ A. F i r k o w s k a - M a n k i e w i c z, J. P a r c z e w s k i, M. S z e r o c z y Ń s k a, *Praktyka ubezwłasnowolniania osób z niepełnosprawnością intelektualną w polskich sądach – raport z badań*, „Człowiek – Niepełnosprawność – Społeczeństwo” 2005, nr 2, s. 87–111.

nik zauważył, iż mimo że „artykuł 3 Protokołu nr 1 odnosi się wprawdzie wyłącznie do wyborów do »ciała ustawodawczego«, jednak wspomniane orzeczenia strasburskiego trybunału skłaniają do analizy i refleksji nad kształtem praw obywatelskich i politycznych osób ubezwłasnowolnionych w Polsce.”¹⁸ Natomiast Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 marca 2007 r., (sygn. K 28/05) zasugerował potrzebę dokonania kompleksowych zmian w zakresie instytucji ubezwłasnowolnienia w prawie polskim, zaznaczając, iż w większości państw odchodzi się obecnie od sztywnego ograniczania praw i wolności osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną na rzecz regulacji bardziej elastycznych¹⁹. Wprawdzie TK nie odniósł się bezpośrednio do kwestii praw wyborczych, ale wydaje się, iż sugerowane przez TK zmiany powinny również dotyczyć tej problematyki.

Zagadnienie, jak rozstrzygać kwestię przyznania praw wyborczych osobom z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną niemających pełnej zdolności do czynności prawnych, było rozpatrywane w innych krajach europejskich. Sąd Konstytucyjny Słowenii w wyroku z 2003 r. uznał, że musi istnieć specjalna procedura stwierdzająca, czy dana osoba jest w stanie dokonać świadomego wyboru. Wskutek niewprowadzenia przez parlament takiej procedury wszystkie osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną posiadają prawa wyborcze²⁰.

W chwili obecnej kwestia ta jest rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny Republiki Czeskiej. W opinii „przyjaciela sądu”, wniesionej przez 25 międzynarodowych ekspertów w dziedzinie regulacji dotyczących osób z niepełnosprawnością intelektualną, wyrazili oni zdanie, że automatyczne pozbawienie praw wyborczych osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych jest sprzeczne z wieloma zobowiązaniami międzynarodowymi, szczególnie z ratyfikowaną przez Republikę Czeską Konwencją o Prawach Osób Niepełnosprawnych²¹.

Wyrok ETPCz dotyczył obywatela Węgier będącego osobą z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych, a w uzasadnieniu Trybunał wskazał państwa, w których osoby z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych posiadają prawa wyborcze – Austrię, Francję, Hiszpanię, Niemcy, Szwajcarię,

¹⁸ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 1 czerwca 2010 r. do Ministra Sprawiedliwości w sprawie kształtu instytucji ubezwłasnowolnienia w polskim systemie prawnym, sygn. RPO/647849/10/I/1.9.4 RZ.

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2007 r. sygn. 28/05.

²⁰ A. B o n a r, *Zmiana konstytucji jako konsekwencja wykonania wyroku ETPCz – glosa do wyroku ETPCz z 20.05.2010 r. w sprawie Alajos v. Węgry*, „Europejskie Przegląd Sądowy”, 10/2010, s. 42.

²¹ *Ibidem*.

Szwecję, Włochy²². Należy jednak zauważyć, iż większość systemów państw europejskich²³, w tym system węgierski, jest elastyczniejszy od rozwiązań przyjętych w polskim kodeksie cywilnym. Według art. 14 węgierskiego kodeksu cywilnego, sąd może indywidualnie określić zakres zdolności do czynności prawnych danej osoby w wymienianych w ustawie kwestiach (w sprawach rodzinnych, możliwości dysponowania spadkiem itp.)²⁴. Wydaje się, że gdyby system taki został wprowadzony w Polsce, spowodowałoby to ograniczenie stosowania instytucji ubezwłasnowolnienia całkowitego. Tak więc możliwe i, moim zdaniem, prawdopodobne jest, że ETPCz w przypadku polskiego systemu uznałby także automatyczne pozbawienie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych całkowicie za niezgodne z art. 3 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Trzeba też zauważyć, iż sam termin „ubezwłasnowolnienie” ma wydźwięk pejoratywny i – jak zauważa T. Pajor – jego dosłowne odpowiedniki nie są używane w prawie niemieckim czy francuskim²⁵. Rezygnacja z tego terminu w prawie polskim wymaga zmiany art. 62 Konstytucji.

Art. 12 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych ma na celu zapewnienie osobom z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną możliwości realizacji przez nie zdolności do czynności prawnych w jak najpełniejszy sposób. Należy się więc zgodzić z tezą M. Zimy o potrzebie całkowitej zmiany systemu, która polegałaby na wprowadzeniu do polskiego prawa „systemu wsparcia”, opartego na modelu „wspieranego podejmowania decyzji”, który zastąpiłby dotychczasowy model reprezentacji prawnej²⁶. Powstaje zatem pytanie, jak w przypadku takiego systemu rozstrzygnąć kwestie praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną potrzebujących wsparcia prawnego. Wydaje się, że sąd każdorazowo określając zakres takiego wsparcia powinien orzekać o kwestii posiadania przez daną osobę praw wyborczych. Zgodnie z art. 12 ust. 4 Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych, zakres tego wsparcia powinien podlegać regularnej kontroli przez kompetentny i bezstronny organ lub władze sądownicze. Kontrola taka, moim zdaniem, powinna dotyczyć również kwestii posiadania przez daną osobę praw wyborczych. Wprowadzenie takiego systemu wymaga no-

²² Uzasadnianie do Wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Alajos v. Węgry.

²³ *Asystent osoby z niepełnosprawnością. Studium prawnoporównawcze*, red. M. Szeroczyńska, Warszawa 2007.

²⁴ A. B o n a r, op.cit., s. 42.

²⁵ T. P a j o r, *Ochrona osób niepełnosprawnych a ubezwłasnowolnienie* [w:] *Studium nad potrzebą ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, red. K. Kurowski, Łódź 2010, s. 85–86.

²⁶ M. Z i m a, op.cit., s. 72.

welizacji art. 62 Konstytucji. Według mnie powinna ona nastąpić jak najszybciej.

Następnym zagadnieniem wymagającym rozpatrzenia jest zapewnienie faktycznej możliwości głosowania osobom niepełnosprawnym posiadającym czynne prawo wyborcze. Do 2009 r. osoby, które wskutek niepełnosprawności nie mogły dotrzeć do lokalu wyborczego, w ogóle nie miały możliwości głosowania. W 2009 r. w wyborach na Prezydenta RP, do Parlamentu Europejskiego i samorządowych została wprowadzona instytucja pełnomocnika wyborczego²⁷. Znalazła się ona również w Kodeksie wyborczym²⁸. Instytucja ta polega na tym, że jeden wyborca może upoważnić innego wyborcę, żeby w wyborach lub w referendum zagłosował w jego imieniu. Zgodnie z art. 54 Kodeksu wyborczego, może z niej skorzystać wyborca o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych lub wyborca, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 75 lat.

Zgodność instytucji pełnomocnika wyborczego z Konstytucją RP budzi wątpliwości. W doktrynie są podnoszone zarzuty co do niezgodności głosowania przez pełnomocnika z zasadami bezpośredniości i równości wyborów. Według części doktryny, bezpośredniość oznacza bowiem wymóg głosowania osobistego, co wynika ze ściśle osobistego charakteru praw politycznych (w tym prawa wyborczego)²⁹. K. Skotnicki zwraca uwagę natomiast, że instytucja pełnomocnika jest odejściem od zasady równości wyborów w znaczeniu formalnym, ponieważ „w przeciwieństwie do innych wyborców, osoba upoważniona do głosowania przez innego wyborcę dysponuje w rzeczywistości większą liczbą głosów”³⁰.

Nie wdając się w dyskusje na temat zgodności instytucji pełnomocnika z Konstytucją twierdzą, iż nawet – jeśli uznać, że instytucja ta jest zgodna z Konstytucją, to nie może być ona jedyną możliwością głosowania przez osoby niepełnosprawne niemające możliwości dotarcia do lokalu wyborczego. Wynika to z paru kwestii. Po pierwsze, osoba niepełnosprawna może nie

²⁷ Ustawy z 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o referendum ogólnokrajowym oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz.U. z 2009, nr 202, poz. 1547; Ustawa z 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2009, nr 213, poz. 1651.

²⁸ Art. 54–61 ustawy z 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 112.

²⁹ M. C h m a j, W. S k r z y d ł o, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2005, s. 55.

³⁰ K. S k o t n i c k i, *Zasada powszechności...*, s. 266–267.

chcieć żeby ktokolwiek wiedział, jak głosowała i ustawodawca powinien jej zapewnić możliwość oddania głosu w taki właśnie sposób. Po drugie, osoba niepełnosprawna nie ma pewności, że pełnomocnik odda głos zgodnie z jej życzeniem. Po trzecie, istnieje prawdopodobieństwo wymuszania na osobie niepełnosprawnej udzielenia pełnomocnictwa. Należy przy tym zauważyć, że ustawodawca powinien przeciwdziałać zagrożeniu wywierania wpływu na wyborcę przez inne osoby, a instytucja pełnomocnika zwiększa takie zagrożenie.

Można się zgodzić z A. Rakowską, iż często inicjatywa będzie wychodzić od samych potencjalnych pełnomocników, pragnących zyskać dodatkowy głos, a nie od osób mogących udzielić pełnomocnictwa³¹. Słusznie autorka ta zauważa, że ustawodawca milcząco akceptuje fakt, że pełnomocnik zagłosuje zgodnie ze swoimi preferencjami poprzez zapisanie wymogu, iż pełnomocnikiem może być tylko osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie co udzielający pełnomocnictwa do głosowania lub posiadająca zaświadczenie o prawie do głosowania³².

Ostatnim, bardzo ważnym argumentem, jest fakt, iż osoby niepełnosprawne chcą większość czynności wykonywać samodzielnie, a nie powierzać ich wykonanie innym osobom. Ustawodawca powinien zapewnić im taką możliwość. O tym, iż instytucja pełnomocnika wyborczego nie jest akceptowana przez większość osób niepełnosprawnych świadczy niskie zainteresowanie nią podczas wyborów prezydenckich oraz samorządowych w 2010 r.³³ Do polskiego ustawodawstwa należy zatem wprowadzić inne rozwiązania umożliwiające głosowanie osobom niepełnosprawnym niemającym możliwości dotarcia do lokalu wyborczego, np. głosowanie korespondencyjne.

Część z przedstawionych przeze mnie zagrożeń związanych z funkcjonowaniem instytucji pełnomocnika wyborczego występuje także wtedy, jeśli obok tej instytucji istnieją inne rozwiązania umożliwiające głosowanie osobom niemogącym dotrzeć do lokalu wyborczego – co może być argumentem do rezygnacji ze stosowania tej instytucji.

Następnym zagadnieniem jest dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2001 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, na każde 15 000 mieszkańców gminy powinien przypadać co najmniej

³¹ A. R a k o w s k a, *Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne)*, „Studia Wyborcze” 2009, t. VII, s. 72.

³² *Ibidem*, s. 70–71.

³³ http://wiadomosci.wp.pl/kat,122354,title,Niepelnosprawni-nie-chca-glosowac-przez-pelnomocnikow,wid,12713672,wiadomosc_prasa.html; stan na 18.04.2011 r.

jeden lokal wyborczy dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych, z tym że w każdej gminie powinien być co najmniej jeden taki lokal. Zważywszy, iż obwody głosowania obejmować powinny od 500 do 3000 mieszkańców, w praktyce takich lokali może być tylko jeden na pięć (przy większych obwodach), a nawet zaledwie jeden na 30 (przy mniejszych obwodach). Według danych Państwowej Komisji Wyborczej, podczas wyborów parlamentarnych w 2007 r., na ogólną liczbę 25 276 lokali wyborczych jedynie 5487 było zgłoszonych jako przystosowane do potrzeb osób poruszających się na wózkach, z czego 204 znajdowały się w szpitalach, a 152 w domach pomocy społecznej³⁴. Trzeba również zauważyć, iż część tych lokali jest dostosowana dla osób niepełnosprawnych tylko „na papierze”, co udowodniła wizytacja lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych przeprowadzona w dniach 7–11 czerwca 2010 r. przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w 18 miejscowościach. Łącznie kontroli poddano 97 lokali wyborczych. Po wizytacjach pracownicy Biura RPO stwierdzili, iż ponad 1/3 skontrolowanych lokali wyborczych nie spełnia warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2001 r. w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych albo z innych przyczyn jest niedostępna dla niepełnosprawnych wyborców³⁵. Należy więc wprowadzić obowiązek uzyskania pozytywnej opinii organizacji osób niepełnosprawnych o dostosowaniu danego lokalu do możliwości korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne.

Dobrym pomysłem jest także proponowany w poselskim projekcie ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych – druk nr 2800³⁶ (dalej projekt ustawy o dostosowaniu). W toku prac nad nim w Sejmie stał się on projektem nowelizacji Kodeksu wyborczego, według którego organizacje zrzeszające lub reprezentujące osoby niepełnosprawne miałyby możliwość zgłaszania uwag do przedstawionej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) propozycji listy lokali dostosowanych. Warto przy tym podkreślić, że siedziby obwodowych komisji wyborczych często umieszczane są w lokalu nieprzystosowanym do potrzeb wyborców niepełnosprawnych

³⁴ http://www.batory.org.pl/doc/Postulaty_profekwencyjne.pdf stan na dzień 18.04.2011 r.

³⁵ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 17 czerwca 2010 r. do Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania w sprawie niedostosowania lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych, sygn. RPO/572441/07/1/112.1 RZ.

³⁶ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2800>. Obecnie trwają prace nad projektem w sejmowej komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego; stan na 18.04.2011 r.

z przyzwyczajenia, mimo że w sąsiedztwie znajduje się lokal przystosowany, który mógłby być taką siedzibą. Tak więc należy umożliwić organizacjom osób niepełnosprawnych wskazywanie propozycji zmian siedzib obwodowych komisji wyborczych.

Liczba lokali przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych powinna być systematycznie zwiększana, szczególnie że lokale wyborcze znajdują się w budynkach użyteczności publicznej, które generalnie powinny spełniać wymagania osób niepełnosprawnych. W tę stronę idzie projekt ustawy o dostosowaniu. Zakłada on, że 1/3 lokali wyborczych na terenie każdej gminy musi być przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, z tym że do 31 grudnia 2014 r. wymóg ten miałby być zmniejszony do 1/5 lokali wyborczych na terenie każdej gminy. Należy zadać pytanie, czy projekt nie powinien zawierać wymogu dalszego zwiększenia liczby lokali wyborczych przystosowanych dla osób niepełnosprawnych w kolejnych latach.

Trzeba również zauważyć, iż niedostosowanie lokali wyborczych ogranicza osobom niepełnosprawnym możliwość bycia członkiem obwodowych komisji wyborczych.

Kolejnym zagadnieniem jest to, czy wszystkie osoby niepełnosprawne mają zapewnioną możliwość głosowania w sposób tajny. Zasada tajności wyborów zawarta jest w Konstytucji RP w art. 96 ust. 2 (wybory do Sejmu RP), w art. 97 ust. 2 (wybory do Senatu RP), art. 127 ust. 2 (wybory Prezydenta RP) oraz art. 169 ust. 2 (wybory samorządowe). Zasada tajności jest uważana za jedną z niezbędnych gwarancji nieskrępowanego wyrażenia indywidualnych preferencji wyborczych. W założeniu ma na celu ochronę wyborcy przed trafieniem do kogokolwiek informacji, w jaki sposób głosował³⁷. Polskie prawo wyborcze nie przewiduje na przykład rozwiązań gwarantujących osobom niewidomym możliwości głosowania w sposób samodzielny i tajny. Art. 69 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż wyborcy niepełnosprawnemu, na jego prośbę, może pomagać inna osoba, z wyłączeniem członków komisji wyborczych i mężów zaufania. Rozwiązanie to zostało powtórzone w art. 53 Kodeksu wyborczego. W literaturze wskazywano, że ograniczenie zasady tajności głosowania w stosunku do osób niepełnosprawnych jest uzasadnione racjami wyższego rzędu w postaci umożliwienia im udziału w wyborach³⁸. Należy jednak zauważyć, że w innych państwach stosowane są rozwiązania umożliwiające osobom niewidomym i niedowidzącym oddanie głosu w sposób tajny i samodzielny. Najprostszym z nich jest stosowanie specjalnych nakładek (szablonów) na kartę do głosowania, na których znajdowałyby się numery kan-

³⁷ M. C h m a j, W. S k r z y d ł o, op.cit., s. 58–59.

³⁸ K. S k o t n i c k i, *Zasada powszechności...*, s. 278.

dydatów w alfabecie Braille'a. Szablon, dokładnie dopasowany do wielkości i układu kart do głosowania, dzięki otworom, po nałożeniu na kartę wyborczą pozwalałby osobom niewidomym i słabo widzącym oddać głos samodzielnie i w sposób tajny. Nakładki takie stosowane są m.in. w Austrii, Hiszpanii, Niemczech, Albanii oraz na Malcie³⁹.

Przed wyborami do europarlamentu w 2009 r. niewidomy wyborca, Jacek Zadrożny, postanowił zorganizować „eksperyment wyborczy”, którego celem było zwrócenie uwagi na to zagadnienie. Podczas „eksperymentu” kilkanaście osób niewidomych udało się do komisji wyborczych w towarzystwie mediów z pytaniem, w jaki sposób mają zagłosować w sposób tajny. Tylko jednej z nich to się udało – za pomocą szablonu wykonanego przez przewodniczącego komisji i dziennikarzy⁴⁰.

J. Zadrożny słusznie argumentował, że osoba niewidoma może nie mieć osoby zaufanej, którą mogłaby poprosić o pomoc w głosowaniu, albo po prostu nie chce żeby ktokolwiek wiedział, w jaki sposób głosowała. Organizator eksperymentu, podobnie jak inni jego uczestnicy, wniósł do Sądu Najwyższego protest przeciwko ważności wyborów. Argumentując, że wskutek nieprzewidzenia przez ustawodawcę sposobu, w jaki mógłby oddać głos tajnie i samodzielnie, został pozbawiony czynnego prawa wyborczego. Protesty te zostały jednak odrzucone przez Sąd Najwyższy, który uzasadnił to tym, że osoby niewidome miały zapewnioną możliwość głosowania przy pomocy innej osoby, a ocena tej procedury w związku z zasadą tajności głosowania nie należy do kompetencji SN⁴¹.

Trzeba jednak postawić pytanie, czy istniejący stan rzeczy jest zgodny z Konstytucją RP. Wydaje się, iż jeżeli istnieją możliwości zapewnienia osobom niewidomym głosowania w sposób tajny, ustawodawca nie może się powoływać na „wyższą konieczność” w złamaniu zasady tajności i powinien takie możliwości wprowadzić. Wybory są tak ważnym elementem życia politycznego, że ustawodawca powinien podjąć wszelkie możliwe i racjonalne kroki w celu zapewnienia każdemu wyborcy samodzielnego i tajnego oddania głosu. Niewykorzystanie tych możliwości obniża legitymacje wybranych w takich wyborach organów. Sytuację, w której jeden wyborca może oddać głos samodzielnie i ma pewność, że karta wyborcza została wypełniona zgo-

³⁹ J. K o c h a n o w s k i, *Wybory nie dla wszystkich Polaków*, „Polska The Times” 2009, 10 sierpnia 2009 r.; A. R o z b o r s k a, *Udział w politycznym i publicznym*, [w:] *Polska droga do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ*, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego, red. A.M. Waszkielewicz, Kraków 2008, s. 182.

⁴⁰ Szczegółowy opis „eksperymentu wyborczego”: J. Z a d r o ż n y, *Tajność głosowania a osoby niewidome*, [w:] *Studium nad potrzebą ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, red. K. Kurowski, Łódź 2010, s. 87–105.

⁴¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z 22 lipca 2009 r. sygn. III SW 20/09.

dnie z jego preferencjami, a drugi wyborca musi opierać się na zaufaniu, należy uznać za dyskryminującą.

Koszt wyprodukowania 1 tys. nakładek wynosi ok. 4–5 tys. zł., przy czym należy zauważyć, że nakładki takie mogą być używane wielokrotnie⁴².

W wyborach prezydenckich 2010 r. nakładki zostały przygotowane przez Fundację Instytut Rozwoju Regionalnego⁴³, a w wyborach samorządowych w 2010 r. przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawy i dostarczone do każdego z lokali wyborczych w Warszawie, jednak dotyczyły one tylko wyborów na Prezydenta Warszawy. Nie było natomiast nakładek umożliwiających osobom niewidomym samodzielne i tajne głosowanie w wyborach do Sejmiku Województwa, Rady Warszawy i rad dzielnic⁴⁴.

Kolejnym pytaniem jest, czy nakładki te powinny być dostępne w każdym czy tylko w wybranych lokalach wyborczych? W poselskim projekcie ustawy o dostosowaniu założono, iż nakładki będą dostępne w jednym lokalu wyborczym na terenie każdego okręgu wyborczego, nie mniej jednak niż w jednym lokalu na terenie każdej gminy. Oznacza to, iż w wyborach prezydenckich, parlamentarnych oraz do Parlamentu Europejskiego w takich miastach, jak Warszawa czy Łódź byłby tylko jeden lokal wyborczy, w którym dostępne byłyby nakładki. Należy rozpatrzyć zgodność proponowanego rozwiązania z zasadą równości. Wydaje się, że takie rozwiązanie nie byłoby z nią zgodne, brak bowiem poważnych argumentów (przede wszystkim finansowych), które przemawiałyby za ograniczeniem możliwości głosowania za pomocą nakładek tylko do niektórych lokali wyborczych.

Propozycja ta została poprawiona podczas prac sejmowej podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych. Zgodnie z wypracowanym przez podkomisję rozwiązaniem, za pomocą nakładek wyborca niewidomy lub niedowidzący mógłby głosować w każdym lokalu wyborczym po wcześniejszym zgłoszeniu takiego zamiaru obwodowej komisji wyborczej za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub upoważnionego przez niego pracownika urzędu gminy do 14 dnia przed dniem wyborów. Zgłoszenie może być dokonane ustnie, pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej. Przyjęcie takiego rozwiązania należałoby uznać za słuszne i gwarantujące osobom niewidomym i niedowidzącym możliwość tajnego głosowania.

⁴² <http://malopolskie.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/w-warszawie-nakladki-na-karty-do-glosowania-dla-osob-niewidomych,10231.html>; stan na 26.03.2011 r.

⁴³ <http://firr.org.pl/news/300/53/Eksperyment-wyborczy-dla-niewidomych/d,aktualnosc.html>; stan na 26.03.2011 r.

⁴⁴ http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34889,8684341,Nie_wszyscy_moga_glosowac_Kto_jest_wykluczony.html stan na 26.03.2011 r.

Podczas prac nad Kodeksem wyborczym pojawił się pomysł stosowania nie nakładek, ale całych kart w alfabecie Braille'a. Propozycja ta została jednak wykreślona z projektu Kodeksu wskutek poprawki Senatu. Należy zgodzić się z pierwszym argumentem podnoszonym przez senatorów, iż karty takie nie zapewniają tajności głosowania, ponieważ mogą zdarzyć się sytuacje, gdy w danym obwodzie wyborczym tylko jedna osoba zagłosuje za pomocą takiej karty (ewentualnie zagłosuje kilka osób na tego samego kandydata). Z przytaczanych przyczyn trzeba krytycznie ocenić drugi argument podnoszony przez senatorów, że karty takie nie są potrzebne, ponieważ istnieje instytucja pełnomocnika wyborczego⁴⁵. Konieczne bowiem wydaje się wprowadzenie do Kodeksu wyborczego możliwości głosowania przez osoby niewidome za pomocą nakładki jako rozwiązanie zapewniające osobom niewidomym możliwość samodzielnego i tajnego głosowania.

Wprowadzanie nakładek na karty do głosowania niezagwarantowałoby jednak możliwości samodzielnego i tajnego głosowania wszystkim osobom niepełnosprawnym. Trzeba zauważyć, iż w przypadku wielu osób ze sprzężoną niepełnosprawnością jedynym sposobem samodzielnego oddania głosu jest głosowanie przy użyciu nowoczesnych środków elektronicznych. Należy zatem zastanowić się, czy w chwili obecnej możliwe jest wprowadzenie jakiejś metody głosowania wykorzystującej środki elektroniczne. Wydaje się, że wprowadzenie głosowania internetowego w tym momencie nie jest możliwe ze względu na liczne wątpliwości prawne i techniczne⁴⁶. Także w przypadku stosowanego w innych państwach (np. w Holandii) głosowania za pomocą automatów dotykowych znajdujących się w lokalach wyborczych i liczących głosy pojawiają się wątpliwości i przy obecnym stanie techniki ryzyko manipulacji wynikami wyborów wydaje się zbyt duże⁴⁷. Być może w chwili obecnej rozwiązaniem mogłyby być automaty wyborcze znajdujące się w lokalach wyborczych, ale nieliczące głosów, tylko drukujące kartę wypełnioną zgodnie z wolą wyborcy, który następnie wrzuciłby ją do urny. Powinny one zawierać system mówiący, słuchawki oraz możliwość podłączenia urządzeń umożliwiających samodzielne głosowanie osobom z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Propozycję taką poddaję pod dyskusję, nie rozstrzygając jej technicznych szczegółów.

⁴⁵ <http://www.sepiol.pl/w-senacie/komisja-samorządu-terytorialnego-i-administracji-państwowej/Sprawozdanie-ustawa-Kodeks-wyborczy.html>; stan na 18.04.2011 r.

⁴⁶ K. S k o t n i c k i, *O możliwościach tzw. alternatywnych sposobów głosowania przez obywateli polskich przebywających w dniu głosowania za granicą*, „Zeszyty Prawne Biura Analiz Sejmowych” 2008, z. 1, s. 264–265.

⁴⁷ M. K u t y ł o w s k i, *E-voting: głosowanie elektroniczne*, „Biuro Analiz Sejmowych”, nr 10(57), 21 maja 2009 r., s. 1–4.

Ostatnim zagadnieniem, wymagającym rozważenia z uwagi na temat opracowania, jest dostęp osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności do informacji wyborczych. Niewątpliwie dostęp do pełnych informacji wyborczych jest konieczny do świadomego oddania głosu. Osoby z różnymi rodzajami niepełnosprawności mogą mieć utrudniony dostęp do informacji wyborczej. Trzeba również zauważyć, że niektóre osoby niepełnosprawne będą potrzebowały także informacji dodatkowych, zbędnych innym wyborcom (np. o wykazie dostosowanych lokali wyborczych). Należy więc wprowadzić rozwiązania gwarantujące osobom niepełnosprawnym dostęp do takich informacji, co wymaga to wprowadzenia różnych mechanizmów. Pierwszym z nich powinna być możliwość uzyskania informacji o najbliższej siedzibie obwodowej komisji wyborczej dostosowanej do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz warunkach dopisania się do spisu wyborców w takim obwodzie. Lista przystosowanych lokali wyborczych powinna być dostępna na stronie internetowej danej gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. Jednak wyborca powinien też mieć możliwość wystąpienia z wnioskiem do urzędu gminy o ustne lub pisemne udzielenie takich informacji.

Osoby niepełnosprawne powinny mieć również dostęp do obwieszczeń wyborczych umieszczanych w lokalu wyborczym oraz poza nim. W Kodeksie wyborczym powinien być ustanowiony obowiązek umieszczenia ich w miejscach łatwo dostępnych dla osób niepełnosprawnych o ograniczonej sprawności ruchowej (dotyczy to również wyników głosowania w danym obwodzie). Na prośbę wyborcy członek obwodowej komisji wyborczej powinien mieć obowiązek ustnego przekazania treści obwieszczeń wyborczych.

Rozwiązania takie znalazły się w projekcie ustawy o dostosowaniu. Podczas prac nad nim kontrowersję wywołało to, czy prawo do uzyskania od urzędu gminy albo obwodowej komisji wyborczej wymienionych informacji miałyby tylko osoby posiadające orzeczenie o niepełnosprawności czy też szersza grupa wyborców, a jeśli tak, to w jaki sposób ma być ona ustalona. Trzeba zauważyć, iż podczas Narodowego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w 2002 r. liczba osób niepełnosprawnych w sensie biologicznym wynosiła blisko 5,5 mln, z czego ok. 4,5 mln posiadało prawne potwierdzenie tego faktu. Tak więc blisko 20% wszystkich osób niepełnosprawnych w sensie biologicznym nie posiadało odpowiedniego orzeczenia⁴⁸. Informacje takie mogą być potrzebne także osobom starszym lub przechodzącym rekonwalescencję po wypadku lub operacji. Należy umożliwić skorzystanie z tego uprawnienia wszystkim wyborcom. Absurdalna wydaje się sytuacja, w której wyborca udający się do urzędu gminy w celu uzyskania informacji o naj-

⁴⁸ Strona internetowa Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych: <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosc-w-liczbach/>; stan na 26.03.2011 r.

bliższym dostosowanym do jego potrzeb lokalu wyborczym musiałby brać ze sobą orzeczenie o niepełnosprawności, gdyż, jeśli go nie przedstawi, to urzędnik nie udzieli mu informacji. Nieracjonalna również wydaje się propozycja, zgodnie z którą wyborca mający problemy z przeczytaniem informacji znajdujących się w lokalu wyborczym, mógłby skorzystać z pomocy członka obwodowej komisji wyborczej dopiero po przedstawieniu orzeczenia. Przecież potrzebę taką mogą mieć również wyborcy, którzy chociażby ze względu na wiek mogą mieć trudności z przeczytaniem takich informacji. O ile w przypadku głosowania korespondencyjnego przyznanie takiego uprawnienia tylko osobom legitymujących się odpowiednim orzeczeniem jest zasadne, o tyle w przypadku prawa do uzyskania informacji wyborczej wymóg taki należy uznać za całkowicie nieuzasadniony.

Projekt ustawy o dostosowaniu przewiduje również obowiązek sporządzenia przez Państwową Komisję Wyborczą materiałów informacyjnych w alfabecie Braille'a o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym i przekazania go organizacjom zrzeszającym osoby niepełnosprawne posługujące się tym alfabetem oraz wyborcom niepełnosprawnym – na ich żądanie. Rozwiązanie to należy uznać za dobre.

W projekcie nie przewidziano natomiast obowiązku sporządzania przez PKW materiałów informacyjnych w języku łatwym do czytania dla osób z niepełnosprawnością intelektualną. Materiały takie są przygotowywane przez Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym⁴⁹. Można jednak się zastanawiać, czy ich przygotowaniem nie powinna się również zajmować PKW.

Reasumując, należy stwierdzić, że istnieje potrzeba zmian w polskim prawie wyborczym, których celem byłoby zapewnienie wszystkim osobom niepełnosprawnym, zdolnym do świadomego udziału w wyborach, możliwości samodzielnego i tajnego oddania głosu. Zmiany takie muszą zostać wprowadzone zarówno poprzez nowelizację w Konstytucji w art. 62, jak i odpowiednie regulacje w Kodeksie wyborczym.

ELECTION RIGHTS OF DISABLED PEOPLE – THEORETICAL AND PRACTICAL ISSUES (summary)

The article covers a couple of issues connected with the participation of disabled persons in elections. First problem presented in the dissertation is the regulation of article 62 of Polish Constitution. This article states that incapacitated persons do not have election rights. The

⁴⁹ <http://www.psouu.org.pl/publikacje-wai>; stan na dzień 18.04.2011 r.

author claims that the regulation is faulty since the deprivation of election rights is automatic and it does not require the judicial examination of capacity of a particular person to undertake rational political choices. Combining it with the overuse of the institution of incapacitation by polish courts leads to deprivation of election rights of too many people with intellectuall or physical impairment. The next part of the dissertation deals with the real possibilities of voting by disabled people who have active right to vote. In Poland the only possible way of voting for people who due to the impairment can not get to the polls is an institution of an election proxy. The author regard that this solution should be judged negatively and other solutions ought to be introduced to the polish system of law for instance correspondence voting.

The article refers also to the problem of an adaptation of the polls to the needs of disabled persons. On the one hand the requirement of adaptation applies to too low number of election points, on the other hand even those polls that should be adapted in fact do not have proper facilities.

The secrecy of voting is the successive point of the dissertation. Author indicates that polish law contrary to other systems of law do not provide mechanisms allowing blind and faintly seeing people to vote in the secret and independent way. The easiest solution are special overlays (stencils) on ballots with the numbers of candidates in the Braille alphabet. Since this solution would not ensure all the disabled people possibility of independent and secret voting other mechanisms are being considered. One of them is device that fills in the ballot in accordance with the will of the voter. Then the ballot is printed and voter can throw it into the ballot box.

Last but not least, the article refers also to guarantee of access to full election information for people with all types of impairment. It requires such steps as: the proper information about the list of the adapted polls, an access to information in the polls, the leaflets and other informative materials in the Braille language and in the language easy to understand for the people with the intellectuall impairment.

Wojciech Peszyński*

PERSONALNE ASPEKTY RYWALIZACJI WYBORCZEJ DO SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ: ANALIZA ZJAWISKA „JEŹDŻENIA NA GAPE” NA WYBRANYCH PRZYKŁADACH

1. WPROWADZENIE

Przeszło dwudziestoletnia historia III Rzeczypospolitej Polskiej dostarcza sposobności do licznych badań w aspekcie funkcjonowania rodzimego reżimu politycznego. Podstawowym elementem każdego systemu demokratycznego są w pełni rywalizacyjne wybory parlamentarne. W sześciu dotychczasowych elekcjach do Sejmu nie odnotowano żadnych zachowań politycznych elit podważających konstytucyjne i pozakonstytucyjne zasady wyborczego współzawodnictwa. Wypada zwrócić uwagę, iż każdy dotychczasowy rząd – w należyńy kanonem demokracji sposób – akceptował decyzję elektoratu, przekazując pokojowo władzę następcom.

Niemniej najnowsza historia polskich rywalizacji o mandaty poselskie nie była wolna od licznych mankamentów. W tym miejscu zwrócić należy uwagę przede wszystkim na zmiany w przepisach prawa wyborczego. Ich najbardziej wyrazistym przejawem stał się fakt regulowania sześciu dotychczasowych elekcji do Sejmu przez trzy różne ordynacje. Jednakże wszystkie wybory parlamentarne z okresu pierwszej dekady XXI stulecia zostały przeprowadzone na podstawie przepisów ordynacji z 12 kwietnia 2001 r.¹ W porównaniu do poprzednich regulacji, w ustawie wyborczej z 2001 r. nie zawarto instytucji „listy krajowej”. Prowadziło to do tego, iż 69 posłów (15% ustawowej liczby składu Sejmu) było wyłanianych z naruszeniem zasady bezpośredniości wy-

* Dr, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu..

