

N r 1/2024
Czasopismo naukowe
e-ISSN 2300-4673

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie



K

P

P

Kortowski
Przegląd
Prawniczy

KOMITET REDAKCYJNY

Redaktor naczelny – dr Magda Dziembowska
Zastępca redaktora naczelnego – dr Adrianna Szczechowicz-Raś
Członkowie redakcji – dr Katarzyna Jaworska, dr hab. Michał Mariański, prof. UWM,
dr Dobrochna Ossowska-Salamonowicz, dr Ewelina Rytelewska,
dr hab. Magdalena Rzewuska, dr Monika Ziniewicz

RADA NAUKOWA

dr hab. Bogumił Pahl, prof. UWM, dr hab. Krystyna Szczechowicz, prof. UWM,
prof. zw. dr hab. Wiesław Pływaczewski, dr hab. Maria Szczepaniec, prof. UKSW,
dr hab. Elżbieta Żywucka-Kozłowska, dr Robert Dziembowski, prof. Josef Čentěš,
dr Сергій Банах, dr hab. Сергій Гречанюк, dr Оксана Коваль, PhDr. Anna Schneiderová,
JUDr. Kamila Bubelová, Ph.D., prof. Simone Orlandini, prof. Marco Mariani, dr Anna Opar,
dr Agnieszka Arauc-Boruc, Kristina Mikalauskaitė-Šostakienė,
dr hab. Michał Krzykowski, prof. UWM, dr hab. Monika Kotowska, prof. UWM

RECENZENCI

Lita recenzentów zostanie zamieszczona w ostatnim numerze danego roku

REDAKCJA WYDAWNICZA

dr Joanna Daniluk

PROJEKT OKŁADKI

Zespół Komitetu Redakcyjnego

SKŁAD I ŁAMANIE

Dariusz Walasek

ADRES REDAKCJI

Wydział Prawa i Administracji UWM
10-723 Olsztyn, ul. Dybowskiego 13
tel. 89 524 64 31, fax 89 535 15 97

Wersją pierwotną (referencyjną) kwartalnika „Kortowski Przegląd Prawniczy”
jest wersja elektroniczna

ISSN 2719-7506 (print)

ISSN 2300-4673 (online)

© Copyright by Wydawnictwo UWM • Olsztyn 2024

Wydawnictwo UWM
ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn
tel. 89 523 36 61, fax 89 523 34 38
www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/
e-mail: wydawca@uwm.edu.pl

Nakład 24 egz. (wersja papierowa); czasopismo dostępne online

Ark. wyd. 9,8; ark. druk. 8,5

Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, zam. nr 342

Spis treści

JULIA ATŁASKA

Niekonstytucyjne ograniczenie wolności działalności gospodarczej podczas epidemii COVID-19..... 5

MACIEJ BARMOSZ

Zakaz publikacji sondaży przedwyborczych w polskim prawie wyborczym 13

MARCIN DZIADKIEWICZ

BARTOSZ FIŁOC

Czy mamy Senat na miarę naszych czasów? Oczekiwania wobec roli ustrojowej Senatu RP a realia jego funkcjonowania..... 27

WOJCIECH GAŚIEWICZ

Wpływ pozycji ustrojowej i kompetencji Prezydenta RP na prawidłowe funkcjonowanie systemu parlamentarno-gabinetowego w demokracji nieskonsolidowanej – uwagi de lege ferenda..... 43

KRYSTIAN KURKOWSKI

Realizacja zasad wyborczych podczas wyborów parlamentarnych i referendum ogólnokrajowego w Polsce z 15 października 2023 r...... 53

MIKOŁAJ MIRECKI

Pozycja prawna dyrektora szkoły publicznej – postępowanie konkursowe oraz zakres zadań i kompetencji..... 65

KLAUDIA MODRZEJEWSKA

Status i rola komisarza wyborczego w świetle ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy..... 81

ROBERT NOWECKI

System wyborczy Polski w wyborach do Sejmu i Senatu. Kodeks wyborczy, praktyka, postulaty de lege ferenda 93

IGOR RAPICKI

Wybory parlamentarne 2023 w Polsce wobec wniosku Państwowej Komisji Wyborczej z października 2022 r. i przemian demograficznych..... 105

JAKUB SYCHOWIEC

Problematyka podstaw normatywnych oraz porządku obrad pierwszego posiedzenia Sejmu RP..... 119

DOI: 10.31648/kpp.8716

Julia Ałaska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-3699-5591

julia.atlaska7@gmail.com

**Niekonstytucyjne ograniczenie wolności działalności
gospodarczej podczas epidemii COVID-19****Wstęp**

Stan epidemii wymusza wprowadzenie pewnych ograniczeń, mających na celu zmniejszenie rozprzestrzeniania się choroby. W Polsce w trakcie stanu epidemii COVID-19¹ nałożono pewne ograniczenia, które miały takowy cel. Ograniczono m.in. wolność działalności gospodarczej, będącej prawem zagwarantowanym konstytucyjnie (art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Artykuły te stanowią, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Nie mogą również naruszać istoty wolności oraz praw. Należy zatem przeanalizować akt prawny, którym dokonano ingerencji w wolność działalności gospodarczej w czasie epidemii COVID-19, jak również pojęcie ważnego interesu publicznego. Legalność tego ograniczenia jest istotnym tematem, ponieważ sposób, w jaki zostało ono wykonane, narusza istotę prawa. Niniejszy artykuł został oparty na stanie prawnym z dnia 12 grudnia 2022 r.

**Wolność prowadzenia działalności gospodarczej prawem
zagwarantowanym konstytucyjnie**

Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej jest jedną z najistotniejszych wolności, a także jedną z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Wolność gospodarcza jest jednym z podstawowych elementów ładu gospodarczego w gospodarce

¹Stan epidemii koronawirusa SARS-CoV-2 wywołującego chorobę zakaźną COVID-19, dalej: COVID-19.

rynkowej². Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej stanowi publiczne prawo podmiotowe i posiada charakter negatywny³. Może ona podlegać ograniczeniom lub jej wykonywanie może zostać uzależnione od spełnienia wymogów określonych przepisami prawa⁴. Wolność działalności gospodarczej jest wartością podstawową, a zatem podlega ochronie wolności podstawowej⁵. Sam fakt umieszczenia jej w rozdziale I Konstytucji RP w art. 22 kwalifikuje ją jako normę o wysokiej randze, gdyż rozdział ten wyraża najbardziej fundamentalne zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej, co wielokrotnie podkreślał w orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny⁶. Świadczy to zatem o ogromnym znaczeniu, jaki prawodawca przypisał danej normie. Odstępstwa od zasady wolności działalności gospodarczej muszą stanowić wyjątki uzasadnione ważnym interesem publicznym⁷. Owa wolność jest chroniona również przed ingerencją ze strony państwa. Podmioty, którym zagwarantowano konstytucyjną wolność działalności gospodarczej, wyposażone są w prawne roszczenie względem państwa, aby powstrzymało się ono od ingerencji w tę wolność. Jest to równoznaczne z tym, że podmiot ma prawo domagać się od państwa zarówno wyeliminowania aktu normatywnego, który narusza wolność działalności gospodarczej, jak i nieustanawiania takowych aktów normatywnych⁸. Działania są uznawane za bezprawne, jeśli godzą w wolność prawnie chronioną⁹. Należy w tym miejscu przytoczyć utrwalony pogląd w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do art. 22 Konstytucji RP, który stanowi, że dotyczy on prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, ale nie statuuje wolności działalności gospodarczej. Artykuł ten odnosi się zatem do kwestii dopuszczalności ograniczenia tej wolności, a nie do tego, jaka jest treść wolności działalności gospodarczej¹⁰. Ze zwrotu „wolność działalności gospodarczej” użytego w art. 20 i art. 22 Konstytucji RP wynika, że wolność ta dotyczy działalności jednostek (osób fizycznych) oraz innych podmiotów korzystających z praw i wolności, które przysługują człowiekowi oraz obywatelowi¹¹.

Istotna jest relacja między art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Art. 22 zawiera szczególną klauzulę ograniczającą i na jego podstawie możliwe jest ograniczenie wolności działalności gospodarczej, jeżeli zostanie spełniona przesłanka formalna w postaci ustawowej formy ograniczenia oraz przesłanka materialna w postaci istnienia ważnego interesu publicznego. Zaś art. 31 ust. 3 zawiera ogólną klauzulę ograniczającą i z tego artykułu należy spełnić kolejne dwie przesłanki, aby ustanowić wspomniane ograniczenie:

²M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichočka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, 2019, Legalis, art. 2.

³A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 8.

⁴C. Kosikowski, *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996, s. 14.

⁵R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Publiczne prawo gospodarcze*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 8A, Warszawa 2018, s. 101.

⁶M. Safian, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, 2016, Legalis, s. 16, art. 22; zob. także wyroki TK: z 16 października 2014 r., sygn. akt SK 20/12; z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 16/17; z 20 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 37/15.

⁷M. Safian, L. Bosek (red.), op. cit., s. 23.

⁸Ibidem, s. 30.

⁹K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 37.

¹⁰Wyrok TK z 16 października 2014 r., sygn. akt SK 20/12, pkt 47.

¹¹Ibidem, pkt 46.

po pierwsze, przesłankę konieczności w demokratycznym państwie; po drugie, przesłankę, która zakazuje naruszania istoty wolności i praw¹². Oba te artykuły należy porównać jeszcze w jednym aspekcie. Art. 22, odnosząc się do formalnej przesłanki dopuszczalności ograniczenia, zawiera określenie „tylko w drodze ustawy”, zaś art. 31 ust. 3 – „tylko w ustawie”. To pierwsze oznacza, że do ograniczenia może dojść tylko wtedy, jeśli istnieje ustawa przewidująca dane ograniczenie. Bez jej istnienia nie może dojść do ograniczenia określonego prawa. Zaś określenie „tylko w ustawie” wyklucza możliwość ograniczenia konstytucyjnej wolności przez przepisy rozporządzeń, nawet jeśli byłoby wydane na podstawie ustawy¹³.

Pojęcie ważnego interesu publicznego

Art. 22 Konstytucji RP pozwala – poprzez powołanie się na ważny interes publiczny – usprawiedliwić ograniczenie wolności działalności gospodarczej. W pojęciu tym mieszczą się dobra wymienione w art. 31 ust. 3, ale również inne, niewymienione w tymże artykule Konstytucji RP¹⁴. W definicji ważnego interesu publicznego mieści się również ochrona bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrona środowiska, wolności i prawa innych osób, a także zdrowie publiczne, na które powoływano się, ograniczając swobodę działalności gospodarczej w trakcie epidemii. Ograniczenie może zostać wprowadzone, jeżeli jest konieczne dla danej wartości. Konieczność ta wystąpi, gdy ograniczenia będą zgodne z zasadą proporcjonalności, a zatem muszą być w stanie doprowadzić do ustanowionych celów, być niezbędne, a także ich efekty proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywateli¹⁵. Organy władzy publicznej muszą uwzględnić również nakaz przydatności, który jest regułą mieszczącą się w zasadzie proporcjonalności. Nakaz ten polega na wymogu uzyskania przez władzę publiczną wiarygodnej wiedzy odnośnie do mechanizmów rządzących życiem społecznym. Na tej podstawie jest możliwość dobrania przydatnych i efektywnych środków prawnych¹⁶. Ponadto orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że należy wybrać środki najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa będą ograniczone, zatem ingerencja w wolność jednostki musi pozostać w odpowiedniej proporcji do ochrony innej wartości¹⁷. Należy także przytoczyć w tym miejscu orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które stanowi, że interpretacji pojęcia ważnego interesu publicznego nie można abstrahować od wartości, które są chronione zasadą demokratycznego państwa prawnego. Niedopuszczalne jest zatem ograniczanie praw zagwarantowanych konstytucyjnie, aby zrealizować cel ustawowy, nie uwzględniając przy tym uzasadnienia tych celów w zasadzie demokratycznego państwa prawnego¹⁸.

¹² M. Safian, L. Bosek (red.), op. cit., s. 63.

¹³ Ibidem, s. 67.

¹⁴ Ibidem, s. 85.

¹⁵ Ibidem, s. 109, art. 31.

¹⁶ Ibidem, s. 112.

¹⁷ Wyrok TK z 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98.

¹⁸ Wyrok TK z 16 października 2014 r., sygn. akt SK 20/12, pkt 50.

Istota wolności i praw

Zakaz naruszania istoty wolności i praw, sformułowany w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, odnosi się do istoty każdego poszczególnego konstytucyjnego prawa i wolności¹⁹. Istnieje spór interpretacyjny odnośnie do tego, czy istota prawa lub wolności powinna być rozumiana w sensie subiektywnym, czy obiektywnym. Subiektywne ujęcie polega na analizowaniu sytuacji poszczególnej jednostki, której dotyczy dane ograniczenie, zaś obiektywne dokonuje analizy z perspektywy wszystkich podmiotów uprawnionych. Wykorzystywane jest jednak również podejście kompromisowe pomiędzy tymi dwoma rozumowaniami. Wymaga ono konieczności analizy istoty poszczególnych praw w znaczeniu subiektywnym, ale w przypadku pewnej części tych praw nakazuje zastosować interpretację obiektywną²⁰. Położenie prawne jednostek może się od siebie różnić, zatem ważne jest uwzględnienie perspektywy zarówno subiektywnej, jak i obiektywnej, aby zastosować rozwiązania najmniej niekorzystne dla ogółu i dla poszczególnych jednostek. Zastosowanie określonej metody jest również zależne od tego, z jakim konkretnym konstytucyjnym prawem mamy do czynienia. Przy ograniczeniu konstytucyjnych praw w czasie epidemii COVID-19 uwzględniano głównie ujęcie obiektywne, powołując się na zdrowie publiczne, a więc na ogół. Tymczasem ważna była wówczas sytuacja pojedynczych podmiotów będących przedsiębiorcami, którym ograniczono wolność działalności gospodarczej, co rzutowało na sytuację gospodarczą państwa. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że istota prawa lub wolności konstytucyjnie zagwarantowanej jest nienaruszalna i powinna być wolna od ingerencji prawodawcy, nawet jeśli ma on na celu ochronę wartości z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²¹.

Niekonstytucyjne ograniczenie

Podstawą do wprowadzenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii²². Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²³. Określone prawa i wolności ograniczyć można tylko w ustawie, o czym stanowi wspomniany art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie powinno zatem wynikać z ustawy, a nie z rozporządzenia, które doprecyzowuje ustawę. Elementy ograniczenia danych praw muszą być zatem określone przez ustawę w sposób samodzielny. Treścią

¹⁹M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej*, Bydgoszcz 2011, s. 245.

²⁰M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., s. 140, art. 31.

²¹Ibidem, s. 153.

²²T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2316 (uchylony przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2023 r., uchylające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. z 2023 r., poz. 1233).

²³T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1284.

rozporządzenia mogą być wyłącznie unormowania, które nie będą stanowiły podstawowych elementów ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności²⁴. Zawarty w tej ustawie artykuł stanowi, że w drodze rozporządzenia można ustanowić czasowe ograniczenie określonych zakresów działalności przedsiębiorców. Ustawa mówi więc wprost o ograniczeniu w prowadzeniu działalności, a nie o zakazie. Tymczasem wspomniane rozporządzenie ustanawiało faktyczny zakaz prowadzenia przez przedsiębiorców działalności gospodarczej. Wprowadzenie swobodnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej w sposób istotny ingeruje w wolność konstytucyjną. Naruszeniem istoty wolności i prawa jest pozbawienie możliwości korzystania z niego. Ustawodawca ma obowiązek formułować normy prawne w taki sposób, by jedynie ograniczać korzystanie z nich, bez jednocześnie naruszania praw i wolności²⁵. Należy jednocześnie zaznaczyć, że określenie „tylko w ustawie” nie oznacza bezwzględnego zakazu zamieszczania ograniczeń praw i wolności w aktach prawnych niższego rzędu, jednak to ustawa powinna odgrywać dominującą rolę. W ten sposób zostanie zrealizowana idea, zgodnie z którą ograniczenie praw zawartych w Konstytucji RP mogą zostać wprowadzone tylko wtedy, gdy przewiduje je przepis prawa zawarty w ustawie²⁶. Ograniczenie wykonywania niektórych działalności gospodarczych, które w praktyce było wprowadzeniem zakazu ich wykonywania, zostało zatem wprowadzone niezgodnie z przepisami Konstytucji RP. W wyniku tego większość przedsiębiorstw, np. lokali gastronomicznych, musiało przez pewien czas przestać funkcjonować. Część przedsiębiorców licząca się ze skutkami, jakie mogą nastąpić w wyniku tych ograniczeń, postanowiła nie stosować się do nałożonego zakazu, co skutkowało dotkliwymi mandatami wystawianymi przez pracowników sanepidu lub funkcjonariuszy Policji²⁷. Dodatkową trudnością dla przedsiębiorców były późniejsze częste zmiany rozporządzeń, które wprowadzały te ograniczenia²⁸.

Przedsiębiorcy są ważnym ogniwem gospodarki wolnorynkowej, zatem negatywne konsekwencje wprowadzonych przepisów miały wpływ nie tylko na ich indywidualną sytuację, ale również na gospodarkę państwa. Przy wprowadzaniu ograniczeń wolności oraz praw istotne jest zatem przeanalizowanie sytuacji zarówno pojedynczych podmiotów oraz skutków, jakie mogą z tego wyniknąć dla całego państwa.

²⁴ A. Fornalik, *Rozporządzenie covidowe ograniczające swobodę prowadzenia działalności gospodarczej niezgodne z Konstytucją RP*, <https://legalis.pl/rozporzadzenie-covidowe-ograniczajace-swobode-prowadzenia-dzialalnosci-gospodarczej-niezgodne-z-konstytucja-rp/> (dostęp: 12.12.2022).

²⁵ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki*, Toruń 2006, s. 102.

²⁶ M. Safian, L. Bosek (red.), op. cit., s. 73, art. 31.

²⁷ A. Wąsikowski, *Prawa i wolności obywatelskie w warunkach epidemii Covid-19*, „Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne” 2021, t. XVII, nr 1, s. 23.

²⁸ *Raport RPO na temat pandemii – doświadczenia i wnioski*, Warszawa 2021, s. 34, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-12/Raport_RPO_pandemia_2021.pdf (dostęp: 12.12.2023).

Orzecznictwo

Oprócz analizy przepisów Konstytucji RP istotne jest również orzecznictwo sądowe. W dobie epidemii COVID-19 w Polsce sądy rozstrzygały liczne sprawy związane z ograniczeniem działalności gospodarczej. Sprawy dotyczyły głównie kar nakładanych przez wojewódzkie stacje sanitarno-epidemiologiczne na przedsiębiorców, którzy nie stosowali się do wprowadzonego zakazu wykonywania działalności gospodarczej. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 marca 2022 r. ograniczenie funkcjonowania placówek gastronomicznych w czasie epidemii COVID-19 było niekonstytucyjne. W orzeczeniu wskazano, że brak jest podstaw do nakazania zaprzestania działalności gospodarczej. Fakt zamieszczenia ograniczenia określonej działalności gospodarczej w rozporządzeniu narusza konstytucyjnie ukształtowaną relację ustawa – rozporządzenie. Sąd zwrócił uwagę, że kwestia ograniczania praw i wolności jednostki w rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii była już rozstrzygana przez Naczelny Sąd Administracyjny. Ponadto orzeczenie wskazuje, że art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera wytycznych dotyczących treści norm prawnych przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, co powinno mieć miejsce w tymże przepisie upoważniającym. W artykule tym przewidziana została jedynie ogólna możliwość ustanowienia w rozporządzeniu czasowego ograniczenia działalności przedsiębiorców. Inne przepisy upoważniające, jak np. art. 46 ust. 4 pkt 3 tej ustawy, również w ocenie sądu są sformułowane zbyt ogólnie. Prawodawca zatem nie zawarł prawidłowo wytycznych, które dotyczyły ograniczeń wolności i praw²⁹.

Według wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 2021 r. stan epidemii nie jest stanem klęski żywiołowej, a zatem nie jest stanem nadzwyczajnym w rozumieniu art. 228 ust. 1 Konstytucji RP i nie można na jego podstawie naruszać podstawowych praw i wolności. W przedmiotowej sprawie przedsiębiorcy została wymierzona kara pieniężna za niezastosowanie się do czasowego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej. W uzasadnieniu sąd również potwierdził wagę wolności działalności gospodarczej, konieczność ograniczenia tego prawa tylko i wyłącznie w ustawie oraz to, że ograniczenie nie może naruszać istoty danej wolności lub prawa podmiotowego³⁰. Również w wyroku z 9 grudnia 2021 r., według Naczelnego Sądu Administracyjnego, ze stanu faktycznego wynika, że na przedsiębiorcę została nałożona kara pieniężna za naruszenie obowiązku czasowego ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej³¹. Uzasadnienie wspomnianego wyroku sprowadzało się do takiej samej tezy, jak we wcześniej przywołanych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Istnieje zatem ustalona i jednolita linia orzecznicza o niezgodności z prawem ograniczenia wolności działalności gospodarczej w wydawanych przez Radę Ministrów rozporządzeniach.

²⁹ Wyrok NSA z 4 marca 2022 r., sygn. akt II GSK 62/22.

³⁰ Wyrok NSA z 28 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1382/21.

³¹ Wyrok NSA z 9 grudnia 2021 r., sygn. akt II GSK 2184/21.

Wnioski końcowe

Epidemia bezpośrednio wpłynęła na wolności i prawa obywatelskie. Zlekceważone zostały przepisy ustawy zasadniczej przy wydawaniu rozporządzeń, zatem dokonano niekonstytucyjnego ograniczenia prawa i w sposób rażąco naruszono jedną z podstawowych wolności. Należy wziąć pod uwagę wpływ tych przepisów na indywidualne sytuacje przedsiębiorców, którzy ze względu na epidemię uzyskiwali mniejszy przychód, a w przypadku, gdy nie stosowali się do przepisów niekonstytucyjnych, nakładano na nich kary pieniężne, co jeszcze bardziej pogłębiało ich problemy finansowe. Biorąc pod uwagę przepisy Konstytucji RP, istotny jest fakt, że rozporządzenia ograniczające wolność prowadzenia działalności gospodarczej naruszały istotę praw i wolności. Wniosek ten wynika zarówno z interpretacji artykułów Konstytucji RP, jak i z orzecznictwa sądów, które w dobie epidemii COVID-19 w Polsce wydawały liczne wyroki potwierdzające powyższą tezę. Państwo, ograniczając wolności i prawa obywateli, powinno zachować porządek konstytucyjny oraz uwzględnić interes publiczny. Pozwoliłoby to uniknąć wątpliwości co do legalności tych ograniczeń, a także uzyskać zrozumienie ze strony społeczeństwa³².

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *Publiczne prawo gospodarcze*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 8A, Warszawa 2018.
- Kosikowski C., *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki*, Toruń 2006.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, 2016, Legalis.
- Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej*, Bydgoszcz 2011.
- Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994.
- Wąsikowski A., *Prawa i wolności obywatelskie w warunkach epidemii Covid-19*, „Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne” 2021, t. XVII, nr 1.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Zdyb M., Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, 2019, Legalis.

³²A. Wąsikowski, op. cit., s. 30.

Akty prawne

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2316).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z 28 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1382/21.

Wyrok NSA z 9 grudnia 2021 r., sygn. akt II GSK 2184/21.

Wyrok NSA z 4 marca 2022 r., sygn. akt II GSK 62/22.

Wyrok TK z 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98.

Wyrok TK z 16 października 2014 r., sygn. akt SK 20/12.

Wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 37/15.

Wyrok TK z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 16/17.

Źródła internetowe

Fornalik A., *Rozporządzenie covidowe ograniczające swobodę prowadzenia działalności gospodarczej niezgodne z Konstytucją RP*, <https://legalis.pl/rozporzadzenie-covidowe-ograniczajace-swobode-prowadzenia-dzialalnosci-gospodarczej-niezgodne-z-konstytucja-rp>.

Raport RPO na temat pandemii – doświadczenia i wnioski, Warszawa 2021, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-12/Raport_RPO_pandemia_2021.pdf.

Unconstitutional restriction of liberty of economic activity during the COVID-19 epidemic

Summary

During the state of the COVID-19 epidemic, restrictions were imposed to reduce the spread of the disease in Poland. Inter alia the freedom of economic activity was limited. Articles 22 and 31 section 3 of the Constitution of the Republic of Poland, constitute that these restriction is acceptable only by act of law and due to important public interest. These restrictions cannot violate essence of freedom and rights. This violation was committed by imposing a injunction of economic activity in ordinance. Analysis of the above articles and jurisprudence allows to make a hypothesis that this restrictions were unconstitutional.

Keywords: liberty, economic activity, constitution, restriction, COVID, SARS-CoV-2

DOI: 10.31648/kpp.9851

Maciej Barmosz

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0009-0004-8519-0110

m.barmosz@op.pl

Zakaz publikacji sondaży przedwyborczych w polskim prawie wyborczym**Uwagi wstępne**

Rola, jak również znaczenie sondaży, rozumianych jako wyniki badań opinii publicznej, w ostatnich latach znacząco wzrosły. Sondaże nie pojawiają się tylko podczas kampanii wyborczej, ale także poza tym okresem, w dobie tzw. kampanii permanentnej, przez co stanowią stały element dyskursu politycznego¹. W związku z tym politycy bardzo chętnie wsłuchują się w głos opinii publicznej wyrażonej w sondażach, co skutkuje dopasowaniem działań ugrupowań politycznych bądź pojedynczych polityków do preferencji większości elektoratu. Tym samym można mówić o tym, że sondaże stanowią istotny kanał komunikacyjny pomiędzy politykami a społeczeństwem. Większe zainteresowanie sondażami przyczynia się do tego, że ośrodki zajmujące się badaniami opinii publicznej doskonalą metody, narzędzia oraz techniki docierania do respondentów i pozyskiwania od nich konkretnych danych².

