



WYBORY SAMORZĄDOWE – SAMORZĄDOWE WYBORY

e-Politikon

KWARTALNIK NAUKOWY OŚRODKA ANALIZ POLITOLOGICZNYCH
UNIwersytetu Warszawskiego

Numer XXVI, lato 2018

ISSN 2084-5294

Rada Redakcyjna

prof. Oksana P. Ovchinnikova (Orłowska Regionalna
Akademia Administracji Państwowej, Rosja)
prof. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski)
prof. Szewach Weiss (University of Haifa, Izrael)
prof. Konstanty Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)

Kolegium Redakcyjne

dr Olgierd Annusewicz (Redaktor Naczelny)
dr hab. Ewa Maria Marciniak (Członek Kolegium)
prof. Dorota Piontek (Członek Kolegium)
Paweł Krasowski (Sekretarz Redakcji)
Adriana Baranowska (Młodszy Sekretarz Redakcji)

Redaktorzy numeru

prof. Jolanta Itrich-Drabarek
dr hab. Ewa Marciniak
dr Olgierd Annusewicz

Redaktorzy tematyczni

dr Izolda Bokszczanin, dr hab. Rafał Chwedoruk,
dr Aleksandra Gasztold, dr Tomasz Godlewski,
prof. Jolanta Itrich-Drabarek, dr Marek Kochan,
dr Krzysztof Księżopolski, dr Anna Materska-Sosnowska,
dr Renata Mieńkowska-Norkiene, dr Andżelika Mirska,
dr Ewa Pietrzyk-Zieniewicz, dr Justyna Grażyna Otto,
dr Błażej Poboży, dr hab. Tomasz Słomka,
Jarosław Spychała, dr hab. Jerzy Szczupaczyński,
dr hab. Adam Szymański, dr Marcin Tobiasz,
prof. Andrzej Wierzbicki, dr hab. Justyna Zając,
dr hab. Jakub Zajączkowski, dr hab. Jacek Zaleśny,
dr hab. Piotr Załęski, dr hab. Jacek Ziółkowski

Redaktorzy językowi

Eva Allen (native speaker)
Ewa Sadowska
Katarzyna Wojtak

Redaktorzy statystyczni

dr Tomasz Gackowski, Aneta Marcinkowska

Projekt graficzny

Radosław Stachurski/ dreamstime.com

Copyright by



Warszawa 2018

ISSN 2084-5294

Uniwersytet Warszawski

Ośrodek Analiz Politologicznych

ul. Nowy Świat 69

00-927 Warszawa

biuro@oapuw.pl, epolitikon@oapuw.pl

www.oapuw.pl, www.epolitikon.pl

Ośrodek Analiz Politologicznych UW

Spis treści

Wstęp	5
-------------	---

Grzegorz Radomski

Idea izby samorządowej jako istotnego elementu struktury organizacyjnej państwa w polskiej myśli politycznej po 1989 roku	8
---	---

Jarosław Flis, Adam Gendźwił, Dariusz Stolicki

Rywale władzy. Doświadczenia i szanse samorządowych pretendentów	33
--	----

Wojciech Krzysztof Szalkiewicz

Widoczność medialna a wynik wyborczy	65
--	----

Aleksandra Ostapiuk, Kamil Mrocza

Protest wyborczy jako środek ochrony prawnej w wyborach samorządowych – analiza instytucjonalno-prawna	80
--	----

Michał Bitner

Finansowanie kampanii wyborczej do organów jednostek samorządu terytorialnego	138
---	-----

Dariusz Skrzypiński

Wymiar finansowy alternacji w wyborach samorządowych w 2014 roku	165
--	-----

Marcin Sobczyk

Wójtowie i mieszkańcy wybranych gmin wiejskich – ujęcie instytucjonalne	183
---	-----

Andrzej Czop

Rola jednostek samorządu terytorialnego w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego	204
--	-----

Aleksy Borówka

Problematyka określania spójności pogłądowej wyborców i komitetów wyborczych na przykładzie algorytmu aplikacji „Latarnik Wyborczy 2015”	234
--	-----

RECENZJE

Valentina Prudskaya

Arkadij E. Lubarev, <i>Izбирatelnye sistemy: rossijskij i mirovoj opyt</i>	256
--	-----

Autorzy	263
---------------	-----

Contents

Introduction.....	5
-------------------	---

Grzegorz Radomski

The Self-government Chamber as an Important Element of the Organizational Structure of the State in Polish Political Thought after 1989.....	8
--	---

Jarosław Flis, Adam Gendźwiłł, Dariusz Stolicki

Mayoral Rivals. Experiences and Chances of Challengers in Polish Municipal Elections ...	33
--	----

Wojciech Krzysztof Szalkiewicz

Presence in the Media vs. Election Result.....	65
--	----

Aleksandra Ostapiuk, Kamil Mroczka

Election Protest as a Form of Legal Protection in Local Government Elections – Institutional and Legal Analysis.....	80
--	----

Michał Bitner

Financing the Election Campaign to the Bodies of Local Governments.....	138
---	-----

Dariusz Skrzypiński

The Financial Dimension of the Alternation in Local Government Elections in 2014.....	165
---	-----

Marcin Sobczyk

Mayors and Inhabitants of Selected Rural Communes – an Institutional Approach.....	183
--	-----

Andrzej Czop

The Role of Self-government in Ensuring Public Security	204
---	-----

Aleksy Borówka

The Issue of Determining the View Correspondence of Voters and Election Committees in the Case of the Algorithm of the Application "Latarnik Wyborczy 2015"	234
---	-----

REVIEWS

Valentina Prudskaya

Arkadij E. Lubarev, <i>Izбирatelnye sistemy: rossijskij i mirovoj opyt</i>	256
--	-----

Authors	263
---------------	-----

Wstęp

Szanowni Państwo,

samorząd jest powoływany dzięki woli państwa i to państwo określa zakres jego samodzielności. Przyszłość samorządu terytorialnego oscyluje więc wokół dyskusji, na ile państwo jako suweren władzy publicznej zrezygnuje z niektórych uprawnień w zakresie administracji na rzecz społeczności lokalnych jako odrębnych podmiotów prawnych. Dyskusja nad polityką państwa wobec samorządu terytorialnego dotyczy m.in. sporu o ordynację wyborczą, zasad finansowania kampanii wyborczej, miejsca i roli przywództwa politycznego w jednostkach samorządu terytorialnego, modernizacji administracji samorządowej. Z oczywistych względów debata ta nabiera na sile i znaczeniu w roku wyborczym. Już teraz możemy obserwować rozmaite przejawy kampanii wyborczej, szczególnie w dużych miastach, gdyż te wyjątkowo zainteresują przedstawicieli środków masowego przekazu, jednak i w mniejszych jednostkach samorządu i na każdym szczeblu można – obok marketingowych przekazów politycznych – wysłuchać głosów o kierunkach rozwoju tego aspektu funkcjonowania państwa. Redakcja „e-Politikonu” zaprosiła więc kilka miesięcy temu badaczy ogniskujących swoje zainteresowania wokół samorządu terytorialnego do pochylenia się nad zagadnieniami natury ogólnej, ale i bardziej szczegółowymi, jak problem ordynacji wyborczej w samorządzie terytorialnym w Polsce na tle innych państw europejskich, finansowanie kampanii wyborczej w samorządzie terytorialnym w Polsce na tle innych państw europejskich, czy kadencyjność w jednostkach samorządu terytorialnego. Przekazujemy Państwu wyniki ich ustaleń.

I tak w otwierającym numer artykule Grzegorz Radomski wraca do idei izby samorządowej jako elementu polskiego bikameralizmu. Autor prezentuje i analizuje obecne w polskiej myśli politycznej dyskusje dotyczące wykorzystania potencjału samorządowców do optymalizacji ustrojowego kształtu Senatu.

W atmosferę kampanii wyborczej wprowadzają czytelników Jarosław Flis, Adam Gendźwiłł i Dariusz Stolicki, którzy w artykule pt. *Rywale włodarzy. Doświadczenia i szanse samorządowych pretendentów* przedstawiają wyniki badań nad pretendentami – odpowiadają na pytania o to, skąd się rekrutują i kiedy mają szansę na zwycięstwo, co może być szczególnie ważne w kontekście dyskusji o dynamice wymiany lokalnych elit, o „zabetonowaniu” samorządowych scen politycznych i dopuszczalności równoczesnych startów w wyborach samorządowych. Z kolei Wojciech Krzysztof Szalkiewicz podjął się analizy wpływu medialnej widoczności kandydatów na ich wynik wyborczy i udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy częstsza niż innych obecność kandydatów i ugrupowań w mediach w okresie kampanii wyborczej może być traktowana jako przestępstwo oraz do jakiego stopnia może to wpływać na ich wynik wyborczy.

W następnym tekście Aleksandra Ostapiuk i Kamil Mroczka scharakteryzowali instytucję protestu wyborczego jako środka ochrony prawnej w wyborach samorządowych. Analiza objęła zarówno kwestie instytucjonalne, jak i prawne. Autorzy zaprezentowali i skomentowali praktyczne doświadczenia wykorzystania protestu wyborczego w wyborach samorządowych w Polsce.

Finansowym aspektem kampanii samorządowych zainteresowali się natomiast Michał Bitner, który przedstawił prawną analizę obowiązujących w Polsce regulacji dotyczących finansowania kampanii wyborczej do organów jednostek samorządu terytorialnego, oraz Dariusz Skrzypiński, który w artykule pt. *Wymiar finansowy alternacji w wyborach samorządowych w 2014 roku* podjął próbę odpowiedzi na pytanie, na ile w wyborach samorządowych polityczna pozycja lokalnego aktora politycznego jest kształtowana przez posiadane przez niego zasoby finansowe.

Relacjami pomiędzy piastunami władzy samorządowej a wyborcami zainteresował się Marcin Sobczyk, który – na podstawie przeprowadzonych badań jakościowych – opisał znaczenie i wpływ instytucji formalnych (aktów prawnych i regulaminów), a także nieformalnych (zwyczajowych sposobów działania tworzonych

poprzez codzienne praktyki i werbalne przekazy) na relacje między wójtami a mieszkańcami wybranych gmin Małopolski.

Część tematyczną niniejszego numeru zamyka tekst Andrzeja Czopa – *Rola jednostek samorządu terytorialnego w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego*.

Z aspektem wyborczym tematu numeru koresponduje umieszczony w dziale Varia artykuł Aleksego Borówki pt. *Problematyka określania spójności pogłądowej wyborców i komitetów wyborczych na przykładzie algorytmu aplikacji «Latarnik Wyborczy 2015»*. Numer zamyka recenzja wydanej w 2016 roku pracy Arkadija E. Lubarewa pt. *Izбирatelnye sistemy: rossijskij i mirovoj opyt*.

Jolanta Itrich-Drabarek

Ewa Marciniak

Olgierd Annusewicz

Grzegorz Radomski

Idea izby samorządowej jako istotnego elementu struktury organizacyjnej państwa w polskiej myśli politycznej po 1989 roku

Słowa kluczowe:

samorząd terytorialny, polska myśl polityczna, izba samorządowa, społeczeństwo obywatelskie

Wprowadzenie

W polskiej myśli politycznej po 1989 roku użyteczność i wartość samorządu terytorialnego wiązano z możliwością przeprowadzenia demokratyzacji systemu; zapewnienia stabilności ładu oraz możliwości korekty dysfunkcji i reagowania na wyzwania cywilizacyjne. Powszechnie też akceptowano ocenę J. Regulskiego, według którego wprowadzenie samorządu terytorialnego stworzyło podstawy demokratyzacji, łamiąc pięć podstawowych monopolów państwa komunistycznego: monopol polityczny partii – poprzez dopuszczenie innych równoprawnych podmiotów; monopol jednolitej władzy państwowej – poprzez likwidację zasady hierarchicznego podporządkowania władz lokalnych władzom centralnym; monopol własności państwowej – poprzez przekazanie części własności państwa gminom; monopol polityki fiskalnej – poprzez uniezależnienie gmin od budżetów państwa oraz monopol administracji państwowej – przez stworzenie wyodrębnionego samorządowego aparatu wykonawczego¹. T. Mazowiecki, desygnowany na pierwszego niekomunistycznego premiera, dostrzegał konieczność budowy państwa, które miało stworzyć *bezpieczne*

¹ J. Regulski, *Samorząd w budowie*, [w:] P. Swianiewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997, s. 184.

ramy indywidualnej i zbiorowej egzystencji². Za zadanie wielkiej wagi uznał stworzenie autentycznego samorządu. W jednym z wystąpień sejmowych w 1990 roku stwierdzał: *Póki nie stworzymy prawdziwego samorządu, nie pokonamy oporu, jaki napotykamy przy wprowadzaniu zmian. Musimy się rozstać z przestarzałymi i niesprawnymi strukturami, które nie są w stanie wyzwolić inicjatywy społecznej*³. W innym przekonywał: *Prawdziwy samorząd terytorialny stanowić będzie mocny fundament pozwalający budować dalsze fragmenty konstrukcji suwerenności państwa, w którym cała władza pochodzić będzie od narodu*⁴. Próbowano więc określić, jaką rolę – obok demokratyzacji systemu politycznego – miałyby do odegrania samorząd. Celem artykułu jest prezentacja i analiza obecnych w polskiej myśli politycznej dyskusji dotyczących wykorzystania potencjału samorządowców do optymalizacji ustrojowego kształtu Senatu. Katalog pytań badawczych związanych z koncepcją ogólnopolskiej izby samorządowej dotyczył sposobu uzasadniania potrzeby jej powołania, określenia składu i kompetencji oraz szans na zwiększenie dzięki niej partycypacji społecznej. Zgłaszane w 2018 roku propozycje powołania izby samorządowej mogą świadczyć o aktualności zagadnienia. Przeanalizowanie projektów formułowanych od początku lat 90. nie ma więc wyłącznie historycznego charakteru. Istotna jest też odpowiedź na pytanie o miejsce koncepcji izby samorządowej w polskiej dyskusji o samorządności.

² Natomiast B. Geremek dodawał, że Obywatelski Klub Parlamentarny za jedno z priorytetowych zadań uznał przygotowanie pakietu ustaw o samorządzie. *Obywatelski Klub Parlamentarny wobec aktualnej sytuacji politycznej* (przemówienie Bronisława Geremka wygłoszone na posiedzeniu OKP w dniu 26 lipca 1989 r.), Archiwum Partii Politycznych Instytutu Studiów Politycznych PAN.

³ *Rok rzędu premiera Mazowieckiego* (oprac. R. Jurczakowski i in.), Zeszyty dokumentacyjne PAP, nr 6/271, s. 33.

⁴ *Rok rzędu premiera Mazowieckiego...*, s. 46.

Warto przypomnieć, że idea izby samorządowej jako istotnego elementu polskiego bikameralizmu była obecna w polskiej myśli politycznej od okresu dwudziestolecia międzywojennego⁵. W latach 1980-1981 w kręgu ówczesnej władzy rozważano pomysł powołania izby samorządowej, która wszakże składałby się z reprezentantów związków zawodowych. Również „Solidarność” przewidywała możliwość powołania takiej izby. W uchwale podjętej podczas pierwszego krajowego zjazdu delegatów znalazło się stwierdzenie: *uważamy za celowe rozpatrzenie potrzeby powołania ciała o charakterze samorządowym (Izby Samorządowej lub Izby Społeczno-Gospodarczej) na szczeblu najwyższych władz państwowych. Jej zadaniem byłby nadzór nad realizacją programu reformy gospodarczej i polityką gospodarczą oraz podobnych instytucji na najniższych szczeblach*⁶. Natomiast od 1989 roku pojawiła się idea izby samorządowej jako alternatywy lub uzupełnienia dla Senatu. Koncepcja ta nie stanowiła *novum* w polskiej myśli politycznej, ale w polskiej tradycji ustrojowej to właśnie Senat pełnił funkcję drugiej izby. Zgłaszane po 1989 roku postulaty można pogrupować następująco:

- 1) koncepcja powołania izby samorządowej o podobnych do Senatu lub zmienionych kompetencjach. Izba taka zastępowałaby Senat lub stanowiłaby dodatkowy organ państwa;
- 2) koncepcja zmiany sposobu wyboru członków Senatu z uwzględnieniem roli samorządu terytorialnego;
- 3) wzrost współpracy Senatu i samorządu bez istotnych zmian ustrojowych.

⁵ Szerzej: G. Radomski, *Spory o samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, Toruń 2017, s. 24-40; zob. też: M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010; A. Szustek, *Koncepcje ogólnopaństwowej izby samorządowej w polskiej myśli politycznej międzywojnia i ich współczesne aspekty*, [w:] J. Itrich-Drabarek, E. Borowska, A. Morawski, D. Przastek (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce – reforma czy kontynuacja?*, Warszawa 2015, s. 17-28.

⁶ Uchwała programowa I KZD NSZZ Solidarność „Samorządna Rzeczpospolita”, Gdańsk 1981, s. 43.

Pierwszy raz projekt powołania izby samorządowej pojawił się koncepcjach prezentowanych przez Komisję Konstytucyjną Sejmu X kadencji⁷. Proponowano, aby izba samorządowa składała się z 2 przedstawicieli każdego sejmiku wojewódzkiego i 20 senatorów desygnowanych przez prezydenta. Senatorami miało zostać także pięciu reprezentantów emigracji, środowisk naukowych, kultury, związków zawodowych i związków pracodawców⁸. W dalszej części artykułu, na podstawie materiałów programowych i publicystyki, zaprezentuję koncepcje przedstawiane przez wybrane nurty ideowe.

Nurt ludowy

Konsekwentnie projekt powołania izby samorządowej obecny jest w koncepcjach ludowców. Po raz pierwszy zaprezentowany został w projekcie konstytucji ogłoszonym w lipcu 1990 roku na łamach „Zielonego Sztandaru”. Zgodnie z propozycją w izbie samorządowej zasiadali by przedstawiciele radnych wybierani w województwach. Trzech przedstawicieli wybierano by z Warszawy i Katowic, natomiast pozostałe województwa desygnowałyby po dwóch reprezentantów. Łącznie tak wybrana izba liczyłaby 100 osób. Izba samorządowa posiadałaby prawo inicjatywy ustawodawczej oraz wyrażałaby opinie w sprawach dotyczących ustaw zaproponowanych przez Sejm. Wprawdzie w kolejnym projekcie konstytucji z 1993 roku PSL opowiedziało się za parlamentem jednoizbowym, to jednak w broszurze z cyklu *Wizja Parlamentu w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej* prominentny polityk partii A. Łuczak stwierdził: *Izba Samorządowa byłaby krajową reprezentacją samorządów i właśnie*

⁷Pomijam w tym wypadku niesprecyzowane propozycje powołania izby samorządowej przedstawiane m.in. przez J. Kuronia w 1981 r. Szerzej: S. Jałowiecki, *Decyzje i wartości. Reforma ustroju terytorialnego Polski jako obszar konfliktu i odmiennych wizji dobra wspólnego*, Opole 2003, s. 48-49.

⁸ Z. Witkowski, *Problematyka samorządowa w projektach przyszłej Konstytucji RP*, [w:] M. Pawlak (red.), *200 lat Konstytucji 3 Maja. Materiały z konferencji naukowej*, Bydgoszcz 1992, s. 135-149.

*dlatego istotne jest zagwarantowanie jej mocnej pozycji w procedurach legislacyjnych*⁹. Sejm wybierany byłby w drodze klasycznych wyborów powszechnych, podczas gdy izba samorządowa – przez elektorat, składający się z członków rad samorządu. Marszałek Senatu III kadencji A. Struzik w inauguracyjnym przemówieniu zaproponował zmianę charakteru z izby zadumy na *izbę konsultacji z samorządami terytorialnymi, zawodowymi i gospodarczymi*¹⁰. W maju 1991 roku posłowie PSL zgłosili projekt przeprowadzenia referendum w sprawie zasadności istnienia Senatu. Proponowano trzy pytania, z których drugie brzmiało: *Czy jesteś za utworzeniem drugiej izby paramentu stanowiącej reprezentację samorządu terytorialnego po podziale kraju na nowe regiony?*¹¹. Również w trakcie dyskusji zorganizowanej w Senacie RP w 1994 roku jeden z delegatów sejmiku kieleckiego związany z PSL opowiedział się za powołaniem wyżej wspomnianej izby. Także w programach wyborczych, jak np. w 2005 roku, postulat ten powracał. Wówczas jednak proponowano, aby izba samorządowa składała się zarówno z przedstawicieli samorządów gospodarczych, jak i terytorialnych.

W uchwale Rady Naczelnej PSL z dnia 5 grudnia 2009 r. w sprawie zmiany konstytucji zapisano następujący postulat: *zwiększenie roli samorządów terytorialnego i zawodowego, jak również środowisk obywatelskich, gospodarczych i naukowych w procesie stanowienia prawa poprzez przyjęcie modelu funkcjonowania Senatu jako Izby Samorządowej*¹². Doprecyzowano, że chodzi o Senat reprezentujący *samorząd terytorialny i zawodowy oraz środowiska obywatelskie, gospodarcze i naukowe aktywnie uczestniczący w procesie stanowienia prawa oraz posiadający ele-*

⁹ A. Łuczak, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1994, s. 21.

¹⁰ J. Okrzesik, *Polski Senat. Studium politologiczne*, Warszawa 2008, s. 103.

¹¹ K. Leszczyńska, *Senat Rzeczypospolitej w latach 1989-2011*, Lublin 2015, s. 87.

¹² PSL o Konstytucji, <http://www.kborkowski.pl/krzysztofborowski-0-44-32-decyzjerady-naczelnejpsl.htm> – odczyt z 7 maja 2018 r.

menty uprawnień kontrolnych. Tak skonstruowany Senat miałby prawo wyboru Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. O konsekwencji świadczy fakt, iż w programie na wybory samorządowe 2018 znalazł się zapis: *Przekształcenie Senatu w Izbę Samorządową jako reprezentanta samorządu terytorialnego, gospodarczego, zawodowego i organizacji pozarządowych. Nowa Izba pełniłaby rolę stabilizatora sytuacji politycznej, rozładowując napięcia między administracją rządową, a środowiskami samorządowymi. Wzmocniłoby to pozycję samorządu w relacjach z administracją rządową. Środowiska samorządowe i organizacje pozarządowe uzyskiwałyby wpływ na bieg spraw w państwie, włączając Polaków w nurt życia państwowego. Senatorowie pełniliby swoją funkcję społecznie*¹³. Koncepcja izby samorządowej wynikała więc raczej z dążenia do wykorzystania doświadczenia samorządowców niż poszukiwania alternatywy dla Senatu jako izby opartej na innych niż Sejm grupach socjopolitycznych. Służyć też miała, jak ujął to A. Łuczak: „wywyższeniu” samorządów i w konsekwencji zwiększeniu ich efektywności, ale także do *poszerzenia podstawy władzy państwowej i jej uspołecznienia*¹⁴.

Nurt chadecki, konserwatywny i narodowy

Propozycja przekształcenia Senatu w izbę samorządową była rozważana w środowiskach chrześcijańsko-demokratycznych. W prowadzonych na początku transformacji na łamach katolickiego „Ładu” dyskusjach zatytułowanych *Droga do demokracji* pojawiła się propozycja drugiej izby korporacyjnej, tzn. samorządowo-społecznej¹⁵. Również publicyści „Młodej Polski” sugerowali, aby składała się ona w połowie

¹³ <http://pslswietokrzyskie.pl/zapoznaj-sie-rzeczpospolita-samorzadowa-programem-psl-wybory-samorzadowe-2018/> – odczyt z 29 marca 2018 r.

¹⁴ A. Łuczak, *dz. cyt.*, s. 22.

¹⁵ W. Gadomski, *Droga do demokracji*, „Ład” 1989, nr 10, s. 12. Rzecznikiem idei miał być prof. S. Gebenther.

z przedstawicieli samorządu terytorialnego¹⁶. Także W. Chrzanowski nie wykluczał takiego rozwiązania, wszakże *tworzenie Izby Samorządowej musi być poprzedzone rzeczywistym ukształtowaniem się samorządu. Przyspieszenie tego procesu może doprowadzić do powstania instytucji fasadowej, a to może przyczynić się do kompromitacji samej idei*¹⁷. W kampanii wyborczej 1991 roku Partia Chrześcijańskich Demokratów opowiedziała się za bikameralizmem, z zastrzeżeniem iż Senat będzie powiązany z samorządem terytorialnym. Postulat ten powtórzono w ramach Wyborczej Akcji Katolickiej w 1993 r. Związany ze środowiskiem Stronnictwa Pracy T. Pręciszewski, opowiadając się za powołaniem takiej izby, stwierdzał: *Chodziło o to, żeby, szczególnie w warunkach społeczeństwa polskiego, obecnego, stworzyć pewne platformy reintegracji społeczeństwa wokół pewnych celów i zadań, które stanowiłyby pewną przeciwwagę, nie, nie zastępstwo, dla czystej demokracji politycznej, w ramach której, jak wiadomo, podziały między partiami politycznymi w ogóle, a w szczególności w naszym kraju, są tak daleko idące, że nieraz uniemożliwiającej poprzez wysuwanie różnych tak zwanych tematów zastępczych, dyskusję merytoryczną*¹⁸. Dodawał: *Otóż jeśli chcemy, żeby różnego rodzaju samorządy miały poważną pozycję w społeczeństwie, żeby do tych samorządów wybierano i żeby chcieli być wybierani ludzie najzdolniejsi, najuczciwsi, z największą inicjatywą, to samorządy muszą mieć drożność, jeżeli samorządy nie będą miały tej drożności, to będą ubocznymi organizacjami, o małym znaczeniu, a tymczasem powinno nam zależeć na tej mobilizacji energii społecznej idącej od dołu, ale również od strony tych najbardziej energicznych twórczych jednostek*¹⁹. Proponował, aby izba składa się

¹⁶ M. Habowski, *Nauka społeczna Kościoła w świetle prasy katolickiej w Polsce (1989-1995). Wybrane problemy*, Wrocław 2002, s. 145.

¹⁷ *Samorząd to nie autonomia*. Z Wiesławem Chrzanowskim, marszałkiem Sejmu, rozmawiają Jacek Bukowski i Agnieszka Świątek, „Wspólnota” 1991, nr 8, s. 3.

¹⁸ *Senat – Izba samorządowa? Seminarium (materiał roboczy)*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa, 29 listopada 1994 r. (zapis stenograficzny), <http://ww2.senat.pl/k3/agenda/seminar/a/s-07a.pdf>, 1.05.2018, s. 76.

¹⁹ *Tamże*.

z trzech części: samorządu terytorialnego, samorządu zawodowo-gospodarczego i kulturalnego. W ramach tego ostatniego reprezentowane byłyby towarzystwa naukowe oraz np. Polska Akademia Nauk. Pogląd ten wszakże kwestionowany był przez publicystów i polityków związanych z frakcją chrześcijańską w Unii Demokratycznej. Precyzując swoje stanowisko, H. Suchocka zauważyła: *Senat nie powinien być izbą samorządową. Zgłaszanie takich propozycji żywo przypomina powrót do koncepcji formułowanych na początku lat osiemdziesiątych, kiedy w związku ze stawianymi przez opozycję, a później przez Solidarność, postulatami powrotu do dwuizbowości ówczesna strona rządząca poszukiwała rozwiązania kompromisowego, tj. takiego, aby ewentualnie drugą izbę utworzyć, ale aby nie miała ona charakteru wyraźnie politycznego. Obecnie te argumenty odpadły. Natomiast wyraźne rozgraniczenie władzy państwowej od samorządowej oznacza m.in. że nie powinno nastąpić ich zespolenie w drugiej izbie parlamentu, albowiem wówczas mógłby się zmienić charakter samorządu terytorialnego i mogłoby dojść do swego rodzaju upaństwowienia go*²⁰. Podobnie argumentowała H. Gronkiewicz-Waltz.

Stanowisko tu wyeksplikowane często powracało jako argument zarówno w środowiskach eksperckich, jak i ośrodkach myśli politycznej dla kwestionowania idei powołania Izby Samorządowej. Natomiast kilkakrotnie taką propozycję przedstawił M. K. Ujazdowski. Po raz pierwszy, kiedy był jeszcze działaczem Forum Prawicy Demokratycznej. W 2018 r. dostrzegł on: *O ile w państwach federalnych i regionalnych dwuizbowość ma silną legitymację, o tyle w przypadku państw unitarnych druga izba może odgrywać pozytywną rolę pod warunkiem silnej odrębności i oryginalności misji ustrojowej. Proste «naprawianie błędów» Sejmu taką misją nie jest. Proponował więc powołanie izby samorządowej o szerokich kompetencjach. Koncepcja ta uzyskała znaczące poparcie Związku Miast Polskich, który dostrzegł w postulacie szansę na dalszą modernizację Polski. Projekt przekształcenia Senatu w izbę*

²⁰ H. Suchocka, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 24.

samorządową popart również A. Hall w pracy *Jaka Polska?*²¹. W projekcie konstytucji przedstawionym przez Polską Wspólnotę Narodową – Polskie Stronnictwo Narodowe przewidywano utworzenie Samorządu Krajowego liczącego 1001 osób z przewodniczącym na czele. Składałby się on z przedstawicieli regionów, klas, zawodów, instytucji i organizacji politycznych, społecznych i zawodowych. Reprezentowałby cały naród polski, a także mniejszości narodowe. Do jego kompetencji można by zaliczyć opiniowanie projektów ustaw sejmowych wraz z prawem wnoszenia poprawek²². Narodowe Odrodzenie Polski postulowało, aby druga izba, określana mianem korporacyjnej, była reprezentacją samorządów terytorialnych i gospodarczych.

Nurt socjaldemokratyczny

Problematyka konstytucjonalizacji samorządu i zarazem określenia jego miejsca w konstrukcji ustrojowej państwa znalazła odzwierciedlenie w myśli postsolidarnościowej lewicy. Jak ustalił R. Chwedoruk, zarysowały się w tej kwestii trzy propozycje. Jako pierwszy należy wskazać projekt PPS Rewolucja Demokratyczna. Idea miała służyć jako instrument ochrony przed alienacją elit. Recypowano w tym wypadku koncepcje znanego polityka z okresu międzywojennego M. Niedziałkowskiego. Druga koncepcja zakładała stworzenie Senatu wyłącznie z reprezentantów różnych szczebli samorządu terytorialnego na podstawie ordynacji większościowej. Taka koncepcja lansowana była m.in. przez polityków PPS związanych z J. J. Lipskim. Pośredni model zakładał stworzenie izby złożonej z przedstawicieli samorządów terytorialnych i *organizacji pracowników i pracodawców, a także korporacji uczonych*²³. J. Mulak, mar-

²¹ A. Hall, *Jaka Polska?*, Warszawa 2004, s. 129.

²² Cz. Maj, E. Maj, *Narodowe ugrupowania polityczne w Polsce 1989-2001*, Lublin 2007, s. 35.

²³ Taką propozycję akceptowała m.in. Unia Lewicy. Szerzej zob. Ł. Tomczak, *Lewicowe partie polityczne w Polsce. Programy, organizacja, strategie*, Szczecin 2012, s. 97.

szalek senior Senatu III kadencji mówił: *Należałoby raczej myśleć o izbie gospodarczej albo izbie samorządowej*²⁴. Ruch Demokratyczno-Społeczny dodał do tego środowiska twórcze, kobiece i emigracyjne. Zdaniem P. Marciniaka byłaby to struktura *na poły korporacyjna*²⁵. Zdecydowanie za izbą samorządową wybieraną według ustalonego ustawą klucza opowiedziała się Solidarność Pracy. Z czasem jednak środowiska postsolidarnościowej lewicy odrzuciły pomysł utworzenia drugiej izby o takim charakterze. Akceptowano powołanie izby samorządowej, ale traktowanej jako odrębny organ państwowy. W jego skład wchodziłoby reprezentanci samorządów pracowniczych oraz organizacji gospodarczych, konsumenckich, samorządów terytorialnych, uczonych itp. Miałby on charakter opiniodawczo-doradczy²⁶. Nie miałby jednak charakteru ustawodawczego. Podobny koncept pojawił się w programie wyborczym Unii Pracy w 1993 roku. W skład izby wyższej wchodzić mieli reprezentanci samorządów, związków zawodowych i pracodawców, korporacji uczonych i emigracji. Główne funkcje to wspieranie samorządności, zapewnienie koncyliacji społecznej, ograniczona przedmiotowo inicjatywa ustawodawcza, przy jednoczesnym braku zadań kontrolnych w dziedzinie ustawodawstwa. Związany z lewicą P. Ikonowicz podkreślał, iż zadaniem demokracji jest stworzenie mechanizmów negocjacji i kompromisu. Aby to osiągnąć, niezbędne jego zdaniem jest powołanie izby samorządowej stanowiącej reprezentację samorządnych zorganizowanych grup obywateli²⁷. W jej skład wchodziłoby reprezentanci związków zawodowych, ale także samorządów wolnych zawodów, organizacji bezrobotnych czy lokatorów. Dodatkowo wszystkie grupy, które będą w stanie wyłonić własne reprezentacje samorządowe. Naj-

²⁴ K. Leszczyńska, dz. cyt., s. 116.

²⁵ R. Chwedoruk, *Socjaliści z Solidarności w latach 1989-1993*, Warszawa 2004, s. 156.

²⁶ *Tamże*.

²⁷ P. Ikonowicz, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 14.

większą zaletą tak skonstruowanej izby *będzie ucywilizowanie czy parlamentaryzacja sporów społecznych, tj. przeniesienie ich z ulicy do parlamentu*²⁸. Dodatkowo osłabiono by także pozycję partii politycznych, które przestałyby być jedynym organem pośredniczącym między państwem a społeczeństwem. Wskazywał, że istnieje jeszcze jedna koncepcja izby samorządowej, która wykorzystuje strukturę terytorialną. O nośności tego pomysłu, określonego przez niego mianem izby ziem, świadczy wykształcenie się pozaparlamentarnej struktury samorządu terytorialnego – Krajowego Sejmiku Samorządowego. Była to oddolna reakcja na tendencje centralizacyjne kolejnych rządów po 1989 roku. Izba ziem miała w konsekwencji prowadzić do federalizacji państwa. Akceptując idee regionalizmu, podkreślał, iż socjaliści nie akceptują idei federalistycznej ze względu na zwartą strukturę etniczną. Byłby to zabieg sztuczny, wzorowany na rozwiązaniach szwajcarskich czy niemieckich. P. Ikonowicz wskazywał jednak na konieczność uwzględnienia Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego w strukturze administracyjnej państwa. Można by – pisał – rozważyć przyznanie tej reprezentacji prawa do inicjatywy ustawodawczej, ale tylko w zakresie spraw dotyczących samorządu terytorialnego²⁹. Odwoływał się w swoich rozważaniach do myśli socjalistycznej okresu międzywojennego, a zwłaszcza do koncepcji M. Niedziałkowskiego, który pisał: *przedstawicielstwem specjalnym wszystkich tych ludzi, którzy się utrzymują nie ze spekulacji, nie z kradzieży grosza publicznego, nie z bankierskich kombinacji, nie z pracy cudzych rąk, ale wyłącznie ze swego własnego wysiłku. My chcemy z Tej Izby Pracy uczynić legalne konstytucyjne przedstawicielstwo Polski pracującej, przedstawicielstwo, które zawsze zabierze głos w sposób miarodajny, gdy będzie chodziło o jego sprawy, a więc podstawy polskiego życia*³⁰. Uchwalenie Konstytucji RP nie zakończyło debaty ustrojowej. Na łamach

²⁸ *Tamże*, s. 15.

²⁹ *Tamże*, s. 17.

³⁰ *Tamże*, s. 16.

„Myśli Socjaldemokratycznej” ukazał się w 1997 r. artykuł młodego działacza postulujący wprowadzenie izby samorządowej. Pisał on: *Dlatego też, tendencji do pogłębienia się decentralizacji w sferze formalnej (kompetencyjnej) i nieformalnej (świadomościowej) winna wyjść naprzeciw propozycja reformy Senatu, tworząca w nieodległej perspektywie izbę samorządową*³¹. Za główne cele reformy Senatu uznał:

- 1) przyciągnięcie jak największej liczby profesjonalistów z doświadczeniem samorządowym;
- 2) zastąpienie politycznego aspektu debat czynnikiem merytorycznym.

Dodawał, iż wprowadzenie do Senatu osób o dużym doświadczeniu wymusi także zmianę jego kompetencji. Nie zgadzał się z poglądem M. Kuleszy, który twierdził: *Utworzenie izby samorządowej łamałoby zasadę trójpodziału władzy. Samorząd terytorialny jest bowiem zdecentralizowaną formą władzy wykonawczej i jeśli powstała izba samorządowa, to adresaci jej postanowień byłoby jednocześnie odpowiedzialni za powstawanie ustaw*³². M. Bartkowski uznał ten argument za demagogiczny, bo nie wszystkie ustawy dotyczyły samorządu, a na dodatek także w Sejmie zasiadali przedstawiciele różnych grup zawodowych, którzy prawo stanowili. Dodawał, że Senat, wybrany drogą pośrednią, faktycznie byłby bardziej demokratyczny niż obecny, ponieważ nastąpiłoby poszerzenie przedstawicielstwa o wspólnotę lokalną³³.

Dość krytycznie natomiast do tego pomysłu odnosił się SLD. Z czasem jednak pojawiły się głosy aprobujące. K. Gawkowski, jeden z młodych liderów partii, zgłosił jeszcze dalej idącą propozycję. Do Izby Samorządowej kandydowałiby urzędujący burmistrzowie czy wójtowie i po ewentualnym wyborze mogliby łączyć mandaty. Rezygnowaliby jednak z pobierania diet parlamentarnych. Tak zreformowany Senat

³¹ M. Bartkowski, *W sprawie reformy Senatu (manifest młodego socjaldemokraty)*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 1997, nr 2, s. 68.

³² Cyt. za: M. Bartkowski, *dz. cyt.*, s. 69.

³³ M. Bartkowski, *dz. cyt.*, s. 69-73.

stałby się miejscem przełamывania stereotypów na temat lokalnej władzy. Pisał: *samorządowa reprezentacja uczestnicząca w procesie legislacyjnym byłaby postrachem dla tych wszystkich, którzy przy przenoszeniu kolejnych zadań do jednostek samorządu terytorialnego nie wskazywaliby źródeł ich finansowania*³⁴. Także Socjaldemokracja Polska Marka Borowskiego nie wykluczała idei usamorządowania Senatu, który byłby emanacją regionów i województw, zaś marszałkowie, jak i wice-marszałkowie sejmików wojewódzkich mogliby być senatorami. J. Widacki na łamach „Przeglądu” pisał: *Ale rośnie rola samorządu terytorialnego i może warto pomyśleć, czy Senat nie powinien się stać taką właśnie izbą samorządową. Jest to zasadne, tym bardziej że interesy regionalne wcale nie muszą się pokrywać z interesami partyjnymi. Gdyby nad zdominowanym przez ugrupowania polityczne Sejmem był Senat zdominowany przez samorządy terytorialne, rządzenie Polską musiałoby uwzględniać obok interesów partyjnych także interesy regionalne. Nie ma wprawdzie siły politycznej, która mogłaby – i chciała – zmienić konstytucję, ale zmiana Senatu w Izbę Samorządową jest teoretycznie możliwa niejako oddolnie. Gdyby samorządy terytorialne potrafiły się zorganizować w komitet wyborczy, miałyby szansę na wprowadzenie do Senatu swoich kandydatów. Przestałby być wówczas podzielony politycznie (czytaj: partyjnie) identycznie jak Sejm. Taki Senat miałby jakiś sens*³⁵.

Nurt liberalny

W kręgu ugrupowań odwołujących się do tradycji liberalnej postulat przekształcenia Senatu w izbę samorządową nie znalazł szerszej akceptacji. Uznawali oni, że rozdzielenie władzy państwowej od samorządowej przyczyni się do odpaństwowienia tej drugiej instytucji. Obawiano się niedemokratycznego sposobu rekrutacji członków

³⁴ K. Gawkowski, *Obudzić państwo*, Warszawa 2015, s. 225.

³⁵ J. Widacki, *Po co nam tak i Senat*, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/jan-widacki-po-co-nam-taki-senat/>, 16.02.2014.

drugiej izby. Sądzone, że w konsekwencji wszystkie rodzaje samorządu – od terytorialnego do zawodowego i gospodarczego – stałyby się miejscem ostrych walk politycznych. Pomysł ten uznano za szkodliwy dla odradzających się samorządów. Podkreślano też, że nie ma ograniczeń, aby działacze samorządowi ubiegali się o mandaty parlamentarne i tam mogą reprezentować dążenia własnych społeczności³⁶. W okresie poprzedzającym uchwalenie Konstytucji z 1997 r. sugerowali, aby brane były pod uwagę inne kryteria tworzenia okręgów wyborczych niż województwa. Następnie wskazywali, że Polska nie jest krajem federalnym, a województwa pomimo reformy nie stały się podstawą dla odrębnych społeczności regionalnych czy gospodarczych. Był to dodatkowy argument przeciwko przekształceniu Senatu w izbę regionów³⁷. Po ogłoszeniu wspomnianej wyżej propozycji K. M. Ujazdowskiego jeden z liderów Platformy Obywatelskiej i współtwórca jej programu samorządowego J. Jaśkowiak dość krytycznie ocenił pomysł, powtarzając przywołane wcześniej argumenty.

Projekty zmian ordynacji wyborczej do Senatu

Rozważana natomiast była o wiele częściej również w kontekście pozycji ustrojowej samorządu kwestia wprowadzenia do Senatu przedstawicieli samorządu. Uchwała Programowa Zjazdu Zjednoczeniowego Unii Demokratycznej dopuszczała, aby część izby wyższej *mogłaby być wyłaniana w trybie wyborów pośrednich, np. samorząd terytorialny*³⁸. Również Unia Wielkopolan proponowała utworzenie Senatu, który zapewniałby współdziałanie samorządów terytorialnych i administracji państwa w

³⁶ A. Lew, *Ustrój polityczny w polskiej myśli liberalnej po 1989 roku. Próba zarysowania modelu*, [w:] A. Lewandowski, A. Meller, W. Wojdyła (red.), *Ustrój państwa w polskiej myśli politycznej XX-XXI wieku*, Toruń 2011, s. 411.

³⁷ D. Karnowska, *W stronę liberalizmu. Recepcja idei liberalnych w Polsce w warunkach transformacji ustrojowej*, Toruń 2005, s. 104.

³⁸ *Unia Demokratyczna. Dokumenty*, Warszawa 1991, s. 12.

pracach ustawodawczych. Do Senatu wchodziłoby przedstawiciele rządów regionalnych. W konsekwencji przypominałby Izbę Terytorialną (Izbę Regionów) w liczbie proporcjonalnej do mieszkańców danego regionu. Stronnictwo Demokratyczne proponowało, aby 1/2 senatorów wybierana była w wyborach powszechnych spośród kandydatów zgłoszonych przez sejmiki wojewódzkie, natomiast pozostali przez środowiska naukowe, stowarzyszenia techniczne, organizacje społeczne i zawodowe oraz w wyniku nominacji przez prezydenta. Główne funkcje tak wyłonionej izby to kontrola w zakresie ustawodawstwa oraz inicjatywa ustawodawcza. Marginalnie w jednym z programów Unii Wolności pojawiła się idea powołania izby samorządowej z jedną kompetencją weta zawieszającego, co zmuszałoby rząd do konsultacji z reprezentantami inicjatyw gospodarczych, korporacjami pracodawców i pracobiorców oraz działaczami lokalnym³⁹. Częstsze były wypowiedzi, w których uwzględniano możliwość wykorzystania doświadczenia samorządowców w pracy parlamentu. Przykładowo konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” zaproponowało, aby w wyborach głowy państwa brali udział samorządowcy. Konkretyzując propozycje, wskazywali, że prezydent byłby wybierany na 5-letnią kadencję przez kolegium elektorskie składające się z członków zgromadzenia narodowego oraz przedstawicieli województw, którzy byłiby wybierani przez radnych wojewódzkich, w liczbie równej liczbie mandatów posłów i senatorów z danego województwa⁴⁰.

Problem wykorzystania potencjału doświadczonych samorządowców w polityce krajowej podniósł powstały przed wyborami samorządowymi w 2008 roku Ruch Obywatelski Polska XXI. Postulował on wykorzystanie wiedzy blisko 70 prezydentów miast jako struktury wyborczej. Brak realizacji tych planów spowodował, że idea uczynienia z Senatu izby samorządowej powróciła w kampanii wyborczej 2011,

³⁹ D. Szczepański, *Wizja państwa w myśli politycznej Unii Wolności*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10, s. 153.

⁴⁰ M. Łukaszewski, *Zasada incompatibilitas w samorządowym prawie ustrojowym (relacje samorządowiec-parlamentarzysta) i projekt przekształcenia Senatu w Izbę Samorządową*, „Refleksje” 2011, nr 4, s. 151.

kiedy to Unia Prezydentów Miast Polskich wystąpiła z projektem Obywatele do Senatu. W deklaracji programowej zapisano: *Chcemy, by w Polsce decyzje i ich realizacja były oddane najbardziej kompetentnym Obywatelom, niezależnym od partyjnych uwarunkowań i fobii. Chcemy, by w Polsce przywrócić ideę apartyjnego Korpusu Cywilnego. Chcemy, by dzięki nowej ordynacji wyborczej, wprowadzającej jednomandatowe okręgi wyborcze, Senat RP stał się prawdziwym pomostem legislacyjnym pomiędzy Polską lokalną i władzą centralną. By to osiągnąć konieczny jest wybór do Senatu najbardziej kompetentnych reprezentantów społeczności lokalnych, a nie nominatów partyjnych czy też celebrytów medialnych.* W dalszej części dokumentu stwierdzano: *Chcemy, by ten pierwszy krok doprowadził do istotnej zmiany ustrojowej polegającej na przekształceniu Senatu w Izbę Samorządową. Polski nie stać na rozrzutność w postaci dwóch kosztownych Izb, w których druga co najwyżej koryguje niedoróbki Sejmu. Do tego wystarczy apartyjny Prezydent. Izba Samorządowa byłaby elementem stabilizującym Państwo, a jej istnienie znacznie lepiej odzwierciedlałoby realia społeczne i ekonomiczne kraju przy zachowaniu konstytucyjnej zasady jedności Państwa Polskiego*⁴¹. Ruch więc zakładał, że izba samorządowa powstanie w efekcie zwycięstwa kandydatów, którzy posiadają doświadczenia samorządowe. Konsekwencją miało być odpartyjniowanie Senatu i doprowadzenie do sytuacji, w której nie jest on tylko kopia polityczną Sejmu. Byłby to krok w kierunku zahamowania *kartelizacji i oligarchizacji polskiego życia publicznego*. Po utworzeniu Senatu obywatelskiego w dalszej perspektywie mógłby on zostać przekształcony w izbę samorządową⁴². Przegrana w wyborach uczyniła przedstawione plany bezprzedmiotowymi. Także w wypowiedziach samorządowców przed wyborami w 2014 roku związany z PO P. Adamowicz propozycję wprowadzenia włodarzy miast do Senatu określił jako wartą podniesienia. Twierdził, że to właśnie samorządowcy są bliżej bieżących problemów mieszkańców niż politycy centralni. Echa tych koncepcji pojawiały

⁴¹ A. Ilciów, *Rafał Dutkiewicz – casus lidera lokalnego*, Zielona Góra 2012, s. 79.

⁴² M. Łukaszewski, *dz. cyt.*, s. 153-155.

się też w wypowiedzi prezydenta B. Komorowskiego, który w trakcie uroczystych obchodów 25-lecia odrodzonego samorządu twierdził, że istnieje możliwość rozważenia dopuszczenia samorządowców do wyborów parlamentarnych, ale jednocześnie musiałoby się to wiązać ze zmianą Senatu na izbę samorządową. W programie wyborczym ugrupowania Polska Jest Najważniejsza znalazł się także postulat stworzenia „Nowego Senatu”, rozumianego jako izba refleksji. Wybór dokonywany byłby przez sejmiki wojewódzkie spośród osób o wysokich kwalifikacjach zawodowych i naukowych oraz dużym doświadczeniu samorządowym. Drugą grupę senatorów stanowiliby byli prezydenci i byli premierzy. Ostatnią grupę stanowiliby trzech profesorów wybranych przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich. Przy czym liczba senatorów wybieranych przez sejmiki byłaby zależna od liczby mieszkańców danego województwa (np. z województwa opolskiego 1, ze śląskiego 3-4 itd.). Łącznie byłoby to około 40 osób⁴³. Klub Zachowawczo-Monarchistyczny optował za wprowadzeniem do Senatu wirylistów. Obok rektorów uczelni działających przed 1939 r., byłiby to także byli premierzy oraz marszałkowie województw. Protestowano natomiast przeciwko uczynieniu z Senatu izby samorządowej, zwłaszcza gdyby w jej skład wchodził przedstawiciel samorządu zawodowego. Podkreślano, że konserwatyści wcześniejszych pokoleń byli zwolennikami ustroju korporacyjnego, ale obecnie nie ma solidarystycznych korporacji o strukturze pionowej, a jedynie organizacje poziome o charakterze *de facto* klasowym, a nie stanowym⁴⁴.

Odbiegający od prezentowanych był projekt przedstawiony przez A. Horodeckiego, reprezentującego Przymierze Ludowo-Narodowe. W rozdziale poświęconym samorządowi do jego głównych zadań zaliczono:

- 1) troskę o zachowanie parytetu dochodów wsi i miast;

⁴³ *Wybory 2011. Partie i ich programy*, oprac. I. Słodkowska, M. Dołbakowska, Warszawa 2013, 117.

⁴⁴ *W obronie Izby Wyższej. Stanowisko Straży Klubu Zachowawczo-Monarchistycznego w sprawie przyszłości Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Pro Fide, Rege et Lege” 2001, nr 3-4, s. 3.

- 2) stabilizację ludności rolniczej: tworzenie i rozwój zgodny z tradycją kultury materialnej i duchowej wsi;
- 3) dążenie do wdrożenia budownictwa jednorodnego, wielopokoleniowego, w miejsce zabudowy wielorodzinnej, ze szczególnym uwzględnieniem Ziem Odzyskanych.

Parlament miałby składać się z izby politycznej i izby społeczno-gospodarczej, każda po 200 osób. Samorząd terytorialny i zawodowy niższych szczebli niż wojewódzki przedstawiałby kandydatów na posłów i senatorów. Takie prawa uzyskiwałyby również grupa 100 tys. obywateli, a także partie polityczne⁴⁵.

Także w projekcie konstytucji przedstawionym przez Związek Pracodawców Polskich uwzględniono znaczący udział samorządowców w wyborze senatorów.

Stosunkowo niewiele propozycji zmian dotyczy wzmocnienia roli samorządu w pracach Senatu. Propozycje takie rozważane są głównie w kręgu ekspertów i naukowców. Zwracają uwagę na fakt, że formalnie Senat nie ma zapisanej koordynacji działań w stosunku do Polonii, w rzeczywistości jednak taką rolę pełni. Sugerują więc możliwość zastosowania nieformalnych relacji izby drugiej w zakresie relacji z samorządem. Zdaniem W. Orłowskiego i J. Sobczaka *Senat powinien zyskać charakter izby samorządowej głównie poprzez przyznanie mu w trybie ustawowym szeregu uprawnień, które ani nie będą sprzeczne z zasadą trójpodziału władzy; Senat nie może bowiem stać się jakąś namiastką Rady państwa ani przyjąć uprawnień administracji publicznej, ani nie zmieniać pozycji ustrojowej drugiej izby określonej w przepisach Konstytucji RP*⁴⁶. Przejawy realizacji tej propozycji dostrzec można w zorganizowaniu np. konferencji w Senacie pod nazwą „Senat a samorząd terytorialny w 2006 roku”.

⁴⁵ A. Horodecki, *Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Nowy Przegląd Wszechpolski” 2003, nr 9-10, s. 11-12.

⁴⁶ W. Orłowski, J. Sobczak, *Senat RP a samorząd terytorialny*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorzędy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013, s. 91.

W jej trakcie padły liczne propozycje, np. M. Kulesza sugerował, aby wójt był z urzędu członkiem rady powiatu.

Wnioski

Koncepcja Senatu jako izby samorządowej początkowo obecna była w postulatach ustrojowych zgłaszanych przez środowiska eksperckie oraz ugrupowań nawiązujących do tradycji międzywojennej oraz koncepcji zgłaszanych na pierwszym zjeździe NSZZ „Solidarność”. Traktowana była jako jeszcze jedna struktura obywatelska wzmacniająca podmiotowość społeczeństwa i gremium agregujące wolę obywateli. Wiązała się z postrzeganiem słabości partii politycznych i poszukiwaniem nowej formy przenoszenia wpływu suwerennego narodu na państwo. Z czasem zaczęto podkreślać możliwość wykorzystania jej jako instytucji apolitycznej, eksperckiej ograniczającej wpływ partii politycznych na władzę publiczną. Partie bowiem, zdaniem części komentatorów, przekształciły się w swoiste kartele uniezależnione od obywateli. Nigdy jednak koncepcja izby samorządowej nie przybrała sprecyzowanego kształtu, a próby jej implementacji, oprócz PSL, nie podjęły inne ugrupowania. Idea stanowiła raczej przyczynek do dyskusji dotyczącej zasadności istnienia bika-meralizmu. Sama koncepcja nie zniknęła jednak z debaty publicznej, a podnoszona była najczęściej, co wydaje się zrozumiałe, przez środowiska dążące do zmiany istniejącego konstytucyjnego *status quo*. Zdaniem J. Szymanka koncepcja Senatu jako izby samorządowej traktowana jest konsekwentnie i mniej konsekwentnie. W pierwszym wypadku stanowiłaby odzwierciedlenie podziałów terytorialnych kraju i stanowić reprezentację poszczególnych regionów. W drugim natomiast nie przyznaje się jej roli przedstawicielstwa samorządowego, a funkcje mają charakter uniwersalny i nie dotyczą tylko ochrony lokalnych interesów⁴⁷. Wydaje się, że w polskiej myśli politycznej raczej dominował ten drugi model, a chęć powołania

⁴⁷ J. Szymanek, *Modele przedstawicielstwa w izbie drugiej parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3, s. 9-23.

izby często wynikała z dążenia do pozbawienia jej charakteru politycznego i wykorzystania doświadczenia lokalnych działaczy. Zupełnie też marginalnie pojawił się postulat zbieżny z koncepcją z okresu międzywojennego powołania Naczelnej Izby Gospodarczej. Obecność w takiej izbie reprezentantów samorządu gospodarczego i zawodowego wymagała odpowiedzi na pytanie o jej skład i sposób powoływania. Istotna była też odpowiedź na pytanie dotyczące kompetencji, a zwłaszcza umiejscowienia w systemie politycznym państwa – czy byłaby to oddzielna izba parlamentu, czy odrębny zupełnie organ. W większości analizowanych projektów izba samorządowa traktowana była jako alternatywa dla Senatu.

W uzasadnieniach odwoływano się do argumentów prakseologicznych, wskazując na możliwość optymalizacji działania Senatu dzięki wykorzystaniu doświadczenia samorządowców. Zwolennicy reformy byli też przekonani, że istnieje konieczność przeprowadzenia zmian. Nie dostrzegano również z reguły zagrożeń związanych z ewentualnym obniżeniem rangi Senatu czy też samorządu. Jak zauważyła T. Rabska, przesunięcie samorządu do organów państwowych mogłoby doprowadzić do jego upaństwowienia⁴⁸.

Należy wszakże zgodzić się z opinią J. Ciemnińskiego, który uważa, że koncepcja reform i przekształcenia Senatu w reprezentację samorządu nie przybrała nigdy dojrzałej formy zespalającej charakter reprezentacji z zakresem kompetencji Senatu i jego relacjami z izbą przedstawicielstwa politycznego. Perspektywa stworzenia izby samorządowej czy nawet wprowadzenia samorządowców do Senatu stanowi ciekawy, a zarazem marginalny aspekt debaty dotyczącej samorządności⁴⁹.

⁴⁸ *Senat – Izba samorządowa?...*, s. 89.

⁴⁹ J. Wojnicki, *Nowe trendy modernizacji samorządów lokalnych w III RP*, [w:] J. Itrich-Drąbarek, E. Borowska, A. Morawski, D. Przastek (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce – reforma czy kontynuacja?*, Warszawa 2015, s. 47-56. Zob. też: A. Lutrzykowski, *Aktualne problemy samorządu terytorialnego w Polsce w świetle badań naukowych ze szczególnym uwzględnieniem samorządu powiatowego*, [w:] A. Finster, J. Knopek (red.), *25 lat samo-*

Abstrakt

W polskiej myśli politycznej po 1989 roku użyteczność i wartość samorządu terytorialnego wiązano z możliwością przeprowadzenia demokratyzacji systemu; zapewnienia stabilności ładu oraz możliwości korekty dysfunkcji i reagowania na wyzwania cywilizacyjne. Wśród wielu propozycji na uwagę zasługuje dążenie do wykorzystania potencjału samorządowców w pracy instytucji politycznych, m.in. parlamentu. Celem artykułu jest prezentacja i analiza obecnych w polskiej myśli politycznej dyskusji dotyczących wykorzystania potencjału samorządowców do optymalizacji ustrojowego kształtu Senatu. Katalog pytań badawczych związanych z koncepcją ogólnopolskiej izby samorządowej dotyczył sposobu uzasadniania potrzeby jej powołania, określenia składu i kompetencji oraz szans na zwiększenie dzięki niej partycypacji społecznej. Zgłaszane w 2018 roku propozycje dotyczące powołania izby samorządowej mogą świadczyć o aktualności zagadnienia. Przeanalizowanie propozycji formułowanych od początku lat 90. nie ma więc wyłącznie historycznego charakteru. Istotna jest też odpowiedź na pytanie o miejsce koncepcji izby samorządowej w polskiej dyskusji o samorządności.

Warto przypomnieć, że idea izby samorządowej jako istotnego elementu polskiego bikameralizmu była obecna w polskiej myśli politycznej od okresu dwudziestolecia międzywojennego. Zgłaszane po 1989 roku postulaty można pogrupować następująco:

- 1) koncepcja izby samorządowej o podobnych do Senatu lub zmienionych kompetencjach;
- 2) koncepcja zmiany sposobu wyboru członków senatu z uwzględnieniem roli samorządu terytorialnego;
- 3) wzrost współpracy Senatu i samorządu bez istotnych zmian ustrojowych.

rzędu terytorialnego. Polska – Pomorze – Chojnice, Chojnice 2015, s. 8-15; J. Sanecka-Tyczyńska, *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium z myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, Lublin 2011, s. 209.

Nigdy jednak koncepcja izby samorządowej nie przybrała sprecyzowanego kształtu, a próby jej implementacji, oprócz PSL, nie podjęły inne ugrupowania. Idea stanowiła raczej przyczynek do dyskusji dotyczącej zasadności istnienia bikameralizmu. Sama koncepcja nie zniknęła jednak z debaty publicznej, a podnoszona była najczęściej, co wydaje się zrozumiałe, przez środowiska dążące do zmiany istniejącego konstytucyjnego *status quo*.

THE SELF-GOVERNMENT CHAMBER AS AN IMPORTANT ELEMENT OF THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE STATE IN POLISH POLITICAL THOUGHT AFTER 1989

Abstract

In the Polish political thought after 1989, the usefulness and value of local self-government were associated with the possibility to perform the democratisation of the system; to ensure the stability of order and the possibility to correct dysfunctions and respond to civilization challenges. Among many proposals, attention should be paid to the attempts to use the potential of self-government officials in the work of political institutions, including parliament. The aim of the article is to present and analyze the discussions appearing in the Polish political thought concerning the use of the potential of supporters of the local governance to optimize the political shape of the Senate. The catalogue of research questions related to the concept of a nationwide self-government chamber concerned the method of justifying the need for its establishment, determining its composition and competences, as well as the opportunities for increasing social participation through it. It is also important to answer the question about the place of the concept of the self-government chamber in the Polish discussion about self-governance.

It is worth recalling that the idea of a self-government chamber as an important element of Polish bicameralism has been present in Polish political thought since the interwar period. Post-1989 demands can be grouped as follows:

- 1) the concept of the self-government chamber with competence similar to the

Senate or amended;

- 2) a concept for changing the way in which members of the Senate are elected, taking into account the role of the self-government;
- 3) increase in cooperation between the Senate and the self-government without significant political changes.

However, the concept of the Self-Government Chamber never took a definite form and other groups have not attempted to implement it, apart from the PSL party. The idea was rather a contribution to the discussion on the legitimacy of the existence of bicameralism. However, the concept itself did not disappear from the public debate and was most often raised, which seems understandable, by the circles seeking to change the existing constitutional status quo.

Bibliografia

Artykuły i opracowania

- M. Bartkowski, *W sprawie reformy Senatu (manifest młodego socjaldemokraty)*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 1997, nr 2.
- R. Chwedoruk, *Socjaliści z Solidarności w latach 1989-1993*, Warszawa 2004.
- W. Gadomski, *Droga do demokracji*, „Ład” 1989, nr 10.
- K. Gawkowski, *Obudzić państwo*, Warszawa 2015.
- M. Habowski, *Nauka społeczna Kościoła w świetle prasy katolickiej w Polsce (1989-1995). Wybrane problemy*, Wrocław 2002.
- A. Hall, *Jaka Polska?*, Warszawa 2004.
- A. Horodecki, *Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Nowy Przegląd Wszechpolski” 2003, nr 9-10.
- P. Ikonowicz, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995.
- A. Ilciów, *Rafał Dutkiewicz – casus lidera lokalnego*, Zielona Góra 2012.
- S. Jałowiecki, *Decyzje i wartości. Reforma ustroju terytorialnego Polski jako obszar konfliktu i odmiennych wizji dobra wspólnego*, Opole 2003.
- D. Karnowska, *W stronę liberalizmu. Recepcja idei liberalnych w Polsce w warunkach transformacji ustrojowej*, Toruń 2005.
- K. Leszczyńska, *Senat Rzeczypospolitej w latach 1989-2011*, Lublin 2015.
- A. Lew, *Ustrój polityczny w polskiej myśli liberalnej po 1989 roku. Próba zarysowania modelu*, [w:] A. Lewandowski, A. Meller, W. Wojdyła (red.), *Ustrój państwa w polskiej myśli politycznej XX-XXI wieku*, Toruń 2011.

- A. Lutrzykowski, *Aktualne problemy samorządu terytorialnego w Polsce w świetle badań naukowych ze szczególnym uwzględnieniem samorządu powiatowego*, [w:] A. Finster, J. Knopek (red.), *25 lat samorządu terytorialnego. Polska – Pomorze – Chojnice*, Chojnice 2015.
- A. Łuczak, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1994.
- M. Łukaszewski, *Zasada incompatibilitas w samorządowym prawie ustrojowym (relacje samorządowiec-parlamentarzysta) i projekt przekształcenia Senatu w Izbę Samorządową*, „Refleksje” 2011, nr 4.
- Cz. Maj, E. Maj, *Narodowe ugrupowania polityczne w Polsce 1989-2001*, Lublin 2007.
- J. Okrzesik, *Polski Senat. Studium politologiczne*, Warszawa 2008.
- W. Orłowski, J. Sobczak, *Senat RP a samorząd terytorialny*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013.
- G. Radomski, *Spory o samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, Toruń 2017.
- J. Regulski, *Samorząd w budowie*, [w:] P. Swianiewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997.
- Samorząd to nie autonomia*. Z Wiesławem Chrzanowskim, marszałkiem Sejmu, rozmawiają Jacek Bukowski i Agnieszka Świątek, „Wspólnota” 1991, nr 8.
- J. Sanecka-Tyczyńska, *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium z myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, Lublin 2011.
- M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010.
- H. Suchocka, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995.
- D. Szczepański, *Wizja państwa w myśli politycznej Unii Wolności*, „Polityka i Społeczeństwo” 2012, nr 10.
- A. Szustek, *Koncepcje ogólnopaństwowej izby samorządowej w polskiej myśli politycznej międzywojnia i ich współczesne aspekty*, [w:] J. Itrich-Drabarek, E. Borowska, A. Morawski, D. Przastek (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce – reforma czy kontynuacja?*, Warszawa 2015.
- J. Szymanek, *Modele przedstawicielstwa w izbie drugiej parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 3.
- Ł. Tomczak, *Lewicowe partie polityczne w Polsce. Programy, organizacja, strategię*, Szczecin 2012.
- J. Widacki, *Po co nam taki Senat*, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/jan-widacki-po-co-nam-taki-senat/>, 16.02.2014
- Z. Witkowski, *Problematyka samorządowa w projektach przyszłej Konstytucji RP*, [w:] M. Pawlak (red.), *200 lat Konstytucji 3 Maja. Materiały z konferencji naukowej*, Bydgoszcz 1992.
- J. Wojnicki, *Nowe trendy modernizacji samorządów lokalnych w III RP*, [w:] J. Itrich-Drabarek, E. Borowska, A. Morawski, D. Przastek (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce – reforma czy kontynuacja?*, Warszawa 2015.
- Wybory 2011. Partie i ich programy*, oprac. I. Słodkowska, M. Dołbakowska, Warszawa 2013.

Dokumenty

Obywatelski Klub Parlamentarny wobec aktualnej sytuacji politycznej (przemówienie Bronisława Geremka wygłoszone na posiedzeniu OKP w dniu 26 lipca 1989 r.), Archiwum Partii Politycznych Instytutu Studiów Politycznych PAN.

PSL o Konstytucji, <http://www.kborkowski.pl/krzysztofborowski-0-44-32-decyzjeradynaczelnejpsl.htm> – odczyt z dnia 07 maja 2018 r.

<http://pslswietokrzyskie.pl/zapoznaj-sie-rzeczpospolita-samorzadowa-programem-psl-wybory-samorzadowe-2018/> – odczyt z dnia 29 marca 2018 r.

Rok rządu premiera Mazowieckiego (oprac. R. Jurczakowski i in.), Zeszyty dokumentacyjne PAP, nr 6/271.

Senat – Izba samorządowa? Seminarium (materiał roboczy), Kancelaria Senatu RP, Warszawa, 29 listopada 1994 r. (zapis stenograficzny), <http://ww2.senat.pl/k3/agenda/seminar/a/s-07a.pdf>, 1.05.2018.

Uchwała programowa I KZD NSZZ Solidarność „Samorządna Rzeczpospolita”, Gdańsk 1981. *Unia Demokratyczna. Dokumenty*, Warszawa 1991.

W obronie Izby Wyższej. Stanowisko Straży Klubu Zachowawczo-Monarchistycznego w sprawie przyszłości Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, „Pro Fide, Rege et Lege” 2001, nr 3-4.

Jarosław Flis, Adam Gendźwiłł, Dariusz Stolicki

Rywale włodarzy. Doświadczenia i szanse samorządowych pretendentów¹

Słowa kluczowe:

wybory włodarza, pretendenci, równoległe starty, przewaga inkumbentstwa

Wprowadzenie: pretendenci w wyborach lokalnych

Z powodów, które w świetle dotychczas zgromadzonej wiedzy o wyborach samorządowych wydają się być oczywiste, w wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta inkumbenci stanowią zdecydowanie wyodrębniającą się grupę kandydatów. Oni też najczęściej stawali się dotąd przedmiotem badań i analiz². Niemniej jednak

¹ Artykuł przedstawia częściowe wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu *Ścieżki sukcesu, drogi odwrotu – wzorce kariery wyborczej i cyrkulacji elit w polskim wielopoziomym systemie rywalizacji wyborczej*, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie umowy nr UMO-2016/21/B/HS5/00437, realizowanego przez Centrum Badań Ilościowych nad Polityką Uniwersytetu Jagiellońskiego.