¹ Ustawa z 12 kwietnia 2001 r. „Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej” (Dz.U. z 2001 r., nr 46, poz. 499 z późn. zm.).

borów. Albowiem w ławach poselskich zasiadały osoby, które nie zostały wybrane przez elektorat z list okręgowych, ale dzięki relatywnie wysokiemu poparciu ich komitetu (w skali kraju) oraz dogodnemu umieszczeniu na „ogólnopolskiej liście kandydatów”².

Odejście polskiego ustawodawcy od tego rozwiązania spowodowało brak poważnych wątpliwości w aspekcie zgodności elekcji do Sejmu z konstytucyjnymi zasadami wyborów. Jednakże w żaden sposób nie wyeliminowało to przypadków uzyskiwania mandatów poselskich przez kandydatów z proporcjonalnie bardzo małą liczbą głosów.

Już na początku 2011 r. obserwowalny jest wysoki poziom zainteresowania najważniejszych stacji telewizyjnych strategiami kadrowymi najważniejszych komitetów w perspektywie elekcji do Sejmu VII kadencji. Jednakże rzadka koncentracja badaczy na personalnych aspektach partyjnej rywalizacji wyborczej powoduje, że w zasobach polskiej literatury występuje wyraźna luka w postaci braku rezultatów badań na temat konsekwencji występowania półotwartego modelu list wyborczych. Jednym z efektów takiego rozwiązania pozostaje właśnie fakt uzyskiwania mandatów poselskich przez osoby z relatywnie niskim poparciem – zawdzięczających swój status rezultatowi innych kandydatów z listy. Na potrzeby niniejszego artykułu tacy kandydaci będą określani mianem „pasażerów na gapę”. Swoje badania autor skoncentrował na wyborczym współzawodnictwie w elekcjach do Sejmu w latach 2001–2007 w trzech okręgach, w których występowanie przedmiotowego zjawiska było najbardziej zintensyfikowane. Celem analizy jest znalezienie odpowiedzi na dwa pytania: czy występowanie „pasażerów na gapę” ujemnie wpływa na poziom rywalizacyjności polskich wyborów do Sejmu?, oraz czy występowanie tego zjawiska wymaga zmodyfikowania lub zmiany dotychczasowych zasad rywalizacji?

2. CZYNNIKI SPRZYJAJĄCE „JEŹDZENIU NA GAPĘ” W WYBORACH DO SEJMU

W licznych publikacjach z zakresu systemów wyborczych powszechna jest opinia, iż elekcje oparte o proporcjonalną formułę wyborczą traktowane są jako partyjne – stanowiące wyraźne przeciwieństwo spersonalizowanych wyborów większościowych. Nawet w sytuacji możliwości personalnego wska-

² Jak podaje Jacek Haman, lista krajowa pełniła w polskim systemie wyborczym dwie funkcje. Po pierwsze, rolę dodatkowego wsparcia dla podmiotów legitymujących się relatywnie wysokim poparciem. Po drugie, stanowiła gwarancję wybrania partyjnych liderów do Sejmu (J. H a m a n, *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003, s. 186).

zania kandydata, jego poparcie w pierwszej kolejności zasila listę³. Według takiej formuły gremia partyjne nadają wstępną strukturę list poprzez uszeregowanie jej kandydatów, zaś głosujący wybiera nie tylko komitet, lecz także personalnie wskazuje umieszczonego na liście kandydata⁴. Współcześnie we wszystkich polskich wyborach proporcjonalnych ustawodawca zastosował właśnie takie rozwiązanie, co dostarcza sposobności do badań nad konsekwencjami stosowania półotwartej listy kandydatów.

Skutkiem takiego rozwiązania stało się uzyskiwanie miejsc w gremiach wielomandatowych przez kandydatów ze słabym indywidualnym rezultatem, do czego bezpośrednio przyczynia się wysoki poziom poparcia dla „wyborczych lokomotyw”. Warto wskazać, iż występowanie tego zjawiska towarzyszyło wszystkim dotychczasowym polskim elekcjom, co w pełni potwierdzają dane empiryczne. Najbardziej charakterystycznym przykładem z wyborów w 1991 r. pozostaje kazus – ówczesnego premiera – Jana Krzysztofa Bieleckiego (lidera listy Kongresu Liberalno-Demokratycznego w okręgu warszawskim). Zdobywając poparcie ponad 115 tys. głosów zapewnił poselski manat dwóm kandydatom z listy, z których każdy otrzymał mniej niż 600 głosów⁵. Dwa lata później liderzy największych partii politycznych otrzymywali bardzo wysoki procent głosów w skali swoich list. Ryszard Bugaj (UP) otrzymał 93,1% poparcia udzielonego liście swojej partii, Waldemar Pawlak (PSL) – 92,3%, Leszek Moczulski (KPN) – 90,1%, Hanna Suchocka (UD) – 88,1%, a Aleksander Kwaśniewski (SLD) – 83,6%⁶. W efekcie zgromadzonych przez nich dużej ich liczby głosów zdołali oni zapewnić kilkadziesiąt mandatów dla osób z niższymi pozycjami na listach⁷.

Zaprezentowane przykłady potwierdzają tezę o istotności deformacji wyborczych decyzji elektoratu na poziomie personalnym. Dlatego w przedmiotowych rozważaniach warto przyjrzeć się kwestiom, które należy traktować w kategoriach bezpośrednich przyczyn „wciągania” do Sejmu kandydatów

³ B. B a n a s z a k, *Zalety i wady wyborczego systemu proporcjonalnego*, Toruń 2008, s. 6.

⁴ Por. D. N o h l e n, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 91–93.

⁵ Por. A. Ż u k o w s k i, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 183.

⁶ J. R a c i b o r s k i, *Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego*, Warszawa 1997, s. 239.

⁷ Warto nadmienić, iż w wyborach do Sejmu w 1993 r. na Aleksandra Kwaśniewskiego (SLD – Warszawa) głos oddało 148 553 wyborców, zaś – ówczesna premier – Hanna Suchocka (Unia Demokratyczna – Poznań) otrzymała 108 872 głosy (*Ranking rekordzistów*, „Rzeczpospolita”, 21 IX 2001, nr 221, s. 5). W elekcji w 1997 r. największe poparcie w skali kraju otrzymali: Maciej Płażyński (AWS – Gdańsk) – 124 683 głosów oraz Leszek Miller (SLD – Łódź) – 124 651 głosów. Z kolei proporcjonalnie największe poparcie w skali okręgu uzyskał Marek Borowski (SLD – Piła), który zgromadził 34,02% wszystkich głosów (A.K. P i a - s e c k i, *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*, Toruń 2004, s. 80).

z niewielką liczbą głosów. Determinanty te należy rozpatrywać na płaszczyźnie systemu wyborczego, strategii podmiotów polityki, ewolucji systemu partyjnego oraz w tendencji amerykańizacji polskich kampanii wyborczych.

Wśród najważniejszych komponentów systemu wyborczego należy wymienić kształt i rozmiar okręgu wyborczego oraz formułę wyborczą⁸. Ordynacja wyborcza z 2001 r. zmniejszyła liczbę okręgów wyborczych z 52 do 41. Najmniejszy z okręgów liczy siedem, a największy 19 mandatów. W porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi przez ordynację z 1993 r., w obowiązującej ustawie wyborczej nastąpił wzrost przeciętnego rozmiaru okręgu z 7,5 do 11,22 wybieranych posłów⁹. Wskazane dane prowadzą jednoznacznie do wniosku, że większe liczebnie okręgi zwiększają szanse na wyborczy sukces kandydatów rozstawianych na dalszych pozycjach na wyborczych listach. Wynika to z zależności polegającej na tym, iż wzrost liczby posłów wybieranych w okręgu automatycznie przekłada się na obniżenie poziomu wartości prognozy naturalnego¹⁰.

W przypadku wyborów do Sejmu postępowanie zmierzające do rozdziału głosów na mandaty przybiera mniej złożony charakter. Albowiem dokonywane jest ono na poziomie okręgowym i prawo uczestnictwa w tej procedurze otrzymały podmioty, które osiągnęły wynik co najmniej 5%, a w przypadku komitetów koalicyjnych 8% ważnie oddanych głosów. Obecnie w omawianym procesie stosowana jest metoda d'Hondta, którą wprowadzono do przedmiotowego aktu prawnego za sprawą nowelizacji z 2002 r. Jak już wspomniano, jest ona korzystniejsza dla dużych partii, co zwłaszcza w połączeniu z wysoką liczebnością okręgu zwiększa prawdopodobieństwo uzyskania miejsca w ważniejszej izbie parlamentu przez kandydatów z relatywnie słabym poparciem.

Determinantami odpowiadającymi za występowanie analizowanego zjawiska należy doszukiwać się także w zmianach zachodzących w przedmiotowym okresie w polskim systemie partyjnym. Wzrostowi liczby „jeżdżących na gapę” będzie sprzyjać mniejsza liczba podmiotów wchodzących do systemu par-

⁸ Wśród komponentów systemu wyborczego A. Antoszewski wymienia: kształt i rozmiar okręgu wyborczego, „koszt” uzyskania jednego miejsca, uprawnienia wyborcy, formułę wyborczą, klauzulę zaporową oraz wyrównawczą dystrybucję mandatów (Por. A. Antoszewski, *Systemy wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie wyd. III, Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2008, s. 269–271.)

⁹ S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 207.

¹⁰ Arkadiusz Żukowski definiuje próg naturalny, jako „najniższy procent głosów, który w danym okręgu wyborczym zapewnia otrzymanie mandatu” (A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999, s. 140).

tyjnego (spadek wartości wskaźnika efektywnej liczby partii – ELP) oraz liczba mandatów przypadająca w skali kraju największym podmiotom (wartość wskaźnika koncentracji). Stworzenie partiom politycznym możliwości korzystania ze środków budżetowych przyczyniło się do wzrostu poziomu stabilizacji systemu partyjnego. Sprawia to, że zdobycie przez nowe podmioty poparcia wyższego niż próg reprezentacji stało się – w odróżnieniu od sytuacji z lat 90. XX w. – dla pojawiających się w międzyczasie podmiotów polityki niewykonalne. W 2001 i w 2005 r. klauzulę zaporową osiągnęło sześć, a w kolejnych wyborach cztery komitety. Znalazło to potwierdzenie w wartości ELP na poziomie parlamentarnym. W 2001 r. wskaźnik ten uzyskał wartość 3,6, cztery lata później – 4,3, zaś w 2007 r. spadł do poziomu 2,7¹¹. Osiągnięte we wskazanych okresach wartości indeksu ELP pozostawały w bezpośredniej korelacji do poziomu koncentracji mandatów dla największej i dwóch największych partii politycznych.

W pierwszej z omawianych elekcji najliczniejsza organizacja (SLD–UP) otrzymała 46,95%, a dwie najliczniejsze (SLD–UP i PO) zajmowały po wyborach łącznie 61,09% wszystkich mandatów w Sejmie¹². Po drugich z przedmiotowych wyborów parlamentarnych przedstawiciele PiS byli w posiadaniu 33,7% mandatów, zaś razem z PO wartość tego indeksu wzrosła do 62,6%¹³. W 2007 r. poziom koncentracji mandatów w Sejmie dla dwóch największych partii osiągnął najwyższy poziom w historii polskich wyborów – 81,5%, a PO zdobyła 45,4% wszystkich miejsc w ważniejszej izbie parlamentu.

Do ostatniej grupy determinant wpływających na wstępowanie „pasażerów na gapę” należą czynniki związane z personalizacją kampanii wyborczych. W tym aspekcie G. Rahat i T. Sheafer wyróżniają następujące poziomy: instytucjonalny, medialny oraz zachowań wyborczych elektoratu i polityków¹⁴. Jak wskazuje M. Karwat, personalizacja w skuteczny sposób odwraca uwagę odbiorców od programowych aspektów polityki, zastępując to wszechobecnością kamer – czyniąc wizerunek podstawowym elementem politycznych informacji¹⁵. Dowodzi tego zainteresowanie debatami pomiędzy przywódcami naj-

¹¹ Por. A. A n t o s z e w s k i, *Wybory parlamentarne i prezydenckie 2005 r. a instytucjonalizacja polskiego systemu partyjnego*, [w:] *Media w wyborach, kampanie wyborcze, media w polityce*, red. T. Sasińska-Klas, Toruń 2007, s. 54.; A. A n t o s z e w s k i, *Transformacja polskiego systemu partyjnego po 2005 r.*, „Athenaeum Political Science”, nr 19, Toruń 2008, s. 23.

¹² A. A n t o s z e w s k i, *Wybory parlamentarne...*, s. 55.

¹³ A. A n t o s z e w s k i, *Transformacja...*, s. 23.

¹⁴ Por. G. R a h a t, T. S h e a f e r, *The personalization(s) of politics: Israel 1949–2003*, „Political Communication”, vol. 24, s. 65–80.

¹⁵ Por. M. K a r w a t, *Kampanie wyborcze w oparach „medialności”*. Uwagi teoretyczne, [w:] *Uczestnictwo w wyborach i kampaniach wyborczych po 1989 r.*, red. J. Frasz, Wrocław 2009, s. 52–54.

ważniejszych partii politycznych. Wyraźną egzemplifikację stanowią wydarzenia z 2007 r., gdzie „pojedyńki na argumenty” pomiędzy liderami najważniejszych komitetów nie tylko legitymowały się wysokim poziomem zainteresowania opinii publicznej¹⁶. W okresie poprzedzającym ostatnie z omawianych wyborów charakterystycznym elementem stało się zlecenie i publikowanie przez prasę i telewizję regionalnych sondaży poparcia dla liderów list okręgowych, co w szczególności realizowały – „Gazeta Wyborcza” i „Rzeczpospolita” – przeprowadzały sondaże na poziomie regionalnym. Zaistniała na taką skalę personalizacja medialna na poziomie okręgowym była nieznanym dotąd zabiegiem.

Takie podejście środków masowego przekazu stało się istotnym czynnikiem wpływającym na wzrost poziomu personalizacji zachowań wyborczych elektoratu, który można zmierzyć na podstawie: poparcia dla liderów listy wyborczych, liczby kandydatów osiągających w skali wyborczego okręgu więcej niż 10% wszystkich ważnie oddanych głosów oraz liczby osób zdobywających poparcie przynajmniej 100 tys. głosujących. Zestawienie analizowanych elekcji pod względem poparcia dla kandydatów z numerem pierwszym na wyborczych listach stanowi potwierdzenie systematycznego wzrostu wartości tego wskaźnika. W 2001 r. na „jedyńki” głos oddało 33,48% głosujących, w 2005 r. – 33,95%, a w 2007 r. – 38,19% partycypujących w tym procesie demokratycznym¹⁷. W kanon powyższej konstatacji wpisuje się również wzrost liczby kandydatów osiągających w skali okręgów poparcie 10% głosów. W roku 2001 takim osiągnięciem legitymowały się 32, w 2005 r. 20, a w ostatniej elekcji aż 52 osoby¹⁸.

¹⁶ W kampanii z 2007 r. liderzy trzech głównych podmiotów mieli okazję zmierzyć się w bilateralnych pojedynkach na argumenty. Te swoiste spektakle były współorganizowane przez największe polskie koncerny telewizyjne – TVP, TVN i Polsat. Pierwszą z debat – pomiędzy Kwaśniewskim i Kaczyńskim – według badań AGB Nielsen Media obejrzało ją łącznie 8,3 mln widzów (A. K u b l i k, W. S z a c k i, „D jak debata” przebiło „M jak miłość”, „Gazeta Wyborcza”, nr 231 (5539) z 3 października 2007, s. 6.). Jeszcze większą oglądalnością legitymowała się przełomowa debata Tusk–Kaczyński, bowiem skupiła przed telewizorami 9,12 mln widzów. Najwięcej widzów przed telewizorem – bo ponad 10-milionową – zgromadził ostatni z medialnych pojedynków na argumenty pomiędzy Kwaśniewskim a Tuskiem (M. K o z i e l s k i, *Polityczne starcia interesują widzów*, „Portal Medialink.pl” z 18 października 2007 r. (http://www.medialink.pl/artukul/37728,Polityczne_starcia_interesuja_widzow_group3; odczyt z 4 X 2010).

¹⁷ Por. W. P e s z y ń s k i, *Amerikanizacja polskiego dyskursu wyborczego na przykładzie polskich kampanii parlamentarnych 2001–2007*, [w:] *Prawne, ekonomiczne i polityczne aspekty funkcjonowania mediów i kreowania ich zawartości*, red. P. Dudek, M. Kuś, Toruń 2010, s. 397–399.

¹⁸ Kolejny dowód na wzrost poziomu personalizacji zachowań wyborczych elektoratu stanowi zwiększanie się liczby „wyborczych gigantów” – kandydatów, których w skali okręgu poparło przynajmniej 100 tys. głosujących. W omawianych elekcjach w 2001 i w 2005 r. takim

Przyczyny występowania takiego zjawiska należy łączyć ze strategiami kadrowymi podmiotów wyborczych rywalizacji. To na nich partie polityczne wystawiają najczęściej kandydatów, z których obecnością w Sejmie żywią największe nadzieje. „Wyborcze lokomotywy” mają za zadanie nie tylko uzyskanie poparcia dla własnej kandydatury, ale przede wszystkim osiągnięcie na tyle wysokiego wyniku, aby pomóc uzyskać parlamentarny status osobom rozstawionym na listach na niższych pozycjach. Z tego powodu podmioty polityki nierzadko nominują na pierwsze miejsca list wyborczych kandydatów rozpoznawalnych na krajowej arenie politycznej, ale niemających osobistych związków z okręgiem. Wiele takich przykładów dostarczyły decyzje personalne uczestników wyborczego współzawodnictwa w 2007 r. Pochodzący z Trójmiasta – i dotąd ubiegający się o poparcie w tamtym regionie – Donald Tusk wystartował z największego okręgu warszawskiego. Zyta Gilowska – wicepremier i minister finansów w rządzie Jarosława Kaczyńskiego – związana od zawsze z Lublinem, została liderką listy PiS w Poznaniu. Z kolei Wojciech Olejniczak, kandydujący dotychczas z okręgu sieradzkiego (nr 11), został liderem listy LiD w Łodzi – w mieście, w którym rywalizacja wyborcza zazwyczaj legitymuje się wysokim poziomem zainteresowania mediów.

3. ANALIZA WYBRANYCH PRZYPADKÓW

Część rozważań poświęconych prezentacji kasusów z elekcji parlamentarnych w latach 2001–2007 wymaga poczynienia ważnego zastrzeżenia. Uzyskiwanie mandatów poselskich przez osoby zawdzięczające swój wyborczy sukces rezultatowi innych osób – choć w ostatniej kampanii uległo nasileniu – nie może być uznane za tendencję powszechną. Dowodzi tego liczba posłów, którzy w skali swojego okręgu otrzymali poparcie poniżej 1% ważnie oddanych głosów. W 2005 r. odnotowano 18, a dwa lata później 27 takich przypadków¹⁹. Pomimo tego, iż wartość prezentowanego wskaźnika zwiększyła się, w okresie VI kadencji Sejmu łączna liczba takich osób stanowi 5,86% ogółu posłów. Taki poziom deformacji decyzji elektoratu na poziomie personalnym stanowi słabą stronę w funkcjonowaniu reguł wyborczego współzawodnictwa. Jednakże warto mieć na względzie fakt, że praktyczne działanie każdego z systemów wyborczych nie jest wolne od wad.

mianem mogło się pochwalić trzech kandydatów. Znaczący progres w tym aspekcie odnotowano w 2007 r., gdzie do tego zbioru dołączyło aż 10 osób (W. P e s z y ń s k i, *Amerykанизacja...*, 2010, s. 400–401).

¹⁹ Por. Lista wybranych posłów w 2005 r. http://www.wybory2005.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/M/index_pos.htm; odczyt 19 XI 2010; Lista wybranych posłów w 2007 r. http://wybory2007.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/M/index_pos.htm; odczyt 19 XI 2010.

Jak zaznaczono już w poprzedniej części artykułu, na występowanie badanych zjawisk są narażone szczególnie okręgi duże, gdzie próg naturalny jest w stanie osiągnąć mniejsza liczba podmiotów od komitetów przekraczających klauzulę zaporową. Dodatkowo takie prawdopodobieństwo zwiększa się, kiedy na listach kandydatów są zarejestrowani czołowi politycy głównych komitetów. Sprawia to, iż rywalizacja na poziomie tych regionów spotyka się z dużym zainteresowaniem mediów. Z pewnością wymienione cechy są charakterystyczne dla wyborczego współzawodnictwa w – obejmujących dwa największe miasta – okręgach: nr 19 (Warszawa) oraz nr 13 (Kraków). Warto też zwrócić uwagę na okręg nr 3 (Wrocław), w którym na społecznej popularności Bogdana Zdrojewskiego skorzystało wielu działaczy PO. Prezentacja siły „lokomotyw wyborczych” i wpływ tych osób na sukces wyborczy kandydatów z ich list zostanie zobrazowana z wykorzystaniem trzech wskaźników: personalizacji wyborczej (WPW)²⁰, personalizacji partyjnej (WPP)²¹ oraz potencjału kandydata (WPK)²².

3.1. PRZYPADEK OKRĘGU WYBORCZEGO NR 19 (WARSZAWA)

Wyborcza rywalizacja w stolicy cieszy się zawsze największym zainteresowaniem środków masowego przekazu i opinii publicznej. Dlatego tutaj partie polityczne desygnują na pierwsze pozycje na listach wyborczych swoich liderów – często potencjalnych kandydatów do funkcji szefa rządu. Warto także nadmienić, iż w tym największym w Polsce okręgu naturalnego progu wyborczego nie są w stanie osiągnąć partie agrarne, czego przyczyn należy upatrywać w demograficznej strukturze Warszawy. To wszystko stwarza kan-

²⁰ Wskaźnik personalizacji wyborczej (WPW) – koncentruje się na poziomie poparcia dla kandydata w skali całego okręgu wyborczego, opisując je w perspektywie wszystkich oddanych głosów. Wskaźnik personalizacji wyborczej informuje o poparciu kandydata w skali okręgu i umożliwia m.in. przeprowadzenie uśrednionego porównywania z wynikami uzyskanymi w innych okręgach, co może być szczególnie pomocne w sytuacji występujących dużych różnic w ich wielkości. (Por. W. W o j t a s i k, *Partie polityczne i system partyjny RP w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce 2009*, red. R. Głajcar, W. Wojtasik, Katowice 2010, s. 86–87).

²¹ Wskaźnik personalizacji partyjnej (WPP) – wskazuje na koncentrację poparcia dla kandydata w skali własnej listy wyborczej, z której kandyduje. Umożliwia to porównanie poparcia pomiędzy osobami z różnych list, redukując znaczenie kontekstu poparcia całej listy (Por. W. W o j t a s i k, *Partie polityczne...*, s. 86–87).

²² Wskaźnik potencjału kandydata (WPK) – stanowi wartość algorytmu ilorazu liczby głosów kandydata przez liczbę głosów oddanych na wszystkie podmioty uprawnione do podziału głosów na mandaty w skali okręgu, pomnożonego przez liczbę mandatów przypadających na okręg. Wartość tego wskaźnika obrazuje, jaka minimalna liczba miejsc w danym gremium została wypracowana przez „mierzoną” osobę.

dydatom z niskim poziomem WPW wysokie prawdopodobieństwo do realizacji wyborczego celu.

W 2001 r. obowiązywanie w ówczesnych rozwiązaniach prawnych zmodyfikowanej metody Sainte-Lague w procedurze rozdziału mandatów było korzystniejsze dla małych partii. Pomimo tego czterem (z sześciu uprawnionych) komitetów udało się w stolicy zdobyć miejsca w Sejmie. Koalicja SLD–UP uzyskała osiem mandatów, PiS – pięć, PO – cztery, a LPR dwa mandaty²³. Indywidualny wynik liderów lewicowej koalicji, a zwłaszcza PiS, stał się główną determinantą wyborczego sukcesu innych kandydatów z list tych partii.

T a b e l a 1. Posłowie SLD–UP i PiS wybrani w 2001 r.
w okręgu wyborczym nr 19 (Warszawa)

Nr	Nazwisko posła	Liczba głosów	WPW	WPP
SLD–UP		270 062	36,77	x
1.	M. Borowski	149 233	20,32	55,26
2.	R. Kalisz	33 392	4,55	12,36
3.	A. Małachowski	16 980	2,31	6,29
38.	P. Gadzinowski	10 731	1,46	3,97
7.	K. Piekarska	8 266	1,13	3,06
14.	M. Kątna	5 705	0,78	2,11
5.	M. Tober	5 680	0,77	2,10
33.	J. Kulej	3 488	0,47	1,29
PiS		158 426	21,57	x
1.	J. Kaczyński	144 343	19,65	91,11
2.	M. Kamiński	5 275	0,72	3,32
6.	P. Poncyliusz	1 138	0,15	0,72
9.	E. Mierzejewska	771	0,10	0,49
3.	B. Szrajber	736	0,10	0,46

O b j a ś n i e n i a: WPW – wskaźnik personalizacji wyborczej, WPP – wskaźnik personalizacji partyjnej.

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne na podstawie wyników głosowania w wyborach do Sejmu w 2001 r., w okręgu nr 19 (Warszawa), http://www.pkw.gov.pl/wybory/2001//140000/SSSS19/sjg2_o.html; odczyt 16 XI 2010.

W przypadku Marka Borowskiego wartość WPK wyniosła 4,33, zaś Jarosława Kaczyńskiego – 4,19. Oznaczało to, iż obaj zdołali wypracować przynajmniej cztery mandaty dla swoich partii. Jednak na siłę Kaczyńskiego rzu-

²³ Wyniki głosowania w wyborach do Sejmu w 2001 r. w okręgu wyborczym nr 19 (Warszawa), http://www.pkw.gov.pl/wybory/2001//140000/SSSS19/sjg2_o.html; odczyt 16 XI 2010.

towała również wartość WPW – 91,11, co w pełni uprawnia do stwierdzenia, iż pozostali posłowie PiS z tego okręgu mogli zawdzięczać wygraną prezesowi swojej partii. Wypada nadmienić, iż grono osób, które pomimo słabego indywidualnego wyniku osiągnęło wyborczy sukces, nie zawęzło się jedynie do posłów wskazanych podmiotów. Albowiem omawiana tendencja została ujawniona także w przypadku kandydatów PO. Dzięki wysokiemu poparciu dla Pawła Piskorskiego (69 066 głosów – 9,4% w skali okręgu) do Sejmu dostała się Marta Mordasiewicz-Zubrzycka (9 601 głosów – 1,31%) oraz Jerzy Hertel (6 297 – 0,86%)²⁴. Takie wyniki głosowania nie mogły wywołać poczucia niesprawiedliwości wśród kandydatów innych partii parlamentarnych, ponieważ żaden z przegranych tamtej elekcji w okręgu warszawskim nie uzyskał na tyle wysokiego poparcia indywidualnego, aby móc czuć się skrzywdzonym.

Porównywalne zachowania wyborcze elektoratu w okręgu nr 19 były widoczne także cztery lata później. Jednakże wart odnotowania jest fakt, iż trzecim indywidualnym wynikiem w tym okręgu mógł pochwalić się lider Socjaldemokracji Polskiej – Marek Borowski (40 822 głosy – 5,38% w skali okręgu)²⁵, lecz jego komitet nie zdołał osiągnąć klauzuli zaporowej. Identycznie jak w poprzedniej elekcji parlamentarnej miejsca w Sejmie przypadły czterem komitetom: PO uzyskało osiem mandatów, PiS – siedem, SLD – trzy, a LPR jeden mandat²⁶.

Wynik uzyskany w 2005 r. przez Jarosława Kaczyńskiego był wówczas najwyższym indywidualnym rezultatem osiągniętym w historii polskich wyborów parlamentarnych. Wartość indeksu WPK dla prezesa PiS wyniosła 5,12. Oznaczało to, iż samodzielnie wypracował on przynajmniej pięć mandatów. W porównaniu do sytuacji sprzed czterech lat warto jednak zauważyć, iż uległ zmniejszeniu poziom jego wskaźnika WPP. Niższą wartość tego miernika osiągnęła Hanna Gronkiewicz-Waltz (tab. 2), która przyczyniła się do zdobycia przez PO co najmniej czterech mandatów, co oddawała wartość osiągniętego WPK – 4,11. Udział w wygranej Platformy w stolicy miała także – kandydująca dopiero z przedostatniej pozycji na liście – Julia Pitera. Pod względem indywidualnego poparcia wynik ten klasyfikował polityczkę PO na czwartym miejscu w okręgu warszawskim. Jej poparcie, mierzone wskaźnikiem potencjału kandydata, wynosiło 1,25, co dowodzi, że Pitera nie tylko zasłużyła na to, aby zasiadać w Sejmie, ale miała swój udział w wywalczeniu przez Platformę kolejnych mandatów.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Wyniki głosowania w wyborach do Sejmu w 2005 r. w okręgu wyborczym nr 19 (Warszawa), <http://www.wybory2005.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W/19.htm>; odczyt 16 XI 2010.

²⁶ *Ibidem*.

T a b e l a 2. Posłowie PO i PiS wybrani w 2005 r.
w okręgu wyborczym nr 19 (Warszawa)

Nr	Nazwisko posła	Liczba głosów	WPW	WPP
PO		250 981	33,07	x
1.	H. Gronkiewicz-Waltz	137 280	18,09	54,69
37.	J. Pitera	39 815	5,52	15,86
2.	P. Spiewak	18 403	2,42	7,33
4.	J. Fabisiak	6 693	0,88	2,66
11.	M. Kidawa-Błońska	4 615	0,61	1,83
10.	R. Kosecki	4 395	0,58	1,75
15.	J. Hibner	3 512	0,46	1,39
6.	J. Wojciechowski	3 380	0,45	1,34
PiS		227 153	29,93	x
1.	J. Kaczyński	171 129	22,55	75,33
2.	M. Kamiński	9 142	1,20	4,02
3.	M. Gosiewska	4 251	0,56	1,87
8.	P. Poncyliusz	4 232	0,56	1,86
6.	J. Ołdakowski	3 939	0,52	1,73
12.	K. Karski	2 953	0,39	1,30
20.	A. Górski	2 850	0,38	1,25

O b j a ś n i e n i a: WPW – wskaźnik personalizacji wyborczej, WPP – wskaźnik personalizacji partyjnej.

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne na podstawie wyników głosowania w wyborach do Sejmu w 2005 r. w okręgu wyborczym nr 19 (Warszawa), <http://www.wybory2005.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W/19.htm>; odczyt 16 XI 2010.

Do nieco odmiennych, niż w poprzednich dwóch elekcjach, wniosków prowadzi analiza wyników głosowania w stolicy w 2007 r. Przede wszystkim dominacja liderów dwóch największych partii była zdecydowanie większa. Wpływ na wzrost personalizacji ostatnich z omawianych wyborów miało kilka zasadniczych czynników. Po pierwsze, przedmiotowa kampania przebiegała w sytuacji zintensyfikowanego konfliktu pomiędzy PO i PiS, co przyczyniało się do narastającej polaryzacji polskiej sceny partyjnej. Po drugie, wybory te legitymowały się wyraźnie „plebiscytarnym” charakterem. Sprawiało to, iż oponenti w stosunku do rządu Kaczyńskiego lokowali swoje dążenia – odsunięcia PiS od władzy – w Platformie, co przyczyniało się do powiększania grona podmiotowego wyborów tej partii. Po trzecie, z okręgu warszawskiego ubiegali się o poparcie przywódcy tych podmiotów, a na nich właśnie koncentrowała się główna uwaga opinii publicznej. Ponadto każdy z nich wziął udział w dwóch głównych medialnych debatach tej kampanii, z których przełomowe znaczenie dla wyników wyborów miał właśnie pojedynek Donalda

Tuska z Jarosławem Kaczyńskim²⁷. Po czwarte, w Warszawie miejsca w Sejmie uzyskały jedynie trzy komitety. Sprawilo to, iż PO wprowadziła do ważniejszej izby polskiego parlamentu aż 11 posłów.

T a b e l a 3. Posłowie PO i PiS wybrani do Sejmu RP w 2007 r. w okręgu wyborczym nr 19 (Warszawa)

Nr	Nazwisko posła	Liczba głosów	WPW	WPP
PO		618 942	54,01	x
1.	D. Tuska	534 241	46,62	86,31
2.	M. Kidawa-Błońska	13 057	1,24	2,10
4.	J. Fabisiak	7 552	0,66	1,22
10.	R. Kosecki	6 847	0,60	1,10
5.	J. Hibner	6 816	0,59	1,10
6.	A. Czuma	4 344	0,38	0,70
3.	A. Halicki	3 369	0,29	0,53
16.	K. Tyszkiewicz	3 330	0,29	0,53
17.	A. Dąbrowska	2 885	0,25	0,46
21.	T. Ross	2 712	0,24	0,43
26.	M. Szczerba	2 372	0,21	0,38
PiS		316 977	27,66	x
1.	J. Kaczyński	273 684	23,88	86,34
2.	N. Rokita-Arnold	6 367	0,56	2,00
6.	P. Poncyliusz	4 647	0,41	1,46
5.	K. Karski	3 524	0,31	1,11
4.	J. Ołdakowski	3 106	0,27	0,97
8.	A. Górski	3 070	0,27	0,96

O b j a ś n i e n i a: WPW – wskaźnik personalizacji wyborczej, WPP – wskaźnik personalizacji partyjnej.

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne na podstawie wyników głosowania w wyborach do Sejmu w 2007 r. w okręgu wyborczym nr 19 (Warszawa), <http://wybory2007.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W/19.htm>; odczyt 16 XI 2010.

Za główną determinantę takiego sukcesu PO należy uznać fakt personalizowania przekazu w oparciu o postać Tuska. Poziom jego społecznej popularności uległ zwiększeniu po wyraźnym zwycięstwie w debacie z Kaczyńskim. Stał się on uosobieniem polityka predestynowanego do odsunięcia PiS od władzy, co znalazło odzwierciedlenie w decyzjach wyborczych blisko połowy warszawiaków.

²⁷ Por. W. P e s z y ń s k i, *Amerykanizacja polskich kampanii parlamentarnych 2001–2007*, „Dialogi Polityczne”, nr 11, Toruń 2009, s. 160–163.

Tusk osiągnął rekordowo wysoki poziom WPK – 9,39. Oznaczało to, iż sam wypracował przynajmniej dziewięć mandatów. Zwrócić też należy uwagę na liczbę głosów zgromadzonych przez Tuska. Uzyskanie przychylności ponad pół miliona wyborców było wynikiem trzykrotnie wyższym od dotychczasowego „nieoficjalnego rekordu” indywidualnego poparcia w wyborach parlamentarnych. Warto jednak zauważyć, iż również prezes PiS poprawił swoje osiągnięcie sprzed dwóch lat. Dodatkowo uzyskał najwyższą wartość WPW w historii swoich wyborczych startów. Co prawda wartość WPK – 4,81 – była niższa w poprzedniej elekcji, ale trzeci raz z rzędu to on wypracował wszystkie mandaty, jakie w okręgu nr 19 uzyskał PiS.