Popularność sondaży jest konsekwencją zmian ustrojowych w Polsce po 1989 r. W związku z demokratyzacją życia publicznego politycy chętnie przyglądają się wynikom badań opinii publicznej, odnoszących się do różnych sfer życia publicznego, zwłaszcza tych ukazujących stopień poparcia dla komitetów wyborczych bądź poszczególnych kandydatów w trakcie kampanii wyborczej. Dlatego też sondaże wyborcze stały się jej jednym z podstawowych elementów. Ponadto jednoznacznie przyjmuje się, że wyniki

¹T. Godlewski, *Sondaże polityczne jako forma komunikowania polityka z wyborcą*, „Studia Politologiczne” 2012, nr 25, s. 226.

²Ibidem, s. 227.

badan opinii publicznej, oprócz funkcji informacyjnej, ze względu na siłę oddziaływania, mogą rzutować na podejmowanie decyzji wyborczych, zwłaszcza w segmencie wyborców niezdecydowanych i niemających jednoznacznych preferencji wyborczych³.

Wobec powyższych rozważań pojawić się może wątpliwość, czy sondaże wyborcze są odbiciem opinii społeczeństwa na dany temat, czy też ją kreują, a tym samym czy wpływają na proces wyborczy. To z kolei rodzi pytanie na gruncie prawnym, czy wprowadzać i w jakim zakresie ewentualną limitację publikacji sondaży wyborczych w przestrzeni publicznej, tak ażeby wyborcy mogli swoje decyzje wyborcze podejmować w spokoju i samodzielnie. Przeważający pogląd, wyrażony również przez polskiego ustawodawcę, podkreśla znaczny wpływ sondaży na procesy wyborcze. Stąd też w polskim prawie wyborczym funkcjonuje zakaz publikacji sondaży wyborczych, który jest ustanowiony przez art. 115 Kodeksu wyborczego⁴ (dalej: k. wyb.).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie głównych założeń aktualnie obowiązujących regulacji prawnych odnoszących się do zakazu publikacji sondaży przedwyborczych, jego etapów kształtowania się w polskim prawie wyborczym, a także wskazanie poglądów doktryny prawniczej w tym zakresie. W ostatniej części artykułu, na przykładzie trendu internetowego „bazarek wyborczy”, została przeanalizowana kwestia łamania zakazu publikacji sondaży przedwyborczych.

Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, że poruszana problematyka jest zagadnieniem interdyscyplinarnym, gdyż stanowi przedmiot badań naukowych z zakresu nauk prawnych, ale także socjologicznych i politologicznych. Prezentowane rozważania ograniczone zostały do uwag odnoszących się do zakresu nauk prawnych. Pomocniczo odwołano się do ustaleń nauk pozaprawnych, tj. socjologii i politologii.

Ewolucja zakazu publikacji sondaży przedwyborczych w polskim prawie wyborczym

Polskie tradycje prawne w zakresie regulowania na poziomie ustawowym limitacji udostępniania i rozpowszechniania sondaży przedwyborczych nie są długie. W okresie PRL-u sondaże nie były powszechnie wykorzystywane, gdyż wybory miały charakter czysto fasadowy i odbywały się w warunkach zupełnie zaprzeczających zasadom pluralizmu politycznego⁵. Dopiero skutek demokratyzacji życia publicznego w latach 90. XX w. następowały dynamiczne zmiany w obszarze prawa wyborczego. System ten do 2011 r. – a więc do czasu uchwalenia Kodeksu wyborczego – był rozproszony i składał się z kilkunastu odrębnych ustaw, określanych przez ustawodawcę jako ordynacje wyborcze⁶.

³T. Godlewski, *Rola badań sondażowych w kampanii wyborczej*, „Studia Politologiczne” 2011, nr 22, s. 130.

⁴M. Rachwał, *Sondaże a wynik wyborów – polskie doświadczenia lat 1990–2005*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 3, s. 143.

⁵J.M. Wojciechowski, *Przestępstwo podawania do wiadomości publicznej wyników sondaży w czasie obowiązywania ciszy wyborczej (art. 500 Kodeksu wyborczego)*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 6, s. 22.

⁶M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019, s. 182.

Ordynacje wyborcze, na podstawie których odbywały się wybory „kontraktowe” do Sejmu w 1989 r. oraz wybory prezydenckie w 1990 r., nie zawierały przepisów odnoszących się do problematyki sondaży przedwyborczych. Po raz pierwszy kwestia ta w wyraźny sposób została uregulowana na gruncie ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Jej art. 117 stanowił, że od siódmego dnia przed dniem wyborów aż do zakończenia głosowania zabrania się podawania do wiadomości publicznej wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży przeprowadzonych w dniu głosowania⁷. Podkreślenia wymaga fakt, że ustawodawca nie ustanowił żadnej sankcji karnej za złamanie powyższego zakazu. Tym samym przepis stanowił przykład regulacji *lex imperfecta*. Jak wskazuje Jacek M. Wojciechowski, ingerencja ustawodawcy w obszar odnoszący się do publikacji sondaży przedwyborczych wynikała ze zmian, jakie dokonały się w sferze politycznej, społecznej oraz ustrojowej, a także ze względu na błyskawiczny rozwój środków masowego komunikowania się z ich jednoczesnym wykorzystaniem w toku procesu wyborczego⁸. Z kolei Antoni Sulek zauważa, że model oparty na siedmiodniowym okresie obowiązywania zakazu publikacji sondaży przed dniem wyborów został wprost zaczerpnięty ze wzorów francuskiego prawa wyborczego, gdzie obowiązywały regulacje o analogicznym zakresie temporalnym⁹.

Przy okazji prac nad kolejną ustawą wyborczą w 1993 r. kwestia sondaży przedwyborczych podzieliła parlamentarzystów. W toku prac legislacyjnych proponowano zmniejszenie czasu obowiązywania zakazu z siedmiu do pięciu dni. Ostatecznie jednak okres ten rozszerzono do dwunastu dni poprzedzających dzień wyborów aż do zakończenia głosowania. Kwestia ta została uregulowana w art. 136 ordynacji z 1993 r. Przepis ten, oprócz zakresu temporalnego obowiązywania zakazu publikacji sondaży przedwyborczych, nie zawierał w sobie żadnych różnic w brzmieniu względem art. 117 poprzedniej ordynacji wyborczej z 1991 r. Dodatkowo nowością było ustanowienie sankcji karnej za złamanie powyższego zakazu w postaci kary grzywny (art. 157 ordynacji z 1993 r.). Jednocześnie zachowanie polegające na naruszeniu zakazu publikacji sondaży przedwyborczych w okresie objętym penalizacją uzyskało status wykroczenia (art. 159 ordynacji z 1993 r.)¹⁰. Identyczne przepisy w przedmiocie udostępniania wyników badań opinii publicznej obowiązywały także w odniesieniu do wyborów do Senatu. Przy tej okazji należy nadmienić, że do 2001 r. wybory do izb parlamentu regulowały dwa odrębne akty prawne¹¹.

⁷Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r., Nr 59, poz. 252).

⁸J.M. Wojciechowski, op. cit., s. 22.

⁹A. Sulek, *Walka o wolność publikacji wyników sondaży wyborczych w Polsce*, „Przegląd Socjologiczny” 2007, t. 56, s. 13.

¹⁰Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1993 r., Nr 45, poz. 205).

¹¹Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r., Nr 58, poz. 246 ze zm.).

Stan prawny w zakresie publikacji sondaży przedwyborczych pozostawał niezmienny do 2000 r. Wówczas na podstawie ustawy z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw co prawda podtrzymano zakaz publikacji sondaży przedwyborczych w brzmieniu poprzednio ustanowionym, jednakże znacząco, względem wcześniejszych ustaw wyborczych, dokonano zawężenia okresu jego obowiązywania – do dwudziestu czterech godzin poprzedzających dzień głosowania (art. 76c). Dodatkowo na podstawie art. 88c zmieniono sankcję karną za złamanie powyższego zakazu. Odtąd osoba dopuszczająca się tego czynu podlegała karze grzywny wynoszącej od 500 000 zł do 1 000 000 zł¹². Analogiczne przepisy znalazły się w późniejszych ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu, władz samorządu terytorialnego oraz do Parlamentu Europejskiego (po akcesji Polski do UE)¹³. W 2011 r. dokonano kodyfikacji przepisów regulujących proces wyborczy. Kodeks wyborczy, który wszedł w życie w dniu 1 sierpnia 2011 r., utrzymał w brzmieniu niezmienionym przepisy ustanawiające zakaz publikacji sondaży przedwyborczych (art. 115), jak i sankcję karną za jego złamanie (art. 500).

Zakaz ujęty w art. 115 k. wyb. w ciągu lat, począwszy od jego wprowadzenia do polskiego systemu prawnego, ewoluował. Dotyczyło to przede wszystkim zakresu temporalnego, w którym obowiązywał. Podobne zmiany następowały na gruncie przepisów ustanawiających sankcję za złamanie zakazu publikacji sondaży – od *lex imperfecta*, poprzez wykroczenie. Obecnie czyn ujęty w art. 500 k. wyb. stanowi występki, który jest zagrożony karą grzywny. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że jest to reakcja ustawodawcy na występujące w praktyce rażące przypadki popełnienia tego czynu przez różne redakcje prasowe¹⁴.

Charakterystyka aktualnej regulacji prawnej dotyczącej zakazu publikacji sondaży przedwyborczych

Zakaz publikacji sondaży przedwyborczych w polskim prawie wyborczym jest regulowany przez art. 115 k. wyb. Stanowi on, że na dwadzieścia cztery godziny przed dniem głosowania aż do zakończenia głosowania zabrania się podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania (§ 1). Na mocy § 2 tegoż artykułu zakaz ustanowiony przez § 1 obowiązuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵. Ferdynand Rymarz, uzasadniając powyższą regulację, zaznacza, że sondaże

¹² Ustawa z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2000 r., Nr 43, poz. 488).

¹³ M. Barmosz, B. Pilaszek, J. Sychowiec, *Zakaz publikacji sondaży przedwyborczych w trakcie trwania kampanii wyborczej w polskim prawie wyborczym na tle porównawczym*, „Młody Jurysta” 2021, nr 4, s. 12.

¹⁴ J.M. Wojciechowski, op. cit., s. 23.

¹⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 ze zm.).

przedwyborcze stanowią jeden z bardziej oddziałujących bodźców na decyzje wyborcze niezdecydowanej grupy elektoratu. W związku z tym, w celu spokojnego określenia swoich preferencji, wyborcy powinni dysponować czasem wolnym od presji agitacji i sugestii sondażowej¹⁶.

Dokonując wykładni art. 115 k. wyb., należy zwrócić uwagę na kilka znaczących aspektów. Przede wszystkim treść powyższego przepisu pozornie wydaje się być zrozumiała, jednakże użyte w nim pojęcia są nieo określone. Dodatkowo ustawodawca nie wskazał też ich definicji legalnych. Uwagę tę można chociażby odnieść do pojęcia „sondaż wyborczy”. W treści art. 115 k. wyb. ustawodawca uszczegółowił znaczenie tego terminu, wskazując, że sondaż jest tożsamy z badaniem opinii publicznej. Jednak także i to określenie nie posiada w polskim prawodawstwie definicji legalnej. Stąd też należy posilkować się dyrektywami języka potocznego. Marcin Rachwał wskazuje, że sondażem jest „szczególny sposób badania opinii (postaw, wartości, norm społecznych, aspiracji) przy pomocy wywiadów (rozmów) z konkretnymi ludźmi, najczęściej posilkujący się z góry przygotowanymi kwestionariuszami”¹⁷. Dodatkowo zwraca się uwagę, że szczególnym elementem badania opinii publicznej jest oparcie ich na pomiarze poglądów i postaw części zbiorowości, czyli na tzw. próbie badawczej.

Ze względu na rodzaj podmiotu zlecającego dany sondaż można wyróżnić: 1) badanie standardowe (publiczne), realizowane przez specjalnie powołane do tego ośrodki badawcze lub instytucje (np. Centrum Badań Opinii Społecznej) jako ich zadanie ustawowe; 2) medialne – zlecane przez środki masowego przekazu; 3) prywatne – zamawiane przez partie polityczne i innych uczestników rywalizacji politycznej¹⁸. Według Janiny Kowalik badaniem opinii publicznej nie można nazwać sondy ulicznej lub internetowej czy też ankiet przeprowadzonych wśród czytelników czasopisma bądź telefonicznych rozmów odbytych z radiosłuchaczami. Co więcej, badaniem nie będą też prawyборы. Wynika to z faktu, że posłużenie się próbą niereprezentatywną, bez określenia liczbowego błędu pomiaru, nie pozwala na uogólnienie wyników na całą populację. Natomiast uzyskane w ten sposób wyniki zafałszowują obraz poglądów społecznych¹⁹.

Z treści art. 115 k. wyb. wynika, że sondaż ma dotyczyć trzech kategorii wyników przedwyborczych odnoszących się do przewidywanych: 1) zachowań wyborczych, 2) wyników wyborów oraz 3) wyników sondaży wyborczych przeprowadzanych w dniu głosowania (tzw. *exit poll*). Powyższy katalog ma charakter zamknięty. Spośród użytych tu określeń kategorii wyników badań wątpliwości może powodować ustalenie zakresu przedmiotowego pojęcia „zachowanie wyborcze”. Jacek Raciborski stwierdza, że jest to ogół zachowań obywateli, ujawnionych w związku z procesem wyborczym. W związku

¹⁶F. Rymarz, *Miscellanea wyborcze. Sondaże przedwyborcze a tzw. demokracja sondażowa*, [w:] P. Hofmański (red.), *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, Warszawa 2014, s. 427.

¹⁷M. Rachwał, op. cit., s. 144.

¹⁸A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce*, Łódź 2015, s. 300.

¹⁹J. Kowalik, *Demokracja sondażowa czy sondowanie demokracji?*, [w:] A. Kasińska-Metryka (red.), *Polacy wobec wyborów 2005 roku*, Kielce 2007, s. 131.

z tym w skład tego pojęcia wchodzić będą: informacje związane z techniką głosowania, frekwencja (absencja) czy sposób głosowania²⁰. Powyższe rozważania mogą prowadzić do wniosku, że w okresie obowiązywania zakazu ustanowionego w art. 115 k. wyb. nie mogą być podawane do publicznej wiadomości dane dotyczące frekwencji wyborczej. Jednakże upublicznienie informacji prezentującej procentowe wskaźniki udziału wyborców w głosowaniu, na mocy art. 80 k. wyb., nie stanowi naruszenia ani ciszy wyborczej, ani zakazu ujętego w art. 115 k. wyb.²¹

Istotną kwestią jest także wyjaśnienie pojęcia „podawanie do wiadomości publicznej”. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że przez zwrot ten należy rozumieć udostępnienie wyników sondaży nieokreślonym indywidualnie osobom, szerszemu kręgu osób, przez co informacje te będą dostępne dla wszystkich. Tym samym podanie ich w zamkniętym gronie (np. wśród członków redakcji telewizyjnej, kierownictwu partii) nie będzie stanowiło naruszenia zakazu ustanowionego w art. 115 k. wyb. Dodatkowo należy zauważyć, że podanie wyników sondaży do publicznej wiadomości obejmuje wszelkie formy wykonania tej czynności i przy wykorzystaniu dowolnych środków, które to umożliwiają, łącznie z Internetem²². Oznacza to, że udostępnienie wyników sondaży może odbywać się za pośrednictwem środków masowego przekazu (radio, prasa, telewizja), a także mogą one zostać przedstawione ogółowi osób przez działania osobiste, np. poprzez odczytanie wyników badań opinii publicznej przed lokalem wyborczym, miejscu kultu religijnego, urzędzie czy sklepie. Zatem czynność ta może przybrać formę zarówno ustną jak i pisemną²³. Co więcej, tak prezentowane sondaże powinny wskazywać aktualne wyniki badań opinii publicznej. Dlatego też podanie do publicznej wiadomości danych historycznych w okresie obowiązywania zakazu z art. 115 k. wyb. nie będzie stanowiło naruszenia powyższego przepisu²⁴.

Podkreślenia wymaga również fakt, że aby mogło dojść do złamania zakazu publikacji sondaży przedwyborczych, istotny jest moment ich upublicznienia. Oznacza to, że nie trzeba usuwać z przestrzeni publicznej sondaży udostępnionych przed okresem wskazanym w art. 115 k. wyb. Dlatego przyjmuje się, że zakazu nie będą naruszać wcześniej umieszczone w Internecie treści prezentujące wyniki przedwyborczych badań opinii publicznej²⁵. Natomiast jeżeli gazetę zawierającą sondaże wydrukowano w dacie przed zakończeniem kampanii wyborczej i przed obowiązywaniem zakazu publikacji (piątek), a rozpowszechniono już po rozpoczęciu ciszy wyborczej (sobota), to tego typu zachowanie będzie naruszało przepis art. 115 k. wyb.²⁶

²⁰ J. Raciborski, *Instytucjonalne uwarunkowania zachowań wyborczych*, „Wykłady im. prof. dr Wacława Komarnickiego” 2012, wykład V, s. 5.

²¹ J.M. Wojciechowski, op. cit., s. 28.

²² B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załucka, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 219.

²³ J.M. Wojciechowski, op. cit., s. 27.

²⁴ A. Rakowska-Trela, op. cit., s. 320.

²⁵ F. Rymarz, J. Zbieranek, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 296.

²⁶ S.J. Jaworski, J. Zbieranek, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S.J. Jaworski, J. Zbieranek, op. cit., s. 925 i nast.

Jednocześnie należy zauważyć, że przepis ten zakazuje publikowania wyników sondaży, a nie ich przeprowadzania. Tym samym dopuszczalne jest chociażby opracowanie badań opinii publicznej w dniu głosowania tzw. wyników *exit poll*. Jednak praca ankietatorów nie powinna utrudniać i zakłócać powagi aktu głosowania oraz pracy komisji wyborczej²⁷. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zakaz ustanowiony w art. 115 k. wyb. jest przejawem realizacji tzw. ciszy wyborczej. Co więcej, teoretycznie zakazem tym objęte są także formy publikacji takich sondaży, które nie formułują wyraźnie liczb sondażowych, a nazwy poszczególnych ugrupowań użyte są nie wprost, ale czynią to w sposób łatwy do domyślenia się (czego przykładem jest tzw. bazarek wyborczy)²⁸.

Ramy czasowe wskazane w przepisie art. 115 k. wyb. nie rodzą większych wątpliwości interpretacyjnych. Zakaz obowiązuje na dwadzieścia cztery godziny przed dniem głosowania aż do zakończenia głosowania. Jego moment początkowy wyznaczony jest w dość sztywny sposób. Zupełnie inną kwestią jest chwila jego zakończenia. Zasadniczo, zgodnie z art. 39 § 2 k. wyb., jeżeli głosowanie przeprowadza się w ciągu jednego dnia, odbywa się ono bez przerwy od godziny 7.00 do godziny 21.00. W świetle przepisu art. 47 k. wyb. głosowanie może zostać przedłużone bądź odroczone do dnia następnego w przypadku zaistnienia nadzwyczajnych wydarzeń przejściowo je uniemożliwiających. Odroczenie lub przedłużenie głosowania powinno odbyć się w sposób określony przez przepisy Kodeksu wyborczego, a zatem w drodze uchwały obwodowej komisji wyborczej²⁹.

Zakaz ustanowiony w art. 115 § 1 k. wyb. obowiązuje na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym oczywiste jest, że obowiązek jego przestrzegania dotyczy wszystkich osób znajdujących się na terytorium RP w chwili obowiązywania zakazu, bez względu na ich obywatelstwo³⁰. Ponadto, wobec zasadniczo niezmienionej regulacji ustawowej odnoszącej się do zakazu publikacji sondaży przedwyborczych, aktualne pozostaje stanowisko Sądu Najwyższego, według którego dokonanie czynu objętego zakazem w art. 115 k. wyb. nie stanowi przestępstwa przeciwko wyborom³¹.

²⁷ F. Rymarz, J. Zbieranek, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S.J. Jaworski, J. Zbieranek, op. cit., s. 296.

²⁸ B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załucka, op. cit., s. 219.

²⁹ J.M. Wojciechowski, op. cit., s. 26. Jak zauważa SN, „sytuacja, w której wyborcy przybyli do lokalu wyborczego przed godziną zakończenia głosowania oczekują na oddanie głosu, nie oznacza, że głosowanie się nie zakończyło i cisza wyborcza powinna zostać przedłużona” – zob. postanowienie SN z 29 lipca 2020 r., sygn. akt I NSW 353/20, Lex nr 3035110.

³⁰ B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załucka, op. cit., s. 219.

³¹ Postanowienie SN z 28 listopada 2007 r., sygn. akt III SW 52/07, Lex nr 422889.

Rola sondaży wyborczych w kampanii wyborczej

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że sondaże przedwyborcze pełnią trzy podstawowe funkcje: poznawczą, polityczną i perswazyjną. Pierwsza z nich odnosi się do tego, że wyniki badań opinii publicznej dostarczają szeregu społecznie ważnych informacji odnośnie do stopnia poparcia poszczególnych komitetów wyborczych bądź kandydatów. Dzięki temu mogą oni sprawniej monitorować oraz planować przebieg kampanii wyborczej. Z kolei funkcja polityczna sondaży przedwyborczych pomaga poszczególnym ugrupowaniom w określeniu ich własnego miejsca na arenie politycznej, a także podczas opracowywania programów wyborczych. Natomiast funkcja perswazyjna sondaży przedwyborczych wyraża się w tym, że mogą one wpływać na zmianę opinii publicznej, zwłaszcza w odniesieniu do wyborców niezdecydowanych³². O sile sugestywności sondaży świadczyć też może fakt, że na gruncie nauk socjologicznych wyróżnia się takie zjawiska, jak: „przeływ ostatniej chwili” (ang. *last minute swing*), czyli nagłe podjęcie decyzji o oddaniu głosu przez osoby do tej pory niezdecydowane lub wcześniej w ogóle niezamierzające uczestniczyć w głosowaniu, czy też zjawisko „spirali milczenia” (ang. *spiral of silence*). Polega ono na wycofywaniu się ludzi z publicznego wyrażania własnych opinii w sprawach społeczno-politycznych w sytuacji, w której w społeczeństwie dominuje pogląd przeciwny³³. Wyróżnia się także zjawisko „wozu z orkiestrą” lub „śnieżnej kuli” (ang. *bandwagon effect*), a także „efekt przegrywającego” (ang. *underdog effect*). Cechy wskazanych zjawisk przywoływane też są w orzecznictwie Sądu Najwyższego. „Efekt wozu z orkiestrą” Sąd Najwyższy charakteryzował w następujący sposób: „W stosunku do kandydatów przodujących w sondażu reakcja wyborców może polegać na zagłosowaniu na te osoby, gdyż chcą głosować na zwycięzców wyborów, ale też skutkiem takiej publikacji może być zaniechanie udziału w głosowaniu, skoro według prognoz wyborczych kandydaci przodujący w sondażu i tak odniosą zwycięstwo”³⁴. Natomiast „efekt przegrywającego”, zdaniem Sądu Najwyższego, odnosi się do kandydatów na dalszych miejscach w sondażu. „Wyborcy mogą być zniechęceni do głosowania na te osoby, uznając głos oddany na przegranego kandydata za stracony, albo przeciwnie – mogą być oni dodatkowo zmotywowani do udziału w wyborach w przekonaniu, iż bez ich głosów popierani przez nich kandydaci nie zwyciężą”³⁵.

Sondaże przedwyborcze mają liczne grono zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Popierający tę formę badań opinii publicznej podkreślają, że jest to efektywny kanał komunikacyjny między startującymi w wyborach a elektoratem. Dodatkowo, według nich, sondaże pełnią funkcję stabilizacyjną systemu politycznego poprzez wcześnie ostrzeganie rządzących, dzięki czemu włączają szerokie kręgi społeczne w proces

³²T. Godlewski, *Rola badań...*, s. 126–128.

³³J.M. Wojciechowski, op. cit., s. 23–24.

³⁴Postanowienie SN z 22 listopada 2011 r., sygn. akt III SW 137/11, Lex nr 1647062.

³⁵Ibidem.

demokratyczny. Z kolei przeciwnicy sondaży głównie zarzucają brak profesjonalizmu ośrodkom sporządzającym wyniki badań opinii publicznej poprzez niezachowanie bezstronności³⁶. Niewątpliwie, ze względu na chęć zdobycia władzy, startujący w wyborach mogą odczuwać pokusę manipulowania opinią publiczną za pomocą sondaży czy też wpływać na ich wynik. Ponadto ich prezentacja w odpowiedni sposób może tworzyć pewne trendy, które będą rzutowały na rezultat wyborczy³⁷.