² Wymienić tu można choćby takie prace jak: M. Drzonek, *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich*, Kraków 2013; S. Bartnicki, *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich. Wnioski z analizy ilościowej*, „e-Politikon” nr 11/2014, s. 6-23; M. Bukowski, J. Flis, A. Hess, A. Szymańska, *Opcja czy osoba? Upartyjnienie versus personalizacja w wyborach samorządowych*, Kraków 2011; czy P. Kukołowicz, M. A. Górecki, *When incumbents can only gain: economic voting in local government elections in Poland*, „West European Politics” 2018, vol. 41, nr 3, s. 640-659; a w literaturze światowej m.in.: S. Ansolabehere, J. M. Snyder, Jr., *The Incumbency Advantage in U.S. Elections: An Analysis of State and Federal Offices, 1942-2000*, „Election Law Journal” 2002, vol. 1, nr 3, s. 315-338; J. Trounstein, *Evidence of a Local Incumbency Advantage*, „Legislative Studies Quarterly” 2011, vol. 36, nr 2, s. 255-280; T. Brambor, R. Ceneviva, *Incumbency Advantage in Brazilian Mayoral Elections*, „APSA 2011 Annual Meeting Paper”, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1903410, 11.05.2018; S. Kukovic, M. Hacek, *The Re-Election of Mayors in the Slovenian Local Self-Government*, „Lex Localis” 2013, vol. 11, nr 2, s. 87-99; D. Ryšavý, J. Bernard, *Size and Local Democracy: the Case of Czech Mu-*

– wyjąwszy szczególny przypadek wyborów niekonkurencyjnych, gdy o stanowisko wóldarza ubiega się tylko jeden kandydat³ – bez względu na to, jak istotnym punktem odniesienia dla wyborców jest ocena inkumbenta, wybory wóldarza nigdy nie są tylko plebiscytem, a reelekcja bądź przegrana inkumbenta zawsze zależy również od charakterystyki pozostałych kandydatów, którzy w dotychczasowych badaniach byli najczęściej jedynie tłem. Nasza uwaga skierowała się właśnie w ich stronę, w szczególności koncentrując się na tych, którzy stanowili największe zagrożenie dla inkumbentów (tj. uzyskali w I turze wyborów największe poparcie wśród wszystkich kontrkandydatów urzędującego wóldarza). W literaturze anglojęzycznej kandydaci tacy są okreśłani mianem *challengers*, my zaś w tym artykule będziemy ich nazywać pretendentami.

Celem tego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na trzy podstawowe pytania badawcze. Po pierwsze, skąd biorą się pretendenci – z kręgu radnych gminnych, radnych powiatowych lub sejmikowych, byłych kandydatów na wóldarza lub do rady, a może spośród osób bez doświadczenia wyborczego (co oczywiście nie oznacza, że nieaktywnych w życiu społeczności lokalnej)? Po drugie, jak doświadczenie polityczne pretendenta i jego start z komitetu sejmowej partii politycznej wpływają na jego szanse wyborcze? Po trzecie, czy i w jaki sposób pretendenci korzystają ze szczególnej możliwości, jaką do 2018 r. stwarzało im prawo wyborcze – ubezpieczenia się na wypadek porażki wyborczej poprzez równoległy start do rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa?

municipal Representatives, „Local Government Studies” 2013, vol. 39, nr 6, s. 833-852; V. Castro, R. Martins, *Running for office again: evidence from Portuguese municipal elections*, „Public Choice” 2013, vol. 156, nr 3-4, s. 677-702.

³ Poza rokiem 2002, gdy było ich tylko 96 (3,87% gmin), takie przypadki w każdych wyborach samorządowych stanowią ok. 10% liczby gmin (11,14% w 2006 r., 12,18% w 2010 r. i 9,97% w 2014 r.).

Stan badań

W literaturze światowej badania nad pretendentami zapoczątkowali w latach 80. ubiegłego stulecia m.in. B. Hinckley⁴, J. R. Bond, C. Covington i R. Fleisher⁵, P. Squire⁶ czy G. C. Jacobson⁷, zajmując się pretendentami w wyborach do Kongresu, a dla wyborów do organów jednoosobowych – P. Squire⁸, K. Bardwell⁹, J. Lazarus¹⁰ oraz M. G. Hall i C. W. Bonneau¹¹. Na pretendentach w wyborach lokalnych koncentrowali się T. Krebs¹², J. E. Oliver i S. H. Ha¹³, T. M. Holbrook i A. C. Weinschenk¹⁴ czy Z. L. Hajnal, P. G. Lewis i H. Louch¹⁵. W Europie badania nad pretendentami prowadzili m.in. D. T. Denver i G. Hands dla Wielkiej Brytanii¹⁶ oraz M. A. De Benedetto i M. De Paola dla Włoch¹⁷.

⁴ B. Hinckley, *House Re-Elections and Senate Defeats: The Role of the Challenger*, „British Journal of Political Science” 1980, vol. 10, nr 4, s. 441-460.

⁵ J. R. Bond, C. Covington, R. Fleisher, *Explaining Challenger Quality in Congressional Elections*, „Journal of Politics” 1985, vol. 47, nr 2, s. 510-529.

⁶ P. Squire, *Challengers in U. S. Senate Elections*, „Legislative Studies Quarterly” 1989, vol. 14, nr 4, s. 531-547.

⁷ G. C. Jacobson, *The Marginals Never Vanished: Incumbency and Competition in Elections to the U.S. House of Representatives, 1952-1982*, „American Journal of Political Science” 1987, vol. 31, nr 1, s. 126-141.

⁸ P. Squire, *Challenger Profile and Gubernatorial Elections*, „Political Research Quarterly” 1992, vol. 45, nr 1, s. 125-142.

⁹ K. Bardwell, *Money and Challenger Emergence in Gubernatorial Primaries*, „Political Research Quarterly” 2002, vol. 55, nr 3, s. 653-668.

¹⁰ J. Lazarus, *Incumbent Vulnerability and Challenger Entry in Statewide Elections*, „American Politics Research” 2008, vol. 36, nr 1, s. 108-129.

¹¹ M. G. Hall, C. W. Bonneau, *Does Quality Matter? Challengers in State Supreme Court Elections*, „American Journal of Political Science” 2006, vol. 50, nr 1, s. 20-33.

¹² T. Krebs, *The Determinants of Candidates' Vote Share and Advantages of Incumbency in City Council Elections*, „American Journal of Political Science” 1998, vol. 42, nr 3, s. 921-935.

¹³ J. Eric Oliver, S. E. Ha, *Vote Choice in Suburban Elections*, „American Political Science Review” 2007, vol. 101, nr 3, s. 393-408.

¹⁴ T. M. Holbrook, A. C. Weinschenk, *Campaigns, Mobilization, and Turnout in Mayoral Elections*, „Political Research Quarterly” 2014, vol. 67, nr 1, s. 42-55.

¹⁵ Z. L. Hajnal, P. G. Lewis, H. Louch, *Municipal Elections in California: Turnout, Timing, and Competition*, San Francisco 2002, s. 49-63.

¹⁶ D. T. Denver, G. Hands, *Challengers, Incumbents and the Impact of Constituency Campaigning in Britain*, „Electoral Studies” 1997, vol. 16, nr 2, s. 175-193.

Wskazać można na trzy główne wątki w badaniach nad pretendentami. Pierwszy koncentruje się na tym, jak siła inkumbenta wpływa na dobór pretendentów. Wskazuje się, że jeżeli inkumbent jest popularny i okoliczności (np. koniunktura polityczna i gospodarcza) sprzyjają jego reelekcji, najsilniejsi politycznie pretendenci unikają obciążonej dużym ryzykiem porażki rywalizacji, więc do wyborów stają słabsi rywale, co jeszcze wzmacnia przewagę inkumbenta. Tymczasem gdy siła inkumbenta słabnie i jest zagrożony, zainteresowanie potencjalnych pretendentów wzrasta, przyciągając również tych najsilniejszych kandydatów¹⁸. Drugi wątek badań nad pretendentami dotyczy wpływu pojawienia się silnego pretendenta na strategię polityczną inkumbenta¹⁹ oraz zachowania wyborców²⁰. Wreszcie trzeci nurt badań nad omawianym zagadnieniem koncentruje się na tym, skąd rekrutują się pretendenci i jakie cechy sprzyjają ich sukcesowi wyborczemu²¹. W szczególności

¹⁷ M. A. De Benedetto, M. De Paola, *Candidates' Education and Turnout: Evidence from Italian Municipal Elections*, „German Economic Review” 2017, vol. 18, nr 1, s. 22-50.

¹⁸ Zob. m.in. T. A. Kazee, *The Deterrent Effect of Incumbency on Recruiting Challengers in US House Elections*, „Legislative Studies Quarterly” 1983, vol. 8, nr 3, s. 469-480; A. Pritchard, *Strategic Considerations in the Decision to Challenge a State Legislative Incumbent*, „Legislative Studies Quarterly” 1992, vol. 17, nr 3, s. 381-393; D. I. Lublin, *Quality, Not Quantity: Strategic Politicians in U.S. Senate Elections, 1952-1990*, „Journal of Politics” 1994, vol. 56, nr 1, s. 228-241; G. D. Adams, P. Squire, *Incumbent Vulnerability and Challenger Emergence in Senate Elections*, „Political Behavior” 1997, vol. 19, nr 2, s. 97-111; W. J. Stone, L. S. Maisel, *The Not-so Simple Calculus of Winning: Potential U.S. House Candidates' Nomination and General Election Chances*, „Journal of Politics” 2003, vol. 65, nr 4, s. 951-977; W. J. Stone, L. S. Maisel, C. D. Maestas, *Quality Counts: Extending the Strategic Politician Model of Incumbent Deterrence*, „American Journal of Political Science” 2004, vol. 48, nr 3, s. 479-495; R. E. Hogan, *Challenger Emergence, Incumbent Success and Electoral Accountability in State Legislative Elections*, „Journal of Politics” 2004, vol. 66, nr 4, s. 1309-1329.

¹⁹ Zob. np. J. S. Krasno, D. P. Green, *Preempting Quality Challengers in House Elections*, „Journal of Politics” 1988, vol. 50, nr 4, s. 920-936.

²⁰ S. C. Gordon, G. A. Huber, D. Landa, *Challenger Entry and Voter Learning*, „American Political Science Review” 2007, vol. 101, nr 2, s. 303-320.

²¹ Zob. m.in. G. C. Jacobson, dz. cyt., s. 126-141; P. Squire, *Challenger Quality and Voting Behavior in U. S. Senate Elections*, „Legislative Studies Quarterly” 1992, vol. 17, nr 2, s. 247-263; J. Krasno, *Challengers, Competition, and Reelection: Comparing Senate and House Elections*, New Haven 1994; D. I. Lublin, dz. cyt.; E. Van Dunk, *Challenger Quality in State Legislative Elections*, „Political Research Quarterly” 2007, vol. 50, nr 4, s. 793-807.

zwraca się tutaj uwagę na znaczenie doświadczenia politycznego²² oraz wpływ wielokrotnych startów²³. W ten właśnie nurt wpisuje się nasz artykuł. Niniejsza praca, w zakresie, w jakim analizuje udział radnych gminy, powiatu i sejmiku (a także posłów i senatorów) wśród pretendentów oraz wpływ ich statusu jako urzędujących radnych bądź parlamentarzystów na szanse zdobycia stanowiska włodarza, nawiązuje także do badań nad korzyściami wyborczymi płynącymi z inkumbencji. Interesują nas one jednak ze szczególnej perspektywy – możliwości przenoszenia ich między różnymi poziomami rywalizacji politycznej (powiatowym, wojewódzkim i krajowym a gminnym) oraz między różnymi typami organów (stanowiącymi a wykonawczym). W tym kierunku dotychczas badania prowadzili m.in. M. Berkman i J. Eisenstein²⁴ oraz A. Blais-Lacombe i M. A. Bodet²⁵, a na gruncie europejskim – B. Egner i M. Stoiber²⁶, M. Foucault²⁷ oraz G.-J. Put i B. Maddens²⁸. Nawiązujemy także do badań nad wpływem rozpoznawalności na szanse pretendenta²⁹.

²² J. Lazarus, *Why Do Experienced Challengers Do Better than Amateurs?*, „Political Behavior” 2008, vol. 30, nr 2, s. 185-198.

²³ P. Squire, E. R. Smith, *Repeat Challengers in Congressional Elections*, „American Politics Quarterly” 1984, vol. 12, nr 1, s. 51-70; W. R. Mack, *Repeat Challengers. Are They the Best Challengers Around?*, „American Politics Quarterly” 1998, vol. 26, nr 3, s. 308-343.

²⁴ M. Berkman, J. Eisenstein, *State Legislators as Congressional Candidates: The Effects of Prior Experience on Legislative Recruitment and Fundraising*, „Political Research Quarterly” 1999, vol. 52, nr 3, s. 481-498.

²⁵ A. Blais-Lacombe, M. A. Bodet, *Les députés et les partis politiques sortants profitent-ils d'un avantage électoral? Une analyse des résultats électoraux au Québec*, „Canadian Journal of Political Science” 2017, vol. 50, nr 3, s. 723-746.

²⁶ B. Egner, M. Stoiber, *A Transferable Incumbency Effect in Local Elections: Why It is Important for Parties to Hold the Mayoralty*, „German Politics” 2008, vol. 17, nr 2, s. 124-139.

²⁷ M. Foucault, *How Useful is the Cumul des Mandats for Being Re-elected? Empirical Evidence from the 1997 French Legislative Elections*, „French Politics” 2006, vol. 4, nr 3, s. 292-311.

²⁸ G.-J. Put, B. Maddens, *The Selection of Candidates for Eligible Positions on PR Lists: The Belgian/Flemish Federal Elections 1999-2010*, „Journal of Elections, Public Opinion and Parties” 2013, vol. 23, nr 1, s. 49-65.

²⁹ Zob. m.in. C. D. Kam, E. J. Zechmeister, *Name Recognition and Candidate Support*, „American Journal of Political Science” 2013, vol. 57, nr 4, s. 971-986; T. Krebs, dz. cyt.; J. A. Lieske, *The Political Dynamics of Urban Voting Behavior*, „American Journal of Political Science”

Trzeci z poruszanych przez nas problemów badawczych – sposób wykorzystywania równoległych startów jako zabezpieczenia przed porażką wyborczą – nie był natomiast dotychczas przedmiotem szerszego zainteresowania badaczy. Jedynie w literaturze francuskiej można się spotkać z badaniami nad tym zagadnieniem, ale wyłącznie w kontekście jakościowo różnego zjawiska *cumul des mandats*, czyli łączenia stanowisk w egzekutywie lokalnej z mandatami w innych organach przedstawicielskich³⁰.

Kandydowanie – alternatywne motywacje

W większości analiz przyjmuje się jako oczywiste domniemanie, że kandydaci startują w wyborach, ponieważ liczą na objęcie urzędu, o który się ubiegają. Takie wyjaśnienie nie obejmuje jednak najpewniej wszystkich przypadków. Można przedstawić dwie uzupełniające hipotezy, wyjaśniających kandydowanie – inwestycyjną i ekspresyjną. Pierwsza opiera się na koncepcji „kapitału politycznego”, która – jak zauważył R. D. French – jest w powszechnym użyciu wśród polityków, jednak nie znalazła sobie jeszcze miejsca w politologicznej teorii³¹. Tak rozumiany polityczny kapitał jest sumą wyobrażeń, doświadczeń, przyzwyczajień i zobowiązań, które w związku z daną osobą lub instytucją mają pozostali aktorzy życia politycznego – wyborcy i media, liderzy partii i społeczności lokalnych. Z takiego punktu widzenia start w wyborach może być formą gromadzenia indywidualnego bądź partyjnego kapi-

1989, vol. 33, nr 1, s. 150-174; T. E. Mann, R. E. Wolfinger, *Candidates and Parties in Congressional Elections*, „American Political Science Review” 1980, vol. 74, nr 3, s. 617-632.

³⁰ Zob. m.in. A. Blais, *The Causes and Consequences of the Cumul des Mandats*, „French Politics” 2006, vol. 4, nr 3, s. 266-268; M. Foucault, dz. cyt.; J. Dodeigne, J. Krukowska, A. Lazauskiene, *The Mayors’ Political Career: Between Local and National Ambition*, [w:] H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert (red.), *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*, Basingstoke 2018 oraz szerzej A. François, J. Navarro (red.), *Le cumul des mandats en France: causes et conséquences*, Bruxelles 2013.

³¹ R. D. French, *Political Capital*, „Representation” 2011, vol. 47, nr 2, s. 215-230.

tału politycznego. Nawet nieudany start wyborczy może powiększać rozpoznawalność danej osoby, ułatwiając w przyszłości przekonywanie do siebie wyborców, czy też władz partii, decydujących o wystawieniu takiego, a nie innego kandydata w kolejnych wyborach. Najlepszym przykładem jest tu kariera Andrzeja Dudy, która na dobre rozpoczęła się od wyborów prezydenta miasta Krakowa w roku 2010. Choć w wyborach tych nie wszedł on nawet do II tury, to jednak zdobyty wtedy kapitał polityczny pozwolił mu w kolejnym roku zdobyć mandat poselski z pierwszego miejsca na liście swojej partii, rozpoczynając ścieżkę kariery zakończoną zwycięskimi wyborami prezydenckimi.

Start w wyborach może też służyć utrzymaniu lojalności i mobilizacji wiernych wyborców ogólnokrajowej partii – taka motywacja skłania do wystawiania kandydatów nawet wtedy, gdy ich szanse na zwycięstwo są iluzoryczne. Taka motywacja może współgrać z budowaniem indywidualnego kapitału politycznego. Jeśli bowiem partia polityczna uznaje za użyteczne wystawianie w wyborach kandydata o minimalnych szansach powodzenia, to potrzebny jest jeszcze ktoś, kto podejmie się takiej wątpliwej roli. Jego motywacje mogą się opierać na złudzeniach³². Może jednak być to racjonalna kalkulacja, oparta właśnie na pomnażaniu indywidualnego kapitału politycznego – zarówno w postaci rozpoznawalności wśród wyborców, jak i zobowiązań liderów partii. Warto też zauważyć, że start w wyborach może być motywowany chęcią zablokowania innej kandydatury – kogoś, kto poprzez taki start mógłby zbudować swój kapitał polityczny.

Wśród motywacji kandydatów warto też wyróżnić te, które można uznać za odpowiedź na potrzebę głosowania ekspresyjnego³³. Jeśli jakaś część wyborców jest niezadowolona ze sprawujących władzę, to nawet mając świadomość, że są w mniejszości, potrzebują kandydata, który ich niezadowolenie pozwoli wyrazić.

³² J. Flis, *Złudzenia wyboru*, Kraków 2014.

³³ A. A. Schuessler, *A Logic of Expressive Choice*, Princeton 2000.

Ma to swój sens z punktu widzenia teorii demokracji, która nawet w modelu Schumpeterowskim nie zakłada, że rządzący zawsze muszą przejść negatywną weryfikację wyborczą. Stąd nawet gdy szanse sukcesu są czysto teoretyczne, można spodziewać się pojawiania się konkurencyjnych kandydatów, motywowanych potrzebą wyrażenia swojego niezadowolenia, nie zaś realistycznie ocenianą szansą zwycięstwa.

Oczywiście wynik wyborów zawsze jest niepewny i zawsze można liczyć, że włożony wysiłek, błędy konkurentów czy szczęśliwy zbieg okoliczności doprowadzą do niespodziewanego rozstrzygnięcia. Niemniej jednak racjonalna kalkulacja jest na pewno częściej udziałem osób, które mają większe doświadczenie polityczne, a tym samym i większe szanse wyborcze.

Nieoczywiste motywacje skłaniające do kandydowania wydają się być istotną składową zarówno samego startu w wyborach władarzy, jak i podwójnego kandydowania. Głównym problemem przy badaniu takiego zjawiska jest jednak to, że nie mamy bezpośredniego dostępu do motywacji kandydujących. Nie ma żadnego powodu, by sądzić, że przedstawią oni swoje prawdziwe motywacje – w odniesieniu do wyborców byłoby to oczywiście samodestrukcyjne. Trudno spodziewać się, by uczynili oni w tym względzie wyjątek dla badaczy. Jednak brak możliwości bezpośredniego badania zjawiska nie powinien prowadzić do jego ignorowania. Jest racjonalne, by spodziewać się takich motywacji u politycznych aktorów, stąd konieczne jest wyczulenie na ewentualne przejawy takich motywacji.

Podwójne starty – uwarunkowania i scenariusze

Równoczesny start w dwóch rodzajach wyborów był dotąd dopuszczony przez Kodeks wyborczy w szerokim zakresie – kandydowanie w wyborach władarzy było traktowane jako osobna kategoria względem wyborów radnych. Nie można było jednocześnie kandydować na radnego na różnych szczeblach samorządu, lecz start w wyborach wójta i rady powiatu lub sejmiku był dopuszczalny. Nowelizacja Ko-

deksu wyborczego, uchwalona w roku 2017, ograniczyła taką możliwość, pozostawiając jedynie opcję jednoczesnego kandydowania w wyborach wójtów i rady tej samej gminy. Podwójny start był zjawiskiem o znaczącej skali – zarówno wśród inkumbentów, jak i pretendentów. Jego wyjaśnianie warto rozpocząć od zestawienia motywacji, jakie za nim mogą stać.

Start w innych wyborach może być traktowany jako wsparcie danej listy przez kandydata na wójtów swoją popularnością. Ma to szczególny sens w przypadku ordynacji proporcjonalnej z otwartą listą, gdzie wszystkie głosy zdobyte przez indywidualnych kandydatów tworzą jedną pulę, wpływającą w pierwszej kolejności na podział mandatów między listy³⁴. Nawet jeśli kandydat na wójtów nie zdobędzie lub nie obejmie mandatu, to zdobyte przez niego głosy przekładają się na korzyści listy – konsumpcja takiego wsparcia następuje przez kolegów i koleżanki z własnego ugrupowania. W przypadku rady tego samego szczebla oznacza to dla kandydata na wójtów poszerzenie swojej bazy w radzie i wzmocnienie jej reprezentacji przez osoby, które być może samodzielnie nie zdołałyby osiągnąć takiej pozycji. Podobnie rzecz się ma w przypadku wyborów wyższego szczebla, jednak tam ewentualne zyski listy z dodatkowych głosów zdobytych przez kandydata-wójtów przekładają się na pozycję danego ugrupowania już na formalnie oddzielnej scenie politycznej. Wspólnota interesów tworzona jest przez przynależność do jednego ugrupowania.

Inna sytuacja dotyczy kandydata na wójtów, który jest już radnym. Jeśli jest radnym w tej samej gminie, to zabiega o utrzymanie w niej statusu, co do którego wiadomo, że ulegnie zmianie, jeśli przyjmie on rolę przywódcy i wygra wybory wójtów. W takim wypadku podwójne kandydowanie tworzy sytuację, gdy opcją minimum jest potwierdzenie pozycji w radzie, a mniej prawdopodobnym, lecz bardziej pożądanym rezultatem – objęcie stanowiska wójtów. Niemniej, obydwa starty stanowią element rywalizacji pomiędzy lokalną partią władzy i lokalną opozycją.

³⁴ M. S. Shugart, R. Taagepera, *Votes from Seats*, Cambridge 2017, s. 215-257.

Inaczej rzecz wygląda w przypadku radnych w powiatach lub sejmikach. Mogą oni mieć wyraźnie wyższą, już zastaną pozycję, działając w innym kręgu rywalizacji. Tę lepszą pozycję wykorzystują do walki o urząd wóldarza, który jest niejako równoległy. Z jednej strony jest atrakcyjniejszy (władza wykonawcza w samorządzie gminnym dysponuje sporymi kompetencjami), ale dotyczy innej płaszczyzny – wymaga zejścia z zarządzania na poziomie powiatu lub województwa do skali gminy. Oznacza to osobisty awans, ale też istotną zmianę obszaru zaangażowania, co odróżnia przypadek takich kandydatów od pozostających na tym samym poziomie.

Warto zwrócić uwagę, że start radnych wyższego szczebla oznacza udział osób o wyższym kapitale politycznym i szerszej bazie poparcia. Z reguły takie osoby są radnymi zawdzięczającymi swój mandat głosom z całej gminy. Mogli na nich głosować wszyscy ci, którzy mają ich teraz poprzeć w wyborach wóldarzy. Nie można tego powiedzieć w przypadku radnych gminnych, którzy z zasady w wyborach gminnych startują tylko z jednego okręgu, będącego ledwie częścią gminy. W przypadku takiego startu pojawia się zatem napięcie pomiędzy zabieganiem o głosy w wyborach rady, z konieczną koncentracją na swoim okręgu, a zabieganiem o poparcie w wyborach wóldarzy. Radni wyższego szczebla, poza wyższym wyjściowym kapitałem politycznym, mają o tyle ułatwione zadanie, że cała gmina wchodzi w skład ich okręgu wyborczego w wyborach powiatowych czy sejmikowych. Na pewno wszyscy ci wyborcy, do których docierają w rywalizacji o urząd wóldarza, mogą poprzeć ich również w wyborach do rady. Motywacje takie są istotne również w przypadku kandydatów, którzy nie byli wcześniej radnymi wyższego szczebla, którzy jednak w danych wyborach startują jednocześnie w wyborach wóldarzy oraz wyborach powiatowych lub sejmikowych.

Warta odnotowania jest też sytuacja, gdy dla kandydata kluczowym spodziewanym wynikiem jest zdobycie mandatu radnego. Jego start w wyborach wóldarza wiąże się ze znikomym prawdopodobieństwem sukcesu, który wynika ze słabego

zaplecza politycznego, sytuacji partyjnej czy wcześniejszych nieudanych prób. Natomiast sam start w wyborach władarzy stanowi element promocji w wyborach radnego – umożliwia działanie w szerszej skali, uczestnictwo w debatach i wyróżnienie spośród innych kandydatów na radnych.

We wszystkich wyróżnionych przypadkach można zatem wymienić dwie składowe – promocję i ubezpieczenie. Podwójne kandydowanie może być motywowane uzyskaniem synergii i korzyściami, jakie ma z mocnego kandydata w wyborach rady całe ugrupowanie (zwłaszcza w systemie proporcjonalnym). Może też być motywowane zabezpieczeniem minimalnej wygranej – mandatu radnego – w przypadku porażki w ryzykownych wyborach władarzy.

Plan badawczy

Jak już wspomnieliśmy, nasze badania skoncentrowały się na kandydatach, którzy stanowili największe zagrożenie dla inkumbentów. Z dalszych analiz zostały zatem wyłączone wszystkie przypadki wyborów niekonkurencyjnych, a także te, kiedy w wyborach nie startował inkumbent. Otwarte wybory stanowią niewątpliwie interesujący przedmiot badań – szczególnie w kontekście ustawowego ograniczenia możliwości kolejnych startów inkumbentów. Jednak w sytuacji takiej szczególnie interesujące są wzory sukcesji politycznej, czyli prób zachowania organizacyjnej czy personalnej ciągłości przez dotychczasowe partie władzy. Analiza tej kwestii stanowić mogłaby przedmiot osobnych badań.

Pretendenci i ich charakterystyki

Przyjęte kryterium oznaczało, że w każdej z badanych gmin do zbioru analizowanych przypadków wszedł jeden kandydat. Nie miało przy tym znaczenia, czy w gminie odbywała się II tura, czy też wybory rozstrzygnęły się już w I turze, ani to, czy do II tury wszedł analizowany przez nas pretendent wraz z inkumbentem, czy też in-

kumbent zakończył wyścig na miejscu trzecim lub dalszym. W ten sposób abstrahujemy od problemu zróżnicowanej liczby kandydatów, startujących w wyborach włodarzy w poszczególnych gminach. Gdyby poddawać analizie wszystkich konkurentów urzędujących włodarzy, w nieuchronny sposób zbiór badanych zostałby zdominowany liczbowo przez kandydatów o znaczeniu drugorzędnym bądź zgoła marginalnym, którzy z natury rzeczy stanowią większość startujących (średnia liczba kandydatów w analizowanych gminach wynosi nieomal 4).

Korzystając z bazy danych PKW, w przypadku wszystkich tak zdefiniowanych pretendentów sprawdzono ich wcześniejsze doświadczenia wyborcze, stanowiące kapitał politycznego doświadczenia kandydatów³⁵. Odróżnialiśmy przy tym kandydatów, którzy sprawowali mandat w kadencji poprzedzającej wybory i tych, którzy w poprzednich wyborach startowali bez powodzenia. Na tej podstawie można było wyodrębnić następujące kategorie pretendentów:

- 1) kandydaci, którzy w przeciągu poprzedzającego cyklu wyborczego nie ubiegali się o żadne stanowisko obsadzone w drodze wyborów powszechnych³⁶;
- 2) kandydaci, którzy w poprzednich wyborach bez powodzenia startowali na włodarza;

³⁵ Uwzględnialiśmy wyłącznie doświadczenia wyborcze z jednych wyborów samorządowych wstecz oraz z wyborów parlamentarnych organizowanych w ciągu 4 lat przed badanymi wyborami włodarza i w dalszym ciągu tekstu określenie „doświadczenia wyborcze” odnosić się będzie do tego typu doświadczeń. Uwzględnienie dłuższej historii wyborczej pociąga za sobą trudności teoretyczne (gdyż – o ile nie przyjmiemy nierealistycznego założenia o idealnej pamięci wyborców – konieczne byłoby opracowanie modelu przypisującego zróżnicowane wagi wcześniejszym doświadczeniom w zależności od tego, jak bardzo są odległe od badanych wyborów), jak i metodologiczne (ponieważ najwcześniejsze dane, jakimi dysponujemy, pochodzą z 2002 r., w zależności od roku wyborów mielibyśmy różny przedział uwzględnianej historii doświadczeń, co może generować trudne do kontrolowania artefakty statystyczne), których rozwiązanie wykracza poza ramy tego artykułu.

³⁶ Pomijamy tutaj wybory sołeckie czy wybory do rad jednostek pomocniczych, gdyż wybory te nie są organizowane przez administrację wyborczą podległą Państwowej Komisji Wyborczej, a przez to w zbiorach danych PKW nie ma informacji o ich wynikach.

- 3) kandydaci, którzy w poprzednich wyborach bez powodzenia startowali do rady gminy;
- 4) kandydaci, którzy w poprzednich wyborach samorządowych bez powodzenia startowali do rady powiatu lub do sejmiku województwa, bądź też od tego czasu startowali do Sejmu, Senatu lub Parlamentu Europejskiego;
- 5) kandydaci, którzy w poprzednich wyborach uzyskali mandat radnego gminnego;
- 6) kandydaci, którzy w poprzednich wyborach samorządowych uzyskali mandat radnego powiatu lub sejmiku, bądź też od tego czasu uzyskali mandat poselski, senatorski lub europoselski.

Wymienione kategorie są rozłączne. Jeżeli kandydat w poprzednich wyborach samorządowych startował zarówno na włodarza, jak i do rady gminy, rady powiatu lub sejmiku, to zaliczamy go do kategorii 2 (nieudany start na włodarza). Jeżeli natomiast kandydat w poprzednich wyborach samorządowych zdobył mandat radnego i od tego czasu bez powodzenia startował w innych wyborach, zaliczamy go do odpowiedniej kategorii radnych.

Kontrolnie uwzględnialiśmy również inne zmienne, co do których na podstawie obecnego stanu wiedzy o wyborach samorządowych mogliśmy się spodziewać, że będą wpływać na wynik pretendenta. Był to przede wszystkim rodzaj komitetu wyborczego, z którego startował kandydat³⁷. Wyodrębniliśmy kategorię kandydatów startujących z list jednej z czterech stabilnych partii zasiadających w czasie danych wyborów samorządowych w Sejmie (PiS, PO, PSL, SLD). Kandydaci pozostałych

³⁷ Na znaczenie przynależności partyjnej kandydata jako zmiennej kontrolnej (niezależnie od tego, o którą z głównych partii chodzi) wskazują m.in. A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Bezpartyjność w powolnym odwrócie – analiza rozpowszechniania bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002-2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 1, s. 102-121. Zob. również A. Gendźwiłł, *Independent Mayors and Local Lists in Large Polish Cities: Towards a Non-partisan Model of Local Government?*, „Local Government Studies” 2012, vol. 38, nr 4, s. 501-518.

partii sejmowych (Samoobrona, LPR i Ruch Palikota) nie odgrywali w wyborach samorządowych żadnej zauważalnej roli. Pozostali pretendenci reprezentujący pozostałe komitety wyborcze stanowią kategorię odniesienia³⁸. Aby ustalić, jakie jest znaczenie partyjności pretendentów, wzięliśmy pod uwagę również analogicznie zdefiniowaną partyjność inkumbenta oraz interakcję tych dwóch zmiennych. Dopiero dzięki takiej specyfikacji jesteśmy w stanie uwzględnić różne konfiguracje pojawiające się w rywalizacji pretendenta i inkumbenta (obu reprezentujących partie sejmowe, inkumbent z partii sejmowej kontra pretendent z partii lokalnej, pretendent z partii sejmowej kontra inkumbent z partii lokalnej, obu z ugrupowań lokalnych).

Osoba inkumbenta pozostaje w badaniu ważnym punktem odniesienia dla określenia szans pretendentów oraz ich skłonności do równoległych startów. Z wielu możliwych charakterystyk wzięto ostatecznie pod uwagę jedną: siłę inkumbenta we wcześniejszych wyborach (t-1) – tych, które zapewniły mu objęcie mandatu. Uwzględniono przy tym wyniki wyłącznie I tury wyborów. Uzasadnieniem takiego wyboru jest to, że wcześniej sprawdzona wyborcza siła inkumbenta jest bez wątpienia kluczowym punktem odniesienia dla wszystkich tych, którzy z takim inkumbentem chcą się mierzyć w kolejnych wyborach. Może ona przesądzać o tym, kto będzie „rzucił mu rękawicę” i jak będzie kalkulował swoje szanse na sukces.

³⁸ Rozważamy tutaj tylko jawną deklarację afiliacji partyjnej poprzez start z komitetu wyborczego partii lub koalicji partii. Zdajemy sobie oczywiście sprawę z istnienia zjawiska „kryptopartyjności,” tj. startu kandydatów partyjnych z faktycznie zakładanych przez struktury partyjne komitetów wyborczych wyborców (J. Flis, *Partie polityczne w wyborach prezydentów miast*, „Studia Politologiczne” 2011, nr 20, s. 143-144; M. Drzonek, dz. cyt., s. 130), ale ze względu na brak wiarygodnych danych pozwalających nam systematycznie identyfikować takie zjawisko oraz wątpliwości co do tego, jak porównywać je z jawnym startem z komitetu partyjnego, nie badamy jego efektów.

Z charakterystyk samej gminy wzięto pod uwagę jej typ, przy czym wyodrębniliśmy:

- 1) mniejsze gminy, w których stosowano ordynację większościową (w 2014 r. ta grupa była większa ze względu na zmianę Kodeksu wyborczego);
- 2) większe gminy, w których stosowano ordynację proporcjonalną, niebędące miastami na prawach powiatu (w 2014 r. żadna gmina nie znalazła się w tej kategorii);
- 3) miasta na prawach powiatu.

System wyborczy w gminie jest istotny jako zmienna kontrolna przede wszystkim dlatego, że wpływa na uporządkowanie rywalizacji politycznej w gminie (np. na liczbę komitetów). Z punktu widzenia badań nad równoległymi startami ma również dodatkowe znaczenie, gdyż od systemu wyborczego zależał tryb postępowania w wypadku nieobjęcia mandatu przez kandydata na radnego (w tym również z powodu objęcia stanowiska włodarza) – w gminach, w których stosowano system proporcjonalny, mandat obejmował kolejny kandydat z listy, a w gminach stosujących system większościowy przeprowadzono wybory uzupełniające. O ile więc w gminach proporcjonalnych pretendent mający znaczne szanse wygranej w wyborach na włodarza mógł przez równoległy start przysłużyć się również swojemu komitetowi do rady w charakterze „lokomotywy wyborczej”, o tyle w gminach większościowych takiego efektu nie dało się osiągnąć, gdyż mandat radnego nieobjęty przez zwycięskiego pretendenta musiałby zostać obsadzony w nowych wyborach. Z kolei wyodrębnienie kategorii miast na prawach powiatu (w których również stosowano ordynację proporcjonalną) jest o tyle istotne, że miasta-powiaty nie wchodziły w skład powiatów ziemskich, więc jest tylko jeden szczebel samorządu powyżej nich – sejmiki. Tym samym ograniczona jest możliwość równoległego startu kandydatów na włodarzy w wyborach radnych wyższego szczebla.

Ostatnią zmienną kontrolną, którą włączono do badań, był rok wyborów. Zmienna ta ma kontrolować efekty ogólnokrajowych trendów politycznych, czy to

wyrażających zadowolenie z sytuacji polityczno-gospodarczej (co generalnie powinno sprzyjać inkumbentom na każdym poziomie), jak w 2010 r., czy też przeciwnie – jak w 2014 r. Z analiz wykluczone musiały zostać wybory z 2002 r. (dane z 2002 r. posłużyły jedynie do identyfikacji wcześniejszych doświadczeń wyborczych kandydatów). Po pierwsze, w ich przypadku nie jest oczywiste ustalenie, kto był wcześniej urzędującym włodarzem. Ważniejszy jest jednak drugi argument za pominięciem tego przypadku – urzędujący włodarze startujący w tamtych wyborach nie byli inkumbentami w tym sensie, że nie przeszli wcześniej bezpośredniej weryfikacji w powszechnych wyborach (wybory bezpośrednie zostały wprowadzone w 2002 r.).

Zmienne wyjaśniane

Interesowały nas trzy zmienne wyjaśniane, mające binarny charakter, przy czym dla każdej z nich dopasowywaliśmy odrębny model regresji logistycznej, pozwalający na identyfikację zależności wielozmiennowych. Pierwszym wyjaśnianym zjawiskiem był sukces wyborczy pretendenta, przy czym nie miało tutaj znaczenia, czy został on odniesiony w I turze, czy też dopiero w II. Drugim – fakt równoległego kandydowania pretendenta do rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa. Z tego badania wyłączyliśmy kandydatów, którzy na dzień wyborów sprawowali mandat poselski, senatorski lub europarlamentarny, gdyż z racji swoich „drugich stanowisk” dysponowali oni już politycznym ubezpieczeniem na wypadek porażki wyborczej nawet bez równoległego startu. Trzecim wyjaśnianym zjawiskiem – tylko dla tych kandydatów, którzy startowali równolegle do jednego z organów stanowiących – był równoległy start na szczeblu ponadgminnym (do rady powiatu lub sejmiku województwa), a kategorią odniesienia – równoległy start do rady gminy.

Doświadczenia pretendentów

Pierwszym krokiem analizy jest zestawienie liczebności w poszczególnych kategoriach pretendentów oraz wśród tych z nich, którzy odnieśli sukces i zostali włodarzami (tabela 1).

Tabela 1. Udział wyróżnionych kategorii kandydatów wśród ogółu pretendentów oraz wśród zwyciężskich pretendentów.

	kandydaci			zwycięzcy		
	z partii lokalnych	z partii sejmowych	łącznie	z partii lokalnych	z partii sejmowych	łącznie
nowy	17%	8%	25%	20%	6%	25%
inkumbent – radny gminny	16%	7%	23%	18%	7%	25%
inkumbent – radny wyżej	8%	9%	17%	10%	10%	20%
nieudany start gminny	3%	2%	5%	3%	1%	4%
nieudany start wyżej	7%	6%	13%	6%	4%	11%
nieudany start WBP	11%	6%	17%	11%	5%	16%
łącznie	62%	38%		68%	32%	
w liczbach bezwzględnych	3605	2243	5848	1056	494	1550

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Kandydaci partii sejmowych stanowili mniejszość wśród analizowanych pretendentów, lecz dalej była to istotna ich część – 38%. Wśród zwycięzców stanowili oni już mniej niż 1/3 przypadków. Jest to wynikiem różnej częstości zwycięstw w każdej z tych kategorii. Spomiędzy pretendentów partii sejmowych sukces odniosło 22% kandydatów, natomiast wśród pozostałych – 29%.

Jedna czwarta pretendentów nie miała za sobą doświadczenia startu we wcześniejszych wyborach – czy to gminnych, czy wyższego szczebla. Osoby sprawujące już inne funkcje pochodzące z wyboru – czy to radnych, czy parlamentarzystów – stanowiły 40% pretendentów. Z tej liczby ponad połowa to radni gminni, natomiast pozostali to kandydaci mający na swoim koncie sukces w wyborach na wyższym szczeblu. Kandydaci o takim doświadczeniu stanowili 1/5 tych, którzy ostatecznie zostali włodarzami.

Ponad 1/3 pretendentów miała za sobą nieudany start w wyborach – najczęściej były to wcześniejsze wybory włodarza, potem wybory wyższego szczebla, najrzadziej zaś nieudane próby zostania radnym gminnym. W grupie tej przypadki zwycięstw były zauważalnie rzadsze niż wśród pozostałych kandydatów.

Kandydaci partii sejmowych stanowili wyraźną mniejszość wśród kandydatów nowych, dotychczasowych radnych gminnych oraz tych, którzy już wcześniej – bez powodzenia – startowali w wyborach włodarzy. Było ich natomiast więcej niż kandydatów niesejmowych wśród radnych wyższego szczebla, próbujących swych sił w wyborach włodarzy.

Generalnie zestawienie takie pokazuje złożony charakter zjawiska, w którym występują wyraźne wzory, lecz brak jest dominujących przypadków. Zasiób kandydatów, którzy stanowią największe zagrożenie dla włodarzy-inkumbentów, ma szereg dopływów. Nie wszyscy z nich zdają się mieć takie same szanse na sukces, lecz żadna z kategorii nie jest takich szans pozbawiona.

Prawdopodobieństwo sukcesu

Zmienną wyjaśnianą jest sukces wyborczy pretendenta (niezależnie od tego, w której turze wyborów miał on miejsce), mający rozkład Bernoulliego na przestrzeni zdarzeń $\{0,1\}$ o prawdopodobieństwie sukcesu p . Model uwzględnia 11 boolowskich zmiennych kategorycznych (pięć wykluczających się zmiennych opisujących doświadczenie wyborcze pretendenta, dwie zmienne opisujące przynależność partyjną pretendenta i inkumbenta, dwie wykluczające się zmienne opisujące typ gminy i dwie wykluczające się zmienne opisujące rok wyborów), jedną interakcję między zmiennymi kategorycznymi oraz jedną zmienną ciągłą z przedziału $[0\%, 100\%]$. Współczynniki zostały dopasowane metodą największej wiarygodności z wykorzystaniem pakietu glm dla programu R.

Tabela 2. Czynniki wpływające na prawdopodobieństwo sukcesu pretendentów w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów, 2006-2014 – model regresji logistycznej.

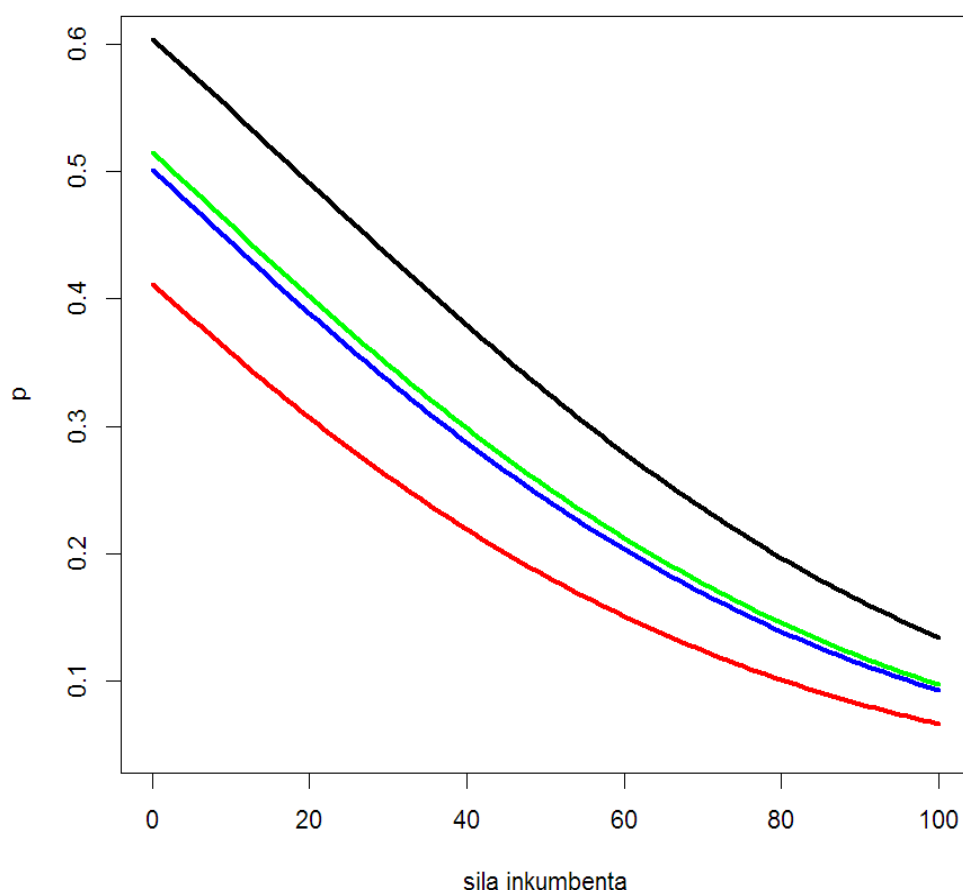
	Exp (B)	B	Błąd standardowy B	Istotność Pr(> z)	
Stała	1.526	0.4228	0.1276	0.0009	***
Radny gminny (t-1)	0.942	-0.0595	0.0879	0.4986	
Radny ponadgminny (t-1)	1.156	0.1448	0.0951	0.1276	
Niedoszły radny gminny (t-1)	0.729	-0.3158	0.1627	0.0523	.
Niedoszły radny ponadgminny (t-1)	0.801	-0.2225	0.1096	0.0424	*
Niedoszły włodarz (t-1)	0.670	-0.4007	0.0985	< 0.0001	***
Pretendent z partii sejmowej	0.703	-0.3527	0.0757	< 0.0001	***
Inkumbent z partii sejmowej	0.995	-0.0050	0.0896	0.9554	
Pretendent z partii sejmowej x Inkumbent z partii sejmowej (interakcja)	0.863	-0.1478	0.1492	0.3221	
Siła inkumbenta (t-1)	0.975	-0.0258	0.0019	< 0.0001	***
Gmina – wybory proporcjonalne	0.778	-0.2514	0.1211	0.0379	*
Miasto na prawach powiatu	0.607	-0.4985	0.1943	0.0103	*
2010	1.039	0.0385	0.0781	0.6221	
2014	1.576	0.4551	0.0757	< 0.0001	***
N	5848				
pseudo-R ² Nagelkirke'a	0.0748				
LL	-3225.87				
kryterium informacyjne Akaikego	6479.75				

Źródło: Opracowanie własne.

Przy interpretacji wyników należy oczywiście uwzględnić fakt, że model ma charakter logitowy, a więc efekty się przemnażają, dając szansę (a nie prawdopodobieństwo) sukcesu (związek między szansą c a prawdopodobieństwem p wyraża równanie $c = p/(1 - p)$). Jeżeli zatem przy zmiennej „rok 2014” eksponenta współczynnika B wynosi 1.576, to oznacza to, iż w 2014 roku szansa sukcesu była o 57,6% większa niż w roku referencyjnym (2006). W przypadku siły inkumbenta, będącej zmienną ciągłą, szansa sukcesu przemnaża się przez eksponentę iloczynu współczynnika i wartości zmiennej, a więc przy każdym wzroście siły inkumbenta o jeden punkt procentowy szansa sukcesu pretendenta spada o 2,5%. Dla lepszego zilustrowania przedstawionych zależności, wykres 1 przedstawia prawdopodobieństwo sukcesu (uśrednionego po roku i typie gminy) jako funkcję siły inkumbenta dla

czterech grup pretendentów: kandydatów spoza partii sejmowych i bez doświadczenia wyborczego (kolor czarny), kandydatów z partii sejmowych, ale bez doświadczenia wyborczego (kolor niebieski), niedoszłych włodarzy spoza partii sejmowych (kolor zielony) i niedoszłych włodarzy z partii sejmowych (kolor czerwony).

Wykres 1. Prawdopodobieństwo sukcesu (na osi y) jako funkcja siły inkumbenta (na osi x).



Źródło: Opracowanie własne.

Z przedstawionego w tabeli 2 modelu wynika, że wcześniejsze doświadczenie polityczne pretendentów ma jedynie ograniczone znaczenie dla ich szans wyborczych. Sprawowanie we wcześniejszej kadencji mandatu radnego (zarówno gminnego, jak i wyższych szczebli) nie jest wystarczającym predyktorem sukcesu

w modelach, w których kontrolowane są inne zmienne opisujące lokalną rywalizację. Choć przewaga radnych-inkumbentów jest widoczna w prostszych modelach zawierających jedynie zmienne opisujące wcześniejsze doświadczenia wyborcze (nie przedstawiamy ich detalicznie powyżej), kluczowy wpływ na sukces pretendentów ma siła inkumbenta. Kapitał wcześniejszego doświadczenia i bycie „przegłosowanym” przez większą liczbę wyborców w poprzednich wyborach może więc odgrywać rolę, ale tam, gdzie inkumbenci są słabsi, a więc wynik wyborów – mniej przewidywalny. Nieistotność wcześniejszych doświadczeń może wynikać zatem ze zróżnicowanego charakteru pretendentów – dla części z nich start w wyborach na włodarza jest jedynie okazją do budowy rozpoznawalności i zwiększenia szans w wyborach do rady.

Istotne są jednak efekty związane z wyborczymi niepowodzeniami w poprzednich wyborach. Tutaj wzorzec jest jasny i zgodny z dość intuicyjnymi przewidywaniami – negatywna weryfikacja wyborcza na każdym szczeblu obniża szanse zwycięstwa. Co ciekawe, najsilniejszy negatywny wpływ na szanse pretendenta ma jego przegrana w poprzednich wyborach włodarza – obniża ona iloraz szans na zwycięstwo o 1/3. Zasada „kołaczcie, a otworzą wam” niekoniecznie dotyczy serc wyborców.

Kluczowe znaczenie dla szans zwycięstwa pretendentów ma siła urzędującego włodarza mierzona poparciem dla jego kandydatury we wcześniejszych wyborach – siła tego efektu jest relatywnie bardzo duża, a istotność statystyczna nie pozostawia zbyt wiele wątpliwości co do istnienia konsekwentnej prawidłowości w analizowanych danych. Im większe było poparcie inkumbenta we wcześniejszych wyborach ($t-1$), tym trudniej jest go pokonać w kolejnych.

Z modelu wynika, że istotnie większe szanse mają pretendenci w mniejszych gminach niż w miastach na prawach powiatu i większych gminach, gdzie obowiązuje ordynacja proporcjonalna. Można tu postawić dwie hipotezy, wymagające wszak

dalszych pogłębionych badań. Większe prawdopodobieństwo sukcesu pretendentów może wynikać z bardziej spersonalizowanego charakteru rywalizacji w mniejszych wspólnotach politycznych (anonimowość jest tam znacznie mniejsza, a koszt politycznego zaistnienia w mniejszej wspólnotce jest niższy). Ponadto – jak pokazują dotychczasowe doświadczenia – w mniejszych gminach mniejsza (i mniej trwała) jest fragmentacja sceny politycznej – rozdrobnienie opozycji wobec wójta może nie sprzyjać szansom pretendentów.

Model pokazuje również, że przynależność pretendenta do partii sejmowej jest negatywnie związana z szansami wygranej, i to nawet przy kontroli przynależności partyjnej inkumbenta (ta zmienna, podobnie jak interakcja z przynależnością pretendenta, pozostają niezwiązane z szansami sukcesu). Oznacza to, w zgodzie z wcześniejszymi analizami antypartyjności polskiej polityki samorządowej, że etykieta kandydata partii politycznej jest raczej przeszkodą dla osiągnięcia sukcesu wyborczego – i że szkodzi bardziej pretendentom niż inkumbentom. Rozpoznawalna marka partii ogólnokrajowej nie jest skuteczną przeciwwagą dla rozpoznawalności urzędującego wójta, burmistrza czy prezydenta miasta (nawet jeśli ten jest również afiliowany partyjnie).

Równoległe starty

W pierwszym modelu zmienną wyjaśnianą jest równoległy start pretendenta (a więc czy w tych samych wyborach ubiegał się o stanowisko radnego gminy, powiatu lub sejmiku województwa), znów mająca rozkład Bernoulliego na przestrzeni zdarzeń $\{0,1\}$ o prawdopodobieństwie sukcesu p_1 . Jak już sygnalizowaliśmy, eliminujemy z tego modelu pretendentów będących parlamentarzystami. W drugim modelu – dopasowywanym wyłącznie dla tych pretendentów, którzy zdecydowali się na równoległy start do organu stanowiącego – zmienną wyjaśnianą jest natomiast typ tego organu: gminny lub ponadgminny. Także i ta zmienna ma rozkład Bernoulliego na dwuelementowej przestrzeni zdarzeń, którą możemy łatwo przekształcić

do $\{0,1\}$. Model uwzględnia identyczne zmienne wyjaśniające, co model prawdopodobieństwa sukcesu. Został również dopasowany w identyczny sposób.

Model pokazuje, że każda forma doświadczenia wyborczego zwiększa prawdopodobieństwo równoległego startu. Jest ono najwyższe w przypadku kandydatów już będących radnymi, przy czym generalnie ubiegają się oni po prostu o reelekcję do tego samego rodzaju organu (zwłaszcza w przypadku urzędujących radnych powiatowych i sejmikowych prawdopodobieństwo rezygnacji z równoległego startu do rady albo startu do rady gminy jest właściwie pomijalne). W szczególności pretendenci będący urzędującymi radnymi gminnymi dość rzadko próbują wykorzystać już zebrany kapitał polityczny oraz efekt synergii, jaki powinna dać kampania na włodarza, by powalczyć o mandat radnego powiatowego lub sejmikowego (ponad trzykrotnie rzadziej niż pretendenci bez doświadczenia wyborczego). Również niedoszli radni są bardziej skłonni do ubezpieczania się przez start do rady niż kandydaci bez doświadczenia politycznego, ale częściej zmieniają typ tego ubezpieczenia. Dla przykładu szansa, że pretendent, który cztery lata wcześniej nie zdobył mandatu powiatowego lub sejmikowego, będzie ubezpieczał się w radzie gminy, a nie w radzie powiatu czy sejmiku, jest dziesięciokrotnie większa niż w wypadku urzędującego radnego powiatowego bądź sejmikowego. Co natomiast ciekawe, pretendenci z doświadczeniem przegranych wyborów włodarza – pomimo najmniejszego prawdopodobieństwa sukcesu spośród wszystkich grup doświadczonych pretendentów – najrzadziej się ubezpieczają (ale i tak dwukrotnie częściej niż kandydaci bez doświadczenia wyborczego) i raczej preferują rady powiatów i sejmiki niż rady gmin.

Tabela 3. Czynniki wpływające na prawdopodobieństwo równoległego startu pretendentów („ubezpieczenia”) oraz jego rodzaj, 2006-2014 – model regresji logistycznej.

	„Ubezpieczenie” (równoległy start)					„Ubezpieczenie” (równoległy start) na wyższym szczeblu (powiat, województwo)				
	Exp (B)	B	Błąd std. (B)	Pr(> z)		Exp (B)	B	Błąd std. (B)	Pr(> z)	
Stała	0.305	-1.1887	0.1306	< 0.0001	***	1.094	0.0895	0.1897	0.6371	
Radny gminny (t-1)	4.222	1.4404	0.0885	< 0.0001	**	0.329	-1.1126	0.1199	< 0.0001	**
Radny ponad- gminny (t-1)	8.030	2.0832	0.1158	< 0.0001	**	20.003	2.9959	0.2018	< 0.0001	**
Niedoszły radny gminny (t-1)	2.230	0.8018	0.1469	< 0.0001	**	0.435	-0.8330	0.1898	< 0.0001	**
Niedoszły radny ponadgminny (t-1)	2.594	0.9532	0.1015	< 0.0001	**	2.100	0.7417	0.1442	< 0.0001	**
Niedoszły włodarz (t-1)	1.912	0.6481	0.0909	< 0.0001	**	2.104	0.7436	0.1431	< 0.0001	**
Pretendent z partii sejmowej	3.878	1.3553	0.0794	< 0.0001	**	5.737	1.75	0.1059	< 0.0001	**
Inkumbent z partii sejmowej	1.210	0.1910	0.0863	0.0269	*	1.675	0.5157	0.1322	0.0001	**
Pretendent z partii sejmowej x Inkum- bent z partii sejmo- wej (interakcja)	1.107	0.1021	0.1626	0.5301		0.757	-0.2789	0.2072	0.1784	
Siła inkumbenta (t-1)	1.005	0.0050	0.0018	0.0066	*	0.996	-0.0044	0.0026	0.0849	.
Gmina – wybory proporcjonalne	8.293	2.1154	0.2033	< 0.0001	**	0.202	-1.6003	0.1527	< 0.0001	**
Miasto na prawach powiatu	3.057	1.1175	0.2706	< 0.0001	**	0.042	-3.1768	0.3288	< 0.0001	**
2010	0.929	-0.0741	0.0774	0.33889		0.798	-0.2260	0.1092	0.0386	*
2014	1.097	0.0927	0.0756	0.22061		0.850	-0.1620	0.1097	0.1396	
N	5794					3710				
pseudo-R ² Nagel- kirke’a	0.2741					0.4873				
LL	-3137.82					-1626.47				
kryterium informa- cyjne Akaikego	6303.93					3280.95				

Źródło: Opracowanie własne.

Przynależność do partii sejmowej znacząco zwiększa zarówno prawdopodobieństwo, że pretendent skorzysta z możliwości równoległego startu, jak i tego, iż będzie ubiegał się o mandat na szczeblu powiatowym lub wojewódzkim. Znów jest to efekt spodziewany: partie sejmowe zapewniają swoim kandydatom większe możliwości ubezpieczenia (wystawiając dużą część list powiatowych oraz znaczącą większość list sejmikowych), a ponadto – przywiązując większą niż lokalni konkurenci wagę do zaistnienia w wyborach nawet przy niewielkim prawdopodobieństwie sukcesu – częściej wystawiają kontrkandydatów przeciwko silnym władzom-inkumbentom³⁹, a więc bardziej potrzebujących ubezpieczenia (nie znaczy to, że partie i partyjni kandydaci nie kalkulują racjonalnie – po prostu w ich kalkulacjach uwzględniane są również inne korzyści z kandydowania, rekompensujące koszty prowadzenia kampanii wyborczej). Inna interpretacja wskazuje na to, że podstawowy jest dla takiego kandydata start w wyborach do rady powiatu lub sejmiku, a start w wyborach włodarza jest potrzebny, by zaznaczyć obecność danej partii w polityce lokalnej.

Siła inkumbenta w poprzednich wyborach również jest dodatnio skorelowana z prawdopodobieństwem równoległego startu pretendenta. Potwierdza to hipotezę o znaczeniu równoległych startów jako mechanizmu służącego ubezpieczeniu się na wypadek porażki wyborczej. Warto również zauważyć, że im silniejszy inkumbent, tym większe prawdopodobieństwo, że pretendent będzie ubezpieczał się wyłącznie w radzie gminy. Jest to kolejna prawidłowość wspierająca tezę, że silni pretendenci odstraszaają rywali o znacznym kapitale politycznym, który jest potrzebny przy startach do rady powiatu i sejmiku.

Wreszcie istotny wpływ na strategie ubezpieczenia wyborczego ma typ gminy. W gminach z systemem proporcjonalnym szansa równoległego startu rośnie

³⁹ M. Bukowski, J. Flis, A. Hess, A. Szymańska, *Rządzący i opozycja. Partie sejmowe i lokalne w małopolskich wyborach samorządowych 2014*, Kraków 2016, s. 70-71.

ośmiokrotnie, ale też pięciokrotnie wzrasta iloraz prawdopodobieństwa, że ubezpieczenie będzie miało charakter gminny. Jest to zgodne z hipotezą, że w systemach proporcjonalnych kandydaci będą korzystać z możliwości wystąpienia w charakterze „lokomotywy wyborczej” swojej listy. Co ciekawe, efekt ten jest mniejszy dla miast na prawach powiatu. Tu jednak należy pamiętać o mniejszych możliwościach ubezpieczenia na szczeblu ponadgminnym (gdyż nie ma możliwości startu do rady powiatu – jej funkcje pełni rada miasta). Poza tym istotne jest zastrzeżenie, iż w miastach na prawach powiatu szczególnie często pretendencjami do stanowiska prezydenta są urzędujący posłowie (32 na 173 przypadki, podczas gdy dla innych gmin takich sytuacji mieliśmy 22 na 5675 przypadków), a więc z modelu wyłączyliśmy znacznie większą grupę pretendentów (w stosunku do liczebności ogółu) niż w innych typach gmin.

Konkluzje

W świetle przedstawionych analiz, rywalizacja pomiędzy inkumbentami a pretendentami w wyborach samorządowych władarzy jest grą o wzorach skomplikowanych, lecz możliwych do odczytania. Kandydaci rzucający wyzwanie urzędującym władarzom rekrutują się z wyróżnionych w badaniu grup z podobną częstotliwością, lecz już częstotliwość ich sukcesów wcale nie jest taka sama. Różne wyborcze doświadczenia pretendentów biorą się najpewniej stąd, że wybory władarzy są co prawda formalnie niezależne od wyborów innych organów samorządowych, lecz w rzeczywistości odbywają się w tym samym środowisku politycznym. Bardzo ważnymi aktorami są w takich wyborach ci, którzy już sprawują jakieś inne urzędy publiczne. Znaczenie rad gmin jako źródła rekrutacji pretendentów jest jak najbardziej zrozumiałe. Radni łączą znajomość spraw gminy z tym, że lokalni wyborcy są już zaznajomieni z ich kandydaturami i ta znajomość przełożyła się już co najmniej raz na wyborcze zwycięstwo.

Ta ostatnia cecha wyróżnia kandydatów, którzy zdobyli już wcześniej stanowiska pochodzące z wyboru, tyle tylko, że w organach wyższego szczebla: radach powiatów, w sejmikach czy wreszcie (w nielicznych wypadkach) w Sejmie. Ich mocna pozycja – zarówno co do samego prawdopodobieństwa startu w lokalnych wyborach, jak i szans powodzenia – zdaje się mówić, że zaangażowanie w szerzej rozumiane sprawy publiczne jest tak samo źródłem politycznego kapitału, jak bezpośredni udział w zarządzaniu gminą. Grupą istotną liczebnie, lecz o wyraźnie mniejszych szansach sukcesu, są kandydaci, którzy mają już za sobą start w wyborach, lecz bez powodzenia. Zapewne z tej grupy rekrutują się ci, dla których wyrażenie niezadowolenia z działań sprawujących władzę jest ważniejsze od samych szans na sukces. Niemniej i ta grupa ma swój wyraźny udział wśród zwycięzców. Wreszcie znaczącą grupą są kandydaci zupełnie nowi, którzy nie mają żadnego wyborczego doświadczenia z poprzedniej kadencji. Pomimo tego ich szanse są większe, niż tych wcześniej przegranych. Jest bardzo ciekawym pytaniem badawczym, jakie inne ich cechy przesądzają o powodzeniu w zabieganiu o rekrutację (stworzenie własnego komitetu czy poparcie sejmowej partii), mocną pozycję w wyborczym wyścigu i wreszcie ostateczne zwycięstwo. Jest to jednak pytanie wymagające dalszych, innych badań.

Bardzo wyraźne prawidłowości widoczne są także przy analizie podwójnych startów. Dominującym wzorem jest tu próba zachowania dotychczasowej pozycji przez tych, którzy taką pozycję już mieli i traktują ją jako punkt startowy w wyborach władarzy. Ponieważ walka z inkumbentem obarczona jest sporym ryzykiem niepowodzenia (sięgającym 3/4 przypadków), najwyraźniej nie odpuszczają oni tych wyborów, w których już raz odnieśli sukces. Bardzo ważnym elementem sytuacji jest też zaangażowanie partii sejmowych. W ich przypadku równoległe starty są znacznie bardziej prawdopodobne. Najwyraźniej istnienie takich wielopoziomowych struktur przyczynia się do pojawienia się kandydatów, którzy start w wyborach traktują jako okazję do budowania osobistego kapitału politycznego. Również partie najpewniej

wykorzystują podwójne kandydowanie jako sposób na zachęcenie osób o większym osobistym kapitale politycznym do zaangażowania w wybory, które pomnażają taki kapitał tych partii. Ograniczenie takich możliwości przez nowelizację Kodeksu wyborczego będzie mieć niewątpliwy wpływ na lokalne sceny polityczne.

We wszystkich jednak przypadkach istotnym punktem odniesienia okazała się siła dotychczasowego włodarza we wcześniejszych wyborach. Korzyść ze sprawowania urzędu wójta, burmistrza czy prezydenta jest nieporównanie wyższa niż korzyści, jakie mogą czerpać pretendenci ze sprawowania innych funkcji pochodzących z wyboru. Rekrutacja konkurentów, strategie ich oraz ich ugrupowań, zależne są najwyraźniej od siły przeciwnika, z którym trzeba się mierzyć. Jest to jeszcze jedno potwierdzenie znaczenia, jakie mają na samorządowej scenie politycznej ugrupowania sprawujące władzę. Jednakże pozycja ta nie jest zupełnie niepodważalna. W liczonych w setkach przypadkach inkumbenci musieli uznać wyższość pretendentów. W tej grze zwycięstwo rzucających wyzwanie nie jest łatwe. Tym ważniejsze jest zrozumienie reguł tej gry, w tym także konsekwencji jej ustawowych reguł. Mamy nadzieję, że nasze badania do takiego zrozumienia się przyczyniły.

Abstrakt

Artykuł przedstawia wyniki badań nad pretendentami – kandydatami, którzy w wyborach samorządowych włodarzy byli głównymi przeciwnikami inkumbentów, czyli urzędujących wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, zabiegających o reelekcję. Pytanie o to, skąd się rekrutują i kiedy mają szansę na zwycięstwo, jest szczególnie ważne w kontekście dyskusji o dynamice wymiany lokalnych elit, o „zabetonowaniu” samorządowych scen politycznych i dopuszczalności równoczesnych startów w wyborach samorządowych.

Na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej prześledziliśmy ich wcześniejsze doświadczenia wyborcze – rodzaj urzędu, na który kandydowali i czy było to kandydowanie zakończone sukcesem. Na tej podstawie sprawdzaliśmy,

czy wcześniejsze doświadczenia mają wpływ na szansę sukcesu w walce z urzędującym włodarzem. Sprawdzaliśmy również, w jaki sposób pretendenci korzystali do-tychczas z możliwości, jakie dawały ordynacje wyborcze, dopuszczając jednoczesny start w równoległych wyborach (organu wykonawczego i rady). Ponieważ możliwo-ści takie zostały ograniczone nowelizacją Kodeksu wyborczego przed wyborami w 2018 r., ten ostatni problem ma specyficzne znaczenie dla oceny możliwych efek-tów zmian legislacyjnych.

MAYORAL RIVALS. EXPERIENCES AND CHANCES OF CHALLENGERS IN POLISH MU-NICIPAL ELECTIONS.

Abstract

The article analyzes the political background of the principal electoral challengers of incumbent mayors and its impact upon their electoral chances. In addition, the manner how the challengers use a unique opportunity arising from the Polish elec-toral law to concurrently run for a mayor and for a municipal, county, or regional council seat, thereby effectively insuring themselves against an electoral loss, was investigated. The candidates were classified according to their previous electoral experience, affiliation (or lack thereof) to a national party, and the type of the mu-nicipality. Next three logistic models of the effects of those factors (as well as of the strength of the incumbent mayor) were put upon, respectively, the challengers' success rates, their decision to avail themselves of the electoral insurance by con-currently running for a council seat, and the type of the council seat sought (if any). It was concluded that the candidates who are incumbent council members do not enjoy a statistically significant advantage over the ones who are new to electoral politics, but repeat candidates do enjoy a significant disadvantage. It was also found that any kind of previous electoral experience correlates positively with the chal-lenger availing himself of political insurance.

Bibliografia

- G. D. Adams, P. Squire, *Incumbent Vulnerability and Challenger Emergence in Senate Elections*, „Political Behavior” 1997, vol. 19, nr 2.
- S. Ansolabehere, J. M. Snyder, Jr., *The Incumbency Advantage in U.S. Elections: An Analysis of State and Federal Offices, 1942-2000*, „Election Law Journal” 2002, vol. 1, nr 3.
- K. Bardwell, *Money and Challenger Emergence in Gubernatorial Primaries*, „Political Research Quarterly” 2002, vol. 55, nr 3.
- S. Bartnicki, *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich. Wnioski z analizy ilościowej*, „e-Politikon” nr 11/2014.
- M. A. De Benedetto, M. De Paola, *Candidates' Education and Turnout: Evidence from Italian Municipal Elections*, „German Economic Review” 2017, vol. 18, nr 1.
- M. Berkman, J. Eisenstein, *State Legislators as Congressional Candidates: The Effects of Prior Experience on Legislative Recruitment and Fundraising*, „Political Research Quarterly” 1999, vol. 52, nr 3.
- A. Blais, *The Causes and Consequences of the Cumul des Mandats*, „French Politics” 2006, vol. 4, nr 3.
- A. Blais-Lacombe, M. A. Bodet, *Les députés et les partis politiques sortants profitent-ils d'un avantage électoral? Une analyse des résultats électoraux au Québec*, „Canadian Journal of Political Science” 2017, vol. 50, nr 3.
- J. R. Bond, C. Covington, R. Fleisher, *Explaining Challenger Quality in Congressional Elections*, „Journal of Politics” 1985, vol. 47, nr 2.
- T. Brambor, R. Ceneviva, *Incumbency Advantage in Brazilian Mayoral Elections*, „APSA 2011 Annual Meeting Paper”, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1903410, 11.05.2018.
- M. Bukowski, J. Flis, A. Hess, A. Szymańska, *Opcja czy osoba? Upartyjnienie versus personalizacja w wyborach samorządowych*, Kraków 2016.
- M. Bukowski, J. Flis, A. Hess, A. Szymańska, *Rządzący i opozycja. Partie sejmowe i lokalne w małopolskich wyborach samorządowych 2014*, Kraków 2016.
- V. Castro, R. Martins, *Running for office again: evidence from Portuguese municipal elections*, „Public Choice” 2013, vol. 156, nr 3-4.
- D. T. Denver, G. Hands, *Challengers, Incumbents and the Impact of Constituency Campaigning in Britain*, „Electoral Studies” 1997, vol. 16, nr 2.
- J. Dodeigne, J. Krukowska, A. Lazauskiene, *The Mayors' Political Career: Between Local and National Ambition*, [w:] H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert (red.), *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*, Basingstoke 2018.
- M. Drzonek, *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich*, Kraków 2013.
- B. Egner, M. Stoiber, *A Transferable Incumbency Effect in Local Elections: Why It is Important for Parties to Hold the Mayoralty*, „German Politics” 2008, vol. 17, nr 2.
- J. Flis, *Złudzenia wyboru*, Kraków 2014.
- J. Flis, *Partie polityczne w wyborach prezydentów miast*, „Studia Politologiczne” 2011, nr 20.
- M. Foucault, *How Useful is the Cumul des Mandats for Being Re-elected? Empirical Evidence from the 1997 French Legislative Elections*, „French Politics” 2006, vol. 4, nr 3.