Zapewne w kategoriach porażki należało rozpatrywać wynik koalicji Lewicy i Demokratów (LiD) – 12,66% głosów i dwa mandaty. Na wprowadzenie do Sejmu w dziewiętnastomandatowym okręgu tak małej liczby posłów wpłynął „plebiscytarny” charakter tamtej elekcji, gdyż LiD – w przeciwieństwie do PO – nie wykazywał predyspozycji do odsunięcia PiS od władzy. W Warszawie nie wystawiono kandydata, który swoim potencjałem byłby zdolny konkurować z liderami największych partii. Odzwierciedlenie tego stanowił wynik Marka Borowskiego – 75 493 głosy (6,59% w skali okręgu). Drugi mandat przypadł w udziale Ryszardowi Kaliszowi, którego indywidualny rezultat – 37 623 głosy (3,28%), był czwartym wynikiem w Warszawie. Nie zdołali natomiast uzyskać mandatów Piotr Gadzinowski (10 932 głosy – 0,95%) oraz Katarzyna Piekarska (9 514 – 0,83%)²⁸. Pomimo uzyskanego przez tych polityków niskiego poziomu WPW, indywidualny wynik każdego z nich był wyższy od rezultatu czternastu posłów wybranych z tego okręgu.

3.2. PRZYPADEK OKRĘGU WYBORCZEGO NR 13 (KRAKÓW)

W przeciwieństwie do analizowanego w poprzedniej części artykułu regionu, okręg wyborczy 13 (Kraków) charakteryzuje się inną strukturą demograficzną elektoratu. Obejmuje on cztery powiaty, z czego zdecydowanie największy to miasto Kraków, w którym uprawnionych do głosowania jest blisko 2/3 wyborców. Pozostała część elektoratu zamieszkuje powiaty krakowski ziemski, miechowski oraz olkuski²⁹. W roku 2001 wybierano z tego okręgu 14, zaś w następnych dwóch elekcjach parlamentarnych po 13 posłów.

²⁸ Wyniki głosowania w wyborach do Sejmu w 2007 r. w okręgu wyborczym nr 19 (Warszawa), <http://wybory2007.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W7/19.htm>; odczyt 16 XI 2010.

²⁹ Według danych Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów parlamentarnych w 2007 r., w spisie wyborców dla miasta Kraków znalazło się ponad 601 tys., a na terytorium okręgu nr 13 (Kraków) ponad 929 tys. uprawnionych do głosowania (<http://wybory2007.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W/13.htm>; odczyt 18 XI 2010).

W pierwszych z omawianych wyborów na tym terenie mandaty poselskie otrzymały wszystkie komitety, które w skali kraju osiągnęły próg reprezentacji. Koalicja SLD–UP wprowadziła do Sejmu pięciu swoich kandydatów, PO – trzech, PiS i LPR po dwóch, zaś Samoobrona i PSL po jednym przedstawicielu³⁰. Wśród tych osób nie było żadnej, której indywidualny wynik byłby wyższy niż 10%. Najwyższe poparcie zdołał osiągnąć lider listy SLD–UP Kazimierz Chrzanowski (8,95%) oraz „jedynka” PiS – Zbigniew Ziobro (8,37%). Wśród kandydatów PO największą liczbę głosów zgromadził – rozstawiony z piątym numerem na liście – Jan Rokita (4,67%). Wyniki głosowania z 2001 r. w okręgu nr 13 w pełni uprawniają do stwierdzenia o „wciągnięciu” do Sejmu Stanisława Papieża z LPR (0,71% głosów), który swój status zawdzięczał – trzeciemu pod względem wysokości poparcia w całym regionie – Markowi Kotlinowskiemu (WPW – 5,20%, WPP – 53,84%)³¹.

T a b e l a 4. Posłowie PiS i PO wybrani do Sejmu w 2005 r.
w okręgu wyborczym nr 13 (Kraków)

Nr	Nazwisko posła	Liczba głosów	WPW	WPP
PiS		156 754	37,29	x
1.	Z. Ziobro	120 188	28,59	76,67
2.	Z. Wassermann	16 325	3,88	10,41
4.	B. Bubula	2 832	0,67	1,80
3.	B. Bosak	2 607	0,62	1,66
26.	M. Ryniak	2 196	0,52	1,39
11.	A. Adamezyk	1 582	0,38	1,00
PO		128 440	30,56	x
1.	J. Rokita	72 145	17,16	56,17
2.	T. Szczypiński	7 399	1,67	5,76
6.	J. Krupa	6 860	1,63	5,34
10.	I. Raś	6 690	1,59	5,20
15.	J. Fedorowicz	5 684	1,35	4,43

O b j a ś n i e n i a: WPW – wskaźnik personalizacji wyborczej, WPP – wskaźnik personalizacji partyjnej.

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne na podstawie wyników głosowania w wyborach do Sejmu w 2005 r. w okręgu wyborczym nr 13 (Kraków), <http://www.wybory2005.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W/13.htm>, odczyt 18.XI.2010.

³⁰ Wyniki głosowania w wyborach do Sejmu w 2001 r. w okręgu wyborczym nr 13 (Kraków), http://www.pkw.gov.pl/wybory/2001//120000/SSSS13/sjw1_o.html; odczyt 18 XI 2010.

³¹ *Ibidem*.

Cztery lata później uwaga środków masowego przekazu na rywalizacji w analizowanym okręgu była znacznie wyższa. Stało się to za sprawą zarejestrowania przez PiS i PO cieszących się wysokim poziomem społecznej popularności – dwóch najbardziej wyrazistych członków komisji śledczej do tzw. „sprawy Rywina” – Ziobrę i Rokitę. Dlatego ten personalny pojedynek legitymował się wyższym poziomem zainteresowania nawet od rywalizacji wyborczych „jedynek” w Warszawie.

Dość dużym zaskoczeniem było wyraźne zwycięstwo lidera PiS w tym personalnym pojedynku. Zdobył on ponad 48 tys. (11,43%) głosów więcej od jednego z liderów PO – promującego się hasłem „premier z Krakowa”. Ziobro jako jeden z trzech kandydatów w Polsce osiągnął w tamtej elekcji sześciocyfrowy rezultat i najwyższy procentowy wynik w skali okręgu. W trzynastomandatowym okręgu zdołał on osiągnąć WPK na poziomie 4,13, dzięki czemu zagwarantował mandaty co najmniej czterem kandydatom ze swojej listy. W przypadku „jedynki” PO warto zwrócić uwagę na osiągnięcia przez niego relatywnie niską wartość WPP – 56,17. Świadczyło to, iż nie był tak dominującą postacią na swojej liście jak Ziobro. Rokita zdołał osiągnąć WKP na poziomie 2,48, co sprawiło, że on i pozostali kandydaci mieli porównywalny udział w wywalczeniu pięciu mandatów.

Próg naturalny w wyborach w 2005 r. zdołały osiągnąć jeszcze SLD (7,96%) oraz LPR (5,70%). Jedyne mandaty wywalczone przez Sojusz przypadł Chrzanowskiemu (11 296 głosów – 2,69%). Warto zwrócić uwagę, iż minimalnie wygrał on wewnętrzną rywalizację z Bronisławem Cieślakiem (11 058 głosów – 2,63% głosów). Znany aktor – pomimo indywidualnie piątego rezultatu w skali okręgu – nie został wybrany posłem, czego przyczyną było zbyt niskie poparcie dla tego komitetu. Z listy LPR mandat poselski uzyskał Kotlinowski (9 421 głosów – 2,24%)³².

W wyborach w 2007 r., w okręgu krakowskim mandaty przypadły trzem komitetom. Inaczej wyglądała natomiast kwestia końcowej kolejności pod względem poparcia na poszczególne listy. Tutaj wyraźnie zwyciężyła PO (47,35% głosów – siedem mandatów) przed PiS (34,43% głosów – pięć mandatów) oraz LiD (9,67% głosów – jeden mandat)³³.

Na początku kampanii wyborczej ze startu w wyborach zrezygnował Jan Rokita, a kierownictwo PO na lidera listy nominowało dotychczasowego senatora Jarosława Gowina. Jednakże nie wpłynęło to na utratę poziomu zainteresowania środków masowego przekazu rywalizacją „jedynek” dwóch naj-

³² Wyniki głosowania w wyborach do Sejmu w 2005 r. w okręgu wyborczym nr 13 (Kraków), <http://www.wybory2005.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W106/13.htm>; odczyt 18 XI 2010.

³³ Wyniki głosowania w wyborach do Sejmu w 2007 r., w okręgu wyborczym nr 13 (Kraków), <http://wybory2007.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W/13.htm>; odczyt 18 XI 2010.

większych partii w tym okręgu. Świadczyły o tym nie tylko przeprowadzone przez prasę tradycyjną i telewizję sondaże personalne, ale także koncentracja prasy na debacie Ziobro–Gowin.

T a b e l a 5. Przypadek wyborów do Sejmu w 2007 r.,
okręg wyborczy nr 13 (Kraków)

Nr	Nazwisko posła	Liczba głosów	WPW	WPP
PO		265 821	47,35	x
1.	J. Gowin	160 435	28,58	60,36
3.	I.Raś	15 808	2,82	5,94
4.	J. Fedorowicz	15 649	2,79	5,88
2.	K. Matusiak-Lipiec	15 130	2,70	5,69
12.	L. Gibala	11 413	2,03	4,29
6.	J. Krupa	7 293	1,30	2,74
8.	A.Ryszka	7 292	1,30	2,74
PiS		193 270	34,43	x
1.	Z. Ziobro	164 681	29,33	85,20
2.	Z. Wassermann	6 478	1,15	3,35
3.	R. Terlecki	4 246	0,76	2,19
4.	A.Adamczyk	3 421	0,61	1,77
25.	J. Osuch	2 458	0,44	1,27

O b j a ś n i e n i a: WPW – wskaźnik personalizacji wyborczej, WPP – wskaźnik personalizacji partyjnej.

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne na podstawie wyników głosowania w wyborach do Sejmu w 2007 r. w okręgu wyborczym nr 13 (Kraków), <http://wybory2007.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W/13.htm.htm>; odczyt 18 XI 2010.

W tym prestiżowym pojedynku na głosy minimalne zwycięstwo odniósł Ziobro. W porównaniu z poprzednimi wyborami zwiększeniu uległy wartości WPW i WPP lidera PiS, lecz osiągnął on niższy poziom WKP – 3,94. Jednak analiza poparcia dla innych kandydatów, którym udało się w tej elekcji zdobyć mandat, prowadzi do konstatacji, że wynik Ziobry stanowił niepodważalną determinantę ich sukcesu.

Rywalizacja liderów PO i PiS w 2007 r. – na tle poprzedniej kampanii – przyczyniła się do wzrostu personalizacji rywalizacji partyjnej w okręgu krakowskim. Do takiego wniosku prowadzi nie tylko liczba głosów oddanych na Ziobrę, ale również zestawienie wskaźników poparcia Gowina z rezultatem Rokity z 2005 r. Przedstawia się korzystniej dla tego pierwszego z wymienionych, bowiem oprócz większej liczby głosów i wyższej wartości WPW

i WPP osiągnął on WKP na poziomie 3,88, czym przyczynił się do zdobycia większej liczby mandatów niż dwa lata wcześniej Rokita.

3.3. FENOMEN BOGDANA ZDROJEWSKIEGO W OKRĘGU WYBORCZYM NR 3 (WROCŁAW)

Okręg wyborczy nr 3, z siedzibą Okręgowej Komisji Wyborczej we Wrocławiu, obejmuje swoim zasięgiem 10 powiatów ziemskich, w tym tylko jeden grodzki – Wrocław. W stolicy województwa dolnośląskiego jest uprawnionych do głosowania ponad połowa wyborców z całego okręgu³⁴. We wszystkich omawianych elekcjach wybierano w tym regionie 14 posłów. W 2001 r. próg naturalny zdołało osiągnąć sześć komitetów, w 2005 r. – pięć, a w roku 2007 – trzy partie.

Cechą charakterystyczną wszystkich tych personalnych rywalizacji był fakt, że najwyższe indywidualne poparcie osiągał w nich Bogdan Zdrojewski, a dzięki udzielanemu temu kandydatowi poparciu, wiele osób mogło i może legitymować się statusem parlamentarzysty. Choć już długo nie zajmuje się on polityką lokalną, kojarzy się mieszkańcom tego miasta z zaangażowaniem w walkę z powodzią w 1997 r., a przede wszystkim z ekonomicznym sukcesem Wrocławia. W każdych następnych elekcjach Zdrojewski sukcesywnie zwiększał wskaźniki swojego poparcia. Przyczynę takiego zachowania elektoratu należy łączyć z tendencją wzrostową PO na krajowym „rynku” wyborczym. Jednak jego fenomen polega na tym, że wzrost jego poparcia był proporcjonalnie wyższy od progressu jego partii.

W 2001 r. w analizowanym okręgu najlepszy wynik osiągnął SLD–UP (39,15% głosów – sześć mandatów) przed PO (17,83% – trzy mandaty)³⁵. Choć PO przegrała wyraźnie z lewicową koalicją, Zdrojewski jako jedyny z kandydatów z okręgu osiągnął rezultat wyższy niż 10% głosów w skali okręgu.

Dane zawarte w tab. 6 wyraźnie wskazują, iż zdołał on osiągnąć poparcie niemalże dziesięciokrotnie wyższe niż – medialny działacz polityczny i sportowy z tego regionu – Grzegorz Schetyna³⁶. W tej elekcji Zdrojewski osiągnął

³⁴ Według danych Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów parlamentarnych w 2007 r., w spisie wyborców dla miasta Wrocław było ujętych ponad 513 tys., a na terytorium okręgu nr 3 (Wrocław) ponad 971 tys. uprawnionych do głosowania (<http://wybory2007.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W/3.htm>; odczyt 18 XI 2010).

³⁵ W wyborach w 2001 r. w okręgu nr 3 (Wrocław), swoich przedstawicieli do Sejmu wprowadziły również PiS (dwa mandaty – 10,26% głosów), Samoobrona (jeden mandat – 9,51% głosów), LPR (jeden mandat – 4,74% głosów) (Wyniki wyborów do Sejmu w okręgu nr 3 (Wrocław), <http://wybory2007.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W/13.htm>; odczyt 18 XI 2010).

³⁶ W 2001 r. Grzegorz Schetyna był posłem III kadencji (wybrany z listy Unii Wolności) i właścicielem – najlepszego wówczas klubu koszykarskiego w Polsce – Zepter Śląsk Wrocław.

WKP na poziomie 1,76. Uprawnia to do stwierdzenia, iż w dużym stopniu pomógł Schetyńie wejść do Sejmu.

T a b e l a 6. Posłowie PO wybrani do Sejmu w 2001 r.
w okręgu wyborczym nr 3 (Wrocław)

Nr	Nazwisko posła	Liczba głosów	WPW	WPP
PO		74 658	17,83	x
1.	B. Zdrojewski	47 297	11,29	63,35
2.	G. Schetyna	4 849	1,16	6,49
3.	J. Protasiewicz	3 035	0,72	4,07

O b j a ś n i e n i a: WPW – wskaźnik personalizacji wyborczej, WPP – wskaźnik personalizacji partyjnej.

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne na podstawie wyników głosowania w wyborach do Sejmu w 2001 r. w okręgu wyborczym nr 3 (Wrocław), http://www.pkw.gov.pl/wybory/2001//020000/SSSS03/sjg2_k31o.html; odczyt 18.XI.2010.

T a b e l a 7. Posłowie PO wybrani do Sejmu w 2005 r.
w okręgu wyborczym nr 3 (Wrocław)

Nr	Nazwisko posła	Liczba głosów	WPW	WPP
PO		125 481	32,36	x
1.	B. Zdrojewski	73 959	19,07	58,94
2.	S. Huskowski	12 334	3,18	9,82
4.	S. Piechota	7 281	1,88	5,80
3.	J. Duda	5 901	1,52	4,70
6.	E. Wołak	3 465	0,89	2,76
5.	A. Młyńczak	2 903	0,75	2,31

O b j a ś n i e n i a: jak w tab. 6.

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne na podstawie wyników głosowania w wyborach do Sejmu w 2005 r. w okręgu wyborczym nr 3 (Wrocław), <http://www.wybory2005.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W/3.htm>; odczyt 18.XI.2010.

Cztery lata później udział Zdrojewskiego w wyniku wyborczym był jeszcze wyższy. Znacznie zwiększył wartości swoich wskaźników WPW i WPP oraz WKP. Poziom tego ostatniego ze wskaźników wyniósł 3,09, co oznacza, iż zdołał on wypracować tej liście co najmniej trzy mandaty. Pod względem

W wyborach w 2005 i w 2007 r. ubiegał się on o mandat poselski, z pierwszej pozycji, w okręgu nr 1 (Legnica). Jednym z powodów zmiany okręgu mógł być słaby rezultat z 2001 r.

indywidualnego poparcia Zdrojewski wygrał wyraźnie, jednak warto zauważyć, że Kazimierz Ujazdowski (lider PiS) też osiągnął wysoki poziom WPW – 12,05, dzięki czemu miał znaczny udział w wywalczeniu przez PiS pięciu mandatów³⁷. Po jednym miejscu w ważniejszej izbie parlamentu otrzymali SLD, Samoobrona i LPR³⁸.

T a b e l a 8. Posłowie PO wybrani do Sejmu w 2007 r.
w okręgu wyborczym nr 3 (Wrocław)

Nr	Nazwisko posła	Liczba głosów	WPW	WPP
PO		295 880	53,20	x
1.	B. Zdrojewski	213 883	38,46	72,28
3.	S. Piechota	13 345	2,40	4,51
7.	S. Huskowski	9 584	1,72	3,23
4.	E. Wolak	7 686	1,38	2,59
2.	A. Łoś	6 064	1,09	2,04
5.	A. Młyńczak	5 420	0,97	1,83
6.	A. Skorupa	4 851	0,87	1,63
17.	M. Jaros	4 740	0,85	1,60
8.	N. Raba	4 306	0,77	1,45

O b j a ś n i e n i a: WPW – wskaźnik personalizacji wyborczej, WPP – wskaźnik personalizacji partyjnej.

Ź r ó d ł o: Opracowanie własne na podstawie wyników głosowania w wyborach do Sejmu w 2007 r. w okręgu wyborczym nr 3 (Wrocław), <http://wybory2007.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W/3.htm>; odczyt 18 XI 2010.

W 2007 r. w omawianym okręgu próg naturalny osiągnęły trzy komitety. Ponad połowa głosujących (53,20%) poparła PO, co przełożyło się na dziewięć mandatów. PiS otrzymał 28,40% głosów – cztery mandaty, a LiD 10,39% głosów – jeden mandat. Drugim kandydatem pod względem indywidualnego rezultatu był Ujazdowski, który otrzymał 13,20% głosów (WPK – 1,91), przez co trzeci raz z rzędu przyczynił się do sukcesu innych kandydatów z listy PiS³⁹. Porównując dane tab. 8 z rezultatami pozostałych partii

³⁷ W 2001 r. w okręgu wrocławskim PiS otrzymał 10,26% ważnie oddanych głosów, co przełożyło się na dwa mandaty. Kazimierz Ujazdowski otrzymał 6,18% głosów, co w znacznym stopniu wpłynęło na uzyskanie mandatu przez Marka Muszyńskiego (2915 głosów – 0,70%) (Wyniki wyborów do Sejmu w 2001 r. w okręgu wyborczym nr 3 (Wrocław), http://www.pkw.gov.pl/wybory/2001/020000/SSSS03/sjg2_k31o.html; odczyt 18 XI 2010.

³⁸ Wyniki głosowania w wyborach do Sejmu w 2005 r. w okręgu wyborczym nr 3 (Wrocław), <http://www.wybory2005.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W107/3.htm>; odczyt 18 XI 2010.

³⁹ Wyniki głosowania w wyborach do Sejmu w 2007 r. w okręgu wyborczym nr 3 (Wrocław), <http://wybory2007.pkw.gov.pl/SJM/PL/WYN/W/3.htm>; odczyt 18 XI 2010.

można zauważyć, iż Zdrojewski zdobył indywidualnie poparcie jedynie minimalnie mniejsze od łącznego wyniku PiS i LiD.

W omawianej elekcji Zdrojewski osiągnął wynik wyższy od dotychczasowego nieoficjalnego „rekordu Polski” Jarosława Kaczyńskiego z wyborów w 2005 r. Ten rezultat był trzecim wynikiem w Polsce, a lider PO z Wrocławia ustąpił w tej klasyfikacji jedynie liderom z Warszawy. Pod względem poziomu WPW rezultat Zdrojewskiego był gorszy jedynie od wyniku Tuska.

Wyborczy fenomen tego polityka potwierdza fakt, iż otrzymał on takie poparcie w czternastomandatowym okręgu. Dowodzi tego również wartość wskaźnika WKP – 5,56, co oznaczało, iż udało mu się „wciągnąć” do Sejmu przynajmniej pięciu kandydatów, którzy bez niego najprawdopodobniej znaleźliby się poza parlamentem – nie tylko w tych wyborach. Warto zauważyć, iż takiego poziomu nie udało się nigdy osiągnąć startującemu w dziewiętnastomandatowym okręgu, Jarosławowi Kaczyńskiemu.

4. PODSUMOWANIE

Zaprezentowana w artykule analiza dała możliwości sformułowania wniosków w aspekcie postawionych we wstępie pytań: czy występowanie „pasażerów na gapę” ujemnie wpływa na poziom rywalizacyjności polskich wyborów do Sejmu?, oraz czy występowanie tego zjawiska wymaga zmodyfikowania lub zmiany dotychczasowych zasad rywalizacji?

Zjawisko „jeżdżenia na gapę” nie stanowi efektu praktyki funkcjonowania systemu wyborczego, zmian w systemie partyjnym czy w ewolucji sposobu prezentowania kampanii przez media w pierwszej dekadzie XXI w. Zaprezentowane we wstępie opracowania przykłady dowodzą, że takie skutki zachowań wyborczych elektoratu były obecne od początku wyborów parlamentarnych z lat 90. XX w. Dodatkowo rywalizacja w omawianych elekcjach była znacznie bardziej uczciwa, bowiem na skutek likwidacji „listy krajowej” Sejm został pozbawiony posłów, którzy nie byli wybrani w sposób bezpośredni.

Analiza wyników wyborów w okręgach warszawskim, krakowskim i wrocławskim udowodniła, iż zjawisko to w przypadku kilku polityków było ponawiane. Najbardziej wyrazisty przykład na poparcie tej konstatacji stanowi postać Pawła Poncyliusza, który dotychczasowy swój staż parlamentarny zawdzięcza wysokiemu poparciowi Jarosława Kaczyńskiego. Spośród innych podobnych osób – często pojawiających się w środkach masowego przekazu – wymienić w tym kontekście można Karola Karskiego, Małgorzatę Kidawę-Błońską, Andrzeja Halickiego czy Sławomira Piechotę. Dowodzi to, iż „wcią-

gnięci” do Sejmu to nie tylko bierni posłowie, ale również ludzie potrafiący osiągnąć we własnym klubie dość znaczącą pozycję.

Rozważania przedstawione w zasadniczej części artykułu wykazały na podstawie kilku przykładów kandydatów, którzy otrzymali większą liczbę głosów od większości „wciąganych”, że przegrywali oni te wybory. Jednakże uzyskane przez nich poparcie nie pozwala stwierdzić szczególnie rażących niesprawiedliwości, takich jak choćby skutki funkcjonowania skomplikowanej formuły wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego (co nakazuje poważnie rozważyć możliwość jej zmiany).

Badane zjawisko uległo wyraźnemu nasileniu w ostatniej kampanii wyborczej, czego przyczyn należy upatrywać w zmniejszeniu się liczby podmiotów partycypujących w podziale głosów na mandaty, nasileniu się personalizacji przekazu mediów oraz zintensyfikowaniu personalizacji strategii partii politycznych. Efekty tych zmian nie były jednak na tyle silne, aby obecnie zachodziła konieczność podjęcia zmian reguł wyłaniania składu ważniejszej izby polskiego parlamentu. Niemniej warto mieć na względzie fakt, że tak jak dwa lata wcześniej, również w kampanii do PE w 2009 r., podmioty polityki skupiły się na odpowiednich nominacjach na liderów list, a środki masowego przekazu skoncentrowały się na personalnych aspektach rywalizacji, co doprowadziło do znacznych deformacji decyzji wyborczych elektoratu. Skutkowało to tym, iż mandat posła do PE zdobyło zbyt dużo „wciąganych” osób, a zbyt wiele z wysokim rezultatem przegrywało wybory⁴⁰. Jeżeli więc omawiana tendencja ulegnie dalszej intensyfikacji w wyborach parlamentarnych w 2011 r., wtedy wskazane będzie rozpoczęcie dyskusji nad zmianami w ordynacji wyborczej, która mogłaby doprowadzić do mniejszych deformacji na płaszczyźnie personalnej.

**‘PERSONAL ASPECTS OF THE POLISH PARLIAMENTARY ELECTIONS’
THE ANALYSIS OF ‘FARE DODGERS’ PHENOMENON OF SELECTED CASES
(summary)**

In the begging of 2011 the Polish media (especially television) have been interested in personal strategies of the most important parties, in the perspective of next parliamentary election. However Polish authors haven’t researched personal aspects of parliamentary elections. In literatures of Sociology and Political Science does not have publications about effects of ‘half open list model’, which is exerted in all Polish proportional elections. One of the practical effect

⁴⁰ Por. W. P e s z y ń s k i, *Personalizacja zachowań wyborców i wybieranych. Analiza porównawcza polskich elekcji do Parlamentu Europejskiego w 2004 i w 2009 r.*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawo, media, społeczeństwo*, red. M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka, Toruń 2010, s. 203–211.

of this solution is getting members of Sejm by candidates, who got small support. They obtained place in more important chamber of Polish parliament, thanks to other candidates from the same lists. Therefore they were named by the author as 'Fare dodger'.

Among reasons of this effect can explain: big amount of members, who are elected in each of districts (Polish average is 11,22 and the biggest district is elected 19 members), the method of transformation votes on tickets (d'Hondt method, which is more profitable for big parties), the stabilization of Polish party system and personalization of parliamentary election.

The author was concentrated on parliamentary election between 2001 and 2007 in three important districts – Warsaw, Cracow and Wroclaw. In this place 'Fare dodgers' case is more intensive. The aim of this analysis are found answers of two questions: Does 'Fare dodger' cases influence of fall a quality of parliamentary competition? and Does 'Fare dodgers' require modification or change the principle of parliamentary competition?

The analysis of results of election in researching districts argue, that this phenomenon were connected with a few politicians. The most expressive subject is Paweł Poncyliusz case. He became a member of Sejm three else thanks to large amount of votes, which collected Jarosław Kaczyński (leader of Warsaw list and PiS President). We can explain also lot of similarly cases like Karol Karski (PiS), Małgorzata Kidawa-Błońska (PO), Andrzej Halicki (PO) and Sławomir Piechota (PO). They are the evidence, that 'Fare dodgers' are not only passively members. They are people, who often present attitude their parties in media. It means that they have good position inside their parties.

This results of research showed a few other cases. They were connected with candidates, who got more votes than 'Fare dodgers', but lost election. However on the basis of this cases can not talk about generally injustice such as in Polish European Parliamentary elections – especially in 2009. Therefore 'Fare dodgers' phenomenon does not influence on a quality of parliamentary competition and at the moment does not require modifications or changes the principle of parliamentary competition. If effects of this phenomenon will increase after parliamentary election in 2011, it will require the political and social discussion about changes the principle.

Piero Gambale
Giampiero Sica*

PRAWO WYBORCZE I PRAWO DO GŁOSOWANIA OBYWATELI MIESZKAJĄCYCH ZA GRANICĄ: REKONSTRUKCJA „PRZYKŁADU WŁOSKIEGO”

1.

Zauważono, że w związku z rozwojem modelu tzw. odpowiedzialnej demokracji, w celu zapewnienia bardziej spójnego systemu rządów i systemu partii politycznych oraz zagwarantowania równej reprezentacji, konieczne są zmiany wykraczające poza system wyborczy. Nie ulega wątpliwości, że „serce” ordynacji wyborczych stanowią zasady przeliczania głosów na mandaty, ponieważ odgrywają one „główną rolę dla formy rządu, zwłaszcza w przypadku parlamentu, w którym poza funkcją reprezentacji mają one kluczowe znaczenie dla stabilizacji władzy wykonawczej”¹.

Badania i stosunki międzynarodowe pokazują przy tym, że nawet w dojrzałych demokracjach, takich jak Włochy czy Francja², należy brać pod uwagę obszary „spraw wyborczych”, które są bezpośrednio związane z formułą wyborczą, takie jak procedura oraz spory sądowe. Z tego też względu i z uwagi na coraz większy wpływ na funkcjonowanie współczesnych demokracji

* Piero Gambale jest doktorem porównawczego prawa publicznego w Uniwersytecie w Sienie, Giampiero Sica – doktor prawa konstytucyjnego w Uniwersytecie „La Sapienza” w Rzymie.

¹ *La legislazione elettorale italiana*, red. D’Alimonte, C. Fusaro, Bologna 2008, s. 9–10.

² R. López-Pintor, *Electoral management bodies as institutions of governance*, 2000, gdzie autor zaznacza, iż „jeśli demokracja wiąże się z konstrukcją uczestniczących i rywalizujących instytucji, wówczas organy administracji wyborczej odgrywają ważną rolę w procesie budowania demokracji. Zajmują się bezpośrednio organizacją wyborów wielopartyjnych oraz pośrednio rządzeniem i zasadą państwa prawa”. Zob. raporty przygotowane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, OSCE: Francja. Wybory prezydenckie 22 kwietnia i 6 maja 2007; Warszawa 4 października 2007 r. w: www.osce.org/documents/odhr/2007/10/27066_en.pdf; zob. raporty przygotowane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Włochy. Wybory parlamentarne 9–10 kwietnia 2006. Raport Misji Obserwacyjnej.

badaniu muszą podlegać poszczególne elementy prawa wyborczego, np. takie jak kampania wyborcza czy publiczne/prywatne finansowanie partii politycznych³.

W ustawodawstwie wyborczym „proces wyborczy” rozumiany jest generalnie jako podstawowa „istotna dla polityki procedura administracyjna” i jest jednym z najczęściej normowanych obszarów przez prawo publiczne i prawo konstytucyjne⁴, co ma miejsce również we Włoszech⁵. Gdziekolwiek, jak np. w Stanach Zjednoczonych, kwestie te były przedmiotem badań już od początku XX w., natomiast we Włoszech rozważania na temat proceduralnych i organizacyjnych aspektów wyborów pozostawały prawie zawsze w cieniu analiz formuł wyborczych⁶.

Kształt procedury wyborczej we Włoszech jest wynikiem wieloletniego nawarstwiania się specyficznych administracyjnych i politycznych tradycji, które mają swoje korzenie jeszcze w ustawie z 1884 r.

Wraz z zachodzącymi w Republice przemianami, proces wyborczy został podzielony na trzy części: przygotowanie materiału wyborczego, zarządzenie głosowania oraz ogłoszenie wyników – z udziałem różnych podmiotów instytucjonalnych: administracji rządowej i administracji samorządowej, wybranych zespołów oraz sądownictwa. Z tych też powodów słusznie podniesiono, że odzwierciedla to tendencję zmierzającą do „rozdzielenia kompetencji” w tym zakresie pomiędzy społeczność państwową (taką jak partie polityczne) i państwową osobę⁷.

Wraz z przyjęciem w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego stulecia większociowego systemu wyborczego pojawiły się problemy, które dotknęły także procedury wyborczej. Wystarczy wymienić tylko kilka, w celu podkreślenia potrzeby wzmocnienia gwarancji, aby zasady wyborcze, w szczególności dotyczące procedury wyborczej i organizacji wyborów, mogły być połączone z logiką „dwóch stron konfliktu” rywalizacji wyborczej, a z drugiej strony konieczności uregulowania kampanii wyborczej poprzez ograniczenie wydatków.

³ C. P i n e l l i, *Le spese elettorali: limiti, controlli, rimborsi, sanzioni*, [w:] *La legislazione elettorale italiana*, op. cit., szczególnie s. 248.

⁴ C. F u s a r o, *Elezioni*, [w:] *Dizionario di diritto pubblico*, edited by S. Cassese, vol. III, s. 2168, 2006.

⁵ L. C i a u r r o, *Elezioni: operazioni elettorali*, [w:] *Enciclopedia Giurudica*, s. 1.

⁶ A. A g o s t a, *Il Ministero dell'Interno nell'evoluzione dell'amministrazione elettorale*, [w:] *Tra Stato e società civile. Ministero dell'interno, Prefetture, autonomie locali*, red. M. De Nicolò, Bologna 2006, ss. 387–425; ID. *Organizzazione del voto: per l'Interno un modello da "Home Office" italiano*, „Amministrazione civile” 2008, nr 6, s. 120.

⁷ G. F e r r a r i, *Elezioni, VII Elezioni politiche*, [w:] *Enciclopedia Directory*, s. 732.

Ponadto należy również wziąć pod uwagę reformy, które w latach 1999–2001 miały wpływ na treść Tytułu V Konstytucji, które zmieniły podział kompetencji pomiędzy państwem i regionami, i które dotyczyły także kwestii wyborczych.

Nowelizacja Konstytucji (i jej późniejsze rozwinięcie w przepisach niższej rangi) wprowadziła również możliwość realizowania prawa wyborczego przez obywateli włoskich przebywających za granicą, doprowadziła jednak zarazem do pojawienia się pewnych delikatnych kwestii konstytucyjności tej regulacji, jak i do powrotu do złych rozwiązań związanych z administrowaniem procesu wyborczego.

2.

Możliwość głosowania korespondencyjnego przez obywateli włoskich przebywających za granicą została wprowadzona we Włoszech w następstwie długiej i złożonej procedury legislacyjnej. Składają się na nią dwie ustawy konstytucyjne (nr 1/2000 i nr 1/2001), ustawa L. n. 459/2001 oraz rozporządzenie DPR nr 104/2003. Prace nad tą zmianą rozpoczęły się już w trakcie XIII kadencji Parlamentu (lata 1996–2001), a zakończone zostały w kolejnej kadencji (2001–2006), pokazując, że szerokie porozumienie przeciwstawnych sił politycznych nie będzie przeszkadzać realizacji reform.

Początek reform datuje się na 15 lipca 1993 r. (XI kadencja), kiedy to rząd wystąpił z inicjatywą zmiany artykułów: 48, 56, 57 Konstytucji, co zostało jednak odrzucone przez Senat. Ten sam tekst został następnie ponownie przedłożony w XII kadencji (1994–1996) i XIII kadencji Parlamentu.