Doktryna prawa wobec zakazu publikacji sondaży przedwyborczych

Pogląd doktryny prawniczej w stosunku do zakazu ustanowionego w art. 115 k. wyb. nie jest jednolity. Zakaz sondaży F. Rymarz traktuje jako regulowaną formę agitacji wyborczej, postulując przy tym wydłużenie zakresu temporalnego zakazu publikacji sondaży do tygodnia³⁸. Jednak, jak podnosi Anna Rakowska-Trela, wniosek ten jest zbyt daleko idący, gdyż Kodeks wyborczy w art. 105 § 1 konkretnie wskazuje, jakie zachowania można określić mianem agitacji. Mimo że sondaże przedwyborcze mogą wpływać na preferencje polityczne, to z całą pewnością nie można zakwalifikować ich jako przykład agitacji wyborczej. Autorka jednocześnie stwierdza, że w polskich tradycjach wyborczych czasowe obowiązywanie zakazu publikacji sondaży przedwyborczych jest uzasadnione. Ponadto zauważa, że w przypadku braku ograniczeń w ostatnich godzinach poprzedzających ogłoszenie wyników wyborów, wiele sondaży mogłoby pojawiać się w przestrzeni publicznej. Dostrzega również, że sondaż sam w sobie nie jest tak sugestywny, jak jego prezentacja. W sytuacji braku „ciszy sondażowej” poszczególne media mogłyby prezentować wyniki badań opinii publicznych w bardzo sugestywny sposób, co miałyby formę agitacji wyborczej. Dodatkowo A. Rakowska-Trela wysuwa postulat uregulowania zasad przeprowadzenia badań, a w tym jednoczesnego podawania podczas publikacji sondaży dodatkowych informacji, pozwalających ich odbiorcom dokonać oceny prawidłowości i wiarygodności³⁹. Przeciwnie stanowisko prezentuje Artur Ławniczak, który zakaz publikacji sondaży zalicza do kategorii niepotrzebnych. Wynika to z faktu, że w dobie powszechnej dostępności internetowej wyborcy w okresie obowiązywania zakazu publikacji sondaży, mogą bez trudu zapoznać się z licznie prezentowanymi i łatwymi do rozszyfrowania zakamuflowanymi sondażami poparcia dla poszczególnych kandydatów czy komitetów. Wobec czego norma ujęta w art. 115 k. wyb. ma charakter fikcyjny⁴⁰.

³⁶ J. Kowalik, op. cit., s. 129.

³⁷ M. Rachwał, op. cit., s. 156.

³⁸ F. Rymarz, op. cit., s. 427.

³⁹ A. Rakowska-Trela, op. cit., s. 300–315.

⁴⁰ A. Ławniczak, *Art. 115*, [w:] A. Biłgorajski (red.), *Kodeks wyborczy*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–151*, Katowice 2017, s. 243.

Stanisław Gebethner wskazuje, że ewentualne rozszerzenie zakresu temporalnego zakazu ustanowionego w art. 115 k. wyb. byłoby niezgodne z art. 54 Konstytucji RP, który stanowi o prawie do pozyskania i rozpowszechniania informacji⁴¹. Z kolei Stefan J. Jaworski podkreśla, że choć przepis art. 115 k. wyb. ogranicza wolności konstytucyjne do wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP), ma to jednak uzasadnienie w normie konstytucyjnej art. 31 ust. 3. Jego zdaniem zakaz publikacji sondaży chroni wyborcę przed oddziaływaniem na jego świadomość sondażowymi wynikami „z ostatniej chwili”⁴². Natomiast A. Sulek, odnosząc się do ordynacji wyborczej z 1993 r., stwierdza, że surowy zakaz godzi w interes badań społecznych i nie ma wzorca w prawie wyborczym innych państw demokratycznych ani w wartościach społeczeństwa otwartego, zaś obywatele mają prawo do informacji⁴³.

„Bazarek wyborczy” jako forma łamania zakazu publikacji sondaży przedwyborczych

Kampanie wyborcze w ciągu ostatnich lat w coraz większym stopniu toczyły się w przestrzeni internetowej i medialnej. Skądinąd jest to konsekwencja przeniesienia coraz większej liczby dziedzin życia do przestrzeni wirtualnej. Tym samym powszechny staje się pogląd, że utrzymanie ciszy wyborczej w dobie nowych technologii jest trudne. Nawet jeśli media tradycyjne, tj. radio, prasa, telewizja, wciąż powstrzymują się od publikacji spotów wyborczych czy też sondaży w okresie obowiązywania zakazu, to coraz więcej przypadków naruszeń odnotowuje się w Internecie, zwłaszcza w mediach społecznościowych⁴⁴.

Od kilku lat dużą popularnością oraz aktywnością w mediach społecznościowych cieszy się trend określany jako „bazarek wyborczy”. Stanowi on przykład łamania zakazu publikacji sondaży przedwyborczych. „Bazarek” można zdefiniować jako aktywność internetową funkcjonującą w okresie ciszy wyborczej, szczególnie w mediach społecznościowych – Facebook czy X (dawny Twitter). Aktywność ta polega na zakamuflowanym publikowaniu sondaży przedwyborczych w dniu wyborów. Udostępnianie wyników przybiera formę giełdy cen produktów spożywczych, gdzie nazwa danego produktu oznacza kandydata lub ugrupowanie biorące udział w wyborach. Przy każdym produkcie widnieje jego cena, która w rzeczywistości oznacza prognozowany wynik wyborczy wyrażony w procentach. Podkreślenia wymaga fakt, że nazwy produktów, ze względu na swoje brzmienie lub konotację, kojarzą się z danym ugrupowaniem bądź kandydatem. Na przykład podczas wyborów parlamentarnych w 2023 r. „Pistacje” oznaczały ugrupowanie Prawo i Sprawiedliwość, „Kokosy” – Koalicję Obywatelską, „czerwone

⁴¹S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP*, Warszawa 2001, s. 121.

⁴²S.J. Jaworski, J. Zbieranek, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S.J. Jaworski, J. Zbieranek, op. cit., s. 925 i nast.

⁴³A. Sulek, *Opinia w sprawie zakazu publikacji wyników sondaży przedwyborczych przewidzianego w przygotowywanej ordynacji wyborczej*, [w:] idem, *Sondaż Polski: przygarnąć rozpraw o badaniach ankietowych*, Warszawa 2001, s. 260 i nast.

⁴⁴K. Clapińska, *Cisza wyborcza w dobie nowych technologii*, [w:] M. Zubik, J. Podkowik (red.), *Aktualne wyzwania praw wyborczego*, Warszawa 2021, s. 229.

Pomidory” – Lewicę, „Trzcina” – Trzecią Droęę, zaś „Konfitury” – Konfederację⁴⁵. Dodatkowo należy zauważyć, że ceny produktów na „bazarku wyborczym” są opracowywane na podstawie informacji uzyskiwanych od dziennikarzy lub pracowników agencji sondażowych, przeprowadzających ankiety w dniu wyborów, które później służą do opracowania wyników wyborów tzw. *exit poll*. W związku z tym, że pracownicy agencji sondażowych lub dziennikarze znają dane te przed oficjalnym zakończeniem głosowania, a więc godziną 21.00, to w ciągu dnia informacje o poziomie poparcia dla poszczególnych komitetów lub kandydatów przenikają do mediów społecznościowych⁴⁶.

„Bazarek wyborczy” jednoznacznie wskazuje na absurdalność ciszy wyborczej, a przede wszystkim uzasadnia usunięcie zakazu publikacji sondaży przedwyborczych z polskiego systemu prawa wyborczego. Należy również zauważyć, że pociągnięcie sprawców do odpowiedzialności jest utrudnione, gdyż do naruszeń tzw. ciszy sondażowej dochodzi w przestrzeni wirtualnej. Ponadto dopuszcza się tego bardzo duża liczba internautów. Jednocześnie prowadzi to do stwierdzenia, że istnieje potrzeba uregulowania kwestii odnoszących się do obowiązków informacyjnych firm przeprowadzających sondaże, szczególnie w okresie kampanii wyborczej⁴⁷.

Podsumowanie

Zakaz publikacji sondaży przedwyborczych został wprowadzony do polskiego prawa wyborczego na podstawie ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i na przestrzeni ponad trzydziestu lat jego obowiązywania uległ znaczącym zmianom. W przeszłości zakaz obejmował od siedmiu do dwunastu dni poprzedzających dzień wyborów; obecnie na podstawie art. 115 k. wyb. okres ten wynosi dwadzieścia cztery godziny poprzedzające dzień głosowania do jego zakończenia. Ustawodawca, wprowadzając powyższą regulację do Kodeksu wyborczego, kierował się przede wszystkim chęcią zapewnienia wyborcom spokojnego czasu na podjęcie decyzji wyborczych, niezakłóconego przez publikowane w przestrzeni publicznej sondaże przedwyborcze.

Przedstawiciele doktryny prawniczej wskazują, że ze względu na powszechną dostępność do Internetu, dalsze utrzymanie w mocy zakazu ujętego w art. 115 k. wyb. jest niezasadne. Natomiast tzw. cisza sondażowa podważana jest przez „bazarek wyborczy”, czyli ciesząc się popularnością trend w mediach społecznościowych.

Jednocześnie wśród postulatów odnoszących się do roli sondaży wyborczych podczas kampanii wyborczej proponuje się uregulowanie na poziomie ustawowym szczególnych zasad opracowywania oraz upubliczniania wyników przedwyborczych badań opinii publicznej.

⁴⁵ M. Barmosz, B. Pilaszek, J. Sychowiec, op. cit., s. 19; W. Tumidalski, „Bazarek” udowadnia absurd ciszy wyborczej, <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art39266781-bazarek-udowadnia-absurd-ciszy-wyborczej> (dostęp: 10.01.2024).

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ M. Bartoszewicz, *Sondaże wyborcze a kształtowanie preferencji politycznych. Pytanie o zasadność ścisłej regulacji prawnej*, „Studia Wyborcze” 2022, t. 34, s. 103.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Banaszak B., Michalska J., Stępień-Załuca B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Barmosz M., Pilaszek B., Sychowiec J., *Zakaz publikacji sondaży przedwyborczych w trakcie trwania kampanii wyborczej w polskim prawie wyborczym na tle porównawczym*, „Młody Jurysta” 2021, nr 4.
- Bartoszewicz M., *Sondaże wyborcze a kształtowanie preferencji politycznych. Pytanie o zasadność ściślejszej regulacji prawnej*, „Studia Wyborcze” 2022, t. 34.
- Biłgorajski A., Ławniczak A., Strzałkowski T., *Kodeks wyborczy*, t. 1: *Komentarz do artykułów 1–151*, Katowice 2017.
- Čłapińska K., *Cisza wyborcza w dobie nowych technologii*, [w:] M. Zubik, J. Podkowiak (red.), *Aktualne wyzwania praw wyborczego*, Warszawa 2021.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Jaworski S.J., Kisielewicz A., Rymarz F., Zbieranek J., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP*, Warszawa 2001 r.
- Godlewski T., *Rola badań sondażowych w kampanii wyborczej*, „Studia Politologiczne” 2011, nr 22.
- Godlewski T., *Sondaże polityczne jako forma komunikowania polityka z wyborcą*, „Studia Politologiczne” 2012, nr 25.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019
- Kowalik J., *Demokracja sondażowa czy sondowanie demokracji?*, [w:] A. Kasińska-Metryka (red.), *Polacy wobec wyborów 2005 roku*, Kielce 2007.
- Rachwał M., *Sondaże a wynik wyborów – polskie doświadczenia lat 1990–2005*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2009, nr 3.
- Raciborski J., *Instytucjonalne uwarunkowania zachowań wyborczych*, „Wykłady im. prof. dr Wacława Komarnickiego” 2012, wykład V.
- Rakowska-Trela A., *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i praktyce*, Łódź 2015.
- Rymarz F., *Miscellanea wyborcze. Sondaże przedwyborcze a tzw. demokracja sondażowa*, [w:] P. Hofmański (red.), *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, Warszawa 2014.
- Sulek A., *Opinia w sprawie zakazu publikacji wyników sondaży przedwyborczych przewidzianego w przygotowywanej ordynacji wyborczej*, [w:] idem, *Sondaż Polski: przygarść rozpraw o badaniach ankietowych*, Warszawa 2001.
- Sulek A., *Walka o wolność publikacji wyników sondaży wyborczych w Polsce*, „Przegląd Socjologiczny” 2007, t. 56.
- Wojciechowski M.J., *Przestępstwo podawania do wiadomości publicznej wyników sondaży w czasie obowiązywania ciszy wyborczej (art. 500 Kodeksu wyborczego)*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 6.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r., Nr 58, poz. 246 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r., Nr 59, poz. 252).
- Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1993 r., Nr 45, poz. 205).
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2000 r., Nr 43, poz. 488).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112 ze zm.).

Orzecznictwo

- Postanowienie SN z 28 listopada 2007 r., sygn. akt III SW 52/07, Lex nr 422889.
- Postanowienie SN z 22 listopada 2011 r., sygn. akt III SW 137/11, Lex nr 1647062.
- Postanowienie SN z 29 lipca 2020 r., sygn. akt I NSW 353/20, Lex nr 3035110.

Źródła internetowe

- Tumidalski W., „Bazarek” udowadnia absurd ciszy wyborczej, <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art39266781-bazarek-udowadnia-absurd-ciszy-wyborczej>.

Ban on the publication of pre-election polls in Polish electoral law

Summary

The article characterizes the ban on the publication of pre-election polls in force in the Polish electoral law. The problem addressed is an interdisciplinary issue, as it is the subject of scientific research in legal sciences, but also sociological and political science. The considerations presented in the article are limited to remarks relating to the scope of legal sciences. The purpose of this article is, first of all, to present the main assumptions, the objectives of the current legal regulation of the ban on the publication of pre-election polls, the stages of its development in the Polish electoral law, as well as to present the views of the legal doctrine in this regard and to point out an example of violation of the current ban, which is the “election bazaar”. The ban on the publication of pre-election polls was introduced into the system of Polish electoral law in 1991, and has evolved significantly over the more than thirty years it has been in effect. In the past, the ban covered seven to twelve days preceding election day. Currently, based on Article 115 of the Election Code, the period is 24 hours preceding the day of voting until its conclusion.

Keywords: pre-election polls, ban on publication of polls, election silence, election bazaar

DOI: 10.31648/kpp.9852

Marcin Dziadkiewicz

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0009-0001-7720-6088

m.dziadkiewi@student.uw.edu.pl

Bartosz Filoc

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0003-3978-4239

b.filoc@student.uw.edu.pl

Czy mamy Senat na miarę naszych czasów? Oczekiwania wobec roli ustrojowej Senatu RP a realia jego funkcjonowania

Wstęp

Przez ostatnich kilka wieków Senat – jako druga izba parlamentu – stanowił istotny element polskiego parlamentaryzmu. Początków jego istnienia należy się doszukiwać w Radzie Królewskiej, która w XVI w. przekształciła się w Senat, będący drugą izbą Sejmu Walnego¹. Również po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. ustrojodawca nie zrezygnował z koncepcji dwuizbowości, czemu dał wyraz w Konstytucjach marcowej² oraz kwietniowej³. Po 1945 r. władza ludowa postanowiła odejść od ugruntowanego w polskim systemie prawnym bikameralizmu. Miało to miejsce wraz z przeprowadzeniem referendum w 1946 r., którego skutkiem była jednoizbowość polskiego parlamentu trwająca przez kolejne 40 lat. Wraz z przemianami ustrojowymi 1989 r. powróciła dyskusja nad restytucją drugiej izby parlamentu, co finalnie miało miejsce wraz z nowelą kwietniową⁴. Jednak temat roli, jaką ma odgrywać izba wyższa, powrócił

¹J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, wyd. czwarte, Warszawa 1998, s. 217–225.

²Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.).

³Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

⁴Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

wraz z pracami nad nową konstytucją. Mimo różnych głosów, w tym optujących za zniesieniem Senatu, ostatecznie w uchwalonej ustawie zasadniczej został on utrzymany. Jednocześnie otrzymał mniej kompetencji od Sejmu i stał się izbą wyraźnie słabszą wobec „izby niższej” polskiego parlamentu⁵. Po ponad 25 latach od uchwalenia obowiązującej Konstytucji RP wciąż pojawiają się głosy sugerujące potrzebę likwidacji izby wyższej w polskim systemie polityczno-prawnym⁶. W związku z tym należy odpowiedzieć na pytanie, czy faktycznie Senat jest tak „słaby” i „zbędny”, jak opisują to jego przeciwnicy? Czy jego rola w obecnym ustroju jest wyłącznie fasadowa? Ponadto autorzy w drugiej części artykułu przedstawiają na podstawie badań socjologicznych stanowisko obywateli wobec przywołanych zagadnień.

Spór o Senat do 1989 r.

Jak już wspomniano, rezultatem przeprowadzonego w 1946 r. referendum było zniesienie Senatu. Należy stwierdzić, że stanowiska różnych ugrupowań politycznych co do utrzymania drugiej izby w polskim porządku prawnym można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej należy zaliczyć tzw. partie lewicowe, na czele z Polską Partią Robotniczą oraz Polską Partią Socjalistyczną, a ponadto, wyodrębniony z Polskiego Stronnictwa Ludowego, PSL „Nowe Wyzwolenie” i Stronnictwo Pracy. Przywołane partie były za likwidacją Senatu. Natomiast za utrzymaniem drugiej izby opowiadały się PSL, zebrany wokół ówczesnego wicepremiera w Tymczasowym Rządzie Jedności Narodowej Stanisława Mikołajczyka, oraz Narodowe Siły Zbrojne⁷.

Od tego momentu przez wiele lat temat drugiej izby parlamentu nie był już poruszany. Dopiero w latach 80. władze PRL podjęły działania, które na pierwszy rzut oka mogą przypominać próbę restytucji dwuizbowości parlamentu. Uchwałą Sejmu PRL z dnia 26 marca 1982 r. powołano do życia Radę Społeczno-Gospodarczą przy Sejmie PRL⁸. Początkowo miała się składać z maksymalnie 120 członków, jednak 28 kwietnia 1983 r. Sejm PRL wydał kolejną uchwałę⁹, w której zmienił brzmienie § 3 ust. 2 pierwotnego aktu i zwiększył liczbę członków organu do maksymalnie 150. W skład organu wchodziłi, zgodnie z § 3 ust. 1, przedstawiciele załóg przedsiębiorstw i państwowych gospodarstw rolnych, rolniczych spółdzielni produkcyjnych i zrzeszeń rolników indywidualnych, organizacji spółdzielczych i rzemieślniczych oraz organizacji zawodowych i społecznych, stowarzyszeń twórczych i naukowych. Właściwie jedynymi

⁵Zob. więcej: L. Garlicki, *Struktura parlamentu: zasada dwuizbowości*, [w:] idem, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2023 wraz z podaną tam literaturą.

⁶*SLD chce likwidacji Senatu*, <https://www.rp.pl/wydarzenia/art5445701-sld-chce-likwidacji-senatu> (dostęp: 9.04.2024).

⁷M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2003, s. 61–67.

⁸Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 26 marca 1982 r. w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. z 1982 r., Nr 10, poz. 66 z późn. zm.).

⁹Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zmianie uchwały w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. z 1983 r., Nr 17, poz. 95).

funkcjami Rady, zgodnie z treścią § 1 ust. 2, było opiniowanie i doradzanie Sejmowi i jego organom. Rada mogła podejmować działania w tym zakresie na wniosek Sejmu, Prezydium Sejmu lub komisji sejmowej, a także z własnej inicjatywy¹⁰. Co ważne, wszelkie opinie Rady nie miały dla Sejmu charakteru wiążącego. Jak podkreśla Maria Kruk-Jarosz, „niezależnie jednak od rzeczywistej »użyteczności«, czyli nieprzydatności, Rady w strukturze władzy była to pewna koncepcja stworzenia instytucji, która byłaby obok podstawowej izby parlamentarnej – Sejmu – ciałem reprezentującym opinię publiczną, a przynajmniej jakąś jej część (...). I wprawdzie trudno byłoby Radę tego typu potraktować paralelnie do drugiej izby, bo nie miała charakteru i cech ani organu przedstawicielskiego, ani organu władzy ustawodawczej, jednak w »sporze o Senat« tamtego czasu odegrała pewną rolę”¹¹.

Może wydawać się, że wraz z końcem PRL Rada Społeczno-Gospodarcza stała się wyłącznie „echem poprzedniej epoki”, jednak nie jest to do końca prawda. Wciąż w dyskusji dotyczącej likwidacji Senatu pojawiają się głosy sugerujące zastąpienie izby wyższej innym organem, ale o charakterze eksperckim oraz doradczym. Jak widać, ustrojodawca ma w tym zakresie już pewne doświadczenia.

Powody restytucji Senatu według Andrzeja Stelmachowskiego

Swoją własną wizję odnośnie do przywrócenia izby wyższej przedstawił Marszałek I kadencji Senatu Andrzej Stelmachowski¹² w wywiadzie z okazji 15 rocznicy odrodzenia Senatu¹³. W swojej wypowiedzi poruszył kilka kwestii, jednak w ramach niniejszej pracy warto przyrzeć się bliżej okolicznościom przywrócenia Senatu w 1989 r.

Prof. Stelmachowski wskazał trzy, jego zdaniem, kluczowe argumenty za przywróceniem Senatu. Przede wszystkim wskazywał na wpływ dziedzictwa historyczno-prawnego: „W tym wypadku siła tradycji oddziaływała, mimo dość długiej przerwy w funkcjonowaniu tej izby po II wojnie światowej”. Z przywołaną opinią można się zgodzić. W polskiej doktrynie podkreśla się, że współczesne istnienie drugiej izby jest wynikiem tradycji, o czym wspomniano we wstępie niniejszej pracy.

Według A. Stelmachowskiego odrodzenie Senatu pozwoliło Polsce „opuścić hemisferę wschodnią i włączyć się do hemisfery zachodniej”¹⁴. Owo „opuszczenie” związane jest z zaprezentowaną przez niego tezą, że co do zasady większość państw Europy Zachodniej, poza małymi i nordyckimi państwami, ma parlament dwuizbowy. Wydaje się, że tego

¹⁰ Szerzej: D. Górecki, *Rada Społeczno-Gospodarcza przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1982-1985)*, „Acta Universitatis Lodziensis - Folia Iuridica” 1991, nr 45.

¹¹ M. Kruk-Jarosz, *Spór o Senat w III RP na tle sporu o dwuizbowość parlamentu*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Rola dwuizbowości w ustroju demokratycznym*, Warszawa 2023, s. 66.

¹² Zob. więcej na temat A. Stelmachowskiego: M. Szukała, *10 lat temu zmarł prof. Andrzej Stelmachowski – pierwszy marszałek Senatu III RP*, <https://dzieje.pl/aktualnosc/10-lat-temu-zmarl-prof-andrzej-stelmachowski-pierwszy-marszalek-senatu-iii-rp> (dostęp: 9.04.2024).

¹³ Prof. Stelmachowski o przywróceniu Senatu i jego roli w przyszłości, https://www.senat.gov.pl/lat-30-odrodzonego-senatu/rozmowa-z-marszalkiem-andrzejem-stelmachowskim/?fbclid=IwAR3xGYMdqTl12m-hgTzDk_IAVDxwDiY-DiVi9uKBjYlW1i3KM1fa2z6iwbqs (dostęp: 9.04.2024).

¹⁴ Ibidem.

rodzaju argumentacja nie ma odzwierciedlenia w rzeczywistości oraz prezentuje uproszczony podział państw ze względu na strukturę parlamentu. Przede wszystkim prawdą jest, że większość państw europejskich cechuje się bikameralizmem. Jednak, co podkreślają przedstawiciele doktryny¹⁵, dwuizbowość może wynikać z wielu powodów, w tym m.in. z historii czy realiów społecznych. Jak stwierdziła Hanna Suchocka, „każde uogólnienie w tym zakresie [potrzeby utrzymania dwuizbowości – przyp. aut.] mogłoby prowadzić do błędnych wniosków. Nie można jednak w tym kontekście postawić generalnej tezy, że dwuizbowość jest demokratyczną koniecznością”¹⁶. Wśród ustrojów państw dawnego bloku wschodniego istnieje grupa, której parlamenty cechuje jednoizbowość. Są wśród nich zarówno państwa stosunkowo duże terytorialnie czy populacyjnie, jak np. Ukraina. Natomiast jako jej przeciwieństwo można wskazać kraj z liczbą obywateli na poziomie nieco ponad 2 mln, czyli Słowenię, która ma jednak parlament dwuizbowy.

Tabela 1. Struktura parlamentu a wskaźnik demokracji

Nazwa państwa	Struktura parlamentu	<i>Democracy Index 2022</i>	<i>Democracy Index 2006</i>
Litwa	jednoizbowy	7.31	7.43
Łotwa	jednoizbowy	7.37	7.37
Estonia	jednoizbowy	7.96	7.74
Białoruś	dwuizbowy	1.99	3.34
Ukraina	jednoizbowy	5.42	6.94
Słowacja	jednoizbowy	7.07	7.40
Czechy	dwuizbowy	7.97	8.17
Rumunia	dwuizbowy	6.45	7.06
Mołdawia	jednoizbowy	6.23	6.50
Bułgaria	jednoizbowy	6.53	7.10
Węgry	jednoizbowy	6.64	7.53
Chorwacja	jednoizbowy	6.50	7.04
Serbia	jednoizbowy	6.33	6.62
Czarnogóra	jednoizbowy	6.45	6.57
Macedonia Północna	jednoizbowy	6.10	6.33
Bośnia i Hercegowina	dwuizbowy	5.00	5.78
Słowenia	dwuizbowy	7.75	7.96

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://ourworldindata.org/grapher/democracy-index-eiu> (dostęp: 9.04.2024).

¹⁵B. Modzelewski, *Współczesny bikameralizm – czyli kształt i sens istnienia dwuizbowego modelu parlamentu*, „Acta Erasiana” 2019, t. XVIII, s. 216–217.