- A. François, J. Navarro (red.), *Le cumul des mandats en France: causes et conséquences*, Bruxelles 2013.
- R. D. French, *Political Capital*, „Representation” 2011, vol. 47, nr 2.
- A. Gendźwiłł, *Independent Mayors and Local Lists in Large Polish Cities: Towards a Non-partisan Model of Local Government?*, „Local Government Studies” 2012, vol. 38, nr 4.
- A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Bezpartyjność w powolnym odwróceniu – analiza rozpowszechniania bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002-2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 1.
- S. C. Gordon, G. A. Huber, D. Landa, *Challenger Entry and Voter Learning*, „American Political Science Review” 2007, vol. 101, nr 2.
- Z. L. Hajnal, P. G. Lewis, H. Louch, *Municipal Elections in California: Turnout, Timing, and Competition*, San Francisco 2002.
- M. G. Hall, C. W. Bonneau, *Does Quality Matter? Challengers in State Supreme Court Elections*, „American Journal of Political Science” 2006, vol. 50, nr 1.
- B. Hinckley, *House Re-Elections and Senate Defeats: The Role of the Challenger*, „British Journal of Political Science” 1980, vol. 10, nr 4.
- R. E. Hogan, *Challenger Emergence, Incumbent Success and Electoral Accountability in State Legislative Elections*, „Journal of Politics” 2004, vol. 66, nr 4.
- T. M. Holbrook, A. C. Weinschenk, *Campaigns, Mobilization, and Turnout in Mayoral Elections*, „Political Research Quarterly” 2014, vol. 67, nr 1.
- G. C. Jacobson, *The Marginals Never Vanished: Incumbency and Competition in Elections to the U.S. House of Representatives, 1952-1982*, „American Journal of Political Science” 1987, vol. 31, nr 1.
- C. D. Kam, E. J. Zechmeister, *Name Recognition and Candidate Support*, „American Journal of Political Science” 2013, vol. 57, nr 4.
- T. A. Kazez, *The Deterrent Effect of Incumbency on Recruiting Challengers in US House Elections*, „Legislative Studies Quarterly” 1983, vol. 8, nr 3.
- J. S. Krasno, *Challengers, Competition, and Reelection: Comparing Senate and House Elections*, New Haven 1994.
- J. S. Krasno, D. P. Green, *Preempting Quality Challengers in House Elections*, „Journal of Politics” 1988, vol. 50, nr 4.
- T. Krebs, *The Determinants of Candidates' Vote Share and Advantages of Incumbency in City Council Elections*, „American Journal of Political Science” 1998, vol. 42, nr 3.
- P. Kukołowicz, M. A. Górecki, *When incumbents can only gain: economic voting in local government elections in Poland*, „West European Politics” 2018, vol. 41, nr 3.
- S. Kukovic, M. Hacek, *The Re-Election of Mayors in the Slovenian Local Self-Government*, „Lex Localis” 2013, vol. 11, nr 2.
- J. Lazarus, *Incumbent Vulnerability and Challenger Entry in Statewide Elections*, „American Politics Research” 2008, vol. 36, nr 1.
- J. Lazarus, *Why Do Experienced Challengers Do Better than Amateurs?*, „Political Behavior” 2008, vol. 30, nr 2.
- J. A. Lieske, *The Political Dynamics of Urban Voting Behavior*, „American Journal of Political Science” 1989, vol. 33, nr 1.
- D. I. Lublin, *Quality, Not Quantity: Strategic Politicians in U.S. Senate Elections, 1952-1990*, „Journal of Politics” 1994, vol. 56, nr 1.

- W. R. Mack, *Repeat Challengers. Are They the Best Challengers Around?*, „American Politics Quarterly” 1998, vol. 26, nr 3.
- T. E. Mann, R. E. Wolfinger, *Candidates and Parties in Congressional Elections*, „American Political Science Review” 1980, vol. 74, nr 3.
- J. E. Oliver, S. E. Ha, *Vote Choice in Suburban Elections*, „American Political Science Review” 2007, vol. 101, nr 3.
- A. Pritchard, *Strategic Considerations in the Decision to Challenge a State Legislative Incumbent*, „Legislative Studies Quarterly” 1992, vol. 17, nr 3.
- G.-J. Put, B. Maddens, *The Selection of Candidates for Eligible Positions on PR Lists: The Belgian/Flemish Federal Elections 1999-2010*, „Journal of Elections, Public Opinion and Parties” 2013, vol. 23, nr 1.
- D. Ryšavý, J. Bernard, *Size and Local Democracy: the Case of Czech Municipal Representatives*, „Local Government Studies” 2013, vol. 39, nr 6.
- A. A. Schuessler, *A Logic of Expressive Choice*, Princeton 2000.
- M. S. Shugart, R. Taagepera, *Votes from Seats*, Cambridge 2017.
- P. Squire, *Challenger Profile and Gubernatorial Elections*, „Political Research Quarterly” 1992, vol. 45, nr 1.
- P. Squire, *Challenger Quality and Voting Behavior in U. S. Senate Elections*, „Legislative Studies Quarterly” 1992, vol. 17, nr 2.
- P. Squire, *Challengers in U. S. Senate Elections*, „Legislative Studies Quarterly” 1989, vol. 14, nr 4.
- P. Squire, E. R. Smith, *Repeat Challengers in Congressional Elections*, „American Politics Quarterly” 1984, vol. 12, nr 1.
- W. J. Stone, L. S. Maisel, *The Not-so Simple Calculus of Winning: Potential U.S. House Candidates' Nomination and General Election Chances*, „Journal of Politics” 2003, vol. 65, nr 4.
- W. J. Stone, L. S. Maisel, C. D. Maestas, *Quality Counts: Extending the Strategic Politician Model of Incumbent Deterrence*, „American Journal of Political Science” 2004, vol. 48, nr 3.
- J. Trounstein, *Evidence of a Local Incumbency Advantage*, „Legislative Studies Quarterly” 2011, vol. 36, nr 2.
- E. Van Dunk, *Challenger Quality in State Legislative Elections*, „Political Research Quarterly” 2007, vol. 50, nr 4.

Wojciech Krzysztof Szalkiewicz

Widoczność medialna a wynik wyborczy

Słowa kluczowe:

widoczność medialna, praktyki manipulacyjne, agitacja wyborcza, kampania wyborcza

Wprowadzenie

Punktem wyjścia do poniższych rozważań były złożone w olsztyńskiej prokuraturze w październiku 2015 roku zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w trakcie ówczesnej kampanii parlamentarnej. Ich istotą było podejrzenie o faworyzowanie niektórych kandydatów i ugrupowań przez redakcję jednej z lokalnych gazet oraz publicznego radia, poprzez częstszą lub/i obszerniejszą/ dłuższą niż innych ich obecność na ich łamach czy antenie. W opinii składających te zawiadomienia, taka sytuacja była działaniem celowym, mającym służyć niezgodnej z prawem agitacji wyborczej w mediach. Miała więc być przestępstwem wynikającym ze złamania przepisów Kodeksu wyborczego¹, który w art. 507 mówił wówczas² o tym, że

¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2017 r. poz. 15 i 1089 oraz 2018 r. poz. 4, 130 i 138).

² Na początku 2018 roku przepis ten uległ zmianie w związku z wejściem w życie Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. 2018, poz. 130). W tekst artykułu autor odwołuje się do zapisów Kodeksu sprzed tej nowelizacji – według stanu prawnego określonego Ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112).

podlega karze ten, kto *udziela komitetowi wyborczemu lub przyjmuje w jego imieniu korzyść majątkową o charakterze niepieniężnym*³.

Tak sformułowane zarzuty skłaniają do postawienia następujących pytań: czy opisana sytuacja była przestępstwem, czy też sytuacją normalną – mieszczącą się co najwyżej w obszarze praktyk manipulacyjnych stosowanych w polityce w okresie kampanii wyborczych?; czy częstsza, obszerniejsza, dłuższa obecność niektórych kandydatów w mediach jest *korzyścią majątkową o charakterze niepieniężnym*, bo zwiększa ich szansę na wygraną? Artykuł jest próbą odpowiedzi na nie.

Problematyka manipulacji w kampaniach wyborczych

Analizę problemu należy rozpocząć od zdefiniowania podstawowych dla wyводу pojęć.

Leksykon politologiczny definiuje kampanię wyborczą jako: *mechanizm, który wykorzystują partie lub indywidualni kandydaci w dążeniu do maksymalizacji zysków wyborczych. Cel ten może zostać osiągnięty przez zastosowanie kombinowanej strategii opartej na wykorzystaniu działań o charakterze organizacyjnym, finansowym i promocyjnym. (...) Jest to więc swoisty proces komunikowania się: partie stosując różne techniki i wykorzystując różne kanały przepływu informacji wysyłają do wyborcy konkretną informację, która ma służyć jako sposób oddziaływania na niego w przewidywanym przez nie kierunku. W zależności od charakteru informacji kampania może mieć charakter pozytywny (zabiegi na rzecz zwiększenia szans konkretnych kandydatów lub partii politycznych) lub negatywny (zabiegi na rzecz zmniejszenia szansy rywali)*⁴.

³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112). Art. 507 Kodeksu wyborczego: *Kto, w związku z wyborami, udziela komitetowi wyborczemu lub przyjmuje w jego imieniu korzyść majątkową o charakterze niepieniężnym inną niż nieodpłatne usługi polegające na rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne oraz pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne – podlega grzywnie od 1 000 do 100 000 złotych.*

⁴ A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologiczny*, Wrocław 2004, s. 152.

Wprawdzie w języku potocznym terminy „agitacja wyborcza” oraz „kampania wyborcza” funkcjonują zamiennie, niemniej w doktrynie wskazuje się, że ten pierwszy termin jest pojęciem znaczeniowo węższym, agitacja jest bowiem prowadzona w ramach kampanii. I o ile zawsze będzie ona elementem kampanii, o tyle różnych elementów kampanii nie można utożsamiać z agitacją, chociaż podstawowym ich celem jest *nakłanianie lub zachęcanie wyborców, do głosowania w określony sposób* – na określonych kandydatów. Przykładem może być tu reklama polityczna⁵, będąca narzędziem „publicznego” komunikowania kandydata z wyborcami, mająca bardzo silny perswazyjny charakter.

Stąd też wynikające raczej z „ducha” niż z „litery” Kodeksu wyborczego rozróżnienie między agitacją a kampanią wyborczą można sprowadzić do podmiotów, które je prowadzą. Kampania wyborcza będzie więc zespołem działań nakłaniająco-zachęcających realizowanych przez kandydatów i ich komitety wyborcze, a agitacja – tymi działaniami prowadzonymi na rzecz kandydatów przez osoby trzecie (po uzyskaniu odpowiedniego pełnomocnictwa)⁶.

Praktyki manipulacyjne stosowane w polityce są *działaniami nieetycznymi, na pograniczu prawa (lub zgoła niezgodnymi z prawem) zmierzającymi do osiągnięcia celów politycznych przez niejawne oddziaływanie na świadomość i zachowania*

⁵ *Reklama polityczna – proces komunikacyjny, dzięki któremu źródło (kandydat polityczny bądź partia) nabywa okazję, aby przedstawić odbiorcom swój przekaz polityczny. By wpływając na postawy, przekonania i/lub zachowanie odbiorców, czyni to za pomocą środków masowego przekazu* (M. Mazur, *Marketing polityczny. Wyczerpujący przegląd technik i metod stosowanych w kampanii wyborczej*, Warszawa 2002, s. 110).

⁶ Art. 106 § 1 Kodeksu wyborczego (Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112): *Każdy wyborca może prowadzić agitację wyborczą na rzecz kandydatów, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów, po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego. Obecnie, po nowelizacji z 2018 roku, przepis ten głosi: Agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego.*

*jednostek oraz grup społecznych*⁷, które w mniejszym lub większym nasileniu występują w trakcie każdej kampanii wyborczej. Ich katalog jest bardzo obszerny i w zasadzie otwarty.

Wynika to przede wszystkim z samej niedookreśloności terminu „manipulacja polityczna”, jak i z olbrzymiej różnorodności życia politycznego – *każda kampania wyborcza jest unikalna, niepowtarzalna oraz kieruje się odmiennymi prawami, (...) jest szczególnym i niejednorodnym procesem*⁸. Dlatego też przepisy nie tylko polskiego Kodeksu wyborczego nie zawierają zamkniętej listy sposobów legalnego lub nielegalnego prowadzenia kampanii/ agitacji wyborczej (rozumianych także jako praktyki manipulacyjne) z tej przyczyny, iż podlegają one stałej ewolucji i mogą przybierać bardzo zróżnicowane formy. To uzależnione jest przede wszystkim od kreatywności członków komitetu wyborczego oraz jego możliwości finansowych.

Trudne do precyzyjnego zdefiniowania są również zawarte w art. 105 § 1 Kodeksu wyborczego pojęcia: „nakłanianie” i „zachęcanie”⁹ – mają one bowiem bardzo indywidualny i subiektywny charakter. W zależności od wyborcy i sytuacji, w jakiej się on znajduje¹⁰, te same działania mogą zachęcać albo zniechęcać go do głosowania w określony sposób. Kwestia źródła ich decyzji politycznych pozostaje od dawna przedmiotem badań naukowców z różnych dziedzin.

⁷ W. K. Szalkiewicz, *Praktyki manipulacyjne w polskich kampaniach wyborczych*, Kraków 2014, s. 11.

⁸ R. Wiszniewski, *Marketing wyborczy. Studium kampanii wyborczych w systemach prezydenckich i semiprezydenckich (Finlandia, Francja, Polska, Stany Zjednoczone)*, Warszawa-Wrocław 2000, s. 31.

⁹ *Słownik Języka Polskiego* (<https://sjp.pwn.pl>): „nakłaniać” – zachęcać kogoś do czegoś; namawiać; przekonywać; „zachęcać” – nakłaniać kogoś do czegoś; przekonywać; namawiać.

¹⁰ Znaną w literaturze jako „efekt Lucyfera” lub „efekt diabelski/ anielski” zmianę postaw i zachowań ludzi w zależności od sytuacji, w jakiej się znajdują, udowodnił m.in. słynny „eksperyment więzienny” przeprowadzony przez amerykańskiego psychologa prof. Philipa Zimbardo na Uniwersytecie Stanforda w 1971 r. Zob. Ph. G. Zimbardo, *Efekt Lucyfera – dlaczego dobrzy ludzie czynią zło?*, Warszawa 2009.

Stąd też zapisy Kodeksu wyborczego mówią jedynie o tym, kto i na jakich warunkach może prowadzić agitację wyborczą (art. 106), gdzie taka agitacja nie może być prowadzona (art. 108), oraz określają zasady prowadzenia kampanii w programach nadawców radiowych i telewizyjnych (art. 116-121)¹¹.

Z pojęciem manipulacji politycznej wiąże się między innymi pojęcie *mediatyzacji polityki* – koniec XX wieku znacznie zmienił bowiem sposób prowadzenia polityki. W *komunikacji politycznej* pojawił się bowiem pośrednik – *mass media*, z dominującą pozycją telewizji, a obecnie także Internetu.

Stąd też cała istota komunikowania politycznego sprowadza się dziś w zasadzie do środków masowego przekazu, które pełnią funkcję pośrednika między nadawcami politycznymi a obywatelami. Aktorzy polityczni są więc skazani na używanie mediów – ich sukces zależy od tego, czy i jak zostaną przez media pokazani i jak zostaną odebrani przez ich publiczność. Wszyscy więc nadawcy polityczni są zmuszeni do walki o dostęp do mediów i do wykorzystania ich dla swoich potrzeb w celu osiągnięcia jak najlepszej *widoczności medialnej*¹². Robią to w różny sposób: oficjalnie, jak i nieoficjalnie – posługując się różnymi manipulacjami.

Wprowadzając komitety wyborcze mogą bez ograniczeń umieszczać w prasie, telewizji bądź radiu szeroko rozumianą reklamę polityczną oraz mają prawo do bezpłatnego czasu antenowego w mediach publicznych, jednak te formy prowadzenia kampanii mają swoje ograniczenia.

¹¹ W ustawie z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2010 r. nr 176, poz. 1190 z późn. zm.) w art. 65 ust. 3, art. 67 i 68 ustawodawca literalnie wskazywał przykłady agitacji wyborczej: zgromadzenia, manifestacje, wiece, pochody, przemówienia, rozpowszechnianie wśród wyborców ulotek i broszur, rozmieszczanie plakatów, organizacja loterii fantowych, gier losowych i innych konkursów oraz nieodpłatnie podawanie napojów alkoholowych. Przepisy te straciły moc wraz z wejściem w życie Kodeksu wyborczego z 2011 r.

¹² Zob. J. B. Thompson, *Media i nowoczesność. Społeczna teoria mediów*, Wrocław 2006, s. 35 i n.

Reklama polityczna jest w stanie wpłynąć na odbiorców komunikatu (wyborców) tylko pod warunkiem jej częstego powtarzania, co generuje koszty (jest to najdroższa z form promocji/ manipulacji). Możliwość ich ponoszenia ograniczają jednak zapisy Kodeksu wyborczego (art. 135 i 136), które wprowadzają limity wydatków ponoszonych przez komitety wyborcze na kampanie. W praktyce najczęściej ograniczenia w wykorzystaniu reklamy politycznej wynikają jednak z możliwości finansowych samych komitetów wyborczych – stosunkowo niewielkich kwot, jakimi dysponują na prowadzenie kampanii.

Wątpliwości budzi także skuteczność reklamy wyborczej, zważywszy na jej wszechobecność, a tym samym istniejący „szum reklamowy”, z jakim na co dzień ma do czynienia niemal każdy człowiek na świecie. Każdy bowiem „atakowany” jest przez kilkaset czy nawet kilka tysięcy komunikatów reklamowych, których tylko niewielki procent jest świadomie odbierany i analizowany.

Przewidziany w art. 117 § 1 Kodeksu wyborczego bezpłatny czas antenowy w tzw. blokach wyborczych Polskiego Radia i TVP, jest miejscem emisji audycji wyborczych przygotowywanych przez poszczególne komitety. Jednak ze względu na niewielkie środki, jakie mogą one przeznaczyć lub przeznaczają na ich produkcję¹³, są one mało atrakcyjne dla odbiorców, a tym samym ich skuteczność, jako sposobu agitacji, jest niewielka.

Stąd też komitety wyborcze starają się dotrzeć do wyborców poprzez media, wykorzystując przede wszystkim różne działania z obszaru politycznego *public relations* (PR)¹⁴, dążąc do maksymalnego zwiększenia liczby kontrolowanego przez siebie (a więc przede wszystkim przychylnego) przekazu medialnego. Katalog metod

¹³ Wprawdzie emisja audycji w blokach wyborczych jest bezpłatna, ale ich przygotowanie i produkcja związane są również z wydatkami, które limituje Kodeks wyborczy.

¹⁴ Termin *public relations* nie doczekał się jednoznacznej definicji, używany jest bowiem w kilku kontekstach znaczeniowych. Najogólniej rzecz ujmując, określa się nim różnorodne działania zmierzające do osiągnięcia pozytywnych relacji z otoczeniem. Dlatego często utożsamiany jest z reklamą i propagandą, jak i manipulacją. Polityczny PR co do istoty pojęcia

używanych w PR jest oczywiście olbrzymi i otwarty – polityk może przyciągnąć uwagę mediów na wiele sposobów.

Jednym z najpopularniejszych tego typu działań w okresie kampanii wyborczych jest „lokowanie” kandydatów w imprezach masowych lub w eventach¹⁵, jako ich organizatorów lub/i ważnych uczestników. Ma to być środkiem do osiągnięcia celu, jakim jest zaistnienie kandydata w relacjach medialnych z tych imprez. Minimalnym sukcesem jest tu odnotowanie obecności kandydata z imienia i nazwiska; maksymalnym – obszerna, pozytywna relacja, w której podkreślone będą zasługi kandydata dla danego środowiska i w której sam kandydat ma możliwość wypowiedzenia się na określony temat.

Innym popularnym działaniem z obszaru politycznego PR jest „podsuwanie” kandydatów dziennikarzom, jako źródła informacji przekazywanych w formie wywiadów, czy wypowiedzi. Ma to służyć utrwaleniu nazwiska polityka u odbiorców oraz pokazać jego fachowość w określonych dziedzinach.

Tego typu współpraca z dziennikarzami nie zawsze ma jednak negatywny – manipulacyjny charakter. W większości przypadków służy bowiem budowaniu pozytywnego *media relations* – kształtowaniu więzi z przedstawicielami mediów¹⁶ w taki sposób, aby możliwe stało się skuteczne przekazywanie za ich pomocą informacji do grup docelowych¹⁷. Trzeba bowiem pamiętać, że kampania wyborcza

nie różni się do „normalnego” PR-u, ale koncentruje się na sferze związanej ze zdobyciem, sprawowaniem i utrzymaniem władzy.

¹⁵ *Event – forma bezpośredniej komunikacji firmy z klientami polegająca na organizowaniu wydarzeń specjalnych. Ich głównym celem jest wywołanie pozytywnego rozgłosu przez wyjątkową oprawę i atmosferę, która na długo powinna pozostać w pamięci uczestników. Dlatego wymagają dobrego i sprawnego zorganizowania w nietypowy i atrakcyjny sposób* [J. Olędzki, D. Tworzydło (red.), *Leksykon public relations*, Rzeszów 2009, s. 55].

¹⁶ *Media relations* zawierają się w grupie sfer zadaniowych i instrumentów *public relations*, aczkolwiek zdarza się, że oba pojęcia są mylnie zastępowane [za: J. Olędzki, D. Tworzydło (red.), *dz. cyt.*, s. 106].

¹⁷ *Public relations* jest pośrednią formą komunikacji z odbiorcą (wyborcą), bo odbywa się przede wszystkim za pośrednictwem mediów i z wykorzystaniem ich możliwości manipulacyjnych. Dlatego też PR opiera się na budowaniu jak najlepszych *media relations*.

służy bliższemu poznawaniu przez obywateli kandydatów startujących w wyborach oraz ich programów, a to najczęściej odbywa się za pośrednictwem, czy też przy współudziale mediów.

O popularności (politycznego) PR, jako sposobu i stylu przekazywania komunikatów oraz informacji, a więc synonimu działań promocyjnych/ manipulacyjnych, decyduje kilka jego cech: wyższa w stosunku do reklamy wiarygodność, a tym samym i efektywność przekazu, niższe niż w przypadku reklamy koszty oraz możliwość dotarcia także do segmentów odbiorców trudno osiągalnych przy pomocy innych środków. Jednak, wprowadzie *public relations* jest najtańszym rodzajem promocji, ale też i najmniej przewidywalnym. Nie da się bowiem precyzyjnie ocenić skutków prowadzonych akcji, a i ich efekt jest zwykle odłożony w czasie – może być widoczny nawet dopiero po kilku latach. Niemniej PR wykorzystywany jest również w działaniach krótkofalowych, jako instrument wspierający inne działania promocyjne oraz reklamowe.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że nie tylko te dwie wymienione praktyki manipulacyjne są narzędziami marketingu politycznego powszechnie stosowanymi w każdym demokratycznym kraju, przy okazji wszystkich wyborów, praktycznie przez wszystkich kandydatów. Nie są one zakazane przez prawo, chociaż mogą budzić wątpliwości natury etycznej.

Media w okresie kampanii wyborczych

Analizując obecność kandydatów w mediach w okresie kampanii wyborczych, trzeba zaznaczyć, że nie zawsze jest ona wynikiem manipulacji (a stosunkowo rzadko dochodzi tu do złamania prawa – Kodeksu wyborczego). Publikacje dziennikarskie muszą być bowiem oceniane przez pryzmat szczególnej roli, jaką pełni prasa w demokratycznym społeczeństwie. W naszym kraju zapisana jest ona w Prawie

prasowym¹⁸, które w art. 1 stwierdza, że *prasa (...) urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej*. Artykuł 10 ust. 1 Prawa prasowego stwierdza natomiast, że *zadaniem dziennikarza jest służba społeczeństwu i państwu*.

Dziennikarze mają więc nie tylko prawo, a także obowiązek podawania opinii publicznej informacji dotyczących interesu publicznego i leżących w sferze uzasadnionego zainteresowania społeczeństwa. Mają przy tym gwarantowaną swobodę wypowiedzi, tak przez prawo międzynarodowe (m.in. przez Europejską Konwencję Praw Człowieka¹⁹) oraz przez prawo krajowe (Konstytucję RP²⁰). Również Europejski Trybunał Praw Człowieka wypracował w swoim orzecznictwie ważne standardy dotyczące swobody wypowiedzi oraz działalności mediów, także w kontekście wyborczym.

A okres wyborczy jest dla mediów czasem szczególnym. Ich zadaniem jest bowiem dostarczenie opinii publicznej także obiektywnych informacji o kandydatkach i ugrupowaniach uczestniczących w wyborach, które mogą być istotne dla podejmowania decyzji wyborczych, kluczowych dla życia społeczno-politycznego kraju. Pełnią one przy tym rolę tzw. „stróża publicznego” (*public watchdog*), którego zadaniem jest zwracanie uwagi opinii publicznej na aktualne problemy i patologie społeczne, a także prowokowanie debaty w kwestiach budzących uzasadnione zainteresowanie społeczeństwa. W ten sposób działalność mediów przekłada się na zwiększenie transparentności życia publicznego oraz jest bezpośrednio skorelowana z uprawnieniem obywateli do otrzymywania informacji.

¹⁸ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, Dz. U. nr 5, poz. 24 z późn. zm.

¹⁹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 z późn. zm.; art. 10 – wolność wyrażania opinii.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm. – art. 14 i 54.

Z drugiej strony, z okresem wyborczym mogą wiązać się szczególne zagrożenia dla środków masowego przekazu, w tym specyficzne problemy prawne wynikające z naruszeń prawa wyborczego, jak i wspomnianych wyżej działań manipulacyjnych stosowanych przez kandydatów i ich sztaby wyborcze²¹, zmierzających do osiągnięcia pożądanej widoczności medialnej.

Dlatego dziennikarzy, którzy prowadzą w tym czasie działalność informacyjną, obowiązuje między innymi zwiększona ostrożność w relacjonowaniu wydarzeń niezwiązanych bezpośrednio z wyborami, a odbywających się z udziałem osób pełniących funkcje publiczne lub tzw. celebrytów, którzy są jednocześnie kandydatami, a którzy mogą je wykorzystywać do promocji swoich kandydatur. Muszą wykazywać się większą niż zwykle odpornością na naciski i ataki ze strony polityków i ich sztabów wyborczych, ale także na stosowane przez nich „sztuczki wizerunkowe”, oraz przekazywać informacje w taki sposób, aby nie narazić się np. na zarzut prowadzenia agitacji wyborczej.

Należy jednak pamiętać, że granica pomiędzy działalnością informacyjną mediów a prowadzoną za ich pośrednictwem agitacją wyborczą (ewentualnie niezgodną z prawem) jest w praktyce życia publicznego bardzo trudna do wyznaczenia. Trudno bowiem oddzielić np. udział w jakimś wydarzeniu osoby pełniącej obowiązki pośła, którego kadencja upływa formalnie kilkanaście dni po zakończeniu kampanii wyborczej i wyborach, od jej obecności na nim, jako ubiegającego się o reelekcję kandydata. Podobnie rzecz ma się z osobami pełniącymi inne funkcje publiczne, a startującymi w wyborach. A niezależnie, czy trwa kampania wyborcza, czy też formalnie nie, na dziennikarzach ciążyą te same obowiązki informacyjne wynikające z ich zadań zapisanych w Prawie prasowym.

²¹ Zob. D. Głowacka, A. Płoszka, *Media w okresie wyborczym – przewodnik dla dziennikarzy*, Warszawa 2014.

W tym miejscu trzeba wspomnieć również o ustawowo określonym, powszechnym dostępie polityków i partii politycznych do stałych programów publicystycznych mediów publicznych²², który obowiązuje przez cały rok, bez względu na kalendarz wyborczy. Trzeba też pamiętać, że promocja własnych liderów i programów mieści się również w statutowej, codziennej działalności partii politycznych i nie sposób wyeliminować jej z kampanii wyborczej.

W praktyce walki politycznej pojęcie kampanii wyborczej ma już charakter wyłącznie prawny, wynikający z regulacji Kodeksu wyborczego (art. 104-115), normującego działalność komitetów wyborczych w określonym czasie. Jak stwierdza G. Ignaczewski: *obecnie, kampania wyborcza dla zawodowych podmiotów rynku politycznego trwa od zakończenia poprzedniej. Ma ona tylko inną specyfikę i dynamikę oraz generuje mniejsze koszty. Można zatem przyjąć, że marketing wyborczy i marketing polityczny, a także rynek wyborczy i rynek polityczny dotyczą tej samej sfery aktywności i działalności społecznej, a więc są to pojęcia nieróżniące się zakresem pojęciowym*²³.

Jak widać, kwestia manipulacji w okresie kampanii wyborczych jest zagadnieniem wielowymiarowym i trudnym do zwięzłego, jednoznacznego zdefiniowania, a tym samym oceny prawnej. Sprawę komplikuje jeszcze podstawowa cecha manipulacji – jej „niejawność”, zarówno w obszarze oddziaływania na świadomość i zachowania jednostek, jak i stosowanych w niej metod, czy narzędzi²⁴. Jak twierdzi M. Tokarz, *nie ma ona [manipulacja] w ogóle ustalonego znaczenia technicznego*

²² Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. z 2018 r. poz. 580; art. 5: *Partiom politycznym zapewnia się dostęp do publicznej radiofonii i telewizji na zasadach określonych w odrębnych ustawach.*

²³ G. Ignaczewski, *Specyfika marketingu politycznego w Polsce*, Toruń 2003, s. 11.

²⁴ *Manipulacja polityczna – metoda osiągania celów politycznych przez niejawne oddziaływanie na świadomość i zachowania jednostek oraz grup społecznych, w której manipulator ukrywa lub przedstawia w nieprawdziwym świetle elementy działania politycznego – jego podmiot, cele, metody, środki i skutki* [A. Antoszewski, R. Herbut (red.), dz. cyt., s. 223].

– *jest to raczej dość mętne pojęcie z dziedziny etyki*²⁵, trudno więc o jednoznaczną ocenę różnych działań pod kątem ewentualnego łamania przepisów Kodeksu wyborczego.

Zakończenie

Odpowiadając na postawione na wstępie pytania, należy stwierdzić, że mniej lub bardziej świadome czy celowe „faworyzowanie” przez media niektórych kandydatów czy ugrupowań bardzo rzadko jest działaniem niezgodnym z prawem. Z pewnością nie można tego ustalić li tylko na podstawie liczby publikacji, w których pojawiają się kandydaci lub ich nazwiska. Nie można bowiem ocenić „agitacyjność” – w rozumieniu Kodeksu wyborczego – obecności kandydatów w mediach bez analizy treści materiałów dziennikarskich, w których się pojawili. Jedynym więc kryterium, jakie można przyjąć do oceny ukazujących się w trakcie kampanii wyborczej publikacji pod kątem ewentualnego złamania w nich art. 507 Kodeksu wyborczego, jest ocena, czy mogły one stanowić agitację wyborczą; czy zgodnie z art. 105 § 1 Kodeksu wyborczego pojawiły się w nich elementy agitacji wyborczej, zdefiniowanej jako *publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób*.

Praktycznie nie do ustalenia – nie tylko od strony prawnej – jest natomiast zawarta w art. 507 Kodeksu wyborczego kwestia „korzyści majątkowej” jaką miałyby przynieść „nadmierna” widoczność medialna niektórych kandydatów lub ugrupowań. O ile bowiem może mieć ona wpływ na wzrost rozpoznawalności polityków wśród wyborców²⁶ (co jest jednym z podstawowych celów każdej kampanii wyborczej), o tyle niemożliwe jest ustalenie, czy przekłada się ona na wzrost poparcia dla

²⁵ M. Tokarz, *Argumentacja, perswazja, manipulacja. Wykłady z teorii komunikacji*, Gdańsk 2006, s. 294.

²⁶ Zgodnie z tezą o tzw. efekcie czystej ekspozycji (*mere exposure effect*) wystarczy, aby człowiek dziesięć razy zetknął się z jakimś obiektem, aby zaczęły się zmieniać jego postawy w stosunku do tego obiektu, aby nabrał do niego określonego stosunku emocjonalnego (sympatii – antypatii). Proces ten może zająć zupełnie podświadomie – w pewnych sytuac-

ich kandydatur, czy też ma miejsce sytuacja odwrotna – zniechęca do oddania głosu? Tym samym – czy przynosi korzyści, czy wręcz przeciwnie – stratę.

Wpływ na skuteczność agitacyjną „widoczności medialnej” ma bardzo wiele, bardzo indywidualnie odbieranych przez wyborców czynników: ich stosunek do samego kandydata lub/i ugrupowania, które reprezentuje; ich stosunek do medium, w którym wypowiedź się ukazuje; ocena treści wypowiedzi, kontekstu samej publikacji itp.

Dlatego w kampaniach wyborczych stosowane są różne strategie dotyczące obecności kandydatów w mediach: od maksymalnego „nasycenia” nimi mediów – do całkowitego ich „ukrycia” przed mediami i prowadzenia kampanii bez ich wykorzystania. Nieobecność w mediach może być i często jest zabiegiem celowym, wynikającym ze strategii przyjętej przez komitet wyborczy, skupiającej się np. na kampaniach typu *canvassingowego* – agitacji opartej na systematycznym, bezpośrednim kontakcie z grupą docelową. Tym samym bez znajomości tej strategii nie można obecności/nieobecności w mediach traktować jednoznacznie jako zabiegu celowego, zmierzającego do nierównoprawnego traktowania kandydatów.

Trzeba też pamiętać, że wpływ na ostateczną decyzję osób biorących udział w wyborach ma kombinacja bardzo wielu różnych czynników, zarówno o podłożu racjonalnym, jak i emocjonalnym. Zgodnie z regułami współczesnej „nauki o wygrzaniu kampanii politycznych” (*the science of campaigning*), o sukcesie wyborczym decydują ściśle skorelowane ze sobą cztery podstawowe czynniki: osoba kandydata; to, jak była prowadzona jego kampania; to, jak zachowywali się jego konkurenci i jaką prowadzili kampanię. Trzeba też pamiętać o tzw. klimacie politycznym, wyrażającym się poparciem społecznym dla określonych ugrupowań politycznych

ciach człowiek może nawet nie zdawać sobie sprawy z tego, że widział dany obiekt wcześniej. Bodźce, raz uruchomione, działają później jako refleks w podświadomości [zob. R. B. Zajonc, *Social psychology: An experimental approach*, California: Brooks/ Cole 1980].

lub/i określonych poglądów, idei i haseł²⁷. Nie można też zapominać o kwestii przypadku w walce politycznej²⁸.

Powyższa argumentacja – przedstawiona przez autora artykułu w postaci dowodu z opinii biegłego – przyjęta została przez prokuraturę i sąd, jako podstawa do umorzenia postępowań w sprawach wspomnianych na wstępie.

Abstrakt

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytania: czy częstsza niż innych obecność kandydatów i ugrupowań w mediach w okresie kampanii wyborczej może być traktowana jako przestępstwo oraz do jakiego stopnia może to wpływać na ich wynik wyborczy – zwiększa ich szanse?

PRESENCE IN THE MEDIA VS. ELECTION RESULT

Abstract

The purpose of the article is an attempt to determine whether more frequent presence of candidates and party groups, as compared to others, in the media during the election campaign may be treated as a crime and to what extent it may affect the electoral result – can it increase their chances?

Bibliografia

Artykuły i opracowania

A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologiczny*, Wrocław 2004.

D. Głowacka, A. Płoszka, *Media w okresie wyborczym – przewodnik dla dziennikarzy*, Warszawa 2014.

²⁷ Zob. W. K. Szalkiewicz, M. Sokołowski, *Inżynierowie społeczni i technologie zdobywania władzy. Studia nad manipulacją i propagandą*, Toruń 2017.

²⁸ Zgodnie z teorią ducha czasu – splot sprzyjających okoliczności, specyficzne warunki historyczne i kulturowe wytwarzające szczególnie klimat emocjonalny, może sprawić, że ludzie będą skłonni powierzyć przywództwo przypadkowej osobie, znajdującej się w określonym czasie w określonym miejscu. W innych warunkach, ze względu np. na brak charyzmy, czy tylko prestiżu, ten sam człowiek nie miałby szans na zostanie przywódcą.

G. Ignaczewski, *Specyfika marketingu politycznego w Polsce*, Toruń 2003.

M. Mazur, *Marketing polityczny. Wyczerpujący przegląd technik i metod stosowanych kampanii wyborczej*, Warszawa 2002.

J. Olędzki, D. Tworzydło (red.), *Leksykon public relations*, Rzeszów 2009.

W. K. Szalkiewicz, *Praktyki manipulacyjne w polskich kampaniach wyborczych*, Kraków 2014.

W. K. Szalkiewicz, M. Sokołowski, *Inżynierowie społeczni i technologie zdobywania władzy. Studia nad manipulacją i propagandą*, Toruń 2017.

J. B. Thompson, *Media i nowoczesność. Społeczna teoria mediów*, Wrocław 2006.

M. Tokarz, *Argumentacja, perswazja, manipulacja. Wykłady z teorii komunikacji*, Gdańsk 2006.

R. Wiszniewski, *Marketing wyborczy. Studium kampanii wyborczych w systemach prezydenckich i semiprezydenckich (Finlandia, Francja, Polska, Stany Zjednoczone)*, Warszawa-Wrocław 2000.

R. B. Zajonc, *Social psychology: An experimental approach*, California: Brooks/Cole 1980.

Ph. G. Zimbardo, *Efekt Lucyfera – dlaczego dobrzy ludzie czynią zło?*, Warszawa 2009.

Akty prawne

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, Dz. U. nr 5, poz. 24 z późn. zm.

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

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. z 2018 r. poz. 580.

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. z 2010 r. nr 176, poz. 1190 z późn. zm. (nie obowiązuje).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2018 r. poz. 754.

Aleksandra Ostapiuk, Kamil Mrocza

Protest wyborczy jako środek ochrony prawnej w wyborach samorządowych – analiza instytucjonalno-prawna¹

Słowa kluczowe:

protest wyborczy, wybory, weryfikacja wyborów, sąd okręgowy, samorząd terytorialny

Konceptualizacja kluczowych terminów: weryfikacja wyborów i protest wyborczy

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu wyborów kontrolą objęte są niemal wszystkie etapy procesu wyborczego. Od sporządzania rejestrów oraz spisów wyborczych, przez zgłaszanie i rejestrowanie list kandydatów, na ostatecznym rozstrzygnięciu o ważności wyborów kończąc². Możliwość oprotestowania wyborów jest również jednym ze standardów demokratycznego państwa prawnego i odnosi się do każdego wyborów powszechnych³. W tym kontekście fundamentem zagadnieniem odnoszącym się do analizy demokratycznych wyborów jest *istnienie pozytywnej korelacji pomiędzy rozstrzygnięciami politycznymi o wiążącym charakterze (wynikami wyborów) a preferencjami wyborczymi obywateli*⁴.

¹ W artykule zaprezentowano osobiste poglądy autorów.

² Por. A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999, s. 87; A. Rakowska, *Postępowanie w sprawach z protestów wyborczych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3, s. 62-63.

³ Por. *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report, Adopted by The Venice Commission at its 51st and 52nd session, 5-6 July and 18-19 October 2002, Venice*, s. 29-31, za: M. P. Gapski, *Orzecznictwo sądów w sprawach protestów wyborczych w wyborach samorządowych*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991-2016)*, t. I, Warszawa 2016, s. 27.

⁴ M. Mistygacz, *Protesty wyborcze i ważność wyborów*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 22, s. 139.

W opinii J. Sadowskiego *zasada sądowej kontroli prawidłowości przebiegu procesu wyborczego została szeroko przyjęta w polskim porządku prawnym. Działalność sądów w tym zakresie, zwłaszcza możliwość wpływu na ostateczny wynik procesu wyborczego, dotyka istotnej kwestii związanej z przyjętą w polskim porządku ustrojowym konstytucyjną zasadą podziału władz. Co więcej, poddanie procesów wyborczych kontroli sądowej zawsze rodzi ryzyko uwikłania sądu w bieżące spory polityczne, wywołuje obawę ostrej, motywowanej politycznie krytyki decyzji sądowych czy wywierania społecznego nacisku na podjęcie przez sąd decyzji zgodnej z oczekiwaniami partii politycznych lub grup społecznych*⁵.

W polskim systemie prawnym ważność wyborów do Sejmu i Senatu, Parlamentu Europejskiego czy na urząd Prezydenta stwierdza Sąd Najwyższy⁶, zaś w przypadku wyborów samorządowych – właściwy sąd okręgowy⁷. Takie rozwiązanie, jak podkreśla się w nauce, mieści się w ramach zasady trójpodziału władzy, gdyż o zgodności wyboru przedstawicieli poszczególnych władz rozstrzyga właściwy terytorialnie sąd okręgowy. W nauce wskazuje się, że *takie unormowanie, mieszcząc się w ramach trójpodziału władzy i realizując zasadę nemo iudex in causa sua, zapobiega, w odróżnieniu od weryfikacji parlamentarnej, nadmiernemu upolitycznieniu debaty weryfikacyjnej (rozstrzygnięcie SN zapada wyłącznie na podstawie prawa i po dokonaniu bezstronnej analizy stanu faktycznego) oraz eliminuje okoliczność niedopuszczania przez partie mające większość w parlamencie do uznania wyboru swojego członka za nieważny, nawet wbrew oczywistym faktom*⁸.

⁵ J. Sadowski, *Rozstrzyganie sporów wyborczych – analiza praktyki sądowej*, [w:] E. Holewińska-Łapińska (red.), *Prawo w działaniu*, t. 10, *Sprawy cywilne*, Warszawa 2011, s. 102.

⁶ Zob. szerzej: B. Stępień-Załucka, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy w Polsce*, Warszawa 2016, s. 277-302, a także przywołana tam literatura.

⁷ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 87.

⁸ D. Łukowiak, *Prawo do sądu w polskim prawie wyborczym*, Praca nadesłana na konkurs prac naukowych poświęconych tematyce wyborczej organizowany przez Państwową Komisję Wyborczą, http://pkw.gov.pl/pliki/1467366847_Dominik%20%C5%81ukowiak%20-

B. Stępień-Załucka, analizując rolę Sądu Najwyższego w sferze prawa wyborczego i referendum, stwierdza m.in., że kompetencje sądów w weryfikacji wyborów *podyktowane są uwarunkowaniami historycznymi i związanym z nimi procesem transformacji ustrojowej rozpoczętej na przełomie lat 80. i 90., kiedy to na skutek zmiany systemu politycznego konieczne było wprowadzenie nie tylko przejrzystości do procedur wyborczych, ale przede wszystkim kontroli ze strony niezależnego sądownictwa*⁹.

Na czynność sprawdzania ważności wyborów i uzyskanych w ich wyniku mandatów używa się terminu weryfikacja wyborów. Weryfikacja wyborów oznacza w praktyce, że odpowiedni podmiot systemu administracyjnego (lub szerzej: politycznego), odpowiedzialny za to zadanie, ma możliwość kontrolowania wszystkich etapów procesu wyborczego, a także prawidłowości ustalenia końcowych wyników wyborów. Warto jednak podkreślić, że organy te – co do zasady – nie rozpatrują jednostkowych spraw indywidualnych, dotyczących naruszenia podmiotowego prawa wyborczego poszczególnych uprawnionych do głosowania osób¹⁰. W literaturze przedmiotu stwierdza się, że *weryfikacja wyborów polega na sprawdzeniu ważności wyborów i pochodzących z nich mandatów przedstawicielskich, poprzez kontrolowanie wszystkich stadiów postępowania wyborczego oraz prawidłowości ustalania wyników wyborów*¹¹.

Historyczne początki weryfikacji wyborów sięgają już czasów monarchii stanowych. Wtedy to weryfikowano i kontrolowano wyłącznie legitymację poszczególnych przedstawicieli do reprezentowania określonego stanu i uczestnictwa w zgro-

[%20Prawo%20do%20s%C4%85du%20w%20polskim%20prawie%20wyborczym.pdf](#), 15.02.2018, s. 7.

⁹ B. Stępień-Załucka, dz. cyt., s. 277; por. także pogląd A. Patrzalek, W. Skrzydło, *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2, s. 9.

¹⁰ A. Żukowski, dz. cyt., s. 87.

¹¹ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002, s. 159.

madzeniu stanowym. Jak widać, zakres kontroli był wąski, jednak z pewnością przyczyniał się do budowania mechanizmów weryfikacyjnych adekwatnych do oczekiwań decydentów odpowiedzialnych za proces wyborczy.

Z procesem weryfikacji wyborów niewątpliwie łączy się instytucja protestu wyborczego. Ma ona charakter prawa do wnoszenia sprzeciwu przeciwko ważności wyborów. Jak podkreśla A. Żukowski, rolę protestu wyborczego należy rozpatrywać dwojako. Po pierwsze jako *narzędzie służące ochronie interesów ugrupowania politycznego lub indywidualnego wyborcy, którzy nie akceptują wyników wyborów i chcą je podważyć*. Po wtóre zaś protest wyborczy służy ochronie praworządności czy też ochronie interesów państwowego i publicznego¹². W tym ujęciu, jak trafnie stwierdza J. Kuciński, protest wyborczy ma *wpływać na «czystość reguł» gry wyborczej*¹³. Owa czystość reguł wpływa z kolei w istotny sposób na *gwarancję praktycznej realizacji zasady równości szans*¹⁴.

Jak podkreśla się w doktrynie, *protest wyborczy jest ważną instytucją prawa wyborczego służącą ochronie demokratycznego, transparentnego i zgodnego z prawem przebiegu wyborów*¹⁵. Podobnego zdania jest B. Banaszak, który twierdzi, że *protest wyborczy jest jedną z instytucji służących weryfikacji wyborów. Współcześnie w państwach demokratycznych weryfikacja ta ma na celu nie tylko zagwarantowanie zgodnego z wolą wyborców składu organu przedstawicielskiego, ale także zapewnienie zgodnego z prawem przebiegu wyborów i sankcjonowanie zachowań niezgodnych z przepisami prawa wyborczego. Organ dokonujący weryfikacji może kontrolować wszystkie stadia procesu wyborczego oraz prawidłowość ustalenia wyników wyborów pod kątem przestrzegania prawa wyborczego w znaczeniu*

¹² A. Żukowski, dz. cyt., s. 87.

¹³ J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 98.

¹⁴ P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2012, s. 93.

¹⁵ M. P. Gapski, dz. cyt., s. 27.

przedmiotowym. Celem weryfikacji nie jest natomiast orzekanie o naruszeniu podmiotowego prawa wyborczego poszczególnych wyborców ani o ważności poszczególnych głosów. Do tego służą inne środki ochrony prawnej, np. reklamacja na nieprawidłowości w rejestrze wyborców¹⁶. Opinia ta budzi jednak wątpliwości w doktrynie, gdyż sąd, oceniając zasadność zarzutów zawartych w proteście, rozstrzyga bowiem pośrednio również to, czy przy przeprowadzeniu wyborów nie uchybiono realizacji konstytucyjnie gwarantowanego prawa politycznego jednostki – prawa wyborczego¹⁷.

Zdaniem L. Garlickiego protest wyborczy jest to skierowany do sądu wniosek wyborcy, wskazujący określone uchybienie w przeprowadzeniu wyborów i domagający się unieważnienia wyborów w całości lub w części¹⁸. Sędzia Trybunału Konstytucyjnego P. Tuleja uważa, że protest wyborczy gwarantuje wyborcom prawo uczestnictwa w stwierdzaniu ważności wyborów. Umożliwia on postawienie zarzutu, w myśl którego przeprowadzenie wyborów odbyło się z naruszeniem obowiązujących reguł. Prawo do protestu wyborczego jest elementem szeroko rozumianej instytucji stwierdzania ważności wyborów¹⁹.

Analizując cel ustanawiania instytucji protestu wyborczego, P. Uziębło, stwierdza, że protest wyborczy ma służyć sygnalizowaniu pojawiających się nieprawidłowości w procesie wyborczym²⁰. W opinii A. Jurewicz, analizując instytucję protestu wyborczego, należy mówić o dwóch podstawowych celach: *pierwszym z nich*

¹⁶ B. Banaszak, *Protest wyborczy w wyborach parlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1, s. 49.

¹⁷ D. Łukowiak, dz. cyt., s. 8.

¹⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 170.

¹⁹ P. Tuleja, *Instytucja protestu wyborczego jako gwarancja praw wyborczych*, „Przegląd Wyborczy. Biuletyn Informacyjny” 2016, nr 5-8, s. 5.

²⁰ P. Uziębło, dz. cyt., s. 93.

*jest uzyskanie wyników zgodnych z wolą głosujących, a drugim zapewnienie zgodnego z prawem głosowania*²¹.

Przedstawiciele praktyki definiują protest wyborczy jako *środek ochrony prawnej, służący kontroli prawidłowości przebiegu i ustalenia wyniku wyborów*²². Wśród praktyków prawa podkreśla również, że *protest nie ma na celu zapewnienia formalistycznego przestrzegania przepisów dotyczących przebiegu wyborów, ale przede wszystkim – materialnej prawidłowości wyborów, rozumianej jako odzwierciedlenie w wynikach wyborów rzeczywistej woli odpowiedniej większości uprawnionych do głosowania*²³. Twierdzenie to wydaje się w pełni prawidłowe i oddające funkcjonujące obecnie rozwiązania prawne.

W ujęciu praktyki protest wyborczy będzie więc sądową skargą przeciwko: ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby²⁴. W opinii Sądu Najwyższego protest wyborczy to rodzaj pisma procesowego składanego wyłącznie w formie tradycyjnej²⁵. Warto również przywołać pogląd Sądu Najwyższego odnoszący się do ograniczenia prawa do wniesienia protestu przeciwko ważności wyboru – w analizowanym przypadku – Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jednak postanowienie to wytycza również drogę postępowania w przypadku wyborów samorządowych. Jak podkreślono w przywołanym postanowieniu, *Sąd Najwyższy jest zdania, że używanie przez wnoszącego protest szczególnie obraźli-*

²¹ A. Jurewicz, *Protest wyborczy w praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego*, [w:] W. Tomaszewski, D. M. Mościńska, A. Jurkun (red.), *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, Olsztyn 2015, s. 73.

²² J. L. Puchalski, *Protest wyborczy*, „Blog Prawniczy”, <http://blog.adwokatlpuhalski.pl/protest-wyborczy/>, 15.02.2018.

²³ *Tamże*.

²⁴ A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 180, za: A. Jurewicz, *dz. cyt.*, s. 73.

²⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2010 r., III SW 87/10, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2011, nr 3-4, poz. 53.

wego i prowokacyjnego języka, odnoszącego się do sędziów-domniemyanych lub rzeczywistych członków obwodowych komisji wyborczych, rządu oraz sądów i Sądu Najwyższego może stanowić nadużycie konstytucyjnego prawa do wniesienia protestu przeciwko ważności wyboru²⁶.

Rekapituluując prowadzone rozważania, można stwierdzić, że protest wyborczy nie jest z całą pewnością instytucją jednolitą. Prawo wyborcze przewiduje bowiem protesty przeciwko ważności całych wyborów, protesty przeciwko ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby. Zdaniem D. Łukowiaka *niezależnie jednak od rodzaju, protest wyborczy służy realizacji prawa do sądu i jako skarga obywatelska (actio popularis) przysługuje każdemu wyborcy (z tym że wobec różnych rodzajów protestów pojęcie „każdego wyborcy” będzie w przypadku każdego z tych rodzajów odmiennie rozumiane), a także przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej oraz pełnomocnikowi każdego komitetu wyborczego. Protest przeciwko ważności wyborów stanowi społeczny środek kontroli zgodności z prawem przebiegu wyborów oraz źródło wiedzy o ewentualnych nieprawidłowościach²⁷.*

Zdaniem autorów niniejszego opracowania protest wyborczy jest specyficznym przejawem protestu politycznego, który w naukach politycznych jest definiowany jako *przeciwstawienie się określonym działaniom podjętym w sferze rywalizacyjnych stosunków politycznych, które postrzegane są z różnych względów (np. formalnych, politycznych, moralnych zasad współżycia) jako niesłuszne²⁸.*

²⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2010 r., III SW 77/10, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2011, nr 3-4, poz. 49.

²⁷ D. Łukowiak, dz. cyt., s. 8. Zob. także: A. Józefowicz, *Przesłanki prawne rozstrzygnięcia o ważności wyborów parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8, s. 4.

²⁸ R. Herbut, *Protest polityczny*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2003, s. 352.

Zasadniczym celem niniejszego tekstu jest scharakteryzowanie protestu wyborczego jako środka ochrony prawnej w systemie wyborczym do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Analiza obejmować będzie zarówno kwestie instytucjonalne, jak i prawne. Dodatkowo zaprezentowane i skomentowane zostanie praktyczne wykorzystanie protestu wyborczego w wyborach samorządowych w Polsce. Autorzy dokonają również oceny funkcjonujących rozwiązań prawnych oraz zaprezentują kierunki zmian, które powinny zostać podjęte w celu wzmocnienia tej formy kontroli systemu wyborczego. Teza, którą przyjęto na potrzeby niniejszego wystąpienia, brzmi następująco: Protest wyborczy w wyborach samorządowych ma służyć sygnalizowaniu pojawiających się nieprawidłowości w procesie wyborczym, jednak obecny kształt przepisów prawa powoduje, że staje się on coraz częściej narzędziem artikulacji interesów politycznych (a w wąskim ujęciu partyjnych), a nie realnym narzędziem kontroli społecznej.

Uwagi wprowadzające

Rozpoczynając rozważania o instytucji protestu wyborczego w samorządzie terytorialnym, warto sygnałnie zwrócić uwagę na pozycję ustrojową (konstytucyjną) samorządu terytorialnego w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej. W ustawie zasadniczej pojęcie samorządu terytorialnego nie zostało zdefiniowane. Jak podkreśla B. Dolnicki, *w żadnym z ustawodawstw nie znajdujemy wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego*²⁹. Definicję tę możemy odnaleźć w art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego³⁰. Przepis ten stanowi, że samorząd lokalny oznacza *prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców*. W nauce prawa przeważa

²⁹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 17.

³⁰ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607 z późn. zm.

pogląd, że samorząd terytorialny jest formą prawną i instytucjonalną o przymusowym charakterze członkostwa, obejmującą wszystkie osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego państwa, polegającą na niezależnym od administracji rządowej zarządzaniu własnymi sprawami społeczności lokalnej³¹. W tym ujęciu samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej. Warto jednak podkreślić, że zgodnie z art. 163 Konstytucji³² *samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych*, co jednoznacznie wskazuje na odrębność instytucjonalną i funkcjonalną samorządu terytorialnego względem administracji rządowej.

Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji *jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych*. Samorządowe ustawy ustrojowe³³ w zakresie organów stanowiących statuują na szczeblu gminnym radę gminy jako organ stanowiący (art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), na szczeblu powiatu – radę powiatu (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym), a w województwie – sejmik województwa (art. 16 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa).

Zgodnie z art. 169 ust. 2 i 3 Konstytucji wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym, a zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów, jak też zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa. Ustawą z dnia 5 stycznia

³¹ B. Banaszak, *Komentarz do rozdziału VII Konstytucji RP, Samorząd Terytorialny*, LEX/el. 2012.

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 z późn. zm.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2017 r. poz. 2096 z późn. zm.

2011 r. – Kodeks wyborczy³⁴ ustawodawca skodyfikował prawo wyborcze w jednym akcie prawnym³⁵ rangi kodeksowej. Zabieg ten miał na celu ujednolicenie wszystkich procedur wyborczych. Ustawodawca konstytucyjny wyznaczył podstawowe zasady wyboru organów stanowiących, pomimo odesłania w pozostałym zakresie do regulacji ustawowej – swoboda pozostawiona ustawodawcy zwykłemu dotyczy szczegółowego określenia kształtu organizacyjnego tych organów. Z kolei określenie ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego pozostawiono regulacji ich organów stanowiących, co pozwala na uwzględnienie w tym zakresie lokalnych tradycji, preferencji, czy nawet nowatorskich pomysłów³⁶.

Nie ulega wątpliwości, że wybory samorządowe są jedną z gwarancji zasady decentralizacji władzy publicznej³⁷. Zasada ta, wyrażona w art. 15 ust. 1 ustawy zasadniczej, stanowi doniosłe założenie ustrojowe, w którym samorząd terytorialny zajmuje kluczową pozycję i zgodnie z art. 16 ust. 2 uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej³⁸. Jak podkreśla M. Bąkiewicz, *w tym aspekcie jedną z cech zdecentralizowanego, w oparciu o samodzielne i niezależne jednostki samorządu terytorialnego, ustroju państwowego jest administracja uspołeczniona, a zatem jest to model ustrojowy polegający na partycypacji członków wspólnot samorządowych w sprawowaniu władzy publicznej. Uczestnictwo w sprawowaniu władzy realizuje*

³⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2018 r. poz. 754.

³⁵ Kodeks wyborczy zastąpił pięć ordynacji wyborczych: ustawę z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2010 r. nr 72, poz. 467 z późn. zm.; ustawę z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. z 2010 r. nr 176, poz. 1190 z późn. zm.; ustawę z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2007 r. nr 190, poz. 1360 z późn. zm.; ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. z 2010 r. nr 176, poz. 1191 z późn. zm.; ustawę z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. nr 25, poz. 219 z późn. zm.

³⁶ W. Kisiel, *Wprowadzenie*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 23.

³⁷ Zob. szerzej: M. Bąkiewicz, *Suwerenność wspólnot lokalnych jako warunek decentralizacji władzy publicznej poprzez samorząd terytorialny*, „e-Politikon” nr 11/2014, s. 120-136.

³⁸ M. Bąkiewicz, *dz. cyt.*, s. 123.

się w sposób pośredni lub z wykorzystaniem instytucji demokracji bezpośredniej. Kwestia uspołecznienia administracji, rozumiana jako możliwość kreowania organów samorządu terytorialnego w drodze demokratycznych wyborów, jest koniecznym elementem definiowania istoty decentralizacji jako procesu przekazywania władzy publicznej. Rozwinięciem dla definiowanej w tym aspekcie decentralizacji władzy są założenia konstytucyjne gwarantujące obywatelowi udział w kierowaniu i zarządzaniu sprawami publicznymi pozostającymi we właściwości wspólnot samorządowych³⁹.

Z art. 169 ust. 2 i 3 Konstytucji jednoznacznie wynika, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego pochodzą z wyborów. Nie mogą one być nominowane nawet w części. Ewentualna regulacja ustawowa tego typu byłaby sprzeczna z Konstytucją⁴⁰.

Ustawodawca konstytucyjny nie ustanowił wprost w Konstytucji regulacji dotyczących kontroli prawidłowości wyborów na szczeblu samorządowym, podobnie jak uczynił to w art. 101 ust. 1 Konstytucji w zakresie kontroli sądowej wyborów do Sejmu i do Senatu, poprzez uregulowanie *expressis verbis*, że ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy.

Zgodnie z regulacją konstytucyjną wyborcy przysługuje prawo zgłoszenia do Sądu Najwyższego protestu przeciwko ważności wyborów na zasadach określonych w ustawie. Z powołanego art. 101 Konstytucji wynika jednoznaczna decyzja ustawodawcy o przyjęciu sądowego modelu kontroli ważności wyborów parlamentarnych. Jak podkreśla L. Garlicki, uwzględnienie także unormowania art. 129 ust. 1 i 2 Konstytucji, dotyczącego wyborów głowy państwa, oraz art. 125 ust. 4 w kwestii ważności ogólnokrajowego referendum, pozwala na stwierdzenie uniwersalnego

³⁹ *Tamże*.

⁴⁰ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji. Komentarz do art. 15, art. 16 oraz do art. 163-172*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 22.

charakteru zasady sądowej weryfikacji procedur wyborczych i referendalnych⁴¹. Jak się wydaje, przyjęty w Konstytucji model kontroli ważności wyborów do parlamentu, głowy państwa czy aktywności referendalnych obywateli w sposób oczywisty determinuje również rozwiązania ustawowe odnoszące się do demokratycznych instytucji na szczeblu lokalnym (wyborów i referendum), nawet pomimo braku jednoznacznej regulacji ustrojodawcy konstytucyjnego w tym przedmiocie.

Należy podkreślić, że w Konstytucji przesądzono sądową właściwość kontroli wyborów. Sąd Najwyższy został wymieniony wprost w art. 101 ust. 1 Konstytucji jako podmiot wyłącznie legitymowany do podjęcia decyzji o ważności wyborów do każdej z izb parlamentu. Protest wyborczy służy niewątpliwie zarówno zapewnieniu przeprowadzania w państwie demokratycznych wyborów, jak i ochronie naruszenia indywidualnego prawa o charakterze politycznym⁴².

Dokonując analizy prawnoporównawczej, zaznaczyć należy, że w polskim prawie wyborczym z zakresu wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wydaje się ugruntowana zasada kontroli sądowej ważności wyborów. Należy przypomnieć, że ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin⁴³, będąca pierwszą ustawą pozwalającą na wybór bezpośredni rad w gminach, w obliczu transformacji ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, jaka dokonywała się w latach 90. ubiegłego wieku⁴⁴, w art. 106 uregulowała sądowy tryb kon-

⁴¹ Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 101 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 1999, s. 2.

⁴² Zob. np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie Aliyer przeciwko Azerbejdżanowi (wniosek nr 18705/06).

⁴³ Dz. U. z 1996 r. nr 84, poz. 387 z późn. zm.

⁴⁴ Pierwsze wybory bezpośrednie do rad gmin odbyły się w dniu 27 maja 1990 r. Wybierano członków 2383 rad gmin, w tym: 1547 rad w gminach, 145 rad miejskich w miastach do 40 tysięcy mieszkańców, 110 rad miejskich w miastach powyżej 40 tysięcy mieszkańców, 574 gmin i miast, 7 rad dzielnic. Do rozdysponowania było 52 tysiące mandatów, a kandydowało 147 389 kandydatów. Nowo wybrane rady gmin wybrały swoje władze wykonawcze – pre-

troli ważności wyborów. Tak więc jeszcze przed unormowaniami obecnie obowiązującej Konstytucji sądowy tryb kontroli ważności wyborów został wprowadzony do ustroju samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym.

Uregulowania obecnie obowiązującej Konstytucji w tym zakresie ustanawiają więc wysoki standard ochrony praw wyborczych obywateli oraz prawa do uczciwych wyborów. Nie wydaje się, aby jakkolwiek inna procedura weryfikacji ważności wyborów, niż procedura opierająca się na niezawisłym i niezależnym sądzie, gwarantowała obiektywnie prawidłowość przeprowadzonych wyborów. O znaczeniu sądowej weryfikacji wyborów już na samym początku transformacji ustrojowej wypowiedział się Sąd Najwyższy: *Powierzenie kontroli ważności wyborów Sądowi Najwyższemu, a nie innemu organowi konstytucyjnemu oznacza m.in., że:*

- a) *ustawodawca oczekuje kontroli ważności wyborów ze strony organu niezawisłego, nie podlegającego wpływom czynników zewnętrznych;*
- b) *tryb rozpoznawania protestów będzie miał podstawowe cechy działania właściwego dla każdego sądu, tzn. orzekanie na podstawie zebranego materiału dowodowego, w granicach prawa sądu do swobodnej oceny tego materiału;*
- c) *podjęta decyzja sądowa będzie próbą zastosowania prawa do ustalonego stanu faktycznego w granicach ukształtowanych przez praktykę sądową i tradycję metod wykładni prawa⁴⁵.*

W odniesieniu do procedury weryfikacji ważności wyborów samorządowych należy wskazać, że powierzenie kompetencji w tym zakresie sądom okręgowym jest uzasadnione brakiem fizycznej możliwości rozpatrzenia przez Sąd Najwyższy protestów

zydentów miast (w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców oraz tych, gdzie dotąd byli prezydenci, czyli praktycznie w większości miast powyżej 50 tys. mieszkańców), burmistrzów (w mniejszych miastach) oraz wójtów (w gminach wiejskich).

⁴⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 1995 r., III SW 247/95, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1996, nr 2, poz. 12.

wyborczych dotyczących różnych jednostek samorządu terytorialnego. Jednak należy zgodzić się z M. Rulką, że takie rozwiązanie w połączeniu z brakiem odrębnego rozstrzygnięcia w sprawie ważności wyborów dokonywanego po rozpatrzeniu wszystkich protestów wyborczych rodzi wiele problemów⁴⁶.

Instytucja protestu wyborczego w polskim porządku prawnym

Instytucja protestu wyborczego uregulowana została w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy. Zgodnie z art. 82 Kodeksu wyborczego można wnieść protest przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu lub wyborowi określonej osoby. Podstawą wniesienia protestu wyborczego może być:

- 1) dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego⁴⁷, mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów lub
- 2) naruszenie przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów, mającego wpływ na wynik wyborów.

Na wstępie należy podkreślić, iż protest wyborczy jest instrumentem prawnym pozwalającym na weryfikację prawidłowości przebiegu wyborów. W doktrynie podkreśla się, że protest wyborczy jest nie tylko mechanizmem mającym na celu kontrolę ważności wyborów, ale również rodzajem prawa podmiotowego każdego wyborcy. Zgodnie z art. 82 § 2 Kodeksu wyborczego protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, o którym mowa w § 1, lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania. Powołany przepis nie uzależnia więc wniesienia protestu wyborczego od wykazania indywidualnego interesu prawnego

⁴⁶ M. Rulka, *Ważność wyborów samorządowych*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 3, s. 91.

⁴⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 2017 r. poz. 2204 z późn. zm.

po stronie podmiotu występującego z tym środkiem. Możliwość wniesienia protestu wyborczego jest warunkowana potrzebą ochrony interesu publicznego, jakim niewątpliwie jest wybór organu stanowiącego w jednostce samorządu terytorialnego zgodnie z obowiązującymi procedurami prawnymi, ustanowionymi regulacjami ustawowymi, w uczciwych i transparentnych wyborach.

Przepisy Kodeksu wyborczego ustanawiają formalnoprawne wymogi podmiotu legitymowanego do wniesienia protestu wyborczego. Protest przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi radnego może wnieść skutecznie tylko i wyłącznie wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego. Zgodnie z art. 82 § 5 Kodeksu wyborczego prawo wniesienia protestu wyborczego przysługuje również przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu.

Artykuł 82 § 1 Kodeksu wyborczego definiuje, czego może dotyczyć protest wyborczy i jakie są jego materialne przesłanki. Podstawą protestu są czyny noszące znamiona przestępstwa lub deliktu wyborczego, o których mowa w części szczególnej Kodeksu karnego, w rozdziale XXXI – przestępstwa te polegają na:

- 1) fałszowaniu dokumentów wyborczych (248 Kodeksu karnego);
- 2) opartym na groźbie bezprawnej, przemocy lub podstępnie przeszkadzaniu w prawidłowym przebiegu postępowania wyborczego (249 Kodeksu karnego);
- 3) wywieraniu wpływu lub zmuszaniu uprawnionego do głosowania, głosowania w określony sposób lub do powstrzymania się od głosowania (250 Kodeksu karnego);
- 4) korupcji wyborczej (250a Kodeksu karnego);
- 5) naruszeniu przepisów o tajności głosowania (251 Kodeksu karnego).