W roku 1997 reforma została podzielona na dwa projekty ustaw: jeden dotyczący art. 48 i drugi dotyczący art. 56 i 57 Konstytucji. Drugi projekt był rozpatrywany przez komisję zwaną Dwuizbową Komisją ds. reformy instytucjonalnej, której przewodniczył Massimo D'Alema, mającą za zadanie przedstawienie projektu zmieniającego całkowicie drugą część Konstytucji. Po późniejszej porażce z 29 lipca 1998 r., kiedy projekt nowelizacji dotyczący art. 48 Konstytucji został w drugim czytaniu odrzucony przez Izbę Deputowanych, wywołując silne polityczne kontrowersje, zastosowanie art. 72 ust. 2 Regulaminu Izby uniemożliwiło wzięcie pod uwagę, przed upływem sześciu miesięcy, projektu, który w istocie powtarzał odrzucony tekst. Komisja Konstytucyjna Izby Deputowanych opracowała następnie nowy tekst nowelizacji, który uwzględniał jedynie zmianę treści art. 48 Konstytucji i który w 1999 r., zaledwie w ciągu ośmiu miesięcy, był wreszcie w stanie uzyskać wymaganą większość głosów obu izb po dwóch debatach i stać się ustawą konstytucyjną (ustawa konstytucyjna z 17 stycznia 2000, nr 1).

Art. 48 włoskiej Konstytucji w pierwszym zdaniu stanowi, iż „Wyborcami są wszyscy obywatele, kobiety i mężczyźni, którzy osiągnęli pełnoletniość”⁸. Na podstawie tego przepisu obywatele włoscy przebywający za granicą zawsze mieli prawo do głosowania, musieli jednak wrócić do kraju w celu jego realizacji⁹. Reforma miała za zadanie ułatwić Włochom przebywającym za granicą możliwość skorzystania tego prawa, dlatego też ustawa konstytucyjna n. 1/2000 dodała następujące zdania do art. 48 Konstytucji: „Ustawa określa wymagania i sposób wykonywania prawa głosowania obywateli zamieszkałych za granicą i zapewnia jego realność. W tym celu utworzony zostaje okręg wyborczy dotyczący zagranicy do wyborów do izb, do którego są przydzielone mandaty w liczbie określonej przez przepis konstytucyjny i według kryteriów określonych przez ustawę”.

Reforma konstytucyjna wprowadza dla włoskich obywateli mieszkających za granicą system wyborczy „celowo niezależny”, równoległy do systemu wyborczego przewidzianego dla Włochów mieszkających na terenie Włoch. W przeszłości głosowanie w lokalu wyborczym utworzonym za granicą – głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie korespondencyjne było uważane przez doktrynę za niezgodne z czterema podstawowymi zasadami wolności wyrażania we Włoszech woli w głosowaniu: głosowaniem osobistym, równym, wolnym i tajnym (art. 48 zdanie drugie Konstytucji: „Głosowanie jest osobiste i równe, wolne i tajne. Jego wykonywanie jest obywatelską powinnością”)¹⁰.

Głosowanie przez pełnomocnika uważa się za ewidentnie niezgodne z konstytucją, ponieważ jest sprzeczne z zasadami osobistego głosowania i tajności. Głosowanie w lokalu wyborczym utworzonym za granicą (np. w urzędach konsularnych) może rodzić problemy dla krajów miejsca zamieszkania głosujących i zostało odrzucone „z powodów praktycznych, politycznych i ekonomicznych.”¹¹ Ten sposób głosowania – obecnie znajdujący zastosowanie jedynie podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego – stwarza dla tych wyborców takie same warunki głosowania, jakie określone są w art. 48 Konstytucji.

⁸ Przepis tłumacza – przekład tekstu Konstytucji za: *Konstytucja Republiki Włoskiej*, tłum. i Wstęp Z. Witkowski, Warszawa 2004.

⁹ L. E l i a, *Il voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e residenza*, „Pol. Intern.” 2000, nr 4–5, s. 69; autor przedstawia Włochów za granicą jako „obywateli bezwzględnie dyskryminowanych”; R. C a l v a n o, *Italiani all'estero (voto degli)*, [w:] *Dizionario di diritto pubblico*, oprac. przez S. Cassese, Giuffrè, 2006, s. 3319; G. C h i a r a, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Università di Catania-Facoltà di giurisprudenza, Giuffrè, 2004, s. 140.

¹⁰ E. B e t t i n e l l i, *La lunga marcia del voto elettronico in Italia*, „Quaderni dell'osservatorio elettorale” 2002, nr 46, s. 14.

¹¹ G. M e n n a, *Le proposte italiane in materia di voto dei cittadini residenti all'estero*, [w:] *Il voto degli italiani all'estero*, red. F. Lanchester, Bulzoni, Roma 1988, s. 29.

Możliwość tego sposobu głosowania oznaczałaby duży organizacyjny wysiłek po stronie włoskich konsulatów i w niektórych okręgach wyborczych wymuszałaby na głosujących konieczność długich i kosztownych podróży.

Wreszcie głosowanie korespondencyjne eliminuje problem nierównego traktowania wyborców ze względu na miejsce zamieszkania, ale również nie jest zgodne z zasadą głosowania osobistego i tajnego włoskich wyborców głosujących w lokalach wyborczych we Włoszech. Ustawodawca wprowadził dla Włochów za granicą specjalny system głosowania w drodze głosowania korespondencyjnego – co stanowi szczególny wyjątek od zasad wyborczych (art. 48 zdanie drugie Konstytucji) uwzględniając specyficzną grupę obywateli znajdujących się w wyjątkowej sytuacji.

Włosi za granicą mogą realizować swoje prawo do głosowania bezpośrednio z miejsca ich zamieszkiwania, zgodnie z zasadami i procedurami określonymi w ustawie z 27 grudnia 2001 r. nr 459 (dalej: ustawa nr 459/2001), która realizowała reformę konstytucyjną. Ustawa ta ustanawia dwa systemy głosowania (krajowy i zagraniczny) i wymaga innego stopnia tajności i osobistego głosowania w zależności od miejsca zamieszkiwania wyborców.

Z jednej strony wyborcy zamieszkali we Włoszech, zgodnie z tradycyjnymi zasadami, głosują w krajowych okręgach wyborczych. Jedyną różnicą polega na zmniejszeniu liczby mandatów parlamentarnych do podziału, ponieważ 18 mandatów członków parlamentu wybieranych jest przez włoską społeczność za granicą. Z drugiej strony obywatele włoscy, którzy nie mieszkają we Włoszech, mogą wybrać głosowanie korespondencyjne w zagranicznym okręgu wyborczym – wirtualnym okręgu, który nie ma związku z terytorium Włoch – lub powrócić w celu głosowania do Włoch. W tym ostatnim przypadku dwa „okręgi wyborcze” będą „zanieczyszczone”, ponieważ głosy Włochów za granicą zostaną zaliczone do krajowych okręgów wyborczych.

Dla celów wyborczych świat został podzielony przez ustawodawców we Włoszech na cztery „części”, które łącznie tworzą zagraniczny okręg wyborczy (Europa, w tym azjatyckie terytorium Turcji i Federacji Rosyjskiej; Ameryka Południowa; Ameryka Centralna i Północna; Afryka, Azja, Oceania i Antarktyda). W celu wybrania przedstawicieli społeczności Włochów zamieszkałych za granicą głosy korespondencyjne obywateli zamieszkałych za granicą są gromadzone w tych czterech częściach (12 posłów i sześciu senatorów). Liczba posłów i senatorów zagranicznego okręgu wyborczego została uregulowana w drugiej ustawie konstytucyjnej (ustawa konstytucyjna z 23 stycznia 2001 r., n. 1), który znowelizowała treść artykułów 56 i 57 Konstytucji: „Liczba posłów wynosi 630, z czego 12 jest wybieranych w okręgu wyborczym obejmującym zagranicę” (art. 56 zdanie drugie Konstytucji) oraz „liczba senatorów pochodzących z wyborów wynosi 315, z czego sześciu pochodzi z wyborów przeprowadzanych w okręgu wyborczym obejmującym za-

granicę” (art. 57 zdanie drugie Konstytucji). Idea utworzenia specjalnego okręgu wyborczego dla tej grupy obywateli jest świadomą decyzją ustrojodawcy, który w ten sposób chciał zaznaczyć i podkreślić interesy Włochów za granicą.

W rzeczywistości tworzenie zagranicznego okręgu wyborczego – ustanawianie specyficznej reprezentacji obywateli określonej kategorii – prowadzi do powstania problemów na tle kompatybilności w relacji z podstawową zasadą krajowej reprezentacji parlamentarnej (art. 67 Konstytucji: „Każdy członek parlamentu reprezentuje Naród i wykonuje swoje funkcje, nie będąc poddany mandatowi związanemu”)¹². Alternatywą mogłoby być doliczanie głosów wszystkich Włochów zamieszkałych za granicą do okręgów wyborczych właściwych dla miejsca ich ostatniego zamieszkiwania we Włoszech, w których mogą korzystać z przysługującego im prawa głosu w przypadku podjęcia decyzji o powrocie do Włoch¹³.

Jednakże kluby parlamentarne zdecydowały się na utworzenie zagranicznego okręgu wyborczego także ze względów praktycznych. W niektórych okręgach wyborczych w kraju, zaiste, w regionach o znacznej emigracji (Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Molise, Basilicata, Kampania oraz Sycylia), w jednomandatowych okręgach wyborczych, w których liczba uprawnionych do głosowania wyborców zamieszkałych poza granicą kraju, byłaby wyższa

¹² W doktrynie rozważa się, czy przedstawiciele wybrani w zagranicznym okręgu wyborczym mogą być uznani za „reprezentujących Włochów za granicą”, czy może art. 48 po prostu zapewnia jedynie alokację mandatów z zagranicznego okręgu wyborczego, tak jak ma to miejsce w przypadku okręgów wyborczych w kraju. Na temat art. 8 ustawy nr 459 z 2001 r., który wymaga zamieszkiwania za granicą dla kandydowania w zagranicznym okręgu wyborczym i jego niezgodności z zasadą mandatu wolnego (art. 67 Konstytucji), zob. G. S i c a, *La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale*, „Politica del diritto”, 2008, nr 4, s. 703–718.

¹³ W odniesieniu do zasady reprezentacji społeczności Włochów zasługującymi na uwagę są: Komitety Włochów za Granicą (COMITES) i Rada Generalna Włochów za Granicą (GCIE). Komitety są podstawowymi organami reprezentacji, współpracującymi z misjami dyplomatycznymi i włoskimi stowarzyszeniami za granicą na rzecz promowania społecznej i kulturalnej aktywności w celu obrony praw i interesów Włochów za granicą, sprzyjania integracji z nowymi krajami zamieszkania, a jednocześnie utrzymania w tym samym czasie silnej więzi z Włochami (<http://www.cgie.it/en/comites.asp>). Natomiast GCIE, ustanowione na podstawie ustawy nr 368/1989, służy jako ciało doradcze dla włoskiego rządu i parlamentu w najważniejszych tematach dla interesu Włochów zamieszkałych poza granicami Włoch. „Swoją legitymację do reprezentowania wywodzi z kilku komitetów na całym świecie, których członkowie są uprawnieni do wyboru członków GCIE w imieniu Włochów mieszkających za granicą. GCIE stanowi ważny krok w procesie rozwoju aktywnego „udziału” Włochów mieszkających za granicą w krajowym życiu politycznym, jednocześnie służąc jako podstawowe ogniwo łączące Włochów mieszkających za granicą z Włochami i jej instytucjami. GCIE przewodniczy włoski minister spraw zagranicznych, Franco Frattini” (<http://www.cgie.it/en/presentazione.asp?menu=pres>).

od liczby wyborców zamieszkałych we Włoszech, paradoksalnie mogłaby bowiem zostać zachwiana polityczna równowaga.

3.

Ustawa z 27 grudnia 2001 r., nr 459, została wydana na podstawie upoważnienia zawartego w trzecim zdaniu art. 48 Konstytucji, mając na celu zapewnienie „efektywnej” realizacji prawa głosowania przez Włochów za granicą. Co więcej, na koniec trwającego dziewięć miesięcy procesu, Rada Ministrów przyjęła 28 marca 2003 r. rozporządzenie w sprawie wykonywania prawa głosowania przez Włochów za granicą (rozporządzenie z 2 kwietnia 2003 r. nr 104).

Od 2003 r., wraz z zakończeniem reformy, Włosi za granicą mają podczas wyborów parlamentarnych, w przypadku referendum uchylającego ustawę lub referendum konstytucyjnego, prawo głosowania korespondencyjnego bezpośrednio w miejscu ich zamieszkiwania¹⁴.

Główną treść ustawy nr 459/2001 można ująć w pięć zagadnień:

A. Wybór pomiędzy głosowaniem korespondencyjnym a głosowaniem we Włoszech (art. art. 1, 4, 5, 17 i 20);

B. Zagraniczny okręg wyborczy (art. 6);

C. Informacje dla Włochów za granicą (art. 2 pkt. 1 i 2, art. 4 pkt. 4, art. 17 pkt. 3);

D. Zasady kampanii politycznej (art. 17 i art. 19);

E. Proces wyborczy (od art. 7 do art. 16).

A. Wybór pomiędzy głosowaniem korespondencyjnym a głosowaniem we Włoszech (art. art. 1, 4, 5, 17 i 20).

Obywatele włoscy mieszkający za granicą, którzy są wpisani do rejestrów wyborców sporządzonych na podstawie aktualnych spisów włoskich obywateli zamieszkujących za granicą¹⁵, mogą głosować korespondencyjnie w trzech przypadkach: podczas wyborów parlamentarnych, podczas referendum w spra-

¹⁴ U. C o a s s i n, *Il voto degli italiani all'estero nelle Politiche 2006: problemi e possibili soluzioni*, „Polena”, no. 3, s. 93. Przed ustawą nr 459/2001 prawo przewidywało dla Włochów za granicą zasiłek podróży w celu ułatwienia powrotu do Włoch. Autor pokazuje złe funkcjonowanie tego systemu: podczas wyborów powszechnych w 1996 r. i 2001 r. powróciło do Włoch w celu udziału w głosowaniu tylko 4,5% Włochów mieszkających za granicą.

¹⁵ System ewidencji Włochów zamieszkujących za granicą został wprowadzony przez ustawę nr 470/1988, która ustanowiła „Spis Włochów mieszkających za granicą” (AIRE) prowadzony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz przez każdą gminę. Ustawa nr 459/2001 jest natomiast oparta na unifikacji tej bazy danych i konsularnych rejestrach prowadzonych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Proces unifikacji doprowadził do wielu komplikacji, ponieważ dane z dwóch różnych rejestrów, które wymagały ciągłego uaktualniania, nie były w pełni doskonałe.

wie uchylenia ustawy oraz podczas referendum konstytucyjnego (art. 75 i art. 138 Konstytucji).

Zgodnie z tą procedurą, wszystkie głosy oddane korespondencyjnie w zagranicznym okręgu wyborczym podczas wyborów parlamentarnych mają na celu dokonanie wyboru 12 posłów i sześciu senatorów.

Obywatele zamieszkali za granicą, którzy zdecydują się głosować we Włoszech, mogą to uczynić składając w tym celu pisemne oświadczenie we włoskiej misji dyplomatycznej lub konsularnej właściwej dla miejsca ich zamieszkania. Wyborcy ci powinni głosować na terytorium Włoch w okręgu wyborczym, w którym są zarejestrowani. Powinno być to dokonane oddzielnie dla każdego spisu wyborców nie później niż 31 grudnia roku poprzedzającego rok naturalnego końca kadencji parlamentu oraz nie później niż 10 dnia po sporządzeniu spisu wyborców¹⁶.

Głosowanie korespondencyjne nie jest automatyczne, ale jest uzależnione od porozumienia z krajem, w którym głosujący zamieszkuje. W szczególności art. 19 ustawy nr 459/2001 wymaga, aby misje dyplomatyczne i konsularne zawierały „uproszczone” umowy z rządami państw, na terytoriach których zamieszkują włoscy obywatele¹⁷. Postanowienia te powinny gwarantować równość, wolność i tajność głosowania korespondencyjnego (art. 19 ust. 1 lit. a), jak i to, że „wyborcy i inni włoscy obywatele nie poniosą z powodu udziału w wyborach konsekwencji w zatrudnieniu i w prawach indywidualnych” (art. 19 ust. 1 lit. b). Bez takiego uproszczonego porozumienia głosowanie korespondencyjne w niektórych krajach byłoby niemożliwe i wyborcy w celu skorzystania z prawa głosowania byłiby zmuszeni do powrotu do Włoch. Aby przezwyciężyć, na ile to możliwe, te mogące mieć miejsca przypadki dyskryminacji i negatywnych konsekwencji dla wyborców, w państwach, w których nie ma włoskich misji dyplomatycznych lub w których nie było możliwe zawarcie takiego uproszczonego porozumienia, zamieszkującym w tych państwach wyborcom przysługuje prawo zwrotu 75% kosztów podróży.

Ustawodawca przewidział również inną hipotezę „zawieszenia” głosowania korespondencyjnego: obywatele włoscy za granicą, w istocie, powinni głosować we Włoszech, jeżeli zamieszkują w państwach, „w których pow-

¹⁶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych powinno informować Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, bez zwłoki, o nazwiskach tych wyborców, którzy chcą skorzystać z możliwości głosowania we Włoszech. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych powinno przekazać taką listę wyborców, przynajmniej na 30 dni przed datą wyborów we Włoszech, do gmin, w których wyborcy byli ostatnio zameldowani we Włoszech. Gminy powinny podjąć działania niezbędne dla wykonania prawa głosu przez tych wyborców.

¹⁷ Minister Spraw Zagranicznych powinien informować Premiera oraz Ministra Spraw Wewnętrznych o takich zawartych uproszczonych umowach. Wejdą one w życie w drodze porozumienia między sygnatariuszami, niezwłocznie po podpisaniu” (art. 19 ust. 2).

szechnie panujące warunki polityczne i społeczne” nie zapewniają „nawet tymczasowo” możliwości wykonywania przysługującego im prawa głosu (równości, wolności i tajności głosowania korespondencyjnego, zakazu dyskryminacji)¹⁸.

Na podstawie danych zebranych przez Komisję do spraw wyborów obu izb parlamentu, bezpośrednio po wyborach z 2006 r. uproszczone porozumienia na podstawie art. 19 ustawy zostały zawarte z 131 państwami, w których mogło zagłosować korespondencyjnie 99,8% wyborców. Pozostałe 0,2% wyborców musiało niestety w celu głosowania powrócić do Włoch.

B. Zagraniczny okręg wyborczy.

Wszystkie głosy korespondencyjne oddawane są w jednym zagranicznym okręgu wyborczym. Włosi za granicą tworzą jeden elektorat i cała reszta świata staje się jednym dużym okręgiem wyborczym składającym się z czterech stref wyborczych. Te strefy wyborcze mogą wydawać się dziwnym rozwiązaniem, gdyż skupiają różne kontynenty, ale zależy to od efektywnej dyslokacji na świecie włoskiej społeczności oraz jej liczebności (przykładowo przed reformą w strefie obejmującej Afrykę, Azję, Oceanie i Antarktydę było zaledwie 180 tys. wyborców).

Na podstawie dekretów Prezydenta Republiki z 6 lutego 2008 r. w rejestrze obywateli włoskich zamieszkałych za granicą, AIRE (Anagrafe Italiani Residenti all'estero) było 3 649 377 wyborców (2 072 410 w Europie, 1 017 776 w Ameryce Południowej, 359 852 w Ameryce Północnej i Środkowej i 199 339 w Afryce, Azji, Oceanii i Antarktydzie).

Osiem mandatów (sześć poselskich i dwa senatorskie) zostało przypisanych do strefy wyborczej Europy, pięć mandatów do strefy Ameryki Południowej (trzy poselskie i dwa senatorskie), trzy mandaty do strefy Ameryki Północnej i Środkowej (dwa poselskie i jeden senatorski) i dwa mandaty dla Afryki, Azji, Oceanii i Antarktydy (jeden poselski i jeden senatorski).

C. Akcja informacyjna dla Włochów za granicą.

Ustawa nr 459 ustanowiła, że w ciągu roku od jej wejścia w życie misje dyplomatyczne i konsularne zobowiązane są wysłać do każdego wyborcy formularz, w którym powinien on wpisać swoje aktualne dane osobowe oraz inne dane związane z jego pobytem za granicą (art. 2 ust. 2)¹⁹.

¹⁸ „Minister Spraw Zagranicznych zobowiązany jest poinformować Premiera oraz Ministra Spraw Wewnętrznych o sytuacji w tych państwach w celu podjęcia odpowiednich kroków zmierzających do zapewnienia obywatelom włoskim możliwości skorzystania z przysługującego im prawa głosowania we Włoszech” (art. 19 ust. 4).

¹⁹ Ponadto art. 4 ust. 4 stanowi, że misje dyplomatyczne i konsularne: „Wysyłają do wyborców powiadomienia o możliwości głosowania we Włoszech, wskazując, że jest to opcja ważna

Misje dyplomatyczne i konsularne mają również wiele obowiązków związanych z przekazywaniem „informacji dla Włochów za granicą”: Ustawa z 2001 r. przewiduje sporządzanie i regularne przekazywanie z misji dyplomatycznych informacji skierowanych do Włochów za granicą. Misje dyplomatyczne, rzeczywiście, okresowo informują wyborców o zawartych w ustawie przepisach dotyczących głosowania korespondencyjnego oraz możliwości wykorzystania rozwiązania alternatywnego, używając w tym celu wszystkie możliwe środki informacji zarówno w języku włoskim, jak i w językach obowiązkowych w państwach miejsca zamieszkania (art. 2 ust. 1). Celem tego rozwiązania jest zagwarantowanie obywatelom włoskim pełnej informacji na temat nowych rozwiązań ustanowionych przez ustawę nr 459/2001 oraz stworzenie przyjaznych kontaktów między Włochami za granicą a włoskimi misjami dyplomatycznymi właściwymi dla miejsca ich zamieszkania.

Zasługujący na uwagę jest też art. 17 ust. 3 ustawy nr 459/2001, zwłaszcza w odniesieniu do „komunikacji politycznej” podczas kampanii wyborczej: „Włoskie misje dyplomatyczne i konsularne powinny podejmować inicjatywy na rzecz szeroko zakrojonych działań politycznej komunikacji przez włoskie gazety i czasopisma wydawane i rozpowszechniane za granicą oraz za pośrednictwem innych mediów w języku włoskim lub skierowane do społeczności włoskich zamieszkujących za granicą, zgodnie z zasadami równego dostępu i traktowania oraz bezstronności w odniesieniu do wszystkich podmiotów politycznych, które zawarte są w obecnie obowiązujących przepisach na terytorium Włoch”.

D. Dyscyplina kampanii wyborczej.

Kampania wyborcza regulowana jest przez „formy współpracy”, na które rząd włoski powinien przystać, „tam gdzie jest to możliwe” z państwami zamieszkałymi przez Włochów (art. 17 ust. 1). Partie, grupy polityczne oraz kandydaci powinni postępować zgodnie z prawem obowiązującym we Włoszech oraz z przyjętymi formami współpracy (art. 17 ust. 2). Te rozwiązania ustawy są nietypowe, gdyż formy współpracy podczas kampanii wyborczej nie są konieczne, zaś ich brak nie wyklucza możliwości zastosowania przepisów regulujących głosowanie korespondencyjne (art. 8 ust. 1, rozporządzenie nr 104/2003). Głosowanie takie jest możliwe nawet wówczas, gdy nie jest zorganizowana żadna forma „lokalnej” kampanii wyborczej. Istotnie, bez porozumienia z innym państwem, zasady włoskiej kampanii wyborczej nie mogą być zastosowane w obcym kraju. Jest to ważne zwłaszcza w odniesieniu do regulacji dotyczącej rozpowszechniania informacji politycznej w mediach.

tylko podczas jednych wyborów lub referendum i może być wykorzystana na nowo podczas każdych następnych wyborów”.

E. Procedura wyborcza.

Co najmniej w 18. dniu przed dniem wyborów we Włoszech misje dyplomatyczne powinny wysłać do wyborców, którzy nie korzystają z możliwości głosowania we Włoszech, zestaw zawierający:

- a) zaświadczenie wyborcze;
- b) kartę do głosowania z kopertą
- c) większą kopertę zaadresowaną na właściwy urząd konsularny;
- d) instrukcję głosowania, tekst ustawy nr 459/2001 oraz listy kandydatów ze strefy wyborczej, do której należy wyborca²⁰.

Wyborca wyraża swój głos poprzez zaznaczenie odpowiednim symbolem listy, którą wybrał. Każdy wyborca może również oddać głos preferencyjny (dwa w tych strefach wyborczych, którym przyznano dwa lub więcej mandatów poselskich lub senatorskich).

Następnie wyborca powinien umieścić kartę do głosowania we właściwej kopercie, zakleić ją, umieścić we właściwej kopercie zwrotnej razem z dołączonym zaświadczeniem o głosowaniu, jako dowodem, że zagłosował, i wysłać tę kopertę nie później niż 10. dnia przed dniem wyborów we Włoszech.

Konsulaty niezwłocznie powinny wysłać koperty w jednej przesyłce drogą powietrzną z wykorzystaniem poczty dyplomatycznej (art. 12 ust. 7). Do Włoch zostają przesyłane jedynie koperty, które zostały dostarczone do konsulatu nie później niż o godz. 16.00 czasu lokalnego we czwartek poprzedzający wybory we Włoszech. Wszystkie karty do głosowania otrzymane później, jak i wydrukowane lecz niewykorzystane, zostają niezwłocznie zniszczone.

Na etapie poprzedzającym głosowanie, kiedy przedstawiane są symbole i listy przeznaczone do podziału mandatów w zagranicznym okręgu wyborczym, w miarę możliwości powinny być stosowane (art. 8 ust. 1) zasady wyborów do Izby Deputowanych (art. 14 do art. 26 ustawy nr 361/1957). Bez względu powinno być przestrzeganych kilka przepisów. Najważniejszym z nich jest ograniczenie możliwości kandydowania jedynie do tych, którzy „muszą mieć stałe miejsce zamieszkania i być wyborcami” w strefie wyborczej (art. 8 ust. 1 lit. b). Norma ta, łącznie z przepisem ust. 4 tego samego artykułu („Wyborcy, którzy mieszkają za granicą i którzy nie wykorzystali opcjonalnej możliwości głosowania [...] nie mogą kandydować w okręgach wyborczych na terenie Włoch”) sankcjonuje autonomię systemu wyborczego dla Włochów mieszkających za granicą w odniesieniu do systemu krajowego.

²⁰ Wyborcy, którzy do 14 dnia przed dniem wyborów we Włoszech nie otrzymali pakietu, mogą zwrócić się o jego otrzymanie do konsulatu. Konsulat może wydać każdemu wyborcy opieczetowane zaświadczenie i drugą kartę do głosowania, które powinny być odesłane drogą pocztową. Konsulat powinien odnotować wydanie tych dokumentów we właściwym rejestrze.

Inne szczegółowe zasady dotyczące procesu wyborczego przewidziane są wreszcie dla operacji segregowania i liczenia głosów oraz przydzielania mandatów dla każdej z list. Ustawa nr 4459/2001 określa w art. 7 Sąd Apelacyjny w Rzymie jako Centralne Biuro Zagranicznego Okręgu Wyborczego²¹, składające się sześciu sędziów. Koperty z kartami do głosowania przesyłane są do tego biura i komisji wyborczych, których zadaniem jest ich posortowanie i policzenie oddanych głosów.

Procedura liczenia tych głosów odbywa się w tym samym czasie co procedura liczenia głosów oddanych we Włoszech. Podczas ostatnich wyborów parlamentarnych podczas tego liczenia pojawiło się jednak wiele trudności i trwało ono ponad dzień dłużej.

W każdej komisji wyborczej biuro wyborcze składa się z przewodniczącego i czterech skrutatorów. Przewodniczący komisji działa w oparciu o następującą procedurę:

1) ustala się, czy liczba otrzymanych kopert zgadza się z liczbą kopert wskazanych w wykazie sporządzonym przez Centralne Biuro Zagranicznego Okręgu Zagranicznego;

2) ustala się, czy otrzymane koperty pochodzą z jednej strefy wyborczej, a następnie przeprowadza się procedurę otwarcia każdej koperty zewnętrznej;

3) kiedy wszystkie zewnętrzne koperty zostaną już otwarte i wszystkie wewnętrzne koperty zawierające kartę do głosowania lub karty do głosowania zostaną umieszczone w zapieczętowanej urnie wyborczej, powinien przystąpić do procedury segregacji;

4) powinien unieważnić wszystkie nieprawidłowe karty do głosowania²².

Na koniec pierwszego etapu przewodniczący komisji wyborczej powinien wyjąć z urny wyborczej koperty z kartami do głosowania, otworzyć je i postemplować na odwrocie pieczęcią właściwą dla danego podziału. Sekretarz powinien na głos odczytywać oddane głosy i odnotowywać głosy oddane na każdą z list i na każdego z kandydatów.

²¹ Centralne Biuro Zagranicznego Okręgu Wyborczego z siedzibą w Sądzie Apelacyjnym w Rzymie początkowo składało się z trzech sędziów. Zwiększenie ich liczby do sześciu nastąpiło w 2008 r. na podstawie ustawy nr 30/2008.

²² Przewodniczący komisji „powinien unieważnić, bez liczenia głosu, wszystkie wyjęte z kopert karty do głosowania, które zawierają więcej niż jedno poświadczenie oddania głosu, albo poświadczenie oddania głosu przez wyborcę, który głosował więcej niż jeden raz, albo kartę do głosowania wyborcy, który nie jest przypisany do danej strefy wyborczej lub wreszcie karty do głosowania pochodzące z kopert otwartych, zniszczonych lub ze śladami zewnętrznej ingerencji; w każdym z tych przypadków przewodniczący komisji zobowiązany jest oddzielić kartę do głosowania od zaświadczenia udziału w głosowaniu w taki jednak sposób, aby głos nie mógł zostać zidentyfikowany (art. 14 ust. 3 lit. c ustawy nr 459/2001).

Kiedy procedura liczenia jest zakończona, Centralne Biuro Zagranicznego Okręgu Wyborczego powinno przydzielić miejsca do list i ogłosić, kto został wybrany, zgodnie z miejscami przydzielonymi każdej z list i kolejnością ich umieszczenia na tej liście²³.

4.

Głosowanie korespondencyjne zostało ustanowione ustawą nr 459/2001 i po raz pierwszy zastosowane w 2003 r. podczas dwóch referendów w sprawie art. 18 kodeksu pracy z 1970 r. oraz prawa o przebiegu linii energetycznej, a następnie w 2005 r. w związku z referendum na temat prawa do sztucznego zapłodnienia. Większość uprawnionych do głosowania nie wzięła w nich udziału, ale za każdym razem doświadczenie z głosowaniem korespondencyjnym było dobre, gdyż we Włoszech głosował w ten sposób taki sam procent wyborców. W 2006 r. głosowanie korespondencyjne zostało wykorzystane podczas wyborów powszechnych i po raz pierwszy do włoskiego parlamentu zostało wybranych 18 przedstawicieli Włochów za granicą. Odegrali oni w Senacie znaczącą rolę dla sformowania większości²⁴.

Podczas wyborów powszechnych w 2006 r. i 2008 r. organizowanie wyborów w zagranicznym okręgu wyborczym napotkało na wiele trudności: proces wyborczy wykazał słabości i w przypadku części kart do głosowania zostało wykazane oszustwo. Nieprawidłowe działanie systemu miało przede wszystkim miejsce w zagranicznym okręgu wyborczym (nie jest konieczny dla ułatwienia skorzystania z prawa głosu przez Włochów za granicą) oraz

²³ Art. 15 ustawy nr 459/2001: „Po zakończeniu liczenia głosów Centralne Biuro Zagranicznego Okręgu Wyborczego przeprowadza następujące czynności dla każdej z czterech stref wyborczych określonych w art. 6: a) ustala liczbę głosów każdej z list. Liczbą tą jest suma ważnie oddanych głosów w każdej ze stref wyborczych; b) ustala liczbę głosów oddanych na każdego z kandydatów, którą jest suma głosów preferencyjnych oddanych na kandydata w strefie wyborczej; c) przydziela się mandaty na listach określonych w lit. a. W tym celu dzieli się ogólną liczbę głosów oddanych na wszystkie listy w strefie wyborczej przez liczbę przypadających na nią mandatów; w przypadku wystąpienia ułamków, są one pomijane. Otrzymany wynik stanowi iloraz wyborczy dla strefy wyborczej. Wynik głosowania dla każdej z list jest dzielony przez iloraz wyborczy. Otrzymana w ten sposób liczba całkowita wyznacza liczbę mandatów przypadającą na każdą z list kandydatów. Pozostałe mandaty przydzielane są tym listom, które po obliczeniu mają najwyższe reszty. W przypadku jednakowej reszty, mandat przyznawany jest liście, która otrzymała więcej głosów; d) następnie ogłasza, kto został wybrany, zgodnie z liczbą mandatów przyznanych każdej z list i kolejnością umieszczenia na tej liście. W przypadku jednakowej liczby głosów wybrany jest kandydat umieszczony na liście w pierwszej kolejności”.

²⁴ Podczas wyborów powszechnych w 2006 r. centrolewica wystawiła tylko jedną listę wyborczą, podczas gdy centroprawica przystąpiła do wyborów podzielona na wiele list. W następstwie tego koalicja centrolewicy wygrała wybory powszechne w zagranicznym okręgu wyborczym i uzyskała większość w Senacie.

w związku z wyborem sposobu głosowania korespondencyjnego, który nie gwarantuje osobistego i tajnego głosowania. W 2006 r. konsulaty wysłały zestawy do 2 699 421 wyborców: 1 135 617 kopert z kartami zostało przesłanych z powrotem o czasie (42,07%); 247 978 (9,19%) zostało zwróconych przez urzędy pocztowe ze względu na niemożność ich dostarczenia adresatom (9,19%; procentowo było to 14,91% w 2005 r. i 7,22% w 2006 r. podczas referendum konstytucyjnego); 63 117 (2,34%) kopert dotarło po zakończeniu terminu na ich zwrot i zostało zniszczonych.

Oznacza to, że konsulaty wysłały zestawy za granicę do wszystkich wyborców i że prawie 1,5 mln zestawów zostało wykorzystanych niezgodnie z prawem. Pożądane byłoby dlatego wprowadzenie systemu rejestracji dla tych, którzy chcą głosować korespondencyjnie. W ten sposób materiały wyborcze byłyby wysyłane tylko do tych, którzy mają chęć uczestniczenia w wyborach, co jest postulowane w doktrynie w ostatnich latach²⁵.

ELECTORAL LAW AND RIGHT TO VOTE OF CITIZENS LIVING ABROAD: AN OUTLINE RECONSTRUCTION ON THE "ITALIAN CASE" (summary)

The authors of this essay remark that, also if the electoral rules transforming votes into seats are the "heart" of the electoral legislation because they play a "central role in the form of government", especially in the parliamentary one, it is more increasingly crucial for the consequences on the functioning of the modern democracies to examine other aspects of the electoral law such as the election campaign and public/private financing of political parties.

For this reason, they underline how in Italy the constitutional reform (and its subsequent implementation by the legislation) that provided conditions for the exercise of the right to vote of the Italian residents abroad has not only placed delicate issues of constitutionality, but also led to some negative relapses on the management of the electoral process.