¹⁶H. Suchocka, *Czy istnieje „europejski standard prawny” dotyczący struktury parlamentu (dwuizbowości) w świetle opinii Komisji Weneckiej*, [w:] R. Piotrowski (red.), op. cit., s. 110–111.

Należy więc zgodzić się z przytoczoną opinią prof. H. Suchockiej. Nie sposób bowiem jednoznacznie stwierdzić, że istnienie drugiej izby w danym państwie jest stałym elementem parlamentaryzmu państw zachodniej kultury prawnej, a tym bardziej gwarantem przestrzegania wartości demokratycznych oraz zasad prawnych, co widać na podstawie zaprezentowanych danych w tabeli 1.

Jednak najważniejszym powodem odrodzenia Senatu była „doraźna przyczyna”. Prof. Stelmachowski podkreślił, że w czasie rozmów Okrągłego Stołu pomiędzy stroną solidarnościową a władzami PRL druga izba stała się przedmiotem dyskusji. W zamian za zmiany w Konstytucji PRL w kwestii powołania Prezydenta PRL w miejsce Rady Państwa, jako naczelnego organu władzy państwowej, oraz wyboru na to stanowisko gen. Wojciecha Jaruzelskiego strona rządowa zaoferowała restytucję drugiej izby oraz, co istotne, w pełni wolne wybory do niej. Stanowiło to ogromną różnicę w porównaniu do wyborów kontraktowych do Sejmu w 1989 r. Jak pokazała historia, propozycja została przyjęta i weszła w życie podczas pierwszych, częściowo wolnych wyborów w Polsce po II wojnie światowej.

Warto w tym miejscu podkreślić, że można spotkać się z odmiennymi poglądami co do przywrócenia Senatu w 1989 r. Jako przykład warto wskazać opinię sędziego Trybunału Konstytucyjnego Jerzego Ciemnińskiego: „Pomysł powołania Senatu nie zrodził się ani z refleksji historycznej i dostrzeżenia wartości istnienia tej izby w przeszłości, ani z analizy porównawczej. (...) Był wynikiem ewoluowania w trakcie prac Okrągłego Stołu poglądów na to, w jaki sposób (...) niezalegalizowana opozycja może zostać włączona do funkcjonującej struktury politycznej”¹⁷.

Podsumowując, mimo przywołanej argumentacji, opartej na różnych podstawach, wydaje się, że odrodzenie Senatu było przede wszystkim wynikiem zmian realiów polityczno-ustrojowych 1989 r. Jak powszechnie wiadomo, wynikiem wyborów przeprowadzonych 4 czerwca było zdobycie przez przedstawicieli Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” 99 mandatów na 100 możliwych¹⁸. W ten sposób zasiadające w izbie środowiska solidarnościowe zdobyły możliwość realnego wpływu na bieżącą politykę państwa.

Dyskusja w okresie prac nad Konstytucją z 1997 r.

Mimo restytucji Senatu w 1989 r., temat dwuizbowości ciągle budzi dyskusje polityczne oraz prawne, co w szczególności widać na przykładzie okresu prac nad nową konstytucją. Realia tamtych czasów obrazuje wypowiedź Jerzego Jaskierni: „Można się spodziewać, że kwestia struktury parlamentu w przyszłej konstytucji RP wywoływać

¹⁷M. Kruk-Jarosz, op. cit., s. 67.

¹⁸A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 41–47.

będzie gorące spory”¹⁹. Cytat pochodzi z publikacji, która stanowi jedną z pozycji cyklu wydawniczego. Wiele znaczących postaci tamtego okresu wypowiadało się w kwestii utrzymania dwuizbowości parlamentu.

Na wstępie należy jednak zająć się kwestiami podstawowymi. Prace nad nową ustawą zasadniczą rozpoczęły się już w 1992 r. Zgłoszono wtedy 7 projektów autorstwa: Senatu I kadencji, prezydencki Lecha Wałęsy, obywatelski NSZZ „Solidarność”, Unii Wolności, Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Konfederacji Polski Niepodległej, Porozumienia Centrum, z czego projekt Porozumienia Centrum został finalnie wycofany²⁰. Każdy z projektów odnosił się w jakiś sposób do zagadnienia istnienia drugiej izby parlamentu – od kompletnie skrajnych opinii, które zakładały likwidację Senatu, poprzez utworzenie izby samorządowej, a kończąc na zwiększeniu kompetencji izby wyższej, co pozwoliłoby na wprowadzenie bikameralizmu symetrycznego.

Wracając do przywołanej wypowiedzi prof. Jaskierni, to jako przedstawiciel ówczesnej partii rządzącej (SLD) zgłaszał on postulat odejścia od dwuizbowości. Wskazywał bowiem na sytuację, że kiedy w obu izbach parlamentu większość posiada jedna partia, to mamy w rzeczywistości do czynienia z jedną izbą parlamentu. W zamian postulował utworzenie Krajowej Izby Gospodarki i Pracy jako pozaparlamentarnego organu konstytucyjnego, który jednak nie byłby drugą izbą parlamentu. Twierdził, że „w państwie winno istnieć miejsce, w którym byłyby prowadzony permanentny dialog pracodawców, pracobiorców i rządu”. Ponadto projekt konstytucji przyznawał izbie kompetencje w zakresie inicjatywy ustawodawczej.

Donald Tusk, jako przedstawiciel Unii Wolności, był za utrzymaniem Senatu w polskim ustroju oraz wzmocnieniem jego roli. Postulował uniezależnienie trwania kadencji Senatu od kadencji Sejmu w taki sposób, że rozwiązanie izby niższej nie miałyby wpływu na izbę wyższą. W związku z tym, w momencie przerwy pomiędzy kadencjami Sejmu, to Senat mógłby w sposób samodzielny stanowić nowe ustawy. W swojej publikacji odniósł się także krytycznie do propozycji wprowadzenia izby samorządowej jako nowej izby wyższej²¹.

Jarosław Kaczyński jako przewodniczący oraz przedstawiciel Porozumienia Centrum optował za utrzymaniem dwuizbowości. Dodatkowo projekt tej partii zakładał wzmocnienie pozycji izby wyższej m.in. poprzez koncepcję weta sejmowego dla senackich poprawek większością 11/20²².

Jako podsumowanie można ponownie przywołać wypowiedź M. Kruk-Jarosz, która tak oceniła rolę Senatu w nowej Konstytucji: „Konstytucja RP uchwalona w 1997 r. przewiduje model dwuizbowy, parlament składający się z Sejmu i Senatu. Model, któremu należy się sporo krytyki, który powtarza szereg schematycznych

¹⁹ J. Jaskiernia, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1994, s. 18.

²⁰ C. Jaworski, *Na dwudziestolecie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Palestra” 2017, nr 4, s. 7.

²¹ D. Tusk, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 27–28.

²² J. Kaczyński, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 34.

rysów tego, co przyjęto w 1989 r., i o którym nadal się dyskutuje w duchu, czy aby jest przemyślany i potrzebny”²³. W gruncie rzeczy w kwestii roli Senatu wciąż mamy do czynienia ze *statusem quo*.

Realia funkcjonowania Senatu w III RP

Dla zbadania i oceny roli ustrojowej Senatu RP należy określić charakterystykę jego działalności i jego rzeczywiste, nakreślone przez praktykę funkcje, albowiem na przestrzeni lat ulegały one zmianom. Aby się im przyjrzeć, przydatna będzie analiza danych dotyczących funkcjonowania rzeczzonej izby i wykonywania przez nią swoich kompetencji przez ostatnich 30 lat. Pozwoli to określić, czy i w jakim stopniu Senat we współczesnych ramach ustrojowych spełnia wyznaczone mu zadania.

Zgodnie z europejską tradycją parlamentarną kompetencje polskiej izby wyższej są wyraźnie węższe niż kompetencje izby niższej, jednak w licznych przypadkach mają one rzeczywisty wpływ na bieżącą politykę. Najistotniejsze z nich dotyczą oczywiście procesu legislacyjnego. Jak stanowi Konstytucja RP w art. 121 ust. 2²⁴, Senat ma 30 dni na rozpoznanie przyjętej przez Sejm ustawy, może w tym czasie uchwalić poprawki, przyjąć ustawę bez poprawek lub uchwalić odrzucenie ustawy w całości. Zgodnie z ust. 3 tego artykułu Sejm potrzebuje większości bezwzględnej, by odrzucić stanowisko Senatu. Co prawda rząd najczęściej dysponuje taką większością w Sejmie, jednakże już sam 30-dniowy termin na rozpatrzenie przekazanej przez Sejm ustawy stanowi swoistą kompetencję Senatu, ponieważ w nieprzewidywalnych realiach bieżącej polityki zwłoka taka może stanowić pewnego rodzaju narzędzie oddziaływania politycznego czy też wyrażania dezaprobaty. Na początku istnienia Senatu izba niższa potrzebowała większości aż 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów do odrzucenia jego propozycji²⁵, co pozwalało na rzeczywiste blokowanie prac Sejmu. Obecnie nie jest to faktycznie możliwe, a obie izby polskiego parlamentu nie zajmują równych pozycji w znaczeniu ustrojowym. Wobec tego można stwierdzić, że obecnie podstawową rolą Senatu jest korygowanie błędów popełnionych przez Sejm w procesie legislacyjnym²⁶.

²³M. Kruk-Jarosz, op. cit., s. 77.

²⁴Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²⁵Zgodnie z art. 27 ust. 1 Konstytucji PRL, wprowadzonym przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

²⁶European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *The role of the second chamber in European States*, Study No. 335/2005, Strasbourg, 1 March 2006, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2006\)011-bil](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)011-bil), s. 40 (dostęp: 9.04.2024).

Tabela 2. Liczbowe zestawienie wybranych ustaw rozpatrzonych przez Senat RP w latach 1989–2023

Działania	Senat III kadencji	Senat IV kadencji	Senat V kadencji	Senat VII kadencji	Senat VIII kadencji	Senat IX kadencji	Senat X kadencji
Ustawy skierowane przez Sejm do Senatu	484	656	899	967	755	923	663
Ustawy przyjęte bez poprawek	263	277	398	489	467	715	226
Ustawy, do których Senat zgłosił poprawki	208	372	495	472	284	208	347
Ustawy, do których Senat zgłosił poprawki (jako procent wszystkich rozpatrzonych)	43,00%	56,70%	55,10%	48,80%	37,60%	22,50%	52,30%
Poprawki zgłoszone przez Senat	3121	6612	7176	5408	3365	1936	5785
Poprawki zgłoszone przez Senat przyjęte przez Sejm (jako procent rozpatrzonych przez Sejm)	66,50%	73,00%	83,10%	86,00%	86,10%	95,80%	51,40%
Ustawy opublikowane w Dzienniku Ustaw	474	621	888	947	741	916	649

Zródło: opracowanie własne na podstawie Kancelaria Senatu, *Liczbowe zestawienie ustaw rozpatrzonych przez Senat w latach 1989–2023*, Warszawa 2023, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/statystyki/podstawowe_dane_11/07_ustawy_i_poprawki_1-11.pdf (dostęp: 1.03.2024)

W związku z 30-dniowym terminem na zajęcie stanowiska względem ustawy przez Senat i możliwością zgłaszania przez niego poprawek do ustaw, Senat bywa nazywany „izbą refleksji”, jednak czy faktycznie tak jest? W tym kontekście warto przyrzeć się liczbom dotyczącym przyjmowanych i odrzucanych przez Senat ustaw i zgłaszanych przez niego poprawek oraz dalszych losów przyjętych poprawek w Sejmie. Niektóre kadencje Senatu, z różnych względów, zakończyły się przed upływem 4 lat przewidzianych w art. 98 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, dlatego też w ich przypadku stosunkowo niska była liczba skierowanych do Senatu ustaw i przyjętych przez niego poprawek. W związku z tym dla przejrzystości analizy nie są one uwzględnione w tabelach 2 i 3.

Jak wynika z danych Kancelarii Senatu, z biegiem lat coraz więcej ustaw trafiało do tej izby, z wyjątkiem drugich kolejnych kadencji większości sejmowej pochodzącej z tego samego ugrupowania (kadencje VIII i X). Można natomiast zauważyć, że nie przekładało się to bezpośrednio na liczbę ustaw, co do których Senat zgłaszał poprawki. Trudno tu odnaleźć w pełni jednoznaczną prawidłowość, jednak godny uwagi zdaje

się stopniowy, wyraźny spadek procentowy ustaw, co do których zgłaszano poprawki wśród ustaw rozpatrzonych przez Senat (do poziomu 37,60% oraz 22,50%) w kadencjach odpowiednio VIII i IX. Warto zaznaczyć, że były to okresy niekwestionowanej przewagi jednej z partii w obu izbach polskiego parlamentu. Tendencja ta została odwrócona w kadencji X, w której większość senacka pochodziła z innego ugrupowania niż większość sejmowa. Wobec tego można wnioskować, że wraz z kolejnymi kadencjami Senat wykazywał coraz mniejszą aktywność w tym zakresie, aż do kadencji X, w której wyraźnie zaznaczały się odmienne interesy parlamentarnych większości. Mimo to analizowany współczynnik nie dorównał wtedy najwyższemu wynikowi z poprzednich lat.

Podobną prawidłowość można zaobserwować, jeśli chodzi o stosunek poprawek senackich rozpatrzonych przez Sejm do poprawek ostatecznie przyjętych przez izbę niższą. W kolejnych 4-letnich okresach wskaźnik ten był coraz wyższy (od 60,70% w I kadencji²⁷ aż do 95,80% w kadencji IX). Wyjątkiem od reguły znów nieprzypadkowo została kadencja X, w której procent przyjętych przez Sejm poprawek spadł znacząco – do 51,40%. Nasuwa się tutaj spostrzeżenie, że z czasem izba wyższa coraz bardziej stawała się miejscem uzupełniania ewentualnych braków czy poprawiania drobnych błędów w projektach sejmowych, a nie rzeczywistego ścierania się stanowisk, ponieważ gdy przyjmowane jest 95,80% rozpatrzonych poprawek, trudno mówić o rzeczywistej i konstruktywnej debacie. Realna dyskusja miała miejsce dopiero, gdy każda z izb reprezentowała odmienną frakcję parlamentarną.

Tabela 3. Liczbowe zestawienie wybranych inicjatyw ustawodawczych Senatu w latach 1989–2023

Kadencja Senatu	Projekty ustaw wniesione przez Senat	Projekty ustaw przyjęte przez Sejm	Projekty ustaw nierozpatrzone przez Sejm
III	19	7	8
IV	27	15	9
V	26	16	9
VII	124	77	46
VIII	103	74	29
IX	55	36	18
X	115	14	101

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kancelaria Senatu, *Liczbowe zestawienie inicjatyw ustawodawczych Senatu w latach 1989–2023*, Warszawa 2023, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/statystyki/podstawowe_dane_11/08_inicjatywy_1-11.pdf (dostęp: 1.03.2024).

Senat dysponuje także oczywiście prawem inicjatywy ustawodawczej²⁸. Przyjrzyjmy się zatem liczbie projektów ustaw wniesionych przez izbę wyższą. Jak widzimy, początkowo Senat zgłaszał ich stosunkowo niewiele, z czasem jednak zaczął wykazywać się

²⁷ Kancelaria Senatu, *Liczbowe zestawienie ustaw...*, s. 1–2.

²⁸ Art. 118 ust. 1 Konstytucji RP.

coraz większą aktywnością w tym zakresie. Co do zasady większość senackich projektów była później przyjmowana przez Sejm. Wyjątek stanowiła ponownie X kadencja, gdy przyjęta została jedynie ich nieznaczną część (niewiele ponad 10%). Można zauważyć, że w takiej sytuacji stanowiska Sejmu i Senatu niejako się ściągają i przyjmowane są tylko te ustawy, co do których panuje konsensus. Należy jednak przypomnieć, że to izba niższa ma ostatnie zdanie w tej legislacyjnej dyskusji i znajduje się w zdecydowanie uprzywilejowanym położeniu względem izby wyższej.

Czy zatem na podstawie tych danych można stwierdzić, że liczba projektów wnoszonych przez Senat stanowi istotny wkład w polską legislację? Dla porównania, liczba wniesionych projektów ustaw, które wpłynęły do Sejmu II kadencji, wyniosła 826²⁹, natomiast podczas VI kadencji – 1511³⁰. Nasuwa się wobec tego wniosek, że inicjatywa ustawodawcza Senatu odpowiada za znikomy odsetek ustaw, które są rozpatrywane przez Sejm. Można także zauważyć, że stosunkowo wysoka liczba ustaw proponowanych przez Senat procedowana była w następstwie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, osiągając nawet 62,10% wszystkich projektów ustaw wniesionych przez Senat w VII kadencji³¹.

Jak wyraźnie zapisano w Konstytucji RP, to „Naród” jest w Rzeczypospolitej Polskiej suwerenem³². Dlatego też, mimo że większość obywateli polskich nie posiada wykształcenia prawniczego ani nie analizuje szczegółowo kompetencji i danych dotyczących funkcjonowania Senatu, ich głos musi być brany pod uwagę przy ocenie roli ustrojowej, jaką pełni ta izba w polskim systemie. Według wyników sondażowych Fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej (dalej: CBOS), które przedstawiają zmiany w społecznym odbiorze działalności parlamentu, w początkowym okresie po wprowadzeniu Senatu cieszył się on bardzo wysokim poziomem aprobaty, sięgającym w listopadzie 1989 r. około 85%. Jak zauważa pracownia, „nigdy wcześniej ani później obywatele nie wyrażali tak jednoznacznej aprobaty parlamentu”³³. Stan ten nie trwał jednak długo i już w maju 1993 r. pozytywnie o działalności Sejmu i Senatu wypowiadało się jedynie 20% ankietowanych. Można zauważyć, że w latach 1989–1995 Sejm cieszył się wyższym poziomem poparcia wobec swoich działań w porównaniu do Senatu. CBOS wskazuje, że mogło to oznaczać powolne kształtowanie odrębnego od Sejmu wizerunku Senatu³⁴. Jak wskazują późniejsze badania, w kolejnych latach tendencja ta się odwróciła i przez

²⁹ <https://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/D217466AE3009ABDC125745900383742?opendocument> (dostęp: 30.12.2023).

³⁰ <https://www.sejm.gov.pl/prace/projustall6.htm> (dostęp: 30.12.2023).

³¹ Kancelaria Senatu, *Liczbowe zestawienie inicjatyw...*, s. 1.

³² Art. 4 ust. 1 Konstytucji RP. Według P. Tulei „w art. 4 ust. 1 Konstytucja posługuje się pojęciem Narodu w znaczeniu politycznym, a nie etnicznym. Naród to wspólnota wszystkich obywateli” – zob. P. Tuleja, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2023, s. 36, art. 4.

³³ Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, *Ocena działalności Parlamentu w latach 1989–1995. Komunikat z badań*, Warszawa 1995, s. 2.

³⁴ *Ibidem*, s. 3.

dwie następne dekady to Senatowi Polacy bardziej ufali niż Sejmowi³⁵. Poparcie to wahało się między ok. 50% w 1998 r. a 12% w 2005 r., następnie z lekką tendencją wzrostową, osiągając około 30% podczas X kadencji. Natomiast poparcie względem Sejmu w 2005 r. spadło poniżej 10%, a w IX kadencji (czasowo odpowiadającej X kadencji Senatu) utrzymywało się na poziomie około 25%³⁶. Niestety, sondaże te wskazują, że przez niemal cały okres swojej działalności Senat był odbierany przez społeczeństwo raczej negatywnie. Sytuacje, w których więcej respondentów wypowiadało się o Senacie pozytywnie, są sporadyczne. W najnowszym badaniu CBOS przeprowadzonym między 28 listopada 2023 r. a 12 grudnia 2023 r. Senat dobrze oceniło 36% badanych, a negatywnie 25%³⁷. Jednakże należy wziąć pod uwagę fakt, że po wyborach parlamentarnych w 2019 r. chwilowo również przeważały oceny pozytywne, by następnie wrócić do niższych poziomów.

Przyszłość Senatu – kontynuacja czy likwidacja?

Opinie na temat celowości istnienia Senatu czy w ogólności izby wyższej parlamentu od wielu lat są skrajnie różne. Przed niemal każdymi wyborami parlamentarnymi debata na ten temat powraca w przestrzeni publicznej z mniejszą lub większą siłą. Jednak do tej pory poparcie dla zmiany obowiązujących przepisów nie zmobilizowało wymaganej dla zmiany Konstytucji RP większości parlamentarnej i pozycja ustrojowa Senatu pozostaje co do zasady niezmienna. Z drugiej strony przytoczone badania opinii publicznej wskazują, że jest ona w tej kwestii podzielona, a duża część Polaków nie ma na ten temat wyrobionego zdania. H. Suchocka wskazuje w tym zakresie, że polskie społeczeństwo zawsze postrzegało likwidację Senatu jako element polityki władz komunistycznych, niezgodny z polskimi tradycjami politycznymi³⁸. Co do zasady można jednak zauważyć, że głosy, które pojawiają się w debacie dotyczącej przyszłości Senatu, z reguły pokrywają się z tymi pojawiającymi się w dyskusjach na temat celowości istnienia izby wyższej jako takiej w innych krajach europejskich.

Głównymi argumentami przytaczanymi przeciw istnieniu drugiej izby parlamentu są wysokie koszty działania obciążające podatników, powodowane przez nią opóźnienia w procesie legislacyjnym czy niewielki wpływ na życie polityczne państwa. Jak, jednak wskazała w jednym ze swoich raportów Komisja Wenecka, wysokość kosztów jest pojęciem bardzo względnym i argument ten nie jest do końca przemyślany, a ponadto w wielu krajach z parlamentem unikameralnym funkcjonują inne ciała opiniodawcze niż

³⁵Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, *Oceny działalności instytucji publicznych w marcu. Komunikat z badań*, Warszawa 2023, s. 2.

³⁶Ibidem.

³⁷*Sejm oceniany przez Polaków znacznie lepiej niż poprzedni. Gdzie idą linie podziału?*, <https://businessinsider.com.pl/polityka/sondaz-cbos-tak-polacy-oceniaja-nowy-sejm-i-senat/w8q1ewe> (dostęp: 30.12.2023).

³⁸European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *The role of...*, s. 38.

wyższa izba, które również generują koszty³⁹. W związku z tym w raporcie oceniono, że w krajach poniżej 15 mln mieszkańców druga izba parlamentu nie jest niezbędna, ale powyżej tej liczby jest instytucją pożądaną w demokratycznym państwie prawnym, ponieważ pozwala na zapewnienie należytej reprezentacji dla poszczególnych regionów oraz ekonomicznych, kulturalnych i społecznych interesów⁴⁰.

Z drugiej strony zauważa się, że izba wyższa zapewnia dodatkową wiedzę i czas do namysłu oraz wpływa na poprawę poziomu legislacji, do tego przyczynia się do zwiększenia równowagi w tym procesie, a mniejsza presja ze strony opinii publicznej zapewnia większą swobodę wymiany poglądów. Ponadto senatorowie z reguły mają mniej pilnych obowiązków niż posłowie i mogą zajmować się sprawami zaniechawanymi przez izbę niższą⁴¹. Warto również nadmienić, że poza udziałem w procesie legislacyjnym Senat odgrywa pewną rolę przy kształtowaniu innych organów państwa, przykładowo wyraża zgodę na powołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli czy wybór Rzecznika Praw Obywatelskich, a ponadto sam powołuje dwóch senatorów w skład Krajowej Rady Sądownictwa i wskazuje jednego członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Wyjątkowym uprawnieniem wśród europejskich izb wyższych jest możliwość złożenia wniosku o rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie z określonej kategorii przez 30 senatorów lub Marszałka Senatu. Jak wspomniano wcześniej, pewną rolą Senatu jest także możliwość monitorowania prac Sejmu i zgłaszania względem nich – choćby symbolicznego – sprzeciwu, co stanowi pewien zawór bezpieczeństwa, element swoistego *checks and balances*.

Podsumowanie

Senat, jako instytucja publiczna, ma swoje korzenie w starożytności. Senat rzymski stanowił jeden z najbardziej trwałych i najistotniejszych organów władzy w znanej historii Europy. Funkcjonował przez ok. 2 tys. lat, od czasów Rzymu królewskiego po rządy dynastii Paleologów we Wschodnim Cesarstwie Rzymskim, w różnych formach i z różnych zakresem kompetencji. W czasach nowożytnych i współczesnych zarówno państwa Europy, jak i całego świata chętnie czerpią z tego dziedzictwa, nawiązując do tej starożytnej instytucji w swoich systemach prawnych. Również w Polsce Senat istniał – w różnych formach i z przerwami – przez kilkaset lat, co pozwoliło wykształcić pewne tradycje konstytucyjne. Jednakże to jego przydatność i rola w życiu politycznym państwa oraz poziom aprobaty ze strony suwerena, czyli narodu, powinny podlegać ocenie i stanowić podstawę jego likwidacji bądź utrzymania w porządku prawnym. Czy zatem Senat spełnia pokładane w nim oczekiwania? Jak wynika z przeprowadzonej analizy, poziom zaangażowania w życie polityczne i rola Senatu w dużej mierze zależy od tego,

³⁹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on second chambers in Europe, parliamentary complexity or democratic necessity?*, Study No. 335/2005, Strasbourg, 11 August 2006, s. 9, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2006\)059-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)059-e) (dostęp: 9.04.2024).

⁴⁰ *Ibidem*, s. 9, 11.