Jedynie wskazane powyżej typy czynów zabronionych mogą stanowić podstawę protestu wyborczego, opartego na zarzucie popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom⁴⁸. *W wypadku podejrzenia o dokonanie określonego przestępstwa przeciwko wyborom podstawą do wniesienia protestu jest popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom w rozumieniu Kodeksu karnego. (...) podstawą wniesienia protestu wyborczego może być tylko popełnienie ściśle określonych przestępstw przeciwko wyborom, stypizowanych w rozdziale XXXI Kodeksu karnego zatytułowanym «Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum», a mianowicie w art. 248–251 k.k.*⁴⁹ Należy przy tym zauważyć, że Kodeks wyborczy zawiera również przepisy karne w dziale IX *Przepisy karne*, obejmującym art. 494–516. Jak stwierdził Sąd Najwyższy: *Przestępstwami przeciwko wyborom w rozumieniu art. 78 ust. 1 Ordynacji wyborczej nie są natomiast występki lub wykroczenia określone w rozdziale 35 Ordynacji wyborczej. Sankcje karne przewidziane w art. 219–229 Ordynacji wyborczej nie odnoszą się do czynów związanych z przeprowadzaniem głosowania lub procedurą ustalania wyników głosowania i wyników wyborów*⁵⁰. Porównując dwa zakresy przestępstw, które mogą być podstawą wniesienia protestu wyborczego, należy stwierdzić, że ustawodawca wyraźnie odesłał tylko i wyłącznie do regulacji znajdującej się w Kodeksie karnym, pomijając regulacje karnoprawne, zawarte w samym Kodeksie wyborczym. Stosując zasadę racjonalnego ustawodawcy, należy przyjąć, iż tylko przestępstwa przeciwko wyborom stypizowane w Kodeksie karnym mogą być podstawą wniesienia protestu wyborczego, z uwagi na ich ciężar gatunkowy

⁴⁸ Ł. Buczkowski, *Stwierdzanie ważności wyborów parlamentarnych w myśl rozstrzygnięć Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. oraz Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4, s. 60.

⁴⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2007 r., III SW 52/07, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2008, nr 15–16, poz. 245.

⁵⁰ *Tamże*. Wprawdzie orzeczenie odnosi się do poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ale zachowało aktualność.

i wpływ na uczciwość i rzetelność wyborów. Posiłkując się zasadą wykładni językowej przepisów, można dojść również do wniosku, że tylko przestępstwa z Kodeksu karnego mogą być podstawą do wniesienia skutecznego protestu wyborczego.

Niezależnie od istotności naruszeń prawa wyborczego, spenalizowanych w art. 494-516 Kodeksu wyborczego, ich popełnienie może być podstawą protestu, tylko jeżeli dotyczy głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów oraz ma wpływ na wynik wyborów⁵¹. Zagadnienie to było przedmiotem pytania prawnego do Sądu Najwyższego, który stwierdził: *Językowa wykładnia art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego może prowadzić do wniosku, że chodzi w nim wyłącznie o przepisy odnoszące się do etapu wyborów zapoczątkowanego głosowaniem (jak przyjął Sąd Najwyższy w postanowieniach z dnia 3 listopada 2011 r.: III SW 64/11, III SW 65/11, III SW 82/11, III SW 128/11 i III SW 131/11). Wątpliwości wyłaniają się jednak już na tle art. 243 § 2 Kodeksu wyborczego, w myśl którego Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest dotyczący sprawy, co do której w Kodeksie przewiduje się możliwość wniesienia przed dniem głosowania skargi lub odwołania do sądu lub do Państwowej Komisji Wyborczej. A contrario z przepisu tego, odczytywanego w związku z art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, wynika zatem, że jeżeli przepisy tego Kodeksu nie przewidują takiej możliwości, a sprawa dotyczy mającego wpływ na wynik wyborów naruszenia przed dniem głosowania przepisów Kodeksu związanych z głosowaniem – wyborca ma prawo do oprostowania tego naruszenia poprzez wniesienie protestu wyborczego przeciwko ważności wyborów. Wskazuje to, że ustawodawca przewidział możliwość naruszenia przepisów związanych z głosowaniem w sposób mogący mieć wpływ na wynik wyborów już na etapie postępowania poprzedzającym samą fazę głosowania i z tego względu w art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego posłużył się pojęciem przepisów dotyczących głosowania,*

⁵¹ M. Jachimowicz, *Przestępstwa z ustawy – Kodeks wyborczy*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2012, nr 1, s. 16.

*które niewątpliwie jest określeniem pojęciowo szerszym niż przepisy dotyczące przebiegu głosowania. (...) Pojęcie ważności wyborów, przeciwko której może zostać wniesiony protest, rozumieć należy (...) jako odnoszące się do wszystkich elementów składających się na postępowanie wyborcze i decydujące o jego prawomocności, co powinno być uwzględnione przy wykładni art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego*⁵².

W przypadku protestu wyborczego dotyczącego wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przepis art. 83 § 1 Kodeksu wyborczego odsyła do szczegółowej regulacji w dalszych przepisach Kodeksu, która również reguluje sąd właściwy do wniesienia protestu oraz zasady wnoszenia protestów i tryb ich rozpatrywania, a także orzekania o ważności wyborów.

Analizując przesłanki wniesienia protestu wyborczego, nie można nie zauważyć pewnej niekonsekwencji ustawodawcy. Przesłanki protestów wyborczych nie stanowią *novum* i były w podobny sposób ujmowane w poprzednio obowiązujących regulacjach dotyczących prawa wyborczego. W zakresie art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego nastąpiło doprecyzowanie podstaw protestu wyborczego, gdyż przepis ten nie używa poprzednio używanej przez ustawodawcę ogólnej formuły przestępstwa przeciwko wyborom, lecz doprecyzowuje ją, wskazując, że chodzi wyłącznie o przestępstwa z rozdziału XXXI Kodeksu karnego. Sformułowanie powyższe jest jednak tylko na pozór jednoznaczne⁵³. Wykładnia art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego niestety rodzi pewne wątpliwości w zakresie tego, kto i w jakiej procedurze ma stwierdzić, że doszło do popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom, o którym mowa w rozdziale XXXI Kodeksu karnego.

Zgodnie z art. 42 ust. 3 Konstytucji zasada domniemania niewinności wymaga, by вина została stwierdzona wyrokiem sądu. Ze względu na konstytucyjne rozumienie sprawy oraz sądu właściwego do jej rozpoznania, wskazanego w art. 45

⁵² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2012 r., III SW 4/12, „Orzecnictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2013, nr 5-6, poz. 70.

⁵³ Ł. Buczkowski, *dz. cyt.*, s. 213.

ust. 1 Konstytucji, wina powinna zostać stwierdzona wyrokiem sądu karnego orzekającego z zachowaniem wszystkich gwarancji przewidzianych w art. 42 Konstytucji oraz Kodeksu postępowania karnego⁵⁴. W związku z powyższym, dla poszanowania wskazanego standardu konstytucyjnego pierwotnie należałoby uzyskać prawomocne orzeczenie sądu karnego stwierdzające popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom, a dopiero w konsekwencji tego orzeczenia lub na jego podstawie orzekać o ważności wyborów. Jednakże w takim przypadku rozstrzygnięcie o ważności wyborów z dużym prawdopodobieństwem nastąpiłoby długo po ich przeprowadzeniu, co nie wydaje się adekwatnym rozwiązaniem, gwarantującym realizację praw wyborczych obywateli.

Sygnalizowany problem znajduje odzwierciedlenie w orzecnictwie. Sąd Najwyższy, badając spełnienie przesłanki z art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego, w jednym z orzeczeń poprzestał na ustalaniu znamion przedmiotowych czynu zabronionego⁵⁵. Z uzasadnienia powołanego orzeczenia wynika, że jest to coś innego, niż stwierdzenie popełnienia przestępstwa w postępowaniu karnym. Następuje na podstawie dowodów przedłożonych przez składającego protest i nie obejmuje strony podmiotowej przestępstwa. W innym orzeczeniu Sąd Najwyższy wskazał jednak, że należy badać nie tylko znamiona przedmiotowe, a jeżeli skarżący nie przedstawił dowodów na umyślność zachowania mającego być przestępstwem, nie ma podstaw do uwzględnienia protestu⁵⁶. W kolejnym orzeczeniu Sąd Najwyższy stwierdza, że takie wybiórcze, ograniczone tylko do znamion (głównie przedmiotowych lub też podmiotowych) badanie istnienia przestępstwa kłóci się z treścią art. 82 Kodeksu wyborczego, który mówiąc o przestępstwie, odsyła do jego karnego

⁵⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2017 r. poz. 1904 z późn. zm.

⁵⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2005 r., III SW 120/05, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2006, nr 7-8, poz. 138.

⁵⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2015 r., III SW 59/15, LEX nr 1731119.

rozumienia⁵⁷. Należy z tego wnosić, że liczyć się powinny nie tylko znamiona opisane w ustawie, ale i karygodność, zawinienie, karalność sprawcy, o czym może i powinien orzekać tylko sąd karny.

Można też wskazać orzeczenie, w którym sądy wymagają przedłożenia wyroku karnego, a jego brak stanowi podstawę uznania protestu wyborczego za bezzasadny. Nie wskazują przy tym, by wyrok taki miał być wyłącznym dowodem na popełnienie przestępstwa wyborczego. Z orzeczenia tego nie wynika jednak niedopuszczalność przedstawienia innych dowodów na okoliczność popełnienia przestępstwa przeciwko wyborom⁵⁸.

Niewątpliwie powyższe rozbieżności w orzecznictwie mają swe źródło w sposobie sformułowania art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego. Wydaje się, że *de lege ferenda* należy jednoznacznie stwierdzić, że przepis ten powinien zostać zmieniony, gdyż na jego podstawie nie jest możliwe wydanie orzeczeń stwierdzających zaistnienie przesłanki z pkt 1 i równoczesne zachowanie gwarancji konstytucyjnych, o których mowa w art. 42 ust. 3 Konstytucji. Sformułowanie propozycji, jak ustawodawca powinien określić podstawy protestów wyborczych, przekracza ramy niniejszego opracowania, aczkolwiek wydaje się, że najprostszym sposobem byłoby zastąpienie zwrotu *przestępstwa* sformułowaniem *czyny zabronione*, o których mowa w rozdziale XXXI Kodeksu karnego. Dodatkowo wydaje się, że oczywistym byłoby doprecyzowanie, iż orzeczenie stwierdzające popełnienie takiego czynu przez sąd rozstrzygający o ważności wyborów nie może być wiążące dla sądu, który orzekałby o odpowiedzialności karnej.

W zakresie art. 82 Kodeksu wyborczego można podnieść kolejną wątpliwość, dotyczącą rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu wszczętym na skutek złożenia protestu wyborczego. Obecnie ciężar ten spoczywa na wnoszącym protest.

⁵⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2015 r., III SW 55/15, LEX nr 1731117.

⁵⁸ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 6 lipca 2015 r., I ACz 652/15, LEX nr 1754164.

Dotyczy to przede wszystkim zarzutu popełnienia przestępstwa: *Podejrzanie co do rzekomego popełnienia przestępstwa przez osobę wybraną w wyborach, które nie dotyczy dopuszczenia się przez nią przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdziale XXXI Kodeksu karnego, które miało wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyników głosowania lub wyników wyborów, nie mieści się w zakresie przedmiotowym protestu wyborczego przeciwko ważności wyborów*⁵⁹.

Zgodnie z regulacją art. 82 Kodeksu wyborczego, protest przeciwko ważności wyborów z powodu dopuszczenia się przestępstwa przeciwko wyborom, o którym mowa w § 1, lub naruszenia przez właściwy organ wyborczy przepisów Kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów może wnieść wyborca, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego. Prawo wniesienia protestu przysługuje również przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej i pełnomocnikowi wyborczemu. Tym samym protest wyborczy jest skargą uruchamianą w trybie wnioskowym, a nie z urzędu. *Przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (...) statuują daleko posunięty rygoryzm w zakresie formułowania podstaw protestu, a sąd rozpoznaje zgłoszony protest wyłącznie w granicach podniesionego w nim zarzutu. Autor protestu nie ma zaś możliwości po upływie ustawowego terminu do jego wniesienia rozszerzać go ani zmieniać jego podstawy, czy zgłaszać innych dowodów*⁶⁰.

Nie można nie zauważyć, iż przestępstwa z Kodeksu karnego, do których odsyła art. 82 Kodeksu wyborczego, są przestępstwami ściganymi z urzędu. Zestawienie regulacji Kodeksu karnego oraz regulacji Kodeksu wyborczego w zakresie przesłanek wniesienia protestu wyborczego prowadzi do wniosku, iż zarzucane prze-

⁵⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2014 r., III SW 14/14, LEX nr 1738514.

⁶⁰ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 6 lipca 2015 r., I ACz 652/15, LEX nr 1754164.

stępstwo ścigane publicznie jest przedmiotem protestu wyborczego uruchamianego w trybie wnioskowym. Jednocześnie warto zaznaczyć, że samo postępowanie w sprawie protestów wyborczych ma charakter publicznoprawny, jako przesłanka efektywności procedur w sprawie ochrony praw wyborczych.

Podsumowując, wydaje się, że zasadnicze przesłanki wnoszenia protestów wyborczych powinny zostać poddane weryfikacji przez ustawodawcę, w wyniku której nastąpi interwencja legislacyjna. Jak się wydaje, aktualne ukształtowanie tych przesłanek w obowiązujących przepisach, na których bazie powstało dość bogate orzecznictwo sądowe, prowadzi do wniosku, iż rodzą one wiele wątpliwości po stronie obywateli, którzy chcą korzystać z przysługującego prawa do weryfikacji ważności wyborów. Analiza tych przesłanek nasuwa dość zasadnicze wątpliwości w zakresie podstaw skonstruowania skargi wyborczej, a tym samym zdaje się godzić w konstytucyjną zasadę wolnych wyborów. Podstawowym prawem politycznym obywatela jest prawo do wolnych wyborów, w tym również do możliwości zweryfikowania rozstrzygnięcia wyborczego przez odpowiednie organy, w tym przypadku na drodze sądowej. Obowiązujące przesłanki wniesienia skargi wyborczej, w zestawieniu z podniesionymi wątpliwościami natury prawnej, nie ułatwiają przeciętnemu obywatelowi realizacji tego prawa.

Protest w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego

Szczegółowe regulacje odnoszące się do możliwości wnoszenia protestów wyborczych w zakresie wyborów samorządowych zawarte zostały w dziale VII Kodeksu wyborczego. Artykuł 392 § 1 Kodeksu wyborczego reguluje właściwość sądu, do któ-

rego należy wnieść protest wyborczy. Zgodnie z dokonaną nowelizacją tego przepisu⁶¹, protest wyborczy wnosi się na piśmie do właściwego sądu okręgowego za pośrednictwem właściwego sądu rejonowego. Pośrednictwo sądu rejonowego jest nowością w tym przepisie. Jak wynika z analizy prac Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego⁶², przesłanką wprowadzenia pośrednictwa sądu rejonowego była chęć ułatwienia składania protestów wyborczych obywatelom przez umożliwienie ich złożenia w sądzie, który jest bliższy miejscu zamieszkania⁶³.

Jednocześnie należy zauważyć, że ustawodawca wyszedł naprzeciw zgłaszanym przez doktrynę postulatom potrzeby zmiany terminu na wniesienie protestu wyborczego w przypadku wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego i zmienił moment, od którego można wносить protesty wyborcze w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca odstąpił od zasady liczenia tego terminu od dnia wyborów. Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu, wprowadzonym powołaną nowelizacją, która weszła w życie z dniem 31 stycznia 2018 r.⁶⁴, terminem na wniesienie protestu wyborczego jest dzień podania do publicznej wiadomości przez wojewódzkiego komisarza wyborczego, w trybie określonym w art. 168 § 1 Kodeksu wyborczego, wyników wyborów

⁶¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. poz. 130.

⁶² Stenogram przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 5) z dnia 4 grudnia 2017 r., [http://orka.sejm.gov.pl/Za-pisy8.nsf/0/3F1B3C32E193400FC12581FC004F24F1/\\$file/0260108.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Za-pisy8.nsf/0/3F1B3C32E193400FC12581FC004F24F1/$file/0260108.pdf), 4.03.2018.

⁶³ Takie uzasadnienie przedstawił poseł Marcin Horała przedstawiający poprawkę.

⁶⁴ Ustawa została ogłoszona w Dz. U. z dnia 16 stycznia 2018 r., termin *vacatio legis* wynosił 14 dni, z wyjątkami.

na obszarze województwa⁶⁵. Ustawodawca przychylił się do podnoszonych argumentów o dysfunkcjonalności dotychczasowego rozwiązania i zasady wnoszenia protestu wyborczego w terminie 14 dni od dnia wyborów, uznając zasadność zmiany terminu z uwagi na skomplikowanie spraw związanych z procedurami wyborczymi oraz skalą problemów związanych z wyborami, zwłaszcza w kontekście szerokich zmian prawa wyborczego wprowadzonego wskazaną nowelizacją Kodeksu wyborczego. Tym samym podzielił pogląd, że osoba wnosząca protest powinna mieć wystarczająco dużo czasu na jego sporządzenie.

Przyjęte rozwiązanie w zakresie zmiany sposobu liczenia terminu na wniesienie protestu wyborczego należy ocenić bardzo pozytywnie, gdyż obowiązkiem ustawodawcy powinno być zapewnienie wnoszącemu protest odpowiedniego czasu na zgromadzenie dowodów i wniesienie protestu. Należy zauważyć również, że Sąd Najwyższy, ze stosownym uzasadnieniem, wielokrotnie wskazywał, że obecna regulacja, zgodnie z którą 14-dniowy termin na złożenie protestu wyborczego w wyborach samorządowych jest liczony od dnia wyborów, stanowi systemowy wyjątek w zestawieniu z regulacjami dotyczącymi składania protestów wyborczych w innych wyborach uregulowanych w Kodeksie wyborczym⁶⁶. We wszyst-

⁶⁵ Art. 168: § 1. *Komisarz wyborczy, na podstawie protokołów z wyborów sporządzonych przez właściwe terytorialne komisje wyborcze, podaje do publicznej wiadomości, w formie obwieszczenia, wyniki wyborów do rad oraz wyborów wójtów na obszarze województwa.* § 2. *W obwieszczeniu, o którym mowa w § 1, zamieszcza się zbiorczą informację o wynikach głosowania i wynikach wyborów:*

1) do rad, do których wybory zostały przeprowadzone, oraz – odrębnie dla każdej rady – w szczególności dane o liczbie mandatów uzyskanych przez listy kandydatów poszczególnych komitetów wyborczych oraz nazwiska i imiona wybranych radnych z podaniem oznaczenia listy, z której zostali wybrani;
2) wójtów – w szczególności nazwiska i imiona wybranych wójtów z podaniem nazw komitetów wyborczych, które ich zgłosiły.

⁶⁶ Uwagi Sądu Najwyższego do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych,

kich innych wyborach termin na złożenie protestu wyborczego liczy się od ogłoszenia wyników wyborów (por. art. 241 § 1, art. 258 w związku z art. 241 § 1, art. 321 § 1 oraz art. 336 w związku z art. 241 § 1 Kodeksu wyborczego) i brakuje jakiegokolwiek uzasadnienia, aby inna zasada miała obowiązywać przy wyborach samorządowych. Zmiana jest pożądana, tym bardziej że sposób realizacji prawa wyborcy do złożenia protestu powinien być tak uregulowany, aby termin na złożenie protestu wyborczego otwierał się dopiero wtedy, gdy są znane wyniki wyborów. W demokratycznym państwie nie jest bowiem właściwe wymaganie od wyborców, aby na skutek opóźnienia w ogłoszeniu wyników wyborów i w obawie o niebezpieczeństwo upływu terminu na złożenie protestu wyborczego musieli go składać, nie posiadając informacji o wynikach wyborów. Nie jest zatem właściwy taki model, w którym faktyczny okres na złożenie protestu wyborczego zależy od kwestii pozaprawnych i nieprzewidywalnych, jak to miało miejsce w przypadku wyborów samorządowych przeprowadzonych w 2014 r., w których wyborcy wyjątkowo długo musieli oczekiwać na ogłoszenie oficjalnych wyników wyborów⁶⁷. Z taką argumentacją nie sposób się nie zgodzić, co więcej, jak się wydaje, przyjęta zmiana może korzystnie wpłynąć na ocenę zasadności konieczności czy potrzeby wnoszenia protestu wyborczego. Należy mieć bowiem na uwadze, że podmiot uprawniony do wniesienia protestu powinien wykazać w proteście wyborczym, że zidentyfikowane przez niego nieprawidłowości w procedurze wyborczej dotyczące głosowania, ustalenia wyników głosowania lub ustalenia wyników wyborów miały wpływ na wynik wyborów. Taka ocena jest jednak możliwa dopiero po ogłoszeniu wyników wyborów⁶⁸.

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/3D96AA5848CDEEBFC12581F700445ACE/%24File/2001-007.pdf>, 4.03.2018.

⁶⁷ *Tamże*.

⁶⁸ M. Rulka, *dz. cyt.*, s. 87.

Ostatnie wybory samorządowe w 2014 r. pokazały, że ogłoszenie wyników wyborów może nastąpić dopiero po kilku dniach⁶⁹, w związku z czym termin na złożenie protestu wyborczego został bardzo istotnie skrócony. Jednoznacznie należy ocenić przytoczoną sytuację negatywnie, gdyż ingeruje ona bezpośrednio w konstytucyjne prawa jednostki, która chciałaby zakwestionować ważność wyborów samorządowych. Mając dodatkowo na uwadze fakt, że odległość między miejscem zamieszkania wyborców a siedzibą sądu okręgowego może być znaczna z uwagi na usytuowanie sądów okręgowych jako sądów zasadniczo drugiej instancji, oraz fakt, że termin złożenia protestu wyborczego jest terminem zawitym, regulacja dotychczasowa w sposób istotny ograniczała prawo wyborcy do kwestionowania ważności wyborów samorządowych. Liczne są przypadki odrzucenia protestu wyborczego z powodu jego dostarczenia przez pocztę po upływie 14 dni od daty podania wyników wyborów⁷⁰.

Zgodnie z art. 392 § 1 Kodeksu wyborczego protest wyborczy wnosi się na piśmie do właściwego sądu okręgowego, za pośrednictwem właściwego sądu rejonowego. Zgodnie z art. 508 Kodeksu postępowania cywilnego⁷¹ właściwym miejscowo sądem będzie sąd miejsca zamieszkania wnioskodawcy, a w przypadku braku miejsca zamieszkania – sąd miejsca pobytu wnioskodawcy. Legitymowanym do wniesienia protestu wyborczego w wyborach samorządowych jest wyborca, czyli osoba, której imię i nazwisko zostało umieszczone w dniu wyborów w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego. Protest wyborczy w wyborach samorządowych może wnieść też przewodniczący właściwej komisji wyborczej i pełnomocnik wyborczy.

⁶⁹ Głosowanie zostało przeprowadzone 16 listopada 2014 r., zaś większość protokołów z głosowania została upubliczniona dopiero w dniu 21 listopada 2014 r. Ponadto jeszcze w dniu 22 listopada 2014 r. Wojewódzka Komisja Wyborcza w Katowicach uchyliła błędny protokół z wyborów do Sejmiku Województwa Śląskiego.

⁷⁰ M. Rulka, *dz. cyt.*, s. 89.

⁷¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2018 r. poz. 155 z późn. zm.

Jak wspomniano powyżej, 14-dniowy termin na wniesienie protestu wyborczego jest terminem zawitym – zgodnie z art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego upływ terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, to dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie. Termin ten, jako zawity, nie podlega przywróceniu⁷². Jak się wydaje, ustawodawca określił termin zawity z uwagi o dbałość o trwałość wyniku wyborczego oraz swoistą zasadę pewności prawa i w pełni należy zgodzić się z poglądem, iż określenie granicy czasowej możliwości ubiegania się przez osoby uprawnione do wzruszenia, w formie protestu, wyników wyborów ma bardzo istotne znaczenie dla trwałości organów samorządowych, ponieważ dopiero zakończenie procesu wyborczego daje podstawę do ustabilizowania pracy tych organów⁷³.

Zgodnie z wymogami art. 392 § 2 Kodeksu wyborczego wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. W tym kontekście zmiany przepisu § 1, w zakresie zmiany sposobu liczenia terminu na wniesienie protestu, liczonego od dnia podania do publicznej wiadomości przez wojewódzkiego komisarza wyborczego, w trybie określonym w art. 168 § 1 Kodeksu wyborczego, wyników wyborów na obszarze województwa, urealniony został tym samym czas na zebranie koniecznych dowodów w zakresie zarzutów objętych protestem. Należy podkreślić, że obok spełnienia przesłanek formalnych wnoszonego protestu wyborczego, zgromadzenie odpowiedniego materiału dowodowego na poparcie podnoszonych zarzutów jest najtrudniejszym elementem konstrukcyjnym skargi wyborczej.

Podkreślić należy, że wynik wyborów korzysta z domniemania prawidłowości dopóty, dopóki nie zostanie obalony. Jako zasadę przyjąć należy przy tym do-

⁷² Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 2 lutego 1999 r., I ACz 16/99, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 1999, nr 3, poz. 13.

⁷³ K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. B. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, LEX/el. 2014.

mnienie ważności przeprowadzonego postępowania wyborczego, zatem ewentualne jego unieważnienie w skali okręgu lub w odniesieniu do wyboru pojedynczych radnych musi się opierać na potwierdzeniu zarzutów zgłoszonych w trakcie procesu weryfikacji sądowej zarzutów i swobodnej oceny przytoczonych dowodów. Zadaniem sądu okręgowego, rozpatrującego protest wyborczy, jest więc ustalenie, czy postępowanie wyborcze zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi normami Kodeksu wyborczego, tj. zbadanie, czy nie wystąpiły w jego trakcie przypadki naruszeń prawa, na których skutek mandaty przedstawicielskie przypadły innym osobom, niż by to wynikało z ustaleń dokonanych na podstawie prawidłowo przeprowadzonych wyborów⁷⁴. Protest wyborczy skierowany jest przeciwko ważności wyborów w ogólności, ważności wyborów w danym okręgu lub przeciwko ważności wyboru określonej osoby w przypadku wyborów organów wieloosobowych.

Protest wyborczy, aby został rozpatrzony merytorycznie przez sąd, musi spełniać wymogi formalne – musi być złożony w terminie, wskazać naruszone przepisy, sformułować zarzuty oparte na Kodeksie wyborczym oraz przedstawić dowody, na których oparte zostały zarzuty, oraz spełniać wymogi formalne przewidziane dla pisma procesowego, zgodnie z Kodeksem postępowania cywilnego. W piśmie procesowym stanowiącym protest musi zostać określony również zakres protestu. Protest wyborczy jest pismem procesowym wszczynającym postępowanie sądowe. W związku z powyższym powinien on spełniać warunki formalne dla pism procesowych – zawierać oznaczenie sądu, do którego jest wnoszony, imię i nazwisko wnioskodawcy, oznaczenie rodzaju pisma, jego osnowę, podpis wnioskodawcy lub jego pełnomocnika, listę załączników oraz adres wnioskodawcy. Niespełnianie przez protest warunków formalnych przewidzianych dla pisma procesowego skutkuje, zgodnie z art. 130 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, wezwaniem

⁷⁴ Ł. Buczkowski, *dz. cyt.*, s. 57.

przez przewodniczącego do ich uzupełnienia w terminie tygodniowym pod rygorem zwrotu protestu. Podkreślić należy, że w przypadku nieuzupełnienia braków formalnych przewidzianych dla pisma procesowego nastąpi zwrot protestu przez przewodniczącego.

Na tle stosowania art. 59 ust. 2 Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w orzecznictwie sądowym utrwalił się pogląd, iż odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego nie daje podstaw do stosowania art. 130 Kodeksu postępowania cywilnego dotyczącego braków formalnych pozwu⁷⁵. Stanowiska te są o tyle uzasadnione, o ile dotyczą warunków formalnych protestu określonych w art. 392 § 2 Kodeksu wyborczego. Zgodnie z przywołanym przepisem, wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Jeżeli więc wnioskodawca nie sformułuje w sposób prawidłowy zarzutów, które muszą mieć oparcie w tym przepisie lub w art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wyborczego – przykładowo nie przedstawi lub nie wskaże dowodów, na których opiera swoje zarzuty – to sąd tego rodzaju protest pozostawi bez dalszego biegu na podstawie art. 393 § 2 Kodeksu wyborczego. Jeżeli natomiast protest nie spełnia innych warunków przewidzianych dla pisma procesowego (np. nie zawiera podpisu wnioskodawcy), to powinien mieć zastosowanie przepis art. 130 Kodeksu postępowania cywilnego.

Protest musi być sporządzony w języku polskim⁷⁶, jako języku urzędowym. Wnosi się go na piśmie do sądu okręgowego, za pośrednictwem sądu rejonowego. Inna forma wniesienia protestu, ustnie do protokołu czy w postaci elektronicznej, nie jest dopuszczalna. Aczkolwiek warto rozważyć *de lege ferenda* pewne ułatwienia dla obywateli w tym zakresie, np. umożliwić wniesienie protestu wyborczego

⁷⁵ Postanowienia Sądu Apelacyjnego w Katowicach: z dnia 29 grudnia 1998 r., I ACz 1303/98, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 1999, nr 5, poz. 24 i z dnia 30 stycznia 2003 r., I ACz 130/03, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 2003, nr 11, poz. 52.

⁷⁶ Art. 4 pkt 3 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz. U. z 2011 r. nr 43, poz. 224 z późn. zm.

drogą elektroniczną. Tym bardziej że nawet po faktycznym wydłużeniu terminu na wniesienie protestu wyborczego, który będzie można wnieść w ciągu 14 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów, liczonego od dnia podania do publicznej wiadomości przez wojewódzkiego komisarza wyborczego wyników wyborów na obszarze województwa, realny czas na skonstruowanie skargi wyborczej jest relatywnie krótki. W tym kontekście warto również zauważyć, że, jak się wydaje, wprowadzona regulacja wnoszenia protestu wyborczego do sądu okręgowego, za pośrednictwem sądu rejonowego, może znacznie wydłużyć procedurę faktycznego rozpoznania skargi. Niezależnie od chęci ustawodawcy ułatwienia wnoszenia protestu wyborczego obywatelom, należy ponownie zwrócić uwagę na specyfikę liczenia terminów w Kodeksie wyborczym. Zgodnie z regułą wynikającą z art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego, termin na wniesienie protestu wyborczego upływa ze złożeniem dokumentu w sądzie. Wprawdzie zgodnie z regulacją art. 9 § 2 i 3 Kodeksu wyborczego, jeżeli koniec terminu wykonania czynności określonej w Kodeksie przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu, a czynności wyborcze określone kalendarzem wyborczym oraz czynności, o których mowa w § 1, są dokonywane w godzinach urzędowania sądów. Tym samym należy podkreślić podstawową różnicę dla zachowania terminu na wniesienie protestu wyborczego – ustawodawca przyjął, inaczej niż w innych procedurach sądowych, że koniec terminu przypada w dniu złożenia pisma w sądzie. Kodeks wyborczy zawiera zdecydowanie odmienną, od generalnie stosowanej, regułę ustalania zachowania terminu do dokonania określonej czynności przewidzianej prawem. Przepis art. 165 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego stanowi, że oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu.

Ustawodawca w postępowaniach wyborczych przyjął odmiennie, iż termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem złożono, w tym poprzez dorę-

czenie sądowi, przed którym toczy się określone postępowanie, pismo lub dokument. Tym samym w postępowaniu wyborczym nie obowiązują ogólne reguły wynikające z Kodeksu postępowania cywilnego, gdyż Kodeks wyborczy zawiera w tym zakresie samodzielną, zdecydowanie odmienną regulację. Jak się wydaje, specyficzne liczenie terminów na gruncie Kodeksu wyborczego oraz postępowań wyborczych wynika z troski ustawodawcy o zapewnienie, z jednej strony, pełniejszej kontroli zachowania terminu, z drugiej strony, szybkości postępowań dotyczących wyborów. Z uwagi na ewentualny skutek pozytywny wniesionego protestu wyborczego, który może doprowadzić do orzeczenia o nieważności wyborów lub o nieważności wyboru radnego, stwierdzenia wygaśnięcia mandatów oraz postanowienia o przeprowadzeniu wyborów ponownych lub o podjęciu niektórych czynności wyborczych, wymóg wskazania czynności, od której należy ponowić postępowanie wyborcze, wydaje się rozwiązaniem właściwym. Doniosłość prawna zapadłego w wyniku protestu, w przypadku podzielenia przez sąd podnoszonych zarzutów, orzeczenia oraz konieczność jak najpilniejszego przeprowadzenia ponownych wyborów uzasadnia przyjęte rozwiązanie. Pozytywna ocena jest tym bardziej uzasadniona w kontekście zmiany terminu na wniesienie protestu, liczonego nie od dnia wyborów, jak było dotychczas, a od dnia ogłoszenia wyników wyborów samorządowych na terenie województwa.

Zgodnie z art. 392 § 2 Kodeksu wyborczego wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty. Z uwagi na uwarunkowania przeprowadzanych wyborów samorządowych oraz sytuację wyborcy, jest to niewątpliwie najtrudniejszy element skargi wyborczej. Podstawy protestu nie może stanowić ogólnikowe stwierdzenie, nieoparte konkretnymi dowodami, że komisja wyborcza nie dopełniła obowiązków, nałożonych na nią przepisami ustawy bądź wiążącymi wytycznymi Państwowej Komisji Wyborczej, jeżeli wnioskodawca nie wykaże, jakich konkretnie obowiązków komisja

nie dopełniła⁷⁷. Artykuł 392 § 2 Kodeksu wyborczego, w kontekście mającego odpowiednie zastosowanie art. 321 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, nakazuje sądowi rozpoznanie zgłoszonego protestu w granicach podniesionego zarzutu. Nie można więc z urzędu badać niczego ponad zarzut zawarty w proteście ani też uznać za skuteczne podniesione, ale niewskazane w proteście zarzuty. Nie można zmieniać zakresu przedmiotowego protestu z tego wskazanego w art. 82 § 1 pkt 1 na wskazany w art. 82 § 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego i odwrotnie.

Należy podkreślić jednoznacznie, że wnosząc protest wyborczy, nie wystarczy wystąpić z żądaniem i przedstawieniem zarzutów w treści skargi, nawet jeżeli są one sformułowane prawidłowo i znajdują kodeksową podstawę. Dla skuteczności skargi konieczne jest bowiem jeszcze udowodnienie swoich racji i podnoszonych twierdzeń przeciwko prawidłowości wyniku wyborczego czy przeprowadzanych wyborów, przez wnoszącego protest. Zgodnie z zasadą określoną w art. 6 Kodeksu cywilnego⁷⁸ ciężar dowodu spoczywa na dowodzącym racji, w tym przypadku na skarżącym. Zgodnie z polską procedurą cywilną sąd z zasady nie prowadzi postępowania dowodowego z urzędu, ponieważ skutkowałoby to naruszeniem zasady równego traktowania wszystkich uczestników postępowania. Obowiązkiem sądu jest natomiast wykazanie, czy okoliczności stanowiące podstawę protestu miały wpływ na wynik wyborów, jednakże jak twierdzi Ł. Buczkowski, nie wydaje się logiczne wiązanie dopuszczalności złożenia protestu z jego wpływem na ostateczny wynik wyborów: ustalenie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy podstawą protestu a wynikami elekcji nie jest zadaniem skarżącego (który na dodatek nie dysponuje środkami pozwalającymi mu na dokonanie takiej wiążącej oceny), ale organu odpowiedzialnego za stwierdzenie ważności wyborów⁷⁹.

⁷⁷ Postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 3 grudnia 2002 r., I Ns 307/02, niepubl.

⁷⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.

⁷⁹ Ł. Buczkowski, *dz. cyt.*, s. 63.

Zgodnie z art. 393 § 1 Kodeksu wyborczego sąd okręgowy rozpoznaje protesty wyborcze w postępowaniu nieprocesowym, w ciągu 30 dni po upływie terminu do wnoszenia protestów, w składzie 3 sędziów. Jak się wydaje, regulacja ta w zakresie terminu na rozpoznanie skargi wyborczej jest wadą obowiązującej procedury rozpatrywania protestów dotyczących ważności wyborów samorządowych, gdyż wskazane uregulowanie terminu instrukcyjnego, w którym powinno zostać zakończone postępowanie, jest niewystarczające⁸⁰. Co prawda, w wyborach samorządowych obowiązuje 30-dniowy termin na rozpoznanie przez sąd okręgowy protestów wyborczych, jednak w doktrynie przyjmuje się, że termin ten ma charakter instrukcyjny⁸¹. Przekroczenie wskazanego terminu przez sąd nie wywołuje skutków prawnych. Analizując faktyczne zastosowanie tego przepisu, należy zauważyć, że sądy nie wywiązują się z tego terminu. W rezultacie postanowienia w sprawie protestów wyborczych nierzadko wydawane są przez sądy okręgowe nawet 3 miesiące po ich wniesieniu⁸².

Sąd orzeka w składzie 3 sędziów, co, jak się wydaje, jest odzwierciedleniem uznania przez ustawodawcę, że waga przedmiotowych spraw przemawia za orzekaniem w powiększonym składzie sądu⁸³.

⁸⁰ W przypadku wyborów ogólnokrajowych Sąd najwyższy ma nieprzekraczalny termin 30-dniowy, zaś w przypadku parlamentarnych – 90-dniowy na wydanie rozstrzygnięcia w sprawie ważności wyborów, co oznacza, że w tym terminie powinien również rozpatrzyć wszystkie wniesione protesty wyborcze.

⁸¹ M. Brzdań, *Sądowa kontrola ważności wyborów samorządowych. Teoria i praktyka*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007, s. 23.

⁸² M. Rulka, *dz. cyt.*, s. 96.

⁸³ W trybie nieprocesowym odpowiednie zastosowanie ma art. 47 Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 509 Kodeksu postępowania cywilnego regułą jest rozpoznawanie spraw w postępowaniu nieprocesowym w składzie jednego sędziego, z wyjątkiem składu jednego sędziego i dwóch ławników w sprawach o przysposobienie. Komentowany przepis art. 393 §1 Kodeksu wyborczego stanowi kolejny wyjątek, o którym mowa w art. 47 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, ustanawiający w postępowaniu pierwszoinstancyjnym odstępstwo od składu jednego sędziego zawodowego.

Zgodnie z art. 393 § 1 Kodeksu wyborczego sąd okręgowy rozpoznaje protest w postępowaniu nieprocesowym z udziałem komisarza wyborczego, przewodniczących właściwych komisji wyborczych lub ich zastępców. W postępowaniu jako uczestnik bierze udział również wnioskodawca. Właściwość komisji wyborczych należy odnosić do zakresu przedmiotowego protestu, czyli określenia, w której konkretnie komisji doszło do zdarzeń określonych w art. 82 § 1 Kodeksu wyborczego, a uszczegółowionych w proteście wyborczym, uzasadniających sam protest wyborczy⁸⁴. Sąd okręgowy pozostawi bez dalszego biegu protest wyborczy wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 82 § 1 i art. 392 Kodeksu wyborczego. Bez dalszego biegu pozostanie również protest wyborczy dotyczący sprawy, co do której w Kodeksie wyborczym przewidyje się możliwość wniesienia skargi lub odwołania do sądu lub właściwego organu wyborczego przed dniem głosowania.

W kontekście terminów rozpoznania skargi wyborczej należy również zwrócić uwagę na brzmienie art. 394 § 4 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym na orzeczenia sądu okręgowego, o których mowa w § 1 i 2 oraz art. 393, wnoszącym protest wyborczy, komisarzowi wyborczemu, przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej lub jego zastępcy przysługuje, w ciągu 7 dni od daty doręczenia, zażalenie do właściwego sądu apelacyjnego. Sąd apelacyjny rozpoznaje sprawę w ciągu 30 dni; od postanowienia sądu nie przysługuje środek prawny. Wskazany termin dla sądu apelacyjnego również ma charakter instrukcyjny, a jego przekroczenie nie wywołuje wobec wydanego rozstrzygnięcia żadnych skutków. Postanowienie sądu

⁸⁴ Wnioskodawca może cofnąć protest. Jeżeli cofnięcie protestu nastąpi przed rozpoczęciem posiedzenia, sąd umorzy postępowanie bez pytania o wyrażenie zgody uczestników postępowania (art. 203 § 1 i 2 w związku z art. 13 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego). Po rozpoczęciu posiedzenia albo po złożeniu przez któregośkolwiek z uczestników oświadczenia na piśmie cofnięcie protestu jest skuteczne tylko wtedy, gdy inni uczestnicy nie sprzeciwili się temu w wyznaczonym terminie (art. 512 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego).

apelacyjnego jest prawomocne od momentu wydania, ponieważ nie przysługuje na nie żaden środek zaskarżenia.

Zgodnie z dyspozycją art. 394 § 1 Kodeksu wyborczego sąd okręgowy, rozpoznając protesty wyborcze, rozstrzyga o ważności wyborów. Zgodnie z § 2 sąd orzeka o nieważności wyborów, jeżeli okoliczności stanowiące podstawę protestu miały wpływ na wyniki wyborów. Przestępstwo przeciwko wyborom lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących przebiegu głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów musi mieć wpływ na ważność wyborów i pozostawać z wynikami wyborów w bezpośrednim związku przyczynowym⁸⁵. Sąd okręgowy, rozpoznając protest wyborczy, dokonuje ustalenia stanu faktycznego i na jego podstawie rozstrzyga o ważności wyborów. Postępowanie w zakresie wniesionego protestu wyborczego tym samym jest w istocie kontrolą polegającą na ustaleniu, czy doszło do naruszenia prawa wyborczego, a jeśli tak – na wskazaniu uchybień i postanowieniu o przeprowadzeniu wyborów ponownych lub o podjęciu jeszcze raz niektórych czynności wyborczych. Rozstrzygnięcie sądu wydane na podstawie art. 394 § 3 Kodeksu wyborczego powinno zawierać co najmniej trzy ustalenia, a mianowicie:

- 1) stwierdzać nieważność wyborów do danej rady;
- 2) stwierdzać wygaśnięcie mandatów lub mandatu;
- 3) zawierać postanowienie o przeprowadzeniu wyborów ponownych, ze wskazaniem czynności, od której należy powtórzyć postępowanie wyborcze.

Jak zauważa W. Sanetra *naruszenia (przestępstwa) [prawa wyborczego] nie mogą prowadzić do stwierdzenia nieważności (orzeczenia o nieważności) wyborów (wyboru), czy też w innym ujęciu – do uznania, że zbiorowe wyborcze oświadczenie woli (czynność prawna w szerokim pojęciu) jest nieważne. Z unormowań Kodeksu*

⁸⁵ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 3 marca 1999 r., I ACz 248/99, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 1999, nr 7-8, poz. 38 oraz postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 11 marca 2003 r., I ACz 191/03, niepubl.

wyborczego wynika (...), że brak podstaw do stwierdzenia nieważności wyborów (wyboru) także wtedy, gdy wykazane, co prawda, zostanie, iż doszło do naruszenia prawa wyborczego, które mogło mieć wpływ na wynik wyborów (wyboru), ale nie zostało udowodnione, że wpływ ten rzeczywiście miało⁸⁶. Stwierdzenie nieważności wyborów do danej rady wywołuje skutek *ex tunc*, co oznacza, że wadliwość, która uniemożliwiała zaakceptowanie skutków wyborów, istniała już w dacie tych wyborów. Konsekwencją stwierdzenia nieważności wyborów do danej rady jest wygaśnięcie mandatów lub mandatu oraz przeprowadzenie wyborów ponownych. Wybory ponowne następują wtedy, gdy sąd zarządził powtórzenie głosowania lub powtórzenie głosowania i czynności poprzedzających głosowanie.

Jak się wydaje, konkludując powyższą analizę dotyczącą protestów wyborczych, za M. Rulką można stwierdzić, że niewątpliwą ułomnością jest to, że sądy okręgowe nie prowadzą odrębnego postępowania w sprawie ważności wyborów samorządowych, jak to czyni Sąd Najwyższy, który na podstawie opinii co do zasadności zarzutów protestów i oceny ich wpływu na wynik wyborów oraz sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą rozstrzyga o ważności wyborów⁸⁷. Brak takiej procedury powoduje, że sąd okręgowy, aby przeprowadzić rzetelną ocenę ważności wyborów zorganizowanych w danej jednostce samorządu terytorialnego, powinien dokonywać oceny ważności wyborów w każdym jednostkowym proteście wyborczym⁸⁸. Należy jednak podkreślić, że nawet jeśli w pojedynczym proteście wyborczym stwierdzone jednostkowe nieprawidłowości nie mają wpływu na wynik wyborów, to w połączeniu z nieprawidłowościami wykazanymi w innych protestach mogą już mieć taki wpływ. Prowadzi to do wniosku, że sądy okręgowe powinny w miarę możliwości równolegle rozpatrywać wszystkie

⁸⁶ W. Sanetra, *Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 7-8, s. 21.

⁸⁷ M. Rulka, *dz. cyt.*, s. 91.

⁸⁸ *Tamże*.

protesty wyborcze i brać pod uwagę przy rozpatrywaniu każdego z nich nieprawidłowości stwierdzone w innych postępowaniach⁸⁹.

Warto też podkreślić, iż zgodnie z obowiązującymi regulacjami w zakresie kontroli prawidłowości wyborów, weryfikacja ważności tych wyborów może nastąpić tylko na wniosek, poprzez złożenie poprawnego protestu wyborczego, spełniającego przesłanki formalne, oraz zawierającego merytoryczne zarzuty w stosunku do wyborów. Brak jest w obowiązującym unormowaniu wyborów samorządowych konstrukcji kontroli tych wyborów z urzędu. Kodeks wyborczy nie przewiduje w ogóle istniejącego na gruncie wyborów ogólnokrajowych obowiązku przygotowania przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania z wyborów samorządowych, które Sąd Najwyższy bierze pod uwagę przy podejmowaniu uchwały w sprawie ważności wyborów. Pomimo tego, iż zwyczajowo Państwowa Komisja Wyborcza przygotowuje opracowanie dotyczące wyborów samorządowych, to dla rozpoznania protestów wyborczych nie jest ono relewantne, nawet w przypadku ujęcia w nim istotnych nieprawidłowości. Niestety opracowanie to nie może być również pomocne dla potencjalnych wnoszących protesty wyborcze lub zamierzających je wnieść, gdyż jego publikacja następuje po upływie zbyt długiego czasu po przeprowadzeniu wyborów. Co więcej, zgodnie z poglądem doktryny, nawet w razie dopatrzenia się w procedurze wyborczej innych uchybień niż te, które zostały wskazane w proteście, sąd ich nie bada⁹⁰.

Protesty wyborcze w wyborach samorządowych w 2002, 2010 i 2014 r. – prezentacja i analiza danych ilościowych i jakościowych

W tej części artykułu omówione zostaną zagadnienia związane ze skalą i charakterem wnoszonych protestów wyborczych w wyborach w 2002, 2010 i 2014 r. W przy-

⁸⁹ *Tamże.*

⁹⁰ A. Rakowska, *dz. cyt.*, s. 71.

padku wyborów samorządowych w 2006 r. Państwowa Komisja Wyborcza nie dysponuje danymi ilościowymi w analizowanym zakresie. Warto również podkreślić, że w przestrzeni publicznej w kontekście wyborów samorządowych z 2014 r. funkcjonują różne dane liczbowe odnoszące się do instytucji protestu wyborczego. Jest to zjawisko niepokojące, gdyż Państwowa Komisja Wyborcza nie monitoruje na bieżąco tego zagadnienia. Świadczą o tym m.in. stwierdzenia zawarte w *Informacji o przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r. i w głosowaniu ponownym w dniu 30 listopada 2014 r.*⁹¹, sporządzonej przez Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze. Jak zauważono w przywołanym dokumencie, *sądy nie zawsze informują komisarzy wyborczych o postępowaniach w sprawach z protestów wyborczych*⁹², co oczywiście wpływa na jakość danych końcowych. Trudno jednak zrozumieć bierność komisarzy wyborczych, którzy nie monitorują tego zagadnienia na bieżąco.

Szczególnie interesujące z perspektywy autorów niniejszego wystąpienia są wybory samorządowe z 2014 r. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż wybory te odbyły się w atmosferze licznych oskarżeń o fałszerstwa wyborcze oraz celowe manipulowanie kartami wyborczymi, tak aby preferować jedną opcję polityczną⁹³. Dodatkowym problemem, oprócz nowych kart do głosowania, były kwestie związane

⁹¹ *Informacja o przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r. i w głosowaniu ponownym w dniu 30 listopada 2014 r.*, Państwowa Komisja Wyborcza, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa, luty 2015 r.

⁹² *Tamże*, s. 16-17.

⁹³ Zob. m.in. J. Flis, A. Frydrych, A. Gendźwiłł, B. Michalak, J. Rutkowski, A. Rychard, J. Zbieranek, *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Warszawa 2015.

z nieprawidłowym funkcjonowaniem systemu informatycznego wspierającego liczenie głosów. Krytycznie działanie tego systemu oceniła m.in. Najwyższa Izba Kontroli w ramach prowadzonych czynności⁹⁴.

J. Flis – badacz systemów wyborczych, który szczegółowo analizował dane wyborów do sejmików wojewódzkich, porównując je z danymi z 2010 r. – ocenił, że *w skali kraju liczba głosów nieważnych w tegorocznych wyborach stanowiła około 8 procent głosów ważnych z poprzednich wyborów. Świadczy to o tym, że wyborcy zostali zmyleni przez nowe czynniki, bowiem poprzednie dane dotyczące nieważnych głosów (w wyborach roku 2002, 2006, czy 2010) były bardzo stabilne. Zdaniem tego badacza w dużej mierze winne są nowe procedury – myląca okazała się głównie książeczka do głosowania*⁹⁵.

Jak wynika z danych z wykresu (wykres 1.), w wyborach samorządowych w 2014 r. liczba złożonych protestów wyborczych była najwyższa spośród wszystkich analizowanych lat. W elekcji w 2006 r. złożono 475 protestów, z czego 23 doprowadziły do unieważnienia wyborów. Co ciekawe, w 2002 r., po pierwszej *informatycznej katastrofie*⁹⁶ w wyborach samorządowych, wniesiono 723 protesty, a 45 z nich doprowadziło do powtórzenia elekcji.

Liczba 1985 protestów wyborczych w wyborach w 2014 r., podana przez Polską Agencję Prasową w kwietniu 2015 r., powstała na podstawie sumowania danych zebranych ze wszystkich sądów okręgowych, po obydwu turach wyborów. Złożone

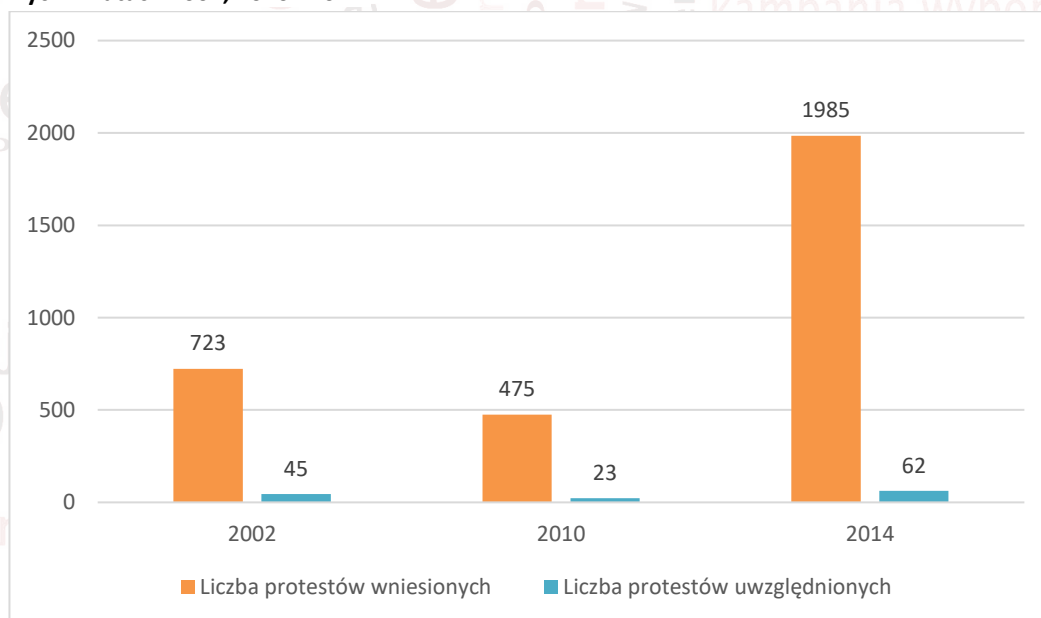
⁹⁴ Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-kontroli-krajowego-biura-wyborczego.html>, 11.02.2018.

⁹⁵ J. Flis, wypowiedź w ramach kampanii „Masz głos. Masz wybór”, *Co na temat wyborów samorządowych sądzą eksperci*, <http://www.glosuj.org.pl/wp-content/uploads/2014/03/Co-na-temat-wyborow-samorzadowych-sadza-eksperci-FLis-Gdula-Materska-Sosnowska-Matyja.pdf>, 16.02.2018.

⁹⁶ P. Piętaś, *Awaria systemu informatycznego w wyborach samorządowych*, <http://e-korupcja.pl/infoafera/97-awaria-systemu-informatycznego-w-wyborach-samorzadowych>, 10.03.2018.

protesty dotyczą wyborów, jak i złamania Kodeksu wyborczego (np. naruszenia ci-
szy wyborczej, niedozwolonej agitacji itp.)⁹⁷. Warto jednak podkreślić, że wszystkie
blisko 2000 protestów było przez sądy rozpoznawane. Jak podkreślono w komuni-
kacie PAP, *jedynie mniejsza część protestów była rozpatrywana na rozprawach; po-
zostałe zostały np. odrzucone ze względów formalnych, wycofane przez wniosko-
dawców, połączone z innymi czy pozostawione bez nadania im biegu z powodu nie-
dopełnienia formalności*⁹⁸.

**Wykres 1. Liczba wniesionych i uwzględnionych protestów wyborczych w wyborach samorządo-
wych w latach 2002, 2010 i 2014.**



Źródło: H. Komisarski, *Wybory samorządowe w latach 2002, 2010 i 2014 – praktyczne doświadczenia. Skala i charakter wnoszonych protestów*,

www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/.../henryk_komisarski_8-12-2014.pdf,

10.03.2018, oraz depesza Polskiej Agencji Prasowej z dnia 6 kwietnia 2015 r. *Słuszne protesty. Informacje ze wszystkich sądów okręgowych w Polsce*,

http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/150194/Sluszne-protesty--Informacje-ze-wszystkich-sadow-okregowycvh-w-Polsce, 3.03.2018.

⁹⁷ Depesza Polskiej Agencji Prasowej z dnia 6 kwietnia 2015 r. *Słuszne protesty. Informacje ze wszystkich sądów okręgowych w Polsce*, http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/150194/Sluszne-protesty--Informacje-ze-wszystkich-sadow-okregowycvh-w-Polsce, 3.03.2018.

⁹⁸ Tamże.

Warto przy tym wskazać, że w przestrzeni publicznej funkcjonują również inne wartości liczbowe odnoszące się do analizowanych wyborów. Dla przykładu, jak wynika z *Informacji o przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r. i w głosowaniu ponownym w dniu 30 listopada 2014 r.*⁹⁹, sporządzonej przez Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze w związku z wyborami samorządowymi w 2014 r., wniesiono do sądów okręgowych 1472 protesty wyborcze. Państwowa Komisja Wyborcza na dzień sporządzenia sprawozdania w lutym 2015 r. nie posiadała danych dotyczących skuteczności protestów. Zagadnienie to z całą pewnością wymaga doskonalenia w ramach funkcjonowania KBW.

Inne dane, według stanu na 26 lutego 2015 r., podała „Gazeta Wyborcza”, która donosiła, że do sądów okręgowych złożono 1949 skarg na wyniki głosowania we wszystkich szczeblach samorządu (w tym po ponad 200 złożonych przez komitety wyborcze PiS i SLD)¹⁰⁰. Na dzień sporządzania analizy przez dziennikarzy rozpoznano zdecydowaną większość protestów tj. 1737. Z tej puli za zasadne uznano 48 protestów, 729 pozostawiono bez rozpoznania, 283 – rozpoznano i oddalono (niezasadne lub zasadne, ale nie wpłynęły na wynik wyborów), 51 spraw umorzono, a 265 protestów zwrócono wnioskodawcom ze względu na braki formalne¹⁰¹.

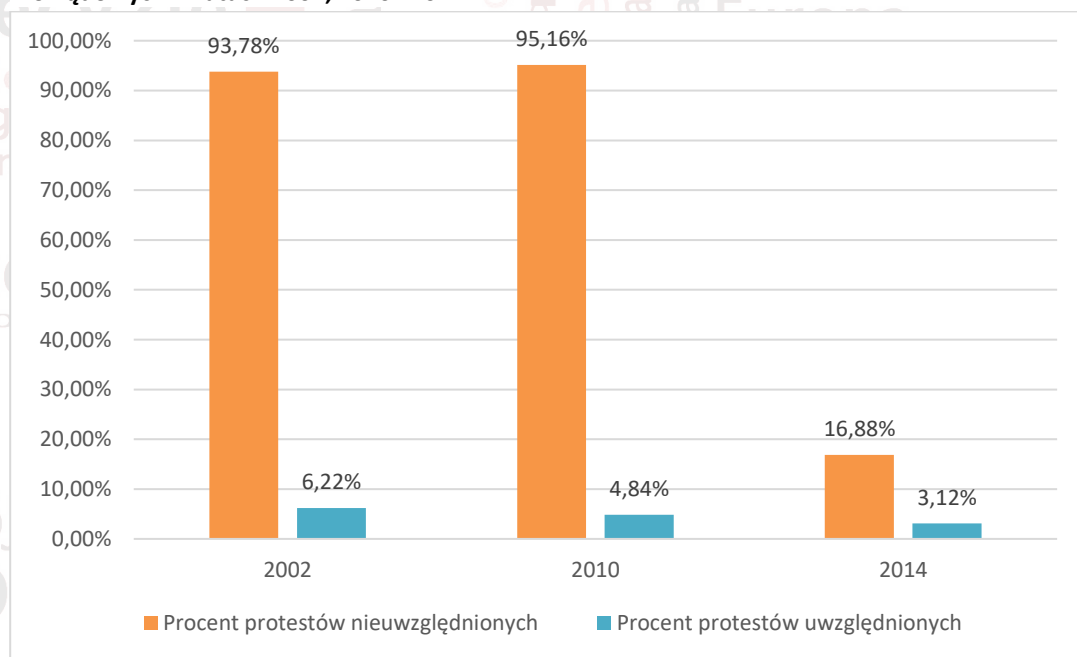
⁹⁹ *Informacja o przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r. i w głosowaniu ponownym w dniu 30 listopada 2014 r.*, Państwowa Komisja Wyborcza, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa, luty 2015 r.

¹⁰⁰ D. Flis, M. Jałoszewski, M. Orłowski, *Wybory samorządowe nie były sfalszowane. Sprawdzamy, jak sądy rozpatrzyły protesty wyborcze*, http://wyborcza.pl/1,75398,17371480,Wybory_samorzadowe_nie_byly_sfalszowane_Sprawdzamy_.html, 18.02.2018.

¹⁰¹ A. Frydrych, *Ważność wyborów samorządowych – oczekiwania, regulacje, postulaty*, [w:] J. Flis, A. Frydrych, A. Gendźwił, B. Michalak, J. Rutkowski, A. Rychard, J. Zbieranek, *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Warszawa 2015, s. 63.

Szczegółową prezentację wniesionych i uwzględnionych protestów wyborczych w ujęciu procentowym zaprezentowano na poniższym wykresie. Jak wynika z przedstawionych danych, największy odsetek uwzględnionych protestów wyborczych odnotowano w 2002 r., zaś najniższy w ostatnich wyborach.

Wykres 2. Procentowe ujęcie protestów uwzględnionych do nieuwzględnionych w wyborach samorządowych w latach 2002, 2010 i 2014.



Źródło: H. Komisarski, *dz. cyt.*, oraz depesza Polskiej Agencji Prasowej z dnia 6 kwietnia 2015 r. *Słuszne protesty. Informacje ze wszystkich sądów okręgowych w Polsce*, http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/150194/Sluszne-protesty-Info-macje-ze-wszystkich-sadow-okregowycvh-w-Polsce, 3.03.2018.

Formalna strona błędów w elekcji z 2014 r. odnosiła się m.in. do naruszenia terminu na złożenie protestu, niespełniania warunków konstytucyjnych wynikających z Kodeksu wyborczego czy też braku legitymacji procesowej. Sprawy, którym nie nadano biegu w ramach postępowania, to m.in. takie – jak wyjaśnia sędzia J. Pałka – gdy np. nieskuteczne okazało się wezwanie do uzupełnienia braków, jak

określenie zarzutu czy wskazanie dowodów¹⁰². Kolejny sędzia – E. Koszel stwierdziła, że *w przypadku protestów oddalonych, często wnioskodawcy nie potrafili wskazać merytorycznych powodów, które świadczyłyby o nieprawidłowościach. Sprowadzało się to w istocie właściwie do żądania, aby sąd jeszcze raz policzył głosy*¹⁰³.

Największa liczba protestów wyborczych wpłynęła do stołecznych sądów – 166 do Sądu Okręgowego w Warszawie i 132 do sądu Warszawa-Praga. Tyle samo protestów (132) rozpatrywał Sąd Okręgowy w Kielcach, mniej sądy w Łodzi (96), Lublinie (93), Gdańsku (83), Szczecinie (77), Poznaniu (76), Bydgoszczy (75), Krakowie (72) i Wrocławiu (69). Najmniej protestów złożono w Suwałkach (8), Łomży (10), Kaliszu, Tarnobrzegu i Siedlcach (po 11), Koninie (12), Tarnowie (13), Sieradzu (14), Bielsku-Białej i Zamościu (po 17), Częstochowie i Toruniu (po 18) oraz Gorzowie Wielkopolskim (19)¹⁰⁴.

Zasadniczym i najczęściej pojawiającym się powodem unieważniania wyborów były nieprawidłowości związane z kartami do głosowania w poszczególnych okręgach czy spisami wyborców. Powtórzenie wyborów dotyczy z reguły nie całych rad, ale radnych w poszczególnych okręgach. Nie trzeba powtarzać wyborów tam, gdzie wprowadzono stwierdzone nieprawidłowości, ale sądy uznały, że nie miały one wpływu na wynik głosowania¹⁰⁵.

Syntetyzując analizę jakościową w zakresie protestów wyborczych, warto przywołać za H. Komisarskim, sędzią Sądu Apelacyjnego i komisarzem wyborczym w Poznaniu, zbiór najczęstszych zarzutów będących podstawą protestów wyborczych na przestrzeni lat 2002-2014.

¹⁰² Depesza Polskiej Agencji Prasowej z dnia 6 kwietnia 2015 r. *Słuszne protesty. Informacje ze wszystkich sądów okręgowych w Polsce*, http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/150194/Sluszne-protesty--Informacje-ze-wszystkich-sadow-okregowych-w-Polsce, 3.03.2018.

¹⁰³ *Tamże*.

¹⁰⁴ *Tamże*.

¹⁰⁵ *Tamże*.

W przypadku protestów wyborczych w wyborach do sejmików województw najczęściej podnoszono:

- 1) niezgodność art. 40 § 5 Kodeksu wyborczego z art. 2, art. 7, art. 169 ust. 2 w związku z art. 87 ust. 1 oraz z art. 93 ust. 1-3 Konstytucji, gdyż to ustawa, a nie uchwała PKW, powinna określać wzór karty do głosowania;
- 2) naruszenie przez PKW art. 40 Kodeksu wyborczego, poprzez błędne przygotowanie kart do głosowania, tj. *zastąpienie karty do głosowania broszurą mimo braku ku temu podstawy prawnej*;
- 3) błędnie przygotowane przez PKW materiały informacyjne, w szczególności dotyczące zasad głosowania (komunikat telewizyjny i pisemna instrukcja), które wprowadzały wyborców w błąd, gdyż sugerowały, że dla oddania ważnego głosu należy postawić znak „x” na każdej kartce zbroszurowanej karty do głosowania;
- 4) błędne pouczenia o sposobie głosowania udzielane przez członków obwodowych komisji wyborczych;
- 5) przygotowanie karty zbroszurowanej jako faworyzującej komitet, którego kandydaci znaleźli się na pierwszej stronie;
- 6) brak należytego zabezpieczenia systemu informatycznego PKW, który umożliwiał ingerencję osobom z zewnątrz;
- 7) błędnie wydrukowane karty do głosowania – z pominięciem list niektórych komitetów wyborczych (Kraków, Nowy Sącz, Złotów);
- 8) znaczną różnicę pomiędzy sondażami a ogłoszonymi wynikami wyborów;
- 9) „przebijanie” znaku „x” postawionego na niebieskiej stronie na następną stronę, co skutkowało zwiększeniem liczby głosów nieważnych, oraz
- 10) celowe unieważnianie prawidłowo oddanych głosów – dostawianie znaków „x”¹⁰⁶.

¹⁰⁶ H. Komisarski, *dz. cyt.*

W przypadku wyborów do rady gmin, rady powiatów, wójtów, burmistrzów i prezydentów zwracano uwagę na następujące problemy:

- 1) niezgodność liczby kart wydanych wyborcom z liczbą kart wyjętych z urny;
- 2) karty do głosowania zawierały nazwiska kandydatów z innego okręgu (np. Rada Powiatu Opatowskiego);
- 3) wydanie wyborcom kart do głosowania, które dotyczyły innego okręgu (małopolskie, podkarpackie) – najczęściej było to wynikiem tego, że jedna komisja obwodowa obsługiwała dwa okręgi;
- 4) niezgodność kart do głosowania ze wzorem PKW – brak stosownego pouczenia (małopolskie);
- 5) zapewnienie przez wyborców, że głosowali na określonego kandydata, który w ustalonych wynikach głosowania nie uzyskał żadnego głosu, bądź mniejszą liczbę głosów od deklarowanych;
- 6) uznawanie głosów za nieważne, mimo że były one ważnie oddane i na odwrót – problem prawidłowego postawienia znaku „x”;
- 7) naruszenie ciszy wyborczej – prowadzenie agitacji w dniu wyborów (warmińsko-mazurskie, wielkopolskie);
- 8) kupowanie głosów przez kandydatów;
- 9) domaganie się ponownego przeliczenia głosów, w szczególności w sytuacjach, gdy występowała minimalna różnica uzyskanego poparcia;
- 10) wydanie wyborcom nieopieczętowanych kart do głosowania (Radzyń Podlaski – 61 kart);
- 11) wybór przewodniczących obwodowych komisji wyborczych z naruszeniem art. 182 § 10 Kodeksu wyborczego, oraz
- 12) niewłaściwe zabezpieczenie dokumentów wyborczych przez obwodowe komisje wyborcze¹⁰⁷.

¹⁰⁷ *Tamże.*

Jak wynika z powyższych wniosków, część z nich ma charakter problemów systemowych, jednak zdecydowana większość wynika z uwarunkowań technicznych (wydawanie kart, liczenie głosów itp.), które mogą zostać naprawione bez ingerencji legislacyjnej.

Podsumowanie i wnioski

Podsumowując dokonaną analizę przesłanek i trybu wnoszenia protestów wyborczych w zakresie wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, wydaje się, że można sformułować generalnie pozytywne wnioski w zakresie instrumentu prawnego, jaki przysługuje obywatelom w obrębie realizacji konstytucyjnej zasady wolnych wyborów, aczkolwiek instrument ten nie jest pozbawiony kilku wad czy niejednoznaczności. Jednoznacznie pozytywnie należy ocenić sam mechanizm kontroli sądowej ważności wyborów szczebla samorządowego, aczkolwiek wydaje się, że w zakresie realizacji zasady podstawowych praw politycznych obywateli, przesłanki, tryb wnoszenia, jak i tryb rozpatrywania protestów wyborczych można poprawić i ukształtować w taki sposób, aby zapewniały pogłębioną nie tylko kontrolę sądową ważności wyborów, ale również realizację politycznych praw obywatelskich do kontroli wyborów.