The malfunctioning of the system primarily derived from the establishment of the Foreign Constituency (not necessary to facilitate the exercise of the right to vote for Italians abroad) and from the choice of the method of absentee ballots that did not guarantee the personality and secrecy of the vote.

At the end of the article, they **suggest that it** would be better to introduce a registration system of those who want to exercise the absentee ballots; in this way the electoral materials would be sent only to those who have expressed the will to participate in the elections as suggested by the scholars in recent years.

²⁵ E. B e t t i n e l l i, *Il voto degli italiani all'estero*, [w:] *Riforme elettorali*, red. M. Luciani, M. Volpi, Bari, Laterza, 1995, s. 214; zdaniem Autora korzystanie z prawa głosowania powinno być „spontanycznym wyborem wyborcy”. Misje dyplomatyczne powinny zadać wyborcom pytanie o „prewencyjną deklarację” (nie o wnioski). U. C o a s s i n, *Il voto degli italiani all'estero*, op.cit., s. 98; Autor uznał za słuszną propozycję Centralnej Dyrekcji do spraw Służby Wyborczej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych o konieczności złożenia specjalnego wniosku o głosowanie korespondencyjne.

M.A. Sarsjembajew*

SPISY WYBORCÓW W PRAWIE WYBORCZYM

Spisy wyborców stanowią w każdym demokratycznym państwie jedno z podstawowych organizacyjnoprawnych środków zabezpieczenia wyborów. Na podstawie spisów wyborców realizuje się prawo obywateli do głosowania; dzięki spisom obywatele mają też możliwość bycia wybranymi. Dzięki spisom wyborców państwo, udzielając możliwości głosowania swoim obywatelom, ustanawia jednak pewne ograniczenia. Na przykład w spisach wyborców nie umieszcza się obywateli niepełnoletnich, zwykle też obywateli innych państw, skazanych i niektórych innych.

W wielu państwach udział w głosowaniu bierze absolutna większość ludności, co znajduje odzwierciedlenie w spisach wyborców. Im większa jest liczba ludności państwa, tym bardziej potrzebna jest gwarancja realizacji zasady powszechności wyborów i równości obywateli wyborców, co prowadzi do urzeczywistnienia art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., a także art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r., który stanowi: „Każdy obywatel ma prawo, bez żadnej dyskryminacji [...] i bez nieuzasadnionych ograniczeń [...] korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym”¹. Ponieważ prawie wszystkie państwa świata są stronami tego międzynarodowego dokumentu, to przy przeprowadzaniu wyborów realizację jego postanowień na swoim terytorium zapewniają za pomocą spisów wyborców.

Rejestracja wyborców stanowi część procedury wyborczej, podczas której następuje sprawdzenie danych osób, które mają prawo głosowania. Rezultatem tej działalności jest rejestr wyborców, zawierający dane każdego wyborcy w państwie.

* Prof., dr n. prawa, Akademia Prawa Międzynarodowego „Daniekier”, Astana, Kazachstan.

¹ Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167.

Należy podkreślić, iż podstawową funkcją rejestracji wyborców jest ustalenie osób, które mają prawo głosowania i na tej podstawie sporządzenie spisów wyborców. W związku z tym należy podkreślić, że Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w Rekomendacji ze stycznia 2001 r. w sprawie analizy ustawowej podstawy wyborów wskazało, że „prawo głosu ma niewielką wartość, jeśli ustawodawstwo stwarza trudności przy rejestracji wyborców” (Rozdział VII „Rejestracja i spisy wyborców”). Co więcej, ten międzynarodowy dokument wskazuje, że „prawo głosu ma również małą wartość, jeśli ustawodawstwo nie jest w stanie zabezpieczyć dokładności spisów wyborców albo sprzyja powstaniu warunków do fałszowania lub dwukrotnego głosowania”. Brak elektronicznego rejestru-spisu wyborców w państwie jawi się, jak się wydaje, jedną z luk w prawie, dopuszczającą możliwość rejestracji – powiedzmy – nieuczciwego wyborcy (np. studenta) zarówno zgodnie miejscem zamieszkania, jak i miejscem studiowania, i głosowania dzięki temu dwa razy. Sytuacja taka, gdy przybiera masowy charakter, jest niepożądana.

Jeśli uważnie zapoznamy się z praktyką tworzenia spisów wyborców w Republice Kazachstanu i w innych państwach, spostrzeżemy różnorodność rozwiązań co do ich tworzenia, co pozwala na dokonanie klasyfikacji spisów wyborców.

Spisy wyborców ze względu na formę ich wyrażenia można podzielić na dwie kategorie: tradycyjne (papierowe) i elektroniczne. Pierwszych jest obecnie wiele, drugich zdecydowanie mniej. Dobrze byłoby, gdyby elektroniczne spisy wyborców były tworzone we wszystkich państwach, jeśli nawet nie zamiast tradycyjnych (papierowych) spisów, to chociaż na równi z nimi. Elektroniczne spisy wyborców mają swoje zalety.

I tak, system komputerowy pozwala bez większego wysiłku utworzyć ogólnonarodowy spis (rejestr) wyborców, który łatwo poddaje się systematycznej aktualizacji, czego trudno dokonać w przypadku papierowego spisu wyborców, przygotowanego w skali całego państwa. Dzięki możliwościom komputerowym można w ciągu kilku sekund znaleźć potrzebne nazwisko wyborcy, potwierdzić fakt jego rejestracji w ogólnonarodowym spisie, wprowadzić w razie konieczności te czy inne zmiany i możliwe uzupełnienia, uściślić numer i adres lokalu wyborczego, w którym dany wyborca powinien zagłosować. Prowadzenie takich samych operacji w formie papierowego spisu wyborców jest znacznie bardziej skomplikowane.

Istnienie ogólnonarodowego spisu wyborców, spisów wyborców według okręgów i lokali wyborczych pozwala określić, jakie kategorie obywateli nie znalazły się w tych spisach, więc nie mogły zrealizować swojego konstytucyjnego prawa do głosowania i tym samym uczestnictwa w życiu politycznym państwa.

Do państw stosujących spisy wyborców w systemie elektronicznym należy zaliczyć m.in. Kazachstan, Australię, Białoruś, Brazylię, Niemcy, Indie, Jemen, Kanadę, Kanię, Meksyk, Holandię, Norwegię, Rosję, Szwajcarię, Ukrainę, Finlandię².

Spisy wyborców klasyfikuje się również według kryterium sposobu ich sporządzania. Na przykład Republika Kazachstanu, Argentyna, Belgia, Brazylia, Wenezuela, Niemcy, Ekwador, Kostaryka, Rosja, Szwajcaria, Szwecja stosują metodę automatycznego włączenia w listy wyborców obywateli pełnoletnich. Taką metodę tworzenia spisów wyborców można określić jako sposób urzędowy (w oryginale: inicjowany przez państwo – przypis tłumacza). Natomiast takie państwa, jak Stany Zjednoczone i Wielka Brytania, ustanowiły w swoim ustawodawstwie zasadę dobrowolności włączenia obywateli do spisu wyborców³. Taki sposób nazywany jest wnioskowym (w oryginale: inicjowanym indywidualnie – przypis tłumacza). Należy przy tym podkreślić, iż głosowanie w wielu państwach, w tym w Kazachstanie, jest całkowicie dobrowolne.

Spisy wyborców można następnie podzielić na dwie kategorie: a) aktualizowane systematycznie i b) aktualizowane okresowo. W pierwszym przypadku spisy wyborców aktualizowane są systematycznie i regularnie, zmiany w spisach wprowadzane są w miarę ich pojawiania się. Spisy wyborców aktualizowane okresowo podlegają całościowemu sprawdzeniu przed wyborami bądź raz na kilka lat i wpisuje się do nich wszystkie zmiany dokonane w tym czasie; wprowadza się nazwiska, imiona, imię ojca i inne dane młodych wyborców, którzy ukończyli 18 lat oraz wykreśla z nich nazwiska, np. osób, które zmieniły obywatelstwo, a także zmarły. Stałe aktualizowanie spisów wyborców preferują Kazachstan, Australia, Azerbejdżan, Węgry, Włochy, Mołdawia, Szwecja. Natomiast w myśl ustawodawstw Belgii, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Kanady, Francji, Republiki Czeskiej spisy wyborców powinny być aktualizowane okresowo⁴.

Praktycznie żadne państwo na świecie nie zapewnia 100-procentowego udziału swoich obywateli w wyborach. Innymi słowy, do spisów wyborców włączona zostaje prawie cała dorosła ludność państwa. W poszczególnych państwach różnica ilościowa między „prawie” i „wszyscy” jest przy tym

² *Review of international documents on electronic voting issues*, Astana (Kazakhstan) – Vienna (Austria) 2010, s. 6–60.

³ A. W. A w t o n o m o w i in., *Zarubieżnoje izbiratielnoje prawo*, W.W. Makłakow (red.), Moskwa 2003, ss. 55. *The People's election. On polling day, 15 reasons to celebrate a campaign that, with your help, could change the face of British politics for ever*, „The Independent”, no. 7352, London, 6th of May 2010, s. 1.

⁴ W.W. M a k ł a k o w (red.), *Zarubieżnoje uizbiratielnoje prawo*, Norma, Moskwa 2003, s. 93, 108, 123.

znaczna. Dlatego też spisy wyborców można podzielić na: a) spisy zapewniające dostateczną powszechność udziału obywateli w głosowaniu; b) spisy niezapewniające dostatecznej powszechności udziału obywateli w głosowaniu.

Jednym z najbardziej rozpowszechnionych ograniczeń głosowania jawi się ubezwłasnowolnienie obywateli przez sąd, odbywanie kary pozbawienia wolności na mocy wyroku sądowego, a także skazanie. Do państw wprowadzających takie ogólne ograniczenia można zaliczyć Gruzję (art. 28 Konstytucji i art. 5 Kodeksu wyborczego z 2001 r.), Włochy (art. 48 Konstytucji z 22 grudnia 1947 r. i ustawa nr 315 z 1 grudnia 1993 r.), Portugalię (art. 49 Konstytucji z 2 kwietnia 1976 r.), Stany Zjednoczone (Poprawki XIX i XXIV do Konstytucji, ustawa federalna z 1993 r. o rejestracji wyborców). Państwa te można zaliczyć do grupy „a”.

Kraje, które wprowadziły oprócz przywołanych również dodatkowe ograniczenia, np. ze względu na nieposiadanie miejsca zamieszkania (bezdomność), domicyl, analfabetyzm, przebywanie za granicą i z innych względów, można zaliczyć do grupy „b”. Do takich państw zaliczamy Belgię (prawo wybierania jest ograniczone cenzusem 6-miesięcznego domicylu), Brazylię (tracą prawo głosowania i prawo wpisania do spisu wyborców obywatele, którzy trzykrotnie zignorowali wybory), Kanadę (do spisu wyborców nie wpisuje się sędziów wyznaczonych przez generała gubernatora, a także funkcjonariuszy odpowiedzialnych za przeprowadzenie wyborów), Meksyk (nie włącza się do spisów wyborców wojskowych w czynnej służbie wojskowej). Takie ograniczenia nie mają nic wspólnego z zasadą równości prawa wyborczego⁵.

Spisy wyborców można również klasyfikować z uwagi na ich strukturę. Przy zastosowaniu takiego kryterium można je podzielić na proste i złożone. Za przykład uproszczonych spisów mogą posłużyć spisy wyborców sporządzone w Wielkiej Brytanii: wskazuje się w nich imię i nazwisko wyborcy, jego adres zamieszkania i numer wyborczy. Złożonymi można nazwać spisy wyborców, w których oprócz imienia i nazwiska wyborcy, adresu zamieszkania, wskazanych jest szereg innych danych, np.: rok urodzenia, rubryka na wpisanie serii i numeru dowodu osobistego wyborcy albo poświadczenie tożsamości, a także rubryka na podpis wyborcy potwierdzający otrzymanie karty do głosowania, rubryka na podpis członka komisji wyborczej wydającego wyborcy kartę do głosowania, rubryki dla szczególnych adnotacji.

W poszczególnych państwach spisy wyborców stanowią dokumenty jurdykujące kolejne działania wyborcy: otrzymanie przez niego karty do głosowania, dokonanie wyboru i wrzucenie karty do urny. Do takich krajów zalicza się: Kazachstan, Białoruś, Gruzję, Rosję, Tadżykistan, Uzbekistan, Ukrainę.

⁵ A.S. Awtonomow, J.A. Wiedieniejew, W.W. Ługowo, *Srawnitelnoje izbiratielnoje prawo*, W.W. Maklakow (red.), Norma, Moskwa 2003, s. 31–32.

Dlatego też w spisach wyborców tych państw znajdują się rubryki: „podpis wyborcy”, „podpis członka komisji wyborczej”⁶. Brazylia korzysta z bardziej zaawansowanej metody identyfikacji tożsamości wyborcy: elektroniczne maszyny do głosowania sczytują odciski palców wyborców. Ale są też państwa, które postrzegają spisy wyborców jako roboczy, techniczny dokument, dlatego nie są w nich przewidziane rubryki „podpis wyborcy” czy „podpis członka komisji wyborczej”. Do takich krajów należą: Wielka Brytania, niektóre państwa Brytyjskiej Wspólnoty Narodów, liczne stany USA.

W moim mniemaniu, takie rubryki w spisach wyborców są nieodzowne. Po pierwsze, w przypadku powstania sporu wyborczego przed sądem lub w nadrzędnej komisji wyborczej może pojawić się potrzeba ustalenia, czy w konkretnym lokalu wyborczym głosował dany wyborca. Bez jego podpisu zastrzeżenia członka komisji chyba nie będą przekonywujące.

Oprócz tego, dzięki wielu jednakowych podpisów w spisach wyborców obserwatorzy OBWE wskazywali na naruszenia prawa wyborczego w rodzaju „głosowania rodzinnego” czy „głosowania grupowego”. Należy podkreślić, iż podpisy wszystkich wyborców państwa legitymizują proces wyborczy, potwierdzają, że rzeczywiście miał on miejsce w danym państwie. Taki podpis wyborcy nieodzowny jest również wówczas, gdy konkurujący ze sobą kandydaci nie do końca wierzą sobie nawzajem, nie całkiem ufają członkom komisji wyborczych.

Istnienie spisów wyborców, podpisów wyborców, podpisów członków komisji wyborczej stanowi dowód na to, że dane państwo przestrzega dominującej w prawie międzynarodowym zasady powszechności wyborów, która została ustanowiona w szczególności w pkt. 7.3 dokumentu podpisanego na szczycie państw Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – Karcie Paryskiej Nowej Europy z 21 listopada 1990 r., w Rezolucji nr 43/157 Zgromadzenia Ogólnego ONZ „Poprawa efektywności zasady okresowych i rzetelnych wyborów” z 18 grudnia 1988 r., Rezolucji nr 49/190 Zgromadzenia Ogólnego ONZ „Wzmocnienie roli Organizacji Narodów Zjednoczonych w poprawie efektywności zasady okresowych i rzetelnych wyborów we wspieraniu demokracji” z 23 grudnia 1994 r.⁷

Spisy wyborców mogą być również klasyfikowane według kryterium ich dostępności dla obywateli, którzy chcieliby się z nimi zapoznać. Na tej podstawie w pierwszej grupie spisów wyborców znajdują się te, które stwarzają

⁶ Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы. Қазақстан Республикасының Конституциялық Заңы, Астана (Қазақстан) 2007, 24-бап., 32-33-ші беттер. О.Н. Сидоров, Информационно-аналитический обзор международного опыта в сфере регистрации избирателей, Астана 2009, s. 57, 59, 94–102, 103–106, 107–111, 116–121, 122–126.

⁷ А.А. Вишняков, В.И. Лысенко (ред.), *Международные избирательные стандарты. Сборник документов*, Внес, Москва 2004, s. 191–192, 198–199.

wszystkim obywatelom i wszystkim zainteresowanym organizacjom możliwość zapoznania się z danymi każdego wyborcy umieszczonego w spisie. Do takich państw można zaliczyć USA, Wielką Brytanię, Ukrainę.

Inne państwa ustanowiły normy prawne, zgodnie z którymi dostęp do spisów wyborców mają tylko ci obywatele, którzy chcą upewnić się, że ich imiona i nazwiska figurują w spisie wyborców, a także chcą przekonać się co do prawidłowości utrwalonych w spisie danych. Jest to podyktowane koniecznością ochrony danych osobowych każdego obywatela, możliwą niechęcią wyborcy do rozgłaszania informacji na swój temat, które mogą stworzyć niebezpieczeństwo dla niego oraz jego rodziny i bliskich.

Właśnie tymi względami kierowali się ustawodawcy Kazachstanu (ustawa „O wyborach w Republice Kazachstanu” z 28 września 1995 r.), Tadżykistanu (Ustawa Republiki Tadżykistan „O wyborach deputowanych do miejscowych zgromadzeń narodowych z 1999 r.), Rosji (Ustawa federalna Rosyjskiej Federacji „O podstawowych gwarancjach praw wyborczych i prawa do udziału w referendum obywateli Federacji Rosyjskiej” z 29 maja 2002 r.), Uzbekistanu (Ustawa Republiki Uzbekistan „O wyborach Prezydenta Republiki Uzbekistan” z 19 listopada 1991 r.), ustanawiając odpowiednie normy prawne w ramach zapoznawania się ze spisami wyborców.

Rekomendacja Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE z 2001 r. podkreśla, że proces sporządzania spisów wyborców powinien być oparty na zasadzie transparentności. Zasada ta przewiduje, że „spisy wyborców powinny być jawnymi publicznymi dokumentami, które są dostępne do sprawdzenia”. Ów wspomniany dokument (BIDI/PC/OBWE) przewiduje, że „na równi z wymogiem pełnej przejrzystości i zapewnienia jednolitości spisów wyborców, ustawa powinna zawierać wymóg ochrony danych osobowych i informacji o charakterze osobistym, które zostały zebrane w czasie rejestracji wyborców”. Niestety, ustawa Ukrainy „O państwowym rejestrze wyborców” z 22 lutego 2007 r. (pkt 8 art. 3, art. 12) dopuszcza możliwość rozpowszechniania danych osobowych wyborców.

Niektórzy przedstawiciele doktryny uważają, iż dostępne dla wszystkich spisy wyborców pozwalają międzynarodowym i państwowym obserwatorom na sprawdzenie zgodności spisów z rzeczywistym stanem rzeczy, zaleceniami odpowiedniej ustawy, a także poczynić uwagi w celu udoskonalenia tych dokumentów – spisów wyborców, tak ze względu na formę, jak i na treść.

Wydaje się, że jest kilka sposobów rozwiązania tych problemów. Można nie zapewnić szerokiego dostępu do danych osobowych w spisach wyborców dowolnym obywatelom, ale pozwolić wówczas międzynarodowym i krajowym obserwatorom na wybiórcze zapoznanie się ze spisami wyborców.

Spisy wyborców można także dzielić i klasyfikować w zależności od podmiotów uczestniczących w tworzeniu tych spisów. Pierwszą grupę państw

tworzą te, w których spisy wyborców zestawiają organy miejscowe. Do takich państw można zaliczyć Kazachstan (art. 24 pkt 5 ustawy o wyborach), Austrię (art. 26 pkt 7 Konstytucji Austrii i 10 listopada 1920 r.), Belgię (art. 10 pkt 2 Kodeksu wyborczego z 1 kwietnia 2007 r.), Republikę Czeską (§ 6 ustawy nr 247 o wyborach do Parlamentu Republiki Czeskiej i poprawkach do niektórych innych aktów z 27 grudnia 1995 r.), Niemcy (art. 17 ustawy federalnej o wyborach z 23 lipca 1993 r.), Danię (art. 15 ustawy o wyborach parlamentarnych z 10 kwietnia 1991 r.), Francję (art. L. 9 Kodeksu wyborczego Republiki Francuskiej), a także Wielką Brytanię, Irlandię, Hiszpanię, Włochy, Luksemburg, Holandię, Portugalię, Szwecję, Słowację, Słowenię, Finlandię, Chorwację, Szwajcarię.

Jest wiele krajów, w których spisy wyborców sporządzają komisje wyborcze. Zaliczamy do nich Australię, Azerbejdżan, Albanie, Argentynę, Bośnię i Hercegowinę, Brazylię, Chiny, Grecję, Gruzję, Japonię, Kanadę, Litwę, Malte, Meksyk, Mongolię, Nową Zelandię, Rosję, RPA, Turcję, Włochy.

Trzecią grupę stanowią kraje, w których spisy wyborców sporządzane są przez różne organy państwowe (organy spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, wymiaru sprawiedliwości, pracy, organy miejscowe, komisje wyborcze). Można do nich zaliczyć Macedonię (spisy wyborców zestawiane są przez organy ministerstwa sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i obrony oraz zatwierdzone przez Państwową Komisję Wyborczą), Norwegię (organy ministerstwa pracy i administracji), Bułgarię (organy rozwoju regionalnego i pracy społecznej), Finlandię (Centrum Rejestracji Ludności), Islandię (organy sprawiedliwości i spraw kościelnych).

Praktycznie w każdym państwie występują problemy związane z udziałem, a przede wszystkim z niedostatecznym udziałem, a gdzieś z nieuczestnictwem młodzieży w wyborach. W związku z tym byłoby pożądane określić ustawowo i wprowadzić w życie pojęcie „wstępne spisy młodych potencjalnych wyborców”. W spisach tych należałoby umieszczać imiona i nazwiska potencjalnych wyborców od 16 do 18 roku życia, w innych państwach od 18 do 21 roku życia, aby można było prowadzić z nimi prace informacyjno-wyjaśniające związane z różnymi aspektami prawa wyborczego i procedury wyborczej, prowadzić treningi, konkursy, debaty telewizyjne i inne przedsięwzięcia związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów.

Rejestracja wyborców stanowi jeden z tych etapów, kiedy pojawia się wiele możliwości manipulowania wynikami wyborów. Dlatego też konieczne jest przyjęcie szczególnych środków zapewniających rzetelność i wiarygodność spisów wyborców. Skrupulatność w tym przypadku zakłada rejestrację wszystkich osób mających prawo głosowania, ich jednokrotną rejestrację i rejestrację tylko tych, którzy mają prawo głosowania.

Stworzenie, zapewnienie i terminowe dostarczenie do lokali wyborczych w czasie przygotowywania i przeprowadzenia wyborów rzetelnych spisów wyborców wymaga mechanizmów ochronnych oraz stosowania hamulców i równowagi sił. I dziś możemy powiedzieć, że w Kazachstanie i w wielu innych państwach ukształtowano państwowy elektroniczny system rejestracji (obliczenia) wyborców, uczestników referendum, który stanowi kompleksowe narzędzie do realizacji działań mających na celu systematyzację i wykorzystanie wiadomości o obywatelach.

**DIRECTORIES VOTERS IN LAW OF KAZAKHSTAN FOREIGN COUNTRIES
IN LAW AND INTERNATIONAL LAW
(summary)**

In this article the problems of compiling the voter lists, the issues of classification of the voter lists, the problem of identification of the voter in the voting day, the issues of revealing the contents of the lists of voters in the principles and standards of the law of Kazakhstan, other countries and of international law are analyzed.

RECENZJE

„Studia Wyborcze”, tom 11, 2011

ANDRZEJ SOKALA
ADMINISTRACJA WYBORCZA W OBOWIĄZUJĄCYM PRAWIE
POLSKIM. STRUKTURA ORGANIZACYJNA, CHARAKTER
PRAWNY, KOMPETENCJE
TNOiK „DOM ORGANIZATORA”, TORUŃ 2010, SS. 289

Problematyka wyborcza jest przedmiotem wielu opracowań naukowych. Nie oznacza to jednak, że wszystkim jej aspektom doktryna poświęciła wystarczająco dużo uwagi. Jednym z nich jest zagadnienie administracji wyborczej, które tylko wyrywkowo jest podnoszone w nadzwyczaj skromnej liczbie publikacji. Książka A. Sokali, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim...*, jest w tej dziedzinie w znacznym stopniu pracą pionierską, poddającą krytycznej analizie, po raz pierwszy – kompleksowo i wyczerpująco, przyjęte w Polsce rozwiązania prawne dotyczące tej specyficznej formy administracji publicznej. Już sam ten fakt zachęca do zapoznania się z tą książką i szczególnego jej potraktowania.

Książka uwzględnia stan prawny na 15 września 2010 r. Co jest bardzo ważne, uchwalenie 5 stycznia 2011 r. kodeksu wyborczego nie zdezaktualizowało jednak znacząco tej książki. Kodeks bowiem tylko w niewielkim stopniu zmodyfikował dotychczas obowiązujące rozwiązania dotyczące administracji wyborczej, zawarte w różnych ordynacjach wyborczych. Akt ten również raczej w dość skromnym zakresie spełnił oczekiwania wyrażone w sformułowanych przez A. Sokalę wnioskach i postulatach, co sprawia, że również wiele z nich jest nadal aktualnych.

Struktura pracy jest przejrzysta i wewnętrznie spójna. Składa się z Wstępu, czterech rozdziałów i Podsumowania. Całość uzupełnia Aneks, który tworzą diagramy ukazujące strukturę aparatu wyborczego w RP. Każdy z rozdziałów kończą konkluzje zawierające wnioski z przeprowadzonych analiz, a rozdziały II, III i IV – ponadto postulaty *de lege ferenda*. Zwraca uwagę złożona z dwóch części konstrukcja Podsumowania; pierwszą część stanowią tezy końcowe, zaś drugą – zestawienie najważniejszych postulatów *de lege ferenda* zgłoszonych w pracy.

We Wstępie A. Sokala zdecydował się m.in. na dokonanie podstawowych dla całego opracowania rozstrzygnięć terminologicznych. W tej części pracy zostały ustalone znaczenia następujących pojęć: „administrowanie wyborami”, „organ wyborczy”, „administracja wyborcza” oraz „wyborczy aparat pomocniczy”. Z punktu widzenia zakreszenia przedmiotu i konstrukcji pracy kluczowe znaczenie ma rozdzielenie terminu „administracja wyborcza” w ujęciu podmiotowym (jako zespołu organów wyborczych) oraz w ujęciu przedmiotowym (jako działalności polegającej na organizowaniu i przeprowadzaniu wyborów). Autor przyjął jako podstawę dalszych rozważań pierwsze z wymienionych ujęć, przyporządkowując takiej koncepcji strukturę całego opracowania, co – jak się wydaje – było przedsięwzięciem trafionym, umożliwiającym klarowną i spójną prezentację omawianego zagadnienia.

Rozdział I, zatytułowany „Zasada wolnych wyborów i jej wpływ na organizację administracji wyborczej”, w założeniu ma charakter wprowadzający do właściwych rozważań o regulacji prawnej poszczególnych ogniw administracji wyborczej przeprowadzonych w pozostałych rozdziałach. Intencją Autora było wskazanie w nim wyznaczników roli administracji wyborczej w procesie wyborczym, dyrektyw oraz modeli jej organizacji i działania. Punktami odniesień do tych ustaleń A. Sokala uczynił dwie wartości wyborcze: wolność wyborów i uczciwość wyborów.

Rozumienie istoty tych wartości oraz relacji między nimi jest w doktrynie zagadnieniem nierozstrzygniętym, spornym. Moim zdaniem A. Sokala zasadnie za czynniki konstytuujące zasadę wolnych wyborów uważa trzy swobody: zgłaszania kandydatów (lub list kandydatów), prowadzenia kampanii wyborczej (swobody prezentacji kandydatów i ich wyborczych programów) oraz preferencji wyborczych (nieskrępowanego i wolnego od nacisków głosowania) (s. 26). Nie jestem natomiast przekonany co do słuszności uznania ponadto za element zasady wolnych wyborów „dyrektywy przyjęcia takiej organizacji wyborów, by wskazane wolności były rzeczywiście w praktyce przestrzegane – co, najogólniej mówiąc, sprowadzić można do postulatu uczciwego przeprowadzania wyborów” (s. 26–27). Uważam bowiem, że uczciwość wyborów jest odrębną, autonomiczną wartością (czemu zresztą dają wyraz dokumenty międzynarodowe, używając określenia „wolne i uczciwe wybory”) i jako taką należy uznać ją albo za gwarancję (a nie składnik!) zasady wolnych wyborów albo nawet – być może – za jeszcze jedną podstawową zasadę prawa wyborczego. W przypadku drugiej możliwości nie przekonuje argument, że na przeszkodzie stoi fakt zmiany, będącego „europejskim dziedzictwem wyborczym”, tradycyjnego katalogu podstawowych zasad prawa wyborczego, skoro przecież zmiana taka już nastąpiła – przy ogólnym

przyzwoleniu – poprzez wzbogacenie tego katalogu o zasadę wolnych wyborów.

Moim zdaniem nie jest również uzasadnione zawężanie pojęcia „uczciwe przeprowadzanie wyborów” do ich organizowania i przeprowadzania przez niezależną i neutralną politycznie administrację wyborczą. Uczciwość wyborów powinna bowiem być rozpatrywana ponadto w kontekście: metod finansowania wyborów i prowadzenia kampanii wyborczej przez rywalizujące podmioty, istnienia skutecznych procedur składania i rozpatrywania skarg na nieprawidłowości w procesie wyborczym, tworzenia warunków do obserwacji przebiegu wyborów przez niezależnych międzynarodowych i rodzimych obserwatorów¹.

Jako prawidłowy i staranny oceniam dobór dokumentów międzynarodowych zawierających dyrektywy organizacji i działania administracji wyborczej. Mówiąc najogólniej, co trafnie stwierdza A. Sokala, wynikające z tych dokumentów standardy sprowadzają się do konstatacji, że „dla przeprowadzenia demokratycznych wyborów niezbędna jest neutralna politycznie, niezależna od innych władz państwowych, a przy tym profesjonalna i kompetentna administracja wyborcza” (s. 60). Do wymienionych cech proponowałbym jeszcze dodać kilka innych, a przede wszystkim: przejrzystość tej administracji, jej wielostopniowość, poszanowanie przez nią prawa, permanentną działalność przynajmniej centralnych organów wyborczych, zrównoważenie w składzie aparatu wyborczego czynnika profesjonalnego i politycznego.

Równie pozytywnie wypada się odnieść do doboru przedstawionych w pracy, proponowanych w doktrynie, klasyfikacji modeli administracji wyborczej, które jednoznacznie dowodzą, że „nie ma jednego doskonałego i powszechnie stosowanego wzorca organizacji organów wyborczych” (s. 60). Wydaje się, że z korzyścią dla pracy byłaby jednak prezentacja systemów organów wyborczych w wybranych państwach poszerzona przynajmniej o opis przykładów – przyjętego w Polsce – *independent model* (omówiony jest tylko *governmental model* w wersji przyjętej w Republice Federalnej Niemiec oraz *mixed model* w oparciu o jako egzemplifikację na Węgrzech), co – ze względu choćby na pewną niejednorodność rozwiązań przyjmowanych w ramach tego modelu – stworzyłoby bardziej solidne podstawy do wyrobienia oceny rozwiązań obecnie przyjętych w Polsce i formułowania postulatów *de lege ferenda*. Pouczający mógłby być też zarys ewolucji administracji wyborczej w naszym kraju.

¹ Zob. moje opracowanie: *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 97 i n.

Rozdział II recenzowanej monografii jest poświęcony stałym organom wyborczym, a III – organom o niestałym charakterze, tj. powoływanym *ad hoc* na potrzeby konkretnych wyborów. Podział taki jest uzasadniony różnicami zachodzącymi w zakresie pozycji prawnej i kompetencji obu typów organów oraz niejednakową ich rolą w administrowaniu procesem wyborczym (s. 15–16). Zgodnie z tak założoną koncepcją, przedmiotem rozważań w rozdziale II są: Państwowa Komisja Wyborcza i komisarze wyborczy, a konkretniej rzecz ujmując – pozycja ustrojowa tych organów, ich zadania i tryb powoływania (i odwołania). Pod tym samym kątem rozdział III opisuje kolegialne organy wyborcze – okręgowe, rejonowe, terytorialne i obwodowe komisje. Warto dodać, że omówienie poszczególnych organów administracji wyborczej nie jest wyłącznie skoncentrowane na ich funkcji wyborczej. Oprócz niej są również opisane inne zadania realizowane przez wspomniane organy (np. Państwowej Komisji Wyborczej – referendalne, weryfikacja poparcia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, prowadzenie Rejestru Korzyści, kontrolowanie finansowania partii politycznych, przyjmowanie oświadczeń lustracyjnych). Dzięki temu zarysowany w pracy obraz ich statusu prawnego jest pełny. Analiza poszczególnych elementów tego statusu jest staranna, komunikatywna i przeprowadzona z należytą wnikliwością.

Tak samo należy ocenić ostatni, IV rozdział monografii, poświęcony wspierającym organy wyborcze aparatowi pomocniczemu. Ukazane są w nim: charakter prawny, struktura i zadania Krajowego Biura Wyborczego, status prawny kierownika tego Biura (obecnie – zgodnie z kodeksem wyborczym – szefa Biura) jako organu wykonawczego Państwowej Komisji Wyborczej, a także rola i zadania tzw. samorządowych urzędników wyborczych (pełnomocników ds. wyborów). Prezentacja taka jest zasadna, gdyż – jak to celnie zauważa A. Sokala – „organy wyborcze wraz z wyborczym aparatem pomocniczym tworzą wspólnie jednolitą strukturę państwowych służb wyborczych” (s. 14).

Z wyprowadzonych z analizy wniosków najważniejsza jest bardzo pozytywna konstatacja, że wypracowanie polskiego modelu administracji wyborczej, odpowiadającego ustalonym dla państwa demokratycznego standardom międzynarodowym, „ocenić należy jako poważne osiągnięcie budowanej dopiero od 20 lat demokratycznej III Rzeczypospolitej. Administracja ta, oparta na dwóch funkcjonujących w permanencji i mających sędziowski skład organach wyborczych (Państwowej Komisji Wyborczej i komisarzach wyborczych), uzupełniana w zarządzonych już konkretnych wyborach społecznymi komisjami wyborczymi i wspierana przez zawodowy i profesjonalny wyborczy aparat pomocniczy w postaci Krajowego Biura Wyborczego, legitymuje się w swych działaniach niebudzącą najmniejszych wątpliwości

bezstronnością i neutralnością polityczną, a także wysokim stopniem sprawności i efektywności. Wszystko to – w połączeniu z wyraźnie widoczną niezależnością państwowych służb wyborczych od innych władz i partii politycznych – powoduje utrwalanie się w świadomości obywateli zaufania do przeprowadzanych w naszym kraju procedur wyborczych jako w pełni demokratycznych – wolnych i uczciwych” (s. 255). Trudno nie zgodzić się z taką oceną.

Aprobata takiej oceny nie może jednak prowadzić do wniosku, że administracja wyborcza w Polsce jest systemem doskonałym, niewymagającym jakichkolwiek korekt. Potrzebę taką dostrzega A. Sokala, czego wyrazem są dość liczne postulaty *de lege ferenda*, spośród których najważniejsze zostały zebrane w Podsumowaniu. Jak już była wcześniej o tym mowa, kodeks wyborczy wielu z nich nie uwzględnił. A zatem, przynajmniej na razie, co powyżej połowicznie spełniła się nadzieja Autora książki, iż „uzmysłowi ona ustawodawcy wagę, traktowanych do tej pory nieco »po macoszemu«, zagadnień” (s. 11). W tym kontekście warto jednak zwrócić uwagę na fakt ukazania się książki dopiero wówczas, gdy prace nad kodeksem znajdowały się już w końcowym stadium.