⁴¹ *Ibidem*, s. 11.

jak kształtuje się sytuacja polityczna i jakie jest zaangażowanie poszczególnych senatorów. Senat dysponuje pewnym zakresem istotnych kompetencji, dzięki którym może wpływać na sprawy państwa. Jednak z praktyki parlamentarnej wynika, że w zdecydowanej większości przypadków organ ten stanowi przedłużenie woli Sejmu, ponieważ dominuje w nim to samo ugrupowanie polityczne. W takiej sytuacji przydomek „izba refleksji” jest właściwie nieuzasadniony, można nawet uznać, że bardziej trafne byłoby sformułowanie „izba poobiedniej drzemki”⁴².

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, wyd. czwarte, Warszawa 1998.
- Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2023.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2023.
- Górecki D., *Rada Społeczno-Gospodarcza przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1982–1985)*, „Acta Universitatis Lodzianis – Folia Iuridica” 1991, nr 45.
- Jaskiernia J., *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1994.
- Jaworski C., *Na dwudziestolecie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Palestra” 2017, nr 4.
- Kaczyński J., *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995.
- Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2003.
- Kruk-Jarosz M., *Spór o Senat w III RP na tle sporu o dwuizbowość parlamentu*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Rola dwuizbowości w ustroju demokratycznym*, Warszawa 2023.
- Modzelewski B., *Współczesny bikameralizm – czyli kształt i sens istnienia dwuizbowego modelu parlamentu*, „Acta Erasiana” 2019, t. XVIII.
- Suchocka H., *Czy istnieje „europejski standard prawny” dotyczący struktury parlamentu (dwuizbowości) w świetle opinii Komisji Weneckiej*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Rola dwuizbowości w ustroju demokratycznym*, Warszawa 2023.
- Tusk D., *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995.

⁴² A. Franas, *Senat to nie izba poobiedniej drzemki*, <https://www.tuwroclaw.com/wiadomosci,senat-to-nie-izba-poobiedniej-drzemki,wia5-3312-71983.html> (dostęp: 9.04.2024).

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 26 marca 1982 r. w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. z 1982 r., Nr 10, poz. 66 z późn. zm.).
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zmianie uchwały w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. z 1983 r., Nr 17, poz. 95).

Źródła internetowe

Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, *Oceny działalności instytucji publicznych w marcu. Komunikat z badań*, Warszawa 2023, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_039_23.PDF.

Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, *Ocena działalności Parlamentu w latach 1989–1995. Komunikat z badań*, Warszawa 1995, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1995/K_092_95.PDF.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *The role of the second chamber in European States*, Study No. 335/2005, Strasbourg, 1 March 2006, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2006\)011-bil](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)011-bil).

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on second chambers in Europe, parliamentary complexity or democratic necessity?*, Study No. 335/2005, Strasbourg, 11 August 2006, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2006\)059-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)059-e).

Franas A., *Senat to nie izba poobiedniej drzemki*, <https://www.tuwroclaw.com/wiadomosci,senat-to-nie-izba-poobiedniej-drzemki,wia5-3312-71983.html>.

Kancelaria Senatu, *Liczbowe zestawienie inicjatyw ustawodawczych Senatu w latach 1989–2023*, Warszawa 2023, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/statystyki/podstawowe_dane_11/08_inicjatywy_1-11.pdf.

Kancelaria Senatu, *Liczbowe zestawienie ustaw rozpatrzonych przez Senat w latach 1989–2023*, Warszawa 2023, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/statystyki/podstawowe_dane_11/07_ustawy_i_poprawki_1-11.pdf.

Prof. Stelmachowski o przywróceniu Senatowi i jego roli w przyszłości, https://www.senat.gov.pl/lat-30-odrodzonego-senatu/rozmowa-z-marszalkiem-andrzejem-stelmachowskim/?fbclid=IwAR3xGYMdqTl12mhgTzDk_IAVDxwDiY-DiVi9uKBjyIW1i3KM1fa2z6iwbqs.

Sejm oceniany przez Polaków znacznie lepiej niż poprzedni. Gdzie idą linie podziału?, <https://businessinsider.com.pl/polityka/sondaz-cbos-tak-polacy-oceniaja-nowy-sejm-i-senat/w8q1ewe>.

SLD chce likwidacji Senatu, <https://www.rp.pl/wydarzenia/art5445701-sld-chce-likwidacji-senatu>.

Szukała M., 10 lat temu zmarł prof. Andrzej Stelmachowski – pierwszy marszałek Senatu III RP, <https://dzieje.pl/aktualnosci/10-lat-temu-zmarl-prof-andrzej-stelmachowski-pierwszy-marszalek-senatu-iii-rp>.

Do we have a Senate fit for our times? Expectations for the political role of the Senate of Poland and the reality of its functioning

Summary

The Senate, as the second chamber of parliament, has been an important element of the Polish system for centuries. In many European countries, the bicameral parliament is an accepted legal standard which still exists today. In Poland, after an absence of nearly forty years due to political transformation, the Senate reappeared in 1989. The topic concerning the existence and function of the Senate has been present in public discourse for years, raising numerous disputes.

The aim of this paper is to answer the question of what role the Senate plays and whether it should be analogous to the one assigned to it during the systemic transformation. The authors analysed the statements of politicians holding various offices over the past 30 years and cited examples from the practice of the Senate's functioning. Additionally, statements by doctrine representatives evaluating the functioning of the Upper House and the legitimacy of maintaining bicameralism in the Polish Parliament were presented. The above made it possible to compare the expectations of those present when this constitutional organ was reintroduced into the legal system in the 1990s with the actual role played by the Senate today. The authors presented arguments for and against the advisability of retaining the second chamber of parliament. In their conclusions, they found that the scope of competences and the constitutional position of the Senate are largely variable over time and are derived from the political situation. The Senate can act as a counterbalance to the other branches of government, but in practice it is not a key element of the system.

Keywords: the Senate, Constitution of the Republic of Poland, bicameralism, liquidation of the Senate, model of the parliamentary system

DOI: 10.31648/kpp.9790

Wojciech Gąsiewicz

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0009-0008-6385-2813

wojtek.gasiewicz@gmail.com

Wpływ pozycji ustrojowej i kompetencji Prezydenta RP na prawidłowe funkcjonowanie systemu parlamentarno-gabinetowego w demokracji nieskonsolidowanej – uwagi *de lege ferenda*

Ustrój polityczny III RP i jego pozycja wśród systemów europejskich

Kontynent europejski, jako kolebka systemu parlamentarnego oraz miejsce, w którym idea demokracji narodziła się i dostąpiła najgłębszej realizacji, do czasów współczesnych pozostaje niekwestionowanym liderem – jeśli chodzi o pełne stosowanie systemu przedstawicielskiego. W krajach Europy system parlamentarny, gdzie organ przedstawicielski kreuje rząd oraz jest ciałem, przed którym rząd ponosi odpowiedzialność polityczną, jest rozwiązaniem dość modelowym, stosowanym przez większość państw. Przyjmując, że system półprezydencki jest tylko pewną odmianą parlamentaryzmu, a nie odrębną formą rządów, to od dominującego, parlamentarnego systemu rządów w Europie odbiegają jedynie trzy państwa demokratyczne – Cypr, Szwajcaria i San Marino¹. Parlamentaryzm nie jest rzecz jasna jednolity, jednak należy zgodzić się z panującą w doktrynie opinią minimalistyczną, wedle której system parlamentarny definiuje się przez pryzmat dwóch przesłanek. Parlament mianowicie musi spełniać funkcję kreacyjną (powołanie rządu oraz powoływanie i odwoływanie organów

¹M. Wallner, *Podziały i typologie systemów parlamentarnych: zagadnienia metodologiczne*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – Sectio K” 2014, vol. XXI, nr 2, s. 86.

państwowych i osób na stanowiska konstytucyjne zależy od większości parlamentarnej) oraz funkcję kontrolną (trwanie rządu zależne jest od zaufania parlamentu, przed którym rząd jest również odpowiedzialny)².

Na szczególną uwagę zasługuje jedna ze specyficznych odmian systemu parlamentarnego, mianowicie rozpowszechniony w większości państw europejskich system parlamentarno-gabinetowy. Pokróćce zdefiniować można go przez pryzmat kilku cech. Po pierwsze, władzę ustawodawczą sprawuje wyłaniany w powszechnych i bezpośrednich wyborach parlament. Po drugie, władza wykonawcza jest dwuczłonowa, składa się z rządu, na którego czele stoi premier, oraz głowy państwa. Po trzecie zaś, faktyczna rola głowy państwa jest w tym systemie ograniczona³.

III RP powstała po zasadniczych przemianach politycznych roku 1989, miała być państwem demokratycznym, zrywającym z autorytarnym, opartym na przemocy poprzednim systemem. Szybko postępująca dekompozycja obozu socjalistycznego sprawiła, że dla cieszących się społecznym mandatem senatorów i posłów ówczesnej opozycji było jasne, że zadaniem parlamentu wyłonionego w zaplanowanych wyborach jest uchwalenie nowej konstytucji⁴. Dążenie obozu solidarnościowego ku prawdziwej, demokratycznej reprezentacji uwidaczniało się w serii wolnych, równych i powszechnych wyborów w latach 1990–1991. Bardzo szybko jednak okazało się, że ustroj demokratyczny jest praktycznie jedynym łączącym poszczególne frakcje postulatem, zaś największy wpływ na poszczególne propozycje ma polityczna wola poszczególnych uczestników procesu tworzenia konstytucji. Dynamicznie zmieniające się stanowiska ewoluowały w zależności od pełnionych ról politycznych, wskazań poparcia społecznego dla poszczególnych partii politycznych czy też osobistych ambicji poszczególnych przywódców⁵. Efektem podziałów w obozie solidarnościowym, a także włączenia się w proces tworzenia konstytucji demokratycznej lewicy postkomunistycznej stało się uchwalenie w 1997 r. obecnie obowiązującej Konstytucji RP, która ukształtowana została jako konstytucja kompromisowa, amalgamat wielu wizji politycznych i społecznych.

Mając na względzie przepisy Konstytucji RP i podaną już definicję systemu parlamentarnego, nie może być najmniejszych wątpliwości, że ustroj III RP należy zakwalifikować jako ustroj parlamentarny, jednakże poza tym ustawa zasadnicza nie realizuje żadnego modelu ustrojowego w formie klasycznej. Dość trafnie przyjęło się określać ustroj Polski jako system parlamentarno-gabinetowy, jako że właśnie z niego zaczerpnięto najwięcej rozwiązań ustrojowych. Kompleksowa analiza prowadzi jednak do wniosku, że mamy do czynienia ze swego rodzaju systemem hybrydowym⁶. Prezydent, wzmocniony legitymacją pochodzącą z wyborów powszechnych, dysponujący wetem

²Ibidem, s. 88–89.

³S. Bożyk, *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 146.

⁴J. Zalesny, *Tworzenie Konstytucji z 1997 roku: przejaw kooperacji czy rywalizacji elit politycznych?*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6(143), s. 183–184.

⁵Ibidem, s. 182.

⁶R. Balicki, *Recepcja kanclerskiego modelu rządów w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 5, s. 59–60.

ustawodawczym, dominującą rolą w procesie formowania rządu oraz kompetencjami nominacyjnymi niepodlegającymi kontrasygnacie, jest głową państwa, a jego pozycja wykracza ponad rozwiązania definicyjne systemu parlamentarno-gabinetowego.

Podejmując zatem próbę zdefiniowania konstytucyjnego ustroju III RP, można nazwać go systemem parlamentarno-gabinetowym z nie tylko aktywnie, ale i dotkliwie korygującą rolą Prezydenta RP⁷.

Warunki demokracji nieskonsolidowanej a trafność i odporność przyjętych w Konstytucji RP rozwiązań ustrojowych

Zgodnie z powszechnie uznaną definicją za demokrację skonsolidowaną możemy uznać ustrój państwa, w którym standardem „są cykliczne, rywalizacyjne wybory oraz powszechny i równy do nich dostęp (...). Samorząd terytorialny jest nieodzownym elementem politycznego ładu. Środki masowego przekazu są wolne, niezależne od ośrodków decyzyjnych i sprawują dodatkową kontrolę nad rządzącymi”⁸. Państwo musi również gwarantować praworządność, na straży której stoją niezawisłe i niezależne sądy powszechne oraz sąd konstytucyjny. Ponadto wartości demokratyczne muszą być nie tylko uwzględnione w ustawie zasadniczej, ale również bez zakłóceń stosowane w praktyce politycznej. Demokracja skonsolidowana charakteryzuje się również odpornością na próby wpływu ze strony instytucji nie pochodzących z wyboru (np. Kościół katolicki) lub też ugrupowań skrajnych⁹. Mając w pamięci takie wydarzenia z najnowszej historii Polski, jak kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego¹⁰, kolejne nowelizacje ustawy o ustroju sądów powszechnych czy ustawy prawo o prokuraturze, sprawę koncesji dla telewizji TVN¹¹, wykupienie koncernu Polska Press przez podporządkowaną obozowi rządzącemu spółkę Orlen¹² czy w końcu postępującą poprzez ograniczanie kompetencji i dochodów własnych recentralizację samorządu terytorialnego, nie może być najmniejszych wątpliwości, że Polska znajduje się obecnie na etapie demokracji nieskonsolidowanej. Podstawowe wymogi ustroju demokratycznego są spełnione, jednakże w obrocie prawnospołecznym wciąż występuje i akceptowana jest dość duża gama rozwiązań niedemokratycznych.

⁷M. Wallner, op. cit., s. 92.

⁸W. Żebrowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata*, Olsztyn 2005, s. 38.

⁹Ibidem, s. 39.

¹⁰M. Szuleka, M. Szwed, M. Wolny, *Kryzys konstytucyjny w Polsce w latach 2015–2016*, Warszawa 2017, s. 3–4, <https://archiwumosiatsynskiego.pl/images/2017/10/HFPC-Kryzys-konstytucyjny-w-Polsce-2015-2016.pdf> (dostęp: 12.11.2023).

¹¹Biuletyn Informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich, *TVN24 już półtora roku czeka na przedłużenie koncesji. Interwencja RPO w KRRiT*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-krrit-przedluzenie-koncesji-tvn24> (dostęp: 12.11.2023).

¹²*Raport o sytuacji w Polska Press za rządów Orlenu*, <https://oko.press/polska-press-orlen-raport> (dostęp: 12.11.2023).

Istotnym punktem odniesienia dla oceny pozycji ustrojowej i sprawności politycznego systemu III RP powinien być również poziom instytucjonalizacji demokracji. W demokracjach skonsolidowanych poziom ten powinien być wysoki, jako że ich efektywność nie powinna zależeć wyłącznie od czynników występujących po stronie rządzących. Co więcej, działalność polityczna i instytucjonalna powinna być wykonywana w ramach powszechnie akceptowanych standardów¹³. Obserwacja polskiego życia politycznego po roku 1989 oraz obraz ogółu wyborców, widziany przez pryzmat ugrupowań i osób wybranych do parlamentu lub organów samorządu terytorialnego na przestrzeni 26 lat, skłaniają do wysnucia wniosku, że nie zostały w Polsce wykształcone trwałe, powszechnie akceptowane standardy. Działalność polityczna redefiniująca bądź kontestująca metody demokratyczne, jak pokazują ostatnie lata, nie tylko jest akceptowana w przestrzeni publicznej, lecz nawet, znalazłszy chętnych i aktywnych odbiorców, skutecznie zatrzymuje pożądaną ewolucję w stronę demokracji skonsolidowanej. Należy podkreślić, że trudno jest winić za to tychże odbiorców, brakuje nam bowiem odpowiednich wzorców i doświadczeń. Polska jest krajem, który utracił swoją państwowość w momencie, w którym rozpoczynała się zwiększona partycypacja ogółu społeczeństwa w rządach. Krótki okres niepodległości w wieku XX, naznaczony piętnem autorytarnych rządów, został brutalnie przerwany przez reżimy nazistowski i komunistyczny. Polskie społeczeństwo, doświadczone latami okupacji, autorytarnego prawodawstwa i niemożnością partycypacji obywatelskiej, dopiero w III RP mogło rozpocząć proces dążenia do pełnego społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się jednak, że autorzy rozwiązań ustrojowych zawartych w Konstytucji RP albo nie wzięli pod uwagę tego czynnika, albo też nie docenili znaczenia świadomego społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu państwa. W efekcie mechanizmy kontroli i równowagi okazały się niezdolne nie tylko do promowania wysokiego poziomu instytucjonalizacji demokracji, ale również do zabezpieczenia niezbędnego dla dalszej konsolidacji poziomu.

Występujący w Polsce głęboki podział społeczno-polityczny, postrzegany na tle naturalnych podziałów występujących w krajach o skonsolidowanej demokracji, zdecydowanie wykracza poza nie, stając się szczególnym problemem socjologiczno-egzystencjalnym. Obserwowany przez ponad dekadę podział społeczeństwa polskiego na dwa obozy znajduje się obecnie w swoim apogeum, które, jak wynika z ekspresji nastrojów społecznych, może trwać jeszcze bardzo długo, skutecznie blokując III RP przed jakże pożądaną konsolidacją demokracji. Sam system demokratyczny ma sens jedynie wtedy, kiedy substancja demokracji jest w swoich wymiarach podobna¹⁴, poszczególne obozy polityczne zdolne są do kompromisu, a ustroj do tego kompromisu zachęca, budując w społeczeństwie jedność w różnorodności. Mając na uwadze powyższe, nie może być żadnych wątpliwości, że po początkowych sukcesach Polska w tej chwili pozostaje w demokratycznej stagnacji. Rozwiązania ustrojowe oraz mechanizmy kontroli i równowagi obecne w Konstytucji RP wyważone są niedokładnie,

¹³ W. Żebrowski, op. cit., s. 38.

¹⁴ Ibidem.

w szczególności poprzez pozycję Prezydenta RP, która – w założeniu arbitrażowa i moderacyjna – prowadzi *de facto* do dotkliwego korygowania i utwierdzenia w społeczeństwie politycznych podziałów.

Prezydent, wedle założeń twórców Konstytucji RP, poza byciem najwyższym przedstawicielem RP, miał być organem neutralnym w stosunku do pozostałych władz, pośredniczącym między władzami i w ten sposób harmonizującym działanie całego państwa¹⁵. Temu służyło wzmiankowane już wzmocnienie pozycji Prezydenta w stosunku do tych, które znamy z zagranicznych systemów parlamentarno-gabinetowych. Działania podejmowane przez Prezydenta polegać miały na ewentualnej interwencji w przypadku braku koniecznej współpracy między parlamentem a rządem. W stanie faktycznym niemożliwe jest jednak osiągnięcie takiej roli¹⁶. Wybór zarówno Prezydenta, jak i parlamentu w wyborach powszechnych sprawiają, że najbardziej prawdopodobnym scenariuszem jest pochodzenie większości sejmowej, rządu oraz głowy państwa z tego samego obozu politycznego. W sytuacji zgodnego ich współdziałania prezydent, mimo oficjalnej bezpartyjności, nie stanowi czynnika neutralnego, mediatora, stając się zamiast tego wyłącznie częścią systemu sprawowania władzy. Wybrany na swój urząd, dzięki promocji przez partię-matkę głosami jej wyborców, niknie pośród jej sprawujących władzę szeregów. Wciągnięty w bieżącą walkę polityczną niejako traci status Prezydenta RP wybranego przez naród, stając się Prezydentem jedynie tej części obywateli, która go wybrała. W większości przypadków w takiej sytuacji zawodzi również bezpiecznik tzw. władzy regulującej – mimo możliwości zawetowania pojedynczych ustaw, Prezydent, jako reprezentant swojego obozu politycznego, faktycznie kieruje się jego interesami. W takim przypadku bezwzględna większość w Sejmie i lojalny w stosunku do niej Prezydent pozwalają na możliwość lekceważenia opozycji parlamentarnej, nie zachęcając do praktykowania kompromisu czy też dobrych zwyczajów¹⁷.

Rzadziej spotykanym, lecz również przetestowanym scenariuszem jest z kolei koha-bitacja z jednej strony większości w Sejmie i rządu, z drugiej zaś wywodzącego się z przeciwnego obozu Prezydenta. W takiej sytuacji Prezydent, wyposażony w mające charakter blokujący instrumenty, takie jak weto, oraz niepodlegające kontrasygnacie kompetencje nominacyjne, może znacząco opóźniać, a w konsekwencji przeszkadzać Radzie Ministrów w realizacji przyjętych zamierzeń. W takim przypadku w obrębie władzy wykonawczej istnieją dwa silne podmioty – Prezydent oraz szef rządu, wywodzący się z innych obozów politycznych. Konsekwencją tego jest powstanie płaszczyzny sporów i rywalizacji¹⁸. Prezydent jest w stanie również, stosując weto, doprowadzić do sytuacji, w której bezwzględna większość w Sejmie, wystarczająca do skutecznego powołania rządu, okaże się nie być skuteczną do przegłosowania ustaw. Weto, z założenia

¹⁵A. Chorażewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 31.

¹⁶T. Jagielski, *Funkcje Prezydenta RP w odniesieniu do praktyki politycznej*, „Wschód Europy” 2022, vol. 8, nr 2, s. 90

¹⁷Ibidem, s. 91–94.

¹⁸R. Balicki, op. cit., s. 60.

będące mechanizmem równowagi¹⁹, w warunkach polskiej spolaryzowanej demokracji nieskonsolidowanej staje się więc narzędziem bieżącej walki politycznej, stosowanym w interesie partyjnym, nie zaś społecznym.

Najbardziej skuteczną z perspektywy demokracji oraz kształtowania postaw kompromisowych, a także najbliższą ideału z punktu widzenia twórców Konstytucji wydaje się być istnienie silnego szefa rządu oraz Prezydenta, którzy wspólnie, za cenę wzajemnych kompromisów, kształtują politykę państwa. Za ostatnią realizację takiego zjawiska w ramach odmiennych obozów politycznych może być uznana współpraca Aleksandra Kwaśniewskiego z rządem AWS-UW i skuteczne przeprowadzenie programu czterech reform. Z kolei w ramach tego samego obozu za przykład najbliższy ideału może być uznana tzw. szorstka przyjaźń między prezydentem Aleksandrem Kwaśniewskim a premierem Leszkiem Millerem. Tym niemniej ani tej kohabitacji, ani kooperacji nie można ocenić jako wzorcowej, nawet między dwoma politykami z obozu SLD zdarzały się spory i kłótnie, prowadzące do realnych możliwości paraliżu państwa. W ich przypadku najczęściej udawało się znaleźć kompromisowe wyjście z sytuacji, jednakże przy stagnacji procesu konsolidacji demokracji oraz galopującej polaryzacji społeczeństwa powtórzenie takiej możliwości wydaje się być niemożliwe w dającej się przewidzieć przyszłości. Już prezydentury Lecha Kaczyńskiego, Bronisława Komorowskiego i Andrzeja Dudy można określić mianem wtopienia postaci Prezydenta w szeregi partii-matki, a przecież od 2005 r. polaryzacja wielokrotnie wzrosła.

Postulaty de lege ferenda

Jak zostało wcześniej wskazane, najwięcej rozwiązań ustrojowych III RP zaczerpniętych zostało wprost z systemu parlamentarno-gabinetowego i wydaje się to być najlepszy system do sukcesywnego konsolidowania młodej, polskiej demokracji oraz wykształcenia społeczeństwa obywatelskiego. Badacze zajmujący się przejściem od systemu autorytarnego do demokratycznego zaobserwowali, że większość państw odzyskujących niepodległość lub przechodzących demokratyzację przyjmowała rozwiązania parlamentarne, nie zaś prezydenckie. System parlamentarny nie tylko stwarza większą szansę na konsolidację demokracji, ale jest także bezpieczniejszy dla państw dopiero kształtujących system demokratyczny. Kolegialność władzy ustawodawczej i kolegialność rządu zmniejsza także zagrożenia wynikające z autorytarnych skłonności jednostek sprawujących władzę²⁰. W warunkach koniecznej konsolidacji demokracji oraz przy wyraźnej polaryzacji społeczeństwa rozłożenie realnych kompetencji władzy wykonawczej pomiędzy silnego szefa rządu a silnego Prezydenta jest rozwiązaniem, które zdecydowanie się nie sprawdziło i nie ma ono dalszej przyszłości.

Reforma ustrojowej pozycji Prezydenta RP musiałaby wiązać się ze zmianą Konstytucji RP i stanowić reformą kompleksową. Powinna odpowiadać na zapotrzebowanie Prezydenta jako strażnika Konstytucji i reprezentanta narodu, powierzając mu rolę

¹⁹T. Jagielski, op. cit., s. 94.

²⁰R. Balicki, op. cit., s. 62.

mediacyjno-arbitrażową między rządem a parlamentem. Z tego względu spośród wyznaczników pozycji Prezydenta zachować należy jego wybór w głosowaniu powszechnym, szerokie uprawnienia koncentrujące się na osobie Prezydenta przy stanach nadzwyczajnych oraz obowiązek skrócenia kadencji Sejmu w enumeratywnie, ściśle wymienionych przypadkach. Prezydent nie powinien jednak być częścią politycznego sporu bądź też powinien być w niego jedynie minimalnie zaangażowany. Z tego względu pozycja Prezydenta po reformie ustrojowej powinna być przede wszystkim pozbawiona możliwości stosowania weta ustawodawczego, gdyż w żadnym ze scenariuszy kooperacyjnych lub kohabitacyjnych na gruncie obecnej Konstytucji RP nie sposób doszukać się pozytywnych aspektów tego instrumentu. Zamiast weta ustawodawczego Prezydent powinien uzyskać możliwość zastosowania weta zawieszającego, na okres np. 6 miesięcy, po upływie którego ustawa musiałaby być ponownie przegłosowana przez władzę ustawodawczą większością bezwzględną. Prezydent mógłby w ten sposób pełnić rolę rzecznika interesu społecznego, opóźniając wejście w życie ustawy i umożliwiając społeczeństwu zorganizowanie się i wyrażenie sprzeciwu lub poparcia dla zawieszanej ustawy. Kształtowałyby to społeczeństwo obywatelskie, jednocześnie skłaniając władzę ustawodawczą do refleksji, a co najważniejsze – nie miałyby możliwości ciągłego blokowania bezwzględnej większości rządowej. Na opróżnione przez weto ustawodawcze miejsce mechanizmu równowagi mógłby zostać wprowadzony obowiązek uchwalenia ustawy w zgodnym brzmieniu zarówno przez Sejm, jak i Senat, co w systemie parlamentarno-gabinetowym, przy różnych ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu, byłoby dużo bardziej przekrojowe. Równouprawnienie obu izb parlamentu pod względem ustawodawczym, podobnie jak możliwość wskazywania kandydata na premiera przez Sejm w pierwszym kroku konstytucyjnym, byłoby wybraniem rozwiązań stanowiących nie tylko odzwierciedlenie woli większości wyborców, ale również odwołaniem do samego jądra systemu parlamentarno-gabinetowego.