Zapewne na tle wprowadzonych zmian do Kodeksu wyborczego dość obszerną nowelizacją ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, która zasadniczo weszła w życie z dniem 31 stycznia 2018 r., pojawią się nowe podstawy do formułowania protestów wyborczych. Jak wynika z uzasadnienia przedstawionego projektu ustawy

z druku sejmowego nr 2001¹⁰⁸, celem wniesionego projektu ustawy jest w szczególności zwiększenie roli społeczeństwa w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych, a także w kontroli tego procesu i organów odpowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów. Bezspornie wątpliwości co do przebiegu wyborów samorządowych w 2014 r. zdominowały debatę publiczną jeszcze na długi czas po wyborach, oraz stały się podstawą do wniesienia poselskiej inicjatywy ustawodawczej z druku sejmowego nr 2001. Warto jednak podkreślić, że w wyniku naukowej analizy danych statystycznych, teza o sfalszowaniu wyborów została sfalsyfikowana¹⁰⁹.

Projektodawcy w uzasadnieniu wniesionej inicjatywy stwierdzili, iż *bezprecedensowość wyborów samorządowych 2014 roku można sprowadzić do skandalu, który zszokował opinię publiczną. W XXI wieku, w dużym kraju położonym w środku Europy, z powodu awarii systemu informatycznego, przez prawie 2 tygodnie od dnia wyborów nie mogliśmy poznać oficjalnych wyników wyborów. Ogłoszone po tym czasie wyniki do sejmików wojewódzkich i rad powiatów ujawniły, że co piąty wyborca oddał głos nieważny, a w niektórych okręgach liczba głosów nieważnych sięgała 40% (...) Zmiany, które zawarte są w projekcie, w części dotyczącej zmian w Kodeksie wyborczym można zakwalifikować do dwóch kategorii. Pierwsza dotyczy materialnego zabezpieczenia woli politycznej obywateli w szczególności w postaci oddanego głosu i zawiera się w zmianach odnoszących się do formy i zabezpieczenia kart do głosowania, wyposażenia technicznego lokali wyborczych, trybu obliczania głosów itp. Druga kategoria dotyczy strony podmiotowej, czyli odnosi się m.in. do*

¹⁰⁸ Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk sejmowy nr 2001, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>, 10.03.2018.

¹⁰⁹ Zob. szerzej: P. Gawron, Ł. Paweła, Z. Puchała, J. Szklarski, K. Życzkowski, *Wybory samorządowe 2014. W poszukiwaniu anomalii statystycznych*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 19, s. 53-77.

*organów wyborczych i innych podmiotów biorących udział w wyborczych procedurach, np. zmiany w odniesieniu do ustroju Państwowej Komisji Wyborczej i komisji niższego rzędu (terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych), mężów zaufania, rozdzielenia funkcji komisarzy wyborczych – na wojewódzkich i powiatowych komisarzy wyborczych oraz przydzielenia im odpowiednich uprawnień, utworzenie instytucji urzędników wyborczych itp.*¹¹⁰

W związku z powyższym zaproponowano bardzo obszerne zmiany do Kodeksu wyborczego w zakresie:

- 1) głosowania korespondencyjnego;
- 2) zabezpieczenia w odniesieniu do zmian obwodów wyborczych oraz ułatwienia dostępu do lokali wyborczych wyborcom;
- 3) formy kart do głosowania;
- 4) obecności członków komisji w trakcie głosowania oraz podczas liczenia głosów;
- 5) przepisów dotyczących rejestracji czynności obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania przez mężów zaufania;
- 6) braku potwierdzenia odebrania karty przez głosującego;
- 7) transmisji lub rejestracji z lokalu wyborczego w dniu głosowania;
- 8) sposobu liczenia głosów;
- 9) opakowań zbiorczych i zabezpieczenia kart do głosowania;
- 10) określenia protokołu „papierowego” jako podstawy wprowadzania danych do systemu informatycznego;
- 11) dostępu do kopii protokołów wyborczych;
- 12) transportu protokołu do komisji wyższego stopnia;

¹¹⁰ Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk sejmowy nr 2001, <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>, 10.03.2018.

- 13) utworzenia nowych organów wyborczych – wojewódzkiego i powiatowego komisarza wyborczego;
- 14) mężów zaufania;
- 15) zmian dotyczących pozycji prawnej członków obwodowych komisji wyborczych;
- 16) dodatkowego wyposażenia technicznego lokalu wyborczego;
- 17) sprawdzania kart do głosowania i innych dokumentów z wyborów;
- 18) składu Państwowej Komisji Wyborczej i quorum przy jej uchwałach;
- 19) skargi na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej;
- 20) zmian dotyczących terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych;
- 21) zmian dotyczących wyboru wójtów, burmistrzów, prezydentów miast;
- 22) zmian w systemie wyborów do rady gminy;
- 23) zmian liczby wybieranych radnych rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa;
- 24) liczby kandydatów na liście w wyborach do rady gminy i rady powiatu;
- 25) wymogów dotyczących listy poparcia oraz liczby podpisów na liście poparcia w wyborach do rady gminy;
- 26) urzędników wyborczych;
- 27) protestów wyborczych w wyborach samorządowych.

Niewątpliwie wiele z nowych regulacji Kodeksu wyborczego, mających na celu zwiększenie transparentności wyborów oraz wynikających z nich możliwości, chociażby dowodowych, będzie mogło być wykorzystanych w ewentualnych protestach wyborczych. Ocena poprawy transparentności samych wyborów, jak też realizacji prawa obywateli do weryfikacji ich ważności, będzie mogła nastąpić po przeprowadzeniu wyborów samorządowych według nowych reguł wyborczych. Wskazana nowelizacja Kodeksu wyborczego nie zmieniła bowiem zasadniczo regulacji dotyczących przesłanek i trybu kontroli ważności wyborów, poza zmianą terminu na wniesienie protestu wyborczego w wyborach samorządowych. Aczkolwiek

wprowadziła wiele uregulowań mających w ocenie ustawodawcy wpływać na podniesienie standardu organizacyjnego wyborów, organów uczestniczących w organizacji wyborów, jak i w samej procedurze wyborczej. Ocena, czy rzeczywiście zmiany te przełożą się na mniejszą liczbę protestów wyborczych, będzie możliwa dopiero po przeprowadzeniu procesu wyborczego.

Konkludując rozważania dotyczące instytucji protestu wyborczego w wyborach samorządowych w Polsce, należy stwierdzić, że instrument ten jest niezbędny do społecznej kontroli wyborów, jednak z uwagi na luki systemowe i prawne nie spełnia w praktyce swojej funkcji zgodnie z oczekiwaniami. Wynika to z kilku powodów.

Po pierwsze, protest wyborczy coraz częściej staje się narzędziem walki politycznej/partyjnej i służy podważaniu zaufania obywateli do instytucji państwa odpowiedzialnych za przeprowadzanie wyborów. Autorzy oczywiście nie akceptują błędów, które popełnione zostały w związku z przygotowaniem wyborów w 2014 r., niemniej jednak tak zdecydowana i szeroko zakrojona kontestacja tego procesu ze strony polityków z pewnością wpływa na nastawienie wyborców. Świadczą o tym słowa A. Zolla, który podkreśla, że *zachowanie PiS i SLD było szkodliwe. Perfidnie uderzono w fundament państwa, jakim jest system wyborczy. Ludzie mogą mieć teraz mniejsze zaufanie do wyników, co może wpłynąć na frekwencję. Bo po co mam iść na wybory, jak i tak będą sfałszowane*¹¹¹. Potwierdzeniem tej tezy są również słowa J. Ciesielskiej-Borowiec, sędzi z Poznania, która zwróciła uwagę na fakt, że *ludzie pisali w protestach o tym, co słyszeli, lub na zasadzie wydaje mi się, że coś może być nie tak, bez dowodów*¹¹².

Można przyjąć założenie, że spora część wyborców uległa powszechnej atmosferze podejrzeń oraz spisków i składała protesty wyborcze dla zasady, w myśl tzw. *pieniactwa sądowego*, narzekając na nie działający system informatyczny czy

¹¹¹ D. Flis, M. Jałoszewski, M. Orłowski, dz. cyt.

¹¹² Tamże.

nawet wprost przyznając, że wybory sfałszowano, bo tak mówił w Sejmie prezes PiS-u.

Po drugie, nie ulega wątpliwości, że system analizowania i planowania wyborów, funkcjonujący w ramach Państwowej Komisji Wyborczej, nie spełnił swoich oczekiwań. Jak podkreśla się w opracowaniach naukowych, *statystyczna analiza danych z wyborów samorządowych w roku 2014 prowadzi do wniosku, że zostały one niewłaściwie zaplanowane i przeprowadzone. Zauważmy, że pewne symptomy choroby systemu zostały ujawnione w analizie danych wyborczych w województwie mazowieckim w roku 2010, ale nie zostały one uwzględnione i wykorzystane przy planowaniu kolejnych wyborów. Efektu «pierwszej strony» można było uniknąć na wiele sposobów, przykładowo przez stosowanie karty do głosowania mieszczącej się na jednej stronie. Ponieważ duży odsetek głosów nieważnych może być interpretowany jako brak zaufania do całego systemu wyborczego, należy dążyć do jego zmniejszenia. W tym celu warto poprawić edukację wyborców oraz rozważyć możliwość wstrzymania się od głosu przy wyborach do sejmików wojewódzkich*¹¹³.

Po trzecie, poziom świadomości obywateli w zakresie procedur wyborczych i odwoławczych jest obszarem do rozwoju w ramach budowy społeczeństwa obywatelskiego. Elekcja samorządowa z 2014 r. uwidacznia tezę, że *należy poszerzać wiedzę Polaków o wymogach, jakie musi spełniać protest wyborczy, przesłankach stanowiących dla niego podstawę, jak również o terminie jego wnoszenia. Pełna informacja o procedurze składania protestów wyborczych powinna być przygotowana i przedstawiona obywatelom jeszcze przed głosowaniem*¹¹⁴. Obowiązek ten oczywiście powinien spoczywać na organach wyborczych.

W kontekście procedury protestu wyborczego należy podzielić pogląd, że obecne rozwiązania prawne w Polsce są skomplikowane, a tym samym obywatele

¹¹³ P. Gawron, Ł. Paweła, Z. Puchała, J. Szklarski, K. Życzkowski, dz. cyt., s. 75.

¹¹⁴ A. Frydrych, dz. cyt., s. 64.

mają problem z ich zrozumieniem. Jest to sprzeczne z zasadami określonymi w Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych¹¹⁵. Niezbędne jest wobec tego przyjęcie procedur zrozumiałych dla obywateli i przejrzystych. Jak podkreśla M. P. Gapski, *powinny one z jednej strony ograniczać możliwość pochopnego unieważnienia wyborów, z drugiej być instrumentem korygowania nieprawidłowości wypaczających faktyczny wynik wyborów*¹¹⁶.

Po czwarte, Państwowa Komisja Wyborcza jest instytucją zhermetyzowaną, co powoduje negatywne zjawisko tzw. „zamkniętej twierdzy”. Jak zauważa wielu autorów, PKW powinna brać przykład z innych instytucji odpowiedzialnych za przeprowadzanie wyborów w państwach zachodnich i *inicjować prowadzenie systematycznych badań statystycznych wyników wszystkich przeprowadzanych wyborów, aby przy ich pomocy lepiej zaplanować kolejne wybory i odzyskać zaufanie wyborców. Należy dążyć do pełnej otwartości wszystkich dokumentów wyborczych, a pełne wyniki wszystkich wyborów, wzory kart do głosowania w każdym województwie oraz protokoły komisji wyborczych na każdym szczeblu powinny być ogólnie dostępne i umieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej Państwowej Komisji Wyborczej, co umożliwi przeprowadzenie badań wszystkim zainteresowanym*¹¹⁷. Wniosek ten jest bardzo zasadny i możliwy do wdrożenia bez dodatkowych nakładów finansowych.

Wyłaszając ostatni pogląd w niniejszym opracowaniu, należy jednoznacznie podkreślić, że system prawny w zakresie organizacji, przeprowadzania i kwestionowania wyników wyborów musi w sposób zdecydowany ograniczyć możliwość przenoszenia bieżącej walki politycznej i partyjnej na sale sądowe. W tym kontekście instytucja protestu wyborczego nie może być narzędziem stosunkowo prostego

¹¹⁵ *Code of Good Practice...*, s. 29-31.

¹¹⁶ M. P. Gapski, dz. cyt., s. 78.

¹¹⁷ *Tamże*.

i taniego eliminowania konkurentów politycznych, gdyż straci na tym całe społeczeństwo oraz instytucje państwa.

Abstrakt

Zasadniczym celem niniejszego tekstu jest scharakteryzowanie protestu wyborczego jako środka ochrony prawnej w wyborach samorządowych. Analiza obejmować będzie zarówno kwestie instytucjonalne, jak i prawne. Dodatkowo zaprezentowane i skomentowane zostanie praktyczne wykorzystanie protestu wyborczego w wyborach samorządowych w Polsce. Autorzy dokonają również oceny funkcjonujących rozwiązań prawnych oraz zaprezentują kierunki zmian, które powinny zostać wdrożone w celu wzmocnienia tej formy kontroli systemu wyborczego. Teza, którą przyjęto na potrzeby niniejszego wystąpienia, brzmi następująco: Protest wyborczy w wyborach samorządowych ma służyć sygnalizowaniu pojawiających się nieprawidłowości w procesie wyborczym, jednak obecny kształt przepisów prawa powoduje, że staje się coraz częściej narzędziem artykulacji interesów politycznych (a w wąskim ujęciu: partyjnych), a nie realnym narzędziem kontroli społecznej.

ELECTION PROTEST AS A FORM OF LEGAL PROTECTION IN LOCAL GOVERNMENT ELECTIONS – INSTITUTIONAL AND LEGAL ANALYSIS

Abstract

The main purpose of this text is to characterize election protest as a form of legal protection in local government elections. This analysis covers both institutional and legal issues as well as presents and supports the practical use of electoral disputes in local government elections in Poland. The authors assess existing legal solutions and demonstrate necessary changes to be implemented in order to strengthen electoral system control. Thesis which was adopted for the purpose of this speech, is as follows: election protest procedure in the local government elections is to in-

dicating emerging irregularities in the electoral process; however, the current regulations encourage use of this procedure more as a tool for articulation of political interests (in the narrow terms of a party), rather than the real tool of social control.

Bibliografia

Artykuły i opracowania

- B. Banaszak, *Komentarz do rozdziału VII Konstytucji RP. Samorząd Terytorialny*, LEX/el. 2012.
- B. Banaszak, *Protest wyborczy w wyborach parlamentarnych*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1.
- M. Bąkiewicz, *Suwerenność wspólnot lokalnych jako warunek decentralizacji władzy publicznej poprzez samorząd terytorialny*, „e-Politikon” nr 11/2014.
- M. Brzdąk, *Sądowa kontrola ważności wyborów samorządowych. Teoria i praktyka*, [w:] F. Rymarz (red.), *Iudices electionis custodes. Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, Warszawa 2007.
- Ł. Buczkowski, *Stwierdzanie ważności wyborów parlamentarnych w myśl rozstrzygnięć Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. oraz Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4.
- M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002.
- Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report, Adopted by The Venice Commission at its 51st and 52nd session, 5-6 July and 18-19 October 2002, Venice.*
- K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. B. Rymarz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, LEX/el. 2014.
- B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001.
- J. Flis, A. Frydrych, A. Gendźwiłł, B. Michalak, J. Rutkowski, A. Rychard, J. Zbieranek, *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Warszawa 2015.
- A. Frydrych, *Ważność wyborów samorządowych – oczekiwania, regulacje, postulaty*, [w:] J. Flis, A. Frydrych, A. Gendźwiłł, B. Michalak, J. Rutkowski, A. Rychard, J. Zbieranek, *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Warszawa 2015.
- M. P. Gapski, *Orzecznictwo sądów w sprawach protestów wyborczych w wyborach samorządowych*, [w:] W. Hermeliński, B. Tokaj (red.), *25 lat demokratycznego prawa wyborczego i organów wyborczych w Polsce (1991-2016)*, t. I, Warszawa 2016.
- L. Garlicki, *Komentarz do art. 101 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 1999.
- L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.
- P. Gawron, Ł. Paweł, Z. Puchała, J. Szklarski, K. Życzkowski, *Wybory samorządowe 2014. W poszukiwaniu anomalii statystycznych*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 19.
- R. Herbut, *Protest polityczny*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2003.

- M. Jachimowicz, *Przestępstwa z ustawy – Kodeks wyborczy*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2012, nr 1.
- A. Józefowicz, *Przesłanki prawne rozstrzygnięcia o ważności wyborów parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8.
- W. Kisiel, *Wprowadzenie*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007.
- M. Mistygacz, *Protesty wyborcze i ważność wyborów*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 22.
- Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji. Komentarz do art. 15, art. 16 oraz do art. 163-172*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
- A. Jurewicz, *Protest wyborczy w praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego*, [w:] W. Tomaszewski, D. M. Mościńska, A. Jurkun (red.), *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, Olsztyn 2015.
- A. Patrzałek, W. Skrzydło, *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2.
- A. Rakowska, *Postępowanie w sprawach z protestów wyborczych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3.
- M. Rulka, *Ważność wyborów samorządowych*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 3.
- J. Sadowski, *Rozstrzyganie sporów wyborczych – analiza praktyki sądowej*, [w:] E. Holewińska-Łapińska (red.), *Prawo w działaniu*, t. 10, *Sprawy cywilne*, Warszawa 2011.
- W. Sanetra, *Ważność wyborów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 7-8.
- A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- B. Stępień-Załucka, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy w Polsce*, Warszawa 2016.
- P. Tuleja, *Instytucja protestu wyborczego jako gwarancja praw wyborczych*, „Przegląd Wyborczy. Biuletyn Informacyjny” 2016, nr 5-8.
- P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i północnoamerykańskich*, Warszawa 2012.
- A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999.

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2018 r. poz. 155 z późn. zm.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U. z 1996 r. nr 84, poz. 387 z późn. zm. (nie obowiązuje).
- Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2010 r. nr 72, poz. 467 z późn. zm. (nie obowiązuje).

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

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 2017 r. poz. 2204 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2017 r. poz. 1904 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2017 r. poz. 2096 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. z 2010 r. nr 176, poz. 1190 z późn. zm. (nie obowiązuje).

Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz. U. z 2011 r. nr 43, poz. 224 z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2007 r. nr 190, poz. 1360 z późn. zm. (nie obowiązuje).

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. z 2010 r. nr 176, poz. 1191 z późn. zm. (nie obowiązuje).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. nr 25, poz. 219 z późn. zm. (nie obowiązuje).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2018 r. poz. 754.

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. poz. 130.

Orzecznictwo i inne dokumenty:

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 1995 r., III SW 247/95, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1996, nr 2, poz. 12.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 grudnia 1998 r., I ACz 1303/98, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 1999, nr 5, poz. 24.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 2 lutego 1999 r., I ACz 16/99, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 1999, nr 3, poz. 13.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 3 marca 1999 r., I ACz 248/99, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 1999, nr 7-8, poz. 38.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 3 grudnia 2002 r., I Ns 307/02, niepubl.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 11 marca 2003 r., I ACz 191/03, niepubl.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 30 stycznia 2003 r., I ACz 130/03, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 2003, nr 11, poz. 52.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2007 r., III SW 52/07, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2008, nr 15-16, poz. 245.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie Aliyer przeciwko Azerbejdżanowi (wniosek nr 18705/06).

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2010 r., III SW 77/10, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2011, nr 3-4, poz. 49.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2010 r., III SW 87/10, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2011, nr 3-4, poz. 53.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2014 r., III SW 14/14, LEX nr 1738514.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2005 r., III SW 120/05, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2006, nr 7-8, poz. 138.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2012 r., III SW 4/12, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2013, nr 5-6, poz. 70.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2015 r., III SW 59/15, LEX nr 1731119.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2015 r., III SW 55/15, LEX nr 1731117.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 6 lipca 2015 r., I ACz 652/15, LEX nr 1754164.

Informacja o przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, rad dzielnic m. st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r. i w głosowaniu ponownym w dniu 30 listopada 2014 r., Państwowa Komisja Wyborcza, Krajowe Biuro Wyborcze, Warszawa, luty 2015 r.

Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk sejmowy nr 2001,

<http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>, 10.03.2018.

Stenogram przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (nr 5) z dnia 4 grudnia 2017 r.,

[http://orka.sejm.gov.pl/Za-pisy8.nsf/0/3F1B3C32E193400FC12581FC004F24F1/\\$file/0260108.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Za-pisy8.nsf/0/3F1B3C32E193400FC12581FC004F24F1/$file/0260108.pdf), 4.03.2018.

Uwagi Sądu Najwyższego do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych,

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/3D96AA5848CDEEBFC12581F700445ACE/%24File/2001-007.pdf>, 4.03.2018.

Materiały internetowe:

Depesza Polskiej Agencji Prasowej z dnia 6 kwietnia 2015 r. *Śluszne protesty. Informacje ze wszystkich sądów okręgowych w Polsce*,

http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/150194/Sluszne-protesty--Informacje-ze-wszystkich-sadow-okregowycvh-w-Polsce, 3.03.2018.

J. Flis, wypowiedź w ramach kampanii „Masz głos. Masz wybór”, *Co na temat wyborów samorządowych sądzą eksperci*, <http://www.glosuj.org.pl/wp-content/uploads/2014/03/Co-na-temat-wyborow-samorzadowych-sadza-eksperci-FLis-Gdula-Materska-Sosnowska-Matytja.pdf>, 16.02.2018

- D. Flis, M. Jałoszewski, M. Orłowski, *Wybory samorządowe nie były sfałszowane. Sprawdzamy, jak sądy rozpatrzyły protesty wyborcze*, http://wyborcza.pl/1,75398,17371480,Wybory_samorzadowe_nie_byly_sfalszowane_Sprawdzamy.html, 18.02.2018.
- H. Komisarski, *Wybory samorządowe w latach 2002, 2010 i 2014 – praktyczne doświadczenia. Skala i charakter wnoszonych protestów*, www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/.../henryk_komisarski_8-12-2014.pdf, 10.03.2018.
- D. Łukowiak, *Prawo do sądu w polskim prawie wyborczym*, Praca nadesłana na konkurs prac naukowych poświęconych tematyce wyborczej organizowany przez Państwową Komisję Wyborczą, http://pkw.gov.pl/pliki/1467366847_Dominik%20%C5%81ukowiak%20-%20Prawo%20do%20s%C4%85du%20w%20polskim%20prawie%20wyborczym.pdf, 15.02.2018.
- Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-kontroli-krajowego-biura-wyborczego.html>, 11.02.2018.
- P. Pięta, *Awaria systemu informatycznego w wyborach samorządowych*, <http://e-korupcja.pl/infoafera/97-awaria-systemu-informatycznego-w-wyborach-samorzadowych>, 10.03.2018.
- J. L. Puchalski, *Protest wyborczy*, „Blog Prawniczy”, <http://blog.adwokampuchalski.pl/protest-wyborczy/>, 15.02.2018.

Michał Bitner

Finansowanie kampanii wyborczej do organów jednostek samorządu terytorialnego

Słowa kluczowe:

kampania wyborcza; agitacja wyborcza; komitet wyborczy; pełnomocnik finansowy; gospodarka finansowa; fundusz wyborczy

Wprowadzenie

Celem artykułu jest krytyczna analiza prawno-dogmatyczna obowiązujących regulacji finansowania kampanii wyborczej do organów jednostek samorządu terytorialnego, tj. do organów stanowiących gmin, powiatów i województw oraz organu wykonawczego w gminach i miastach na prawach powiatu. Ze względu na zasadniczą spójność przepisów w tym zakresie dotyczących także pozostałych wyborów, większość spostrzeżeń może być wprost albo z koniecznymi modyfikacjami odniesiona do finansowania kampanii wyborczych do organów państwa.

Termin „finansowanie” jest zrozumiały intuicyjnie (a prawne rozumienie tego terminu nie odbiega od jego potocznego sensu), natomiast normatywna koncepcja kampanii wyborczej, jako przedmiotu finansowania, wymaga szczegółowego omówienia. Należy zwłaszcza ustalić różnice między zakresami pojęć kampanii wyborczej oraz agitacji wyborczej. Kolejną kwestią wymagającą poświęcenia uwagi jest problem statusu prawnego komitetów wyborczych jako „bytów epizodycznych”, których zasadniczą funkcją jest prowadzenie (i finansowanie) kampanii wyborczej na rzecz kandydatów. Choć instytucja komitetów wyborczych sięga korzeniami początków III RP, stosunkowo częste modyfikacje prawa wyborczego i pozostawiające wiele do życzenia z techniczno-legislacyjnego punktu widzenia regulacje

zawarte w Kodeksie wyborczym¹ – tworzą pole do rozważań o fundamentalnym znaczeniu, dotyczących w szczególności pytania o zdolność prawną komitetów. Nie mniej ważna jest odpowiedź na pytanie o zakres gospodarki finansowej komitetów, a zatem o zakres spraw, których prowadzeniem zajmuje się pełnomocnik finansowy. Zajęcie określonego stanowiska w tych kwestiach o bardziej ogólnym charakterze umożliwi z kolei uporządkowaną analizę materiału normatywnego dotyczącego różnego rodzaju ograniczeń finansowania kampanii wyborczej, a w szczególności konstrukcji norm ustanawiających poszczególne ograniczenia i skutków naruszenia tych norm. Z funkcjonalnego punktu widzenia u podstaw każdej regulacji finansowania kampanii wyborczej leżą – jak się wydaje – dwa zasadnicze cele: zapobieganie „korupcji politycznej”, w szczególności w postaci handlu wpływami, oraz względne wyrównywanie szans grup wyborców dysponujących różnymi zasobami i możliwościami dotarcia do „opinii publicznej”².

Kampania wyborcza jako pojęcie normatywne

Pojęcie kampanii wyborczej nie tylko nie zostało w Kodeksie wyborczym zdefiniowane bezpośrednio (tzn. poprzez sformułowanie definicji legalnej), ale używane jest w jego poszczególnych przepisach w różnych znaczeniach. Jedno z tych znaczeń odzwierciedlone jest w regulacjach rozdziału 12 ustawy z przepisem art. 104 na czele. Wbrew intuicjom wynikającym z potocznego rozumienia „kampanii wyborczej” oraz tradycyjnego ujęcia problematyki kampanii wyborczej w piśmiennictwie,

¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2018 r. poz. 754.

² Por. rozważania na temat funkcji czasowych ograniczeń finansowania zawarte w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2012 r., III SW 7/12, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2013, nr 19-20, poz. 244, zwłaszcza zapobiegania *korupcjogennemu sprzężeniu interesów – z jednej strony partii, która zwolniłaby się z ewentualnej odpowiedzialności za długi komitetu wyborczego (...), z drugiej zaś strony darczyńcy zainteresowanego pomyślnym rozstrzygnięciem sprawy pozostającej w zakresie wpływów zwycięskiej partii.*

norma wyrażona w przepisie art. 104 Kodeksu wyborczego nie pozostawia wątpliwości, że kampania wyborcza rozpoczyna się w określonej chwili (tzn. w chwili ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów) – niezależnie od dokonania jakichkolwiek czynności przez podmioty zainteresowane zgłaszaniem kandydatów – i w określonej chwili kończy (analogicznie: niezależnie od możliwego wcześniejszego ustania podejmowania przez podmioty zainteresowane określonych działań). W takim samym sensie posługuje się pojęciem kampanii Kodeks wyborczy wówczas, gdy nakłada na wójta obowiązek wykonania pewnych czynności niezwłocznie po rozpoczęciu kampanii (art. 114). Kampania wyborcza nie jest więc w rozumieniu powołanych przepisów niczym innym niż okresem. Dla tego zaś, co potocznie określane jest mianem kampanii wyborczej, rozdziały 12 i 13 Kodeksu wyborczego rezerwują termin „agitacja wyborcza” – jest nią mianowicie publiczne nakłanianie lub zachęcanie do głosowania w określony sposób, w tym w szczególności do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego. To „publiczne nakłanianie lub zachęcanie” jest przy tym działalnością regulowaną przez prawo, tzn. taką działalnością, która może być prowadzona jedynie z zachowaniem zasad i form przewidzianych w Kodeksie wyborczym oraz w miejscach określonych w przepisach tej ustawy.

Drugie podstawowe znaczenie terminu „kampania wyborcza” znajduje wyraz w szczególności w brzmieniu przepisu art. 84 § 1 Kodeksu wyborczego: skoro kampania wyborcza prowadzona jest przez komitety wyborcze na rzecz kandydatów, to pojęcie kampanii musi oznaczać pewną działalność (w sensie mniej lub bardziej uporządkowanego zbioru działań), nie zaś okres. Działalnością jest także kampania wyborcza, o której mowa w art. 110 § 2 oraz art. 113 Kodeksu wyborczego. Pojawia się zatem pokusa utożsamienia znaczenia kampanii wyborczej z agitacją wyborczą, pokusę tę odpiera jednak już choćby pobieżne spojrzenie na podstawowe regulacje dotyczące kampanii i agitacji: prowadzenie kampanii wyborczej na rzecz kandydatów jest działalnością zastrzeżoną wyłącznie dla komitetów wyborczych (art. 84 § 1), podczas gdy agitację wyborczą może prowadzić nie tylko komitet

wyborczy, ale także każdy wyborca (art. 106 § 1³). Używanie w jednej ustawie dwóch różnych pojęć dla określenia tego samego zjawiska byłoby ponadto oczywiście niezgodne z podstawowymi zasadami poprawnej legislacji. Dwie ostatnie konstatacje nie oznaczają jednak rozwiązania problemu odróżniania pojęć kampanii wyborczej i agitacji wyborczej – przeciwnie: problem istnieje, ponieważ Kodeks wyborczy w zasadzie *expressis verbis* pojęcia te utożsamia. Przepis art. 514 penalizuje mianowicie czyn (w specyficznym, karnoprawnym rozumieniu tego terminu) polegający na dokonaniu wydatków na kampanię wyborczą prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy w wysokości przekraczającej limit określony w art. 136. Tymczasem przepis art. 136 stanowi, że pewnego limitu nie mogą przekroczyć wydatki komitetu wyborczego na agitację wyborczą (sic!) prowadzoną w formach i na zasadach właściwych dla reklamy. Należałoby zatem przejść do porządku dziennego nad niekonsekwencją ustawodawcy i – opierając się na podstawowym założeniu interpretacyjnym jego racjonalności, rekonstruować z przepisów art. 84 § 1 i art. 106 § 1 Kodeksu wyborczego normę centralną i uzupełniającą – zastrzegającą prowadzenie kampanii, czyli agitacji wyborczej, dla komitetów wyborczych, chyba że agitację, czyli kampanię, prowadzi wyborca.

Powyższe spostrzeżenie prowadziłoby z kolei do wniosku, że przeprowadzane w orzecznictwie⁴ próby rozróżniania kampanii wyborczej, jako wszystkich

³ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. poz. 130, a ściślej – przepis art. 5 pkt 48 tej ustawy zmienił stosowny przepis Kodeksu wyborczego, usuwając po słowie „kandydatów” przecinek w zdaniu: *Agitację wyborczą może prowadzić każdy komitet wyborczy i każdy wyborca, w tym zbierać podpisy popierające zgłoszenia kandydatów, po uzyskaniu pisemnej zgody pełnomocnika wyborczego*. Zabieg ten w zasadniczy sposób zmodyfikował sens przepisu.

⁴ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2011 r., III SK 9/11, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2012, nr 19-20, poz. 255, w którym stwierdzono, że w pojęciu kampanii wyborczej mieszczą się wszystkie czynności komitetów wyborczych, podjęte od dnia jej rozpoczęcia, mające na

czynności związanych z udziałem partii w wyborach, w tym wyłaniania kandydatów, oraz agitacji wyborczej, prowadzonej na rzecz zarejestrowanych kandydatów, nie są oparte na solidnych podstawach normatywnych. Utożsamienie kampanii wyborczej z agitacją wyborczą wynika wszakże z samego brzmienia przepisu art. 84 § 1 Kodeksu wyborczego (kampanię wyborczą prowadzi się na rzecz kandydatów, a nie w celu wyłonienia kandydatów) oraz z argumentu systemowego opartego na odeśłaniu zawartym w art. 514 Kodeksu wyborczego. Pozytywna albo negatywna ocena tego utożsamienia z wykorzystaniem dyrektyw funkcjonalnych wymaga uprzedniej analizy zasad finansowania kampanii wyborczej.

Organizacja finansowania – status prawny i gospodarka finansowa komitetów wyborczych

Skoro kampanię wyborczą na rzecz kandydatów prowadzi – co do zasady – komitet wyborczy, zaś każda celowa działalność ludzka wymaga ponoszenia nakładów, jakiegokolwiek dociekania w zakresie finansowania kampanii wyborczej powinny być poprzedzone analizą prawnego charakteru komitetu. Zgodnie z przepisem art. 84 § 4 Kodeksu wyborczego, w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta komitety wyborcze mogą być tworzone przez partie polityczne i koalicje partii politycznych, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz przez wyborców. Należy zatem unikać uproszczeń polegających na wiązaniu bytu komitetów wyborczych z działalnością partii politycznych – w szczególności nie można ulec pokusie przypisywania rozmaitych czynności komitetów wyborczych, a zwłaszcza czynności prawnych, partiom politycznym.

Przed wszystkim rozstrzygnięcia wymaga kwestia, czy komitet wyborczy jest jednostką organizacyjną. Jeżeli przyjąć, że podstawowym elementem jednostki

celu, po pierwsze, wyłonienie kandydatów do organów samorządu terytorialnego, po drugie, mające charakter agitacji wyborczej na rzecz zarejestrowanych na listach wyborczych kandydatów.

organizacyjnej jest struktura organizacyjna, określająca sposób podejmowania decyzji dotyczących prowadzenia działalności – komitet wyborczy jawi się raczej jako *sui generis* „upodmiotowienie” swoich tzw. pełnomocników, tzn. pełnomocnika wyborczego oraz pełnomocnika finansowego. Zgodnie z przepisem art. 87 § 4 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego, pełnomocnik wyborczy jest uprawniony do występowania na rzecz i w imieniu komitetu wyborczego z zastrzeżeniem art. 127, czyli z wyłączeniem spraw z zakresu gospodarki finansowej. Używanie przez Kodeks terminów i związków wyrazowych mających w innych gałęziach prawa określone i często precyzyjne znaczenie, nie ułatwia odkodowania norm wynikających z jego przepisów. „Pełnomocnictwo wyborcze” z pewnością nie ma nic wspólnego z pełnomocnictwem jako instytucją prawa prywatnego, a wyrażenie „w imieniu i na rzecz” – nic wspólnego z działaniem na rzecz (na rachunek) i w imieniu podmiotu prawa prywatnego, skoro pełnomocnik wyborczy wykonuje przede wszystkim rozmaite czynności, których skutki reguluje prawo publiczne. Obowiązek powołania pełnomocników jest natomiast bez wątpienia wyrazem posiadania przez komitety wyborcze tzw. substratu osobowego jednostki organizacyjnej. Spostrzeżenie to znajduje potwierdzenie w tych przepisach Kodeksu, w których jest mowa o wchodzeniu w skład komitetu. Do pozostałych elementów statusu prawnego komitetów wyborczych charakteryzujących je jako jednostki organizacyjne należy także prowadzenie gospodarki finansowej (gospodarkę finansową komitetu prowadzi pełnomocnik finansowy) oraz obowiązek prowadzenia rachunkowości. Dość powszechne w piśmiennictwie i orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym komitety wyborcze partii politycznych nie są odrębnymi od partii jednostkami organizacyjnymi, należy zatem odrzucić jako zbyt radykalne⁵.

⁵ Zob. np. cytowane w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 3 marca 2016 r., II SA/Sz 879/15, LEX nr 2024358, podzielone przez Sąd wywoły Samorządowego Kolegium Odwoławczego, zgodnie z którymi komitety wyborcze partii politycznych stanowią ich część, swego rodzaju organ, nie stając się odrębnymi od partii jednostkami

Drugi problem o podstawowym znaczeniu związany jest z podmiotowością komitetu w zakresie prawa prywatnego. Chociaż żaden przepis nie przyznaje komitetowi osobowości prawnej, można znaleźć argumenty na poparcie twierdzenia, że komitet został wyposażony w zdolność prawną, czyli możliwość nabywania praw (rozmaitych praw) i zaciągania zobowiązań (rozmaitych zobowiązań)⁶. Komitetom wyborczym (niektórym: mianowicie komitetom wyborczym organizacji i komitetom wyborczym) przyznano wprawdzie *expressis verbis* jedynie możliwość zaciągania kredytów bankowych oraz nabywania praw z tytułu posiadania rachunku bankowego. Rachunek bankowy stanowi przy tym przede wszystkim „techniczną” formę przechowywania środków finansowych komitetu (wpłat), natomiast szczególna możliwość zaciągania kredytów przez komitety wyborcze organizacji i wyborców służy zapewne względnemu wyrównywaniu możliwości pozyskiwania finansowania przez te komitety oraz komitety partii politycznych (ustawa o partiach politycznych⁷ wyraźnie ustanawia możliwość zaciągania przez nie kredytów na cele statutowe). Nie sposób jednak tylko na tej podstawie twierdzić, że komitet wyborczy nie jest podmiotem prawa prywatnego ani tym bardziej próbować konstruować zasady zakazu

organizacyjnymi (są jakby „częściami składowymi” partii). Oczywiście zgodzić się należy natomiast z tezą, zgodnie z którą komitet wyborczy – nie będąc osobą prawną ani państwową czy samorządową jednostką organizacyjną, ani organizacją społeczną – nie może być stroną postępowania administracyjnego.

⁶ Przyznanie przez ustawę zdolności do czynności prawnych podmiotom, o którym mowa w art. 33¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm., nie musi nastąpić – jak się powszechnie przyjmuje – w sposób wyraźny, tak jak to ma miejsce w przypadku wyposażenia w osobowość prawną. Wystarczy, by z przepisów regulujących funkcjonowanie danej jednostki wynikało, że może ona nabywać prawa i zaciągać zobowiązania. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że nawet wyraźne przyznanie przez ustawę danej jednostce możliwości nabywania praw i zaciągania zobowiązań nie musi usuwać wątpliwości w zakresie prawnego statusu tej jednostki – zob. np. „klasyczną” już dziś uchwałę Sądu Najwyższego (7) z dnia 21 grudnia 2007 r., III CZP 65/07, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2008, nr 7-8, poz. 69, dotyczącą wspólnot mieszkaniowych.

⁷ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. z 2018 r. poz. 580.

zaciągania przez komitet zobowiązań⁸. Kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia analizowanej wątpliwości ma interpretacja przepisów art. 130 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego. Po pierwsze można na ich podstawie próbować dokonywać rozróżnienia między zobowiązaniami majątkowymi a zobowiązaniami finansowymi. Jeżeli przyjąć, zgodnie z konwencją języka potocznego i języka prawnego niektórych innych ustaw, np. ustawy o finansach publicznych⁹, że zobowiązania z tytułu kredytów stanowią zobowiązania finansowe, to przepis art. 130 § 1 Kodeksu wyborczego musiałby wówczas odnosić się także do innego rodzaju zobowiązań majątkowych. Rozróżnienie takie jest – jak niżej będzie o tym mowa – nie do zaakceptowania ze względów funkcjonalnych, wskazuje jednak na zawodność utożsamiania zobowiązań majątkowych komitetu z kredytami bankowymi. Po drugie, wyraźnie przyznana w przepisach Kodeksu wyborczego możliwość zaciągania kredytów dotyczy tylko komitetów wyborczych organizacji oraz wyborców. Skoro zaś przepis art. 130 § 1 dotyczy zobowiązań majątkowych wszystkich komitetów, to zakaz wykładni *per non est* prowadzi do wniosku, że z przepisu tego wynika możliwość zaciągania przez komitety wyborcze innych niż kredyty zobowiązań majątkowych. Nie jest więc pozbawiony podstaw pogląd, zgodnie z którym komitety wyborcze są jednostkami organizacyjnymi wyposażonymi w co najmniej ograniczoną zdolność prawną, tzn. zdolność prawną, której zakres określają zadania komitetów, z prowadzeniem i finansowaniem kampanii wyborczej na czele¹⁰. Niektóre elementy statusu prawnego komite-

⁸ Tak np. M. Czakowska, P. Raźny, *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych*, „Studia BAS” 2011, nr 3, s. 80 i 81; por. dość popularne w potocznym obiegu – choć zupełnie nieuzasadnione – stanowisko, zgodnie z którym status prawny komitetu wyborczego przypomina status spółki cywilnej.

⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

¹⁰ Teza o „ograniczonej zdolności do czynności prawnych” komitetów wyborczych pojawiła się zresztą w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lipca 2012 r., VI SA/Wa 512/12, LEX nr 1277440, Sąd użył jednak tego sformułowania w specyficznym znaczeniu. W wyroku z dnia 14 lutego 2012 r., II GSK 1539/10, LEX nr 1218998, wydanym na tle nieobowiązującej już Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego,

tów charakteryzują je jako jednostki organizacyjne (obowiązek powołania pełnomocników, obowiązek prowadzenia rachunkowości), inne wiązać należy raczej z posiadaniem ograniczonej zdolności do czynności prawnych (możność pozyskiwania środków na cele związane z wyborami, możliwość wydatkowania środków na cele związane z wyborami, obowiązek zawarcia umowy rachunku bankowego, ochrona prawna nazwy, skrótu nazwy i wzorca symbolu graficznego na zasadach przewidzianych dla dóbr osobistych, oraz – przede wszystkim – możliwość zaciągania kredytów oraz innych zobowiązań majątkowych). Nie ulegają przy tym wątpliwości ściśle związki komitetów wyborczych partii politycznych z „macierzystymi” partiami, szczególnie widoczne w dziedzinie gospodarki finansowej (rachunek bankowy komitetu wyborczego stanowi jak gdyby „przedłużenie” rachunku bankowego funduszu wyborczego).

Powyższe ustalenia powinny być zweryfikowane zestawieniem ze szczególną regulacją odpowiedzialności za zobowiązania komitetu wyborczego. Zgodnie z przepisem art. 130 § 1 Kodeksu wyborczego odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego ponosi jego pełnomocnik finansowy, czyli osoba powołana przez komitet dla prowadzenia jego gospodarki finansowej. Z zasady tej nie można jednak wyciągać wniosku, że komitet wyborczy nie ma swojego majątku oraz że środki wpłacone na rachunek bankowy komitetu są w istocie składnikiem mienia pełnomocnika. Należy bowiem pamiętać, że środki komitetu wyborczego

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że komitet wyborczy jest podmiotem odrębnym od partii politycznej, co nie oznacza jednak, że odpowiedzialność partii za jego zobowiązania ma charakter subsydiarny. Ogólnie rzecz biorąc, w judykaturze przeważa jednak pogląd, zgodnie z którym Kodeks wyborczy nie przyznaje komitetom zdolności prawnej ani wprost, ani przez nadanie im cech podmiotu cywilnoprawnego – o braku podmiotowości prawnej przesądza ponadto brak regulacji przyznającej im wprost zdolności pozywania lub zaciągania zobowiązań (sic!). Zupełnie wyjątkowo dopuszcza się posiadanie przez komitety zdolności sądowej np. w postępowaniu, o którym mowa w art. 111 § 1 Kodeksu wyborczego (zob. w tym zakresie postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 14 października 2014 r., I ACz 862/14, LEX nr 1540925).

mogą być wydatkowane wyłącznie na cele związane z wyborami (art. 129 § 1 Kodeksu wyborczego). Dość niefortunna redakcja przepisu art. 130 § 1 Kodeksu wyborczego nie wyklucza zatem sformułowania poglądu, zgodnie z którym odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego ponosi w pierwszym rzędzie sam komitet: zobowiązania takie „angażują” wydatki komitetu, zaś wydatki powinny być dokonywane za pośrednictwem rachunku bankowego komitetu (tzn. ze środków zgromadzonych na tym rachunku). Dopiero wtedy, gdy wydatków na spłatę zaciągniętych przez komitet zobowiązań nie można pokryć środkami na rachunku bankowym komitetu, odpowiedzialność ponosi pełnomocnik finansowy. Norma wyrażona w przepisie art. 130 § 1 Kodeksu wyborczego uprawnia zatem wierzyciela komitetu do dochodzenia roszczenia od pełnomocnika finansowego, norma wyrażona w przepisie art. 129 § 1 nakazuje jednak pełnomocnikowi finansowemu wykorzystanie w tym celu środków zgromadzonych na rachunku bankowym komitetu. Jeżeli środki te nie wystarczają na spłatę zaciągniętych przez komitet zobowiązań (tzn. działającego za komitet pełnomocnika finansowego), odpowiedzialność za te zobowiązania ponosi pełnomocnik finansowy. Dopiero wtedy, gdy roszczenie wierzyciela względem komitetu nie może być zaspokojone z majątku pełnomocnika finansowego, w rachubę wchodzi subsydiarna odpowiedzialność podmiotów tworzących komitet, tj. partii politycznej – w przypadku komitetu wyborczego partii politycznej, odpowiedzialnych solidarnie partii politycznych wchodzących w skład koalicji wyborczej – w przypadku koalicyjnego komitetu wyborczego, stowarzyszenia (organizacji społecznej) – w przypadku komitetu wyborczego tworzonego przez stowarzyszenie (organizację społeczną) albo solidarnie odpowiedzialnych osób wchodzących w skład komitetu – w przypadku komitetu wyborczego wyborców.

Ustalenie, że komitety wyborcze są jednostkami organizacyjnymi wyposażonymi w zdolność prawną (aczkolwiek ograniczoną zakresem ich działania – „specjalną” zdolność do czynności prawnych), pozwala na postrzeganie pełnomocnika wyborczego i pełnomocnika finansowego jako organów komitetu wyborczego.

Dla problematyki finansowania kampanii wyborczej szczególnie istotne znaczenie ma przypisany pełnomocnikowi finansowemu zakres prowadzenia spraw komitetu. Zgodnie z przepisem art. 127 § 1 Kodeksu wyborczego pełnomocnik finansowy jest mianowicie odpowiedzialny za gospodarkę finansową komitetu i prowadzi tę gospodarkę. Pojęcie gospodarki finansowej może być postrzegane jako *terminus technicus* wyłącznie w zakresie prawa finansów publicznych – w innych dziedzinach prawa wymaga interpretacji przy użyciu standardowych dyrektyw. Analiza przepisów Kodeksu wyborczego wskazuje, że znaczenie pojęcia gospodarki finansowej komitetu zostało zawężone w stosunku do znaczenia pojęcia gospodarki finansowej w prawie finansów publicznych. W szczególności nie obejmuje ono gromadzenia przychodów (w odniesieniu do komitetu pojęcie to oznacza faktycznie wpłaty pieniężne na rachunek bankowy), ponieważ środki finansowe komitetu są gromadzone wyłącznie na jednym rachunku bankowym (art. 134 § 1 zd. 1 Kodeksu wyborczego), zaś wpłaty na rzecz komitetu wyborczego mogą być dokonywane jedynie czekiem, rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą (art. 134 § 5 Kodeksu wyborczego). Nie obejmuje także zaciągania zobowiązań angażujących środki finansowe, na co wskazuje treść przepisu art. 130 § 2 Kodeksu wyborczego. W istocie znaczenie pojęcia prowadzonej przez pełnomocnika finansowego gospodarki finansowej komitetu zostało więc zredukowane do dokonywania wydatków, tzn. do dysponowania środkami zgromadzonymi na rachunku bankowym komitetu. Nie oznacza to jednak, że pełnomocnik finansowy jedynie wykonuje „technicznie” (wydając odpowiednie polecenie bankowi będącemu stroną umowy rachunku bankowego, tzn. składając stosowne oświadczenia woli w imieniu komitetu¹¹) dyspozycje składane przez pełnomocnika wyborczego; choć organem upoważnionym przez ustawę

¹¹ Pogląd, zgodnie z którym wszystkie oświadczenia woli w imieniu komitetu, także te związane z dysponowaniem środkami zgromadzonymi na rachunku bankowym komitetu, składane być mogą przez pełnomocnika wyborczego – należy odrzucić. Na umocowanie pełnomocnika finansowego, a nie pełnomocnika wyborczego, do reprezentowania komitetu w zakresie czynności mieszczących się w pojęciu gospodarki finansowej wskazuje wyrażnie

do reprezentowania komitetu (*występowania w imieniu i na rzecz komitetu*) jest pełnomocnik wyborczy, więc to pełnomocnik wyborczy zaciąga w imieniu komitetu zobowiązania angażujące środki finansowe, do skuteczności zaciągnięcia takiego zobowiązania wymagana jest pisemna zgoda pełnomocnika finansowego (art. 130 § 2 Kodeksu wyborczego). Status pełnomocnika finansowego jako osoby odpowiedzialnej za gospodarkę finansową komitetu i prowadzącej tę gospodarkę zarazem pozwala na stwierdzenie, że pełnomocnik finansowy jest kierownikiem komitetu jako jednostki organizacyjnej w rozumieniu ustawy o rachunkowości¹². Na pełnomocniku finansowym ciąży zatem obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości komitetu (na zasadach określonych dla jednostek nieprowadzących działalności gospodarczej, czyli – jak się wydaje – przy założeniu, że chodzi o jednostkę mikro, taki bowiem tylko sens może mieć to wyraźne zastrzeżenie), obowiązek prowadzenia rejestrów, o których mowa w art. 140 Kodeksu wyborczego (rejestr zaciągniętych kredytów i rejestru wpłat o wartości przekraczającej łącznie od jednej osoby fizycznej kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z tym że obowiązek ten nie dotyczy komitetów wyborczych, które zgłaszają kandydata lub kandydatów wyłączone do rady gminy lub rady powiatu), jak również obowiązek przedstawienia właściwemu organowi wyborczemu sprawozdania finansowego w rozumieniu Kodeksu wyborczego (niezależnie od sprawozdania finansowego w rozumieniu ustawy o rachunkowości sporządzanego – jak już była o tym mowa – przez jednostki mikro), tzn. sprawozdania o przychodach lub wpływach, kosztach lub wydatkach, a także o zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania, sporządzonego według wzoru ustalonego w roz-

przepis art. 86 § 2 pkt 1 Kodeksu wyborczego (pełnomocnik wyborczy jest uprawniony do występowania na rzecz i w imieniu komitetu wyborczego, z zastrzeżeniem art. 127) wykładany zgodnie z zakazem interpretacji *per non est*.

¹² Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.

porządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego¹³. Czynnością z zakresu gospodarki finansowej jest również przekazanie ewentualnej nadwyżki, o której mowa w art. 138 Kodeksu wyborczego, stosownie do określonych w przepisach tego artykułu zasad.

Techniczno-prawną podstawą finansowania kampanii wyborczej jest rachunek bankowy komitetu wyborczego otwierany po zawiadomieniu właściwego organu wyborczego o utworzeniu komitetu. Umowa zawierana jest z dowolnym bankiem na zasadach ogólnych przez organ umocowany do reprezentowania komitetu, tj. przez pełnomocnika wyborczego. Przepis art. 134 § 6 Kodeksu wyborczego nakłada jednak na strony umowy obowiązek wprowadzenia do jej treści kilku specyficznych postanowień: po pierwsze, zastrzeżenia o wymaganym w przepisach Kodeksu sposobie dokonywania wpłat na rzecz komitetu wyborczego; po drugie, zastrzeżenia o dopuszczalnym źródle pozyskiwania środków finansowych przez komitet wyborczy; po trzecie, zastrzeżenia o dopuszczalnym terminie dokonywania wpłat. Wprowadzenie tych postanowień do treści umowy powoduje nałożenie określonych obowiązków w zakresie badania zgodności transakcji finansowych komitetu z prawem również na bank. Nienależyte wykonywanie tych obowiązków jest podstawą odpowiedzialności kontraktowej na zasadach ogólnych.

W przypadku komitetów wyborczych partii politycznych rachunek bankowy komitetu jest ściśle powiązany z innym rachunkiem bankowym, a mianowicie z rachunkiem funduszu wyborczego partii. Norma wyrażona w przepisie art. 35 ust. 1 ustawy o partiach politycznych nakłada na partie polityczne obowiązek utworzenia stałego funduszu wyborczego w celu finansowania udziału partii w wyborach, w tym w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zaś zgodnie z przepisem art. 35 ust. 2 ustawy, wydatki partii politycznej na finansowanie jej udziału w wyborach, a więc przede wszystkim na finansowanie kampanii wyborczej,

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, Dz. U. nr 198 poz. 1173.

mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem funduszu wyborczego od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej. Dokonywanie wydatków za pośrednictwem funduszu wyborczego oznacza, że środki na finansowanie kampanii wyborczej partii politycznej muszą być transferowane z funduszu wyborczego na rachunek bankowy odpowiedniego komitetu wyborczego. Fundusz wyborczy partii politycznej jest w istocie niczym więcej, jak tylko wyodrębnionym rachunkiem bankowym (art. 36 ust. 3 ustawy) partii politycznej służącym do gromadzenia środków na finansowanie kampanii wyborczej, które podlegają przekazaniu na rachunek bankowy komitetu wyborczego partii politycznej. Może więc budzić wątpliwości pojęcie gospodarki finansowej funduszu wyborczego, którym posługuje się art. 35a ustawy o partiach politycznych; funkcja pełnomocnika finansowego tego funduszu, o której mowa w przepisach powołanego artykułu, może być uzasadniana potrzebą kontrolowania zgodności z prawem wpłat dokonywanych na fundusz (tzn. wyodrębniony rachunek bankowy)¹⁴, natomiast gospodarka finansowa funduszu sprowadza się do wydawania dyspozycji obciążania rachunku funduszu i uznawania odpowiednimi kwotami rachunku bankowego komitetu wyborczego partii. Koncepcja dokonywania wydatków na finansowanie udziału partii politycznej w wyborach za pośrednictwem funduszu wyborczego, o której mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o partiach politycznych, znajduje odzwierciedlenie w regulacji Kodeksu wyborczego, zgodnie z którą środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii (art. 132 § 1). Analogicznie – środki finansowe koalicyjnego komitetu wyborczego mogą pochodzić wyłącznie z funduszy wyborczych partii politycznych wchodzących w skład koalicji wyborczej (art. 132 § 2 Kodeksu wyborczego). Rachunek bankowy funduszu wyborczego jest zatem stałym rachunkiem

¹⁴ Należy jednak podkreślić, że relacje zachodzące między rachunkiem funduszu wyborczego a rachunkiem komitetu wyborczego nie wyłączają obowiązku wprowadzenia do umowy rachunku bankowego klauzul, o których mowa w art. 134 § 6 Kodeksu wyborczego.

utrzymywanym przez partię polityczną, służącym do gromadzenia środków na finansowanie wszystkich wyborów, w których partia może brać udział, w szczególności konkretnych wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego, co następuje przez zasilenie rachunku komitetu wyborczego partii politycznej (względnie rachunku koalicyjnego komitetu wyborczego). Konstrukcja ta określana jest mianem zasady funduszu wyborczego jako jedynego źródła finansowania komitetu wyborczego partii politycznej uczestniczącej w konkretnych wyborach¹⁵.

Specyficzną cechą komitetów wyborczych jako jednostek organizacyjnych są czasowe ramy ich funkcjonowania. Zgodnie z przepisami art. 85 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego czynności związane z utworzeniem komitetu wyborczego mogą być wykonywane od dnia ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów, zaś czynności podjęte wcześniej są nieważne. Znacznie bardziej rozbudowane są natomiast zasady rządzące rozwiązywaniem komitetów. Po pierwsze, komitet może ulec rozwiązaniu już przed dniem wyborów – w tym samym trybie, w którym został utworzony (art. 101 § 1 Kodeksu wyborczego), a w przypadku komitetu wyborczego wyborców także wtedy, jeżeli liczba osób, które utworzyły komitet wyborczy, będzie mniejsza od określonej w Kodeksie minimalnej liczby wymaganej dla utworzenia danego komitetu wyborczego wyborców – w tym drugim przypadku komitet ulega rozwiązaniu z mocy prawa (art. 101 § 3 Kodeksu wyborczego). Po drugie, co do zasady komitet ulega rozwiązaniu z mocy prawa po upływie 60 dni od dnia przyjęcia sprawozdania finansowego komitetu przez właściwy organ wyborczy albo od bezskutecznego upływu terminu do wniesienia skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania albo od wydania orzeczenia uwzględniającego skargę.

¹⁵ Por. sformułowanie tej zasady w postanowieniu Sądu Najwyższego (7) z dnia 3 października 2002 r., III SW 17/02, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2003, nr 4, poz. 94 oraz w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 1 października 2007 r., III SW 9/07, Legalis nr 309599 i w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2011 r., III SW 9/11, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2012, nr 19-20, poz. 255.

Skoro komitety wyborcze mogą wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami (art. 129 § 1 Kodeksu wyborczego), zaś zasadniczym zadaniem wymagającym wydatkowania środków jest prowadzenie kampanii wyborczej (zgłaszanie kandydatów w wyborach nie jest związane z obowiązkiem wnoszenia jakichkolwiek opłat), pytanie o zasady finansowania kampanii wyborczej jest w istocie pytaniem o zasady finansowania komitetów wyborczych. W odniesieniu do komitetów wyborczych partii politycznych, ze względu na zasadę zasilania rachunku komitetu wyborczego z rachunku funduszu wyborczego – kwestia ta ulega przekształceniu w pytanie o źródła finansowania funduszu wyborczego.

Ograniczenia dotyczące źródeł i form finansowania komitetów wyborczych (funduszy wyborczych partii politycznych) oraz wydatkowania środków komitetów wyborczych

Ograniczenia dotyczące źródeł i form finansowania komitetów wyborczych (funduszy wyborczych partii politycznych) oraz wydatkowania środków komitetów wyborczych można klasyfikować zarówno według okoliczności, z którymi są związane, jak i ze względu na skutki prawne naruszenia tych ograniczeń. Według kryterium okoliczności, z którymi związane są ograniczenia, można wyróżnić następujące grupy: ograniczenia czasowe, tzn. dotyczące okresu, w którym dopuszczalne jest pozyskiwanie środków; rodzajowe – dotyczące źródeł i form pozyskiwania środków finansowych; ilościowe – dotyczące limitów środków pozyskiwanych z poszczególnych źródeł. Z kolei opierając się na ujemnych skutkach prawnych, które pociąga za sobą naruszenie nakazów i zakazów, można wyróżnić ograniczenia związane z sankcjami o charakterze majątkowym oraz ograniczenia związane z sankcjami o charakterze represyjnym. Naruszenie zakazów i nakazów związanych z finansowaniem kampanii wyborczej pociąga bowiem za sobą skutki prawne o różnym charakterze – od admi-

nistracyjnego (odrzućenie sprawozdania finansowego), przez majątkowy (przepadek na rzecz Skarbu Państwa), po odpowiedzialność represyjną (karną albo karno-administracyjną).

Ograniczenia czasowe zostały ustanowione przez normy wyrażone w przepisach art. 129 Kodeksu wyborczego. Ograniczenie czasowe w zakresie gromadzenia środków finansowych dotyczy wszystkich komitetów wyborczych, polega zaś na ustanowieniu zakazu pozyskiwania przez komitet środków przed dniem przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu oraz po dniu wyborów. Gromadzenie środków jest zatem dopuszczalne między tymi dwiema datami. Należy przy tym zwrócić uwagę, że pozyskanie przez komitet środków finansowych przed dniem zawiadomienia właściwego organu o utworzeniu komitetu bez naruszenia innych ograniczeń jest niemożliwe: przecież rachunek bankowy komitetu otwierany jest właśnie na podstawie zawiadomienia o utworzeniu komitetu. Podobnie jak gromadzenie środków finansowych przez komitet może się rozpocząć w dniu przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu, tak samo wydatkowanie tych środków może się rozpocząć w tym samym dniu. Wcześniejsze wydatkowanie byłoby zresztą „fizycznie” niemożliwe (z powodu braku rachunku). Należy zwrócić uwagę, że końcem okresu pozyskiwania środków jest dzień wyborów, natomiast okres dopuszczalności wydatkowania środków finansowych upływa w dniu złożenia przez komitet właściwemu organowi wyborczemu sprawozdania finansowego. Skoro „technicznym” narzędziem umożliwiającym gromadzenie i wydatkowanie środków jest rachunek bankowy (urządzenie księgowe odzwierciedlające dyspozycje składane przez posiadacza zgodnie z umową rachunku bankowego oraz – w ograniczonym zakresie – dyspozycje składane przez osoby trzecie), dzień uznania pozyskania, względnie wydatkowania, za dokonane powinien zasadniczo wiązać się ze stosowną zmianą na tym rachunku (jego uznaniem albo obciążeniem). Ponieważ jednak wykładnia prawa wyborczego gwarantującego przecież konstytucyjne prawa i wolności opiera się na zasadzie *in*

dubio pro libertate, należy przyjąć, że dla zachowania zakazu gromadzenia i wydatkowania środków po określonym dniu wystarczy, by stosowna dyspozycja skutecznie została złożona nie później niż w tym dniu¹⁶. Naruszenie wymienionych zakazów (w rachubę wchodzi w praktyce gromadzenie środków finansowych po dniu wyborów) powoduje odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu, chyba że środki finansowe pozyskane wbrew tym zakazom nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu. Środki pozyskane po dniu wyborów – jako korzyści majątkowe przyjęte przez komitet z naruszeniem przepisów Kodeksu – podlegają przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa na zasadach określonych w przepisach art. 149 Kodeksu wyborczego. Wydatkowanie środków finansowych komitetu wyborczego po dniu złożenia sprawozdania finansowego siłą rzeczy nie może być podstawą odrzucenia sprawozdania, stanowi jednak wykroczenie (zagrożone karą grzywny od 1000 do 100 000 zł), tak samo jak pozyskiwanie na rzecz komitetu wyborczego korzyści majątkowych po dniu wyborów.

Ograniczenia rodzajowe dotyczące gromadzenia środków ustanawiane są – jak już była o tym mowa – z jednej strony dla komitetów wyborczych organizacji i komitetów wyborczych wyborców, z drugiej zaś – dla funduszy wyborczych partii politycznych. Środki finansowe komitetów wyborczych organizacji i wyborców pochodzić mogą z dwóch źródeł: po pierwsze, z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym przepis art. 134 § 5 Kodeksu wyborczego ogranicza dopuszczalne formy dokonywania tych wpłat do przelewu, płatności przy użyciu karty płatniczej oraz czeku rozrachunkowego (taki sam wymóg dotyczy zresztą wpłat na fundusz wyborczy partii politycznej); po drugie, z kredytów bankowych (zaciąganych wyłącznie na cele związane

¹⁶ Tak też przyjmuje się w orzecznictwie: zob. w szczególności postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2012 r., III SW 6/12, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2013, nr 17-18, poz. 218, w którym stwierdzono, na korzyść uprawnień wyborczych obywateli, zgodność z prawem wpłaty na rzecz komitetu wyborczego dokonanej na podstawie dyspozycji złożonej w dniu wyborów.

z wyborami). Naruszenie wymienionych zakazów i nakazów powoduje – co do zasady – odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu, chyba że środki finansowe pozyskane (przyjęte) wbrew zakazom albo nakazom nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu. Z kolei norma wyrażona w przepisie art. 131 § 2 Kodeksu wyborczego zakazuje komitetom wyborczym przeprowadzania zbiórek publicznych. Naruszenie tego zakazu powoduje bezwzględnie odrzucenie sprawozdania finansowego, przepadek uzyskanych korzyści majątkowych na rzecz Skarbu Państwa oraz odpowiedzialność karno-administracyjną osób organizujących zbiórki (organizowanie zbiórki publicznej na cele kampanii wyborczej podlega grzywnie od 1000 do 100 000 zł).

Środki finansowe funduszy wyborczych partii politycznych mogą pochodzić – stosownie do art. 36 ust. 1 ustawy o partiach politycznych – z wpłat własnych partii politycznej oraz darowizn, spadków i zapisów. Oczywiście, skoro fundusze wyborcze – jako wyodrębnione rachunki bankowe – gromadzą tylko środki pieniężne, to darowizny, spadki i zapisy mogą stanowić źródło środków finansowych funduszy tylko wtedy, gdy mają formę pieniężną. Źródła finansowania funduszy wyborczych partii politycznych są więc, co do zasady, pochodnymi źródeł finansowania partii określonych w art. 24 ustawy o partiach politycznych¹⁷. Należy odróżnić naruszenia ograniczeń rodzajowych dotyczących gromadzenia środków przez fundusze wyborcze partii politycznych – których skutki uregulowane są w przepisach ustawy o partiach politycznych, od jedynej możliwej postaci naruszenia rodzajowego ograniczenia gromadzenia środków przez komitet wyborczy partii politycznej albo koalicyjny

¹⁷ Tzn. ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku (tj. z oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach, z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa, ze zbycia składników majątkowych, ze sprzedaży tekstu statutu lub programu partii oraz przedmiotów symbolizujących partię i wydawnictw popularyzujących cele i działalność partii politycznej oraz z odpłatnego wykonywania drobnych usług z wykorzystaniem posiadanego sprzętu biurowego) oraz przyznawanych zgodnie z przepisami prawa dotacji i subwencji.

komitet wyborczy. W tym przypadku obowiązuje zasada rachunku bankowego funduszu wyborczego (tzn. przelewów dokonywanych w ciężar tego rachunku) jako jedynego dopuszczalnego źródła finansowania komitetu wyborczego¹⁸. Naruszenie tej zasady bezwzględnie powoduje odrzucenie sprawozdania finansowego i przepadek pozyskanych wbrew niej środków na rzecz Skarbu Państwa na zasadach i w trybie określonym w przepisach art. 149 Kodeksu wyborczego.

Uzupełnieniem regulacji źródeł zasilania rachunku bankowego komitetu wyborczego jest generalny zakaz przyjmowania przez komitet wyborczy niepieniężnych korzyści majątkowych, tzn. jakichkolwiek przysporzeń do majątku komitetu w formie innej niż pieniężna albo innego rodzaju świadczeń na rzecz komitetu. Od tego zakazu istnieje jednak kilka wyjątków określonych w przepisach art. 132 § 5 oraz art. 133 Kodeksu wyborczego. W szczególności każdy komitet wyborczy może czerpać korzyści z nieodpłatnego rozpowszechniania plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne, z pomocy w pracach biurowych udzielanej przez osoby fizyczne, z nieodpłatnego udostępniania miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy, jak również z nieodpłatnego używania przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych przez osoby fizyczne. Komitet wyborczy partii politycznej, koalicyjny komitet wyborczy, komitet wyborczy wyborców oraz komitet wyborczy organizacji mogą również nieodpłatnie korzystać w czasie kampanii wyborczej z lokali i sprzętu biurowego odpowiednio partii politycznej (partii politycznych), osoby wchodzącej w skład komitetu wyborczego oraz organizacji.

¹⁸ Zob. w tym zakresie wcześniej powołane orzecznictwo, a także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2016 r., III SW 7/16, LEX nr 2147284, w którym stwierdzono, że w odniesieniu do zasady nie można przełamywać wniosków wynikających z wykładni językowej dyrektywami funkcjonalnymi, ponieważ *punktem ciężkości jest wydatkowanie środków na wybory z naruszeniem regulacji, a nie to, że pominięcie jednego «ogniwa» (rachunku funduszu wyborczego) nie zmienia przejrzystości finansowania legalnymi środkami*.

Stwierdzenie naruszenia zakazu przyjmowania korzyści majątkowych w formie niepieniężnej stanowi podstawę odrzucenia sprawozdania majątkowego, powoduje przepadek korzyści na rzecz Skarbu Państwa na zasadach określonych w art. 149 Kodeksu wyborczego oraz powstanie odpowiedzialności karno-administracyjnej osób, którym można przypisać winę.

Zasadnicze ograniczenie rodzajowe, w istocie rządzące dokonywaniem przez komitety wyborcze wydatków, polega na dopuszczalności ich ponoszenia jedynie na cele związane z wyborami (art. 129 § 1 Kodeksu wyborczego). Różnica pomiędzy sformułowaniami „wydatki na cele związane z wyborami” (powołany przepis Kodeksu) oraz „wydatki na agitację wyborczą” (art. 135 § 1 Kodeksu wyborczego) wyraźnie wskazuje na inny, szerszy zakres tego pierwszego. Jeżeli zważyć, że zasadniczą funkcją komitetów wyborczych jest, oprócz finansowania kampanii wyborczej na rzecz kandydatów, zgłaszanie kandydatów w wyborach, należy stwierdzić, że komitet powinien pokrywać nie tylko wydatki związane z prowadzeniem agitacji wyborczej, lecz także ze zgłaszaniem kandydatów. Można zatem mówić o kampanii wyborczej i jej finansowaniu w ścisłym albo szerszym znaczeniu pojęcia kampanii wyborczej. Kampanię wyborczą *sensu largo* będą stanowić także wszystkie czynności wyborcze komitetu wyborczego (i związane z nimi czynności o charakterze technicznym) niestanowiące agitacji wyborczej. Ponieważ jednak kampania wyborcza kończy się z mocy prawa na 24 godziny przed dniem głosowania, należy zwrócić uwagę na różnicę między wyrażeniem „finansowanie kampanii wyborczej” (*sensu largo*) oraz wyrażeniem „ponoszenie wydatków na cele związane z wyborami”. Stosownie do jednej z dyrektyw wykładni językowej, znajdującej zresztą odzwierciedlenie w Zasadach techniki prawodawczej¹⁹, różnobraźnym terminom stosowanym w jednym akcie prawnym nie można przypisywać takich samych znaczeń. Wydatki związane z wyborami nie muszą więc finansować kampanii wyborczej, wystarczy

¹⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

wykazanie ich „związku” z przeprowadzanymi albo przeprowadzonymi wyborami²⁰.