W szczególności popieram postulat konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej, aczkolwiek nie jestem przekonany do głoszonej w pracy konieczności umiejscowienia stosownych przepisów w rozdziale IX Konstytucji RP „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”. Spośród innych postulatów A. Sokali, zasługujących na realizację w pierwszej kolejności, należy wspomnieć o potrzebie ograniczenia swobody podmiotów powołujących organy wyborcze w odwoływaniu ich członków, powoływania komisarzy wyborczych przez Państwową Komisję Wyborczą po porozumieniu z ministrem właściwym ds. sprawiedliwości (a nie – jak to jest obecnie – z jego inicjatywy), określenia wymogów, jakie spełniać powinni kandydaci na członków społecznych organów wyborczych – komisji terytorialnych i obwodowych (wieku, niekaralności i poziomu wykształcenia), przekazania zadań okręgowych komisji wyborczych w wyborach prezydenckich komisarzom wyborczym.

W konkluzji należy stwierdzić, że recenzowana książka jest dziełem udanym: wartościowym i bardzo potrzebnym. Literaturze zajmującej się problematyką wyborczą przybyło ważne opracowanie, wypełniające istotną lukę oraz wykazujące, że zagadnienie administracji wyborczej może być atrakcyjnym polem naukowych dociekań. Niezaprzeczalnym jego walorem jest nie tylko rzetelna prezentacja stosownych regulacji prawnych, ale również sformułowanie interesujących, przekonujących wniosków i postulatów *de lege ferenda*. Podkreślenia wymaga również duża waga przywiązywana do potrzeby uporządkowania kwestii terminologicznych dotyczących omawia-

nych zagadnień (jak pisze A. Sokala, „w tej mierze panuje w literaturze – mówiąc delikatnie – dość duża dowolność, by nie rzec *sui generis* bałagan” – s. 11). Mając to wszystko na względzie, z zadowoleniem należy przyjąć to pierwsze w polskiej nauce tak szerokie opracowanie problematyki administracji wyborczej.

Grzegorz Kryszewski

„Studia Wyborcze”, tom 11, 2011

**WYBORY DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO:
PRAWNE, POLITYCZNE I SPOŁECZNE ASPEKTY WYBORÓW
POD RED. ANDRZEJA SOKALI, BARTŁOMIEJA MICHALAKA,
ANNY FRYDRYCH, RADOŚLAWA ZYCHA**

TNOIK, TORUŃ 2010, SS. 337

ORAZ

**WYBORY DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO:
MEDIA I MARKETING POLITYCZNY
POD RED. MARKA JEZIŃSKIEGO, WOJCIECHA PESZYŃSKIEGO,
ALEKSANDRY SEKLECKIEJ**

TNOIK, TORUŃ 2010, SS. 411

Wybory parlamentarne w systemie demokratycznym to wydarzenie mające wiele aspektów. Za wiodący należy uznać prawny. W grę wchodzi bowiem rywalizacja, ale w trybie określonym regułami prawa. Istotny jest także aspekt polityczny. Przede wszystkim z tej racji, że rywalizują podmioty polityczne, czyli najczęściej partie i koalicje. Te dwa zagadnienia można uznać za mające długą tradycję. Krótszą tradycję, ale widoczną dynamikę ma natomiast aspekt, który można określić jako medialny i marketingowy. Tradycja ta w Polsce jest jeszcze krótsza w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego. Do tego dochodzi wyraźna specyfika euroelekcji polegająca szczególnie na tym, że jest to walka o mandaty, ale nie wchodzi w grę bezpośrednia dystrybucja władzy w kraju. Powstaje więc problem, jaką strategię wyborczą należy przyjąć w tego rodzaju wyborach i jakich narzędzi medialnych i instrumentów marketingowych użyć do realizacji tej strategii.

Przeprowadzone w naszym kraju 7 czerwca 2009 r. drugie, po wejściu Polski do Unii Europejskiej wybory do Parlamentu Europejskiego nie cieszyły się zbyt dużym zainteresowaniem Polaków, gdyż frekwencja wyborcza wyniosła 24,53%. Znacznie większe było natomiast zainteresowanie tymi wyborami w środowisku naukowym, zwłaszcza bliskim prawu i politologii. Znalazło to wyraz w publikacjach, analizach i wypowiedziach dotyczących różnych aspektów tych wyborów. W tym nurcie znaczącą pozycją jest recenzowana publikacja książkowa, która ukazała się w 2010 r. pod tytułem *Wybory do*

Parlamentu Europejskiego, opublikowana w dwóch tomach: *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, pod redakcją A. Sokali, B. Michalaka, A. Frydrych i R. Zycha, oraz *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, pod redakcją M. Jezińskiego, W. Peszyńskiego i A. Sekleckiej.

W pierwszym z recenzowanych tomów, z podtytułem: *Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, elekcja do europarlamentu została poddana analizie szczególnie w ujęciu prawnym, politycznym i społecznym, przy założeniu relatywnej względności podziału na wskazane aspekty. Ponadto kilka opracowań, które znalazły się w książce, podejmuje lokalne problemy kampanii wyborczej.

Jako pierwszy zaprezentowany został aspekt prawny, co nie budzi wątpliwości. W wolnych i demokratycznych wyborach zasadniczą kwestią jest ustalenie reguł rywalizacji. Musi to być uczynione przepisami prawa i to w sposób możliwie najbardziej precyzyjny oraz zapewniający uczciwą walkę o mandaty. Nie ma przy tym znaczenia specyficzna okoliczność prawna wyborów do Parlamentu Europejskiego polegająca na tym, że choć idzie o obsadzenie „identycznych” mandatów, to nie ma jednej ordynacji, lecz regulacje wyborcze ustalają „dla siebie” poszczególne państwa członkowskie. Nie mają jednak pełnej swobody. Są bowiem zobligowane do stosowania zasad i regulacji ujętych zwłaszcza w akcie z 1976 r. (nowelizowanym w 2002 r.) dotyczącym wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich. Za kluczową można uznać zasadę proporcjonalności.

Rozwiązania regulujące wybory w Polsce zostały zawarte w ustawie z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

W ramach rozważań prawnych publikacja zawiera opracowanie Wojciecha Sokoła (UMCS) „Systemy wyborcze do Parlamentu Europejskiego: mechanizmy i konsekwencje polityczne”. Obok uwag historycznych autor skoncentrował się na kwestii reguły proporcjonalności i jej skutkach, zwłaszcza dotyczących okręgów wyborczych i progów.

Jacek Haman (UW) przedstawił pracę pt. „Podział mandatów w Parlamencie Europejskim między delegacje narodowe”. Rozważania autora koncentrują się wokół kluczowej reguły tego podziału, która została w Traktacie o Unii Europejskiej określona jako „degresywna proporcjonalność”. Termin ten może być traktowany jako reguła, zgodnie z którą „im większa liczba ludności kraju, tym większe prawo kraju do dużej liczby miejsc; im większa liczba ludności kraju, tym większą liczbę mieszkańców reprezentuje każdy z posłów”. Autor prezentuje różne metody prowadzące do ustalenia podziału mandatów, ale jednocześnie zwraca uwagę, że obok matematycznej precyzji w grę wchodzi również interesy polityczne.

W wyborach proporcjonalnych jednym z najbardziej znaczących problemów jest podział na okręgi. Kolejne opracowanie, Bartłomieja Michalaka (UMK), zatytułowane „Ile okręgów wyborczych? Uwagi do struktury okręgów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego” poświęcone zostało tej kwestii. Nie ulega wątpliwości, że jest to ocena na ogół krytyczna. W związku z tym wskazuje, iż wadliwość obecnego podziału znajduje wyraz zwłaszcza w złamaniu zasady równości materialnej, w nierównej reprezentacji terytorialnej, w nieadekwatnym charakterze reprezentacji, w osłabieniu więzi pomiędzy elektoratem a posłami. Istotne, zdaniem autora jest także to, że wbrew intencjom i obiegowym opiniom, nie ma jednoznacznego przełożenia z poziomu frekwencji wyborczej na liczbę mandatów uzyskiwanych przez okręgi.

Procesy integracyjne w Europie przyniosły radykalnie nowe zjawiska w odniesieniu do dotychczasowego rozumienia zasady powszechności pojmowanej w bardzo ścisłym związku z obywatelstwem. Te nowe zjawiska dotyczą w szczególności dwojakiego rodzaju wyborów. Pierwsze z nich to wybory samorządowe na szczeblu gminnym. Na tym tle doszło do zasadniczego sporu konstytucyjnego znajdującego wyraz w pytaniu, czy bez uprzedniej zmiany art. 62 Konstytucji RP, przyznającej czynne prawo wyborcze obywatelom polskim, możliwe jest dopuszczenie do tych wyborów obywateli państw Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi.

Drugi rodzaj wyborów to właśnie wybory do Parlamentu Europejskiego, które nie znajdują żadnego odzwierciedlenia w obowiązującej w naszym kraju ustawie zasadniczej. Formalnie więc rzecz biorąc, nie ma normy konstytucyjnej odnoszącej się wprost do kwestii relacji między obywatelstwem polskim a prawem wyborczym do Parlamentu Europejskiego. Nie można jednak zapominać o dotyczących wyborów do Parlamentu Europejskiego regulach wynikających z prawa Unii Europejskiej wiążącego państwa członkowskie.

Kwestie te podejmują w kolejnym opracowaniu Anna Frydrych i Radosław Zych (UMK), noszącym tytuł: „Zmiana rozumienia zasady powszechności wyborów w Polsce na przykładzie wyborów do Parlamentu Europejskiego”. Autorzy wskazali zwłaszcza na problemy, które powodują, że w praktyce korzystanie z tego prawa jest utrudnione. Główną tego przyczyną jest zbyt niska efektywność procedur wymiany informacji między państwami członkowskimi, koniecznych aby obywatel jednego państwa mógł wziąć udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego w innym państwie. Podejmowane są jednak przedsięwzięcia mające na celu poprawę obecnego stanu rzeczy.

Część druga recenzowanego tomu poświęcona jest politycznym aspektom rywalizacji wyborczej.

Część tę otwiera praca Michała Kozery (UMCS) „Europejskie »rodziny« partii w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku”. Po uwagach metodologicznych, autor analizował kolejno: partie reprezentujące biegun konserwatywno-chadecki, „rodzinę” partii socjaldemokratycznych (socjalistycznych), ugrupowania liberalne, blok partii ekologicznych, partie reprezentujące biegun radykalny, czyli partie ultraprawicowe oraz ugrupowania skrajnej prawicy.

Następnie Jacek Sobczak (UAM) przedstawił opracowanie „Kampania wyborcza do Parlamentu Europejskiego”. Właściwe rozważania dotyczące przebiegu kampanii zostały jednak poprzedzone, jak się wydaje, zbyt obszernymi uwagami wprowadzającymi oraz analizą rozwiązań normatywnych ordynacji wyborczej. Można natomiast zgodzić się z autorem, iż kampania wyborcza została zdominowana partykularnymi interesami poszczególnych podmiotów politycznych związanymi z przyszłymi elekcjami narodowymi.

Kolejne opracowanie, autorstwa Waldemara Wojtasika (UŚ), to „Polskie wybory do Parlamentu Europejskiego w świetle koncepcji ich peryferyczności”. Na początku rozważań autor przypomina, iż koncepcje peryferyczności wyborów zakładają występowanie dwóch płaszczyzn wyborczych o różnym znaczeniu. Większą rolę – wyższy status społecznej istotności – mają krajowe wybory prezydenckie i parlamentarne, a wybory krajowe lokalne i euroelekcje mają charakter drugorzędny. W dalszej części pracy autor analizuje wybory do Parlamentu Europejskiego przez pryzmat takich czynników, jak: konkretyzacja programów partii politycznych, preferencje do głosowania na małe partie, strategie partii politycznych, partycypację wyborczą oraz strategię budowania list wyborczych. W konkluzji przeprowadzonych analiz stwierdza, iż większość badanych czynników potwierdziła mniejsze znaczenie euroelekcji w stosunku do wyborów sejmowych.

Opracowania składające się na recenzowaną publikację dotyczą albo problematyki polskiej albo zawierają swego rodzaju ujęcie „ogólnoeuropejskie”. Na tym tle można mówić o specyfice kolejnego opracowania, zatytułowanego „Skrajna prawica na Węgrzech w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku”. Autorka, Karolina Gawron (UMK), zwraca uwagę w szczególności na to, iż co prawda wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. na Węgrzech wygrał prawicowo-konserwatywny Fidesz, to bardzo dużym zaskoczeniem był wynik radykalnie prawicowej partii Jobbik. Na ugrupowanie to oddano niemal 15% głosów, co przełożyło się na trzy mandaty. W związku z tym, nawiązując do ultraradykalnej ideologii tej partii, przytaczany w opracowaniu publicysta węgierski stwierdził, iż przerażający jest rozmiar terenu, jaki zdobył rasistowski i antysemicki „węgierizm”.

Kolejna sekwencja recenzowanej publikacji poświęcona została lokalnym aspektom kampanii wyborczej. „Determinanty wyników wyborów do Parla-

mentu Europejskiego w regionie kujawsko-pomorskim” zostały zaprezentowane przez Jarosława Wojtasa (UMK). Zdaniem autora, uzasadnieniem analizy wyborów w tym regionie są co najmniej dwie okoliczności. Pierwszą z nich była wysoka frekwencja i jej konsekwencje w postaci obsadzenia w tym okręgu trzech mandatów, co oznaczało trzykrotny wzrost w stosunku do wyborów z 2004 r.; podobnego zjawiska nie było w żadnym innym okręgu. Okoliczność druga, to wynik koalicji Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy, która wyprzedziła listę wyborczą Prawa i Sprawiedliwości, co było ewenementem na skalę całego kraju.

W kolejnym opracowaniu pt. „Kreowanie wizerunku kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego z okręgu lubelskiego” Wojciech Maguś (UMCS) przedstawił analizę wizerunku zaprezentowanego w kampanii wyborczej przez kandydatów umieszczonych na pierwszych miejscach dziesięciu list zgłoszonych w okręgu nr 8. Zdaniem autora szczególnie dobitnym potwierdzeniem, jak ważne jest bycie „jedyneką” na liście, jest sukces odniesiony przez L. Kolarską-Bobińską. Kandydatka ta nie była bowiem wcześniej szerzej znana w regionie i trudno też mówić o jej związaniu z Lubelszczyzną. O analogicznych okolicznościach kandydowania można mówić także w przypadku M. Borowskiego, który co prawda nie zdobył mandatu, ale osiągnął dobry wynik, co wyniknęło głównie z jego popularności na ogólnokrajowej scenie politycznej.

Od przypomnienia niektórych okoliczności związanych z utworzeniem województwa świętokrzyskiego rozpoczyna się kolejna praca, autorstwa Anny Cyran i Bartosza Jarosińskiego (UH-P Kielce), nosząca tytuł „Specyfika wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku w okręgu wyborczym małopolskie–świętokrzyskie”. Autorzy wskazują na różnice, jakie cechują oba województwa jeżeli chodzi o kwestie wyborcze i jak różnice te odnoszą się do wyników wyborów. W tym kontekście zwracają także uwagę na wpływ na podział mandatów rozwiązań ordynacji wyborczej.

Kolejny, lokalny aspekt wyborów zawarty został w opracowaniu „Wybory do PE w okręgu nr 13. Kampania i rezultaty 2009”, którego autorem jest Maciej Drzonek (USz). Przedmiotem analizy jest krajobraz polityczny okręgu (obejmującego obszar województw lubuskiego i zachodniopomorskiego), komitety wyborcze i kandydaci, a także kampania wyborcza oraz osiągnięte rezultaty.

Podobny zakres tematyczny, choć w mniejszej skali charakteryzuje praca Dagmary Miki (AT-H Bielsko-Biała) „Przebieg, wyniki, analiza kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. w kontekście Bielska-Białej”. Na uwagę zasługuje analiza kampanii wyborczej i zaangażowania lokalnych środków masowego przekazu przed wyborami, przeprowadzona wśród mieszkańców miasta (liczącego ok. 170 tys. mieszkańców) w oparciu o bada-

nie ankietowe poświęcone poziomowi znajomości Parlamentu Europejskiego jako instytucji. Autor wskazuje, iż odpowiedzi w obu kwestiach nie są optymistyczne.

Także kolejne opracowanie, podobne co do zakresu tematycznego, a dotyczące mniejszej (ok. 38-tysięcznej) społeczności, zostało przedstawione przez Małgorzatę Wnorowską (UMK), a zatytułowane „Kampania wyborcza do Europarlamentu w Malborku 7 czerwca 2009 r.”. Autorka dokonała wszechstronnej analizy kampanii wyborczej na terenie miasta Malborka (wchodzącego w skład okręgu nr 1 obejmującego województwo pomorskie). Jedną ze specyficznych okoliczności głosowania w tym mieście było to, że w latach 1990–1998 jego burmistrzem był T. Cymański, popularny także na ogólnopolskiej scenie politycznej, zwłaszcza z racji pełnienia funkcji posła. Kandydat ten uzyskał mandat, choć na liście PiS był umieszczony dopiero na piątym miejscu.

Ostatnia część recenzowanego tomu publikacji została nazwana „Społeczne aspekty wyborów”.

Pierwsze opracowanie w tej części pt. „Wybory do Parlamentu Europejskiego jako wskaźnik tożsamości europejskiej”, przygotowane przez Patryka Wawrzyńskiego (UMK), przybliżył pojęcie tożsamości i wskazuje na niektóre jej aspekty. W odpowiedzi na pytanie, w czym tkwi sedno problemu tożsamości europejskiej, autor stwierdza, że najważniejszym dylematem w tej kwestii pozostaje jej znaczenie dla kształtowania zachowań poszczególnych jednostek. Na podstawie analizy frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jako wyznacznika tożsamości europejskiej, można stwierdzić jej zmniejszanie się w 2009 r. w porównaniu z 2004 r.

Kwestię frekwencji wyborczej podejmuje również Michał Łuszczuk (UMCS) w kolejnej pracy „Udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego a wiedza na temat obywatelstwa unijnego w państwach członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej”. Autor podkreśla zwłaszcza wydatny wpływ mieszkańców nowych państw członkowskich UE na obniżenie frekwencji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Konkluzja przeprowadzonych analiz nie potwierdza intuicyjnego założenia, że wysoki poziom wiedzy powinien sprzyjać aktywności. Słowacja, jako lider w „rankingu” wiedzy o obywatelstwie, dwukrotnie wykazała się najniższą frekwencją udziału w wyborach. Okazuje się więc, że kompetencje obywatelskie w niewielkim stopniu determinują wysoki udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Tytuł następnego opracowania to „Dyspozycyjny lęk jako zmienna różnicująca aktywność wyborczą w wyborach do Parlamentu Europejskiego”. Swoje rozważania autorka, Agnieszka Turska-Kawa (UŚ), oparła zwłaszcza na badaniach przeprowadzonych w okresie powyborczym (czerwiec 2009 r.) na grupie 405 dorosłych mieszkańców województwa śląskiego. Dyspozycyj-

ny lęk to względnie stałe, indywidualne różnice w skłonności do przeżywania stanów lękowych. Badania wykazały, że jego poziom znacząco różnicuje osoby uczestniczące i nieuczestniczące w wyborach.

„Partycypacja wyborcza elektoratu do Parlamentu Europejskiego na tle wyborów ogólnokrajowych” to kolejne opracowanie, autorstwa Arkadiusza Żukowskiego (UWM). Autor podejmuje w szczególności kwestię tzw. luki europejskiej, czyli różnicy między partycypacją wyborczą elektoratu w wyborach do parlamentów narodowych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W wyborach w 2009 r. luka ta wyniosła 24%. Wskazane zostały także czynniki wpływające na poziom tej luki.

Publikację zamyka opracowanie Michała Piechowicza (UMK) „Kobiety w Parlamencie Europejskim po wyborach z czerwca 2009 r. na tle polityki równościowej Unii Europejskiej”. Autor dokonuje podziału państw członkowskich z punktu widzenia udziału kobiet wśród eurodeputowanych. Wyróżnia państwa liderów o reprezentacji przekraczającej 40%, państwa z zadowalającym poziomem udziału kobiet (30–40%) oraz państwa z udziałem poniżej 30%, czyli nieprzekraczającym niezbędnego minimum. Polska znalazła się w ostatniej grupie. Obecnie ogólnie kobiety stanowią 35% reprezentacji narodowych.

Podsumowując stwierdzić można, iż recenzowany tom, choć jest zbiorem odrębnych artykułów, to jednak cechuje się dostateczną spójnością tematyczną i metodologiczną. Pewien problem jest tylko widoczny w związku z prezentacją regulacji prawnych ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, zwłaszcza jeżeli chodzi o metodę przydziału mandatów. Zagadnienie to podejmuje bowiem, choć z różnym stopniem szczegółowości, kilku autorów. Można więc mówić o powtarzaniu tej samej kwestii. Wydaje się, że temat mógłby być powierzony jednemu z piszących, a inni autorzy mogliby już tylko odnosić się do zaprezentowanych ustaleń.

Recenzowana książka *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, z podtytułem: *Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów* podejmuje stosunkowo szeroki zakres aspektów dotyczących wyborów do Parlamentu Europejskiego, lecz jednocześnie nie można mówić o ujęciu przekraczającym właściwe granice wynikające z tematu i tytułu książki. Poszczególne opracowania tworzą całość pozwalającą na szerokie, wieloaspektowe i kompetentne przedstawienie problematyki euroelekcji. Dla zainteresowanych tą problematyką jest to lektura, którą można polecić z pełnym przekonaniem.

Podstawowa konstrukcja drugiego z tomów książki *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, z podtytułem: *Media i marketing polityczny*, została oparta na czterech rozdziałach poświęconych kolejno: mediom tradycyjnym, nowym

mediom, marketingowym aspektom kampanii wyborczej oraz strategiom marketingowym podmiotów polityki.

Rozdział pierwszy składa się z pięciu opracowań podejmujących różne kwestie odnoszone do mediów tradycyjnych w kampanii wyborczej. Pierwsze z nich, którego autorem jest Paweł Scigaj (UJ), nosi tytuł: „Nacechowanie obrazów partii politycznych w prasie ogólnopolskiej w okresie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku”. Bazą dla tego opracowania były wypowiedzi prasowe dotyczące komitetów wyborczych, biorących udział w kampanii wyborczej, zawarte w pięciu dziennikach ogólnopolskich. Wyniki badań pozwalają na stwierdzenie, iż nacechowanie obrazów partii politycznych różni się w zależności od tytułu gazety; można więc mówić o stronniczości prasy, w zależności od ukierunkowania politycznego gazety.

Podjmując kwestię „Wybory do Parlamentu Europejskiego 2004 i 2009 roku na łamach regionalnej prasy. Analiza na przykładzie Lubelszczyzny” Lidia Pokrzycka (UMCS) zwraca uwagę na specyfikę rynku lubelskich dzienników, która wyraża się w istnieniu dwóch dzienników oraz lubelskiego dodatku do „Gazety Wyborczej”. Na tle wyborów z 2004 i z 2009 r. wskazuje na zmniejszającą się liczbę publikacji na temat wyborów do Parlamentu Europejskiego. W podsumowaniu stwierdzono, że jeżeli nie miały miejsca wydarzenia sensacyjne związane z kandydatami, to kampania wyborcza była w prasie obecna symbolicznie. Jeżeli już podejmowano problematykę eurowyborów, to przedstawiano ją na ogół pobieżnie i schematycznie.

Podobne metodologicznie jest także następne opracowanie, w którym przeprowadzono analizę kwestii eurowyborów na łamach prasy. Tematem pracy Jacka Wojsława (UG) jest „Problematyka wyborcza na łamach tygodników opinii na przykładzie »Polityki« i »Wprost« – wybory do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku”. Zdaniem autora, choć w obu tygodniach brakowało neutralnej informacji, to jednak w przypadku materiałów dziennikarskich zamieszczanych w „Polityce” można zaobserwować zdecydowanie mniejszą liczbę tekstów obciążonych wadami typowymi dla prasy popularnej, polegającymi zwłaszcza na epatowaniu emocjami i sensacyjnością. W tygodniku tym mniejsza była także doza tendencyjności, zwłaszcza w niektórych kategoriach tekstów.

W kolejnym opracowaniu pt. „Wybory do Parlamentu Europejskiego w programach mediów publicznych w 2009 roku: subiektywna promocja czy obiektywne informowanie?” Aleksandra Seklecka (UMK) wskazuje, iż media publiczne umożliwiły wszystkim partiom dostęp do swojej anteny. Jednakże czas dostępu był różny, na co miały wpływ zarówno przesłanki obiektywne, jak i subiektywne. Znalazło to wyraz w szczególności w promowaniu partii Libertas, co jednak nie przysporzyło głosów temu ugrupowaniu.

Z kolei Łukasz Scheffs (UAM) podjął zagadnienie „Polska wideopolityka w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku”. Autor wskazuje, iż wideopolityka to inaczej amerykanizacja procesów wyborczych polegająca na: dominacji przekazu telewizyjnego, personalizacji i zasadniczym wzroście znaczenia wizerunku medialnego oraz profesjonalizacji kampanii wyborczej. Zdaniem autora, kampania wyborcza do Parlamentu Europejskiego w Polsce w 2009 r. była praktycznym zastosowaniem wideopolityki.

Rozdział drugi, poświęcony nowym mediom w kampanii wyborczej, otwiera opracowanie „W poszukiwaniu e-europejskiego sukcesu, czyli o wykorzystaniu narzędzi internetowych w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego”. Autorka, Maria Nowina Konopka (NL-U Nowy Sącz), przypomniła, że kampania wyborcza urzędującego prezydenta USA jest uznawana za przełomową z punktu widzenia szerokiego użycia narzędzi internetowych. Następnie przedmiotem analizy jest wykorzystanie takich narzędzi, jak strony www, portale społecznościowe, serwisy rozrywkowe i blogi. W podsumowaniu wskazuje, iż wykorzystanie szerszego wachlarza narzędzi internetowych do promowania wizerunku kandydata stało się udziałem jedynie kilku polityków. Może to być jednak uznane za udany eksperyment, polegający na przeniesieniu punktu ciężkości z kampanii tradycyjnej w kierunku wersji elektronicznej.

W podobnej konwencji zostało przygotowane kolejne opracowanie, zatytułowane „Wrzuty, blipy i twittery. Nowe media w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku” Marty Dorendy (UMK). Przedmiotem analizy są także internetowe narzędzia oddziaływania wyborczego. Zdaniem autorki, ich stosowanie przez sztaby wyborcze i samych kandydatów jest nadal bardzo ograniczone. Próby włączenia w działania promocyjne nowych metod spotyka się jednak z niewielkim oddźwiękiem ze strony wyborców. Przez część wyborców Internet nie jest bowiem traktowany jako wiarygodne źródło informacji mogące pomóc w dokonaniu politycznego wyboru. Wydaje się zatem, że liczba takich wyborców będzie malejąca.

„Wybory do Parlamentu Europejskiego w języku publicystów portalu internetowego www.konserwatyzm.pl” autorstwa Alicji Borasińskiej (UMK), to analiza treści publicystycznych dotyczących Unii Europejskiej, a także wyborów do Parlamentu Europejskiego w warstwie ideowej i perswazyjnej. W przypadku Unii Europejskiej obraz ujęty w portalu jest zdecydowanie krytyczny, co dotyczy zwłaszcza gospodarki, która jest określana jako socjalistyczna i niemająca nic wspólnego z wolnym rynkiem. Dla publicystów portalu wybory w warstwie ideowej, to nadzieja, jaką niesie ze sobą nowa partia polityczna – Libertas, prawdziwa i prawicowa alternatywa dla PiS, która tylko pozornie jest partią prawicową i eurosceptyczną. W warstwie perswazyjnej

widoczne jest mnogie stosowanie wypowiedzi emocjonalnie nacechowanych i oceniających.

Kolejna praca, Michała Pieniasa (UŁ), to „Wykorzystanie blogów w kampanii wyborczej lewicowych kandydatów do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku”. Blog to rodzaj dziennika (pamiętnika), w którym autor umieszcza zapiski swoich bieżących przeżyć i przemyśleń. Po analizie 10 blogów głównych kandydatów z dwóch lewicowych ugrupowań politycznych (koalicja SLD–UP oraz Porozumienie dla Przyszłości „Centrolewica”) M. Pienias stwierdza, że niewielu lewicowych kandydatów postrzega potrzebę interaktywnego komunikowania się ze swoimi wyborcami.

Adam Drosik (UO) jest autorem pracy „Wykorzystanie Internetu jako podstawowej formy komunikacji w kampanii wyborczej. Studium kampanii do Parlamentu Europejskiego Sergiusza Najara”, uzasadnieniem podjęcia której było to, że kandydat postanowił potraktować Internet jako główny instrument oddziaływania wyborczego. Należy dodać, że został umieszczony na ostatnim, 10. miejscu listy (w okręgu obejmującym województwa dolnośląskie i opolskie). Co prawda nie zdobył mandatu, ale uzyskał czwarty rezultat spośród wszystkich kandydatów listy. Wskazując na słabości kampanii kandydata, autor zwraca uwagę, iż S. Najar prezentację swojej osoby oparł na rekomendacjach liderów lewicy. Tymczasem użytkownikami Internetu są przede wszystkim osoby młode, dla których jednak autorytetami nie są liderzy lewicy.

Rozdział trzeci recenzowanej publikacji poświęcony został marketingowym aspektom kampanii wyborczej.

Marek Jeziński (UMK) przedstawił temat „Symboliczne uwarunkowania polityki. Przypadek kampanii wyborczej do PE 2009”, w którym wskazał, iż kompania wyborcza w 2009 r. była silnie nacechowana elementami symbolicznymi. Co istotne, użycie symboli nie ograniczało się do elementów narodowych oraz związanych z Unią Europejską. Używano bowiem symboli odnoszących się do wielu innych aspektów życia społecznego. Tym samym, pod względem symbolicznym, kampania ta nie różniła się od kampanii prezydenckich czy parlamentarnych ostatnich lat.

„Personalizacja zachowań wyborców i wybieranych. Analiza porównawcza polskich elekcji do Parlamentu Europejskiego w 2004 i w 2009 roku” to opracowanie autorstwa Wojciecha Peszyńskiego (UMK). Autor w podsumowaniu stwierdza, że większość głównych polskich partii politycznych angażowała swoich liderów w proces promocji wyborczej. Na poziomie regionów widoczna była dbałość o rekrutację popularnych kandydatów, a ponad połowa wyborców wskazała kandydatów umieszczonych na pierwszym miejscu list wyborczych. Nie ulega więc wątpliwości, iż można mówić o wzroście poziomu personalizacji zachowań wyborczych.

Podstawą analizy dokonanej przez Michała Jacuńskiego (UWr) było 30 spotów komitetów wyborczych. Rezultaty analizy zostały ujęte w opracowaniu „Strategie polskich partii politycznych w wyborach do Parlamentu Europejskiego 2009 r. w świetle badań reklamy telewizyjnej”. Jedno z ustaleń to stwierdzenie, iż 2/3 analizowanych przekazów nie zawierało żadnej wizji dotyczącej priorytetów rozwoju Unii Europejskiej, przyszłości integracji europejskiej, demokracji na poziomie Unii Europejskiej czy funkcjonowania instytucji europejskich, a zwłaszcza Parlamentu Europejskiego. Istotną była również odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu wybory były prawdziwie europejskie, a w jakim były zorientowane na kwestie krajowe. Przekazy o treści właściwie wyłącznie krajowej przedstawiły: Samoobrona, Polska Partia Pracy oraz Prawo i Sprawiedliwość. O zrównoważonym ujęciu kwestii krajowych i europejskich można mówić w odniesieniu do koalicji SLD–UP, Centrolewicy, UPR oraz PSL. Najbardziej europejskie spoty zaprezentowały zdaniem autora: Libertas, Prawica RP oraz PO.

Wyborcza reklama telewizyjna stała się także przedmiotem zainteresowania kolejnego opracowania przygotowanego przez Małgorzatę Adamik (UMCS) i noszącego tytuł „Telewizyjna reklama polityczna w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku w Polsce”. Podstawowe konkluzje płynące z dokonanej analizy, to wskazanie na przewagę argumentacji emocjonalnej znajdującej wyraz zwłaszcza w spotach zawierających elementy reklamy atakującej konkurenta. Najbardziej aktywnym podmiotem było Prawo i Sprawiedliwość wykorzystujące wątek kryzysu finansowego i jego konsekwencje.

Kwestie reklamy atakującej konkurenta podejmuje również Dawid Ciechacki, (UMK) w pracy „Zdyskredytować przeciwnika, czyli negatywny przekaz wyborczy w kampanii telewizyjnej do Parlamentu Europejskiego”. Autor wskazuje, iż w kampanii w 2009 r. przekaz negatywny był stosowany bardzo szeroko. Można uznać, że techniki negatywnego ukazywania przeciwnika i jego dyskredytacji coraz bardziej się rozwijają. Negatywny przekaz był najbardziej nasilony ze strony największej partii opozycyjnej. Atak na PO był kluczowym celem, jaki postawiło sobie PiS w kampanii wyborczej w walce o zwycięstwo. Jednakże partię rządzącą atakowały również koalicja SLD–UP oraz Polska Partia Pracy.

Odmiennej kwestii dotyczy kolejne opracowanie pt. „Kampanie profrekwencyjne przed wyborami do Parlamentu Europejskiego 2009 r. jako rodzaj marketingu społecznego”, przygotowane przez Łukasza Bartosika (UMK). Autor przypomina, że dopiero w 2007 r. działania zmierzające do zwiększenia frekwencji nabrały masowego i profesjonalnego charakteru. Wskazuje również, iż kampanie profrekwencyjne polegają na implementacji reguł i technik marketingowych w celu mobilizacji wyborców do udziału w głosowaniach.

Jego zdaniem, w podejmowanych działaniach widoczna była klarowana orientacja marketingowa urzeczywistniająca się w precyzyjnym określeniu grup docelowych. Zdecydowanie najwięcej działań zostało podjętych w celu mobilizacji ludzi młodych.

Ostatni, czwarty rozdział recenzowanego tomu został poświęcony strategiom marketingowym podmiotów polityki, czyli ugrupowań politycznych. Opracowania zawarte w tym rozdziale cechuje względnie duża jednorodność polegająca na tym, że rozważania o kampanii zostały poprzedzone syntetycznymi informacjami o poszczególnych ugrupowaniach.