Dla osiągnięcia konsolidacji demokracji oraz kształtowania społeczeństwa obywatelskiego Prezydent powinien zostać także pozbawiony większości kompetencji nominacyjnych niepodlegających kontrasygnacie. Decyzje zarówno w sprawach dotychczasowych nominacji prezydenckich, takich jak te wymienione w art. 134 ust. 3 oraz art. 144 ust. 3 pkt 24–27 Konstytucji RP, oraz w innych, będących obecnie pod kontrolą Sejmu lub Senatu, powinny być rozstrzygane w dialogu rządu i parlamentu. Kontrola i równowaga między parlamentem a rządem może przyjąć wiele kształtów, z których najbardziej zachęcającym wydaje się być współpraca parlamentu z silnym rządem, zmuszająca obie strony do szerszego kompromisu. Rząd miałby prawo do wskazywania kandydatów na kluczowe stanowiska konstytucyjne i państwowe, zaś Sejm i Senat wyrażałyby zgodę na powołanie za pomocą większości kwalifikowanej 3/5 głosów. Mając na względzie dotychczasowe wyniki wyborów w III RP, konsekwencją byłby nie tylko konieczny kompromis między rządem i większością parlamentarną a opozycją, ale również niwelowanie społecznych podziałów. Wyborcy formacji opozycyjnych, pozbawieni wpływu na sprawowanie władzy wykonawczej, staliby się poprzez swoich przedstawicieli podmiotowymi uczestnikami obsadzania najważniejszych stanowisk

w państwie, np. składu Trybunału Konstytucyjnego. Urząd prezydenta zaś, zachowujący pochodzącą z powszechnego wyboru legitymację, lecz pozbawiony kompetencji mogących wciągnąć go do politycznego sporu, miałyby szansę, poprzez swoją nową, słabszą, lecz wciąż korygującą, a nie figurancką pozycję, stać się jednoczącym naród głosem rozsądku, mediatorem i arbitrem. Co więcej, urząd Prezydenta miałby szansę stać się instrumentem skłaniającym rządzących do refleksji, opozycję do współodpowiedzialności, naród do aktywnego działania, a przez to wszystko demokrację do konsolidacji.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Balicki R., *Recepcja kanclerskiego modelu rządów w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 5.
- Bożyk S., *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014.
- Chorażewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Jagielski T., *Funkcje Prezydenta RP w odniesieniu do praktyki politycznej*, „Wschód Europy” 2002, vol. 8, nr 2.
- Wallner M., *Podziały i typologie systemów parlamentarnych: zagadnienia metodologiczne*, „Annales Universitas Mariae Curie-Sklodowska – Sectio K” 2014, vol. XXI, nr 2.
- Zalesny J., *Tworzenie Konstytucji z 1997 roku: przejaw kooperacji czy rywalizacji elit politycznych?*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6(143).
- Żebrowski W., *Współczesne systemu polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata*, Olsztyn 2005.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

Źródła internetowe

- Biuletyn Informacji Publicznej Rzecznika Praw Obywatelskich, *TVN24 już półtora roku czeka na przedłużenie koncesji. Interwencja RPO w KRRiT*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-krrit-przedluzenie-koncesji-tvn24>.
- Raport o sytuacji w Polska Press za rządów Orłenu*, <https://oko.press/polska-press-orlen-raport>.
- Szuleka M., Szwed M., Wolny M., *Kryzys konstytucyjny w Polsce w latach 2015–2016*, Warszawa 2017, <https://archiwumosiatski.pl/images/2017/10/HFPC-Kryzys-konstytucyjny-w-Polsce-2015-2016.pdf>.

**The impact of the political position and competences
of the President of the Republic of Poland on proper
functioning of the parliamentary-cabinet system
in an unconsolidated democracy – *de lege ferenda* remarks**

Summary

The political position of the President of the Republic of Poland is shaped in a way that is particularly inappropriate in the context of the short experience of the democratic system shaped by the current Constitution and the parliamentary-cabinet system. Further considerations lead to the conclusion that, based on the current political system and the deep polarization of society that may lead to state paralysis, the consolidation of democracy in Poland will progress slowly at best, and may not occur at worst. Outlining the demands for necessary changes, the author indicates that, in his opinion, in countries burdened with the burden of a difficult, authoritarian history, the mechanisms of checks and balances must be balanced much more carefully than the current Constitution. Systematic provision of a wider range of competences to a smaller number of state bodies, while using a precise system of mutual cooperative relationships, may ultimately lead to the development of compromise attitudes among the political class and greater responsibility among voters.

Keywords: President, structural position, parliamentary-cabinet system, unconsolidated democracy

DOI: 10.31648/kpp.9760

Krystian Kurkowski

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0009-0006-6414-3782

kk80066@student.uwb.edu.pl

Realizacja zasad wyborczych podczas wyborów parlamentarnych i referendum ogólnokrajowego w Polsce z 15 października 2023 r.

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że wybory są istotnym i nieodłącznym elementem demokratycznego państwa prawa. Ich celem jest m.in. legitymizacja układu, który opiera się na sprawowaniu władzy przez określone siły polityczne wskazane przez suwerena¹. Cykliczne wyłanianie establishmentu jest procesem złożonym, w związku z czym skupia uwagę wielu dziedzin nauki, takich jak chociażby socjologia czy politologia. Fundamentalną jednak rolę odgrywa w tym kontekście prawo, które nakłada ramy normatywne na złożony proces wyborczy, a tym samym wyznacza konieczne pryncypia wyłaniania władzy. Ostatnie wybory, które odbyły się w Polsce, to wybory z 15 października 2023 r. do Sejmu RP i Senatu RP. Proces wyborczy, jak również sam przebieg elekcji, wzbudził u części społeczeństwa wątpliwości odnośnie do cech, które stawia im polski prawodawca. Dotyczyły one zasadniczo tego, czy wybory były równe, a sam proces głosowania tajny. Biorąc pod uwagę pryncypialny charakter wyborów w demokratycznym państwie prawa, a także stawiane w tym kontekście zarzuty i w końcu atrakcyjność niniejszej problematyki, warto zagłębić się w to zagadnienie.

¹M. Marczevska-Rytka, *Wybory w kontekście wybranych dylematów demokracji*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 22, s. 25.

Przymioty wyborcze do Sejmu RP

Zgodnie z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP² wybory do Sejmu RP są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Nie ulega wątpliwości, że wspomniane przymioty wyborcze mają fundamentalne znaczenie dla procesu wyborczego do izby niższej parlamentu. Jak słusznie zwraca się uwagę w literaturze, cztery pierwsze z nich należy odnosić do procesu wyborczego, natomiast zasada tajności odnosi się wyłącznie do aktu wyborczego, a więc do oddawania głosów przez wyborców³. W doktrynie zauważa się, że przepis art. 96 ust. 2 Konstytucji RP cechuje wysoki poziom ogólności. Należy zatem rozumieć to w dwóch aspektach – negatywnym i pozytywnym. W pierwszym przypadku adresatem normy jest ustawodawca zwykły, który jest ograniczony w zakresie tworzenia aktów prawnych sprzecznych z wymienionym uprzednio przepisem. Aspekt pozytywny obliguje natomiast ustawodawcę zwykłego do doprecyzowania ogólnych zasad z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP⁴. Aspekt pozytywny nie polega bynajmniej na pełnym urzeczywistnieniu tych zasad. Twierdzi się, że jest to niemożliwe z uwagi na liczne ograniczenia natury prawnej oraz faktycznej. Mimo tego w doktrynie panuje pogląd proklamujący konieczność kumulatywnego spełnienia przymiotów wyborczych do Sejmu RP (w zakresie, w jakim określa to system prawa), by można było *in concreto* uznać elekcję za demokratyczną⁵.

Pierwszą z zasad wyborczych, wymienionych w art. 96 ust. 2 Konstytucji RP, jest powszechność. Najprościej rzecz ujmując, powszechność wyborów oznacza domniemanie w zakresie partycypowania w wyborach, tak jako wyborca, jak również jako kandydat w wyborach. Nie jest to jednak dyrektywa absolutna w tym sensie, że istnieją od niej normatywne odstępstwa. Art. 62 ust. 2 Konstytucji RP *expressis verbis* określa podmiotowe i przedmiotowe kryteria w zakresie wyjątków od czynnego prawa wyborczego. W doktrynie prawa konstytucyjnego wyodrębnia się na gruncie tego przepisu pozytywne i negatywne przesłanki odnoszące się do czynnego prawa wyborczego. Do pierwszej kategorii zalicza się polskie obywatelstwo oraz pełnoletniość, których kumulatywne spełnienie uprawnia do partycypowania w elekcji jako wyborca. Drugi natomiast katalog stanowią przesłanki wyłączające to uprawnienie, przy czym ziszczenie choćby jednej z nich skutkuje pozbawieniem prawa wybierania – mianowicie jest to ubezwłasnowolnienie prawomocnym orzeczeniem sądu, a także pozbawienie praw publicznych albo wyborczych⁶. Gdy mowa zaś o biernym prawie wyborczym, to również tutaj wyodrębnia się w doktrynie pozytywne i negatywne przesłanki odnoszące się do potencjalnych kandydatów do Sejmu RP. Do pierwszej z nich zalicza się posiadanie polskiego

²Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. siódme, Warszawa 2013, s. 119, art. 96.

⁴P. Czarny, *Komentarz do art. 96*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, 2016, Legalis, nb 17.

⁵Ibidem.

⁶M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 62*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2023, s. 230.

obywatelstwa oraz ukończenie najpóźniej w dniu wyborów 21 roku życia. Niniejsze wynika z odesłania wewnątrzsystemowego z art. 62 do art. 99 ust. 1 Konstytucji RP. Gdy mowa natomiast o drugiej kategorii, a zatem o przesłankach negatywnych biernego prawa wyborczego do Sejmu RP, są to: ubezwłasnowolnienie, pozbawienie praw publicznych lub pozbawienie praw wyborczych na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego oraz skazanie prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego⁷. Ponadto w myśl art. 99 ust. 1 Konstytucji RP wybranym do Sejmu RP może być ten, kto najpóźniej w dniu wyborów ukończy 21 lat.

Drugą z zasad wyborczych do izby niższej parlamentu jest równość. W literaturze przyjęto, że równość wyborów należy rozumieć w dwóch aspektach. W sensie formalnym oznacza, że „każda osoba, której przysługuje prawo wyborcze (podmiotowe), uczestniczy w wyborach na takich samych zasadach jak inni wyborcy, a w szczególności dysponuje taką samą liczbą głosów w przypadku czynnego prawa wyborczego oraz ma równe z innymi szanse w ubieganiu się o urząd wybieralny czy mandat przedstawicielski (równość biernego prawa wyborczego)”⁸. Aspekt materialny równości można sprowadzić do tego, że każdy głos powinien mieć takie samo znaczenie, gdy chodzi o jego sprawczość (wagę). W polskim systemie prawa przyjęto, że urzeczywistnienie tej zasady odbywa się w drodze wyznaczenia okręgów wyborczych o zbliżonej liczbie mieszkańców, która przypada na jeden mandat. Ma to przeciwdziałać nierówności w zakresie niezbędnej liczby oddanych głosów na mandat w różnych okręgach wyborczych⁹. W literaturze zwraca się uwagę również na to, że jednym z nieodłącznych elementów równości wyborów jest równość szans wyborczych¹⁰. Najprościej rzecz ujmując, istota tego polega na zapewnieniu każdemu z podmiotów uczestniczących jednakowych warunków w zakresie partycypowania w wyborach. Koncepcja równości, także w jej aspekcie odnoszącym się do szans wyborczych, koresponduje z ideą wolnych wyborów. Nie ma wątpliwości, że koncepcja wolnych wyborów daje się wyprowadzić z zasady demokratycznego państwa prawnego, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Mimo to w doktrynie panuje spór co do umiejscowienia wolnych wyborów, a zatem i równości szans, pośród naczelnych norm prawa wyborczego. W piśmiennictwie łatwo można dostrzec pogląd, zgodnie z którym „zasadę tę trzeba rozumieć jako zasadę politycznego nieangażowania państwa w proces wyborczy, istnienie nieograniczonej konkurencji kandydatów (list kandydatów), a także nieskrępowaną politycznymi ograniczeniami kampanię wyborczą, podejmowanie rozsądnych decyzji wyborczych”¹¹. Aspekt tej zasady odnoszący się do kampanii zostanie rozwinięty w dalszej części niniejszego opracowania.

⁷ P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 99*, [w:] P. Tuleja (red.), op. cit., s. 341.

⁸ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007, s. 297.

⁹ Ibidem, s. 297-298.

¹⁰ Szerzej na ten temat: M. Chrzanowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2018, s. 147-166.

¹¹ L. Garlicki, K. Goliński, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 71-72.

Bezpośredniość to trzecia z zasad wyborczych do Sejmu RP. W nauce prawa proklamuje się pogląd, zgodnie z którym zasada bezpośredniości składa się z dwóch elementów. Pierwszy z nich objawia się tym, że wyborca osobiście, a więc bez udziału żadnego czynnika pośredniego, oddaje głos na kandydata. Drugi aspekt bezpośredniości polega na tym, iż wyborca dokonuje wyboru bezpośrednio na potencjalnego kandydata. Innymi słowy, bezpośredniość w tym zakresie wyklucza udział innych ciał elektorskich przy końcowym wyborze potencjalnego deputowanego¹². O ile w tym przypadku brak jest normatywnych odstępstw, to już odnoście do bezpośredniości w aspekcie uprzednio wspomnianym ustawodawca taki unormował. Mianowicie wyjątkiem od zasady bezpośredniości jest głosowanie przez pełnomocnika. Niniejsza problematyka została uregulowana w rozdziale 7 Kodeksu wyborczego¹³. Zgodnie z art. 54 wspomnianego aktu ustawodawca przewidział możliwość głosowania za pomocą pełnomocnika dla wyborców niepełnosprawnych o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Ustawodawca *expressis verbis* wskazał w art. 38 § 2 Kodeksu wyborczego¹⁴, że głosowanie korespondencyjne jest również głosowaniem osobistym. Twierdzi się, że jest to przepis, który ma jedynie rozwiązać potencjalne wątpliwości w tej materii, ponieważ oczywistym jest, iż priorytetem przy ocenie, czy głosowanie jest osobiste, znaczenie ma sposób oddania głosu, a nie następcze czynności o charakterze technicznym¹⁵.

Wybory do Sejmu RP są proporcjonalne. Oznacza to, że oddane w wyborach głosy są przeliczane stosunkowo na poszczególne listy wyborcze w danym okręgu wyborczym. Znane są różne metody przeliczania głosów w systemach proporcjonalnych. W wyborach do izby niższej polskiego parlamentu obowiązuje metoda d'Hondta¹⁶. Istota tego sposobu przeliczania głosów polega na premiowaniu dużych formacji politycznych, które odniosły wygraną. Jest to skuteczne narzędzie, które przeciwdziała znacznemu rozdrobnieniu sił politycznych w izbie, a zatem i trudnościom w powołaniu Rady Ministrów.

Ostatnia z zasad wyborczych z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP to tajność. Jak zostało wcześniej zasygnalizowane, tajność, inaczej niż pozostałe przymioty, odnosi się do samego tylko aktu głosowania. *Ratio legis* zasady tajności to oczywiście ochrona wyborcy przed potencjalnymi reperkusjami, które mogłyby go spotkać w sytuacji, gdyby treść karty wyborczej była jawna. W szczególności chodzi tu o ewentualne nadużycia ze strony aparatu władzy. W literaturze podkreśla się, że konstytucyjny wymóg tajności głosowania jest dyrektywą skierowaną wobec władzy publicznej, by ta zorganizowała oddawanie głosów w sposób, który uniemożliwia poznanie woli wyborcy¹⁷. Takie rozumienie tej zasady znajduje wyraz w orzecznictwie. Zdaniem Trybunału

¹²B. Banaszak, *Komentarz do art. 192*, [w:] B. Banaszak (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. czwarte, Warszawa 2023, pkt 4

¹³Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.).

¹⁴Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r., poz. 2408).

¹⁵B. Banaszak, *Komentarz do art. 38*, [w:] B. Banaszak (red.), op. cit., pkt 9 wraz z przywołaną tam literaturą.

¹⁶S.J. Jaworski, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 192*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S.J. Jaworski, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2018, s. 483.

¹⁷P. Czarny, *Komentarz do art. 96*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., nb 36.

Konstytucyjnego „treść decyzji wyborczej osoby uprawnionej do głosowania nie może być ujawniona jakiegokolwiek innej osobie”¹⁸. W tym samym orzeczeniu stwierdzono jednak, że tajność należy inaczej interpretować, gdy chodzi o dobrowolne naruszenie jej przez samego wyborcę. Mianowicie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że tajne oddanie głosu przez wyborcę jest jego przywilejem, a nie zaś obowiązkiem. Może on zatem ujawnić treść swojego głosu, o ile nie stanowi to agitacji politycznej. Trzeba w tym kontekście zauważyć, że niniejsze orzeczenie spotkało się z krytycznym odbiorem części doktryny. Słusznie twierdzi się, że pojmowanie tajności jako zasady wyborczej o charakterze względnym dla wyborcy wypacza istotę tej regulacji, będącej normą o charakterze ochronnym. Celnie przywołuje się w tym kontekście elekcje odbywające się w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kiedy to wyborca mógł oddać głos poufnie lub jawnie, co powadziło do licznych nadużyć ze strony władzy¹⁹. Wydaje się, że to ostatnie ze stanowisk oddaje w sposób właściwy istotę tajności jako jednej z naczelných zasad demokratycznych wyborów.

Przymioty wyborcze do Senatu RP oraz zasady referendum ogólnokrajowego

Zasady odnoszące się do wyborów do izby wyższej parlamentu zostały określone w art. 97 ust. 2 Konstytucji RP, czyli powszechność, bezpośredniość oraz tajność głosowania. Jak wskazuje się w doktrynie, wykładnia przymiotów wyborczych zawartych w tym przepisie jest dokładnie taka sama, jak w przypadku zasad odnoszących się do wyborów do Sejmu RP²⁰. Również zasady wyborcze do Senatu RP nie mają charakteru bezwzględnego. Należy zauważyć, że w przypadku zasady powszechności ograniczenia w tym zakresie wyglądają nieco inaczej niż w przypadku art. 96 ust. 2 Konstytucji RP. O ile kryteria odnoszące się do czynnego prawa wyborczego są tutaj analogiczne do tych z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP, to prawo bycia wybranym kształtuje się już nieco inaczej. Ustrojodawca różnicuje minimalny wiek, który uprawnia do ubiegania się o mandat senatora. W myśl art. 99 ust. 2 Konstytucji RP wybranym do Senatu RP może być tylko obywatel Polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat. Pozostałe elementy biernego prawa wyborczego są jednakowe dla obu izb parlamentu. Wydaje się, że przytoczona tutaj dyferencja normatywna zasługuje na aprobatę. Nie może budzić wątpliwości, że skoro Senat RP, jako izba wyższa parlamentu, ma być miejscem szczególnej refleksji na temat tworzonego prawa, to dobrym rozwiązaniem jest, aby deputowanymi były osoby starsze, a więc i posiadające odpowiedni dorobek życiowy.

¹⁸ Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61.

¹⁹ P. Czarny, *Komentarz do art. 96*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., nb 37 wraz z przywołaną tam literaturą.

²⁰ Idem, *Komentarz do art. 97*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., nb 5, 7 i 8.

Zestawiając zasady dotyczące wyborów do Sejmu RP i Senatu RP, *prima facie* widać, że w drugim przypadku ustrojodawca zrezygnował z uregulowania proporcjonalności oraz równości jako zasad wyborów do izby wyższej parlamentu. W przypadku proporcjonalności oznacza to, że rolą ustawodawcy zwykłego jest uregulowanie, czy wybory do izby wyższej parlamentu mają się opierać na systemie proporcjonalnym, większościowym lub mieszanym²¹. W polskim ustawodawstwie przyjęto oczywiście system większościowy, na co wskazuje treść art. 256 Kodeksu wyborczego.

Konstytucja RP nie wskazuje również wprost, że wybory do Senatu RP są równe. Gdy chodzi o aspekt formalny tej zasady, to nie budzi żadnych wątpliwości fakt – tak w doktrynie, jak i w judykaturze – że wybory do Senatu RP muszą realizować równość w aspekcie formalnym. Uważa się w tym kontekście, że równość formalna wyborów do izby wyższej parlamentu daje się dekodować na podstawie rozproszonych przepisów ustawy zasadniczej. Mianowicie wymienia się tutaj art. 2, art. 61 ust. 2, art. 32 oraz art. 33 Konstytucji RP²². Wydaje się, że szczególnie istotny jest art. 32. W bogatym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie dokonywał wykładni tego przepisu, a tym samym objaśniał, czym jest zasada równości. Wskazuje się przykładowo, że zasada równości oznacza „nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”²³. Mimo że analizowana norma jest nadrzędna, bynajmniej nie oznacza to jej absolutnego charakteru. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie bowiem wskazywał na możliwość ograniczenia zasady równości, gdy jest to *in concreto* uzasadnione, ponadto dokonywane w sposób proporcjonalny i prowadzący do realizacji innych zasad konstytucyjnych²⁴. Trybunał Konstytucyjny dokonał ponadto wykładni, jak należy pojmować równość jako jedno z pryncypiów wyborczych. W jednym z wyroków stwierdził, że niedopuszczalne jest różnicowanie wyborców w zakresie równości w sensie formalnym. W tej sytuacji nie sposób byłoby wyróżnić jakkolwiek cechę relewantną, która stałaby w zgodzie z demokratycznym państwem prawa i składającymi się na tę koncepcję elementami. Odnośnie do równości w aspekcie materialnym wskazano, że wybory do Senatu RP nie muszą urzeczywistniać tej zasady. Jest to bowiem problematyka, którą może swobodnie unormować prawodawca za pomocą aktów rangi ustawowej²⁵.

Referendum ogólnokrajowe jest jedną z form demokracji bezpośredniej²⁶. Niniejsza instytucja służy bezpośredniemu sprawowaniu władzy przez naród w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Mimo tak dużego wpływu referendum na

²¹ Ibidem, nb 17.

²² Ibidem, nb 18.

²³ Wyrok TK z 6 stycznia 2003 r., sygn. akt K 24/01, OTK-A 2003, Nr 1, poz. 1.

²⁴ Przykładowo: wyrok TK z 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04, OTK-A 2005, Nr 2, poz. 17.

²⁵ Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61.

²⁶ Szerzej na ten temat przykładowo: G. Kryszewski, *Instytucje demokracji bezpośredniej*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 159-170.

ustawodawstwo, próżno w konstytucji oraz ustawie o referendum ogólnokrajowym²⁷ szukać przepisów, które odnoszą się do zasad odnoszących się do tej instytucji. Mimo to w literaturze podkreśla się, że referendum ogólnokrajowe odbywa się w głosowaniu powszechnym, a zatem musi spełniać niezbędne jego zasady, takie jak równość, bezpośredniość i tajność²⁸.

Tajność głosowania podczas wyborów parlamentarnych oraz referendum ogólnokrajowego

Jak wskazano wcześniej, zasada tajności odnosi się do aktu głosowania zarówno w wyborach parlamentarnych, jak również w referendum ogólnokrajowym. Najprościej rzecz ujmując, oznacza to, że nikt poza wyborcą nie powinien powziąć informacji o wyrażonej podczas głosowania preferencji politycznej wyborcy. Dnia 15 października 2023 r. odbyły wybory do parlamentu, które połączono także z referendum ogólnokrajowym. Mając na uwadze bezprecedensowy charakter tego przedsięwzięcia oraz wyrażane w przestrzeni publicznej wątpliwości odnośnie do naruszenia tajności tych głosowań, celowe wydaje się przeanalizowanie tej kwestii.

Treść pytań referendalnych została uznana przez niektóre ugrupowania polityczne oraz część społeczeństwa za wysoce kontrowersyjne. W związku z tym odbyła się przedwyborcza i przedreferendalna kampania, której celem była agitacja o niepartycypowaniu w referendum. Innymi słowy niektóre ugrupowania polityczne zachęcały do odmowy pobrania karty referendalnej, a tym samym nieuczestniczeniu w tej formie demokracji bezpośredniej. Miało to bowiem skutkować zniżeniem frekwencji, a w następstwie prowadzić do tego, by referendum nie było wiążące. Zgodnie bowiem z art. 66 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym wynik referendum jest wiążące tylko wtedy, gdy wzięło w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Jak podała Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) frekwencja podczas tego głosowania wyniosła 40,91% (obywatele masowo odmawiali wzięcia udziału w tym referendum), co skutkowało brakiem jego wiążącego charakteru²⁹.