Naruszenie nakazu ponoszenia przez komitet wydatków wyłącznie na cele związane z wyborami powoduje odrzucenie sprawozdania finansowego komitetu, chyba że środki finansowe wydatkowane wbrew nakazowi nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu. Naruszenie to stanowi ponadto wykroczenie zagrożone karą grzywny. Ograniczeniem rodzajowym dotyczącym zarówno wydatkowania, jak i gromadzenia środków finansowych oraz udzielania i przyjmowania innych korzyści majątkowych jest zakaz udzielania przez komitet wyborczy korzyści majątkowych innemu komitetowi (art. 131 § 1 Kodeksu wyborczego). Udzielenie korzyści powoduje odpowiedzialność karno-administracyjną, natomiast przyjęcie takiej korzyści – jej przepadek na rzecz Skarbu Państwa.

Ograniczenie ilościowe pozyskiwania środków dotyczy limitu wpłat dokonywanych na rzecz komitetu wyborczego organizacji albo wyborców – suma wpłat od jednego obywatela na rzecz tego komitetu nie może mianowicie przekroczyć 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów. *Sui generis* odpowiednikiem tego ograniczenia jest ograniczenie dotyczące osoby i rozmiarów odpowiedzialności ewentualnego poręczyciela kredytu zaciągniętego przez komitet wyborczy organizacji albo wyborców: poręczycielem może być wyłącznie obywatel polski mający miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, zaś jego zobowiązanie nie może przekroczyć 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (obowiązującego w dniu poprzedzającym dzień ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów). Naruszenie któregośkolwiek z powyższych ograniczeń skutkuje odrzuceniem

²⁰ Zob. postanowienie SN z dnia 22 sierpnia 2012 r., III SW 3/12, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2013, nr 19-20, poz. 243, w którym Sąd „zdroworozsądkowo”, choć w polemice z PKW, powołującą się na zasadę zakazu uszczuplenia nadwyżki, o której mowa w art. 138 Kodeksu wyborczego, uznał za związany z wyborami wydatek na publikację podziękowań za oddane głosy.

sprawozdania finansowego, natomiast przekroczenie limitu wpłat od jednego obywatela pociąga za sobą ponadto przepadek środków pozyskanych ponad limit na rzecz Skarbu Państwa na zasadach określonych w art. 149 Kodeksu wyborczego.

Ograniczenia ilościowe w zakresie wydatkowania środków finansowych dotyczą „intensywności” wydatków na agitację wyborczą prowadzoną na rzecz kandydatów na radnych oraz kandydatów na wójta (burmistrza, prezydenta). Intensywność wydatków na agitację wyborczą na rzecz kandydatów na radnych rozumiana jest jako kwota wydatków na agitację wyborczą przypadająca na jeden mandat radnego, przy czym kwota ta jest uzależniona od rodzaju („szczebla”) jednostki samorządu terytorialnego oraz wielkości gminy (w wyborach do rady w gminach do 40 tys. mieszkańców – 1000 zł, w pozostałych gminach oraz w wyborach do rad dzielnic m.st. Warszawy – 1200 zł, w wyborach do rady miasta na prawach powiatu – 3600 zł, w wyborach do rady powiatu – 2400 zł, w wyborach do sejmiku – 6000 zł). Limit wydatków komitetu na agitację stanowi iloczyn intensywności wydatków oraz liczby mandatów przypadających na okręg (okręgi), w którym komitet zarejestrował kandydatów. Jeżeli jednak wydatki na agitację prowadzone są „w formach i na zasadach właściwych dla reklamy”, intensywność wydatków ulega redukcji o 20%. Limit wydatków związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej kandydata na wójta w gminach liczących do 500 tys. mieszkańców stanowi iloczyn 60 gr oraz liczby mieszkańców danej gminy („60 gr na mieszkańca”), natomiast w gminach liczących powyżej 500 tys. mieszkańców – sumę iloczynu 60 gr i 500 tys. oraz iloczynu 30 gr i nadwyżki mieszkańców nad liczbą 500 tys. (liczbę mieszkańców według stanu na koniec roku poprzedzającego rok, w którym wybory są przeprowadzane, podaje komisarz wyborczy w formie komunikatu w dzienniku o zasięgu wojewódzkim w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia rozporządzenia o zarządzeniu wyborów). Jeżeli komitet wyborczy zarejestrował zarówno kandydatów na radnych, jak i kandydata na wójta – limity intensywności wydatków na agitację wyborczą podlegają sumowaniu.

Naruszenie limitów intensywności wydatków stanowi podstawę odrzucenia sprawozdania finansowego, chyba że środki finansowe wydatkowane z naruszeniem limitów nie przekraczają 1% ogólnej kwoty przychodów komitetu.

Wnioski

Problematyka normatywnej regulacji finansowania kampanii wyborczej do organów jednostek samorządowych terytorialnego jest interesującym obszarem dociekań teoretycznych i dogmatycznych, których znaczenia dla praktyki stosowania prawa nie można nie docenić. Ze względu na przyczynkarski charakter większości dotychczasowego piśmiennictwa w tym zakresie, trudno mówić o ukształtowaniu się powszechnie akceptowanych rezultatów wykładni, z których wynikałby określony sposób rozumienia poszczególnych instytucji prawnych. Przedstawione w artykule poglądy stanowią wyraz preferencji autora dotyczących argumentacyjnego podejścia do badania norm prawnych.

Odnosnie do interpretacji samego pojęcia kampanii wyborczej wykazano, że występuje w aktach prawnych w różnych znaczeniach, jednak zawsze wtedy, gdy mowa o finansowaniu kampanii wyborczej. Przez prowadzenie kampanii należy rozumieć nie tylko agitację wyborczą, lecz także wszystkie inne czynności związane z udziałem w wyborach, w szczególności proces wyłaniania kandydatów. Istotne konkluzje dotyczą statusu prawnego komitetów wyborczych. Po pierwsze, komitety wyborcze są odrębnymi (w szczególności od partii politycznych – w przypadku komitetów wyborczych partii politycznych) jednostkami organizacyjnymi. Po drugie, istnieją silne argumenty przemawiające za poglądem, zgodnie z którym komitety wyborcze są jednostkami organizacyjnymi wyposażonymi w co najmniej ograniczoną zdolność prawną, tzn. zdolność prawną, której zakres określają zadania komitetów z prowadzeniem i finansowaniem kampanii wyborczej na czele. Przyjęcie takiego stanowiska pozwala z kolei na postrzeganie pełnomocnika wyborczego

i pełnomocnika finansowego jako organów komitetu wyborczego. Odnośnie gospodarki finansowej komitetu wyborczego ustalono, że zakres tego pojęcia został zredukowany do dokonywania wydatków, co nie znaczy, że funkcje pełnomocnika finansowego są czysto „techniczne” (choć zobowiązania angażujące środki komitetu wyborczego zaciąga w imieniu komitetu pełnomocnik wyborczy, a do skuteczności zaciągnięcia każdego takiego zobowiązania wymagana jest pisemna zgoda pełnomocnika finansowego). Pełnomocnik finansowy powinien również zostać uznany za kierownika jednostki w rozumieniu ustawy o rachunkowości.

Zastosowane w artykule kryteria klasyfikacji ograniczeń dotyczących źródeł i form finansowania komitetów wyborczych (funduszy wyborczych partii politycznych) oraz wydatkowania środków komitetów wyborczych umożliwiły ich podział na trzy zasadnicze grupy. Do pierwszej należą ograniczenia czasowe, tzn. dotyczące okresu, w którym dopuszczalne jest pozyskiwanie środków. Grupę drugą tworzą ograniczenia rodzajowe – dotyczące źródeł i form pozyskiwania środków finansowych, trzecią zaś – ograniczenia ilościowe – dotyczące limitów środków pozyskiwanych z poszczególnych źródeł. Z kolei opierając się na ujemnych skutkach prawnych, które pociąga za sobą naruszenie wynikających z przepisów prawa nakazów i zakazów, można wyróżnić ograniczenia związane z sankcjami o charakterze majątkowym oraz ograniczenia związane z sankcjami o charakterze represyjnym.

Abstrakt

Artykuł zawiera prawną analizę obowiązujących w Polsce regulacji dotyczących finansowania kampanii wyborczej do organów jednostek samorządu terytorialnego. Po wstępnych ustaleniach dotyczących treści pojęć kampanii wyborczej i agitacji wyborczej, omówiony został status prawny komitetu wyborczego oraz zasady prowadzenia przez komitet gospodarki finansowej, a następnie poszczególne ograniczenia dotyczące źródeł i form finansowania komitetów wyborczych oraz ponosze-

nia przez komitety wydatków według zaproponowanej w artykule typologii. Najważniejsze ze sformułowanych tez dotyczą wyposażenia komitetów wyborczych w zdolność prawną, czynności należących do zakresu gospodarki finansowej komitetu wyborczego oraz skutków naruszenia poszczególnych ograniczeń finansowania kampanii wyborczej.

FINANCING THE ELECTION CAMPAIGN TO THE BODIES OF LOCAL GOVERNMENTS

Abstract

The article presents a legal analysis of the Polish regulations regarding the financing of an election campaign to the bodies of local government. After initial findings concerning the legal concepts of the election campaign and election agitation, the author discusses legal status of the election committee and the principles of its financial activities. Finally, the article comments on specific restrictions on the sources and forms of financing of election committees and on expenditure by the committees according to the typology proposed by the author. The most important of the formulated theses concern the legal capacity of electoral committees, operations falling within the scope of financial activity of the election committee and the consequences of violation of particular restrictions on the financing of the election campaign.

Bibliografia

Artykuły i opracowania

M. Czakowska, P. Rażny, *Konstrukcja prawna komitetu wyborczego w kontekście zasady równych szans wyborczych*, „Studia BAS” 2011, nr 3.

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.
Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.
Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. z 2018 r. poz. 580.
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r. poz. 283.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2018 r. poz. 754.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2011 r. w sprawie sprawozdania finansowego komitetu wyborczego, Dz. U. nr 198 poz. 1173.

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. poz. 130.

Orzecznictwo

Postanowienie Sądu Najwyższego (7) z dnia 3 października 2002 r., III SW 17/02, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2003, nr 4, poz. 94.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 października 2007 r., III SW 9/07, Legalis nr 309599.

Uchwała Sądu Najwyższego (7) z dnia 21 grudnia 2007 r., III CZP 65/07, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2008, nr 7-8, poz. 69.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2011 r., III SW 9/11, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2012, nr 19-20, poz. 255

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2012 r., II GSK 1539/10, LEX nr 1218998.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lipca 2012 r., VI SA/Wa 512/12, LEX nr 1277440.

Postanowienie SN z dnia 22 sierpnia 2012 r., III SW 3/12, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2013, nr 19-20, poz. 243.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2012 r., III SW 6/12, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2013, nr 17-18, poz. 218.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2012 r., III SW 7/12, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2013, nr 19-20, poz. 244.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 14 października 2014 r., I ACz 862/14, LEX nr 1540925.

Wyrok Wojewódzkiego, Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 3 marca 2016 r., II SA/Sz 879/15, LEX nr 2024358.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2016 r., III SW 7/16, LEX nr 2147284.

Dariusz Skrzypiński

Wymiar finansowy alternacji w wyborach samorządowych w 2014 roku

Słowa kluczowe:

wybory samorządowe, finansowanie kampanii wyborczej, inkumbent, pretendent

Wprowadzenie

Wiedza, że pieniądz jest jednym z tych czynników, który w istotny sposób zakłócić może funkcjonowanie demokratycznego systemu politycznego, towarzyszyła demokracji praktycznie od jej początków, również w erze antycznej. W nowożytnych demokracjach przedstawicielskich świadomość tego faktu stała się jeszcze większa.

Opinie badaczy problemów finansowania polityki nie pozostawiają w tej materii złudzeń, a ich autorzy zgodnie stwierdzają, że współcześnie pieniądze są niezbędne do uprawiania polityki¹. Stąd też wnioski, że brak pieniędzy na prowadzenie działalności politycznej, w tym na start w wyborach, jest istotnym ograniczeniem w realizacji praw obywatelskich, natomiast ci, którzy dysponują większymi środkami materialnymi, już na starcie są w bardziej uprzywilejowanej pozycji w rywalizacji wyborczej².

Nie bez przyczyny Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych, opracowany przez Komisję Wenecką na zlecenie Rady Europy, zawiera stwierdzenie: *Równość szans między kandydatami i partiami politycznymi winna być zapewniona*

¹ S. Wilkos, *Finansowanie partii politycznych przez duże korporacje*, [w:] M. Walecki (red.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa 2000, s. 75.

² M. Pinto-Duschinsky, *Rola pieniędzy politycznych*, [w:] M. Walecki (red.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa 2000, s. 9-10.

i winna skłaniać państwo do stosowania przepisów prawa jednolicie wobec wszystkich. W szczególności, wymóg neutralności, ma zastosowani[e] do kampanii wyborczej (...), jak również do publicznego finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych³.

Ten postulat nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, kiedy przewaga finansowa jednego podmiotu politycznego nad innymi staje się istotnym czynnikiem, mogącym w znaczny sposób wpływać na wynik elekcji⁴. Jednak pomimo tych starań pozycja finansowa aktorów politycznych jest nierówna, a stroną uprzywilejowaną pod tym względem są najczęściej osoby (ugrupowania) sprawujące władzę (inkumbenci), to bowiem ich możliwości działania czynią ich atrakcyjniejszym partnerem dla potencjalnych sponsorów. Jest to zresztą jeden z czynników mogących w istotny sposób ograniczyć realną konkurencję w wyborach samorządowych⁵. Z drugiej natomiast strony prawdopodobieństwo realizacji scenariusza alternacji, czyli pokonania inkumbenta przez pretendenta, jest nierzadko warunkowane uzyskaniem przez tego ostatniego przewagi finansowej.

Dzieje się tak zarówno w wymiarze krajowym, jak i lokalnym. Dlatego też niniejszy tekst jest próbą odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu mamy do czynienia ze zróżnicowaniem pozycji materialnej aktorów politycznych startujących w wyborach wójta (burmistrza) w małych gminach. Jak bowiem zauważa W. Wojtasik, wprowadzenie bezpośrednich wyborów władzy wykonawczej w gminie w istotny sposób zmieniło funkcjonowanie lokalnych systemów politycznych. Było to efektem

³ Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych, https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf, 26.02.2018, s. 19.

⁴ A. Przeworski, *Demokracja i rynek*, [w:] J. Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo*, t. 2, *Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, Warszawa 1998, s. 120.

⁵ A. Gendźwiłł, T. Żółtak, J. Rutkowski, *Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci... dlaczego niektóre komitety wyborcze nie wystawiają kandydatów na burmistrzów?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 4, s. 67.

silnej personalizacji rywalizacji wyborczej, szerszego upodmiotowienia wspólnot lokalnych i zmiany mechanizmów planowania i prowadzenia kampanii wyborczych⁶.

W polskiej literaturze politologicznej problem finansowania kampanii wyborczej został dostrzeżony stosunkowo wcześniej. Jednak ze względu na typowy dla konsolidującej się demokracji spór o pryncypia systemu finansowania polityki, przez lata autorzy koncentrowali się na rozważaniach dotyczących różnych modeli zdobywania funduszy przez aktorów politycznych i roli, jaką w tym procesie powinno odegrać państwo. Z tego też względu dominowała narracja o charakterze normatywno-porównawczym⁷. Rzadziej natomiast mieliśmy do czynienia z analizą funkcjonalną, skoncentrowaną na różnych próbach pomiaru wpływu czynnika finansowego na kampanię wyborczą⁸. Widoczne w tym względzie było zróżnicowanie poznawczych akcentów badaczy polskich i na przykład anglosaskich, wśród których badania dotyczące wydatków kampanijnych, w tym i ponoszonych w wyborach lokalnych, są bardzo popularne⁹.

Niniejszy tekst jest skromną próbą wypełnienia tej luki. W celu realizacji sformułowanego powyżej celu przyjąłem metodę badawczą, w ramach której dokonałem analizy sprawozdań finansowych komitetów wyborczych, które zarejestrowały

⁶ W. Wojtasik, *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, t. 5, nr 1, s. 63.

⁷ M. Walecki (red.), *Kulisy finansowania polityki*, Warszawa 2002; M. Chmaj (red.), *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008.

⁸ W. Fabiszewski, *Analiza wydatków na kampanię medialną największych polskich partii politycznych w latach 2011-2014. Studium przypadku Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości*, [w:] W. Tomaszewski, D. M. Mościcka, A. Jurkun (red.), *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, Olsztyn 2015.

⁹ J. Coleman, *The Distribution of Campaign Spending. Benefits across Groups*, „Journal of Politics” 2001, vol. 63, no 3; T. Holbrook, A. Weinschenk, *Money, Candidates and mayoral elections*, „Electoral Studies” 2014, nr 35; K. Milligan, M. Rekkas, *Campaign Spending Limits, Incumbent Spending, and Election Outcomes*, „The Canadian Journal of Economics” 2008, vol. 41, no 4.

kandydata w wyborach wójta (burmistrza) oraz w wyborach do rady¹⁰ w ośmiu gminach Dolnego Śląska, liczących mniej niż 40 tys. mieszkańców. Badane gminy i komitety wyborcze zostały wyselekcjonowane na podstawie następujących kryteriów:

- 1) W gminach wystąpił jeden z czterech politycznych scenariuszy rozstrzygnięcia wyborów, zróżnicowanych pod względem ich wyniku (kontynuacja vs alternacja) oraz czasowej perspektywy tego rozstrzygnięcia, mierzonej koniecznością przeprowadzenia II tury wyborów (por. tabela 1);
- 2) Gminy znajdują się w zasięgu działania wrocławskiej delegatury Krajowego Biura Wyborczego, co warunkowało dostępność sprawozdań;
- 3) W wyborach organu wykonawczego w gminie w 2014 roku wystartował urzędujący wójt (burmistrz) – inkumbent;
- 4) Badane komitety wyborcze reprezentowały „inkumbenta” i najpoważniejszego „pretendenta”, czyli kandydata na burmistrza (wójta), który bądź wygrał wybory, pokonując urzędującego „gospodarza” gminy, bądź też uzyskał drugi wynik w wyborach bezpośrednich;
- 5) Reprezentujące „inkumbenta” i „pretendenta” komitety wyborcze nie reprezentowały partii politycznej, w takim bowiem wypadku złożone przez nie zbiorcze sprawozdanie finansowe uniemożliwiłoby dokonanie analizy wydatków na poziomie gminy;
- 6) Wspomniane wyżej komitety wyborcze startowały w wyborach tylko w danej gminie i nie zarejestrowały np. list swoich kandydatów w wyborach do rady powiatu. W takim bowiem wypadku niemożliwe byłoby „oddzielenie” na potrzeby przeprowadzonej analizy wydatków poniesionych na dwóch różnych poziomach rywalizacji wyborczej.

¹⁰ To założenie jest konsekwencją przepisów Kodeksu wyborczego, według których tylko komitet wyborczy, który zarejestrował kandydatów na radnych w więcej niż połowie okręgów wyborczych w danej gminie, może zarejestrować kandydata na wójta (burmistrza).

Tabela 1. Prezentacja analizowanych scenariuszy i gmin.

Polityczny scenariusz	Etap rozstrzygnięcia wyborów	Gmina	Liczba mieszkańców
Kontynuacja	I tura	Borów	5262
		Wisznia Mała	9445
Kontynuacja	II tura	Jordanów Śląski	3115
		Kąty Wrocławskie	20 924
Alternacja	I tura	Dziadowa Kłoda	4661
		Twardogóra	12 913
Alternacja	II tura	Krośnice	8157
		Oborniki Śląskie	19 231

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie wskazanej wyżej metody zweryfikuję dwie hipotezy badawcze, koncentrujące się wokół dwóch założeń. W ramach pierwszego przyjmuję, że znaczenie czynnika finansowego wzrasta wraz z wielkością gminy, bowiem w jednostkach najmniejszych łatwiej jest rekompensować brak środków materialnych bezpośrednimi formami kampanii. W ramach drugiego natomiast zakładam, że przewaga finansowa pretendentów jest jednym z podstawowych czynników determinujących ich zwycięstwo wyborcze (alternację). W konsekwencji, przyjmuję następującą treść obu hipotez:

H 1: Znaczenie czynnika finansowego w kampanii wyborczej, mierzonego poziomem wykorzystania przysługującego limitu wydatków, wzrasta wraz z rozmiarem rynku wyborczego, czyli liczbą mieszkańców (wyborców) zamieszkujących daną gminę.

H 2: Średnia proporcja wartości budżetu zwycięskiego pretendenta w stosunku do wartości budżetu przegranego inkumbenta jest większa niż wartość budżetu zwycięskiego inkumbenta w stosunku do wartości budżetu przegranego pretendenta.

Weryfikacji powyższych hipotez służyć będą odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- 1) Jakimi środkami finansowymi dysponowały badane komitety wyborcze?

- 2) W jakim stopniu komitety wyborcze wykorzystały przysługujące im limity wydatków na kampanię wyborczą?
- 3) Jaki był koszt uzyskania jednego głosu w wyborach?
- 4) W jakim stopniu różniły się budżety inkumbentów i pretendentów?
- 5) Jakie były różnice pomiędzy budżetami zwycięskich i przegranych komitetów wyborczych?

Prawne reguły finansowania samorządowej kampanii wyborczej w 2014 roku

Finansowanie samorządowej kampanii wyborczej w Polsce jest regulowane przepisami Kodeksu wyborczego¹¹. Jako akt normatywny wpisuje się on w szeroki katalog przyjętych w Europie rozwiązań, wyrastających z potrzeby kontroli mechanizmów pozyskiwania i wydatkowania „pieniądza politycznego”. Obejmują one szereg różnorodnych przepisów, w tym m.in.:

- 1) regulacje dotyczące sprawozdawczości;
- 2) zakazy dotyczące pozyskiwania różnych źródeł finansowania, w tym wpłat ze źródeł zagranicznych, biznesu, osób prawnych i (lub) fizycznych;
- 3) limity ograniczające wysokość ww. darowizn;
- 4) limity wydatków wyborczych;
- 5) stopień dopuszczalności i wysokość dotacji budżetowych;
- 6) zakres ulg podatkowych i innych form pośredniego finansowania publicznego;
- 7) zakres dostępu podmiotów politycznych do bezpłatnego czasu antenowego w mediach publicznych¹².

Jak zauważył M. Walecki, w państwach Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 roku, regulując kwestie finansowania działalności politycznej, w tym kampanii wyborczej, wprowadzono większość ze wspomnianych wyżej rozwiązań, a przepisy dotyczące jawności finansowania występują wręcz częściej niż w Europie Zachodniej. Choć

¹¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2018 r. poz. 754.

¹² M. Pinto-Duschinsky, *dz. cyt.*, s. 18-19.

jednocześnie autor ten zauważa, że odrębną kwestią pozostaje ich egzekwowanie¹³. W wymiarze lokalnym potwierdzeniem tej ostatniej tezy jest choćby raport *Monitoring finansowania samorządowej kampanii wyborczej w Krakowie w 2010 roku*, przygotowany przez zespół fundacji Instytut Myśli Obywatelskiej im. Stańczyka¹⁴.

Ponieważ zaprezentowana w niniejszym artykule analiza dotyczy wyłącznie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych wyborców (15 przypadków) i organizacji (1 przypadek) zgłaszających swoich kandydatów w wyborach wójta (burmistrza) oraz startujących w wyborach do rady gminy, w poniższym omówieniu skoncentruję się na rozwiązaniach odnoszących się tylko do tego typu podmiotów.

Zgodnie z Kodeksem wyborczym startujące w wyborach samorządowych komitety wyborcze mogą pozyskiwać i wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami. Mogą one pochodzić wyłącznie z wpłat osób fizycznych, posiadających polskie obywatelstwo. Łączna suma wpłat od osoby fizycznej na rzecz komitetu wyborczego nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, które w 2014 roku wynosiło 1680 zł. Jeśli wpłacającym jest kandydat, wpłata nie może przekraczać 45-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę. Wpłaty można dokonywać jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą na rachunek bankowy komitetu.

Komitety wyborcze mogą finansować kampanie także z kredytów bankowych. W przypadku ich zaciągnięcia są one zobowiązane do prowadzenia rejestru kredytów. Podobny rejestr muszą prowadzić w odniesieniu do wpłat o wartości przekraczającej łącznie kwotę równą minimalnemu wynagrodzeniu za pracę i pochodzących z jednego źródła. Co bardzo istotne, zabronione jest pozyskiwanie środków finansowych przed dniem wydania postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego oraz po dniu wyborów.

¹³ M. Walecki, *Pieniądz a polityka w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] M. Walecki (red.), *Kulisy finansowania polityki*, Warszawa 2002, s. 84.

¹⁴ <http://docplayer.pl/5104795-Monitoring-finansowania-samorzadowej-kampanii-wyborczej-krakow-2010.html>, 26.02.2018.

Wydatki komitetów wyborczych są limitowane. W wyborach do rad gmin limit wydatków ustala się, mnożąc ustawowo określoną kwotę (1000 zł), przypadającą na jeden mandat radnego, przez liczbę mandatów przypadających na okręg lub okręgi, w których komitet wyborczy zarejestrował kandydatów. W wyborach bezpośrednich na wójta (burmistrza) obowiązywał odmiennie ustalany limit wydatków. W przypadku interesujących nas gmin był to iloczyn kwoty 60 groszy i liczby mieszkańców danej gminy. W przypadku badanych komitetów wyborczych konsekwencją tych rozwiązań był łączny limit wydatków, będący sumą limitów określonych w odniesieniu do wyboru radnych oraz wójta (burmistrza). Należy także dodać, że komitety wyborcze nie mogą wydatkować posiadanych środków przed dniem wydania postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu oraz po dniu złożenia sprawozdania finansowego.

Wspomniane sprawozdanie finansowe składa pełnomocnik finansowy komitetu wyborczego najpóźniej w przeciągu 3 miesięcy od dnia wyborów. Sprawozdanie zawiera dane o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu. Powinno także zawierać informacje o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz imienny wykaz wpłat od osób fizycznych. W przypadku interesującej nas elekcji komisarz wyborczy miał 6 miesięcy na rozpatrzenie sprawozdania. Na tej podstawie mógł on podjąć następujące decyzje: przyjęcie sprawozdania bez zastrzeżeń, przyjęcie sprawozdania ze wskazaniem równocześnie na jego uchybienia oraz odrzucenie sprawozdania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie pozyskania lub wydatkowania środków komitetu wyborczego. W przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego komitetu wyborczego przez komisarza wyborczego pełnomocnik finansowy ma prawo, w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu sprawozdania, wnieść do sądu okręgowego odwołanie od tego postanowienia. Rozpoznanie odwołania przez sąd okręgowy następuje w postępowaniu nieprocesowym w terminie miesiąca od dnia doręczenia odwołania. Orzeczenie sądu okręgowego jest w takiej sprawie ostateczne.

Analiza budżetów badanych komitetów wyborczych

Pierwszym krokiem pozwalającym dokonać oceny budżetów badanych komitetów wyborczych jest oczywiście analiza wyników wyborów wójta (burmistrza) z 2014 roku, uwzględniająca pozycję uzyskaną przez komitety wyborcze reprezentujące inkumbenta i pretendenta. Została ona zaprezentowana tabeli 2, w której, podobnie jak w tabeli następnej, ze względu na potrzeby związane z weryfikacją pierwszej hipotezy, gminy zostały uszeregowane w porządku od najmniejszej do największej.

Tabela 2. Wyniki wyborów w badanych gminach.

Gmina	Polityczny status KW	Komitet Wyborczy	I tura		II tura	
			Liczba głosów	% głosów	Liczba głosów	% głosów
Jordanów Śląski	Inkumbent	Komitet Wyborczy Wyborców „Nasz Czas Plus”	617	40,73	776	54,27
	Pretendent	Komitet Wyborczy Wyborców Teraz Nasz Czas	729	48,12	654	45,73
Działowa Kłoda	Inkumbent	Komitet Wyborczy Wyborców Nasza Wspólna Gmina Działowa Kłoda	623	32,30	-----	-----
	Pretendent	Komitet Wyborczy Wyborców Roberta Fryt	1008	52,26	-----	-----
Borów	Inkumbent	Komitet Wyborczy Wyborców Ziemia Borowska	1422	61,27	-----	-----
	Pretendent	Komitet Wyborczy Wyborców Wspólnie dla Gminy Borów	522	22,49	-----	-----
Krośnice	Inkumbent	Komitet Wyborczy Wyborców Mirosława Drobiny	1612	45,18	1646	45,51
	Pretendent	Komitet Wyborczy Krośnickie Stowarzyszenie Samorządowe	1267	35,51	1971	54,49

Wisznia Mała	Inkumbent	Komitet Wyborczy Wyborców Jakuba Bronowickiego	2009	57,04	-----	-----
	Pretendent	Komitet Wyborczy Wyborców „Razem Zrobimy Więcej”	1513	42,96	-----	-----
Twardogóra	Inkumbent	Komitet Wyborczy Wyborców „Gospodarni Plus”	2351	42,05	-----	-----
	Pretendent	Komitet Wyborczy Wyborców Zbigniew Potyrała	3240	57,95	-----	-----
Oborniki Śląskie	Inkumbent	Komitet Wyborczy Wyborców Obornickie Porozumienie Samorządowe Sławomira Błazewskiego	2888	36,47	3916	44,69
	Pretendent	Komitet Wyborczy Wyborców Porozumienie Obywatelskie Arkadiusza Poprawy	2948	35,73	3164	55,31
Kąty Wrocławskie	Inkumbent	Komitet Wyborczy Wyborców Antoniego Kopcia Nasza Gmina – Wspólne Dobro	3768	48,96	3392	54,64
	Pretendent	Komitet Wyborczy Wyborców „Chcemy zmian”	2138	27,78	2816	45,36

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.pkw.gov.pl, 20.02.2018.

Kolejna tabela prezentuje dane dotyczące budżetów badanych komitetów. Po pierwsze jest to poziom obowiązujących poszczególne komitety wyborcze limitów wydatków na kampanię, przy czym należy pamiętać, że z powodu zarejestrowania różnej liczby kandydatów na radnych komitety wyborcze startujące w tej samej gminie mogły mieć inne limity wydatków. Po drugie tabela zawiera informacje o wysokości budżetów, jakimi komitety wyborcze dysponowały podczas kampanii, oraz o tym, w jakim stopniu badani aktorzy polityczni wykorzystali posiadany limit.

Jeśli chodzi o źródła finansowania kampanii, to analiza sprawozdań potwierdza wcześniejsze ustalenia zespołu wrocławskich politologów, że podstawowym źródłem finansowania wyborów samorządowych są przede wszystkim wpłaty samych kandydatów na wójtów (burmistrzów) i w mniejszym stopniu radnych¹⁵.

Tabela 3. Obowiązujące limity wydatków i wydatki poniesione przez Komitety Wyborcze.

Gmina	Polityczny status KW	Komitet Wyborczy	Limit wydatków	Wydatki ogółem	Odsetek wykorzystanego limitu
Jordanów Śląski	Inkumbent	Komitet Wyborczy Wyborców „Nasz Czas Plus”	15 869,00	3472,50	21,87
	Pretendent	Komitet Wyborczy Wyborców Teraz Nasz Czas	16 869,00	1890,42	11,20
Dziadowa Kłoda	Inkumbent	Komitet Wyborczy Wyborców Nasza Wspólna Gmina Dziadowa Kłoda	14 796,60	0	0
	Pretendent	Komitet Wyborczy Wyborców Roberta Fryt	14 796,60	1661,00	11,22
Borów	Inkumbent	Komitet Wyborczy Wyborców Ziemia Borowska	18 157,20	6260,65	34,48
	Pretendent	Komitet Wyborczy Wyborców Wspólnie dla Gminy Borów	14 157,20	4865,00	34,36
Krośnice	Inkumbent	Komitet Wyborczy Wyborców Mirosława Drobiny	19 894,20	12 250,88	61,58
	Pretendent	Komitet Wyborczy Krośnickie Stowarzyszenie Samorządowe	16 894,20	8584,65	50,81

¹⁵ M. Cichosz, *Strategie aktorów politycznych i organizacja kampanii przed wyborami samorządowymi w 2006 r.*, [w:] R. Alberski (red.), *Wybory samorządowe na dolnym Śląsku 2006 roku. Wzorce rywalizacji w lokalnych systemach politycznych*, Wrocław 2008, s. 111-157.

Wisznia Mała	Inkumbent	Komitet Wyborczy Wyborców Jakuba Bronowickiego	18 667,00	2346,50	12,57
	Pretendent	Komitet Wyborczy Wyborców „Razem Zrobimy Więcej”	15 667,00	1874,09	11,96
Twardogóra	Inkumbent	Komitet Wyborczy Wyborców „Gospodarni Plus”	22 747,80	5672,38	24,93
	Pretendent	Komitet Wyborczy Wyborców Zbigniew Potyrała	22 747,80	17 898,76	78,68
Oborniki Śląskie	Inkumbent	Komitet Wyborczy Wyborców Obornickie Porozumienie Samorządowe Sławomira Błazewskiego	26 538,60	26 439,74	99,62
	Pretendent	Komitet Wyborczy Wyborców Porozumienie Obywatelskie Arkadiusza Poprawy	25 538,60	24 733,84	96,84
Kąty Wrocławskie	Inkumbent	Komitet Wyborczy Wyborców Antoniego Kopcia Nasza Gmina – Wspólne Dobro	31 554,40	21 575,43	68,37
	Pretendent	Komitet Wyborczy Wyborców „Chcemy zmian”	26 554,40	24 546,55	92,43

Źródło: opracowanie własne.

Analiza treści powyższej tabeli pokazuje nam, że hipoteza pierwsza znalazła tylko częściowe potwierdzenie. Z jednej strony dostrzegalny jest bowiem trend wzrostu poziomu wykorzystania przysługującego komitetom wyborczym limitu wydatków wraz ze wzrostem wielkości gminy. Z drugiej jednak strony jest on zakłócony. Na przykład komitety wyborcze startujące w Wiszni Małej (około 10 tys. mieszkańców) wykorzystały limit na poziomie zbliżonym do skali wydatków występujących w blisko 2-3 krotnie mniejszych gminach (Jordanów Śląski, Dziadowa

Kłoda). Przypadek tej drugiej gminy jest zresztą szczególny i niewątpliwie zakłóca zastosowaną metodę badawczą, bowiem reprezentujący inkumbenta komitet wyborczy nie wykazał w swoim sprawozdaniu żadnych wydatków poniesionych w trakcie kampanii wyborczej, skądinąd zresztą przegranej.

Niejednoznaczny jest np. także obraz finansowania kampanii w największej z badanych gmin, czyli Kątach Wrocławskich, w których mieliśmy do czynienia ze stosunkowo niskim poziomem wykorzystania limitu przez komitet reprezentujący zwycięskiego inkumbenta.

Ta ostatnia konstatacja skłania do refleksji nad innym stwierdzeniem, przywołanym we wstępie do niniejszego artykułu, a dotyczącym potencjalnej przewagi finansowej, jaką dysponują inkumbenci. W przypadku badanych gmin średnia wartość budżetu inkumbenta wynosiła 9752,26 zł; gdyby natomiast nie uwzględnić w analizie Dziadowej Kłody, byłoby to 11 145,44 zł. Jest to faktycznie nieco więcej niż średnia wartość budżetu pretendenta, która wyniosła 10 756,78 zł. Jednak porównanie stopnia wykorzystania limitu wydatków pokazuje nam, że pretendentów cechowała większa determinacja w pozyskiwaniu i wykorzystywaniu środków finansowych w kampanii. W ich przypadku średni poziom wykorzystania limitu wyniósł bowiem 48,43%, natomiast w odniesieniu do inkumbentów współczynnik ten ma wartość 40,42%.

Weryfikacja hipotezy drugiej wymaga porównania budżetów komitetów zwycięskich z przegranymi. Na wstępie możemy co prawda zauważyć, że średnia wartość budżetu zwycięskiego pretendenta wynosiła 13 219,56 zł i jest większa niż 8 411,27 zł, czyli średnia wartość budżetu zwycięskiego inkumbenta. Jednak dokładna analiza danych, które zostały zaprezentowane w tabeli 4 (dla zwycięskich inkumbentów) i 5 (dla zwycięskich pretendentów) ukazuje nam obraz niejednoznaczny. Po pierwsze na cztery zwycięskie komitety reprezentujące urzędujących wójtów (burmistrzów) w trzech wypadkach mieliśmy do czynienia z sytuacją, w której dysponowały one większym budżetem, a stosunek jego wielkości do budżetu

pretendentów wahał się od 1,25:1 do 1,83:1. Tylko w jednym wypadku zwycięski inkumbent dysponował budżetem mniejszym o około 13,7% niż pretendent. Generalnie średni stosunek budżetu zwycięskiego inkumbenta do przegranego pretendenta wyniósł 1,30:1.

Tabela 4. Porównanie wydatków zwycięskich inkumbentów z wydatkami przegranych pretendentów.

Gmina	Kategoria aktora politycznego	Wydatki ogółem	Koszt uzyskania 1 głosu	Proporcje budżetu inkumbenta i pretendenta
Borów	Inkumbent	6 260,65	4,40	1,28:1
	Pretendent	4 865,00	9,31	
Wisznia Mała	Inkumbent	2 346,50	1,16	1,25:1
	Pretendent	1 874,09	1,23	
Jordanów Śląski	Inkumbent	3 472,50	2,49	1,83:1
	Pretendent	1 890,42	1,36	
Kąty Wrocławskie	Inkumbent	21 575,43	3,01	0,87:1
	Pretendent	24 546,55	4,95	

Źródło: opracowanie własne.

Porównując jednak powyższe dane z informacjami na temat zwycięskich pretendentów, otrzymamy obraz zdecydowanie mniej klarowny. Przede wszystkim obejmuje on przypadek gminy Dziadowa Kłoda, o której wspomniałem już, że specyficzna sytuacja, jaka zaistniała w tej gminie, zakłóca zastosowaną metodę pomiaru. W odniesieniu do pozostałych gmin, w których zwyciężył pretendent, mamy do czynienia z sytuacją, w której dwa spośród trzech zwycięskich komitetów reprezentujących pretendenta miały budżet mniejszy niż budżet inkumbenta. Natomiast tylko w jednym przypadku (poza Dziadową Kłodą) pretendent dysponował budżetem większym. Co prawda, po uwzględnieniu tylko trzech gmin ze zwycięskim komitetem reprezentującym pretendenta, zauważamy, że średni stosunek budżetu zwycięskiego pretendenta do przegranego inkumbenta wynosi 1,59:1 – jest zatem wyższy niż proporcja pomiędzy średnim stosunkiem budżetu zwycięskiego inkum-

benta do przegranego pretendenta, jednak taka sytuacja jest tylko efektem zdecydowanej przewagi finansowej uzyskanej przez pretendenta w Twardogórze. Warto także zaznaczyć, że zwycięscy pretendenci częściej ponosili wyższy koszt uzyskania 1 głosu, niż zwycięscy inkumbenci. Co ciekawe, porównanie kosztów uzyskania głosów wyborczych uświadamia nam również, że zdobywcę stanowiska wójta (burmistrza) już w I turze jeden głos kosztował średnio 3,18 zł, podczas gdy średni koszt uzyskania głosu przez zwycięzcę w dwóch turach wyniósł 2,93 zł.

Tabela 5. Porównanie wydatków zwycięskich pretendentów z wydatkami przegranych inkumbentów.

Gmina	Kategoria aktora politycznego	Wydatki ogółem	Koszt uzyskania 1 głosu	Proporcje budżetu pretendenta i inkumbenta
Dziadowa Kłoda	Pretendent	1 661,00	1,64	1661:0
	Inkumbent	0	0	
Twardogóra	Pretendent	17 898,76	5,52	3,15:1
	Inkumbent	5 672,38	2,41	
Krośnice	Pretendent	8 584,65	2,63	0,7:1
	Inkumbent	12 250,88	3,76	
Oborniki Śląskie	Pretendent	24 733,84	3,60	0,93:1
	Inkumbent	26 439,74	4,36	

Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

Podsumowując przeprowadzoną analizę, w pierwszej kolejności należy podkreślić, że żadna ze sformułowanych we wstępie hipotez nie znalazła w pełni potwierdzenia w materiale empirycznym. Jeśli chodzi o relacje pomiędzy wzrostem znaczenia czynnika finansowego w kampanii a rozmiarem lokalnego rynku politycznego, wydaje się, że przestrzenna, społeczno-demograficzna czy wreszcie polityczna specyfika tego rynku mogą w znacznym stopniu rewidować *siłę rażenia politycznego pieniądza*. Prawdopodobnie także dzięki efektywniejszej strategii wyborczej, lepiej uwzględniającej te czynniki, pretendenci rekompensują skromniejsze zasoby finan-

sowe. Warto dodać, że do takich samych wniosków, akcentujących niedeterministyczny charakter przewagi finansowej, dochodzi również w odniesieniu do wyborów ogólnopolskich T. Gąsior¹⁶. Kolejnym czynnikiem, który niewątpliwie wpłynął na częściową falsyfikację założonych hipotez, są instytucjonalne i symboliczne zasoby inkumbentów, takie jak społeczny prestiż czy powiązania klientelistyczne. Wydaje się, więc, że wymiar finansowy jest kolejną specyficzną cechą elekcji samorządowej zasługującą na dalszą eksplorację badawczą.

Abstrakt

Demokracja to nie tylko forma systemu, ale i ciągły proces rozstrzygania złożonych dylematów politycznych, mających istotny wpływ na funkcjonowanie wspólnoty. Jeden z nich dotyczy reguł finansowania kampanii wyborczej. Polityczny pieniądź jest, bowiem jednym z tych czynników, który może w istotny sposób zakłócić demokratyczne mechanizmy wyborcze. W niniejszym tekście podejmuję próbę odpowiedzi na pytanie, na ile w wyborach samorządowych, polityczna pozycja lokalnego aktora politycznego jest kształtowana przez posiadane przez niego zasoby finansowe. W tym celu zweryfikowałem dwie hipotezy badawcze. Pierwsza dotyczy związku pomiędzy wzrostem poziomu wykorzystania limitu wydatków a rozmiarem lokalnego rynku politycznego, druga natomiast proporcji wielkości budżetu zwycięskich inkumbentów i pretendentów. W obu wypadkach uzyskane wyniki ukazują niejednoznaczny obraz znaczenia czynnika finansowego.

¹⁶ T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 31-36; W. Fabiszewski, dz. cyt., s. 137-151.

THE FINANCIAL DIMENSION OF THE ALTERNATION IN LOCAL GOVERNMENT ELECTIONS IN 2014

Abstract

Democracy is not only a form of a system, but also a continuous process of resolving complex political dilemmas that have a significant impact on the functioning of a community. One of them concerns the rules of financing an election campaign. Political money is one of those factors that can seriously disrupt democratic electoral mechanisms. In this text, an attempt is made to answer the question to what extent, in the local government elections, the political position of a local political actor is shaped by his financial resources. For that purpose two research hypotheses were verified. The first one concerns the connection between the increase of the use of the spending limit and the size of the local political market; the second one concerns the proportion of the amount of budget of victorious incumbents and challengers. In both cases the results achieved present the ambiguous image of the importance of the financial factor.

Bibliografia

Artykuły i opracowania

- M. Chmaj (red.), *Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim*, Toruń 2008.
- M. Cichosz, *Strategie aktorów politycznych i organizacja kampanii przed wyborami samorządowymi w 2006 r.*, [w:] R. Alberski (red.), *Wybory samorządowe na dolnym Śląsku 2006 roku. Wzorce rywalizacji w lokalnych systemach politycznych*, Wrocław 2008.
- J. Coleman, *The Distribution of Campaign Spending. Benefits across Groups*, „Journal of Politics” 2001, vol. 63, no 3.
- W. Fabiszewski, *Analiza wydatków na kampanię medialną największych polskich partii politycznych w latach 2011-2014. Studium przypadku Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości*, [w:] W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkun (red.), *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, Olsztyn 2015.
- T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015.
- A. Gendźwiłł, T. Żółtak, J. Rutkowski, *Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci.... dlaczego niektóre komitety wyborcze nie wystawiają kandydatów na burmistrzów?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 4.

- T. Holbrook, A. Weinschenk, *Money, Candidates and mayoral elections*, „Electoral Studies” 2014, nr 35.
- K. Milligan, M. Rekkas, *Campaign Spending Limits, Incumbent Spending, and Election Outcomes*, „The Canadian Journal of Economics” 2008, vol. 41, no 4.
- M. Pinto-Duschinsky, *Rola pieniędzy politycznych*, [w:] M. Walecki (red.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa 2000.
- M. Walecki (red.), *Kulisy finansowania polityki*, Warszawa 2002.
- M. Walecki, *Pieniądz a polityka w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] M. Walecki (red.), *Kulisy finansowania polityki*, Warszawa 2002.
- A. Przeworski, *Demokracja i rynek*, [w:] J. Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo*, t. 2, *Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, Warszawa 1998.
- S. Wilkos, *Finansowanie partii politycznych przez duże korporacje*, [w:] M. Walecki (red.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa 2000.
- W. Wojtasik, *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2013, t. 5, nr 1.

Akty prawne

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2018 r. poz. 754.

Dokumenty

Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych,

https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf, 26.02.2018.

Strony internetowe:

www.aceproject.org

www.pkw.gov.pl

Marcin Sobczyk

Wójtowie i mieszkańcy wybranych gmin wiejskich – ujęcie instytucjonalne

Słowa kluczowe:

wójt, wyborcy, neoinstytucjonalizm, strukturalistyczny konstruktywizm, teoria konfliktu

Wstęp

Artykuł ten jest próbą uchwycenia wybranych aspektów relacji na linii mieszkańcy – wójtowie. Na przykładzie czterech gmin wiejskich opisane zostały mechanizmy wpływu zarówno instytucji formalnych, rozumianych jako akty prawne, jak i nieformalnych, istniejących wyłącznie w ustnych przekazach i świadomości mieszkańców, na codzienne relacje mieszkańców tych zbiorowości. Rolę głównego horyzontu teoretycznego pełni teoria neoinstytucjonalizmu. Ponieważ w badaniu uwzględniono wiele aspektów wypowiedzi respondentów, zdecydowano się na poszerzenie ujęcia teoretycznego. Z tego powodu dodatkowo zastosowano elementy strukturalistycznego konstruktywizmu autorstwa P. Bourdieu oraz teorii konfliktu R. Dahrendorfa.

Problematyka artykułu

Celem zarówno niniejszego artykułu, jak i badań, na wynikach których został oparty, jest ukazanie znaczenia i wpływu instytucji formalnych (aktów prawnych i regulaminów) oraz nieformalnych (zwyczajowych sposobów działania tworzonych poprzez codzienne praktyki i werbalne przekazy, istniejących wyłącznie w grupowej świadomości) na relacje między wójtami a mieszkańcami wybranych gmin Małopolski.

Kwestie samorządowe stanowią przedmiot wielu naukowych opracowań. Temat ten jest ciągle aktualny i chętnie poruszany nawet poza okresami poprzedzającymi wybory, czego przykładem są liczne publikacje J. Flisa, pełne trafnych analiz dotyczących ludzkiego oblicza wyborów. Autor skupia się w nich zarówno na społecznym tle, jak i na emocjach, a także na trudnościach towarzyszących wyborcom oraz kandydatom na obsadzane stanowiska¹. Wśród mnogości artykułów można również natrafić na szczegółowe analizy wybranych stanowisk samorządowych, czego przykładem jest opracowanie A. Piaseckiego². W ostatnich latach dużą popularnością cieszyło się przedstawianie wójtów jako gminnych liderów³. Powstaje również wiele monografii poświęconych pracy wybranych spośród nich⁴. Istnieje jeszcze jeden typ naukowego podejścia do zagadnienia funkcjonowania samorządów. Są to badania opinii, których przykładem będą te opisywane przez K. Radzik⁵.

Wyżej przedstawione podejścia do tematu skupiają się na przeprowadzaniu analiz wyłącznie przy zastosowaniu wcześniej przyjętych założeń. Perspektywa ba-

¹ J. Flis, *Polityczne konsekwencje ordynacji wyborczej na przykładzie Małopolski*, [w:] M. Stec, K. Małyś-Sulińska (red.), *Wybory i referenda lokalne*, Warszawa 2010, s. 47-70; J. Flis, *Samorządowe public relations*, Kraków 2007; J. Flis, *System wyborczy utrudnia budowanie wspólnoty regionalnej*, [w:] J. Szomburg (red.), *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*, Gdańsk 2009, s. 21-26; J. Flis, *Złudzenia wyboru*, Kraków 2014.

² A. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka kadencji 1990-2002*, Zielona Góra 2002.

³ L. Habuda, *Wójt (burmistrz, prezydent) gminy. Menedżer i polityczny lider*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2007, nr 8, s. 183-194; J. Jękoł, *Narzędzia pomiaru kompetencji lidera społecznego*, [w:] A. Piasecki (red.), *Lider społeczny w XXI wieku*, Kraków 2013, s. 80-96; B. Kotarba, *Liderzy społeczni w gminie wiejskiej*, [w:] A. Piasecki (red.), *Lider społeczny w XXI wieku*, Kraków 2013, s. 342-358; B. Kosiba, *Autorytet jako cecha lidera politycznego*, [w:] A. Piasecki (red.), *Lider społeczny w XXI wieku*, Kraków 2013, s. 15-29; P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.

⁴ B. Węglarz, *Piętnaście lat z mandatem*, [w:] A. Piasecki (red.), *Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, Kraków 2006; A. Zakrzewski, *Wójt z Wierchosławic*, Warszawa 1984.

⁵ K. Radzik, *Opinia publiczna wobec bezpośrednich wyborów liderów lokalnych*, [w:] A. Piasecki (red.), *Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, Kraków 2006.

dawcza zastosowana w tym opracowaniu uwzględnia przekazanie głosu mieszkańcom konkretnych zbiorowości. Sama konstrukcja scenariuszy rozmów, które stanowią jedynie zbiory ogólnych zagadnień, pozwala na swobodne poruszanie się wokół zagadnień ważnych dla respondentów. Pozwoliło to na wychwycenie zagadnień ważnych z perspektywy wójtów i mieszkańców. Wartością dodaną tego artykułu jest również skonfrontowanie opinii mieszkańców gmin oraz wójtów. Według wiedzy autora nie stosowano jeszcze tej metody na gruncie badań samorządów w Polsce.

Problematyka artykułu skupia się wokół wybranych zagadnień dotyczących relacji na linii wójtowie – mieszkańcy gmin. Dotyczy ona kwestii omawianych z podziałem na trzy perspektywy teoretyczne.

Pierwszą i najważniejszą z nich jest podejście neoinstytucjonalne. Dotyczy ono: wpływu instytucji formalnych i nieformalnych na relacje wójtów z wyborcami; zaznajomienia wyborców z funkcją wójta gminy i jego znaczenia przy ocenie pracy urzędnika; opinii obydwu stron w sprawie wprowadzenia dwukadencyjności urzędu wójta; ustalenia tego, jaki wpływ na relacje między mieszkańcami gminy ma długość pełnienia kadencji przez ich reprezentanta.

Kolejnym ujęciem jest strukturalistyczny konstruktywizm P. Bourdieu. Na potrzeby tej analizy został on wykorzystany do omówienia kwestii: uchwycenia profilu aktywnego wyborcy; przedstawienia porażek i sukcesów wójtów; przyjrzeniu się opiniom mieszkańców dotyczących władz samorządu lokalnego oraz wzajemnie tworzoną charakterystyką wójtów i wyborców; zbadania tego, jak postrzeganie lokalnej polityki zmienia się poprzez uczestnictwo w formalnych aspektach życia gminy.

Ostatnim horyzontem teoretycznym jest dialektyczna teoria konfliktu R. Dahrendorfa. Za jej pomocą wyjaśnione zostały zagadnienia obejmujące: przyczyny zwycięstw obecnych wójtów w opiniach ich oraz mieszkańców; przebieg

przedwyborczych kampanii i znaczeń, jakie im przypisywano; określenia szans kandydatów, którzy nie zostali wybrani, oraz wpływu, jaki wywarły ich starania.

Podstawy teoretyczne

Uwzględnienie w analizie kwestii istotnych z perspektywy respondentów zadecydowało o oparciu jej na trzech horyzontach teoretycznych. Poniżej nakreślone zostały ramy pojęciowe dla każdego z zastosowanych sposobów wyjaśniania społecznej rzeczywistości.

Pierwszym z nich jest neoinstytucjonalizm. A. Kamiński wskazuje, że składa się na niego *badanie wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań zachowania instytucji społecznych w celu diagnozowania przyczyn trudności lub prognozowania problemów, które wynikać mogą z zastosowania określonego projektu instytucjonalnego do określonej rzeczywistości społecznej. (...) Podejście instytucjonalne cechuje wielowymiarowość, potrzeba korzystania z wiedzy zebranej przez bardzo różne dyscypliny nauk społecznych – subdyscypliny socjologii, ekonomii, prawa (w szczególności prawo konstytucyjne), nauk politycznych. (...) Podejście takie zakłada więc z natury rzeczy interdyscyplinarność spojrzenia*⁶.

Szkole neoinstytucjonalizmu daleko do jednorodności. Cechuje ją wiele odrębnych podejść. Jak celnie zaznacza K. Gadowska, *w naukach politycznych i socjologii wyróżnia się zwykle dwie podstawowe wersje: utylitarystyczną i kulturowo-polityczną. (...) Pierwsza z nich odwołuje się do tezy o racjonalności działających podmiotów. Przyjmuje koncepcję homo oeconomicus, zakładającą trwałość natury ludzkiej oraz istnienie stałych preferencji odzwierciedlających przede wszystkim własny interes jednostek. Zakłada ponadto, że działanie społeczne jest racjonalne instrumentalnie i służy zaspokajaniu egoistycznych potrzeb indywidualnych, jednostki dążą zaś do maksymalizacji korzyści oraz minimalizacji kosztów transakcyjnych. (...)*

⁶ A. Kamiński, *Wstęp*, [w:] V. Ostrom, *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządowego*, Warszawa–Olsztyn 1994, s. 17-18.

W wersji kulturowo-politycznej neoinstytucjonalizmu zwraca się natomiast uwagę na trwałość związków instytucji z kulturowo utrwalonymi wartościami, symbolami i zachowaniami. Podkreśla się, że instytucje mają nie tylko wartość instrumentalną, ale stanowią fakty kulturowe, są powiązane z systemami znaczeń, symboli społecznych i mitów⁷.

Odmienne dla każdego z ujęć neoinstytucjonalizmu jest również definiowanie instytucji. Na potrzeby tego opracowania zastosowano definicję wywodzącą się z wersji utylitarystycznej. Jej twórca, V. Nee, podaje, że *instytucje, definiowane jako sieci wzajemnie powiązanych reguł i norm rządzących relacjami społecznymi, tworzą formalne i nieformalne ograniczenia, a te z kolei nadają kształt katalogom wyboru dla aktorów. (...) Instytucje prowadzą do redukcji niepewności w stosunkach międzyludzkich*⁸.

Przyjęta definicja instytucji jest pokrewna z ujęciem D. Northa. Opisywał je jako ograniczenia (*constraints*) działań i wyborów, w podziale na formalne oraz nieformalne. Pierwsze z nich dotyczą sankcji za wystąpienie przeciwko zasadom postępowania, zwyczajom i tradycji. Instytucje formalne odnoszą się natomiast do sfery prawa⁹.

Istotne jest również uwzględnienie pojęć reguł i norm. Jak podają J. March i J. Olsen, *przez «reguły» rozumiemy rutynowe działania, procedury, konwencje, role, strategie, formy organizacyjne oraz technologie, wokół których kształtuje się działalność polityczna. Pojęciem tym obejmujemy również przekonania, paradygmaty, kodeksy, kulturę i wiedzę które otaczają, wspierają, uzupełniają lub kwestionują te role i rutynowe działania*¹⁰. Według V. Nee *normy są ukrytymi bądź jawnymi*

⁷ K. Gadowska, *Dysfunkcje administracji – służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*, Kraków 2015, s. 26-28.

⁸ V. Nee, *Instytucje jako forma kapitału*, [w:] A. Jasińska-Kania, L. M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Warszawa 2006, s. 563.

⁹ D. North, *Institutions*, „The Journal of Economic Perspectives” 1991, nr 5 (1), s. 99.

¹⁰ J. March, J. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005, s. 32.

*regułami oczekiwanego zachowania, które ucieleśniają interesy i preferencje członków zwartej grupy lub wspólnoty*¹¹.

Kolejnym ze sposobów ujmowania rzeczywistości zastosowanym w tym artykule jest strukturalistyczny konstruktywizm w ujęciu P. Bourdieu. Punktem wyjścia dla jego rozważań jest założenie, że obiekty społecznego poznania, które nieustannie nas otaczają, są konstruowane. Odrzuca się poglądy głoszące o tym, że otaczający człowieka świat mógłby być przez niego jedynie odbierany. Owe konstrukty zawsze istnieją w ramach modyfikowalnych i ściśle związanych z jednostkami struktur. To właśnie struktury wykorzystywane są do praktycznych celów, same również w owej praktyce się tworząc. Kierują one zachowaniem aktorów, choć istnieją od nich całkowicie niezależnie¹².

Zbiorami owych struktur P. Bourdieu nazywa habitusy. Istnieją one *jako zasady generujące i organizujące praktyki oraz reprezentacje, które mogą być obiektywnie dopasowane do celów, jednak bez świadomego ich zakładania oraz wyrażonego władania operacjami koniecznymi do ich osiągnięcia, obiektywnie «regulowanymi» i «regularnymi», nie będącymi w żadnej mierze rezultatem poddania się regułom. (...) choć są zbiorowo aranżowane, to jednak nie są wytworem «aranżerskich» działań żadnego dyrygenta*¹³. Można je rozumieć jako zbiór wszystkich czynników składających się na to, kim jest dana jednostka. Jak najbardziej dotyczy to również preferencji politycznych i określonego światopoglądu.

Dzięki habitusowi będącemu wytworem struktury powstają praktyki. Są one wzorami działań i społecznych zachowań, mogącymi przybrać dowolne formy ograniczone jedynie przez schematy myślowe jednostek. Wszystkie te zjawiska zachodzą w polu. *Pole można zdefiniować jako sieć albo konfigurację obiektywnych relacji między pozycjami. Pozycje zaś są zdefiniowane obiektywnie ze względu na swoje*

¹¹ V. Nee, dz. cyt., s. 563.

¹² P. Bourdieu, *Struktury, habitus, praktyki*, [w:] P. Sztompka, M. Kucia (red.), *Socjologia. Lektury*, Kraków 2005, s. 546-547.

¹³ Tamże, s. 547.

istnienie i ze względu na uwarunkowania, jakie narzucają osobom czy instytucjom je zajmującym, określając ich aktualną i potencjalną sytuację (*situs*) w strukturze różnych rodzajów władzy (czy kapitału)¹⁴. P. Bourdieu zrównuje pojęcia władz i kapitału. Choć według niego nie stanowią celu dążenia jednostek, pozwalają na dostęp do oferowanych przez pole korzyści. By je osiągnąć, aktorzy uwikłani są w nieustanną grę. Jej zasady są ściśle uporządkowane. Stanowią logikę działania pola. Najważniejszym dla ostatecznego wyniku jest wykorzystywanie kapitału/władzy oraz znajomość zasad¹⁵.

Istotnym z punktu widzenia tej teorii jest uwzględnienie pojęcia klasy społecznej. Składają się na nie różnice habitusów, kapitału oraz pozycji w danym polu. Zdaniem autora są naturalnymi konsekwencjami ludzkiej potrzeby klasyfikowania i porządkowania rzeczywistości¹⁶.

Ostatnim z wykorzystywanych tu horyzontów pojęciowych jest dialektyczna teoria konfliktu w ujęciu R. Dahrendorfa. Zakłada ona koercyjną teorię społeczeństwa, według której każde społeczeństwo podlega zmianom. Te zmiany są wszechobecne i nieustanne. Prowadzą one do występowania niezgody i ciągłych konfliktów. Jedni członkowie społeczeństwa, poprzez stosowanie przymusu wobec innych, przyczyniają się do ogólnej dezintegracji i przemian¹⁷.

Relacje władzy i zwierzchnictwa są kluczowe dla istnienia struktury społecznej omawianej teorii. Przymus organizuje codzienną rzeczywistość. Stosunki nadrzędności nie są jednak niezmiennie. Wręcz przeciwnie – podlegają ciągłym przemianom.

¹⁴ P. Bourdieu, L. Wacquant, *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, Warszawa 2001, s. 78.

¹⁵ *Tamże*, s. 78-83.

¹⁶ P. Bourdieu, *Dystynkcja – klasa i klasyfikacje*, [w:] A. Jasińska-Kania, L. M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 2, Warszawa 2006, s. 634-650.

¹⁷ R. Dahrendorf, *Teoria konfliktu w społeczeństwie przemysłowym*, [w:] A. Jasińska-Kania, L. M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Warszawa 2006, s. 454-457.

nom. Z tego powodu obecnie sprawujący władzę zabiegają o utrzymanie dotychczasowego porządku. Stosują w tym celu wszelkie niezbędne techniki i systemy kontroli pozostałych¹⁸. Jednostki podległe mają przynajmniej po części odmienne interesy od tych, które sprawują władzę. Autor dzieli je na jawne i ukryte. Ukrytymi są wszystkie zachowania narzucane aktorom. O interesach jawnych można mówić dopiero, gdy jednostka w pełni uświadomi sobie cel własnych działań¹⁹. To jednak za mało, by zdominować tych aktorów, którzy zajmują pozycje nadrzędne. Do tego potrzebne jest zjednoczenie się wielu jednostek, które razem stworzą grupę interesu. By można o nich mówić, ich członkowie muszą być zorganizowani i podzielać poczucie grupowej przynależności²⁰.

Jak podsumowuje R. Dahrendorf, *grupy konfliktowe w przyjętym tu rozumieniu po osiągnięciu pewnego stadium organizacji angażują się w konflikty, których wynikiem są zmiany strukturalne*²¹. Warto przy tym wspomnieć, że konflikty mogą przybrać różne formy. Wpływają na to ich natężenie i gwałtowność. Pierwsze z nich dotyczy uwikłania stron w istniejącym konflikcie, jego przyczyn i stopnia zaangażowania jednostek w konflikt. Gwałtowność odnosi się do doboru środków, które zdecydują o rozstrzygnięciu sporu. Na gruncie politycznym konflikty rozstrzygane są najczęściej za pomocą wyborów. W takiej sytuacji można mówić o regulacji konfliktu poprzez ustalenie reguł gry odpowiadających obydwu stronom²².

Istotnym dla konfliktowej teorii R. Dahrendorfa jest ustalenie tego, w jaki sposób wraz z rozstrzygnięciem sporu zmienia się struktura. Autor wyróżnia trzy typy przemian: całkowitą lub niemal całkowitą wymianę na pozycjach dominujących; częściową rotację na najważniejszych stanowiskach; mało istotne przemiany

¹⁸ Tamże, s. 458-459.

¹⁹ Tamże, s. 462-464.

²⁰ Tamże, s. 456.

²¹ Tamże, s. 469.

²² Tamże, s. 469-471.

na korzyść grupy podrzędnej. Ostatni typ jest uważany przez autora za najważniejszy. Zakłada on niepewny zysk dla opozycji, nastawiony na długoterminową perspektywę. Jedynie pozornie uwzględnia interesy grupy zdominowanej. Prowadzi to do kolejnych konfliktów lub wieloletniego utrzymania *status quo*²³.

Metoda i dobór próby

Badania opisane w tym artykule przeprowadzono z mieszkańcami czterech gmin wiejskich województwa małopolskiego. Zastosowaną metodą były wywiady pogłębione (IDI). Polegają one na rozmowie twarzą w twarz z respondentami, poruszając kwestie zawarte w przygotowanym uprzednio przewodniku, w celu uzyskania od rozmówcy konkretnych informacji. Ich dodatkowym zadaniem jest utrzymanie swobodnego charakteru wypowiedzi, co pozwala na szczegółową eksplorację tematu²⁴. Wybrano tę właśnie metodę, ponieważ pozwala ona na stworzenie atmosfery niewymuszonej wymiany zdań, której przebieg może być z łatwością kontrolowany przez badacza.

Na analizę zawartą w tym opracowaniu składają się trzydzieści dwie rozmowy. Dwadzieścia osiem z nich to wywiady z mieszkańcami, a cztery z wójtami wybranych gmin województwa małopolskiego. Wywiady indywidualne przeprowadzono w okresie od stycznia do kwietnia 2017 roku. Zostały zrealizowane na podstawie dwóch przewodników – dla wójtów oraz dla mieszkańców. Za ich pomocą udało się uchwycić pokrewne zagadnienia z dwóch różnych perspektyw. Zawierały one pytania dotyczące kwestii będących przedmiotem niżej przedstawionych rozważań w podziale na trzy bloki tematyczne.

Pierwszy z nich dotyczył: wpływu instytucji formalnych oraz nieformalnych na relacje między wójtami a wyborcami; zaznajomienia wyborców z kompetencjami urzędu wójta i jego znaczenia dla oceny pracownika gminy; opinii mieszkańców

²³ Tamże, s. 473-474.

²⁴ A. Oppenheim, *Kwestionariusze, wywiady, pomiary postaw*, Warszawa 2004, s. 85-86.

i urzędników na temat ograniczenia możliwości sprawowania funkcji wójta do maksymalnie dwóch kadencji; wpływu długości pełnienia urzędu wójta na relacje między mieszkańcami a urzędnikami. Narzędziem służącym w tej pracy do interpretacji uzyskanych odpowiedzi dotyczących powyższych zagadnień jest neoinstytucjonalizm.

Kolejny blok tematyczny poświęcony został: określeniu tego, co zdaniem respondentów cechuje aktywnych wyborców; uzyskaniu opisów porażek i sukcesów wójtów z perspektywy wszystkich badanych; zestawieniu samoocen wójtów z dotyczącymi ich ocenami wyborców; określeniu znaczeń uczestnictwa w życiu publicznym gminy na postrzeganie lokalnej polityki. Analizę powyższych zagadnień przeprowadzono za pomocą instrumentarium teorii strukturalistycznego konstrukttywizmu P. Bourdieu.

Zagadnienia zamykające obydwie kwestionariusze skupiały się wokół: ustalenia powodów, jakie zdaniem wyborców i wójtów stały za ostatnimi sukcesami wyborczymi urzędników; kwestii dotyczących znaczeń i sposobów przeprowadzania kampanii wyborczych w 2014 roku; znaczeń i ról, jakie podczas ostatnich wyborów odegrały starania pozostałych kandydatów na stanowiska wójtów. Horyzontem teoretycznym wykorzystanym do analizy tych kwestii jest dialektyczna teoria konfliktu w ujęciu R. Dahrendorfa.

Jeśli chodzi o dobór próby, odbywał się on dwuetapowo. Na początku wybierane były gminy (co za tym idzie – również wójtowie), a później wyborcy. Szczegóły dotyczące samych gmin są nieistotne dla omawianych w tym artykule kwestii. Niczym nie wyróżniają się one na tle swoich sąsiadów. Zadbano jednak o to, by reprezentowały cztery różne powiaty: krakowski, wielicki, myślenicki oraz nowosądecki. Jedynym kryterium doboru było pełnienie przez respondentów funkcji wójta nieprzerwanie od czterech różnych wyborów samorządowych. Dzięki temu, w zestawieniu znaleźli się urzędnicy sprawujący swoje funkcje od wszystkich organizowanych do tej pory bezpośrednich wyborów, co po raz pierwszy miało miejsce

w roku 2002. Badani prosili o zachowanie anonimowości, dlatego ich gminom przypisano numery od 1 do 4. Pełne przyporządkowanie wygląda następująco:

- 1) gmina nr 1 – powiat krakowski – wójt na stanowisku od 2014 r.;
- 2) gmina nr 2 – powiat wielicki – wójt na stanowisku od 2010 r.;
- 3) gmina nr 3 – powiat myślenicki – wójt na stanowisku od 1990 r., wybrany bezpośrednio w 2002 r.;
- 4) gmina nr 4 – powiat nowosądecki – wójt na stanowisku od 2006 r.