Aleksandra Seklecka i Wojciech Peszyński (UMK) w podsumowaniu pracy pt. „Platforma Obywatelska – »Postaw na Polskę«” stwierdzają, iż PO w czasie kampanii starała się konsekwentnie wykazać, iż ugrupowanie jest silne, liczy się w Parlamencie Europejskim, gdyż znajduje się w jednej z największych frakcji, a PiS przeciwnie, w niewielkiej. Tym samym dokonano marginalizacji największego konkurenta i sprytnie odsunięto na bok tematykę polityki krajowej. Autorzy wskazują także na silną personalizację kampanii wyborczej.

W opracowaniu „Poszukiwacze zaginionej marki – analiza marketingowa Prawa i Sprawiedliwości” Bartosz Szwejkowski (UMK) przypomina, iż początkowo J. Kaczyński zakazał startu w wyborach parlamentarzystom swojej partii z wyjątkiem Z. Ziobry. Gdy jednak zorientował się, że PO na swoich listach umieściło wielu znanych polityków zasiadających w parlamencie, zmienił taktykę i uchylił zakaz. Wskazuje także, iż PiS swoim głównym wrogiem uczyniło PO i temu dychotomicznemu podziałowi podporządkowano kampanię wyborczą. Opozycja PiS – PO wyrażała się w strategii wyborczej, programie politycznym, sloganie, spotach wyborczych, treści wystąpień, reklamach czy w wypowiedziach polityków.

W opracowaniu „Kampania Komitetu SLD–UP w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku” Łukasz Tomczak (USz) zwraca uwagę, iż komitet ten opierał się na wspólnym dla lewicy skupionej w Partii Europejskich Socjalistów dokumencie programowym pod nazwą „Po pierwsze człowiek. Nowy kierunek dla Europy”. Stąd główne hasło kampanii „Po pierwsze człowiek”. W bezpłatnych spotach wyborczych sporo miejsca poświęcono konfliktowi między PO i PiS, a zwłaszcza między premierem a prezydentem. Wskazywano, iż na sporach tych traci Polska. Ponadto jako przeciwwagę przypominano sukcesy z okresu rządów lewicy.

W kolejnym opracowaniu zatytułowanym „Polskie Stronnictwo Ludowe – »Głosuj na swoich«!” Aleksandra Seklecka (UMK) stwierdza, iż kampania PSL była jedną z lepiej przygotowanych i przeprowadzonych promocji wyborczych w ostatnich latach zarówno w porównaniu z wcześniejszymi kampaniami ludowców, jak i na tle konkurentów. Cechował ją wysoki profesjona-

lizm i postawienie na pozytywny sposób kreacji własnego wizerunku. Nie omieszkało jednak zastosować także techniki kontrastów, ukazując spokój i opanowanie na tle innych partii. Wizerunek ten dopełniono przekazem merytorycznym w postaci odniesienia do kluczowych kwestii istotnych dla Polski także w powiązaniu z Unią Europejską.

Ostatnia praca została poświęcona partii, która nie tylko nie zdobyła mandatu, co nie było zaskoczeniem, ale uzyskała wręcz śladowe poparcie. W związku z tym trudno też mówić o zasługującej na uwagę kampanii wyborczej. Jest to opracowanie Bartłomieja Michalaka (UMK) „Polska Partia Pracy – lewicowy ruch protestu”. Autor wskazuje na fundamentalnie opozycyjny charakter tego ugrupowania, populizm, negację i bunt wobec rzeczywistości. Kluczowym elementem kampanii było skoncentrowanie się na sprawach krajowych, a w szczególności na agresywnej krytyce rządzących. Stosowano także wątpliwe metody walki wyborczej. Przejawiało się to w bardzo licznych wystawianiu kandydatów o identycznych nazwiskach jak popularni politycy innych ugrupowań. Widoczny był również niejednoznaczny stosunek do wyborów. Wskazywano bowiem na konieczność solidarności europejskiej w sprawach polityki pracy, a jednocześnie deklarowano wprost brak zainteresowania Parlamentem Europejskim.

Podsumowując stwierdzić można, iż recenzowana książka *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, z podtytułem: *Media i marketing polityczny* stanowi cenny zbiór, co prawda odrębnych artykułów, ale poświęconych problematyce, która może być uznana za jednorodną. Zwraca uwagę szeroki zakres tematyczny poszczególnych opracowań, co pozwala na reprezentatywne ujęcie stosowanego w mediach bogactwa technik i metod marketingu politycznego. Nie ulega wątpliwości, iż jest to lektura, którą można z przekonaniem polecić zarówno osobom zainteresowanym problematyką wyborczą, jak i mediami oraz marketingiem politycznym.

Ryszard Chruściak

„Studia Wyborcze”, tom 11, 2011

UWAGI RECENZYJNE NA TLE DZIESIĘCIU TOMÓW „STUDIÓW WYBORCZYCH” (2006–2010)

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

Uzasadnieniem podjęcia tej kwestii jest to, że przedmiotem refleksji jest także dwudziestolecie pierwszych w pełni demokratycznych i wolnych wyborów parlamentarnych. Podejmując więc rozważania zarówno nad sferą naukową określoną jako „studia wyborcze”, jak i czasopismem zatytułowanym „Studia Wyborcze” należy pamiętać, iż czynnikiem zasadniczym jest fundamentalna przemiana ustrojowa zapoczątkowana w 1989 r. Jej istotą było stworzenie podstaw ustroju demokratycznego z jego nieodłącznym atrybutem w postaci wolnych wyborów. Wprowadzane z czasem zmiany ustrojowe doprowadziły do tego, że w Polsce w wolnych i demokratycznych wyborach obsadzany jest urząd głowy państwa, dwuizbowy parlament, wszystkie organy stanowiące samorządu terytorialnego oraz organ wykonawczy samorządu w gminie (mieście). Ponadto w grę wchodzi także referendum ogólnokrajowe oraz referenda lokalne. W przypadku Polski można mówić więc o stosunkowo szerokim zakresie procedur wyborczych i referendalnych, co stwarza bardzo dogodną przesłankę do traktowania studiów wyborczych jako odrębnej sfery badawczej, pozwalającej na poświęcenie jej specjalistycznego czasopisma naukowego.

Uznanie studiów wyborczych za specjalność naukową może być zbyt optymistyczne i nie w pełni odzwierciedlać faktyczne przesłanki cechujące obecnie „studia wyborcze” w naszym kraju. Niemniej jednak, jak się wydaje,

można mówić o pewnych zjawiskach zdających się sprzyjać procesowi narodzin „studiów wyborczych”. W szczególności należy wskazać na dwa tego rodzaju zjawiska. Pierwsze z nich to rozszerzanie się materii prawa konstytucyjnego i zarazem, czy też wobec tego, postępująca swego rodzaju specjalizacja w ramach tej gałęzi prawa. Kwestia druga, to coraz większy wymiar interdyscyplinarności, czemu w ostatnim czasie sprzyjają takie przesłanki, jak globalizacja i rewolucja informatyczna zasadniczo ułatwiająca dostęp do wiedzy o zjawiskach i procesach społecznych.

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

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

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

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

Zdecydowanie najistotniejszym – trzecim – coraz bardziej wyodrębniającym się obszarem („podgałęzią”) współczesnego prawa konstytucyjnego, jest właśnie prawo wyborcze. Z punktu widzenia materii współczesnych konstytucji, zdecydowanie odmiennie niż w przypadku prawa parlamentarnego i kwestii ochrony praw jednostki, prawo wyborcze nie jest przedmiotem sze-

rocznych regulacji w ustawach zasadniczych. Z zasady nie występuje w odrębnych rozdziałach.

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

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

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

Jednym z przejawów wyodrębnienia się „podgałęzi” prawa jest czynienie jej przedmiotem odrębnego zainteresowania naukowego i badawczego, czego następstwem są publikacje i analizy naukowe. Można przyjąć, iż dalej idącym potwierdzeniem wyodrębnienia się nowej „podgałęzi” jest podręcznik lub publikacja książkowa o zbliżonym charakterze. Jeszcze dalej idące potwierdzenie znajduje wyraz w dydaktyce akademickiej w postaci odrębnego seminarium, następnie przedmiotu, specjalizacji, aż wreszcie kierunku studiów.

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

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

Można wskazać jeszcze na inne dyscypliny nauki bardzo sprzyjające interdyscyplinarnemu traktowaniu studiów wyborczych. Kolejną dziedziną jest ujęcie z pozycji nauk o mediach i komunikowaniu masowym z racji zasad-

niczego wręcz znaczenia przekazu medialnego kierowanego do wyborcy w intencji pozyskania jego przychylności.

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

W związku z uznaniem studiów wyborczych jako wyodrębniającej się sfery badawczej uprawnione wydaje się wysunięcie co najmniej dwóch postulatów, które mogą być określone jako naukowy (intelektualny) oraz instytucjonalny.

Postulat naukowy to przygotowanie „pełnowymiarowego” podręcznika akademickiego. Jeżeli przyjąć porównanie do prawa konstytucyjnego, w zakresie którego można wskazać co najmniej kilka pełnych akademickich podręczników prawa konstytucyjnego, to w takim sensie „studia wyborcze” jeszcze nie doczekały się swojego podręcznika, choć nie brakuje znaczących publikacji książkowych podejmujących istotne problemy prawa wyborczego. Nie ulega również wątpliwości, że w środowisku badaczy prawa wyborczego są uczeni mający już dorobek z tego zakresu i predyspozycje do przygotowania akademickiego podręcznika prawa wyborczego.

Postulat instytucjonalny polega na tym, aby działalność naukowo-badawcza prowadzona w poszczególnych uczelniach od strony organizacyjnej przyjmowała postać wyodrębnionych jednostek naukowych specjalizujących się w szeroko rozumianej problematyce wyborczej. Zarazem jednak instytucje te powinny być harmonijnie wkomponowane w struktury organizacyjne uczelni. Wydaje się, iż można mówić o zapoczątkowaniu tego procesu instytucjonalizacji w postaci funkcjonujących od 2008 r. centrów studiów wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika i Uniwersytetu Łódzkiego. W podobnym kierunku zmierzają przedsięwzięcia podjęte także w Instytucie Studiów Politycznych PAN oraz w Instytucie Spraw Publicznych.

Jednym z istotnych działań, które rozpoczęło proces krystalizowania się problematyki wyborczej jako dyscypliny naukowej było utworzenie pięć lat temu interdyscyplinarnego forum wymiany myśli w postaci czasopisma „Studia Wyborcze”. Poszczególne tomy tego periodyku były recenzowane, często przez czołowych przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. Uwagi w niniejszym tekście nie zawierają odnośnika do czy wręcz recenzowania poszczególnych tekstów składających się na kolejne tomy, mogą stanowić co najwyżej poboczny wątek. Starłem się raczej przygotować swego rodzaju raport zbiorczy, a więc obraz strukturalny 10 tomów i próbę analizy zawartości czasopisma z punktu widzenia głównej problematyki podejmowanej w poszczególnych opracowaniach. Jest to również próba ukazania obszarów będą-

cych przedmiotem zainteresowania autorów piszących w „Studiach Wyborczych” oraz wyłonienia zagadnień, które do tej pory nie zostały podjęte.

Na 10 dotychczas opublikowanych tomów „Studiów Wyborczych” złożyły się po dwa tomy wydane każdego roku w ciągu ostatnich pięciu lat: w 2006 r. – tomy I i II, w 2007 – III i IV, w 2008 – V i VI, w 2009 – VII i VIII i w 2010 – IX i X tom.

Struktura czasopisma może być uznana za w pełni stabilną, bowiem periodyk w całym dotychczasowym okresie wydawania zachował stały układ działów (części), na który składa się pięć zawsze występujących. Pierwszy z nich, zasadniczy, to „Studia i materiały”, drugi stanowią „Recenzje” lub „Recenzje i noty”, kolejne to „Sprawozdania” i „Tłumaczenia”. Raz (tom V) pojawił się dział „Glosy” i raz (tom VIII) – „Raport”. Tom zawsze zamyka dział „Wyniki wyborów i referendum na świecie”.

W poszczególnych tomach było zwykle od ośmiu do 10 pozycji. W dotychczasowych tomach we wszystkich działach opublikowano niemal 90 tekstów. Poniżej zostaną omówione poszczególne działy (części) strukturalne „Studiów Wyborczych” w kolejności innej niż w układzie czasopisma.

1. Wyniki wyborów i referendum na świecie. Przyjęto założenie, zgodnie z którym prezentowane są tylko wyniki wyborów i referendum o zasięgu ogólnokrajowym. Założenie to można uznać za uzasadnione.

Jeżeli chodzi o wybory prezydenckie, to zwykle podawane są tylko wyniki ostateczne, a ściślej biorąc dane dotyczące zwycięzcy wyborów. W związku z tym wydaje się, iż wskazane byłoby rozważenie nieco szerszego prezentowania wyników. Chodzi zwłaszcza o zamieszczanie również wyników kandydata, który przegrał ostateczną rywalizację, a może wyniki kilku bardziej istotnych kandydatów, zwłaszcza w przypadku znaczącego dla nich poparcia.

W dotychczasowej praktyce wyniki wyborów i referendum uzupełniane są bardzo trafnymi i przydatnymi przypisami zawierającymi niekiedy wręcz konieczne informacje uzupełniające. Być może w niektórych przypadkach przypisy te mogłyby przybrać postać szerszych informacji dotyczących (zwłaszcza jeżeli chodzi o wybory parlamentarne) wpływu wyników wyborów na układ sił politycznych w państwie.

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

2. Glosy. Dotychczas dział „Glosy” pojawił się tylko raz (w 2008 r. w tomie V). W części tej znalazła się jedna glosa dotycząca postanowienia Sądu Najwyższego z 2007 r. odnoszącego się do kwestii odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdań wyborczych dwóch partii politycz-

nych. Choć była to glosa interesująca, gdyż polemiczna, to jednak pozostała jedyną. Brak glos, w tym zwłaszcza glos do wyroków Trybunału Konstytucyjnego, może być uznane za słabość czasopisma, której eliminacja powinna być priorytetowym celem w przyszłości.

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

4. Sprawozdania. Przydatność i zasadność tej części czasopisma również nie budzi wątpliwości. „Sprawozdania” (zamieszczone w tomach: I, II, III, IV, X) dotyczyły na ogół konferencji naukowych krajowych i zagranicznych, których tematyka obejmowała sferę szeroko rozumianej problematyki wyborczej.

5. Raport to kategoria, która pojawiła się raz (w tomie VIII); zawierał on analizę publikacji prasowych w tygodniu powyborczym. Wydaje się, że dział ten mógłby być stosowany częściej.

6. Recenzje (noty). Część czasopisma zawierająca recenzje (noty) występuje w większości tomów (z wyjątkiem VIII i X); czasami było publikowanych więcej niż jedna recenzja (w tomie IV aż trzy). Dzięki temu można więc przyjąć, że większość publikacji książkowych opublikowanych w okresie wydawania czasopisma została zrecenzowana na jego łamach.

7. Studia i materiały to podstawowy dział czasopisma. W ujęciu ilościowym oznacza to z reguły 5–6 tego rodzaju publikacji w każdym numerze. Łącznie były to 54 teksty. Na ich tle nasuwa się kilka uwag ogólnych.

Pierwsza z nich dotyczy znacznego rozrzutu merytorycznego. Nie chodzi jednak o różnorodność z punktu widzenia treści, bowiem ta jest bardzo wskazana. Rozrzut dotyczy tematów i metody ich analizy. W rezultacie takiej różnorodności w „Studiach i materiałach” występują obok siebie teksty cenne naukowo, teoretyczne i nowatorskie, ale także teksty czy właściwie materiały o charakterze opisowym. Oczywiście materiały także zawierają cenne treści i nie ulega wątpliwości, iż w pełni zasługują na publikację, ale być może jednak wskazane byłoby wydzielenie działu „Studia” i działu „Materiały”, choć mogłyby wystąpić trudności z konsekwentnym prowadzeniem takiego działu.

Kwestią drugą pozostaje fakt, że Skład Rady Redakcyjnej zdaje się wskazywać, że „Studia Wyborcze” mają ambicje być czasopismem nie tylko interdyscyplinarnym, ale także „ponadkrajowym”, czyli podejmować szeroko rozumianą problematykę wyborczą w odniesieniu nie tylko do Polski, lecz i do innych państw. Jest to założenie trafne i zrozumiałe, gdyż ograniczenie się do problematyki wyborczej w Polsce skazywałoby czasopismo na swego rodzaju zastój naukowy.

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

Z analizy dotychczas opublikowanych tomów wynika stosunkowo duży udział problematyki słowackiej. Skromnie natomiast prezentowana była problematyka czeska. Zabrakło np. publikacji dotyczących Bułgarii czy republik nadbałtyckich. Z wielkich demokracji można mówić o nieobecności Francji. Jednakże, podsumowując, przyjąć można, że problematyka wyborcza państw innych niż Polska była prezentowana w „Studiach Wyborczych” w stopniu pozwalającym na pozytywną ocenę dotychczas opublikowanych tomów.

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

Drugi, właściwie nieobecny obszar dotyczący polskiego prawa wyborczego, to wybory prezydenckie. Choć zasady tych wyborów są stabilne, to jednocześnie ich ustawowa regulacja przeszła już kilka znaczących nowelizacji. Na marginesie warto zwrócić uwagę, że można mieć wrażenie, iż wybory prezydenckie nie cieszą się zbyt dużym zainteresowaniem badaczy, o czym może świadczyć brak w literaturze monografii poświęconej tej kwestii.

Jako trzeci obszar badań, w odniesieniu do którego można mówić o widocznym niedosyć, wymienić można problematykę konstytucyjnych aspektów prawa wyborczego w Polsce.

Jak wcześniej stwierdziłem, dla czasopisma poświęconego szeroko rozumianej problematyce wyborczej istotną kwestią jest interdyscyplinarność. Próba wskazania, z punktu widzenia jakich dyscyplin naukowych podejmowane są poszczególne publikacje w części zawierającej studia i materiały, okazała się bardzo trudna. Można więc w tym przypadku mówić tylko o dużym przybliżeniu. Wydaje się, że teksty typowo prawnicze stanowią około

40%, politologiczne i prawno-politologiczne, wraz ze stosunkowo nielicznymi publikacjami historycznymi, to także blisko 40%. Pozostałe 20% to artykuły, w których dominuje problematyka socjologiczna, a także zagadnienia z zakresu marketingu politycznego i reklamy wyborczej. Nie było natomiast żadnego tekstu poświęconego finansowym i ekonomicznym aspektom problematyki wyborczej, co moim zdaniem powinno znaleźć się w przyszłych tomach.

Oczywistą konsekwencją struktury specjalności naukowych publikowanych tekstów jest skład profesji autorów. Dominują więc prawnicy, i to na ogół konstytucjoniści, w drugiej kolejności publikują w „Studiach Wyborczych” politolodzy, znacznie rzadziej reprezentowane są inne specjalności naukowe. Wśród autorów zdecydowanie dominują pracownicy nauki reprezentujący różne środowiska, z widocznym udziałem młodych naukowców, prezentujących interesujące opracowania. Znikomy jest natomiast udział przedstawicieli administracji wyborczej, a w ogóle nie ma sędziów.

Co do częstotliwości występowania publikacji tych samych autorów, to kilku pisało już więcej niż jeden raz. Wśród nich jest jeden rekordzista, mający w dorobku pięć publikacji w „Studiach Wyborczych”.

W uwagach recenzyjnych powinna zostać podjęta próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu pismo może być uznane za źródło wiedzy (informacji) na temat istotnych, aktualnych problemów szeroko rozumianego prawa wyborczego, zwłaszcza polskiego. Nie ulega wątpliwości, że periodyk dostarcza systematycznie ważną, aktualną i istotną wiedzę. Można wskazać przynajmniej kilkanaście takich tekstów, wybranych oczywiście subiektywnie. Publikacje te można podzielić na kilka grup.

Grupa pierwsza, to teksty podejmujące kwestie generalne czy też modelowe (systemowe). W tej grupie wymienić można opracowania poświęcone: istocie formuły demokratycznych wyborów (tom I); optymalizacji formuły wyborczej i dylematowi wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej (tom IV); problemowi wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach w kontekście ordynacji do Sejmu i Senatu (tom IX); systemowi wyborczemu w związku z modelem polskiej demokracji (tom VI); wybranym zagadnieniom zasady równości w wyborach do Sejmu RP (tom VI). W publikacjach tych na szczególne podkreślenie zasługuje wszechstronne, wieloaspektowe, rzeczowe zaprezentowanie wszelkich kwestii wyborów większościowych i proporcjonalnych. Jest to istotne zwłaszcza ze względu na ciągle aktualny problem wyboru systemu wyborczego, co znalazło wyraz w jednym z projektów zmian w konstytucji.

W grupie artykułów podejmujących kwestie generalne warto też wskazać teksty dotyczące reprezentacji, w tym: wybory i reprezentacja wyborcza kobiet (tom III) oraz problem wyborów a reprezentacji politycznej mniejszości

narodowych, etnicznych, religijnych, językowych oraz innych grup społecznych (tom V).

Grupę drugą wśród ważnych merytorycznie artykułów stanowią publikacje poświęcone kluczowym instytucjom i rozwiązaniom wyborczym. Można tu wymienić zwłaszcza teksty dotyczące selekcji i zgłaszania kandydatów w wyborach parlamentarnych w świetle standardów wyborów demokratycznych (tom II); blokowania list w wyborach samorządowych, wraz ze skutkami dla wyborów do rad miast wojewódzkich (tom III); krytycznych uwag na temat głosowania przez pełnomocnika (tom IV); głosowania korespondencyjnego ujętego jako wskazówki dla Polski (tom VII); progów wyborczych w ujęciu prawnoporównawczym (tom VIII). W tej grupie opracowań można również wskazać artykuły poświęcone alternatywnym metodom głosowania, choć głównie w innych państwach, a zwłaszcza w Słowacji (tomy VII i VIII).

Na łamach „Studiów Wyborczych” szeroko i w różnych aspektach zostały zaprezentowane wybory do europarlamentu. Są to teksty dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego (tom II); analizy ordynacji do PE wraz z uwagami *de lege* (tom V); Polaków w wyborach do PE (tom IX); krytycznych uwag na temat modelu podziału na okręgi wyborcze do PE w Polsce i kwestii alternatywy dla obecnego modelu (tom X).

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

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

Dotychczasowy dorobek merytoryczny „Studiów Wyborczych”, w postaci opublikowanych dziesięciu tomów, może być uznany za bardzo satysfakcjonujący. Na uwagę zasługuje zwłaszcza wydawnicza trwałość i regularność

oraz naukowa rzetelność autorów łączona z różnorodnością tematyczną mieszczącą się w ramach wyznaczonych tytułem czasopisma.

Ryszard Chruściak

SPRAWOZDANIA

„Studia Wyborcze”, tom 11, 2011

SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI NAUKOWEJ „DWUDZIESTOLECIE DEMOKRATYCZNYCH WYBORÓW W POLSCE”, TORUŃ, 2–3 LUTEGO 2011 ROKU

W ramach obchodów 20. rocznicy przeprowadzenia pierwszych w pełni wolnych i demokratycznych wyborów do Sejmu oraz jubileuszu 20 lat istnienia w nowym kształcie ustrojowym Państwowej Komisji Wyborczej i powołanego do jej obsługi Krajowego Biura Wyborczego w dniach 2–3 lutego 2011 r. w Toruniu została zorganizowana konferencja naukowa. Organizatorami dwudniowego spotkania poświęconego refleksji nad kształtem polskiego systemu wyborczego była Państwowa Komisja Wyborcza, Krajowe Biuro Wyborcze, Uniwersytet Mikołaja Kopernika oraz działające na Wydziale Prawa i Administracji Centrum Studiów Wyborczych. Honorowy patronat nad tym wydarzeniem objął Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. W programie obchodów, obok licznych wystąpień okolicznościowych, przewidziano skierowaną do licealistów akcję „Młodzi głosują”, jubileusz czasopisma „Studia Wyborcze” oraz tradycyjny już, czwarty z kolei, wykład im. prof. dr. Wacława Komarnickiego. Wśród zaproszonych gości znaleźli się wybitni specjaliści z zakresu wyborów z największych ośrodków akademickich w Polsce, reprezentanci organów władzy państwowej i wymiaru sprawiedliwości, przedstawiciele zagranicznych instytucji i organów wyborczych oraz komisarze wyborczy, dyrektorzy delegatur Krajowego Biura Wyborczego, a także gospodarze regionu.

W pierwszym dniu konferencji miały miejsce trzy sesje plenarne. Poprowadzili je odpowiednio: sędzia Stefan J. Jaworski (Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej), prof. dr hab. Paweł Sarnecki (Uniwersytet Jagielloński) oraz prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki (Uniwersytet Łódzki). Gospodarz 1. sesji zainauguował obrady konferencji przywołując wydarzenia sprzed dwóch dekad. Podkreślił, że ukształtowany w ciągu tego okresu system wyborczy zapewnia sprawne i uczciwe przeprowadzenie wyborów, a Państwową Komisję Wyborczą czyni autentycznym strażnikiem procesów wyborczych.

Jako dowód sprawnego działania polskiego systemu wyborczego Stefan J. Jaworski wskazał fakt, że w historii III Rzeczypospolitej nie zdarzyły się przypadki unieważnienia w całości wyborów czy referendum ogólnokrajowych. Przemawiający podziękował J.M. Rektorowi UMK prof. dr. hab. Andrzejowi Radziwińskiemu oraz Dziekanowi WPiA UMK, pełniącemu funkcję Kierownika CSW, prof. dr. hab. Andrzejowi Sokali za wzięcie na siebie znacznej części obowiązków przygotowania obchodów jubileuszowych.

W dalszej części sesji inauguracyjnej głos zabrali m.in.: Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa – Roman Kęska, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – Stanisław Chmielewski, J.M. Rektor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika – prof. dr. hab. Andrzej Radziwiński, Sekretarz Generalny Europejskiego Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych – Zoltan Tóth, Przewodniczący Centralnej Komisji Republiki Łotewskiej – Arnis Cimdars, Kierownik Centrum Szkolenia w zakresie Technologii Wyborczych przy Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej – Aleksander Iwanczenko, oraz gospodarze miasta i regionu.

Podczas kolejnych dwóch sesji zostało wygłoszonych pięć referatów. W wystąpieniu prof. dr. hab. Andrzeja Szmyta (Uniwersytet Gdański) przygotowanym wspólnie z prof. dr. hab. Andrzejem Sokalą, poruszone zostało zagadnienie pozycji ustrojowej stałych organów wyborczych w RP. W zaprezentowanym referacie dowiedziona została teza, że polska administracja wyborcza legitymuje się nie tylko bezstronnością i neutralnością polityczną, ale także wysokim stopniem profesjonalizmu, sprawności i efektywności. Przyczyn takiego stanu rzeczy autorzy wystąpienia doszukali się w przyjęciu przez ustawodawcę określonego modelu administrowania wyborami, a także, a może przede wszystkim, w zasługach konkretnych ludzi tworzących państwowe służby wyborcze. Po wystąpieniu prof. Szmyta, referat przygotowany wspólnie z prof. dr. hab. Krzysztofem Skotnickim nt. „Kodeks wyborczy jako szansą dla stabilizacji prawa wyborczego”, wygłosiła dr Anna Rakowska (Uniwersytet Łódzki). Przypomniała, że potrzeba kodyfikacji prawa wyborczego dostrzeżona została już kilkanaście lat temu przez szerokie grono polityków i przedstawicieli doktryny. Postulat ten był wówczas odpowiedzią na częste nowelizowanie ordynacji wyborczych wyłącznie pod kątem maksymalizacji zysków wyborczych dla kolejnych ekip rządzących oraz – trudne do zrozumienia – liczne rozbieżności pomiędzy kształtem tych samych instytucji na gruncie poszczególnych ordynacji. Prelegentka stwierdziła, że uchwalenie kodeksu wyborczego zrodziło niewątpliwie szansę na stabilizację prawa wyborczego. Dodała jednak, powołując się m.in. na przykład Francji i Hiszpanii, że prawo to jest generalnie prawem zmiennym. Jej zdaniem, nie należy oczekiwać, że kodyfikacja wyeliminuje zapędy wielu środowisk politycznych zmierzających do zmiany uchwalonego niedawno kodeksu. Poza tym pewne

zmiany będą konieczne, ponieważ ustawodawca nie uwzględnił wielu postulatów podnoszonych od lat przez wielu specjalistów z zakresu wyborów.

Podczas ostatniej sesji pierwszego dnia obchodów uczestnicy obrad mogli ponadto wysłuchać prof. dr. hab. Stanisława Gebethnera (Uniwersytet Warszawski), który przybliżył zgromadzonym dylematy twórców Ordynacji wyborczej z 1991 r. Jako współtwórca tego aktu prawnego prelegent za właściwy uznał pogląd, że ustawa ta wygenerowała rozczłonkowany Sejm, a w konsekwencji zdestabilizowała sytuację polityczną w kraju. Zdaniem prof. Gebethnera, fragmentaryzacja parlamentu w tamtym okresie wynikała z wiernego odwzorowania orientacji polityczno-ideowych, jakie uformowały się wówczas w polskim społeczeństwie. „To wytworzone wśród obywateli podziały i konflikty spowodowały, że wyłonił się taki a nie inny układ sił partyjnych w Sejmie” dowodził prelegent. Następnie dr Katarzyna Właźlak, dr Renata Lewicka oraz dr Marek Lewicki (Uniwersytet Łódzki) zaprezentowali wątpliwości interpretacyjne, które były zgłaszane w doktrynie oraz pojawiały się w praktyce działania organów administracji publicznej i w orzecznictwie na gruncie samorządowego prawa wyborczego. Przedmiot referatu został ograniczony do dwóch zagadnień: problemów dotyczących podziału na obwoły głosowania i okręgi wyborcze oraz zagadnień związanych z wygaśnięciem mandatów radnego, wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Na zakończenie tego panelu konferencji doc. dr Janusz Mordwiłko (Uniwersytet Warszawski) przedstawił wybrane zagadnienia prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego. Prelegent stwierdził, że samorządowe prawo wyborcze po upływie 20 lat, w tym 13 lat od reformy administracyjnej kraju z 1998 r., nie w pełni spełnia wymogi współczesności. I tak, za najbardziej pożądane rozwiązanie do zmiany uznał system ustalania wyników wyborów, jednoznacznie opowiadając się za rozszerzeniem stosowania systemu większościowego w wyborach do rad gmin, kosztem systemu proporcjonalnego. Zdaniem doc. Mordwiłki, zabieg ten doprowadzi do stworzenia czytelnego, łatwego i zrozumiałego sposobu wyłaniania lokalnych przedstawicieli, który preferuje jakościowy wybór radnych, reprezentujących obywatelsko-samorządowe, a nie partyjne interesy społeczności lokalnych.

Drugi dzień konferencji rozpoczął się akcją „Młodzi głosują”. Inicjatywę tę należy traktować jako realizację idei Światowego Dnia Wyborów, który przypadł w tym roku (2011) właśnie 3 lutego. W jej ramach młodzież przybyła do gmachu Collegium Iuridicum Novum wzięła udział w multimedialnych warsztatach oraz w spotkaniu z ekspertami z zakresu teorii i praktyki wyborów. Poprowadzili je dr Bartłomiej Michalak (Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych UMK) oraz dr Jarosław Zbieranek (Instytut Spraw Publicznych). Tematyka warsztatów dotyczyła alternatywnych sposobów głosowania, przymusu wyborczego oraz właściwego sposobu oddawania głosu

w polskich wyborach, a spotkanie z ekspertami stanowiło próbę podsumowania wyników ankiety przeprowadzonej przez CSW wśród bydgoskich, chojnickich i toruńskich licealistów. Badanie to, podobnie jak w roku ubiegłym, sprawdzało stosunek do wyborów osób, które dopiero zaczynają korzystać z czynnego prawa wyborczego. Komentowania wyników ankiety podjęli się: Zoltan Tóth, Arnis Cimdars, Aleksander Iwanczenko, Stefan J. Jaworski, Kazimierz W. Czaplicki (Kierownik KBW), Beata Tokaj (Dyrektor Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów KBW), prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki oraz dr Anna Rakowska. Obie części akcji zwieńczyła dyskusja, która dowiodła, że młodzi ludzie są żywo zainteresowani zagadnieniami demokracji wyborczej.

Kolejnym punktem programu obchodów 20-lecia demokratycznych wyborów w Polsce był jubileusz ukazującego się od 2006 r. półrocznika „Studia Wyborcze”. Tę część spotkania poprowadził min. Kazimierz W. Czaplicki, a dotychczasowe dokonania czasopisma i, wydawaną od bieżącego numeru, bibliografię omówił prof. dr hab. Ryszard Chruściak (Uniwersytet Warszawski). Stwierdził on, że największą zaletą periodyku jest jego interdyscyplinarność. Jego zdaniem, przybliży on problemy współczesnego prawa wyborczego zgodnie z wymogami nowoczesnego spojrzenia na studia wyborcze jako na specjalność naukową.

Na zakończenie konferencji wygłoszony został wykład im. prof. dr. Wacława Komarnickiego. Jego patron był wybitnym specjalistą z zakresu prawa konstytucyjnego oraz działaczem politycznym pierwszej połowy XX w. Organizacja cyklu prelekcji jego imienia jest jednym ze sztandarowych projektów Centrum Studiów Wyborczych UMK. W tym roku wykład nt. „Partycypacja wyborcza kobiet – wyzwania i dylematy” wygłosił prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski). Prelegent w niezwykle interesującym wystąpieniu rozważył kwestię wprowadzenia mechanizmów prawnych mających zapewnić kobietom większy udział w organach przedstawicielskich – parytetów i kwot. Zauważył, że implementacja takich rozwiązań powinna być poprzedzona merytoryczną dyskusją wśród specjalistów, członków parlamentu i partii politycznych oraz na forum społecznym. Do wprowadzenia parytetów czy kwot do systemów wyborczych konieczne jest nie tylko przyzwolenie elit politycznych i partyjnych, ale przede wszystkim akceptacja społeczna. Pamiętać bowiem należy, że niska reprezentacja kobiet uwarunkowana jest różnorodnymi czynnikami społecznymi, ekonomicznymi i politycznymi, a także kulturowymi. Na zakończenie wykładu, i tym samym uroczystości rocznicowych, jego gospodarz, prof. dr hab. Andrzej Sokala podziękował prelegentowi za wygłoszony referat oraz wszystkim uczestnikom za przybycie i udział nie tylko w prelekcji, ale i we wszystkich wydarzeniach dwudniowego spotkania jubileuszowego.

Konferencję naukową „Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce”, połączoną z obchodami Światowego Dnia Wyborów, zaliczyć należy niewątpliwie do przedsięwzięć udanych. Spotkanie przedstawicieli praktyki wyborczej z reprezentantami doktryny prawa wyborczego, socjologami i politologami stanowiło ważne forum wymiany wiedzy i doświadczeń. Wyjątkowo dobra atmosfera obrad oraz bardzo wysoki poziom prezentowanych treści potwierdziły – jak się wydaje – słuszność podjętej w 2010 r. decyzji Państwowej Komisji Wyborczej o corocznej organizacji obchodów Światowego Dnia Wyborów w Toruniu.