Dobór próby wyborców odbywał się w znacznie mniej rygorystyczny sposób. W każdej z gmin poproszono o rozmowy siedem napotkanych osób. Jedynymi wymogami, jakie musieli spełniać ankietowani, były:

- 1) zameldowanie na terenie danej gminy co najmniej od wyborów samorządowych z 2010 roku;
- 2) zadeklarowanie wzięcia czynnego udziału w ostatnich wyborach samorządowych;
- 3) posiadanie nieprzerwanie od co najmniej dnia ostatnich wyborów samorządowych, nigdy nieograniczonego czynnego prawa wyborczego.

Pozwoliło to na uniknięcie przeprowadzenia rozmów z osobami nieletnimi, przyjezdnymi oraz niezainteresowanymi sprawami samorządu lokalnego. Wywiady były przeprowadzane, gdy wyborcy wyrażali zgodę oraz spełniali wszystkie wymogi.

Analiza wyników badań

Ostatnia część artykułu poświęcona jest ukazaniu wybranych aspektów relacji wójtów z mieszkańcami czterech gmin wiejskich z województwa małopolskiego. Zostały one przedstawione w podziale na trzy podejścia teoretyczne. Rolę głównego z nich pełni teoria neoinstytucjonalizmu. Zastosowano również strukturalistyczny konstruktoryzmu P. Bourdieu oraz teorię konfliktu R. Dahrendorfa.

Podejście neoinstytucjonalne dotyczy formalnych aspektów relacji gminnej władzy wykonawczej z wyborcami.

Pierwszą kwestią jest wpływ instytucji formalnych i nieformalnych na relacje wójtów z wyborcami. Zagadnienie to pojawiało się spontanicznie podczas niemal każdego realizowanego wywiadu. Wynikało z nich, że w społecznościach gminnych dominowały instytucje nieformalne. To one, zdaniem respondentów, wpływały na całokształt relacji mieszkańców i miejscowych władz. Wielokrotnie odwoływali się oni do istnienia tradycji i sposobów postępowania swoistych dla ich lokalnych społeczności. To, co nazywali sprawiedliwością, nie zawsze pokrywało się z zapisami prawa. Z perspektywy mieszkańców ważne było to, by kandydat, którego poparą, szanował lokalnie działające instytucje nieformalne. To one były dla nich najważniejsze. Uważali, że instytucje formalne są jedynie przykrymi nakazami, których istnienie trzeba uszanować. Wójtowie dostrzegali w nich wiele aspektów wpływających pozytywnie na funkcjonowanie lokalnej społeczności. Występuje tu ciekawa zależność. Im dłużej dana osoba pełniła urząd, tym większą rolę przypisywała pozaprawnym sposobom postępowania.

Następne zagadnienie dotyczy zaznajomienia wyborców z funkcją wójta gminy i jego znaczenia przy ocenie pracy urzędnika. W tym przypadku wszyscy czterej wójtowie jednogłośnie pozytywnie wyrażali się o mieszkańcach swoich gmin. Ich zdaniem czynnikiem, który zdecydował o ich zwycięstwie w ostatnich wyborach, była znajomość przez mieszkańców praw i obowiązków przysługujących wójtowi gminy. To właśnie przez jej pryzmat nagrodzili ich za dobrą pracę i wybrali ponownie. W przypadku urzędnika wybranego po raz pierwszy, wyborcy zrezygnowali z ówczesnego przedstawiciela. Rozmowy przeprowadzone z mieszkańcami pokazały zupełnie inny obraz sytuacji. Zaledwie kilku z nich potrafiło podać prawidłowe przykłady zadań przysługujących wójtowi gminy. W większości przypisywali mu również kompetencje rady gminy. Jak się okazało, im mniej wyborcy wiedzieli na temat prawidłowych funkcji swojego reprezentanta, tym śmieiej wygłaszali skrajne poglądy na temat jego wywiązywania się z roli. Ta kwestia również dotyczy pojęcia instytucji. Zwłaszcza formalnych, czyli dotyczących m.in. funkcji wójta, teoretycznie

stanowiących element wiedzy podstawowej. W praktyce wygląda to zupełnie inaczej.

Kolejny z omawianych problemów dotyczy opinii zarówno urzędników, jak i mieszkańców w sprawie wprowadzenia dwukadencyjności stanowiska wójta. Żaden z przedstawicieli władzy nie wypowiedział się pozytywnie o propozycji ograniczenia liczby kadencji ich urzędu do dwóch. Jest to zrozumiałe, ponieważ godzi bezpośrednio w ich stanowisko pracy. Sami zaznaczali, że zmusiłoby ich to do zmiany zawodu. Przy wprowadzeniu tego przepisu zgodnie z ówczesnymi (początek 2017 r.) propozycjami partii rządzącej, zaledwie jeden z wójtów mógłby kandydować po raz kolejny. Jako główną przyczynę swojego sprzeciwu wobec takich rozwiązań wskazywali brak odpowiedniej osoby, która mogłaby ich zastąpić. Nowy wójt mógłby się okazać niekompetentny. Zdania wyborców były natomiast podzielone. Zwolennicy tego rozwiązania widzieli w nim możliwość wprowadzenia zmian na lepsze. Zaznaczali, że nigdy do końca nie wiadomo, czy dany urzędnik rzeczywiście dobrze sprawuje obowiązki, jeśli nie można go do nikogo porównać.

Ostatnia kwestia porusza temat ustalenia tego, jaki wpływ na relacje między mieszkańcami a wójtami gmin ma długość pełnienia urzędu przez tych drugich. Wszyscy wójtowie chwalili swoich potencjalnych wyborców. Liczba komplementów pod ich adresem rosła proporcjonalnie do stażu pracy na stanowisku kierownika urzędu gminy. Jedynie wójt pełniący swój urząd najkrócej, bo od 2014 r., wskazywał na istnienie napięć i konfliktów z kilkoma mieszkańcami. Jego zdaniem dopiero następne wybory pokażą, ile osób naprawdę go popiera. Zdania wyborców zdawały się pokrywać z opiniami urzędników. Wyrażali się o swoich reprezentantach tym przychylniej, im dłużej zajmowali oni swoje stanowiska.

Jednym z założeń teorii neoinstytucjonalizmu jest określenie ludzkich działań jako racjonalnie instrumentalnych, służących zaspokajaniu indywidualnych potrzeb. Doskonale widać to na powyższym przykładzie stosunku wobec wprowadze-

nia dwukadencyjności urzędu wójta. Każdy z respondentów spoglądał na to zagadnienie przez pryzmat indywidualnych korzyści. Ważnym dla omawianej teorii jest również pojęcie instytucji, w podziale na nieformalne i formalne. Zarówno mieszkańcy, jak i wójtowie największe znaczenie przypisywali pierwszym z nich. Co ciekawe, instytucje formalne dotyczące urzędu wójta, które pozornie powinny być otwarte i łatwe do przyswojenia przez wszystkich członków społeczności, sprawiają mieszkańcom najwięcej trudności w opanowaniu. Z instytucjami powiązane są również pojęcia reguł i norm. Regułami pracy wójta są jego codzienne, rutynowe zadania. Normami natomiast, czyli ukrytymi bądź jawnymi oczekiwaniami wobec zachowania, jest wyobrażenie obowiązków urzędnika w świadomości mieszkańców.

Założenia teorii strukturalistycznego konstruktywizmu P. Bourdieu zostały wykorzystane do analizy i opisu samoocen, opinii i charakterystyk wójtów oraz wyborców.

Ważnym dla tego artykułu jest zagadnienie dotyczące przedstawienia profilu typowego aktywnego wyborcy. Mieszkańcy oraz urzędnicy zostali zapytani o to, co cechuje zarówno osoby głosujące na obecnego wójta, jaki i wyborców, którzy zdecydowali się poprzeć innego kandydata. W większości przypadków odpowiedzi opierały się na osobistych preferencjach. Jeśli respondent głosował na obecnego wójta, przypisywał zarówno sobie, jak i jego pozostałym wyborcom wyłącznie pozytywne cechy. Kierował również pochwały pod adresem urzędników. Zwracano uwagę na to, że są bardzo podobni do mieszkańców i pochodzą z tych samych środowisk co oni. W zależności od respondentów, ten sam wójt był opisywany jako chłop, inteligent lub robotnik. Te same osoby bardzo krytycznie odnosiły się do pozostałych kandydatów i ich elektoratów. Sytuacja wyglądała analogicznie, gdy zapytana została osoba przeciwna obecnemu wójtowi. Urzędnicy odpowiadali z kolei zdecydowanie bardziej jednoznacznie. W ich opisach aktywni wyborcy to głównie osoby młode i wykształcone.

Kolejna kwestia dotyczy opisów porażek oraz sukcesów wójtów. Urzędnicy nie mieli najmniejszych problemów z udzielaniem odpowiedzi. Pomijali kwestie porażek, skupiając się na tym, co udało się osiągnąć. Jako swoje sukcesy wskazywali nadzór nad strategicznymi inwestycjami, jak remonty dróg, szkół lub budowa wodociągów. Różnice w wypowiedziach dotyczyły ujmowania sukcesów, jako „moje” lub „nasze”. Wójtowie z dłuższym stażem opisywali je jako osiągnięcia całego sztabu ludzi. Dwaj urzędnicy z zaledwie kilkuletnim doświadczeniem na stanowiskach przypisywali zasługi wyłącznie swoim staraniom. Jeśli chodzi o wyborców, podział jest znacznie prostszy. Ściśle wiąże się z deklarowanym poparciem dla urzędników. Ich zwolennicy skupiali się na tym, jak wiele w ciągu ostatnich lat zostało zrobione m.in. dzięki kierownikowi urzędu gminy. Osoby niezadowolone z wyników ostatnich wyborów wskazywały na porażki i niedociągnięcia. Pojawiały się również oskarżenia o wszelkiego rodzaju nadużycia.

Istotnym jest również zestawienie opinii mieszkańców na temat sprawowania funkcji przez urzędników z ich samoocenami. Wójtowie i wyborcy zostali poproszeni o ocenę pracy pierwszych oraz podania swoich przewidywań co do opinii pozostałych. Urzędnicy odpowiadali bardzo skromnie, oceniając się umiarkowanie dobrze. Ich zdaniem, również odpowiedzi większości wyborców będą pozytywne. Motywowali swoje stanowiska tym, że większość aktywnych wyborców oddała swoje głosy właśnie na nich. Opinie mieszkańców były bardziej zróżnicowane. Oczywiście, osoby deklarujące poparcie urzędników w pozostałych kwestiach, również i tu wyrażały się wyłącznie pozytywnie. Podobnie było wśród przeciwników. Co ciekawe, bez względu na sympatie, wszyscy mieszkańcy uważali swoje wypowiedzi za będące w zdecydowanej mniejszości. Kwestia tego, kto miał rację, rozstrzygnie się przy okazji kolejnych wyborów.

Czwartym i ostatnim opisywanym w tej części zagadnieniem jest to, na ile uczestnictwo mieszkańców w publicznym życiu gminy wpływa na opinie dotyczące lokalnej polityki. Wójtowie zostali poproszeni o ocenę zaangażowania mieszkańców

w sprawy lokalnej społeczności. Wszystkie odpowiedzi były podobne. Opisywali udział mieszkańców w wszelkiego rodzaju stowarzyszeniach, klubach oraz organizacjach. Z ich perspektywy wielu mieszkańców miało dostęp i chętnie korzystało z możliwości uczestniczenia w społecznym życiu gminy. Nie znajduje to jednak odzwierciedlenia w opiniach wyborców. Wśród tej grupy respondentów zaledwie kilka osób deklaroowało udział w jakichkolwiek spotkaniach lub wydarzeniach organizowanych na terenach gmin. Trudno na tej podstawie określić wpływ uczestnictwa w publicznym życiu gminy na opinie dotyczące lokalnej polityki. W przypadku osób deklarujących udział w różnego rodzaju spotkaniach, nie miało to żadnego znaczenia. Częstotliwość interakcji z innymi mieszkańcami nie wpłynęła w żaden sposób na ich poglądy.

Strukturalistyczny konstruktywizm P. Bourdieu zakłada istnienie habitusów, jako wytworów struktury. Można to łatwo opisać na przykładzie powyższych lokalnych zbiorowości. Przejawiało się to podczas rozmów z respondentami. Wyborcy zwracali bardzo dużą uwagę na to, czy wójt jest do nich podobny. Chodziło tu zarówno o styl życia, gusta czy sposób wystawiania. Do głosu dochodził również istotny dla teorii aspekt klasowy. Sympatyzujący z urzędnikami wyborcy wprost zaznaczali, że ich reprezentanci wywodzą się z tej samej klasy społecznej co oni. Kolejnym pojęciem jest pole, które tu stanowić będzie gmina. W takim ujęciu centralną pozycję w polu zajmuje wójt. Ponieważ każda jednostka stara się bronić swojego statusu, urzędnicy o najkrótszym stażu podkreślają swoje zasługi. Bardziej doświadczeni urzędnicy wiedzą, że sama władza jest jedynie środkiem do osiągnięcia korzyści oferowanych przez dane pole. W tym przypadku jest to aspekt finansowy i zadowolenie z pracy. Są oni również zaznajomieni z logiką danego pola. Dlatego tak długo utrzymują się u władzy.

Ostatnim z zastosowanych tu sposobów wyjaśniania społecznej rzeczywistości jest ten przedstawiony przez R. Dahrendorfa w dialektycznej teorii konfliktu. Dotyczy kampanii wyborczych, zwycięstw oraz szans pozostałych kandydatów.

Jedną z kwestii omawianych w tym fragmencie są powody zwycięstw wójtów w opiniach ich oraz mieszkańców. Wszyscy respondenci zostali poproszeni o określenie tego, co ich zdaniem zdecydowało o wynikach ostatnich wyborów na wójta gminy. Dotyczyło to również zestawu cech kandydatów, które mogły w tym pomóc. Wójtowie zwracali uwagę na zadowolenie wyborców z ich dotychczasowych dokonań i obdarzenie ich dużym kredytem zaufania. Dotyczyło to nawet wójta sprawującego urząd po raz pierwszy, ponieważ wcześniej był już pracownikiem gminy. Wszyscy przypisywali sobie bardzo pozytywne cechy ze spokojem i wyrozumiałością na czele. Wyborcy głosujący ponownie na tych samych, zwycięskich wójtów cenili sobie w nich przewidywalność i sumienną pracę na rzecz gminy. Najciekawsze są odpowiedzi respondentów z powiatu krakowskiego. Ich obecny wójt pełni stanowisko zaledwie od ostatnich wyborów. Przez wielu mieszkańców jest opisywany jako bohaterski rewolucjonista, który wręcz zdetronizował dotychczasowego kierownika urzędu gminy. Według ich opisów, zaczynał karierę jako ambitny i przykładowy pracownik. Oddaniem dla pracy na rzecz gminy oraz wzorową postawą wobec mieszkańców stopniowo zbierał wokół siebie coraz większy elektorat. Przypisywano mu cechy prawdziwego lidera, który dla dobra gminy zaryzykował utratę ówczesnej pracy.

Następne zagadnienie dotyczy przebiegu przedwyborczych kampanii oraz znaczeń, jakie im przypisywano. Temat ten był często poruszany podczas wywiadów. Wójtowie opisywali swoje kampanie jako zaplanowane i merytoryczne zabiegi. Wymieniali tu organizowanie spotkań, rozwieszanie plakatów oraz odwiedzanie domów swoich potencjalnych wyborców. Bagatelizowali wszelkiego rodzaju konflikty z rywalami, uznając je za drobne incydenty. Mieszkańcy byli w tym przypadku całkowicie innego zdania. Nie było gminy, w której przynajmniej dwoje respondentów nie wspominałoby o zaciętej kampanii. Badani opisywali incydenty związane ze zrywaniem plakatów, wzajemnym zniestawianiem oraz wrogim nastawieniem. Nawet po upływie stosunkowo długiego czasu od wyborów, mieszkańcy

żywo reagowali na te wspomnienia. Były one opisywane jako konflikt wrogich obozów. Relacje przedstawiały obrazy sporów, na które kandydaci poświęcili bardzo dużo energii oraz środków.

Trzecia i ostatnia kwestia dotyczy określenia szans kandydatów, którzy nie zostali wybrani, oraz wpływu, jaki wywarły ich starania. Obecni wójtowie bardzo lakonicznie wypowiadali się o swoich politycznych rywalach. Ograniczali się jedynie do stwierdzeń, że były to dobrze znane im osoby, które dostały później propozycję współpracy dla dobra gminy. Zdecydowana większość wyborców opisuje obecnych wójtów jako ówczesnych faworytów. Mimo porażek, kampanie ich oponentów wywarły duże znaczenie. Mieszkańcy wspominają je jako źródła motywacji dla obecnych urzędników. Dzięki opozycji muszą stale zabiegać o głosy i dbać o dobro mieszkańców.

Według koercyjnej teorii społeczeństwa, codzienna rzeczywistość jest oparta na nieustannym konflikcie. Doskonale wpisuje się to w zagadnienie wyborów samorządowych. Tu również kluczowe są stosunki władzy i zwierzchnictwa oraz cykliczne przemiany. Dla gminy powiatu krakowskiego oznaczały one zmianę na pozycji dominującej władzy. Obecny wójt był wcześniej pracownikiem gminy, czyli zajmował pozycję podrzędną. Nie godził się na ówczesny stan rzeczy, nie był jednak pewien, czy inni podzielają jego zdanie. Nie tworzył jeszcze z nikim grupy interesu. Stało się to dopiero, gdy zebrał swój komitet wyborczy, którego interesy stały się jawne. Razem wystąpili przeciwko dotychczasowemu porządkowi i osiągnęli sukces. Wiązało się to jednak z włożeniem w kampanię mnóstwa energii i środków. Jak już zostało wspomniane, R. Dahrendorf nazywa to natężeniem. Drugi czynnik, czyli gwałtowność, również stał na wysokim poziomie. Podczas kampanii zostały wykorzystane wszelkie dostępne środki agitacji wyborczej. Ponieważ walka toczyła się o najwyższą dostępną pozycję w gminie, można tu mówić o całkowitej zmianie na stanowisku władzy.

Podsumowanie

W niniejszym artykule przedstawione zostały wybrane aspekty relacji wójtów i wyborców czterech gmin województwa małopolskiego. Opisane zostały za pomocą trzech horyzontów teoretycznych. Najważniejszy z nich – teoria neoinstytucjonalizmu – pozwolił na uchwycenie tego, że w lokalnych społecznościach dominują instytucje nieformalne, rozumiane jako zwyczaje i społeczne praktyki. Zdaniem respondentów, to właśnie one wpływały na całokształt relacji na linii wójtowie – mieszkańcy gmin wiejskich. Kwestie wyjaśniane za pomocą teorii strukturalistycznego konstrukttywizmu P. Bourdieu dotyczyły wzajemnych ocen przedstawicieli władz oraz mieszkańców gminnych wspólnot. Kluczowe były tu podobieństwa habitusów, czyli zbiory czynników składających się na tożsamość każdej jednostki. Wójtowie oceniani byli tym lepiej, w im większym stopniu uznawano ich za pełnoprawnych członków społeczności. Dialektyczna teoria konfliktu R. Dahrendorfa poruszała zagadnienia bezpośrednio związane z wyborami. Dzięki jej zastosowaniu możliwe było uchwycenie wszystkich aspektów towarzyszących przemianom na najwyższych stanowiskach gminnych władz.

Choć powyższe zagadnienia są ściśle związane ze specyfiką regionu, służą ukazaniu mechanizmów uniwersalnych dla polskich gmin wiejskich w ogóle. Opisane w powyższym artykule rozważania należy traktować jako punkt wyjścia dla obszerniejszych projektów. Przedstawiona tu autorska analiza stanowi krok w kierunku nowego, oddolnego badania specyfiki samorządów. Aktualnie jest wdrażana przez autora również w celu uchwycenia przedwyborczych relacji na szczeblu sejmiku województwa.

Abstrakt

Celem artykułu jest ukazanie znaczenia i wpływu instytucji formalnych (aktów prawnych i regulaminów) oraz nieformalnych (zwyczajowych sposobów działania tworzonych poprzez codzienne praktyki i werbalne przekazy) na relacje między wójtami

a mieszkańcami wybranych gmin Małopolski. Analiza została przeprowadzona na podstawie wywiadów pogłębionych (IDI) zrealizowanych z mieszkańcami oraz wójtami. Rolę głównego horyzontu teoretycznego pełni teoria neoinstytucjonalizmu. Zastosowano również elementy strukturalistycznego konstruktywizmu w ujęciu P. Bourdieu oraz teorii konfliktu R. Dahrendorfa.

MAYORS AND INHABITANTS OF SELECTED RURAL COMMUNES – AN INSTITUTIONAL APPROACH

Abstract

The aim of this article is to present the importance and influence of formal institutions (legal acts and regulations) and informal ones (like societal traditions and non-verbal media) on the relationship between mayors and inhabitants of a selected commune in the Lesser Poland Voivodeship. In order to carry out the required analysis, the author used the method of in-depth interviews with the inhabitants and mayors. The theory of neo-institutionalism, Pierre Bourdieu's structural constructivism and the theory of conflict by Ralf Dahrendorf underlie the analysis of this research.

Bibliografia

- P. Bourdieu, *Dystynkcja – klasa i klasyfikacje*, [w:] A. Jasińska-Kania, L. M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 2, Warszawa 2006.
- P. Bourdieu, *Struktury, habitus, praktyki*, [w:] P. Sztompka, M. Kucia (red.), *Socjologia. Lektury*, Kraków 2005.
- P. Bourdieu, L. Wacquant, *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, Warszawa 2001.
- R. Dahrendorf, *Teoria konfliktu w społeczeństwie przemysłowym*, [w:] A. Jasińska-Kania, L. M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Warszawa 2006.
- J. Flis, *Polityczne konsekwencje ordynacji wyborczej na przykładzie Małopolski*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Wybory i referenda lokalne*, Warszawa 2010.
- J. Flis, *Samorządowe public relations*, Kraków 2007.
- J. Flis, *System wyborczy utrudnia budowanie wspólnoty regionalnej*, [w:] J. Szomburg (red.), *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*, Gdańsk 2009.

- J. Flis, *Złudzenia wyboru*, Kraków 2014.
- K. Gadowska, *Dysfunkcje administracji – służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*, Kraków 2015.
- L. Habuda, *Wójt (burmistrz, prezydent) gminy. Menedżer i polityczny lider*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2007, nr 8.
- J. Jękot, *Narzędzia pomiaru kompetencji lidera społecznego*, [w:] A. Piasecki (red.), *Lider społeczny w XXI wieku*, Kraków 2013.
- A. Kamiński, *Wstęp*, [w:] V. Ostrom, *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządowego*, Warszawa–Olsztyn 1994.
- B. Kosiba, *Autorytet jako cecha lidera politycznego*, [w:] A. Piasecki (red.), *Lider społeczny w XXI wieku*, Kraków 2013.
- B. Kotarba, *Liderzy społeczni w gminie wiejskiej*, [w:] A. Piasecki (red.), *Lider społeczny w XXI wieku*, Kraków 2013.
- J. March, J. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005.
- V. Nee, *Instytucje jako forma kapitału*, [w:] A. Jasińska-Kania, L. M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Warszawa 2006.
- D. North, *Institutions*, „The Journal of Economic Perspectives” 1991, nr 5 (1).
- A. Oppenheim, *Kwestionariusze, wywiady, pomiary postaw*, Warszawa 2004.
- A. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka kadencji 1990-2002*, Zielona Góra 2002.
- K. Radzik, *Opinia publiczna wobec bezpośrednich wyborów liderów lokalnych*, [w:] A. Piasecki (red.), *Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, Kraków 2006.
- B. Węglarz, *Piętnaście lat z mandatem*, [w:] A. Piasecki (red.), *Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy, międzynarodowy*, Kraków 2006.
- A. Zakrzewski, *Wójt z Wierzchosławic*, Warszawa 1984.
- P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.

Andrzej Czop

Rola jednostek samorządu terytorialnego w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego

Słowa kluczowe:

samorząd, bezpieczeństwo publiczne, demonopolizacja bezpieczeństwa, straż gminna (miejska), społeczność lokalna

Wstęp

Proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego nierozzerwalnie związany jest z decentralizacją władzy i przekazaniem części kompetencji, a co za tym idzie także odpowiedzialności, samorządom.

Bardzo ważną kompetencją uzyskaną przez władze samorządowe stało się zapewnianie bezpieczeństwa publicznego. Odbywało się to w sytuacji, w której zmiany ustrojowe o charakterze ekonomiczno-politycznym, jakie rozpoczęły się w naszym kraju na początku lat 90. ubiegłego wieku, spowodowały nie tylko akcelerację procesów gospodarczych i cywilizacyjnych zapewniających dynamiczny postęp i rozwój w różnych dziedzinach życia, ale także gwałtowny wzrost przestępczości i towarzyszących jej patologii społecznych.

To właśnie wtedy pojawiły się, nieznane wcześniej, nowe rodzaje przestępstw, w tym o charakterze zorganizowanym i międzynarodowym. Jednocześnie kontrola nad aktywnością obywateli uległa ze strony państwa osłabieniu, tworzyły się pierwsze prywatne fortuny, dając początek powstawaniu rodzimego kapitału. Nastąpił też międzynarodowy transfer aktywów finansowych, a granice stały się bardziej otwarte, także dla świata przestępczego. Społeczeństwo zaczęło też, głów-

nie dzięki przekazom medialnym, odczuwać zwiększony stan zagrożenia przestępczością, którą uznało za poważną przeszkodę w osiągnięciu satysfakcjonującego poziomu życia. Państwo nie było już zdolne do zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa, a to z kolei zapoczątkowało trwałą zmianę, jaką jest demonopolizacja bezpieczeństwa.

Paradoksalnie kolejną determinantą zagrożenia stało się wejście Polski do koalicji antyterrorystycznej i udział Sił Zbrojnych RP, zarówno w misjach stabilizacyjnych, jak i operacjach wojskowych poza granicami kraju, stworzyły dla naszego kraju realne zagrożenia ze strony ekstremistów. Przed organami państwa pojawił się wówczas realny problem skutecznego przeciwstawiania się tym nowym wyzwaniom skutkującym wzrostem dynamiki zagrożenia bezpieczeństwa.

W nowej sytuacji państwo szybko zorientowało się, że dotychczasowe, scentralizowane zarządzanie bezpieczeństwem jest nieefektywne, gdyż nie zapewnia właściwej reakcji na nieznane dotąd w Polsce determinanty zagrożeń. Tak więc podzielenie się odpowiedzialnością za stan bezpieczeństwa publicznego z innymi niż rządowe podmiotami wynikało z jednej strony z procesów demokratyzacji państwa, a z drugiej z niemożności samodzielnego zwalczania występujących zagrożeń. W ten sposób następowała stopniowa demonopolizacja bezpieczeństwa.

Słownik języka polskiego PWN słowo „monopol” definiuje jako: *czyjeś wyłączne prawo do czegoś*¹. Demonopolizacja oznacza więc likwidowanie istniejącego monopolu w określonej dziedzinie.

Przez wiele lat sferą, która była w całości zmonopolizowana przez państwo, było bezpieczeństwo. Jest ono powszechnie uznawane za jedną z podstawowych potrzeb człowieka, której zaspokojenie umożliwia mu korzystanie z innych wartości, dając możliwość przetrwania i rozwoju.

¹ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/monopol.html>, 28.01.2018.

W tej publikacji autor sformułował problem badawczy w pytaniu: Czy samorządy odgrywają ważną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w Polsce?

Aby znaleźć odpowiedź na to pytanie, określił również problemy szczegółowe:

- 1) Czy system bezpieczeństwa publicznego ma charakter jednorodny?
- 2) Jakie zadania realizują samorządy w obszarze zapewniania bezpieczeństwa publicznego?
- 3) Jaką rolę spełniają straż gminne (miejskie)?

Bezpieczeństwo publiczne

W 1942 roku A. Maslow przedstawił teorię wskazującą, że człowiek w swoim życiu motywowany jest przez potrzeby, które tworzą układ hierarchiczny². Wśród nich jedną z podstawowych jest właśnie potrzeba bezpieczeństwa. W opracowanej przez siebie piramidzie potrzeb za najważniejszą do zaspokojenia A. Maslow uznał potrzebę fizjologiczną (biologiczną), a za kolejną – bezpieczeństwo, po którym dopiero pojawiają się potrzeby wyższe, takie jak przynależność, szacunek czy samorealizacja. Maslow był zdania, że tylko sprawnie zorganizowane i dobrze funkcjonujące społeczeństwo jest w stanie zapewnić swoim członkom poczucie bezpieczeństwa wystarczające do zaspokajania dalszych, wyższych potrzeb. Dopiero wówczas potrzeba bezpieczeństwa przestaje być czynnym motywatorem, którego realizacji poświęcają oni całą swoją aktywność życiową. Do tego momentu potrzeby w zakresie bezpieczeństwa są głównymi czynnikami determinującymi ludzkie zachowanie.

Termin „bezpieczeństwo” pojawił się w piśmiennictwie już w wieku XIX, a jednym z jego prekursorów w Polsce był, w okresie międzywojennym, W. Kawka, który definiował je jako stan, w którym ogół społeczeństwa, jak również państwo

² A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2009, s. 53.

ze swoimi celami, mają zagwarantowaną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła³. E. Ura za głównego beneficjenta bezpieczeństwa uznaje ogół społeczeństwa, twierdząc, że bezpieczeństwo publiczne jest to stan, w którym obywatelom nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od źródła, które może je generować⁴. J. Zaborowski za bezpieczeństwo publiczne uważa taki realny stan wewnętrzny państwa, który pozwala mu, bez narażenia na szkody (spowodowane zarówno działaniem sił natury, techniki jak i zachowaniem ludzkim), na prawidłowe funkcjonowanie organizacji państwowej i zapewnienie jej interesów, zachowanie życia i zdrowia obywateli oraz korzystanie przez nich z praw i swobód zagwarantowanych im Konstytucją i innymi uregulowaniami prawnymi⁵. J. Litwin przyjął, że bezpieczeństwo publiczne należy rozważać w kontekście ochrony podstawowych interesów społeczno-gospodarczych państwa oraz jego ustroju⁶. Kierunkiem tak postrzeganego bezpieczeństwa jest likwidacja zagrożeń uderzających w wartości ważne dla danego systemu ekonomiczno-politycznego państwa⁷. E. Pływaczewski uznaje, że bezpieczeństwo publiczne jest wyższym, kwalifikowanym stopniem porządku publicznego⁸. S. Bolesta⁹ przez bezpieczeństwo publiczne rozumie system rozwiązań prawnych i określonych stosunków społecznych mających oparcie w regulacjach prawnych, którego celem jest ochrona przed niebezpieczeństwami grożącymi życiu, zdrowiu i mieniu ludzi oraz niwelujących skutki tych zagrożeń¹⁰.

³ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46, 67-68.

⁴ Zob. E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 136.

⁵ J. Zaborowski, *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1985, nr 41, s. 85.

⁶ Zob. J. Litwin, *Prawo administracyjne*, cz. 4, Warszawa 1953, s. 53.

⁷ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 13-14.

⁸ E. Pływaczewski, *Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego*, Toruń 1985, s. 16.

⁹ S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 1, s. 243.

¹⁰ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa...*, s. 14.

E. Ochendowski uważa, że oznacza ono zapewnienie nienaruszalności życia, zdrowia, godności, wolności, majątku i porządku prawnego oraz głównych instytucji państwa¹¹. J. Widacki i P. Sarnecki przyjmują, że termin „bezpieczeństwo publiczne” zawiera w sobie pojęcia „bezpieczeństwa wewnętrznego państwa” oraz „bezpieczeństwa narodowego” i oznacza niezagrożone, prawidłowe działanie struktur publicznych, w których funkcjonują obywatele lub które działają dla obywateli, jak również egzekwują obowiązki obywatelskie wobec państwa. Sprawnym i bezpiecznym działaniem tych struktur zainteresowani są więc wszyscy członkowie społeczeństwa, ponieważ zapewniają one realizację ich podstawowych potrzeb¹².

Kwestię bezpieczeństwa publicznego zajął się także Sąd Najwyższy, który w uchwale z dnia 22 grudnia 1993 r. określił je jako: *całość porządku i urządzeń społecznych, chroniących obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia, zdrowia lub groźącymi poważnymi stratami w gospodarce narodowej*¹³.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej definicje, można przyjąć, że demopolizacja bezpieczeństwa to udzielenie przez państwo zgody oraz stworzenie odpowiednich warunków do zapewniania bezpieczeństwa także przez inne niż państwowe podmioty. To podzielenie się przez państwo kompetencjami, zadaniami i odpowiedzialnością w zapewnianiu bezpieczeństwa z podmiotami, które ustawodawca wyposażył w tym celu w określone uprawnienia i narzędzia, pozwalające im na prowadzenie efektywnych działań.

¹¹ E. Ochendowski, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 21.

¹² J. Widacki, P. Sarnecki, *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa-Kraków 1997, s. 7-15.

¹³ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1993 r., I KZP 30/93, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa” 1994, nr 1-2, poz. 6.

System bezpieczeństwa publicznego

Zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego służy system będący zorganizowanym zbiorem podsystemów współdziałających ze sobą i tworzących spójną całość, ukierunkowanych na realizację wspólnego celu jakim jest uzyskanie i utrzymanie pożądanego stanu w państwie, rozumianego jako brak zagrożenia w życiu społeczeństwa i poszczególnych jego członków umożliwiającą im stały i zrównoważony rozwój. Podsystemy te funkcjonują na podstawie przyznanych im kompetencji realizując różne zadania zmierzające do skutecznego przeciwdziałania wszelkim determinantom zagrożeń oraz zapobiegających czynom godzącym w dobro państwa, jego porządek publiczny, życie, zdrowie i mienie obywateli.

L. Korzeniowski do podstawowych atrybutów charakteryzujących tak określony system bezpieczeństwa, stanowiący pewien typ systemu społecznego, zaliczył następujące elementy¹⁴:

- 1) wspólny cel i poczucie więzi struktury zarówno jako całości, jak i poszczególnych jej elementów;
- 2) granicę określającą zakres odrębności wobec otoczenia;
- 3) kulturę organizacyjną rozumianą jako wartości, normy i zasady regulujące działania osób i poszczególnych ogniw w procesach zachodzących w systemie;
- 4) strukturę systemu, tj. wewnętrzny układ i relacje pomiędzy ogniwami systemu;
- 5) współdziałanie składników struktury ukierunkowane na realizację celu;
- 6) kierownictwo zarządzające działaniami ogniw tworzących strukturę.

Żeby funkcjonowanie systemu było efektywne, niezbędna jest dobra współpraca pomiędzy wszystkimi elementami (podsystemami) dla osiągnięcia głównego celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Wszyscy uczestnicy tego systemu, pomimo tego, że działają na podstawie różnych aktów prawnych i mają

¹⁴ Por. L. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012, s. 84.

odmienną podległość instytucjonalną, funkcjonującą w tej samej przestrzeni publicznej, realizując różne zadania na rzecz bezpieczeństwa publicznego.

Za stworzenie i sprawne funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa publicznego odpowiada państwo, dla którego zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z podstawowych i najważniejszych zadań¹⁵.

Tak rozumiany system bezpieczeństwa publicznego tworzą podsystemy:

- 1) rządowy;
- 2) samorządowy;
- 3) prywatny.

Podsystem rządowy

Stanowią go służby mundurowe, do których zaliczamy: Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczną, Biuro Ochrony Rządu, Państwową Straż Pożarną oraz Służbę Więzienną¹⁶. Dział administracji rządowej „sprawy wewnętrzne” zawiera w sobie zadania realizowane przez te formacje, takie jak: ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrona granicy państwowej, zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna, ochrona przeciwpożarowa, przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych, nadzór nad ratownictwem górskim i wodnym¹⁷.

¹⁵ Por. A. Czop, *System bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2012, nr 12, s. 74.

¹⁶ A. Czop, R. Soplinyk (red), *Badanie struktury bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, Kraków 2017, s. 6-7.

¹⁷ Art. 29 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2018 r. poz. 762.

Podsystem prywatny

Tworzą firmy ochrony osób i mienia. Wspólna inicjatywa podjęta przez organy państwowe oraz samorząd gospodarczy prywatnego sektora bezpieczeństwa doprowadziła do uchwalenia przez Sejm, w dniu 22 sierpnia 1997 r., długo oczekiwanej ustawy o ochronie osób i mienia¹⁸.

Tym samym administracja państwowa, odpowiedzialna za system bezpieczeństwa państwa, uznała, że jej partnerem na poziomie lokalnym będą przedsiębiorcy prowadzący koncesjonowaną działalność gospodarczą spełniający wysokie, ściśle określone wymagania i zatrudniający pracowników mających odpowiednie kwalifikacje zawodowe. Rozpoczął się tym samym proces komercjalizacji bezpieczeństwa.

Podsystem samorządowy – poziom gminny

Jego powstanie było efektem opisanej już demonopolizacji bezpieczeństwa. By mogła ona nastąpić, konieczne było wprowadzenie nowych uregulowań prawnych. Ważnym z tego punktu widzenia aktem prawnym była ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹⁹, która w art. 7 uznała, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców należy do zadań własnych gminy. Jako szczególnie ważne zadanie własne wskazała sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego²⁰.

W dniu 22 grudnia 1999 r. uchwałą Rady Miasta Krakowa nr XL/299/99 wprowadzony został w życie Program Poprawy Bezpieczeństwa dla Miasta Krakowa pod nazwą „Bezpieczny Kraków”. Program był odpowiedzią władz miasta na wzrost przestępczości oraz niskie poczucie bezpieczeństwa mieszkańców. Aby poprawić

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2213 z późn. zm.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm. Od 1999 r. tytuł ustawy brzmi: o samorządzie gminnym.

²⁰ Por. A. Czop, *dz. cyt.*, s. 79-80.

zdiagnozowaną sytuację, stworzono, przy współpracy wielu środowisk, kompleksowy i spójny program planowania i koordynacji działań różnych instytucji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego²¹.

Najważniejszym partnerem dla Policji w realizacji zadań z zakresu poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w mieście stała się straż miejska. Podobne strategie były przyjmowane także w innych gminach, zarówno tych mających charakter wielkomiejskich aglomeracji, jak i w małych miejscowościach, których mieszkańcy i przedstawiciele samorządów uznali, że sama Policja nie zapewni im bezpieczeństwa.

Rada gminy uzyskała prawo wyłaniania ze swego grona stałych i doraźnych komisji celem realizacji określonych zadań z możliwością ustalania przedmiotu ich działania oraz określania ich składu osobowego. W wielu gminach zaczęły więc funkcjonować komisje ds. porządku i bezpieczeństwa publicznego, w pracach których często uczestniczą także radni niebędący ich członkami. Komisje te podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz okresowe sprawozdania ze swej działalności (art. 21 ustawy o samorządzie gminnym).

W zakresie spraw nieuregulowanych w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, rada gminy uzyskała również uprawnienia o charakterze legistycznym. Prawo wydawania przepisów porządkowych ma zastosowanie w sytuacji, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Przepisy porządkowe, jako akty prawa miejscowego, mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny, wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

²¹ Miasto Kraków, Biuletyn Informacji Publicznej,
https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=700, 28.02.2018.

Podsystem samorządowy – poziom powiatowy

W dniu 5 czerwca 1998 r. Sejm RP uchwalił kolejną ustawę rozszerzającą prerogatywy samorządowe na poziom powiatowy²². Tym samym powiatowi powierzono wykonywanie określonych ustawami zadań publicznych, także w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie powiatowym).

W tym akcie prawnym wskazano, że inne ustawy określają przypadki, w których właściwe organy administracji rządowej mogą nałożyć na powiat obowiązek wykonania określonych czynności w zakresie należącym do zadań powiatu, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z obronnością. W sytuacji gdy działania te prowadzone są w ramach zorganizowanej akcji, nałożenie wskazanego obowiązku może dotyczyć wykonania określonych czynności również poza terenem powiatu. Ustawodawca przewidział, że za ich realizację powiatowi przysługuje zwrot koniecznych wydatków i nakładów (art. 7 ustawy o samorządzie powiatowym).

Ważną prerogatywą rady powiatu jest uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Ustawa wprowadziła nieznaną wcześniej instytucję prawną, zwaną powiatową administracją zespoloną, w skład której weszły: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu, oraz jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (komendy i inspektoraty).

Starosta, będąc kierownikiem starostwa powiatowego, stał się zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym).

²² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 z późn. zm.

Podobnie jak w przypadku gminy, rada powiatu uzyskała prawo do powoływania ze swojego grona stałych bądź doraźnych komisji do określonych zadań, wśród których, jak wskazuje praktyka, komisje ds. porządku i bezpieczeństwa mają szczególne znaczenie. Umożliwiają one staroście realizację zadań w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Do kompetencji komisji należy:

- 1) ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;
- 2) opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 3) przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 4) opiniowanie projektów programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

W skład komisji, której kadencja wynosi 3 lata, wchodzi dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a w przypadku m. st. Warszawy – delegowanych przez Komendanta Stołecznego Policji.

Przewodniczący komisji, w celu wykonania jej zadań, może żądać od Policji oraz innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokumentów i informacji o ich pracy, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych (art. 38b ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym).

Starosta zobowiązany jest do stworzenia planu operacyjnego walki z powodzią, jak również może ogłaszać oraz odwoływać alarm powodziowy.

Określona ustawowo procedura przedstawiania przez komendanta powiatowego Policji sprawozdania oraz informacji z działalności podległej mu jednostki stwarza radom powiatów możliwość sporządzenia odpowiedniej uchwały. Określa ona ważne dla społeczności lokalnej kierunki pracy nad bezpieczeństwem. Nie może jednak zawierać wniosków i wskazań dotyczących konkretnych metod pracy Policji. Jest ona ważnym czynnikiem pozwalającym na określenie przez władze lokalne kierunków działalności Policji w obszarze zapewniania bezpieczeństwa publicznego.

Według art. 11 ust.1 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji starosta ma prawo wymagać od komendanta powiatowego policji – w przypadku wystąpienia realnego zagrożenia bezpieczeństwa – doprowadzenia do stanu pierwotnego (przewidzianego ramami porządku prawnego) bądź działania mającego na celu zapobieżenie złamaniu prawa.

W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do:

- 1) ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli;
- 2) ochrony środowiska naturalnego;
- 3) zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego

– o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Te akty prawa miejscowego mogą przewidywać, w przypadku ich naruszenia, kary grzywny, wymierzane w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym).

Podsystem samorządowy – poziom wojewódzki

Razem z ustawą o samorządzie powiatowym Sejm RP uchwalił ustawę o samorządzie województwa²³. Wynika z niej, że na podstawie upoważnień ustawowych i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części.

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa publicznego (art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie województwa). Sejmik województwa, podobnie jak organy uchwałodawcze szczebla gminnego i powiatowego, może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do wykonywania określonych zadań, co pozwala na objęcie stałą troską także spraw porządku i bezpieczeństwa publicznego (art. 28 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa).

W myśl art. 22 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie wojewoda działa jako reprezentant rządu i jego politykę ma realizować na terenie województwa. Zapewnia współpracę wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej funkcjonujących na terenie województwa. Zarządza również ich pracą w sferze:

- 1) zabezpieczania życia oraz zdrowia bądź mienia;
- 2) dbania o środowisko naturalne;
- 3) stania na straży praw obywatelskich;
- 4) zabezpieczania województwa na wypadek zagrożenia klęską żywiołową, jak i naprawiania jej skutków według reguł zapisanych w ustawach, jest zobowiązany do oceniania zabezpieczeń przeciwpowodziowych, tworzy plan operacyjny walki z powodzią; ma też możliwość ogłaszania oraz odwoływania alarmów powodziowych.

²³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2017 r. poz. 2096 ze zm.

Wojewoda odgrywa znaczącą rolę w działaniach z zakresu utrzymania bezpieczeństwa oraz ładu publicznego, kierując wszelkimi działaniami wykonywanymi przez instytucje administracji państwowej na terenie danego województwa. Przysługują mu w tym zakresie kompetencje koordynacyjne oraz nadzorcze.

Dodatkowe kompetencje posiada wojewoda w przypadku stanu klęski żywiołowej. W myśl art. 11 ustawy o stanie klęski żywiołowej²⁴ w rękach wojewody pozostaje koordynacja prac w celu walki z klęską żywiołową oraz usuwaniem jej skutków na terenie województwa. Jest to równoznaczne z przejęciem przez niego zwierzchnictwa nad organami oraz jednostkami organizacyjnymi administracji rządowej, jak i samorządu województwa, funkcjonującymi na terenie województwa, jak również innych narzędzi powierzonych we władanie wojewody (m.in. oddziały oraz pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej), przeznaczonych do funkcjonowania na terenie województwa.

Jak wynika z przedstawionej analizy aktów prawnych, państwo przyznało prawo administrowania porządkiem i bezpieczeństwem publicznym również organom samorządowym, co jednak nie oznacza pozbawienia organów rządowych kompetencji w zakresie realizacji tych zadań. Nadal pozostaje ona przede wszystkim w gestii służb i formacji należących do administracji rządowej, które wykonują podstawowe zadania w tym obszarze. Działalność podmiotów samorządowych ma jedynie charakter uzupełniający i pomocniczy²⁵. Jest to spowodowane tym, że samorządy terytorialne nie posiadają takich uprawnień władczych, jak organy rządowe, a więc nie mają odpowiednich narzędzi do efektywnego zwalczania zagrożeń generowanych przez środowisko, w którym przyszło im działać. Stąd koncentrują one swoją uwagę głównie na działaniach o charakterze ochronnym. Najszerzy zakres uprawnień w zakresie bezpieczeństwa został przekazany na szczebel gminy, która

²⁴ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. z 2017 r. poz. 1897.

²⁵ Por. M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014, s. 141-165.

realizuje te zadania głównie poprzez tworzenie straży gminnych (miejskich)²⁶. Początkowo były one powoływane i funkcjonowały na podstawie ustawy o Policji²⁷; obecnie kwestie te regulowane są ustawą o strażach gminnych²⁸.

Straże gminne (miejskie) – organizacja, zadania i uprawnienia

W literaturze pojawiają się niekiedy poglądy, że ochrona bezpieczeństwa powinna odbywać się właśnie na poziomie gminy, a jej organ wykonawczy spełniałby wówczas rolę podmiotu zarządzającego całością takich działań. Według tych koncepcji wojewodowie i minister właściwy w sprawach wewnętrznych byłiby organizatorami i koordynatorami jedynie szerszych terytorialnie operacji lub takich, które wymagałyby zaangażowania poważnych sił i środków. Określaliby także cele strategiczne w zakresie bezpieczeństwa całego państwa²⁹.

W obecnym kształcie straż gminna jest to samorządowa, umundurowana formacja ochrony porządku publicznego działająca na terenie gminy i spełniająca służebną rolę wobec społeczności lokalnej. Utworzenie tej formacji ma charakter fakultatywny³⁰. Rada gminy może utworzyć straż gminną po wcześniejszym zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, o czym zawiadamia wojewodę. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz (prezydent miasta), straż ta nosi nazwę „straż miejska” (art. 1 i 2 ustawy o strażach gminnych). Koszty związane z funkcjonowaniem straży są pokrywane z budżetu gminy.

Zgodnie z ustawą strażnikiem może być osoba, która:

- 1) posiada obywatelstwo polskie;

²⁶ Por. A. Czop, *dz. cyt.*, s. 81.

²⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2017 r. poz. 2067 z późn. zm.

²⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. z 2016 r. poz. 706 z późn. zm. Por. S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa...*, s. 136.

²⁹ M. Lisiecki, B. Kwiatkowska-Basała, *Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia*, [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Kraków 2000, s. 59.

³⁰ Por. J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne – zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 181.

- 2) ukończyła 21 lat;
- 3) korzysta z pełni praw publicznych;
- 4) posiada co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe;
- 5) cieszy się nienaganną opinią;
- 6) jest sprawna pod względem fizycznym i psychicznym;
- 7) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za ścigane z oskarżenia publicznego i umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;
- 8) ma uregulowany stosunek do służby wojskowej (art. 24 ustawy o strażach gminnych).

Strażnicy oraz osoby ubiegające się o przyjęcie do pracy w charakterze strażnika podlegają obowiązkowym badaniom lekarskim i psychologicznym. Podczas wykonywania czynności służbowych są obowiązani nosić umundurowanie, legitymację służbową, znak identyfikacyjny oraz emblemat gminny. W związku z wykonywaniem czynności służbowych strażnik korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.

Strażą kieruje komendant, zatrudniany na podstawie umowy o pracę przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji (art. 7 ustawy o strażach gminnych).

Przełożonym komendanta jest wójt, burmistrz (prezydent miasta), który sprawuje nadzór nad bieżącą merytoryczną działalnością straży. Natomiast wojewoda działający poprzez komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji nadzoruje działalność straży w zakresie wykonywania uprawnień o charakterze władczym – *quasi*-policyjnym, użycia broni palnej bojowej, środków przymusu bezpośredniego oraz ewidencji, etatów, wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego, broni palnej bojowej, urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących

naruszenia przepisów ruchu drogowego, środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów i wyników działań.

Komendant wojewódzki Policji realizuje opisany zakres nadzoru poprzez organizowanie okresowych bądź doraźnych kontroli oraz wydawanie zaleceń pokontrolnych z jednoczesnym sprawdzaniem prawidłowości i terminowości ich wykonania (art. 9 ust. 1-3 ustawy o strażach gminnych). Policja, działając w imieniu wojewody, może także podejmować inne czynności ukierunkowane na usunięcie stwierdzonych uchybień i zapobieganie ich powstawaniu.

Dla sprawnego wykonywania powierzonych jej zadań straż gminna współpracuje z Policją (art. 9 ust. 4 ustawy o strażach gminnych). W tym celu wójt, burmistrz (prezydent miasta) może zawierać z właściwym terytorialnie komendantem Policji stosowne porozumienie, określające ramy i zasady takiego współdziałania.

W szczególności może ono polegać na stałej, bieżącej wymianie informacji o lokalnych zagrożeniach w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz spokoju i porządku publicznego. Może określać organizację wspólnego systemu łączności, zapewniającego utrzymanie stałej komunikacji pomiędzy jednostkami Policji i straży³¹. Porozumienie może koordynować dyslokację służb policyjnych i straży z uwzględnieniem geografii i dynamiki zagrożeń. Może określać też prowadzenie wspólnych działań podejmowanych celem zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także w innych miejscach o charakterze publicznym. Porozumienie może dawać delegację do organizowania wspólnych szkoleń oraz ćwiczeń policjantów i strażników gminnych i sprzyjać wymianie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych zapisu zdarzeń w miejscach publicznych.

³¹ Por. J. Gierszewski, *dz. cyt.*, s. 182.

Strażnicy wykonują zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego po pomyślnym zakończeniu szkolenia podstawowego. Mogą oni, w celu realizacji ustawowych zadań, przetwarzać dane osobowe bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą, jeśli zostały one uzyskane w wyniku wykonywania czynności podejmowanych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia bądź z rejestrów, ewidencji i zbiorów, do których straż posiada dostęp na podstawie odrębnych przepisów (art. 10a ustawy o strażach gminnych). Zakazane jest jednak przetwarzanie danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym.

Straż gminna pełni wiele funkcji w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Wśród nich można wyróżnić:

- 1) funkcję ochronną, która polega na utrzymywaniu porządku w gminie;
- 2) funkcję prewencyjną, która realizowana jest poprzez stałe patrole ulic i osiedli gminy, a także podejmowanie zgłaszanych interwencji w zakresie ochrony porządku publicznego;
- 3) funkcję porządkową, realizowaną poprzez egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa przez społeczność lokalną;
- 4) funkcję integrującą społeczność lokalną, która wypełniana jest poprzez udział w imprezach sportowych, kulturalnych, charytatywnych;
- 5) funkcję profilaktyczną, polegającą na zapobieganiu przestępstwom, wykroczeniom i zjawiskom kryminogennym oraz prowadzeniu profilaktyki wychowawczej wśród dzieci i młodzieży;

- 6) funkcję informacyjną, związaną z informowaniem służb i instytucji o zaobserwowanych zagrożeniach, a także informowaniem społeczności lokalnej o stanie i rodzajach występujących zagrożeń oraz sposobach ich eliminacji³².

Do podstawowych zadań straży należy³³:

- 1) ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;
- 2) czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym;
- 3) kontrola publicznego transportu zbiorowego – w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym³⁴;
- 4) współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- 5) zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia;
- 6) ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
- 7) współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;
- 8) doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;

³² A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 208.

³³ Por. T. Fijałkowski, *Straż gminna-miejska. Podstawy prawne działania, prawa, obowiązki*, Warszawa 2011, s. 90-125.

³⁴ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2136 z późn. zm.).

- 9) informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- 10) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy (art. 11 ust. 1 ustawy o strażach gminnych).

W związku z realizowanymi zadaniami straży gminnej przysługuje prawo prowadzenia obserwacji i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, o ile czynności te są niezbędne do wykonywania zadań oraz dla utrwalania dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Może też być ona stosowana dla przeciwdziałania przypadkom naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych, ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej (art. 11 ust. 2 ustawy o strażach gminnych).

Strażnik, wykonując swoje zadania, ma prawo udzielać pouczeń, zwracać uwagę, ostrzegać lub stosować inne środki oddziaływania wychowawczego, legitymować osoby w celu ustalenia ich tożsamości, ujmować osoby stwarzające w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia. Takie osoby powinny być niezwłocznie doprowadzane do najbliższej jednostki Policji.

Strażnikowi przysługuje też prawo w określonych prawem przypadkach dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości podręcznych bagaży osoby, nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych w trybie i zakresie

określonymi w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia³⁵. Może również usuwać pojazdy i unieruchamiać je przez blokowanie kół oraz wydawać polecenia. W razie potrzeby może żądać niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych, a w nagłych przypadkach także od jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również udzielenia doraźnej pomocy od każdej osoby na zasadach określonych w ustawie o Policji (art. 12 ustawy o strażach gminnych).

Wobec osób uniemożliwiających wykonanie przez niego zadań określonych w ustawie, strażnik może stosować środki przymusu bezpośredniego, a jeżeli okazały się one niewystarczające, ma on prawo do użycia broni palnej. Przypadki, kiedy może skorzystać z tych uprawnień zostały określone w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o strażach gminnych, zmienionej i uzupełnionej zapisami ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej³⁶.

Zakres prawnych możliwości działania strażników gminnych jest stosunkowo szeroki i pozwala na skuteczne egzekwowanie powierzonych im przez gminę zadań. Jednocześnie straż gminna jest, dzięki posiadanym uprawnieniom, ważnym elementem w systemie bezpieczeństwa publicznego państwa³⁷.

Z przedstawionych rozwiązań wynika, iż na poziomie gminy straż gminna pełni rolę subsydiarną w stosunku do Policji, która jest zobowiązana ustawowo do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na obszarze całego państwa.

³⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 2018 r. poz. 475 z późn. zm.

³⁶ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz. U. z 2017 r. poz. 1120 z późn. zm. Zob. art. 2 ust. 1 pkt 13, art. 66 pkt 3 tej ustawy.

³⁷ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 151.

Efektywność działań straży gminnych (miejskich)

W 2016 roku na terenie Polski działały 530 jednostki straży, w tym 433 straży miejskich i 97 straży gminnych³⁸. Oznacza to, że w stosunku do 2015 roku liczba oddziałów straży zmalała o 43 jednostki.

Aktualnie najwięcej straży, bo aż 65, działa na terenie województwa zachodniopomorskiego, a następnie wielkopolskiego – 55. Najmniej jednostek funkcjonuje na obszarze województwa podlaskiego – 8 i województwa świętokrzyskiego – 17.

W omawianym okresie we wszystkich jednostkach straży pracowały 10 484 osoby, z czego 8892 z nich w charakterze strażników, a 1592 jako personel urzędniczy i wspomagający. Liczba zatrudnionych w tej formacji zmalała o 640 osób. Tak więc obserwujemy tendencję do redukcji zarówno samych oddziałów straży, jak i liczebności strażników.

Strażnicy w 2016 roku stosowali głównie środki oddziaływania wychowawczego, czyli pozakarne, które stanowiły efekt 54% przeprowadzonych interwencji. Tylko 33,3% takich działań kończyło się represją w postaci nałożenia kary grzywny, z reguły w drodze mandatu karnego.

Odnosząc te dane do roku poprzedniego, zauważyć można zmianę proporcji na korzyść stosowania środków wychowawczych z odejściem od wymierzania kar finansowych. W 2015 roku 48% podjętych interwencji skutkowało ukaraniem mandatem karnym. Ta tendencja ma charakter stały i należy uznać ją za proces pozytywny.

Zmniejszenie represji widoczne jest także w samej liczbie mandatów karnych, których było o połowę (50,8%) mniej aniżeli w 2015 roku. Wartość grzywien nałożonych w tej formie wyniosła 57 695 828 złotych. Większość, bo 54% represjonowanych zdarzeń, dotyczyła wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Podobne dane zauważalne są na przestrzeni ostatnich kilku lat.

³⁸ Raport Komendy Głównej Policji, Warszawa 2017.

8,7% wszystkich ujawnionych wykroczeń dotyczyło czynów przeciwko urządzeniom użytku publicznego, 7% przeciwko spokojowi i porządkowi publicznemu, a 12,4% dotyczyło naruszeń przepisów o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Najmniej represjonowanych wykroczeń (4,9%) było efektem nieprzestrzegania ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Strażnicy w 2016 roku uczestniczyli w 44 580 wspólnych z policjantami służbach patrolowo-interwencyjnych oraz w 10 500 akcjach prewencyjnych.

Przedstawione dane jednoznacznie wskazują na duże zaangażowanie strażników gminnych w utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na podległych im terenach. Warto zauważyć, że ich działania pozwalają Policji na zajęcie się innymi sprawami o większym ciężarze gatunkowym, jak choćby zwalczanie przestępczości kryminalnej.

Przeprowadzone badania wskazują na stałą tendencję do kierowania straży na systematyczne wspomaganie Policji w zwalczaniu przestępczości pospolitej, w przeciwdziałaniu wybrykom chuligańskim, zakłóceniom porządku publicznego i patologiom społecznym. Wiele straży realizuje własne programy profilaktyczne w zakresie zapobiegania ryzykownym zachowaniom, a nawet w ramach profilaktyki kryminalnej.

Należy mieć na uwadze, że straże przejęły od Policji wiele zadań o charakterze administracyjno-porządkowym, które wcześniej spoczywały wyłącznie na tej formacji. Dotyczy to zwłaszcza egzekwowania przepisów porządkowych (np. od zarządców nieruchomości), doprowadzania osób nietrzeźwych do izb wytrzeźwień, zabezpieczania imprez masowych i uroczystości organizowanych na rzecz społeczności lokalnych³⁹.

Współpraca z Policją to także wspólne służby patrolowe, co ma szczególne znaczenie tam, gdzie stan liczebny policyjnych jednostek jest niewielki. Szczególnie

³⁹ R. Rojtek, *Bezpieczeństwo publiczne w Polsce – wnioski z badań*, Warszawa 2010, s. 16.

ważna jest rola straży gminnych w tych miejscowościach, w których nie ma w ogóle jednostek Policji. Na takich obszarach strażnicy są jedynymi umundurowanymi i przeszkolonymi pracownikami posiadającymi uprawnienia do prowadzenia czynności służbowych.

Odciążenie Policji powoduje, że może ona skoncentrować swoją aktywność na zwalczaniu poważniejszych przestępstw zgodnie z zasadą racjonalizacji działania i elastycznego dyslokowania sił i środków.

Ważną kwestią jest fakt, że ustawa o strażach gminnych w sposób przejrzysty określiła zasady współpracy straży tych jednostek z Policją. Kwestie szczegółowe zostały dookreślone w zawieranych pomiędzy tymi formacjami porozumieniach. To wszystko sprawia, że straże gminne i miejskie zostały skutecznie włączone do systemu bezpieczeństwa publicznego. Stało się to również dzięki zaangażowaniu Policji w podnoszenie poziomu bezpieczeństwa publicznego na poziomie samorządowym poprzez realizację następujących działań:

- 1) prowadzenie stałego rozpoznania stanu zagrożenia i sytuacji w danym regionie;
- 2) ścisłe współdziałanie z administracją samorządową;
- 3) bieżące informowanie partnerów samorządowych o faktycznym stanie zagrożenia i porównywanie go odczuciami społecznymi;
- 4) prowadzenie doradztwa w zakresie rozwiązań organizacyjno-technicznych zwiększających stopień bezpieczeństwa;
- 5) organizowanie działań prewencyjnych w obszarze technicznym i organizacyjnym oraz tworzenie klimatu oraz zainteresowania społecznego problematyką bezpieczeństwa⁴⁰.

Zdaniem autora sprawna inkorporacja straży gminnych i miejskich do systemu bezpieczeństwa publicznego była efektem docenienia tych podmiotów jako

⁴⁰ B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2007, s. 1472-1473.

partnerów przez włączoną do administracji zespolonej Policję. Zarządzający jednostkami policyjnymi komendanci zrozumieli, że mają w nich ważnych sojuszników, z których wsparcia i pomocy warto korzystać, zwłaszcza że znają oni dobrze teren i potrzeby zgłaszane przez społeczności lokalne.

Zakończenie

W toku przeprowadzonej analizy aktów prawnych oraz literatury przedmiotu autor udzielił odpowiedzi na szczegółowe problemy badawcze sformułowane na początku pracy. Ze zgromadzonego materiału wynika, że system bezpieczeństwa publicznego w Polsce nie ma charakteru jednorodnego, lecz składa się z trzech poziomów: rządowego (tzw. służby mundurowe), prywatnego-komercyjnego (firmy ochrony osób i mienia) oraz samorządowego (straże gminne/miejskie).

Autor wykazał, że samorządy realizują ważne zadania dotyczące bezpieczeństwa publicznego, obejmując swym zainteresowaniem sprawy porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

Samorządy uzyskały prawo wydawania przepisów porządkowych w sytuacji, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Funkcjonujące na poziomie powiatu komisje ds. porządku i bezpieczeństwa umożliwiają starości realizację zadań w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach, w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Szczególnym zadaniem komisji jest opracowanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, który jest ramowym programem działania dla służb działających w ramach tzw. administracji zespolonej.

Autor za istotne narzędzie zapewniania porządku i bezpieczeństwa w gminie uznał straże gminne (miejskie), które spełniają funkcję komplementarną w stosunku do działań podejmowanych przez Policję, przejmując na siebie sporą część czynności o charakterze prewencyjnym. Czynią to we współpracy z jednostkami terenowymi policji, na podstawie zawieranych porozumień.

W swoich działaniach, poza funkcją prewencyjną, spełniają także funkcje: ochronną, porządkową, profilaktyczną, a przede wszystkim integrującą społeczności lokalne wokół spraw bezpieczeństwa.

Stąd formacje te powinny być wzmacniane i uwzględniane jako ważny element zapewniania bezpieczeństwa publicznego. Ich działania prowadzone są bowiem na podstawie rozpoznania środowiska lokalnego, znajomości jego potrzeb, odczuwanych zagrożeń. Ta wiedza, na bieżąco uzupełniana o aktualne informacje, pozwala na pełne dostosowanie zarówno dyslokacji patroli, jak i form działania do rzeczywistych oczekiwań mieszkańców gminy, a to z kolei ma istotny wpływ na poprawę poczucia ich bezpieczeństwa. Ta wartość jest trudna do przecenienia i stanowi istotny czynnik wpływający na komfort życia w „małych ojczyznach”.

Przeprowadzony proces badawczy finalnie pozwolił autorowi na udzielenie pozytywnej odpowiedzi na główny problem badawczy i stwierdzenie, iż obecnie samorządy odgrywają ważną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w Polsce.

Abstrakt

Autor publikacji postawił sobie za cel znalezienie odpowiedzi na problem badawczy sformułowany w pytaniu: *Czy samorządy odgrywają ważną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w Polsce?*

Prowadząc proces badawczy, przedstawił genezę i przebieg procesu demopolizacji bezpieczeństwa, definiując go jako udzielenie przez państwo zgody oraz stworzenie odpowiednich warunków do zapewniania bezpieczeństwa także przez

inne niż państwowe podmioty. To podzielenie się przez państwo kompetencjami, zadaniami i odpowiedzialnością w zapewnianiu bezpieczeństwa z podmiotami, które ustawodawca wyposażył w tym celu w określone uprawnienia i narzędzia, pozwalające im na prowadzenie efektywnych działań.

Opisując system bezpieczeństwa publicznego w Polsce, wyróżnił podsystemy: rządowy, samorządowy i lokalny. Swoją uwagę autor skoncentrował na podsystemie samorządowym. Omówił podstawy prawne jego funkcjonowania, szczególnie uwagę poświęcając takim aktom prawnym jak ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa.

Autor wykazał, iż w obecnym kształcie straż gminna (miejska) jest samorządową umundurowaną formacją ochrony porządku publicznego działającą na terenie gminy i spełniającą służebną rolę wobec społeczności lokalnej. Zakres prawnych możliwości działania strażników gminnych jest stosunkowo szeroki i pozwala im na skuteczne egzekwowanie powierzonych im przez gminę zadań. To powoduje, że straż gminna jest, dzięki posiadanym uprawnieniom, ważnym elementem w systemie bezpieczeństwa publicznego państwa.

Z przedstawionych przez autora danych wynika, iż na poziomie gminy straż pełni rolę subsydiarną w stosunku do Policji, od której przejęła sporą część czynności o charakterze prewencyjnym.

Autor zauważył, że sprawna inkorporacja straży gminnych i miejskich do systemu bezpieczeństwa publicznego była efektem docenienia tych podmiotów jako partnerów przez włączoną do administracji zespolonej Policję.

Przeprowadzony proces badawczy finalnie pozwolił autorowi na udzielenie pozytywnej odpowiedzi na główny problem badawczy i stwierdzenie, iż obecnie samorządy odgrywają ważną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego w Polsce.

THE ROLE OF SELF-GOVERNMENT IN ENSURING PUBLIC SECURITY

Abstract

The author aim in this publication was to solve the research problem presented in the following question: "Do the local governments play a key role in ensuring the public security in Poland?"

While doing his research, the author has presented the genesis and the process of demonopolization of the security, he defined it as giving approval by the country and creating appropriate conditions for ensuring the security also by other than the civil entities. It is sharing these competencies, tasks and responsibility by the country in order to ensure the security with the entities which were given by the legislator some specific privileges and tools allowing them to act effectively.

The author has distinguished the following subsystems in the public security system in Poland: governmental, local government and a local one. He has mainly focused on the local government subsystem. He described its legal framework paying a special attention to these legal acts: the Act of municipal government, Act of district local government and Act of provincial local government.

The author has proved that the current Borough/ City Guard is a local government, a uniformed formation of a public order security, which acts in the borough and fulfils a menial role towards the local community. The range of legal possibilities of borough guards to act is quite wide and allows them to enforce effectively all the tasks given by the borough. Due to these powers, the borough guard is an important element in the country public security system.

Based on the results presented in this publication, it seems that at the level of borough, the borough guard plays a subsidiary role against the police, from which it took over quite a number of preventive activities.

The author has also noticed that an effective incorporation of the borough and city guards into the public security system was a result of an appreciation of

the mentioned entities as partners by the police, which was included in the administration.

This research allows the author to give a positive answer for the main problem as well as to state that the current local governments play an important role in ensuring the public security in Poland.

Bibliografia

Artykuły i opracowania

- S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 1.
- A. Czop, *System bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2012, nr 12.
- A. Czop, R. Soplinyk, (red.), *Badanie struktury bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, Kraków 2017.
- T. Fijałkowski, *Straż gminna-miejska. Podstawy prawne działania, prawa, obowiązki*, Warszawa 2011.
- J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne – zarys systemu*, Warszawa 2013.
- B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2007.
- M. Karpiuk, *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2014.
- W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- L. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa 2012.
- M. Lisiecki, B. Kwiatkowska-Basałaj, *Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia*, [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Kraków 2000.
- J. Litwin, *Prawo administracyjne*, cz. 4, Warszawa 1953.
- A. Masłow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2009.
- A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008.
- E. Ochendowski, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008.
- S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- E. Pływaczewski, *Przestępstwo czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego*, Toruń 1985.
- R. Rojtek, *Bezpieczeństwo publiczne w Polsce – wnioski z badań*, Warszawa 2010.
- E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.
- J. Widacki, P. Sarnecki, *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa–Kraków 1997.

J. Zaborowski, *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1985, nr 41.

Akty prawne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2017 r. poz. 2067 z późn. zm.

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz. U. z 2017 r. poz. 2213 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. z 2016 r. poz. 706 z późn. zm.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2018 r. poz. 762.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2017 r. poz. 2096 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2017 r. poz. 2234 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. z 2018 r. poz. 475 z późn. zm.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiołowej, Dz. U. z 2017 r. poz. 1897.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2136 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz. U. z 2017 r. poz. 1120 z późn. zm.