Paweł Raźny

*Centrum Studiów Wyborczych
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu*

WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE

„Studia Wyborcze”, tom 11, 2011

WYNIKI WYBORÓW PARLAMENTARNYCH, PREZYDENCKICH I REFERENDÓW NA ŚWIECIE W OKRESIE OD PAŹDZIERNIKA 2010 ROKU DO MARCA 2011 ROKU

W terminie od października 2010 r. do marca 2011 r. odbyło się mniej wyborów i referendów aniżeli w poprzednich okresach wyborczych. Zwraca uwagę natomiast duża liczba elekcji w państwach afrykańskich. W związku z powyższym warto poświęcić baczniejszą uwagę wyborom przeprowadzanym w tym regionie.

Wybory w państwach afrykańskich wiążą się z większym niż w innych krajach ryzykiem nadużyć i oszustw wyborczych. Dlatego też są przedmiotem szczególnej uwagi organizacji obserwujących wybory. O rozwoju demokracji na kontynencie afrykańskim świadczy to, że coraz częściej misje obserwujące wybory uznają proces wyborczy za transparentny i demokratyczny. Niestety, wciąż procedura wyborcza tych państw odbiega daleko od standardów międzynarodowych, a jednym z tego przejawów jest fakt, iż wyniki wyborów ogłaszane są kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt dni po dniu głosowaniu, co podważa zaufanie do uczciwości wyborów. Taka sytuacja ma właśnie miejsce w wyborach parlamentarnych w Republice Środkowoafrykańskiej, których wyniki drugiej tury wyborów wciąż nie są znane, pomimo upływu kilku tygodni od dnia głosowania. W związku z powyższym w zestawieniu wyników wyborów parlamentarnych podane zostały jedynie wyniki pierwszej tury, natomiast wyniki II tury wyborów w tym kraju zostaną podane w XII tomie „Studiów Wyborczych”.

Marcin Rulka

WYBORY PREZYDENCKIE

Data	Państwo	Wynik		Frekwencja w %
		Zwycięzca	Procent poparcia	
03-10-2010 31-03-2010	Federacyjna Republika Brazylia	Dilma Rousseff (Partia Pracy)	46,91 56,05	81,88 78,50
03-10-2011	Bośnia i Hercegowina	Željko Komšić (Partia Socjaldemokratyczna) Bakir Izetbegović (Partia Akcji Demokratycznej) Bakir Izetbegović (Sojusz Niezależnych Socjaldemokratów) ¹	60,60 34,90 48,90	Brak danych
31-10-2010	Zjednoczona Republika Tanzanii	Jakaya Mrisho Kikwete (Partia Rewolucyjna)	62,80	Brak danych
31-10-2010 28-11-2010	Republika Wybrzeża Kości Słoniowej	Laurent Gbagbo (Front Ludowy Wybrzeża Kości Słoniowej)	38,04 51,45	83,73 71,28
07-11-2010 26-12-2010	Związek Komorów	Ikililou Dhoinine	28,19 61,12	67,10 50,96
27-06-2010 07-11-2010	Republika Gwinei	Alpha Condé (Zgromadzenie Ludu Gwinei)	18,25 52,52	51,59 67,87
21-11-2011	Burkina Faso	Blaise Compaoré (Kongres na rzecz Demokracji i Rozwoju)	80,2	54,90

28-11-2010 20-03-2011	Republika Haiti	Michel Martelly (Farmers' Response)	21,84 67,57	22,79 22,52
19-12-2010	Republika Białorusi	Alexander Lukashenko (kandydat niezależny)	79,65	90,70
23-01-2011	Republika Środkowoafry- kańska	François Bozizé (Narodowa Konwergencja)	66,08	54,01
23-01-2011	Republika Portugalska	Aníbal Cavaco Silva (Partia Socjaldemokratyczna)	52,95	46,52
31-01-2011 12-03-2011	Republika Nigru	Mahamadou Issoufou (Nigerska Partia na rzecz Demokracji i Socjalizmu)	36,06 59,05	50,40 48,20
18-02-2011	Republika Ugandy	Yoweri Museveni (Narodowy Ruch Oporu)	68,38	59,29
13-03-2011	Republika Beninu	Yayi Boni (kandydat niezależny)	53,18	Brak danych

WYBORY PARLAMENTARNE

Data	Państwo	Wynik			Frekwencja w %
		Zwycięzca	Procent poparcia	Mandaty	
02-10- 2010	Republika Łotewska <i>SAEIMA</i> (Parlament) 100 mandatów ²	<p align="center"><i>Vienotība</i> (Jedność) – <i>Jaunais laiks</i> (Nowa Era) – <i>Pilsoniskā savienība</i> (Związek Obywatelski) – <i>Sabiedrība Citai Politikai</i> (Stowarzyszenie na rzecz innej Polityki)</p> <p align="center"><i>Saskaņas Centrs</i> (Centrum Zgody) – <i>Sociāldemokrātiskā Partija „Saskaņa”</i> (Socjaldemokratyczna Partia „Zgoda”) – <i>Latvijas Sociālistiskā partija</i> (Socjalistyczna Partia Litwy) – <i>Daugavpils pilsētas partija</i> (Dyneburska Partia Miejska)</p> <p align="center"><i>Zaļo un Zemnieku savienība</i> (Związek Zielonych i Rolników) – <i>Latvijas Zemnieku savienība</i> (Łotewski Związek Rolników) – <i>Latvijas Zaļā partija</i> (Łotewska Partia Zielonych)</p> <p align="center"><i>Nacionālā Apvienība</i> (Sojusz Narodowy) – <i>Tēvzemei un Brīvībai</i> (Dla Ojczyzny i Wolności) – <i>Visu Latvijai!</i> (Wszystko dla Litwy)</p> <p align="center"><i>Par Labu Latviju!</i>(O lepszą Łotwę) – <i>Tautas partija</i> (Partia Ludowa) – <i>Latvijas Pirmā partija/Latvijas ceļš</i> (Pierwsza Partia Łotwy/ Łotewska Droga)</p>	<p align="center">31,22</p> <p align="center">26,04</p> <p align="center">19,68</p> <p align="center">7,67</p> <p align="center">7,65</p>	<p align="center">33</p> <p align="center">29</p> <p align="center">22</p> <p align="center">8</p> <p align="center">8</p>	62

03-10-2010	Bośnia i Hercegowina <i>PREDSTAVNICKI DOM</i> (Izba Reprezentantów) 42 mandaty ³	<i>Socijaldemokratska Partija Bosne i Hercegovine</i> (Socjaldemokratyczna Partia Bośni i Hercegowiny)	26,07/2,06 ⁴	8 (8+0) ⁵	Brak danych
		<i>Savez nezavisnih socijaldemokrata</i> (Sojusz Niezależnych Socjaldemokratów)	0,86/43,30	8 (0+8)	
		<i>Stranka Demokratske Akcije</i> (Partia Akcji Demokratycznej)	19,40/2,64	7 (7+0)	
		<i>Srpska Demokratska Stranka</i> (Serbska Partia Demokratyczna)	-/22,19	4 (0+4)	
		<i>Savez za bolju budućnost BiH</i> (Unia na rzecz Lepszej Przyszłości Bośni i Hercegowiny)	12,16/2,03	4 (4+0)	
		<i>Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine</i> (Chorwacka Unia Demokratyczna Bośni i Hercegowiny)	10,99/0,38	3 (3+0)	
		<i>Stranka za Bosnu i Hercegovinu</i> (Partia Bośni i Hercegowiny)	7,25/2,03	2 (2+0)	
		<i>Hrvatska demokratska zajednica 1990 – Hrvatska stranka prava Bosne i Hercegovine</i> (Chorwacka Unia Demokratyczna 1990 – Chorwacka Partia Praw Bośni i Hercegowiny)	4,86/0,08	2 (2+0)	
		<i>Narodna Stranka Radom za Boljitak</i> (Ludowa Partia Pracy na rzecz Poprawy)	4,81/-	1 (1+0)	
		<i>Partija demokratskog progressa</i> (Partia Demokratycznego Rozwoju)	-/6,45	1 (0+1)	

		<i>Demokraski Narodni Savez</i> (Demokratyczny Sojusz Ludowy)	0,11/4,59	1 (0+1)	
		<i>Demokraska Narodna Zajednica</i> (Demokratyczna Wspólnota Narodowa)	1,45/-	1 (1+0)	
24-04-2010	Federacyjna Republika Brazylii <i>CÁMARA DOS DEPUTADOS</i> (Izba Deputowanych) 513 mandatów ⁶ <i>SENADO FEDERAL</i> (Senat Federalny) 81 mandatów ⁷	<i>Para o Brasil Seguir Mudando</i> (Brazylia dążąca do zmian) – <i>Partido dos Trabalhadores</i> (Partia Pracy) – <i>Partido do Movimento Democrático Brasileiro</i> (Brazylijska Partia Demokratycznego Ruchu) – <i>Partido da República</i> (Partia Republikańska) – <i>Partido Socialista Brasileiro</i> (Brazylijska Partia Socjalistyczna) – <i>Partido Democrático Trabalhista</i> (Demokratyczna Partia Pracy) – <i>Partido Social Cristão</i> (Partia Chrześcijańsko-Socjalistyczna) – <i>Partido Comunista do Brasil</i> (Komunistyczna Partia Brazylii) – <i>Partido Republicano Brasileiro</i> (Brazylijska Partia Republikańska) – <i>Partido Trabalhista Cristão</i> (Chrześcijańska Partia Pracy) – <i>Partido Trabalhista Nacional</i> (Narodowa Partia Pracy) <i>O Brasil pode mais</i> (Brazylia może więcej) – <i>Partido da Social Democracia Brasileira</i> (Brazylijska Partia Socjaldemokratyczna) – <i>Democratas</i> (Demokraci) – <i>Partido Trabalhista Brasileiro</i> (Brazylijska Partia Pracy) – <i>Partido Popular Socialista</i> (Socjalistyczna Partia Pracy) – <i>Partido da Mobilização Nacional</i> (Partia Narodowej Mobilizacji) – <i>Partido Trabalhista do Brasil</i> (Partia Pracy Brazylii)	58,1/55,0 ⁸ 16,9/23,1 13,0/14,1 7,6/2,7 7,1/3,6 5,0/1,4 3,2/0,7 2,8/7,4 1,7/2,0 0,6/0,2 28,0/33,8 11,9/18,1 7,6/6,0 4,2/4,7 2,6/4,0 1,1/0,1 0,7/0,9	311/39 ⁹ 88/15 79/19 41/4 34/3 28/4 17/1 15/2 8/1 1/0 136/1 53/5 43/2 21/1 12/1 4/1 3/0	Brak danych

		<i>Partido Progressista</i> (Partia Postępowa)	6,6/5,4	41/3	
		<i>Partido Verde</i> (Partia Zielonych)	3,8/3,0	15/0	
		<i>Partido Socialismo e Liberdade</i> (Partia Socjalizmu i Wolności)	1,2/1,8	3/2	
		<i>Partido Humanista da Solidariedade</i> (Humanistyczna Partia Solidarności)	0,8/0,2	2/0	
		<i>Partido Social Liberal</i> (Partia Socjalliberalna)	0,5/0,3	1/0	
		<i>Partido Renovador Trabalhista Brasileiro</i> (Brazylijska Partia Odnowionej Pracy)	0,3/-	2/0	
		<i>Partido Republicano Progressista</i> (Republikańska Partia Postępowa)	0,3/-	2/0	
05-05-2010	Republika Kirgiska <i>JOGORKU KENESH</i> (Rada Najwyższa) 120 mandatów ¹⁰	<i>Ata-Zhurt</i>	8,89	28	
		<i>Sotsial-demokraticheskaya partiya Kyrgyzstana</i> (Socjaldemokratyczna Partia Kirgistanu)	8,04	26	
		<i>Ar-Namys</i> (Godność)	7,74	25	
		<i>Respublika</i>	7,24	23	
		<i>Ata-Meken</i>	5,60	18	

<p>15/16-10-2010 22/23-10-2010</p>	<p>Republika Czeska <i>Senat</i> (Senat) 81 mandatów¹¹</p>	<p><i>Česká strana sociálně demokratická</i> (Socjaldemokratyczna Partia Czech)</p> <p><i>Občanská demokratická strana</i> (Obywatelska Partia Demokratyczna)</p> <p><i>Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová</i> (Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna-Czechosłowacka Partia Pracy)</p> <p><i>Tradice Odpovědnost Prosperita 09 – Tradice Odpovědnost Prosperita 09</i> (Koalicja Burmistrzów i Niezależnych – Tradycja Odpowiedzialność – Dobrobyt 09)</p> <p><i>Northern Bohemians</i> Kandydaci niezależni</p>	<p>Brak danych</p>	<p>12 8 2 2 2 1</p>	<p>44,59 24,64</p>
<p>23-10-2011 30-10-2010</p>	<p>Republika Bahrajnu <i>Majlis Al-Nuwab</i> (Rada Reprezentantów) 40 mandatów¹²</p>	<p><i>Jam'iyat al-Wifaq al-Watani al-Islamiyah</i> (<i>Al wefaq</i> Narodowe Społeczeństwo Islamskie)</p> <p><i>Al Asalah</i> Społeczeństwo Islamskie</p> <p><i>Al Menbar</i> Społeczeństwo Islamskie</p> <p>Kandydaci niezależni</p>	<p>Brak danych</p>	<p>18 3 2 17</p>	<p>ok. 67</p>

31-10-2010	Zjednoczona Republika Tanzanii <i>NATIONAL ASSEMBLY</i> (Zgromadzenie Narodowe) 357 mandatów ¹³	<i>Chama Cha Mapinduzi</i> (Partia Rewolucyjna) <i>Chama cha Demokrasia na Maendeleo</i> (Partia na rzecz Demokracji i Rozwoju) <i>Chama Cha Wananchi</i> (Zjednoczony Front Społeczny) <i>Mageuzi</i> (Narodowe Porozumienie na rzecz Budowy i Reform) Tanzańska Partia Pracy Zjednoczona Partia Demokratyczna	brak danych	258 44 34 4 1 1	brak danych
02-11-2010	Stany Zjednoczone Ameryki <i>SENATE</i> (Senat) 100 mandatów ¹⁴	<i>Democratic Party</i> (Partia Demokratyczna) <i>Republican Party</i> (Partia Republikańska)	45,10 49,32	19 18	Brak danych
07-11-2010	Republika Azerbejdżanu <i>MILLI MEJLIS</i> (Zgromadzenie Narodowe) 125 mandatów ¹⁵	<i>Yeni Azərbaycan Partiyası</i> (Nowy Azerbejdżan) <i>Vətəndaş Həmrəyliyi Partiyası</i> (Społeczna Partia Solidarności) <i>Ana Vətən Partiyası</i> (Partia Ojczyzny) Kandydaci niezależni	45,8 1,6 1,4 48,2	72 3 3 48	50,1

07-11-2010	<p>Republika Związku Mianma</p> <p>PYIDAUNGSU HLUTTAW (Zgromadzenie Unii)</p> <p><i>Pythu Hluttaw</i> (Izba Reprezentantów) 440 mandatów¹⁶</p> <p><i>Amyotha Hluttaw</i> (Izba Narodów) 224 mandaty¹⁷</p>	<p>Unia Solidarności i Partia Zjednoczona</p> <p><i>Rethkine</i> Partia Rozwoju Narodowości</p> <p>Narodowa Partia Jedności</p> <p>Narodowa Siła Demokratyczna</p> <p><i>Chin</i> Partia Postępu</p> <p><i>Shan</i> Partia Rozwoju Demokracji</p> <p><i>All Mon</i> Partia Rozwoju Demokratycznego</p> <p><i>Phalon-Sawaw</i> Partia Demokratyczna</p> <p><i>Chin</i> Partia Narodowa</p> <p><i>Wa</i> Partia Demokratyczna</p>	<p>76,79/78,48¹⁸</p> <p>4,17/2,72</p> <p>2,98/3,64</p> <p>2,38/3,64</p> <p>2,38/0,61</p> <p>1,78/5,45</p> <p>1,78/0,91</p> <p>1,78/0,61</p> <p>1,19/0,61</p> <p>0,60/0,61</p>	<p>129/259¹⁹</p> <p>7/9</p> <p>5/12</p> <p>4/12</p> <p>4/2</p> <p>3/18</p> <p>3/3</p> <p>3/2</p> <p>2/2</p> <p>1/2</p>	Brak danych
09-11-2010	<p>Jordańskie Królestwo Haszymidzkie</p> <p><i>MAJLIS AL-NUWAAB</i> (Izba Reprezentantów) 120 mandatów²⁰</p>	<p>Partie rządzące</p> <p>Partie opozycyjne</p>	Brak danych	<p>113</p> <p>17</p>	53

25-11-2010	Królestwo Tonga <i>FALE ALEA</i> (Zgromadzenie Ustawodawcze) 28 mandatów ²¹	<i>Paati Temokalati 'a e 'Otu Motu 'Anga'ofa</i> (Demokratyczna Partia Wysp Przyjaznych) Kandydaci niezależni	28,49 67,30	12 5	Brak danych
18-11-2010 05-12-2011	Arabska Republika Egiptu <i>MAJLIS AL-CHAAB</i> (Zgromadzenie Ludowe) ²² 518 mandatów	<i>Al'Hizb Al Watani Al Democrati</i> (Narodowa Partia Demokratyczna) <i>Hizb al-Wafd-al-Jadid</i> (Nowa Partia Wafd) <i>Hizb al Tagammo' al Watani al Taqadommi al Wahdwawi</i> (Związkowa Narodowa Partia Postępu) <i>Hizb al-Ghad</i> (Partia Jutra) <i>Hizb Al-'Adala al- Ijtima'iyya</i> (Partia Społecznej Sprawiedliwości) <i>Hizb El-Geel al-Democrati</i> (Partia Demokratycznego Pokolenia) <i>Hizb El-Salaam al-Democrati</i> (Partia Demokratycznego Pokoju) <i>Al-ikhwān al-muslimūn</i> (Muzułmańskie Braterstwo) Kandydaci niezależni	81,0 1,1 0,9 0,2 0,2 0,2 0,2 0,2 Brak danych	420 6 5 1 1 1 1 1 68	Brak danych

28-11-2010	Republika Mołdawii <i>PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA</i> (Parlament Republiki Mołdawii) 101 mandatów ²³	<i>Partidul Comunistilor din Republica Moldova</i> (Partia Komunistów Republiki Mołdawii) <i>Partidul Liberal Democrat din Moldova</i> (Liberalno-Demokratyczna Partia Mołdawii) <i>Partidul Democrat din Moldova</i> (Partia Demokratyczna Mołdawii) <i>Partidul Liberal</i> (Partia Liberalna)	39,32 29,42 12,72 9,96	42 32 15 12	63,37
28-11-2010	Republika Haiti CHAMBRE DES DÉPUTÉS (Zgromadzenie Deputowanych) 99 mandatów ²⁴ SÉNAT (Senat) 30 mandatów ²⁵	Jedność Alternatywa dla Rozwoju i Demokracji <i>Ansanm Nou Fò</i> Haiti w Akcji Organizacja Lavni Zgromadzenie <i>Konbit Pou refè Ayiti</i> Chrześcijański Ruch na rzecz Nowego Haiti Ruch Wyzwolenia Dla Nas Wszystkich Odpowiedź Farmerów	Brak danych	33/5 14/5 9 8 7/1 4 3 3 3 3 3	63,37

		<p>Akcja Ruch Socjalistycznego</p> <p>Demokratyczny Ruch na rzecz Wyswobodzenia Haiti – Rewolucyjna Partia Haiti</p> <p>Ruch Patriotów</p> <p>Szacunek</p> <p><i>Veye Yo</i></p> <p>Kandydaci niezależni</p>	Brak danych	<p>2</p> <p>1</p> <p>1</p> <p>1</p> <p>2</p>	ok. 22
12-12-2010	<p>Republika Kosowa</p> <p><i>KUVENDI I KOSOVËS</i> (Zgromadzenie Kosowa) 120 mandatów²⁶</p>	<p><i>Partia Demokratike e Kosovës</i> (Demokratyczna Partia Kosowa)</p> <p><i>Lidhja Demokratike e Kosovës</i> (Demokratyczna Liga Kosowa)</p> <p><i>Vetëvendosje!</i> (Samostanowienie)</p> <p><i>Aleanca për Ardhmërinë e Kosovës</i> (Sojusz na rzecz Przyszłości Kosowa)</p> <p><i>Koalicioni për Kosovë të Re</i> (Nowa Koalicja Kosowa)</p> <p><i>Samostalna Liberalna Stranka</i> (Niezależna Partia Liberalna)</p> <p><i>Kosova Demokratik Türk Partisi</i> (Turecka Demokratyczna Partia Kosowa)</p> <p><i>Jedinstvena Srpska Lista</i> (Zjednoczona Lista Serbów)</p> <p><i>Koalicija Vakati</i> (Koalicja Vakati)</p>	<p>32,11</p> <p>24,69</p> <p>12,69</p> <p>11,04</p> <p>7,29</p> <p>2,05</p> <p>1,22</p> <p>0,86</p> <p>0,76</p>	<p>34</p> <p>27</p> <p>14</p> <p>12</p> <p>8</p> <p>8</p> <p>3</p> <p>3</p> <p>2</p>	47,5

		<i>Partia Demokratike e Ashkanlive të Kosovës</i> (Demokratyczna Partia Ashkali Kosowa)	0,41	1	47,5
		<i>Nova Demokratska Stranka</i> (Nowa Partia Demokratyczna)	0,35	1	
		<i>Bošnjačka Stranka Demokratske Akcije Kosova</i> (Bośniacka Partia Demokratycznej Akcji Kosowa)	0,26	1	
		<i>Iniciativa e Re Demokratike e Kosovës</i> (Nowa Demokratyczna Inicjatywa Kosowa)	0,24	1	
		<i>Partia Ashkalinjëve për Integrim</i> (Partia Ashkali na rzecz Kosowa)	0,20	1	
		<i>Srpska Demokratska Stranka Kosova i Metohije</i> (Serbska Demokratyczna Partia Kosowa i Metochii)	0,14	1	
		<i>Gradanska Inicijativa Gore</i> (Obywatelska Inicjatywa Gora)	0,11	1	
		<i>Partia Rome e Bashkuar e Kosovës</i> (Zjednoczona Rzymska Partia Kosowa)	0,10	1	
13-12-2010	Saint Vincent i Grenadyny HOUSE OF ASSEMBLY (Izba Zgromadzenia) 21 mandatów ²⁷	<i>Unity Labour Party</i> (Zjednoczona Partia Pracy)	55,26	12	63,7
		<i>New Democratic Party</i> (Zjednoczona Partia Demokratyczna)	44,68	3	

23-01-2011	Republika Środkowoafrykańska	<i>Convergence Nationale „Kwa Na Kwa”</i> (Narodowa Konwergencja „Kwa Na Kwa”)		26 ²⁹	
27-03-2011	ASSEMBLÉE NATIONALE (Zgromadzenie Narodowe) 105 mandatów ²⁸	<i>Mouvement pour la Libération du Peuple Centrafricain</i> (Ruch Wyswobodzenia Republiki Środkowoafrykańskiej)	Brak danych	1	61,16 Brak danych
		Kandydaci niezależni		8	
31-01-2011	Republika Nigru ASSEMBLÉE NATIONALE (Zgromadzenie Narodowe) 113 mandatów ³⁰	<i>Parti Nigérien pour la Démocratie et le Socialisme–Tarayya</i> (Nigryjska Partia na rzecz demokracji i socjalizmu)	33,00	39	
		<i>Mouvement National de la Société de Développement–Nassara</i> (Narodowy Ruch na rzecz Rozwoju Społeczeństwa)	20,57	26	
		<i>Mouvement Démocratique Nigérien pour une Fédération Africaine–Lumana Africa</i> (Nigryjski Demokratyczny Ruch na rzecz Afrykańskiej Federacji)	19,72	23	
		<i>Alliance Nigérienne pour la Démocratie et le Progrès–Zaman Lahiya</i> (Nigryjski Sojusz na Rzecz Demokracji i Rozwoju)	7,51	8	49,22
		<i>Rassemblement pour la Démocratie et le Progrès–Jama'a</i> (Zgromadzenie na rzecz Demokracji i Rozwoju)	6,49	7	
		<i>Union pour la Démocratie et la République–Tabbat</i> (Unia na rzecz Demokracji i Republiki)	5,44	6	
		<i>Convention Démocratique et Sociale–Rahama</i> (Demokratyczna i Społeczna Konwencja)	3,28	3	
		<i>Union Nationale des Indépendants</i> (Narodowa Unia Niezależnych)	0,99	1	

06-02-2011	Republika Zielonego Przylądka <i>ASSEMBLEIA NACIONAL</i> (Zgromadzenie Narodowe) 72 mandaty ³¹	<i>Partido Africano da Independência de Cabo Verde</i> (Afrykańska Partia na rzecz Niezależności Republiki Zielonego Przylądka)	50,9	37	75,5
		<i>Movimento para a Democracia</i> (Ruch na rzecz Demokracji)	41,9	33	
		<i>União Caboverdiana Independente e Democrática</i> (Unia Demokracji i Niezależności Republiki Zielonego Przylądka)	4,9	2	
13-02-2011 20-02-2011	Republika Czadu ASSEMBLÉE NATIONALE (Zgromadzenie Narodowe) 188 mandatów	<i>Mouvement Patriotique de Salut</i> (Patriotyczny Ruch Odkupienia)	Brak danych	133	62,56 brak danych
<i>Union Nationale pour la Démocratie et le Renouveau</i> (Narodowa Unia na rzecz Demokracji i Odnowy)		11			
<i>Fédération, action pour la république</i> (Federacja, akcja na rzecz Republiki) Pozostałe partie		8 27			
18-02-2011	Republika Ugandy PARLIAMENT (Parlament) 375 mandatów ³²	<i>National Resistance Movement</i> (Narodowy Ruch Oporu)	Brak danych	250	59,29
<i>Forum for Democratic Change</i> (Forum na rzecz Demokratycznych Zmian)		34			
<i>Democratic Party</i> (Partia Demokratyczna)		12			
<i>Uganda People's Congress</i> (Kongres Mieszkańców Ugandy)		10			
<i>Conservative Party</i> (Partia Konserwatywna)		1			
<i>Justice Forum</i> (Forum Sprawiedliwości) Kandydaci niezależni		1 43			

25-02-2011	Irlandia DÁIL ÉIREANN (Izba Reprezentantów) 166 mandatów ³³	<i>Fine Gael</i> <i>Labour Party</i> (Partia Pracy) <i>Fianna Fáil</i> <i>Sinn Féin</i> <i>United Left Alliance</i> (Zjednoczony Sojusz Lewicy) <i>New Vision</i> (Nowa Wizja) Kandydaci niezależni	36,1 19,4 17,4 9,9 2,6 1,1 Brak danych	76 37 20 14 5 1 13	70,1
04-03-2011	Niezależne Państwo Samoa <i>FONO</i> (Zgromadzenie Ustawodawcze) 49 mandatów ³⁴	<i>Human Rights Protection Party</i> (Partia Ochrony Praw Człowieka) <i>Tautua Samoa Party</i>	55,6 24,7	36 13	Brak danych
06-03-2011	Republika Estońska RIIGIKOGU (Parlament Estoński) 101 mandatów ³⁵	<i>Eesti Reformierakond</i> (Estońska Partia Reform) <i>Eesti Keskerakond</i> (Estońska Partia Centrum) <i>Isamaa ja Res Publica Liit</i> (Unia Pro Patrii i Res Publici) <i>Sotsiaaldemokraatlik Erakond</i> (Partia Socjaldemokratyczna)	28,6 23,3 20,5 17,1	33 26 23 19	63,53
08-03-2011	Sfederowane Stany Mikronezji <i>CONGRESS</i> (Kongres) 14 mandatów	Kandydaci niezależni ³⁶	–	14	Brak danych

REFERENDA OGÓLNOKRAJOWE					
Data	Państwo	Przedmiot rozstrzygnięcia	Wynik		Frekwencja w %
			za	przeciw	
31-10-2010	Republika Nigru	Czy jesteś za przyjęciem nowej konstytucji? ³⁷	90,18	9,28	52,65
17-11-2010	Republika Madagaskaru	Czy jesteś za przyjęciem nowej konstytucji?	74,19	25,81	52,61
13-02-2011	Konfederacja Szwajcarska	Czy jesteś za wprowadzeniem ograniczeń w posiadaniu i przechowywaniu broni?	43,70	56,30	Brak danych
19-03-2011	Arabska Republika Egiptu	Czy popierasz projekt nowelizacji konstytucji?	77,27	22,73	41,20

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

¹ Zgodnie z art. 5 Konstytucji Bośni i Hercegowiny funkcje głowy państwa sprawuje Prezydencja, do której jeden przedstawicielu Bośniaków, Chorwatów oraz Serbów.

² Wybory są proporcjonalne (metoda Saint-Lagüe); mandaty rozdzielane są w pięciu wielomandatowych okręgach wyborczych.

³ Obowiązuje system proporcjonalny; 28 reprezentantów wybieranych jest z terytorium Federacji Bośni i Hercegowiny, zaś 14 z Republiki Serbskiej.

⁴ W pierwszej kolejności podane zostało poparcie w Federacji Bośni i Hercegowiny, zaś w drugiej kolejności w Republice Serbskiej.

⁵ W nawiasie w pierwszej kolejności podane zostały mandaty uzyskane w Federacji Bośni i Hercegowiny, zaś w drugiej kolejności w Republice Serbskiej.

⁶ Wybory przeprowadzane są w 27 wielomandatowych okręgach wyborczych liczących od ośmiu do 70 mandatów.

⁷ Kadencja senatorów trwa osiem lat, przy czym co cztery lata skład jest odnawiany, w związku z czym naprzemiennie co cztery lata odbywają się wybory 54 oraz 27 senatorów. Wybory odbywają się w systemie większości względnej.

⁸ W pierwszej kolejności wymienione została liczba mandatów uzyskanych w wyborach do Izby Deputowanych, zaś w drugiej kolejności mandaty uzyskany w wyborach do Senatu Federalnego.

⁹ W pierwszej kolejności wymieniony został procent poparcia uzyskany w wyborach do Izby Deputowanych, zaś w drugiej kolejności procent poparcia uzyskany w wyborach do Senatu Federalnego.

¹⁰ Wybory przeprowadzane są w systemie proporcjonalnym – na listach kandydatów nie może się znajdować więcej aniżeli 70% kandydatów tej samej płci; jedna partia może uzyskać maksymalnie 65 mandatów.

¹¹ Kadencja Senatu trwa sześć lat, przy czym co dwa lata następuje wymiana 1/3 składu; wybory przeprowadzane są w jednomandatowe okręgach wyborczych, aby zdobyć mandat należy uzyskać bezwzględną większość głosów.

¹² Mandaty są rozdzielane w jednomandatowych okręgach wyborczych w systemie większości bezwzględnej.

¹³ W wyborach bezpośrednich obsadzone są 343 mandaty (w tym 104 mandaty zarezerwowane dla kobiet), zaś pozostałe 14 mandatów rozdziela Prokurator Generalny oraz Prezydent.

¹⁴ Wybory odbywają się w systemie większości bezwzględnej (wyjątkiem jest stan Louisiana, gdzie obowiązuje system większości względnej).

¹⁵ Obowiązuje system większości względnej (125 jednomandatowych okręgów wyborczych).

¹⁶ W wyborach powszechnych rozdzielanych jest 330 mandatów (okręgi jednomandatowe), zaś pozostałe 110 mandatów jest obsadzane przez Naczelnego Wodza Służb Obrony spośród członków tych służb.

¹⁷ W wyborach powszechnych rozdzielanych jest 168 mandatów (okręgi jednomandatowe), zaś pozostałe 56 mandatów jest obsadzane przez Naczelnego Wodza Służb Obrony spośród członków tych służb.

¹⁸ W pierwszej kolejności wymieniono liczbę mandatów zdobytych przez partię w Izbie Narodów, a w drugiej w Izbie Reprezentantów.

¹⁹ Jak wyżej.

²⁰ Wybory przeprowadzane są w 108 jednomandatowych okręgach wyborczych, dodatkowo 12 mandatów obsadzanych jest spośród kobiet; uzyskały największe poparcie w liczbach względnych, lecz nie zdobyły mandatu.

²¹ Tylko 17 mandatów jest rozdzielanych w wyborach powszechnych.

²² Zgromadzenie Ludowe oraz Zgromadzenie Shoura (druga Izba egipskiego Parlamentu), zostały zlikwidowane 13 lutego 2011 r.

²³ Mandaty rozdzielane są w okręgu narodowym.

²⁴ Wybory przeprowadzane są w 99 jednomandatowych okręgach wyborczych, do uzyskania mandatu konieczne jest zdobycie 50% głosów + 1.

²⁵ Utworzono 10 trzymandatowych okręgów wyborczych; kadencja trwa sześć lat, przy czym co dwa lata skład jest odnawialny w 1/3, w wyborach z 2010/2011 roku obsadzanych było 11 mandatów z uwagi na fakt wygaśnięcia jednego z mandatów.

²⁶ 100 mandatów jest oddanych do swobodnej dyspozycji wyborców, pozostałe 20 zaś zarezerwowanych jest dla Serbów (10) oraz innych mniejszości narodowych (10)

²⁷ 15 mandatów rozdzielanych jest w wyborach powszechnych w systemie większościowym, zaś pozostałe sześć mandatów rozdzielanych jest przez Generalnego Gubernatora

²⁸ Mandaty są rozdzielane w jednomandatowych okręgach wyborczych (system większości bezwzględnej).

²⁹ Wyniki pierwszej tury, wyniki drugiej tury wyborów na dzień sporządzania opracowania (07.02.2011) nie były znane.

³⁰ Wybory przeprowadzane są w ośmiu wielomandatowych okręgach wyborczych, w których rozdzielanych jest 105 mandatów; dodatkowo utworzono osiem specjalnych okręgów wyborczych, w których wybieranych jest ośmiu przedstawicieli mniejszości narodowych.

³¹ Obowiązuje proporcjonalny system wyborczy (okręgi wyborcze od dwóch do 15 mandatów, metoda d'Hondta)

³² 238 mandatów rozdzielanych jest w jednomandatowych okręgach wyborczych, 112 w okręgach wyborczych, w których kandydować mogą jedynie kobiety, zaś 15 mandatów rozdzielanych jest w drodze mianowania.

³³ Wybory odbywają się w systemie pojedynczego głosu przenoszonego (STV).

³⁴ 47 mandatów zarezerwowanych jest dla rdzennych Samończyków, zaś tylko o dwa mandaty mogą rywalizować pozostali kandydaci; wybory przeprowadzane są w dwumandatowych i jednomandatowych okręgach wyborczych.

³⁵ Wybory są proporcjonalne (okręgi wyborcze od sześciu do 13 mandatów, metoda d'Hondta).

³⁶ W Mikronezji nie ma partii politycznych.

³⁷ Projekt nowej konstytucji zakładał przede wszystkim powrót do półprezydenckiego systemu rządów.