Orzecznictwo

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1993 r., I KZP 30/93, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa” 1994, nr 1-2, poz. 6.

Inne dokumenty

Raport Komendy Głównej Policji, Warszawa 2017.

Materiały internetowe

Miasto Kraków, Biuletyn Informacji Publicznej,

https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=700, 28.02.2018.

Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/monopol.html>, 28.01.2018.

VARIA

Aleksy Borówka

Problematyka określania spójności pogładowej wyborców i komitetów wyborczych na przykładzie algorytmu aplikacji „Latarnik Wyborczy 2015”

Słowa kluczowe:

nawigator wyborczy, Latarnik Wyborczy 2015, VAA, inżynieria wsteczna, wybory do Sejmu RP 2015

Wstęp

Aplikacja „Latarnik Wyborczy 2015” została stworzona przez Centrum Edukacji Obywatelskiej¹, przy współpracy Grupy Etendard². Projekt został sfinansowany ze środków własnych współpracujących organizacji³. W zamyśle twórców⁴, „Latarnik Wyborczy 2015” miał ułatwić użytkownikom dokonanie zrationalizowanego wyboru kandydatów do Sejmu RP (w wyborach powszechnych z 2015 roku). Aplikacja umożliwia porównanie poglądów użytkownika z ideami, zawartymi w programach jednastu komitetów wyborczych: .Nowoczesna (.N), Kongres Nowej Prawicy (KNP), KORWIN (K), Kukiz'15 (K'15), Mniejszość Niemiecka (MN), Platforma Obywatelska (PO), Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), Prawo i Sprawiedliwość (PiS), Razem (R),

¹ Portal Centrum Edukacji Obywatelskiej, <https://glowna.ceo.org.pl>, 12.01.2018.

² Portal Grupy Etendard, źródło: <http://www.etendard.pl>, 12.01.2018.

³ Dofinansowanie ze środków Open Society Initiative for Europe oraz Unii Europejskiej zostało spożytkowane na utworzenie portalu latarnikwyborczy.pl, 12.01.2018.

⁴ Informacje uzyskane od pracownika Centrum Edukacji Obywatelskiej. „Latarnik Wyborczy 2015” został zaprojektowany z myślą o osobach nieposiadających specjalistycznej wiedzy z zakresu nauk o polityce.

Ruch Społeczny RP (RS), Zjednoczona Lewica (ZL)⁵. Merytorycznym wsparciem projektu zajmuje się Komitet Ekspertów, w składzie: dr hab. M. Cześnik, dr J. Kucharczyk, dr A. Materska-Sosnowska⁶.

Problematyka badawcza niniejszej pracy dotyczy wyzwań funkcjonowania nawigatorów wyborczych, niewykorzystujących wymiarowania sceny politycznej. Twórcy „Latarnika Wyborczego 2015” nie zastosowali żadnej z metod wymiarowania sceny politycznej. Aplikacja nie pozycjonuje wyborcy (zwanego dalej użytkownikiem) lub komitetów wyborczych na określonych pozycjach osi wymiarowania sceny politycznej. Nawigator wyborczy opiera działanie na obliczeniu procentowej wartości, określającej poziom zgodności ustosunkowania się użytkownika i komitetów wyborczych względem dwudziestu stwierdzeń (zwanej dalej zgodnością odpowiedzi). W tym kontekście jednym z najistotniejszych wyzwań badawczych jest właściwy dobór stwierdzeń. Jednakże, bez względu na treść stwierdzeń, o wygenerowanej wartości zgodności odpowiedzi decyduje sposób działania algorytmu. Problem badawczy niniejszej pracy dotyczy rzetelności odzwierciedlenia spójności poglądowej użytkownika i komitetów wyborczych, w wartościach procentowych, generowanych przez algorytm „Latarnika Wyborczego 2015”. Celem niniejszej pracy jest określenie sposobu obliczania przez algorytm aplikacji „Latarnik Wyborczy 2015” procentowej wartości zgodności odpowiedzi użytkownika i komitetów wyborczych.

Metodą badawczą niniejszej pracy jest metoda inżynierii wstecznej. Wybór metody badawczej wynika z przedmiotu badawczego, stanowiącego aplikację internetową. Zarówno użytkownik, jak i komitety wyborcze ustosunkowują się względem każdego stwierdzenia poprzez udzielenie jednej z odpowiedzi: *Zgadzam się*;

⁵ Opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w teście „Latarnik Wyborczy”, źródło: <http://www.latarnikwyborczy.pl/test>, 2.01.2018.

⁶ Opracowanie własne na podstawie informacji zawartych na portalu „Latarnik Wyborczy”, źródło: <http://www.latarnikwyborczy.pl>, 2.01.2018.

Nie mam zdania; Nie zgadzam się (zwanych dalej odpowiedziami ustosunkowującymi). Ponadto, użytkownik określa istotność stwierdzenia jako: *Mało ważną; Ważną; Bardzo ważną* (zwane dalej odpowiedziami wartościującymi). Po udzieleniu wszystkich odpowiedzi nawigator wyborczy generuje procentowe wartości zgodności odpowiedzi. Brak źródeł, traktujących o sposobie obliczania przez algorytm procentowej wartości zgodności odpowiedzi, ogranicza możliwości badacza do porównania udzielonych odpowiedzi z uzyskanymi wartościami procentowymi. Oparcie procesu badawczego na naprzemiennym udzielaniu modelowych odpowiedzi oraz analizowaniu otrzymanych wartości, wiąże się z badaniem algorytmu aplikacji jako „czarnej skrzynki”. Oparcie badania na analizie wejść i wyjść jest zabiegiem charakterystycznym dla metody inżynierii wstecznej. Zatem wykorzystanie metody inżynierii wstecznej podyktowane zostało także sposobem funkcjonowania aplikacji.

Wyniki badań pozwalają na określenie sposobu obliczania przez algorytm aplikacji procentowych wartości zgodności odpowiedzi. Rezultatem badań jest wskazanie wyzwań, związanych ze sposobem działania algorytmu aplikacji „Latarnik Wyborczy 2015”, w szczególności w zakresie rzetelności odzwierciedlania poglądów użytkownika w procentowych wartościach zgodności odpowiedzi z poszczególnymi komitetami.

„Latarnik Wyborczy 2015” jako nawigator wyborczy

Voting Advice Applications (VAA) znane są w polskiej nomenklaturze jako nawigatory wyborcze⁷. Nawigatory wyborcze są aplikacjami internetowymi, zaprojektowanymi w celu ułatwienia użytkownikowi podjęcia przemyślanej, świadomej decyzji

⁷ Nazwa zaproponowana przez dr hab. W. Gagatka podczas I Kongresu Europeistyki w Warszawie (wrzesień 2014), za: D. Kasprowicz, *Aspekty metodologiczne tworzenia nawigatorów wyborczych*, „e-Politikon” nr 20/2016, s. 190.

wyborczej⁸. Co istotne, liczne badania wskazują na skuteczność nawigatorów wyborczych w zakresie wpływania na decyzje wyborcze elektoratu⁹. Pierwsze nawigatory wyborcze zostały wykorzystane w Holandii i w Finlandii¹⁰ w połowie lat 90. XX wieku. Do najstarszych przykładów nawigatorów wyborczych należy zaliczyć holenderski „StemWijzer” (1994 r.), fiński „Vaalikone” (1996 r.) oraz niemiecki „Wahl-O-Mat” (2002 r.)¹¹. W Polsce pierwszym upowszechnionym nawigatorem wyborczym był „EU Profiler”. Polska wersja nawigatora wyborczego, funkcjonującego w państwach Europy Zachodniej, została wykorzystana w 2009 roku, w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego¹². „Latarnik Wyborczy 2015” został udostępniony w 2014 roku. Jednakże pierwsza wersja aplikacji została wykorzystana już w 2009 roku¹³, w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wykorzystanie nawigatorów wyborczych jest także owocne w aspekcie badawczym¹⁴.

Nawigatory wyborcze są powszechnie wykorzystywane w wielu państwach, w szczególności Europy Zachodniej¹⁵. W belgijskich wyborach parlamentarnych (2004 r.) z VAA skorzystało 13% elektoratu. Podczas wyborów parlamentarnych w Holandii (2006 r.) oraz w Finlandii (2007 r.) nawigatory wyborcze wykorzystało niemal 40% osób uprawnionych do głosowania¹⁶. W wyborach do parlamentu

⁸ M. German, F. Mendez, U. Serdült, J. Wheatley, *Exploiting Smartvote Data for the Ideological Mapping of Swiss Political Parties*, University of Zurich 2012, s. 2.

⁹ I. Andreadis, M. Wall, *Measuring the impact of Voting Advice Applications on Vote Choice*, źródło: <http://www.polres.gr/en/sites/default/files/VAA-impact-on-vote-choice.pdf>, 13.05.2018, s. 2-5.

¹⁰ M. Wagner, O. Ruusuvirta, *Matching voters to parties: Voting advice applications and models of party choice*, „Acta Politica” 2012, nr 47, s. 400-401.

¹¹ D. Kasprowicz, dz. cyt., s. 192.

¹² D. Kasprowicz, dz. cyt., s. 193.

¹³ Dane uzyskane od Centrum Edukacji Obywatelskiej.

¹⁴ A. Hess i in., *Nawigacja na mniejszych akwenach. Program ugrupowań i kandydatów samorządowych w aplikacji internetowej BAROMETR WYBORCZY 2014*, „e-Politikon” nr 15/2015, s. 40.

¹⁵ S. Marschall, D. Garzia, *Voting Advice Applications in a comparative perspective: An introduction*, Essex 2014, s. 1-4.

¹⁶ M. Wagner, O. Ruusuvirta, dz. cyt., s. 401.

Szwajcarii (2007 r.) udział osób użytkujących VAA wyniósł 21%. W Niemczech w wyborach parlamentarnych (2009 r.) nawigatory wyborcze zostały wykorzystane przez 13% elektoratu. W przypadku Polski nawigatory wyborcze charakteryzują się względnie niskim zainteresowaniem wyborców¹⁷. W latach 2009-2015 liczba użytkowników „Latarnika Wyborczego” istotnie wzrosła. W wyborach do Parlamentu Europejskiego liczba użytkowników zwiększyła się ze 115 000 (2009 r.) do 225 000. W wyborach prezydenckich liczba użytkowników wzrosła niemal dziesięciokrotnie – z 72 000 (2010 r.) do 700 000 (2015 r.). W 2015 roku, do momentu zakończenia głosowania w wyborach parlamentarnych, aplikację wykorzystało około 600 000 użytkowników¹⁸. Liczba ta stanowiła 176,47% liczby (340 000¹⁹) użytkowników z 2011 roku. W wyborach powszechnych do Sejmu RP w 2015 roku wzięło udział 15 595 335 osób, co stanowiło 50,92% uprawnionej do głosowania liczby (30 629 150) obywateli²⁰. Spośród oddanych 15 200 671 głosów, 394 664 (2,6%) stanowiły głosy nieważne²¹. Zatem przed wyborami do Sejmu RP w 2015 roku z aplikacji „Latarnik Wyborczy 2015” skorzystało około 1,96% uprawnionych do głosowania obywateli oraz około 3,85% osób, które wzięły czynny udział w głosowaniu. Co istotne, uwzględniając wyłącznie osoby, które oddały głosy ważne, z aplikacji skorzystało około 3,95% wyborców²².

Nawigatory wyborcze działają na podstawie udzielenia przez użytkownika odpowiedzi na co najmniej kilkanaście, a nierzadko nawet na kilkadziesiąt pytań.

¹⁷ A. Dziewulska, *The use of Voter Advice Application in Poland – Głosuje.com.pl*, [w:] L. Cedroni, D. Garzia (red.), *Voting Advice Applications in Europe. The State of the Art*, Neapol 2010, s. 219.

¹⁸ Dane udostępnione przez pracownika Centrum Edukacji Obywatelskiej.

¹⁹ *Tamże*.

²⁰ Dane dostępne na portalu Państwowej Komisji Wyborczej, źródło: http://parlament2015.pkw.gov.pl/349_wyniki_sejm, 15.01.2018.

²¹ *Tamże*.

²² Opracowanie własne.

Użytkownik najczęściej ma możliwość zaznaczenia wyłącznie jednej z alternatywnych odpowiedzi, pozwalających na pozytywne albo negatywne ustosunkowanie się, albo udzielenie odpowiedzi *Nie wiem* (np. „Wahlkabine”, „Politikkabine”, „Mon vote à moi”, „StemWijzer”²³). Niektóre nawigatory wyborcze dodatkowo umożliwiają neutralne ustosunkowanie się („Wahl-O-Mat”²⁴), wykorzystują system binarny z odpowiedzią neutralną („Politarena”²⁵) albo pięciopunktową skalę Likerta („Kieskompas”, „Ylენvaalikone”²⁶). Istotnym elementem problematyki funkcjonowania większości nawigatorów wyborczych jest pozycjonowanie partii politycznych lub kandydatów, dokonywane samodzielnie przez podmioty polityczne albo przez twórców aplikacji²⁷. Pozycjonowanie poszczególnych podmiotów politycznych jest wartościowe w kontekście ułatwienia użytkownikowi dokonania zrationalizowanego wyboru. „Latarnik Wyborczy 2015” wskazuje procentową zgodność odpowiedzi użytkownika i komitetów wyborczych, udzielanych w odniesieniu do dwudziestu stwierdzeń. Nawigator wyborczy wyświetla rankingowy wykres, w którym kolejne argumenty osi odciętych (OX) stanowią nazwy jedenastu komitetów wyborczych, a wartości osi rzędnych (OY) określają procentową wartość zgodności odpowiedzi. Co istotne, dobór stwierdzeń podyktowany został przede wszystkim ich obecnością w debacie publicznej, co stwarza zespół wyzwań o charakterze metodologicznym.

„Latarnika Wyborczego 2015” należy zakwalifikować do grupy akademickich nawigatorów wyborczych²⁸. Pomimo faktu, iż aplikacja została stworzona przez organizację pozarządową, zarówno Centrum Edukacji Obywatelskiej, jak i „Latarnik Wyborczy 2015” nie uzewnętrzniają profilu ideologicznego. Ponadto, zaangażowa-

²³ M. Wagner, O. Ruusuvirta, dz. cyt., s. 404-405.

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże.

²⁷ A. H. Trechsel, P. Mair, *When Parties (Also) Position Themseves; An Introduction To The EU Profiler*, „RSCAS Working Papers” 2009, nr 65, s. 11-14.

²⁸ D. Kasproicz, dz. cyt., s. 194.

nie Komitetu Ekspertów oraz transparentność zastosowanej metodologii przemawiają za zobiektywizowaniem sposobu działania aplikacji, spełniającej przeważającą większość standardów Deklaracji Lozańskiej²⁹. Jednakże czteroetapowy proces tworzenia „Latarnika Wyborczego” różni się od czteroelementowego schematu budowy nawigatorów akademickich³⁰. W pierwszym etapie rekonstrukcja wymiarów albo osi konstytutywnych dla danej sceny politycznej zastąpiona została utworzeniem wstępnej listy stwierdzeń, zawierających aktualne i istotne zagadnienia debaty publicznej³¹. Drugi etap, związany z operacjonalizacją ustalonych wymiarów albo osi konstytutywnych, w przypadku „Latarnika Wyborczego 2015” dotyczy konsultowania listy stwierdzeń z Komitetem Ekspertów³². Trzeci oraz czwarty etap, związane z ustaleniem stanowisk komitetów wyborczych oraz przetworzeniem pozyskanych informacji, w sposób umożliwiający ustalenie poziomu zbieżności odpowiedzi użytkownika z odpowiedziami komitetów wyborczych³³, pozostały identyczne. Zatem, twórcy „Latarnika Wyborczego 2015” nie wykorzystują wymiarowania sceny politycznej jako podstawy funkcjonowania nawigatora wyborczego.

W kontekście funkcjonowania „Latarnika Wyborczego 2015” jako nawigatora wyborczego istotny jest brak możliwości wykorzystania wymiarowania sceny politycznej³⁴ jako podstawy pozycjonowania przez użytkownika własnych poglądów. Czynnikiem porządkującym komitety wyborcze na liście rankingowej jest procentowa wartość zgodności odpowiedzi. „Latarnik Wyborczy 2015” może ułatwić

²⁹ Lausanne Declaration on Voting Advice Applications, http://vaa-research.net/?page_id=127, 5.04.2018.

³⁰ D. Kasproicz, dz. cyt., s. 195-196.

³¹ Informacja dostępna na witrynie „Latarnik Wyborczy 2015”, <http://www.latarnikwyborczy.pl/>, 4.05.2018.

³² Tamże.

³³ Tamże.

³⁴ K. Benoit, M. Laver, *The dimensionality of political space: Epistemological and methodological considerations*, „European Union Politics” 2012, nr 13 (2), s. 195-199.

użytkownikowi podjęcie zracjonalizowanego wyboru politycznego poprzez wyświetlenie wartości zgodności odpowiedzi w formie listy rankingowej. Jednakże rankingowe uporządkowanie komitetów zależy wyłącznie od jednej z kombinacji odpowiedzi³⁵. Na podstawie jednej z kombinacji odpowiedzi algorytm wskazuje jedną z kombinacji rankingowej listy zgodności odpowiedzi jedenastu komitetów z odpowiedziami użytkownika³⁶. „Latarnik Wyborczy 2015” nie umożliwia użytkownikowi pozycjonowania komitetów wyborczych względem określonej osi podziału sceny politycznej, a także nie umożliwia pozycjonowania poglądów użytkownika.

Zatem, w kontekście metodologicznym, do dwóch najistotniejszych kwestii konstruowania „Latarnika Wyborczego 2015” należy zaliczyć dobór stwierdzeń oraz sposób działania algorytmu, obliczającego procentową wartość zgodności odpowiedzi. Nie ulega wątpliwości, iż wybór dwudziestu stwierdzeń stwarza wyzwania metodologiczne, związane w szczególności z określeniem ich relewantności czy potencjału odzwierciedlania różnic światopoglądowych, reprezentowanych przez poszczególne komitety. Jednakże kwestia analizy jakościowej doboru stwierdzeń wykracza poza cel badawczy niniejszej pracy, związany z określeniem sposobu obliczania przez algorytm „Latarnika Wyborczego 2015” procentowej wartości zgodności odpowiedzi.

Algorytm aplikacji „Latarnik Wyborczy 2015”

Zgodnie z informacjami zawartymi na portalu „Latarnik Wyborczy”, udzielenie odpowiedzi zgodnej z odpowiedzią komitetu skutkuje przyznaniem dwóch punktów, zaś oznaczenie odpowiedzi przeciwnej – przyznaniem zera punktów. W przypadku

³⁵ Całkowita liczba kombinacji ustosunkowania się względem dwudziestu stwierdzeń, na podstawie udzielania jednej z trzech alternatywnych odpowiedzi ustosunkowujących do każdego stwierdzenia, wynosi 3 486 784 401.

³⁶ Całkowita liczba kombinacji bez powtórzeń rankingowej listy jedenastu komitetów wyborczych wynosi 39 916 800.

udzielenia odpowiedzi *Nie mam zdania* przez którąkolwiek ze stron algorytm przypisywał do stwierdzenia jeden punkt. Dodatkowe trzy odpowiedzi, wartościujące relewantność stwierdzeń w zakresie preferencji użytkownika, powodowały pomnożenie punktacji odpowiedzi przez 1/2 (*Mało ważna*); 1 (*Ważna*); 2 (*Bardzo ważna*)³⁷. Jednakże twórcy nawigatora wyborczego nie określili procentowych wartości, przypadających na jeden punkt. Aplikacja generuje rankingowy wykres słupkowy, w którym kolejne argumenty osi odciętych (OX) stanowią nazwy 11 komitetów wyborczych, a wartości osi rzędnych (OY) określają procentową zgodność odpowiedzi użytkownika z odpowiedziami poszczególnych komitetów. Tabela 1 przedstawia ustosunkowanie się komitetów względem prezentowanych użytkownikowi stwierdzeń³⁸.

Tabela 1. Odpowiedzi komitetów wyborczych.

Lp.	Zawarta treść	Zgadzam się	Nie mam zdania	Nie zgadzam się
1.	Należy zlikwidować Senat	.N, PO, PSL, R, RS, ZL	---	K, K'15, KNP, MN, PiS
2.	W wyborach do Sejmu powinny zostać wprowadzone jednomandatowe okręgi wyborcze, w których mandat zdobywa tylko jeden kandydat	.N, K'15, PO	---	K, KNP, MN, PiS, PSL, R, RS, ZL
3.	Finansowanie partii politycznych z budżetu państwa powinno zostać zniesione	.N, K, K'15, KNP, MN, PO, RS	---	PSL, PiS, R, ZL
4.	Należy ograniczyć liczbę kadencji, przez które urząd sprawować mogą prezydenci miast, burmistrzowie i wójtowie	.N, PiS, R, RS, ZL	K	K'15, KNP, MN, PSL, PO

³⁷ Opracowanie własne na podstawie informacji wygenerowanych przez algorytm aplikacji „Latarnik Wyborczy 2015”, <http://www.latarnikwyborczy.pl/test/results>, 2.01.2018.

³⁸ Opracowanie własne na podstawie informacji wygenerowanych przez algorytm aplikacji „Latarnik Wyborczy 2015”, <http://www.latarnikwyborczy.pl>, 2.01.2018.

5.	Należy zakazać odrzucania w pierwszym czytaniu projektów ustaw zgłoszonych przez obywateli do Sejmu	.N, K'15, KNP, PiS, PSL, R, RS,	K, ZL	PO, MN
6.	Należy obniżyć próg ważności referendum ogólnokrajowego	K'15, MN, RS	K, R	.N, KNP, PiS, PSL, PO, ZL
7.	Kwota wolna od podatku powinna zostać istotnie podniesiona	.N, K, K'15, KNP, MN, PiS, PSL, R, RS, ZL	---	PO
8.	Płaca minimalna powinna zostać podwyższona	K'15, PiS, MN, PSL, PO, R, RS, ZL	---	.N, K, KNP
9.	Środki finansowe, którymi obracają banki, powinny zostać opodatkowane w postaci tzw. podatku bankowego	K'15, PiS, R, RS, ZL	MN	.N, K, KNP, PSL, PO
10.	Polska powinna pozostać jak najdłużej poza strefą euro	K, K'15, KNP, PiS, PSL, R, RS	---	.N, MN, PO, ZL
11.	Polska powinna wspierać głębszą integrację europejską w dziedzinie gospodarki, polityki zagranicznej i obronnej	.N, MN, PO, R, ZL	---	K, K'15, KNP, PiS, PSL, RS
12.	Polska powinna dążyć do maksymalnego ograniczenia liczby przyjmowanych w kraju uchodźców	K, K'15, KNP, PiS, PSL, PO, RS	---	.N, MN, R, ZL
13.	Wydatki na obronność powinny zostać zwiększone powyżej dotychczasowego poziomu 2% PKB	K, K'15, KNP, MN, PiS, PSL, PO, RS	---	.N, R, ZL
14.	Polska powinna postulować obniżenie zobowiązań zawartych w pakiecie klimatyczno-energetycznym Unii Europejskiej	K, K'15, KNP, MN, PiS, PSL, RS, ZL	---	.N, PO, R
15.	Każda rodzina powinna otrzymywać comiesięczne wsparcie finansowe od państwa przez minimum rok od narodzin dziecka	MN, PiS, PSL, PO, R, RS, K'15	ZL	.N, K, KNP

Problematyka określania spójności poglądowej wyborców i komitetów wyborczych...

16.	Należy zlikwidować gimnazja i powrócić do systemu dwustopniowego (szkoła podstawowa i szkoła średnia)	K'15, KNP, PiS, RS, ZL	K, R	.N, MN, PSL, PO
17.	W placówkach służby zdrowia, posiadających kontrakty z NFZ, pacjenci powinni mieć możliwość dopłaty za świadczenia medyczne, wyższej jakości niż refundowane	.N, K'15, KNP, MN	K	PiS, PSL, PO, RS, ZL, R
18.	Wiek emerytalny powinien wynosić 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn	K, KNP, K'15, PiS, RS, ZL	R	.N, PSL, PO, MN
19.	W Polsce powinna zostać wprowadzona możliwość zawarcia związku partnerskiego przez pary jedności dwupciowe.	.N, PO, R, ZL	K'15	K, KNP, MN, PiS, PSL, RS
20.	Ustawa aborcyjna powinna być bardziej restrykcyjna	KNP	K, K'15, PiS	.N, MN, PSL, PO, R, RS, ZL

Źródło: Opracowanie własne na podstawie nawigatora wyborczego „Latarnik Wyborczy 2015”, dostępnego na witrynie www.latarnikwyborczy.pl.

Inspiracją do przeprowadzenia badań w zakresie funkcjonowania algorytmu „Latarnika Wyborczego 2015” była analiza spójności poglądów kilkunastu użytkowników (o zróżnicowanych preferencjach wyborczych) ze światopoglądem komitetów. W szczególności, użytkownicy deklarujący poglądy lewicowe osiągnęli względnie wysoki poziom spójności poglądów z niektórymi komitetami, reprezentującymi polską prawicę. Ponadto, w przypadku osób spójnych poglądowo z określonym komitetem, procentowe wartości zgodności odpowiedzi nie osiągały wartości 100%, pomimo identycznego ustosunkowania się użytkownika i komitetu. Niektóre osoby, nieposiadające wypracowanej decyzji wyborczej, na podstawie wygenerowanych wartości zgodności odpowiedzi nie potrafiły pozycjonować własnego światopoglądu, pomimo posiadanej świadomości funkcjonujących, podstawowych podzia-

łów socjopolitycznych. Refleksje nad sposobem funkcjonowania algorytmu, dotyczące: procentowej wartości udzielanych przez użytkownika odpowiedzi (zgodnych albo niezgodnych z ustosunkowaniem się komitetów); korelacji występującej pomiędzy odpowiedziami ustosunkowującymi a wartościującymi; maksymalną i minimalną wartością spójności poglądów, możliwą do osiągnięcia w przypadku poszczególnych komitetów; skłoniły autora do przyjęcia następujących założeń badawczych:

- 1) udzielenie przez użytkownika wszystkich odpowiedzi, zgodnych z odpowiedziami komitetów, oznacza w każdym przypadku osiągnięcie 100% wartości zgodności odpowiedzi;
- 2) niemożliwe jest uzyskanie 0% zgodności z którymkolwiek z komitetów, przy osiągnięciu maksimum zgodności z danym komitetem;
- 3) bez względu na wybór odpowiedzi wartościującej, zaznaczenie wyłącznie odpowiedzi *Nie mam zdania* spowoduje uzyskanie identycznego wyniku wśród wszystkich 11 komitetów;
- 4) w przypadku zaznaczenia wyłącznie odpowiedzi *Zgadzam się* albo *Nie zgadzam się* procentowa wartość zgodności odpowiedzi ulegnie zmianie wraz z zaznaczaniem wyłącznie jednej z odpowiedzi wartościujących (*Mało ważne; Ważne; Bardzo ważne*).

Przyjęcie czterech powyższych założeń badawczych jest istotne w kontekście problematyki badawczej niniejszej pracy. Algorytm, rzetelnie odzwierciedlając odpowiedzi użytkownika, powinien umożliwić osiągnięcie wartości 100% zgodności odpowiedzi z każdym z komitetów wyborczych (w przypadku wyboru wyłącznie odpowiedzi zgodnych). Osiągnięcie 0% zgodności odpowiedzi z danym komitetem, przy jednoczesnym osiągnięciu maksimum zgodności odpowiedzi z którymkolwiek z komitetów, wskazywałoby na niewykorzystany potencjał pozycjonowania komitetów. Istotne jest także wskazanie zależności, występujących pomiędzy udzielanymi

odpowiedziami ustosunkowującymi a odpowiedziami wartościującymi. Zastosowanie metody „czarnej skrzynki” wiąże się z analizą wejść (odpowiedzi) i wyjść³⁹ (procentowych wartości zgodności odpowiedzi), co powoduje konieczność opracowania modeli odpowiedzi.

W pierwszym etapie badania algorytmu autor postanowił wykorzystać modele odpowiedzi⁴⁰, wynikające z liczby wszystkich (9) kombinacji odpowiedzi ustosunkowujących oraz odpowiedzi wartościujących. Pierwsze trzy modelowe zestawy odpowiedzi obejmowały udzielenie wyłącznie odpowiedzi ustosunkowującej *Nie mam zdania* oraz wyłącznie jednej z kolejnych odpowiedzi wartościujących: *Mało ważne; Ważne; Bardzo ważne*. W każdym z trzech przeprowadzonych działań badawczych, o których mowa w poprzednim zdaniu, wartości zgodności odpowiedzi wszystkich komitetów wyniosły 50%. Zatem trzecie założenie badawcze zostało zweryfikowane pozytywnie. Nieistotność odpowiedzi wartościujących względem odpowiedzi *Nie mam zdania* skłoniła ku refleksji nad zależnością, występującą pomiędzy pozostałymi odpowiedziami ustosunkowującymi a odpowiedziami wartościującymi. Wyniki sześciu kolejnych modeli odpowiedzi, wyczerpujących liczbę (9) wszystkich możliwych kombinacji modelowych odpowiedzi, wskazały zróżnicowanie wartości zgodności modelowych odpowiedzi z odpowiedziami poszczególnych komitetów. Jednakże wartości zgodności odpowiedzi, w ramach udzielenia wyłącznie jednej z odpowiedzi ustosunkowujących (*Zgadzam się; Nie mam zdania; Nie zgadzam się*), utrzymywały identyczną wartość, bez względu na wybór jednej z odpowiedzi wartościujących. Zatem twierdzenie czwarte zostało zweryfikowane negatywnie. Procentowe wartości zgodności odpowiedzi nie zależą od odpowiedzi wartościujących i zależą wyłącznie od odpowiedzi ustosunkowujących.

³⁹ M. Cápay, M. Magdin, *Tasks for Teaching Scientific Approach Using the Black Box Method*, [w:] *Proceedings of the 12th European Conference on e-Learning*, 2013, t. 1, s. 64-65.

⁴⁰ Każdy z modeli odpowiedzi polegał na zaznaczaniu wyłącznie jednej odpowiedzi ustosunkowującej oraz wyłącznie jednej odpowiedzi wartościującej.

Tabela 2. Wartości zgodności odpowiedzi uzyskane poprzez zastosowanie dziewięciu modeli odpowiedzi.

Odpowiedzi/ Poparcie komi- tetu	Nie mam zdania; Mało ważna	Nie mam zdania; Ważna	Nie mam zdania; Bardzo ważna	Zgadzam się; Mało ważna	Zgadzam się; Ważna	Zgadzam się; Bardzo ważna	Nie zgadzam się; Mało ważna	Nie zgadzam się; Ważna	Nie zgadzam się; Bardzo ważna
.Nowoczesna	50%	50%	50%	45%	45%	45%	55%	55%	55%
Kongres Nowej Prawicy	50%	50%	50%	55%	55%	55%	45%	45%	45%
KORWIN	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
Kukiz'15	50%	50%	50%	80%	80%	80%	20%	20%	20%
Mniejszość Nie- miecka	50%	50%	50%	48%	48%	48%	53%	53%	53%
Platforma Obywatelska	50%	50%	50%	45%	45%	45%	55%	55%	55%
Polskie Stronnictwo Lu- dowe	50%	50%	50%	45%	45%	45%	55%	55%	55%
Prawo i Sprawiedliwość	50%	50%	50%	63%	63%	63%	38%	38%	38%
Razem	50%	50%	50%	58%	58%	58%	43%	43%	43%
Ruch Społeczny RP	50%	50%	50%	75%	75%	75%	25%	25%	25%
Zjednoczona Le- wica	50%	50%	50%	55%	55%	55%	45%	45%	45%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie nawigatora wyborczego „Latarnik Wyborczy 2015”, dostępnego na witrynie www.latarnikwyborczy.pl.

Rozpoczęcie kolejnego etapu badawczego związane było z wystąpieniem nieścisłości, wynikających z sumowania wyników, osiągniętych poprzez udzielenie wyłącznie odpowiedzi *Zgadzam się*, z wartościami, osiągniętymi poprzez udzielenie wyłącznie odpowiedzi *Nie zgadzam się*. W trzech przypadkach (Mniejszość Niemiecka; Prawo i Sprawiedliwość; Razem) zsumowanie procentowych wartości zgodności przeciwnych odpowiedzi ustosunkowujących, wskazywało na osiągnięcie wartości 101%. Pomimo faktu, iż wskazana wartość jest nieracjonalna, pozwala na okre-

ślenie sposobu działania algorytmu, obliczającego zgodność odpowiedzi użytkownika z odpowiedziami komitetów. Dzielić maksymalną wartość możliwej zgodności odpowiedzi (100%) przez liczbę stwierdzeń (20), otrzymujemy średnio 5% wartości zgodności odpowiedzi, przypadającej na każde pytanie. Owe założenie można udowodnić trzema prawidłowościami. Większość wartości dwucyfrowych, osiągniętych we wszystkich etapach badawczych, kończy się cyfrą 0 albo 5, przez co ich całkowitym dzielnikiem jest liczba 5. Pozostałe wartości (38%, 43%, 48%, 53%, 58%, 63%) zawierają liczbę pierwszą (43), przez co niemożliwe jest odnalezienie ich wspólnego dzielnika (za wyjątkiem rozwiązania trywialnego – liczby 1). W tym przypadku najbardziej prawdopodobne jest przyznawanie za odpowiedź *Nie mam zdania* wartości 2,5% oraz zaokrąglenia jej w górę do wartości 3%. Warto podkreślić, że wartości niepodzielne przez 5 pojawiały się wyłącznie przy nieparzystej liczbie odpowiedzi *Nie mam zdania*. Najprawdopodobniej uzyskanie wartości 101% związane było z zaokrągleniem wartości w obu działaniach badawczych, w których wystąpiła nieparzysta liczba odpowiedzi *Nie mam zdania*.

Trzecia część badania dotyczyła kwestii maksymalnej wartości zgodności odpowiedzi, możliwej do uzyskania przez każdy z komitetów, oraz związanej z tym procentowej wartości spójności odpowiedzi pozostałych komitetów. Płynące z drugiego etapu badawczego przesłanki, wskazujące na wartość odpowiedzi ustosunkowującej *Nie mam zdania* (wynoszącą 2,5%), poddały w wątpliwość możliwość uzyskania przez wszystkie komitety identycznej, maksymalnej wartości zgodności odpowiedzi. W trzeciej części badawczej autor wykorzystał 11 modeli odpowiedzi, opierających się na wyborze odpowiedzi zgodnych z udzielonymi przez każdy z komitetów, przy zaznaczeniu wyłącznie odpowiedzi wartościującej *Ważna*. Wyróżnione zostały maksymalne wartości zgodności odpowiedzi, możliwe do osiągnięcia przez poszczególne komitety.

Tabela 3. Wartości spójności odpowiedzi poszczególnych komitetów względem maksymalnego poziomu poparcia poszczególnych komitetów.

	.N	K	K'15	KNP	MN	PiS	PSL	PO	R	RS	ZL
.N	100%	40%	35%	40%	48%	23%	40%	60%	58%	30%	55%
K	40%	85%	63%	85%	53%	65%	60%	35%	33%	65%	38%
K'15	30%	63%	90%	70%	53%	70%	55%	40%	43%	75%	40%
KNP	40%	85%	75%	100%	48%	68%	60%	30%	28%	60%	35%
MN	48%	53%	53%	48%	98%	45%	58%	58%	45%	53%	48%
PiS	23%	65%	75%	68%	45%	98%	73%	33%	60%	83%	63%
PSL	30%	60%	60%	60%	58%	73%	100%	60%	58%	70%	50%
PO	60%	35%	45%	30%	58%	33%	60%	100%	48%	40%	45%
R	58%	33%	43%	28%	45%	60%	58%	48%	93%	63%	78%
RS	30%	65%	70%	60%	53%	83%	70%	40%	63%	100%	60%
ZL	55%	38%	45%	35%	48%	63%	50%	45%	78%	60%	95%

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie nawigatora wyborczego „Latarnik Wyborczy 2015”, dostępnego na witrynie www.latarnikwyborczy.pl.

Co istotne, pełna zgodność odpowiedzi użytkowników z odpowiedziami komitetu nie gwarantuje stuprocentowej wartości zgodności odpowiedzi. Wyłącznie w przypadku pięciu komitetów (.N; KNP; PO; PSL; RS) istnieje możliwość osiągnięcia wartości 100%. W przypadku dwóch komitetów (MN; PiS) maksymalna wartość zgodności odpowiedzi wynosi 98%. W pozostałych przypadkach maksymalna wartość zgodności odpowiedzi wynosi odpowiednio: 95% (ZL), 93% (R), 90% (K'15), 85% (K)⁴¹. Ponadto, tabela nie zawiera danych, wskazujących na zerową zgodność odpowiedzi w jakimkolwiek przypadku. Zatem założenie pierwsze zostało zweryfikowane negatywnie, natomiast założenie drugie – pozytywnie. Tabela 4 wskazuje minimalne wartości procentowej zgodności odpowiedzi, możliwe do uzyskania przez poszczególne komitety. W przypadku komitetów, które oznaczyły co najmniej jedną odpowiedź ustosunkowującą *Nie mam zdania*, wykorzystano dwa modele odpowiedzi, w których odpowiedź *Nie mam zdania* zastępowano wyłącznie odpowiedziami *Zgadzam się* albo wyłącznie odpowiedzią *Nie zgadzam się*.

⁴¹ Opracowanie własne na podstawie informacji wygenerowanych przez algorytm aplikacji „Latarnik Wyborczy 2015”, <http://www.latarnikwyborczy.pl/test/results>, 12.01.2018.

Tabela 4. Minimalne wartości zgodności odpowiedzi z poszczególnymi komitetami.

	.N	K	K'15	KNP	MN	PiS	PSL	PO	R	RS	ZL
.N T/N	0%	60%	70%	60%	53%	78%	60%	40%	43%	70%	45%
K T	60%	15%	45%	20%	43%	38%	30%	50%	68%	40%	60%
K N	60%	15%	30%	10%	53%	33%	50%	80%	68%	30%	65%
K'15 T	70%	35%	5%	30%	38%	28%	40%	60%	58%	20%	60%
K'15 N	70%	40%	5%	30%	48%	33%	50%	60%	58%	30%	60%
KNP	60%	15%	30%	0%	53%	33%	40%	70%	73%	40%	65%
MN T	50%	45%	45%	50%	3%	58%	40%	40%	58%	50%	55%
MN N	55%	50%	40%	55%	3%	53%	45%	45%	53%	45%	50%
PiS T	75%	35%	30%	35%	53%	3%	25%	65%	38%	15%	35%
PiS N	80%	35%	30%	30%	58%	3%	30%	70%	43%	20%	40%
PSL	60%	40%	45%	40%	43%	28%	0%	40%	43%	30%	50%
PO	40%	65%	60%	70%	43%	68%	40%	0%	53%	60%	55%
R T	35%	70%	65%	75%	53%	43%	35%	45%	8%	45%	25%
R N	50%	65%	50%	70%	58%	38%	50%	60%	8%	30%	20%
RS	70%	35%	25%	40%	48%	18%	30%	60%	38%	0%	40%
ZL T	45%	60%	65%	65%	53%	43%	55%	55%	28%	45%	5%
ZL N	45%	65%	55%	65%	53%	33%	45%	55%	18%	35%	5%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie nawigatora wyborczego „Latarnik Wyborczy 2015”, dostępnego na witrynie www.latarnikwyborczy.pl.

Podsumowując, algorytm obliczający procentową wartość zgodności odpowiedzi wykonuje obliczenia wyłącznie na podstawie odpowiedzi ustosunkowujących. Odpowiedzi wartościujące są nieistotne w kontekście wartości zgodności odpowiedzi, najprawdopodobniej stanowiąc sprzężenie zwrotne dla twórców narzędzia (dotyczące relewantności wybranych stwierdzeń względem światopoglądu użytkowników). Czynnikiem zrównującym wartość zgodności odpowiedzi jest odpowiedź ustosunkowująca *Nie mam zdania*, której wyłączny wybór skutkuje osiągnięciem wartości 50% zgodności odpowiedzi. Każda odpowiedź użytkownika, zgodna z odpowiedzią komitetu, powoduje wzrost wartości zgodności odpowiedzi. Rozpoczynając od wartości 0%, za każdą zgodną odpowiedź ustosunkowującą o brzmieniu *Zgadzam się* albo *Nie zgadzam się* komitet otrzymuje 5% wartości zgodności odpowiedzi. W przypadku zgodności odpowiedzi ustosunkowującej o brzmieniu

Nie mam zdania albo wyboru jednej z niezgodnych odpowiedzi ustosunkowujących, algorytm przyznaje 2,5% wartości zgodności odpowiedzi.

Wnioski

Algorytm aplikacji, obliczając procentową wartość zgodności odpowiedzi użytkownika z odpowiedziami komitetów wyborczych, uwzględnia wyłącznie odpowiedzi ustosunkowujące. Użytkownik nie jest informowany o braku istotności odpowiedzi wartościujących, w kontekście obliczanej wartości zgodności odpowiedzi. Użytkownik nie jest świadomy faktu, że komitety wyborcze nie udzielały odpowiedzi wartościujących. Brak uwzględnienia przez algorytm odpowiedzi wartościujących podważa zasadność zróżnicowania procentowych wartości, przyznawanych za udzielenie przez użytkownika odpowiedzi zgodnej z odpowiedzią komitetu wyborczego. Istotny jest także brak informacji, dotyczący maksymalnej możliwej do osiągnięcia procentowej wartości zgodności odpowiedzi. Wyłącznie w przypadku pięciu komitetów udzielenie przez użytkownika wszystkich odpowiedzi zgodnych z odpowiedziami komitetów skutkuje osiągnięciem 100% wartości zgodności odpowiedzi. W sześciu przypadkach maksymalne wartości zgodności odpowiedzi są niższe o kilka do kilkunastu procent, co stanowi o nierzetelności odzwierciedlenia odpowiedzi użytkownika w procentowej wartości zgodności odpowiedzi.

Równolegle do braku możliwości osiągnięcia stuprocentowej zgodności odpowiedzi użytkownika z ponad połową komitetów wyborczych, sposób działania algorytmu „Latarnika Wyborczego 2015” powoduje brak możliwości osiągnięcia zgodności odpowiedzi mniejszej niż: 15% z komitetem KORWIN; 10% z komitetem Kukiz'15; 7% z komitetem Razem; 5% z komitetem Zjednoczonej Lewicy; 3% z komitetami Prawa i Sprawiedliwości oraz Mniejszości Niemieckiej. Zakładając zróżnicowanie światopoglądowe obywateli RP, należy stwierdzić, że prawdopodobne jest istnienie światopoglądu całkowicie rozbieżnego względem stanowiska danego komitetu wyborczego. Sposób obliczania przez algorytm „Latarnika Wyborczego

2015” procentowych wartości zgodności odpowiedzi nie pozwala na rzetelne odzwierciedlenie sytuacji, o której mowa w zdaniu poprzedzającym.

Zdaniem autora, nieuzasadnione jest przyznawanie 2,5% wartości zgodności odpowiedzi za udzielenie zgodnej odpowiedzi ustosunkowującej o brzmieniu *Nie mam zdania* w kontekście przyznawania wartości 5% zgodności odpowiedzi, za udzielenie przez użytkownika zgodnej odpowiedzi ustosunkowującej o brzmieniu *Zgadzam się* albo *Nie zgadzam się*. Przy założeniu braku istotności odpowiedzi wartościujących, udzielenie przez użytkownika odpowiedzi zgodnej z odpowiedzią komitetu, powinno skutkować przyznaniem identycznej procentowej wartości zgodności odpowiedzi, bez względu na jej brzmienie. Należy stwierdzić, że organizacje polityczne niejednokrotnie pomijają w programach kwestie obecne w debacie publicznej z uwagi na brak koherencji z reprezentowanymi systemami wartości. Ponadto, kwestie relewantne w aspekcie danego systemu wartości mogą pozostać nieistotne w odmiennych systemach. Również w przypadku użytkowników udzielanie odpowiedzi *Nie mam zdania* oznaczać może w szczególności świadomość braku możliwości jednoznacznego ustosunkowania się względem danej kwestii, z uwagi na posiadaną, specjalistyczną wiedzę.

W aspekcie nawigatorów wyborczych jako aplikacji ułatwiających użytkownikom podjęcie zracjonalizowanej decyzji wyborczej, brak możliwości odniesienia się do ustanowionego modelu wymiarowania sceny politycznej nie stanowi czynnika ułatwiającego dokonanie wyboru. Użytkownik nieposiadający specjalistycznej wiedzy z zakresu nauk o polityce najprawdopodobniej nie będzie w stanie zrozumieć względnie wysokich wartości poparcia komitetów wyborczych, zlokalizowanych na przeciwnych krańcach osi lewica – prawica⁴². Niejednokrotnie, ustosunkowując się względem danego stwierdzenia, komitety opierały wybór odpowiedzi na

⁴² W szczególności względnie wysoki poziom spójności odpowiedzi Prawa i Sprawiedliwości ze Zjednoczoną Lewicą, Razem czy KORWIN może wprowadzić w konsternację niejednego użytkownika.

wzajemnie sprzecznych argumentach, co uwidacznia się w zawartych komentarzach⁴³.

W kontekście sposobu funkcjonowania algorytmu aplikacji, autor rekomenduje wyrównanie procentowej wartości, przyznawanej za udzielenie odpowiedzi ustosunkowującej *Nie mam zdania*, do poziomu 5%. Algorytm nie powinien naliczać 2,5% wartości zgodności odpowiedzi w przypadku zaznaczenia przez komitet wyborczy odpowiedzi *Nie mam zdania* i zaznaczenia przez użytkownika jednej z pozostałych odpowiedzi ustosunkowujących. Istotne będzie także transparentne wskazanie użytkownikowi sposobu funkcjonowania algorytmu nawigatora wyborczego. Jeżeli twórcy aplikacji dążą do zróżnicowania wagi odpowiedzi, powinni rozważyć zwiększenie liczby pytań, w których jedną z odpowiedzi ustosunkowujących zaznaczył wyłącznie jeden komitet. Zróżnicowanie wagi odpowiedzi może następować także poprzez uwzględnienie odpowiedzi wartościujących użytkownika. Autor rekomenduje podjęcie wysiłku badawczego w zakresie problematyki doboru stwierdzeń. Pomimo faktu, iż problematyka jakościowej analizy stwierdzeń wykracza poza potrzeby badawcze niniejszej pracy, należy podkreślić, że jest szczególnie istotna w kontekście doskonalenia „Latarnika Wyborczego 2015” jako nawigatora wyborczego.

Abstrakt

Celem badań jest określenie sposobu obliczania procentowej wartości zgodności odpowiedzi użytkownika i komitetów wyborczych przez algorytm aplikacji „Latarnik Wyborczy 2015”. Metodą badań jest inżynieria wsteczna. Wyniki badań wskazują w szczególności na brak reakcji algorytmu na wartościowanie odpowiedzi przez użytkownika.

⁴³ W szczególności, zob. komentarze do stwierdzeń nr: 1, 2, 6, 7, 10, 11, 14, 15, 18.

THE ISSUE OF DETERMINING THE VIEW CORRESPONDENCE OF VOTERS AND ELECTION COMMITTEES IN THE CASE OF THE ALGORITHM OF THE APPLICATION "LATARNIK WYBORCZY 2015"

Abstract

The aim of the research is to determine the way of calculating percentage values of correspondence of answers of users and election committees by the algorithm of the application "Latarnik Wyborczy 2015". The method of the research is reverse engineering. Results of the research indicate in particular the lack of reaction of the algorithm to evaluative answers of the user.

Bibliografia

Artykuły i opracowania

- I. Andreadis, M. Wall, *Measuring the impact of Voting Advice Applications on Vote Choice*, <http://www.polres.gr/en/sites/default/files/VAA-impact-on-vote-choice.pdf>.
- K. Benoit, M. Laver, *The dimensionality of political space: Epistemological and methodological considerations*, „European Union Politics” 2012, nr 13 (2).
- M. Cápay, M. Magdin, *Tasks for Teaching Scientific Approach Using the Black Box Method*, [w:] *Proceedings of the 12th European Conference on e-Learning*, 2013, t. 1.
- A. Dziewulska, *The use of Voter Advice Application in Poland – Głosuje.com.pl*, [w:] L. Cedroni, D. Garzia (red.), *Voting Advice Applications in Europe. The State of the Art*, Neapol 2010.
- D. Kasprowicz, *Aspekty metodologiczne tworzenia nawigatorów wyborczych*, „e-Politikon” nr 20/2016.
- M. German, F. Mendez, U. Serdült, J. Wheatley, *Exploiting Smartvote Data for the Ideological Mapping of Swiss Political Parties*, University of Zurich 2012.
- A. Hess i in., *Nawigacja na mniejszych akwenach. Program ugrupowań i kandydatów samorządowych w aplikacji internetowej BAROMETR WYBORCZY 2014*, „e-Politikon” nr 15/2015.
- S. Marschall, D. Garzia, *Voting Advice Applications in a comparative perspective: An introduction*, Essex 2014.
- A. H. Trechsel, P. Mair, *When Parties (Also) Position Themseves; An Introduction To The EU Profiler*, „RSCAS Working Papers” 2009, nr 65.
- M. Wagner, O. Ruusuvirta, *Matching voters to parties: Voting advice applications and models of party choice*, „Acta Politica” 2012, nr 47.

Strony internetowe

- Centrum Edukacji Obywatelskiej, <https://glowna.ceo.org.pl>, 12.01.2018.
- Grupa Etendard, <http://www.etendard.pl>, 12.01.2018.



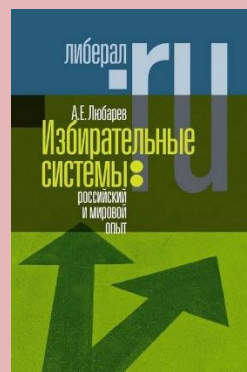
RECENZJE

Valentina Prudskaya

Arkadij E. Lubarev

Izбирatelnye sistemy: rossijskij i mirovoj opyt

Moskwa 2016, ss. 632



Wybór najbardziej odpowiedniego systemu wyborczego dla każdego państwa jest skomplikowanym procesem, o którym decyduje wiele czynników. Elektoralne „reguły gry” są często weryfikowane i zmieniane, ponieważ stanowienie prawa wyborczego jest subtelnym wskaźnikiem procesów politycznych zachodzących w społeczeństwie. Od dłuższego czasu w środowisku politycznym i naukowym trwają spory dotyczące tego, jaki system wyborczy jest lepszy. Powstają liczne prace naukowe analizujące oraz porównujące prawo wyborcze w różnych państwach.

Publikacja pt. *Izбирatelnye sistemy: rossijskij i mirovoj opyt* (tłum. Systemy wyborcze: rosyjskie i światowe doświadczenie) jest monografią naukową, stanowiącą kompleksowe ujęcie problematyki systemów wyborczych w Rosji i na świecie. W jej ramach zostały przedstawione w sposób systematyczny prawie wszystkie systemy wyborcze, z których kiedykolwiek korzystano, i nawet te, których nigdy nie stosowano w praktyce, ale są one teoretycznie możliwe. Wszystkie te systemy są analizowane i porównywane według jednego głównego kryterium: w jakim stopniu ten lub inny system wyborczy odzwierciedla rozkład preferencji politycznych w społeczeństwie.

Autorem publikacji jest Arkadij Lubarev, doktor nauk biologicznych oraz doktor nauk prawnych (w 2004 r. obronił rozprawę doktorską nt konstytucyjnopraw-

nych podstaw różnorodności systemów wyborczych w Federacji Rosyjskiej). W latach 2003-2008 pracował w Niezależnym Instytucie Wyborów, w latach 2008-2012 – w Stowarzyszeniu „GOLOS”, gdzie kierował Projektem publicznym w sprawie ustanowienia Kodeksu wyborczego Federacji Rosyjskiej. Od 2012 r. jest ekspertem Komitetu Inicjatyw Obywatelskich, od 2013 r. – członkiem Rady Ruchu na rzecz Ochrony Praw Głosujących „Golos”. Lubarev jest autorem kilkunastu książek i ponad stu artykułów naukowych na temat wyborów i ustawodawstwa wyborczego.

Recenzowana monografia składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów i bibliografii. Już na początku autor podkreśla znaczenie rodzaju systemu wyborczego, który zostaje zastosowany podczas wyborów. W ramach publikacji głównym celem autora było dokonanie dokładnej klasyfikacji systemów wyborczych funkcjonujących w różnych państwach oraz ich szczegółowe omówienie.

We wstępie autor przedstawia w skrócie informację, o czym są poszczególne rozdziały. Wskazuje, że postawiony cel był trudny do realizacji, ponieważ obecnie wybory są przeprowadzane w około dwustu państwach, przy czym w każdym kraju stosuje się różne systemy wyborcze, które są też często zmieniane. Autor podkreśla także, że w podręcznikach, artykułach naukowych i innych publikacjach systemy wyborcze są najczęściej omawiane w takiej kolejności, w jakiej są one przedstawione w aktach prawnych. Normy prawne, z których składa się system wyborczy, często są rozdzielone pomiędzy różnymi częściami ustawy. W rezultacie w opracowaniach naukowych brakuje całościowego przedstawienia tematu. W związku z powyższymi problemami autor w ramach monografii skupia się na najbardziej powszechnych systemach wyborczych oraz na systemach, które uważa za najbardziej obiecujące.

Informacje dla publikacji były zbierane przez autora przez wiele lat. We wstępie A. Lubarev dziękuje wszystkim tym osobom, które pomagały podczas zbierania danych i omówienia opisanych w książce problemów.

Rozdział pierwszy został zatytułowany *Ponâtie i klassifikaciâ izbiratelnyh sistem* (tłum. Pojęcie i klasyfikacja systemów wyborczych). W ramach rozdziału autor

przywołuje różne definicje systemu wyborczego istniejące w rosyjskim prawoznawstwie. Odwołuje się do przykładów pojęć również z literatury zagranicznej. Autor ma krytyczne podejście do definicji systemu wyborczego istniejącej w rosyjskim ustawodawstwie. Wskazuje na problemy obecne w terminologii tego tematu. Szczególnie podkreśla różnice w definicjach autorów rosyjskich i zagranicznych. Zaznacza często błędne zastosowanie w europejskiej literaturze naukowej pojęcia „system d’Hondta” w stosunku do każdego rodzaju systemu proporcjonalnego, w ramach którego wykorzystuje się metodę d’Hondta.

A. Lubarev rozważa kwestię potrzeby klasyfikacji systemów wyborczych. Wskazuje na istniejące problemy różnych podejść, w szczególności na kontrowersje w rozumieniu systemu głosowania preferencyjnego u różnych naukowców i Centralnego Komitetu Wyborczego Federacji Rosyjskiej. Autor nie tylko krytycznie omawia już istniejące klasyfikacje, ale również przedstawia własną propozycję opracowaną przy współpracy z grupą badaczy w ramach innej publikacji.

Rozdział drugi pt. *Istoriâ razvitiâ izbiratelnyh sistem* (tłum. Historia rozwoju systemów wyborczych) przedstawia etapy powstawania różnych systemów wyborczych. Ciekawe jest spojrzenie na związek rozwoju systemów wyborczych z procesami demokratyzacji. W tym miejscu autor odwołuje się do teorii fal demokratyzacji S. Huntingtona. Autor przedstawia ciekawe przykłady powstawania systemów wyborczych nie tylko w państwach europejskich, ale również w krajach innych kontynentów.

W rozdziale trzecim (*Osnovnye izbiratelnye sistemy i ih primenenie w razliĭnykh stranah mira i v Rossijskoj Federacii*, tłum. Podstawowe systemy wyborcze i ich zastosowanie w różnych państwach świata oraz w Federacji Rosyjskiej) autor skupia się na szczegółowym omówieniu poszczególnych systemów wyborczych, które stosuje się (lub były wcześniej stosowane) w różnych państwach świata oraz w Federacji Rosyjskiej. Zostały zaprezentowane następujące systemy wyborcze: system większości względnej, system większościowy z ponownym głosowaniem,

większościowe i półproporcjonalne systemy w okręgach wielomandatowych, systemy preferencyjne, systemy z głosowaniem na listy partyjne, nieproporcjonalne systemy z głosowaniem na listy partyjne, proporcjonalny system z listami zamkniętymi, proporcjonalne systemy z listami otwartymi, systemy mieszane. Każdy system został przedstawiony w sposób teoretyczny, ze wskazaniem cech charakterystycznych, oraz praktyczny. Autor przedstawia także zalety i wady systemów. Należy podkreślić, że w ramach rozdziału ujęto także systemy, które istnieją tylko w teorii i nigdy nie były zastosowane w praktyce.

Czwarty rozdział został zatytułowany *Osnovnye parametry izbiratelnyh sistem i ih sistemnaâ vzaimosvâz'* (tłum. Podstawowe parametry systemów wyborczych oraz ich systemowe powiązania). W ramach tej części pracy autor rozpatruje problematykę metod podziału mandatów, znaczenie rozmiaru okręgu wyborczego i innych terytorialnych aspektów. Przedstawia, w jaki sposób może dojść do zniekształcenia proporcjonalności, oraz warunki uznania wyborów. Autor analizuje także powiązania systemowe powyższych parametrów, m.in. jak są między sobą związane rozmiar okręgu wyborczego, próg wyborczy oraz metoda podziału mandatów.

Piąty rozdział pt. *Issledovaniâ izbiratelyh sistem: metody i rezul'taty* (tłum. Badania systemów wyborczych: metody i wyniki) jest skoncentrowany na przedstawieniu metod analizy wyników głosowania, które są wykorzystywane w ramach badań systemów wyborczych. Autor wskazuje w tym miejscu na problem trafności wykorzystywania tych metod w stosunku do wyborów, wyniki których prawdopodobnie zostały sfalszowane.

W szóstym rozdziale (*Perspektivy elektoral'noj inżenerii*, tłum. Perspektywy inżynierii wyborczej) autor analizuje perspektywy inżynierii wyborczej. Mówi się tutaj o tym, jak system wyborczy kraju może się zmieniać w celu osiągnięcia rezultatów pożądaných dla partii rządzącej lub dla społeczeństwa. W niniejszym rozdziale

przedstawiono także rezultaty statystycznego przetworzenia wyników kilku ostatnich rosyjskich wyborów na różnych szczeblach, ukazujących zmiany w poziomie ich fałszowania (jednak bez opisywania metod fałszowania, ponieważ, jak podkreśla autor, temat ten formalnie wykracza poza zakres tematu publikacji). Odwołując się do twierdzenia Arrowa, podkreśla brak możliwości budowy idealnego systemu wyborczego. Wyjaśnia pojęcie inżynierii wyborczej oraz przedstawia propozycje ulepszenia systemu wyborczego w Rosji.

Cechą charakterystyczną całej pracy są bardzo szczegółowe przykłady oraz wyczerpujące wyjaśnienia teoretyczne. Autor odwołuje się nie tylko do wyborów na szczeblu krajowym, ale również do tych na szczeblu lokalnym. Przeważają przykłady z rosyjskiej praktyki wyborczej, ale są również liczne odniesienia do wyborów w innych państwach z całego świata.

Stanowczo za mało było przykładów związanych z manipulacją, zniekształceniami wyborczymi i fałszowaniem wyborów. Te zagadnienia są rozrzucone po całej treści monografii. Chociaż autor podkreśla, że ten wątek wykracza poza zakres tematu, niewątpliwie przydałoby się ujęcie tej kwestii w ramach tego opracowania, ponieważ bardzo często spotykamy się z sytuacją, kiedy proces i wyniki wyborów zostają zmanipulowane. Zapoznanie się z podstawowymi technikami fałszowania wyborów stanowi integralną część tematyki systemów wyborczych.

Praktyczne i teoretyczne wyjaśnienia, na czym polega ten czy inny system wyborczy, są zebrane w tabele. W publikacji można także znaleźć zdjęcia kart do głosowania z różnych państw z własnego archiwum A. Lubareva. To wszystko odzwierciedla duży nakład pracy autora przy pisaniu książki.

W ramach monografii autor nie stawia hipotez, ponieważ głównym jego zadaniem było stworzenie możliwie pełnej szczegółowej klasyfikacji systemów wyborczych. Cała praca ma charakter analityczno-opisowy. Autor nie tylko przedstawia poszczególne systemy wyborcze, ale również analizuje je oraz krytykuje.

Struktura wewnętrzna pracy jest logicznie ułożona. Podział na punkty i podpunkty pozwala na łatwiejsze zrozumienie poszczególnych zagadnień. Brakuje jednak zakończenia, podsumowującego całą publikację. Takie zakończenie mógłby stanowić jeden z podpunktów rozdziału szóstego pt. *Nekotorye predloženiâ dlâ Rossijskoj Federacii* (tłum. Kilka propozycji dla Federacji Rosyjskiej), ale ta część pracy nie zawiera wniosków ogólnych dotyczących głównych założeń monografii. W związku z tym praca pozostawia wrażenie niekompletności, mimo że wszystkie zagadnienia zostały ujęte bardzo szczegółowo. Zabrakło także części metodologicznej – nie określono metod i narzędzi badawczych wykorzystanych w trakcie badań.

Monografia jest napisana i opublikowana w języku rosyjskim. Na razie nie istnieją tłumaczenia na inne języki. Praca jest napisana przystępnie, w sposób zrozumiały dla czytelnika. Trzeba jednak zauważyć, że osoba, która nie ma podstawowej wiedzy na temat systemów wyborczych, może łatwo pogubić się w licznych definicjach i formułach matematycznych, które stosuje się przy podziale mandatów.

Do analizy tematu autor wykorzystał liczną różnorodną literaturę. Odwoływał się do kluczowych rosyjskich publikacji dotyczących tematyki systemów wyborczych i, szerzej, systemów politycznych. Zostały wykorzystane również źródła elektroniczne: przykłady z rosyjskiej praktyki wyborczej pochodzą głównie ze strony Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej. Autor odwołuje się także do rosyjskich i międzynarodowych aktów prawnych. Co ciekawe, wykorzystuje dane statystyczne organizacji Freedom House, działalność której jest mocno krytykowana w Rosji.

Przeważają źródła rosyjskojęzyczne. Zagranicznych materiałów wykorzystano stanowczo mniej. W przypadku tych ostatnich autor posługiwał się literaturą oryginalną anglojęzyczną oraz przetłumaczoną na język rosyjski. Stosunkowo mała liczba wykorzystanych prac zagranicznych nie stanowi zasadniczej wady publikacji,

ponieważ bogata literatura rosyjskojęzyczna z pewnością pozwoliła ująć szczegółowo całe zagadnienie. Poza tym autor krytycznie podchodził do wykorzystanych źródeł, polemizując z autorami oraz odpowiadając na krytykę innych badaczy.

Podsumowując, dana monografia niewątpliwie zasługuje na szczególną uwagę osób interesujących się problematyką systemów wyborczych. Wspomniane uwagi nie przekreślają pozytywnej oceny książki. Temat został przedstawiony w sposób kompleksowy. Różnorodność systemów wyborczych została przebadana zarówno na poziomie teoretycznym, jak i na podstawie wyników zastosowania systemów w różnych krajach i na różnych szczeblach administracyjnych. Zaprezentowano ścisłą klasyfikację wszystkich systemów wyborczych, pod wieloma względami odpowiadającą innym, przyjętym przez innych autorów, ale jednak różniącą się od nich sposobem spojrzenia na odrębne kwestie i cechy charakterystyczne. Praca jest przeznaczona dla wykładowców uczelni wyższych, doktorantów oraz studentów studiujących prawo konstytucyjne i politologię. Jednak z pewnością można stwierdzić, że każdy odpowiedzialny obywatel powinien zapoznać się z treścią tej książki, ponieważ bez wiedzy o wyborach i systemach wyborczych nie można budować prawdziwej demokracji.

Autorzy

Michał Bitner – doktor habilitowany, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, zastępca dyrektora Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego UW.

Aleksy Borówka – doktorant na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego.

Andrzej Czop – doktor nauk społecznych w dziedzinie bezpieczeństwa, adiunkt w Instytucie Bezpieczeństwa i Edukacji Obywatelskiej Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, dyrektor generalny Krakowskiego Centrum Bezpieczeństwa.

Jarosław Flis – doktor habilitowany, adiunkt w Instytucie Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Adam Gendźwiłł – doktor habilitowany, adiunkt na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

Kamil Mroczka – doktor, adiunkt w Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego.

Aleksandra Ostapiuk – radca prawny, pracownik administracji rządowej.

Valentina Prudskaya – doktorantka na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Grzegorz Radomski – profesor na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Dariusz Skrzypiński – profesor w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Marcin Sobczyk – doktorant w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Dariusz Stoliczka – doktorant w Instytucie Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, zastępca kierownika ds. badań w Centrum Badań Ilościowych nad Polityką UJ.

Wojciech Krzysztof Szalkiewicz – doktor, politolog, pracownik naukowy w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania im. prof. T. Kotarbińskiego w Olsztynie, biegły sądowy z zakresu dziennikarstwa i marketingu politycznego przy Sądzie Okręgowym w Olsztynie.

Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” – Instrukcje dla Autorów

Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” jest elektronicznym czasopismem naukowym (ISSN: 2084-5294) i z liczbą 8 punktów znajduje się na liście czasopism punktowanych MNiSW (grudzień 2015 r.)

Serdecznie zapraszamy do zgłaszania propozycji artykułów obejmujących swoją tematyką szereg obszarów badawczych, na których koncentruje się Ośrodek Analiz Politologicznych: Jakość rządzenia, Społeczeństwo obywatelskie, Integracja europejska, Współczesne wyzwania i zagrożenia, Stosunki Międzynarodowe oraz Komunikacja polityczna.

Uprzejmie informujemy, iż nadesłane teksty muszą mieć charakter politologiczny. Pragniemy zainteresować Państwa także numerami tematycznymi kwartalnika – informacje o kolejnych wydaniach dedykowanych wybranemu tematowi znajdują się każdorazowo na stronie internetowej Ośrodka ([tutaj](#)) oraz w wysłanym newsletterze OAP UW.

Zgłoszone prace zostaną poddane selekcji redakcyjnej i analizie merytorycznej redaktorów tematycznych. Po wstępnym zatwierdzeniu zgłoszonych artykułów przez Redaktora Naczelnego czasopisma zostaną one przekazane do zewnętrznej recenzji, prowadzonej w formule *double-blinded*.

Więcej informacji na temat procedury redakcyjnej oraz recenzji znajduje się na stronie www.epolitikon.pl.

Artykuły należy przysyłać **w formacie .doc lub .docx** na adres:

epolitikon@oapuw.pl

Układ tekstu:

1. Imię i nazwisko Autora

2. Język publikacji: polski lub angielski

3. Tytuł: w językach polskim i angielskim, wyśrodkowany, pogrubiony

4. Abstrakt artykułu: w językach polskim i angielskim (oba do 600 znaków)

5. Słowa kluczowe: 5

6. Tekst podstawowy: czcionka Calibri „12”, wyjustowany

7. Ustawienia strony: standardowe

8. Akapit: pierwszy wiersz – wcięcie 1,25 cm, 1,5 odstępu między wierszami

9. Przypisy: na dole strony, wyjustowane, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Warszawa 2002, s. 67.

Tamże, s. 73.

¹ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia...*, s. 155.

¹ T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, Nr 1-2, s. 37.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*,
<http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

10. Bibliografia:

wg wzoru:

P. Bourdieu, *O telewizji. Panowanie dziennikarstwa*, Warszawa 2011.

11. Nota o Autorze: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy (na końcu artykułu)

12. Objętość: od 0,6 do 1 arkusza

13. Wymagania zapory *ghostwriting*¹ i *guest authorship*²

Pragniemy podkreślić, że ***ghostwriting*** i ***guest authorship*** są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie ich wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Po uzyskaniu obu pozytywnych recenzji do proponowanego artykułu należy dołączyć na prośbę Redakcji:

- a. oświadczenie o wkładzie poszczególnych Autorów w pracę
- b. oświadczenie o źródłach finansowania publikacji

Wzory oświadczeń są dostępne do pobrania na witrynie internetowej OAP UW ([Instrukcja dla Autorów](#))

Po otrzymaniu informacji o pozytywnej ocenie artykułu przez dwóch Recenzentów oba dokumenty należy przesłać pocztą bądź złożyć w Redakcji Kwartalnika Naukowego „e-Politikon”:

ul. Nowy Świat 69 pok. 215, 00-927 Warszawa
tel. +48 604 737 015, 22 552 37 32

¹ Z ***ghostwriting*** mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wskazania jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

² Z ***guest authorship (honorary authorship)*** mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo tego jest on autorem/ współautorem publikacji.