Wydaje się, że podczas głosowania zarówno w wyborach parlamentarnych, jak i w referendum ogólnokrajowym naruszono zasadę tajności. Jak wcześniej wskazywano, zasada tajności jest przede wszystkim dyrektywą skierowaną do władzy, aby wybory zostały zorganizowane w ten sposób, by wola wyborcy, uzewnętrzniona w akcie głosowania, była znana tylko jemu. Niedopuszczalne jest zatem, by inne osoby mogły powziąć informację o jego preferencjach politycznych. Podczas komentowanej elekcji wyborca, który odmówił pobrania karty referendalnej, w sposób oczywisty tym samym wyrażał swoje przywiązanie do określonej opcji politycznej. Raz jeszcze w tym miejscu należy

²⁷ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 851 ze zm.).

²⁸ L. Garlicki, *Komentarz do art. 125*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 10.

²⁹ Państwowa Komisja Wyborcza, Frekwencja w referendum ogólnokrajowym 2023 r., <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/frekwencja/pl> (dostęp: 12.11.2023).

zwrócić uwagę, że debata publiczna tocząca się wokół tego przedsięwzięcia wyraźnie podzieliła partie polityczne na te, które zachęcają do wzięcia w nim udziału, oraz te kategorycznie zniechęcające do tego. Mając na uwadze powyższe, trzeba stwierdzić, że połączone głosowania do parlamentu oraz w referendum ogólnokrajowym, które odbyły się 15 października 2023 r., nie realizowały jednej z naczelnych zasad wyborczych, jaką jest tajność wyborów. Odmowa wzięcia udziału w referendum jasno i kategorycznie stawiała *in concreto* wyborcę po określonej stronie sceny politycznej. Jest to sytuacja nieakceptowalna w demokratycznym państwie prawa.

Równość wyborów do Sejmu RP oraz Senatu RP

Jak wcześniej wskazano, w literaturze wyodrębnia się aspekt materialny oraz formalny zasady równości wyborów. O ile trudno spotkać opinie, że ostatnie wybory nie były równe z sensie formalnym, to wyrażano stanowiska o naruszeniu równości materialnej. Innymi słowy zdaniem niektórych waga głosów w różnych okręgach wyborczych znacznie się różniła w ostatnich wyborach. Warto wnikliwiej przyjrzeć się, czy jest to opinia uprawniona.

Wyrażane wątpliwości na temat naruszenia równości materialnej podczas ostatnich wyborów związane są z pismem wystosowanym przez PKW z dnia 21 października 2022 r. do Marszałka Sejmu RP³⁰. Już teraz należy podkreślić, że nie odniosło one żadnego skutku. W jego treści zwrócono uwagę, że dotychczasowy podział okręgów wyborczych do Sejmu RP i Senatu RP jest niezgodny przepisami Kodeksu wyborczego. Gdy chodzi o podział mandatów w wyborach posłów, wskazano, że przyjęty podział nie uwzględnia treści art. 202 § 1 pkt. 2 *in principio*. W praktyce oznacza to, że w okręgach nr 1, 2, 5, 6, 7, 9, 31, 32, 33, 34 oraz 40 należało zmniejszyć o 1 liczbę wybieranych deputowanych. Ponadto PKW zwróciła uwagę na konieczność zwiększenia liczby wybieranych posłów o 2 w okręgu nr 20. We wskazanym piśmie zauważono, że dotychczasowy podział okręgów wyborczych do Senatu RP także nie spełnia norm ustawowych. Mianowicie wymieniono w tym kontekście przepis art. 261 § 2 Kodeksu wyborczego. W tym przypadku PKW stwierdziła, że w województwach małopolskim oraz mazowieckim liczba wybieranych deputowanych jest za niska (w każdym o 2). W województwie śląskim przydziela się natomiast o 1 mandat za dużo³¹. W piśmie wskazano również na inne przypadki, które choć formalnie nie naruszają przepisów Kodeksu wyborczego, to są dalekie od ideału.

Warto powtórzyć, że równość wyborów oznacza m.in. możliwość prowadzenia nieskrępowanej kampanii wyborczej, na jednakowych zasadach dla wszystkich jej uczestników. Innymi słowy równość odnoszącą się do kampanii można określić jako równość

³⁰ Pismo Państwowej Komisji Wyborczej do Marszałka Sejmu Elżbiety Witek z dnia 21 października 2022 r. nr ZPOW.520.1.2022, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1666677967_zpow52012022.pdf (dostęp: 12.11.2023).

³¹ Ibidem.

szans lub „równość broni” w procesie ubiegania się o mandat. Zdaniem niektórych doszło do naruszenia tej zasady w opisanym wcześniej aspekcie. Należy więc przeanalizować tę problematykę.

Niniejsze zagadnienie było przedmiotem raportu przygotowanego przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej: OBWE) w ramach misji obserwacji wyborów parlamentarnych. W dokumencie wskazano szereg nieprawidłowości, które odnosiły się w dominującej części do działań prowadzonych przez ówczesną partię rządzącą. Mianowicie OBWE zwróciła przede wszystkim uwagę na uchybienia dotyczące przestrzeni medialnej. W raporcie stwierdzono się, że „partia rządząca uzyskała wyraźną przewagę poprzez niewłaściwy wpływ na wykorzystanie zasobów państwa i mediów publicznych”³². Ponadto próbowano ograniczyć pluralizm medialny poprzez otwartą stronniczość mediów publicznych, które *nota bene* mają prawny obowiązek zachować apolityczność w relacjonowaniu rzeczywistości, w tym politycznej i społecznej³³. Dodatkowo podkreślono, że „zakup przez państwową firmę energetyczną większości dzienników regionalnych i wielu innych regionalnych nadawców miał za zadanie ograniczenie udziału kapitału zagranicznego w rynku medialnym, co w połączeniu z przewlekłym procesem odnowy licencji dla nadawców wskazuje na zwiększającą się kontrolę polityczną rządu nad rynkiem medialnym”³⁴. OBWE zauważyła także nadużycia, które polegały na prowadzeniu agitacji politycznej podczas przedsięwzięć finansowych ze środków publicznych³⁵. Wymienione nadużycia zostały przytoczone selektywnie, jest ich znacznie więcej, nie jest bynajmniej celem tego opracowania skupienie się wyłącznie na streszczeniu raportu OBWE, a jedynie zasygnalizowanie naruszeń w zakresie równości materialnej wyborów. Na marginesie jedynie trzeba dodać, że przygotowany dokument odnosi się też do nieprawidłowości spowodowanych przez środowiska związane z ówczesnymi partiami opozycyjnymi, jednak były to działania o zupełnie marginalnych efektach. Przykładowo było to zaangażowanie samorządowców powiązanych z opozycją w trakcie kampanii wyborczej. Polegało ono na promowaniu kandydatów spośród ówczesnej opozycji³⁶. Mimo powyższych uchybień należy skonstatować, że zdaniem OBWE wybory były zasadniczo konkurencyjne, a kampania mogła być prowadzona w nieskrepowany sposób³⁷.

³² ODIHR Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów, *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 15 października 2023 r. Stanowisko w sprawie wstępnych wniosków i podsumowań*, s. 1, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/9/555159.pdf> (dostęp: 12.11.2023).

³³ *Ibidem*, s. 3.

³⁴ *Ibidem*, s. 2.

³⁵ *Ibidem*, s. 11–12 wraz z przywołanymi tam licznymi przykładami.

³⁶ *Ibidem*, s. 12 wraz z przywołanymi tam przykładami.

³⁷ *Ibidem*, s. 1.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prowadzi do następujących wniosków. Wybory parlamentarne połączone z referendum ogólnokrajowym, które odbyły się 15 października 2023 r., nie spełniały w pełni konstytucyjnych zasad wyborczych.

W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na naruszenie zasady równości. Jak wcześniej wspomniano, aspekt materialny tejże polega na skonstruowaniu relatywnie równych okręgów wyborczych, co prowadzić ma do zbliżonej sprawczości głosów oddanych w elekcji. Innymi słowy rolą ustawodawcy jest takie wypracowanie prawodawstwa, aby kształtowało ono okręgi wyborcze obejmujące porównywalną liczę mieszkańców. Następstwem tego rozwiązania ma być wyłanianie deputowanych do parlamentu, którzy uzyskają mandat w oparciu o zbliżoną liczbę oddanych głosów. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że podczas wyborów z 15 października doszło do znacznej dysproporcji w tym zakresie. Mowa tutaj o niewłaściwym rozdysponowaniu mandatów między okręgami wyborczymi zarówno do izby wyższej, jak i do izby niższej polskiego parlamentu. W pierwszym przypadku doszło do przydzielenia *contra legem* 5 mandatów, w drugim zaś 13 mandatów. Zestawienie rozumienia zasady równości przez judykaturę i doktrynę prawa, któremu towarzyszy w praktyce jednoczesne różnicowanie oddanych głosów ze względu na ich wagę (skuteczność), musi prowadzić do wniosku, że została naruszona wspomniana norma nadrzędna. Jak uprzednio wspomniano, niniejsza nieprawidłowość była dostrzegana przez PKW przed wyborami, czego wyrazem było pismo wystosowane do Marszałka Sejmu RP, ale nie wywołało ono jakiegokolwiek efektu, w szczególności nie skutkowało zmianą prawa w tym zakresie. Nadto trzeba jeszcze zwrócić uwagę, że równość wyborów oznacza także zapewnienie jednakowych szans siłom politycznym, które ubiegają się podczas kampanii wyborczej o przejęcie władzy. Jak wskazano w raporcie przygotowanym przez OBWE, mimo że kampania wyborcza była konkurencyjna, to naruszono równość rozumianą w tym aspekcie, przykładowo ograniczanie pluralizmu wśród mediów, otwartą agitację wyborczą na rzecz ówczesnej partii rządzącej w mediach publicznych czy finansowanie przedsięwzięć partyjnych ze środków publicznych.

Następnie trzeba wskazać, że głosowanie podczas ostatnich wyborów połączonych z referendum ogólnokrajowym było iluzorycznie tajne. Chociaż zapewniono w lokalach wyborczych stosowną przestrzeń do poufnego oddania głosu, to preferencje wyborów mogły być z łatwością poznane przez pozostałe osoby obecne w lokalu, nie wyłączając komisji wyborczej. Jak już wspomniano, odmowa wzięcia udziału w referendum w sposób oczywisty wskazywała na preferencje polityczne wyborcy. Oznacza to, że mimo zapewnienia warunków technicznych urzeczywistniających tajność głosowania, wspomniana zasada była naruszana jeszcze przed wejściem wyborcy do przygotowanego miejsca celem oddania głosu.

Podsumowując, ostatnie wybory parlamentarne i referendum ogólnokrajowe nie w pełni spełniły konstytucyjne standardy w tym zakresie. Doszło do naruszenia zasady równości w jej materialnym aspekcie. Ponadto naruszono także tajność głosowania poprzez pośrednie wymuszenie na wyborcach ujawnienia ich preferencji politycznych.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Banaszak B., *Komentarz do art. 38*, [w:] B. Banaszak (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. czwarte, Warszawa 2023.
- Banaszak B., *Komentarz do art. 192*, [w:] B. Banaszak (red.), *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. czwarte, Warszawa 2023.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007.
- Chrzanowski M., *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2018.
- Czarny P., *Komentarz do art. 96*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87-243*, 2016, Legalis.
- Czarny P., *Komentarz do art. 97*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87-243*, 2016, Legalis.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 62*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2023.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 125*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001.
- Garlicki L., Gołyński K., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996.
- Jaworski S.J., Zbieranek J., *Komentarz do art. 192*, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S.J. Jaworski, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2018.
- Kryszewski G., *Instytucje demokracji bezpośredniej*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014.
- Marczewska-Rytko M., *Wybory w kontekście wybranych dylematów demokracji*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 22.
- Radziejewicz P., *Komentarz do art. 99*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2023.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. siódme, Warszawa 2013.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 851 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r., poz. 1277 ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok TK z 6 stycznia 2003 r., sygn. akt K 24/01, OTK-A 2003, Nr 1, poz. 1.

Wyrok TK z 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04, OTK-A 2005, Nr 2, poz. 17.

Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 61.

Źródła internetowe

ODIHR Ograniczona Misja Obserwacji Wyborów, *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 15 października 2023 r. Stanowisko w sprawie wstępnych wniosków i podsumowań*, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/9/555159.pdf>.

Państwowa Komisja Wyborcza, *Frekwencja w referendum ogólnokrajowym 2023 r.*, <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/frekwencja/pl>.

Pismo Państwowej Komisji Wyborczej do Marszałek Sejmu Elżbiety Witek z dnia 21 października 2022 r. nr ZPOW.520.1.2022, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1666677967_zpow52012022.pdf.

Implementation of electoral rules during the parliamentary elections and the national referendum in Poland on October 15, 2023.

Summary

On October 15, 2023, parliamentary elections were held in Poland, which were combined with voting in a national referendum. This project aroused numerous criticisms, which referred to the violation of electoral rules regulated in the Constitution.

The aim of this study is to analyze whether the last elections combined with voting in a national referendum implemented the electoral rules provided for by law, and specifically the legal act with the highest legal force – the Constitution of the Republic of Poland.

The analysis conducted leads to the conclusion that the parliamentary elections, which were held together with a nationwide referendum, did not fully meet the electoral rules regulated in the Constitution. Namely, there was a violation of the principle of equality in its material aspect. This is exemplified by the disproportion in the number of deputies running in relation to the number of people entitled to vote. Moreover, the elections were not equal insofar as this principle relates to equality of opportunity in the conduct of an election campaign. The last elections also did not fully implement the principle of secrecy. Refusal to collect the referendum card clearly placed the voter on one side of the political scene.

Keywords: parliamentary elections, national referendum, electoral rules

DOI: 10.31648/kpp.9706

Mikołaj Mirecki

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-2976-3565

mikolaj.mirecki@student.uwm.edu.pl

Pozycja prawna dyrektora szkoły publicznej – postępowanie konkursowe oraz zakres zadań i kompetencji

Wstęp

Dyrektor szkoły, a posługując się nowoczesną nomenklaturą utrwaloną przez doktrynę prawa oświatowego oraz samych nauczycieli – „menadżer szkoły”, to osoba, która odpowiada za jej funkcjonowanie zmierzające do zapewnienia odpowiedniej jakości nauczania oraz bezpieczeństwa uczniów, którzy mogą być narażeni na zagrożenia współczesnego świata. Wspomniane wyżej pojęcie „menadżer szkoły” albo „menadżer oświaty” oznacza takiego dyrektora, który w imieniu właściciela szkoły (samorządu, organizacji społecznej, osoby fizycznej) potrafi inspirować i stwarzać warunki do twórczego poszukiwania nowych metod i form działalności pedagogicznej oraz organizacyjnej placówki¹. Działania podejmowane przez dyrektora placówki oświatowej, jego decyzje, postawy i zachowania bardzo istotnie wpływają na funkcjonowanie, rozwój i sukces szkoły². Można zaryzykować stwierdzenie, że dyrektor to zwierzchnik szkoły, od którego w znacznej mierze zależy jej prawidłowe funkcjonowanie oraz budowanie terenowego systemu polskiego szkolnictwa. Wśród zadań dyrektora szkoły publicznej wyróżnia się przede wszystkim zadania edukacyjne, przywódcze, organizatorskie, a także pracownicze. Analiza zadań zawodowych, przed którymi staje dyrektor szkoły,

¹M. Leżucha, *Dyrektor szkoły jako menedżer oświaty*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Paedagogica” 2019, nr 12, s. 76.

²Z. Ostrach, *Rola i zadania dyrektora współczesnej szkoły*, [w:] J. Olszewski (red.), *Ekonomiczno-społeczne determinanty rozwoju lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy i przechodzenia do społeczeństwa informacyjnego*, Poznań 2008, s. 151.

wskazuje, że zdecydowana większość z nich wymaga wiedzy z szeroko rozumianego prawa³. Świadczy to więc o powadze tego stanowiska i o tym, jak ważne jest, aby stanowiska dyrektorskie w szkołach publicznych piastowały osoby z odpowiednim przygotowaniem merytorycznym i dojrzałością życiową.

Celem niniejszego artykułu naukowego jest kompleksowe scharakteryzowanie postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły publicznej oraz podjęcie próby wskazania najważniejszych zadań i kompetencji spoczywających na dyrektorze szkoły, które nie stanowią enumeratywnego katalogu. Autor, stosując metodę dogmatyczno-prawną, analizuje poszczególne akty prawne, w których doszukiwać się należy poszczególnych kompetencji i zadań dyrektora szkoły publicznej. Często nie są one przewidziane w obowiązującym prawie, ale wynikają z różnych sytuacji występujących w szkołach, a których nie da się w żaden sposób zaplanować ani przewidzieć. Autor celowo przywołuje orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) i wojewódzkich sądów administracyjnych (dalej: WSA) ze względu na złożoność oraz interdyscyplinarność podjętego tematu z zakresu prawa oświatowego.

Wymagania na stanowisku dyrektora szkoły publicznej

Osoba starająca się o pełnienie funkcji dyrektora w szkole publicznej musi spełniać szereg wymagań stawianych przez ustawodawcę. Zasadniczą kwestią, jaką ocenia organ prowadzący szkołę, jest zweryfikowanie spełnienia przez wyłonionego kandydata wszystkich wymogów przewidzianych przez prawo⁴. Szkołą publiczną kieruje nauczyciel mianowany lub dyplomowany, któremu powierzono stanowisko dyrektora lub osoba niebędąca nauczycielem powołana na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Druga sytuacja powoduje jednak z mocy prawa pewne wyłączenie. Mianowicie dyrektor niebędący nauczycielem nie może sprawować nadzoru pedagogicznego, który wpływa bezpośrednio na jakość pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej w szkole⁵. W przypadku powołania na stanowisko dyrektora „osoby niepedagogicznej” nadzór pedagogiczny sprawuje nauczyciel zajmujący inne stanowisko kierownicze w szkole (zazwyczaj wicedyrektor, czasami inny nauczyciel – jeśli w szkole nie istnieje stanowisko wicedyrektora ze względu na małą liczbę oddziałów szkolnych)⁶. Co ważne, mimo że przepisy prawa dopuszczają możliwość kierowania szkołami przez osoby niebędące nauczycielami, to w prawie 99% polskich szkół dyrektorem jest osoba posiadająca kwalifikacje nauczycielskie⁷. Należy zauważyć, że minister właściwy ds. edukacji dodatkowo doprecyzowuje wymagania stawiane kandydatom na stanowisko dyrektora szkoły. Świadczy o tym rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia

³Zob. K. Gawroński, S. Kwiatkowski, *Prawo oświatowe*, seria: Meritum, wyd. piąte, Warszawa 2022.

⁴J. Mojak, T. Turski, *Charakter prawny postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora gminnej szkoły publicznej – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe WSEL”, seria Administracja 2016, nr 1, s. 97.

⁵B. Barszczewska, *Nadzór pedagogiczny: ewaluacja, kontrola, wspomaganie*, Warszawa 2012, s. 14.

⁶Art. 63 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 2005), dalej: u.p.o.

⁷Zob. K. Woźniczko (red.), *Vademecum dyrektora publicznej jednostki oświatowej*, Warszawa 2014.

11 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w publicznym przedszkolu, publicznej szkole podstawowej, publicznej szkole ponadpodstawowej oraz publicznej placówce⁸⁹.

Zgodnie z obowiązującym prawem stanowisko dyrektora szkoły może zajmować osoba, która:

- posiada wykształcenie wyższe i tytuł zawodowy magistra, magistra inżyniera lub równorzędny;
- posiada odpowiedni staż pracy;
- posiada doświadczenie związane z prowadzeniem działań na rzecz rozwoju szkół i placówek lub doświadczenie na stanowisku kierowniczym;
- spełnia warunki zdrowotne niezbędne do wykonywania pracy na stanowisku kierowniczym;
- ma pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych;
- nie była karana karą dyscyplinarną oraz nie toczy się przeciwko niej postępowanie dyscyplinarne;
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- nie toczy się wobec niej postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego;
- nie była karana zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;
- nie była karana karą porządkową¹⁰.

Do konkursu na stanowisko dyrektora szkoły publicznej może przystąpić więc kandydat, który wykaże niekaralność dyscyplinarną. Mowa o osobie, która nie była prawomocnie ukarana karą dyscyplinarną (chodzi o nauczyciela lub nauczyciela akademickiego). Wymóg ten dotyczy każdej kary dyscyplinarnej nałożonej na nauczyciela lub nauczyciela akademickiego w prawomocnym orzeczeniu wydanym w tzw. postępowaniu dyscyplinarnym. Inną karą jest jednak kara porządkowa wymierzana w zakładzie pracy. Kara porządkowa w formie upomnienia, nagany lub pieniężna kara porządkowa nie mają żadnego wpływu na przystąpienie do konkursu na dyrektora szkoły publicznej. Jeśli kandydatowi na dyrektora szkoły publicznej wymierzono karę porządkową, która nadal zapisana jest w aktach osobowych tej osoby, to nie zakazuje to kandydować takiej osobie na dyrektora szkoły publicznej. Warto także dodać, że wymogu niekaralności dyscyplinarnej nie musi spełniać osoba, która ubiega się o stanowisko dyrektora szkoły publicznej, a nie jest nauczycielem (tzw. osoba niepedagogiczna).

⁸J. Madalińska-Michalak, *Dyrektorzy szkół w Polsce – wymagania, struktura, zadania*, „Studia Edukacyjne” 2019, nr 55, s. 62.

⁹Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w publicznym przedszkolu, publicznej szkole podstawowej, publicznej szkole ponadpodstawowej oraz publicznej placówce (Dz.U. z 2023 r., poz. 2578).

¹⁰Art. 63 u.p.o.

Zgodnie z nowelizacją prawa osoba ubiegająca się o zajmowanie stanowiska dyrektora szkoły publicznej musi również uzyskać co najmniej bardzo dobrą ocenę pracy w okresie ostatnich 5 lat pracy¹¹. Dotychczas wymagano tylko pozytywnej oceny pracy. Zmiana wydaje się uzasadniona ze względu na zaostrzenie rygoru wymagań, które musi spełniać kandydat na stanowisko dyrektora szkoły. Wpływa to niewątpliwie na dokładniejszą selekcję osób stawających do konkursu. Jeśli jednak kandydatem na dyrektora szkoły publicznej jest nauczyciel akademicki, musi mieć on pozytywną ocenę pracy w okresie ostatnich 4 lat pracy w uczelni¹².

Każde zgłoszenie konkursowe komisja ocenia indywidualnie. Często do podejmowania decyzji w procedurze wyboru dyrektora szkoły zachodzi potrzeba skorzystania z orzecznictwa sądów administracyjnych, bowiem mogą pojawić się wątpliwości związane chociażby z dopuszczeniem kandydata do konkursu¹³. Indywidualnej analizie poddaje się przede wszystkim te stany faktyczne, w których składane przez kandydata oświadczenia są trudne do odczytania lub zawierają pomyłki¹⁴.

Charakterystyka postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły

Prawo oświatowe stanowi, że kandydata na stanowisko dyrektora wylania się w drodze konkursu. Kandydatowi nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora (art. 63 ust. 10 u.p.o.). Stanowisko powierza się co do zasady na 5 lat, lecz wyjątkiem jest zaistnienie „uzasadnionego przypadku” jako przesłanki powierzenia stanowiska dyrektora szkoły na krótszy okres czasu¹⁵. Jak stanowi wyrok NSA, ustalenie znaczenia pojęcia niedookreślonego, tj. „uzasadnionego przypadku”, nie może być dokonane w wyniku abstrakcyjnej wykładni, lecz powinno uwzględniać okoliczności faktyczne. Zagadnienie pojęć niedookreślonych dotyczy w istocie ustawowo określonych elementów stanu faktycznego sprawy administracyjnej. Użycie w tekście przepisu pojęcia niedookreślonego zobowiązuje organ administracji publicznej do skonkretyzowania tego pojęcia¹⁶. Co ważne, wymogu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora szkoły nie stosuje się do szkół prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego¹⁷.

Jeżeli do konkursu na dyrektora szkoły publicznej nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu kandydata nie wyłoniono, organ prowadzący szkołę powierza to stanowisko ustalonemu, w porozumieniu z organem sprawującym nadzór

¹¹ § 1 ust. 2 lit. a rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w publicznym przedszkolu, publicznej szkole podstawowej, publicznej szkole ponadpodstawowej oraz publicznej placówce (Dz.U. z 2023 r., poz. 2578).

¹² Ibidem, § 1 ust. 4 lit. c.

¹³ Wyrok WSA w Łodzi z 11 stycznia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 826/18, Lex nr 2614397.

¹⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z 20 grudnia 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 759/18, Lex nr 2603017.

¹⁵ Art. 63 u.p.o.

¹⁶ Wyrok NSA z 31 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1935/12, Lex nr 1234203.

¹⁷ Art. 63 u.p.o.

pedagogiczny¹⁸, kandydatowi – po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej. Opinie te nie są jednak wiążące i nawet wyrażone w sposób negatywny nie mają bezpośredniego wpływu na decyzję organu prowadzącego szkołę publiczną. Z perspektywy dochowania rygorów przepisów prawa oświatowego jest to bez znaczenia, jaką opinię wyrazi rada szkoły i rada pedagogiczna¹⁹. Do czasu powierzenia stanowiska dyrektora organ prowadzący może powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora szkoły wicedyrektorowi, a w szkołach, w których nie ma powołanego wicedyrektora, nauczycielowi tej szkoły, jednak nie dłużej niż na okres 10 miesięcy²⁰.

W celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący szkołę lub placówkę powołuje komisję konkursową²¹ w składzie: 3 przedstawiciele organu prowadzącego szkołę, 3 przedstawiciele organu sprawującego nadzór pedagogiczny, 2 przedstawiciele rady pedagogicznej, 2 przedstawiciele rady rodziców, 1 przedstawiciela organizacji związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego²², wyłonionym spośród członków ich jednostek organizacyjnych albo jednostek organizacyjnych organizacji związkowych wchodzących w skład reprezentatywnych organizacji związkowych, zrzeszających nauczycieli, obejmujących swoim zakresem działania szkołę, w której konkurs się odbywa. W przypadku udziału w konkursie na dyrektora szkoły nie jest natomiast istotne, czy dana organizacja związkowa jest reprezentatywna w znaczeniu zakładowym, ani czy przekazała dyrektorowi tej szkoły informację o liczbie członków zatrudnionych w tej placówce²³. W jednym z wyroków WSA w Poznaniu uznał, że istotne znaczenie dla składu komisji konkursowej co do grupy przedstawicieli organizacji związkowych ma okoliczność, czy dany związek zawodowy obejmuje swym działaniem teren, na którym ma siedzibę placówka, co do w której przeprowadzany jest konkurs²⁴.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej²⁵ ogłoszenie konkursu zawiera następujące informacje:

- oznaczenie organu prowadzącego publiczną szkołę;
- nazwę i adres szkoły publicznej, której dotyczy konkurs;
- wskazanie wymagań wobec kandydatów na stanowisko dyrektora szkoły;

¹⁸ Szerzej: M. Dutka-Mucha, I. Suckiel, *Nadzór pedagogiczny w praktyce dyrektora szkoły*, Warszawa 2019.

¹⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z 8 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 928/18, Lex nr 2602028.

²⁰ Art. 63 u.p.o.

²¹ Ibidem.

²² Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2232).

²³ Art. 25¹ ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 854).

²⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z 22 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 1004/19, Lex nr 2779857.

²⁵ § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1597).

- wskazanie wymaganych dokumentów (uzasadnienie przystąpienia do konkursu oraz koncepcja funkcjonowania i rozwoju publicznej szkoły, życiorys z opisem przebiegu pracy zawodowej, zawierający w szczególności informację o stażu pracy pedagogicznej w przypadku nauczyciela, albo – stażu pracy dydaktycznej – w przypadku nauczyciela akademickiego, albo – stażu pracy, w tym stażu pracy na stanowisku kierowniczym – w przypadku osoby niebędącej nauczycielem).

Ponadto w ogłoszeniu należy zawrzeć obowiązek złożenia przez kandydata²⁶:

- oświadczenia zawierające następujące dane osobowe kandydata: imię (imiona) i nazwisko, datę i miejsce urodzenia, obywatelstwo, miejsce zamieszkania (adres do korespondencji);
- poświadczone przez kandydata za zgodność z oryginałem kopie dokumentów potwierdzających posiadanie wymaganego stażu pracy, świadectw pracy, zaświadczeń o zatrudnieniu lub innych dokumentów potwierdzających okres zatrudnienia;
- poświadczone przez kandydata za zgodność z oryginałem kopie dokumentów potwierdzających posiadanie wymaganego wykształcenia, w tym dyplomu ukończenia studiów pierwszego stopnia, studiów drugiego stopnia, jednolitych studiów magisterskich lub świadectwa ukończenia studiów podyplomowych, z zakresu zarządzania albo świadectwa ukończenia kursu kwalifikacyjnego z zakresu zarządzania oświatą;
- w przypadku cudzoziemca: poświadczoną przez kandydata za zgodność z oryginałem kopię dokumentu potwierdzającego znajomość języka polskiego lub dyplomu ukończenia studiów pierwszego stopnia, studiów drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich, na kierunku filologia polska, lub dokumentu potwierdzającego prawo do wykonywania zawodu tłumacza przysięgłego języka polskiego;
- poświadczoną przez kandydata za zgodność z oryginałem kopię zaświadczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku kierowniczym (istnieje spór dotyczący wątpliwości, czy takie zaświadczenie lekarskie powinno zawierać datę kolejnego badania, lecz sprawę rozwiewa wyrok NSA z 2013 r., który stanowi, że stwierdzenie faktu przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku kierowniczym zaświadczeniem lekarskim nie może zostać podważone przez brak określenia daty badań okresowych²⁷);
- oświadczenie, że przeciwko kandydatowi nie toczy się postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowanie dyscyplinarne;
- oświadczenie, że kandydat nie był skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;

²⁶ Ibidem.

²⁷ Wyrok NSA z 6 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 369/13, Lex nr 1557327.

- oświadczenie, że kandydat nie był karany zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi;
- w przypadku kandydata na dyrektora publicznej szkoły urodzonego przed dniem 1 sierpnia 1972 r. oświadczenie o złożeniu dokumentu lustracyjnego;
- w przypadku nauczyciela: poświadczoną przez kandydata za zgodność z oryginałem kopię aktu nadania stopnia nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego;
- w przypadku nauczyciela i nauczyciela akademickiego: poświadczoną przez kandydata za zgodność z oryginałem kopię karty oceny pracy lub oceny dorobku zawodowego;
- w przypadku nauczyciela i nauczyciela akademickiego: oświadczenie, że kandydat nie był prawomocnie ukarany karą dyscyplinarną lub karą dyscyplinarną;
- oświadczenia, że kandydat ma pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych.

Dodatkowo ogłoszenie o konkursie musi zawierać²⁸: informację o sposobie i terminie składania ofert, informację o dopuszczeniu składania ofert w postaci elektronicznej oraz informację o sposobie powiadomienia kandydatów o terminie i miejscu przeprowadzenia postępowania konkursowego.

Informację o ogłoszeniu konkursu organ prowadzący szkołę publiczną zamieszcza na swojej stronie internetowej i w miejscu ogólnodostępnym w swojej siedzibie lub w inny zwyczajowo ustalony sposób. W przypadku konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego informację o ogłoszeniu konkursu można zamieścić również na stronie Biuletynu Informacji Publicznej kuratorium oświaty właściwego dla siedziby szkoły oraz w dzienniku o zasięgu wojewódzkim. W przypadku konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły prowadzonej przez organ inny niż jednostka samorządu terytorialnego informację o ogłoszeniu konkursu zamieszcza się również na stronie Biuletynu Informacji Publicznej tego organu. Informacja o ogłoszeniu konkursu może być również zamieszczona w dzienniku o zasięgu wojewódzkim²⁹.

Termin składania ofert nie może być krótszy niż 14 dni od dnia zamieszczenia informacji o ogłoszeniu konkursu³⁰. Na samym początku organ prowadzący szkołę wyznacza przewodniczącego komisji konkursowej, który kieruje jej pracami. Przewodniczący komisji ustala termin i miejsce posiedzenia komisji, o czym powiadamia pisemnie w postaci papierowej pozostałych członków komisji oraz kandydatów, nie później niż na 7 dni przed terminem posiedzenia. Posiedzenie komisji odbywa się nie później niż w ciągu 14 dni roboczych od upływu terminu składania ofert przez kandydatów,

²⁸ § 1 ust. 2 pkt 4 lit. c rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (t.j. Dz.U z 2021 r., poz. 1428).

²⁹ Ibidem, § 1 ust. 6.

³⁰ Ibidem, § 1 ust. 8.

wskazanego w ogłoszeniu konkursu³¹. Prace komisji są prowadzone, jeżeli w posiedzeniu bierze udział co najmniej 2/3 jej członków. Komisja, na podstawie złożonej oferty, podejmuje uchwałę o dopuszczeniu lub odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego. Uchwała zapada zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym. W przypadku równej liczby głosów głos decydujący należy do przewodniczącego komisji³². Komisja podejmuje uchwałę o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego, jeżeli zajdzie którakolwiek z przesłanek:

- oferta została złożona po terminie;
- oferta nie zawiera wszystkich dokumentów wskazanych w ogłoszeniu konkursu;
- z oferty wynika, że kandydat nie spełnia wymagań wskazanych w ogłoszeniu konkursu³³.

Powyższe czynności komisji konkursowej odbywają się bez udziału kandydatów. Po ich zakończeniu przewodniczący komisji informuje ustnie kandydatów o dopuszczeniu albo o odmowie dopuszczenia do postępowania konkursowego. Warto dodać, że komisja nie może wzywać kandydatów do uzupełnienia braków formalnych³⁴. Z przepisów prawa oświatowego, jak i rozporządzeń wydanych na jego podstawie nie wynika możliwość zastosowania odpowiednio regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego³⁵, w tym dotyczącej możliwości wezwania do uzupełnienia braków formalnych. Procedura wyłaniania najlepszego kandydata do objęcia stanowiska dyrektora ma charakter sformalizowany i nie przewiduje możliwości uzupełniania złożonych ofert, które powinny być kompletne i poddawać się ocenie³⁶.

Przepisy rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu³⁷ przewidują, że wstępne badanie ofert odbywa się bez udziału kandydatów i na tym etapie przeprowadzana jest weryfikacja złożonych ofert pod względem ich formalnej poprawności i kompletności. Skoro – jak wcześniej wskazano – do postępowania konkursowego nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, to brak jest podstaw do przyjęcia, że na tym etapie postępowania komisja może wzywać kandydata do uzupełnienia oferty³⁸. W orzecznictwie czytamy o różnych przypadkach niedopuszczenia kandydatów do konkursu. Jednocześnie budzącym kontrowersje aspektem są wątpliwości członków komisji dotyczące prawdziwości składanych kopii dokumentów, gdy nie są one poświadczane za zgodność z oryginałem³⁹.

³¹ Ibidem, § 3 ust. 2.

³² Ibidem, § 3 ust. 1.

³³ Ibidem, § 4 ust. 2 pkt 3.

³⁴ Ibidem, § 4 ust. 4.

³⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 775).

³⁶ Postanowienie WSA w Warszawie z 19 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1687/19, Lex nr 3065918.

³⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1597).

³⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 14 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Po 712/22, Lex nr 3512278.

³⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 11 stycznia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 826/18, Lex nr 2614397.

Kandydat, któremu odmówiono dopuszczenia do postępowania konkursowego, może, w terminie 3 dni od otrzymania ustnej informacji o odmowie dopuszczenia do postępowania konkursowego, wystąpić z pisemnym wnioskiem o podanie przyczyn odmowy. Przewodniczący komisji informuje kandydata pisemnie w postaci papierowej o przyczynach odmowy dopuszczenia do postępowania konkursowego w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku⁴⁰.

Przed przystąpieniem do rozmowy z kandydatem dopuszczonym do postępowania konkursowego komisja konkursowa ma prawo zażądać przedstawienia dowodu osobistego kandydata lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość oraz posiadane obywatelstwo, a także wymagać od kandydata udostępnienia do wglądu oryginałów złożonych dokumentów⁴¹. Komisja, po rozmowie z każdym z kandydatów, dokonuje ich merytorycznej oceny. Ocenie podlega w szczególności przedstawiona przez kandydata koncepcja funkcjonowania i rozwoju szkoły. Członkowie komisji mogą zadawać kandydatom pytania. Komisja wyłania kandydata na stanowisko dyrektora w głosowaniu tajnym, w którym każdy z członków komisji dysponuje jednym głosem⁴². Konkurs wyłania kandydata na dyrektora, jeżeli jeden z uczestników otrzyma bezwzględną większość głosów obecnych członków komisji. Jeżeli pierwsze głosowanie nie wyłoni kandydata, a do konkursu przystąpiło co najmniej dwóch kandydatów, przeprowadza się drugie głosowanie. Do drugiej tury przechodzą dwaj kandydaci, którzy uzyskali najwięcej głosów, a jeżeli według powyższej zasady nie można wyłonić dwóch kandydatów – wszyscy kandydaci, którzy uzyskali dwie największe liczby głosów. Jeżeli w drugim głosowaniu kandydat nie zostanie wyłoniony, komisja konkursowa zarządza jeszcze jedno głosowanie albo stwierdza nierozstrzygnięcie konkursu⁴³.

Z posiedzenia komisji sporządza się protokół, który podpisują obecni na posiedzeniu członkowie komisji. Zawiera on:

- imiona i nazwiska przewodniczącego komisji oraz pozostałych członków komisji;
- imiona i nazwiska kandydatów;
- uchwały o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu kandydatów do dalszego postępowania konkursowego, wraz z podaniem przyczyn odrzucenia ofert;
- informację o rozmowach przeprowadzonych z kandydatami, pytania zadane kandydatom w czasie postępowania konkursowego oraz związanej informację o udzielonych odpowiedziach;
- informację o liczbie głosów uzyskanych przez poszczególnych kandydatów w kolejnych głosowaniach;
- informację o wyniku postępowania konkursowego⁴⁴.

⁴⁰ § 4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1428).

⁴¹ Ibidem, § 5 ust. 1.

⁴² Ibidem, § 6 ust. 1.

⁴³ Ibidem, § 6 ust. 4.

⁴⁴ Ibidem, § 7 ust. 2 pkt 6.

Po zakończeniu obrad komisji przewodniczący komisji niezwłocznie powiadamia organ prowadzący szkołę o wyniku postępowania konkursowego oraz przekazuje temu organowi dokumentację postępowania konkursowego⁴⁵. Organ prowadzący publiczną szkołę zatwierdza albo unieważnia konkurs i zarządza ponowne jego przeprowadzenie w razie stwierdzenia zajścia chociażby jednej z poniższych okoliczności:

- nieuzasadnionego niedopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego;
- przeprowadzenia przez komisję postępowania konkursowego bez wymaganego udziału 2/3 jej członków;
- naruszenia tajności głosowania;
- innych nieprawidłowości, które mogły mieć wpływ na wynik konkursu⁴⁶.

Z uwagi na to, że przepisy dotyczące systemu oświaty oraz samorządu terytorialnego nie zawierają regulacji w przedmiocie sposobu obliczania terminów, trzeba przyjąć, że w sprawach objętych tymi przepisami mają zastosowanie ogólne zasady obowiązujące w prawie administracyjnym, prawie cywilnym i w prawie karnym, które w kwestii ustalenia początku biegu terminu liczonego w dniach są jednolite⁴⁷. Jeśli organ prowadzący szkołę zatwierdzi przedmiotowy konkurs, to nowo wybranemu dyrektorowi wręcza się akt powierzenia obowiązków, a procedurę konkursową uważa się za zakończoną. Co istotne, akt powierzenia stanowiska dyrektora szkoły, dla której organem prowadzącym jest gmina, a który następuje w formie zarządzenia organu wykonawczego gminy, ma charakter kompetencji władczej przysługującej temu organowi na podstawie przepisów prawa administracyjnego. Tym samym akt powierzenia stanowiska dyrektora szkoły nie należy wyłącznie do czynności ze sfery prawa pracy, ale jest aktem prawnym o podwójnym charakterze – wywołującym skutki zarówno w sferze publicznoprawnej, jak i w sferze prawa pracy⁴⁸.

Może zdarzyć się, że w postępowaniu konkursowym udziału nie weźmie żaden kandydat lub spośród kandydatów, którzy się zgłosili, żaden nie zostanie wyłoniony (z różnych powodów). Jak wcześniej wspomniano, wówczas powierzenie stanowiska przypada organowi prowadzącemu. Stanowisko dyrektora powierza ustalonemu, w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny, kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej. Opinia ta nie wydaje się wiążąca dla organu prowadzącego, jednak racja wybrania osoby najbardziej adekwatnej jak najbardziej uzasadnia zwrócenie się po wskazaną opinię⁴⁹.

⁴⁵Ibidem, § 8 ust. 1.

⁴⁶Ibidem, § 8 ust. 2 pkt 4.

⁴⁷Wyrok WSA w Bydgoszczy z 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 788/10, Lex nr 752176.

⁴⁸Wyrok NSA z 12 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 2138/16, Lex nr 2227068.

⁴⁹Zob. A. Balicki, M. Pyter, *Prawo oświatowe. Komentarz*, Warszawa 2017.

Charakterystyka najważniejszych zadań i kompetencji dyrektora szkoły

Zarządzanie współczesną szkołą stanowi wielkie wyzwanie dla dyrektorów. Muszą spajać w sobie umiejętności dobrego pedagoga, ale także menadżera, który potrafi we właściwy sposób zarządzać zespołem ludzi, budżetem placówki oraz sprawami administracyjno-organizacyjnymi i prawnymi. Jednocześnie dba o wizerunek placówki, reprezentując ją na zewnątrz (znajduje to potwierdzenie w przepisach u.p.o., z których wynika, że zarówno rada szkoły, jak i rada pedagogiczna oraz rada rodziców co do zasady mają uprawnienia dotyczące spraw wewnętrznych szkoły, występując na zewnątrz tylko wtedy, gdy przepis prawa wyraźnie tak stanowi, lecz nawet wówczas jednak nie reprezentują szkoły, lecz swoje gremium⁵⁰), prowadzi nadzór pedagogiczny, przewodniczy posiedzeniom rady pedagogicznej. Dodatkowo bardzo ważna jest także współpraca ze środowiskiem lokalnym, rodzicami uczniów, władzami miasta. Efektywny dyrektor to człowiek, który posiada wiedzę z różnych dziedzin, jest zaangażowany w pracę, stanowi wzór dla swoich współpracowników oraz inspiruje ich do ustawicznego podnoszenia swoich kwalifikacji, poszukiwania kreatywnych sposobów nauczania⁵¹. Szereg kompetencji dyrektorskich przewidział też ustawodawca w Karcie Nauczyciela⁵². Ustawa ta stanowi, że dyrektor szkoły lub placówki w szczególności:

- kieruje działalnością szkoły lub placówki oraz reprezentuje ją na zewnątrz;
- sprawuje nadzór pedagogiczny, z zastrzeżeniem dyrektora, który nie jest nauczycielem;
- sprawuje opiekę nad uczniami oraz stwarza warunki harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne;
- realizuje uchwały rady szkoły lub placówki oraz rady pedagogicznej, podjęte w ramach ich kompetencji stanowiących;
- dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły lub placówki zaopiniowanym przez radę szkoły lub placówki i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie, a także może organizować administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę szkoły lub placówki;
- wykonuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę lub placówkę;
- wykonuje inne zadania wynikające z przepisów szczególnych;
- współdziała ze szkołami wyższymi w organizacji praktyk pedagogicznych;
- stwarza warunki do działania w szkole lub placówce: wolontariuszy, stowarzyszeń i innych organizacji, w szczególności organizacji harcerskich, których celem statutowym jest działalność wychowawcza lub rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki;

⁵⁰ Szerzej: K. Lisowski, K. Stradomski, *Karta Nauczyciela. Komentarz*, wyd. trzecie, Warszawa 2022.

⁵¹ E. Kaniewska-Mackiewicz, *Kompetencje dyrektora istotne w zarządzaniu placówką oświatową*, „Zeszyty Naukowe WSG”, seria: Edukacja – Rodzina – Społeczeństwo 2021, nr 6, s. 186.

⁵² Art. 7 ustawy z dnia 28 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2005).

- odpowiada za realizację zaleceń wynikających z orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego ucznia;
- współpracuje z pielęgniarką albo higienistką szkolną, lekarzem i lekarzem dentytą, sprawującymi profilaktyczną opiekę zdrowotną nad dziećmi i młodzieżą, w tym udostępnia imię, nazwisko i numer PESEL ucznia celem właściwej realizacji tej opieki;
- wdraża odpowiednie środki techniczne i organizacyjne zapewniające zgodność przetwarzania danych osobowych przez szkołę lub placówkę z przepisami o ochronie danych osobowych⁵³. Dyrektor szkoły lub placówki – w drodze decyzji – może skreślić ucznia z listy uczniów w przypadkach określonych w statucie szkoły lub placówki⁵⁴.

Ponadto dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Podstawową instytucją prawa pracy jest stosunek pracy, poprzez nawiązanie którego pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem⁵⁵. W przypadku szkoły w rolę pracodawcy wchodzi dyrektor zatrudniający nauczyciela na podstawie umowy o pracę lub mianowania na stanowisko zgodne z posiadanymi przez nauczyciela kwalifikacjami i stopniem awansu zawodowego⁵⁶.

Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach:

- zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki;
- przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki;
- występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły⁵⁷.

Bezsprzecznie należy podkreślić, że scharakteryzowane podstawowe kompetencje i zadania dyrektora szkoły publicznej nie stanowią katalogu zamkniętego. Niewykonalna jest szczegółowa analiza każdego zakresu pracy dyrektora i kompleksowo ocena poziomu jego pracy. Dyrektor szkoły odpowiada za całokształt funkcjonowania szkoły, którą dowodzi, i można zaryzykować stwierdzenie, że wszystkie kompetencje oraz zadania, które nie są zarezerwowane dla innych pracowników szkoły, należą do niego. Podejmowane działania będą więc wynikać z danej sytuacji mającej miejsce w szkole i konieczne będzie działanie *ad hoc*.

⁵³ Art. 68 u.p.o.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Art. 22 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465).

⁵⁶ K. Jadach, *Dyrektor szkoły w roli pracodawcy – przegląd wybranych zagadnień funkcjonowania szkoły jako zakładu pracy*, „Studia Edukacyjne” 2020, nr 57, s. 122.

⁵⁷ Art. 68 ust. 5 pkt 3 u.p.o.

Podsumowanie

Analizując pozycję prawną dyrektora szkoły i jego zakres wybranych zadań i kompetencji, nasuwa się wniosek, że dyrektor szkoły powinien być przywódcą autonomicznym, odpowiedzialnym oraz niezwykle kreatywnym. Tylko wtedy będzie w stanie dobrze zarządzać szkołą i prowadzić ją w kierunku ciągłego rozwoju. Innowacyjność, nieustanne poszukiwanie nowych i oryginalnych rozwiązań pedagogicznych – to nadzieja na podniesienie jakości i efektywności kształcenia. Oprócz profesjonalnego przygotowania pedagogicznego od współczesnego dyrektora szkoły wymaga się wysokich walorów moralnych, w tym zalet osobowościowych. Dlatego też ocena przyszłego kandydata na dyrektora powinna być wieloetapowa. Tylko uczciwe wyselekcjonowanie najlepszych stworzy nadzieję dla inwestujących w siebie pedagogów z predyspozycjami managerskimi, poprawiając jednocześnie obowiązujące w cywilizowanym świecie standardy życia społecznego⁵⁸.

Spore zadanie w procesie wyboru dyrektora szkoły publicznej oraz w kształtowaniu jego zadań w danej szkole mają jednostki samorządu terytorialnego. Kluczową rolę w procesie decentralizacji oświaty powierzono samorządowi terytorialnemu, który formalnie i faktycznie przejął odpowiedzialność za realizację zadania oświatowego. Jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, powiatu i województwa posiadają status organów prowadzących szkoły publiczne, decydują o kształcie polityki oświatowej, o tworzeniu (zakładaniu), likwidacji czy też prywatyzacji prowadzenia szkół samorządowych⁵⁹.

Warto podkreślić, jak ogromną odpowiedzialność biorą na siebie osoby przyjmujące akt powierzenia obowiązków dyrektorskich w danej szkole po wygranej konkursie. Objęcie teki dyrektorskiej jest niewątpliwie spełnieniem nauczycielskim i splendorem z wykonywanej pracy pedagogicznej, ale także trudnym, wymagającym poświęcenia i uwagi zadaniem. Zmienia się niewątpliwie styl polskiej oświaty, coraz większą rolę w szkołach publicznych odgrywają wymagający i obserwujący, a czasem niezwykle roszczeniowi rodzice uczniów. Misją dyrektora musi więc być sumienne kierowanie kadrą pedagogiczną oraz nawiązywanie owocnej współpracy z innymi ogniwami partycypującymi w codziennych pracach szkolnictwa. Jednolitość działania wszystkich grup społecznych zaangażowanych w funkcjonowanie szkoły jest bezsprzecznie podstawą w osiągnięciu wymiernych skutków i zdobywaniu osiągnięć.

⁵⁸ K. Gogacz, *Dyrektor publicznej placówki oświatowej: pedagog, menager czy zakładnik systemu?*, „Społeczeństwo – Edukacja – Język” 2016, nr 4, s. 124.

⁵⁹ J. Pierzchała, *Prawo oświaty prywatne*, Warszawa 2016, s. 87.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Balicki A., Pyter M., *Prawo oświatowe. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Barszczewska B., *Nadzór pedagogiczny: ewaluacja, kontrola, wspomaganie*, Warszawa 2012.
- Dutka-Mucha M., Suckiel I., *Nadzór pedagogiczny w praktyce dyrektora szkoły*, Warszawa 2019.
- Gawroński K., Kwiatkowski S., *Prawo oświatowe*, seria: Meritum, wyd. piąte, Warszawa 2022.
- Gogacz K., *Dyrektor publicznej placówki oświatowej: pedagog, menager czy zakładnik systemu?* „Społeczeństwo – Edukacja – Język” 2016, nr 4.
- Jadach K., *Dyrektor szkoły w roli pracodawcy – przegląd wybranych zagadnień funkcjonowania szkoły jako zakładu pracy*, „Studia Edukacyjne” 2020, nr 57.
- Kaniewska-Mackiewicz E., *Kompetencje dyrektora istotne w zarządzaniu placówką oświatową*, „Zeszyty Naukowe WSG”, seria: Edukacja – Rodzina – Społeczeństwo 2021, nr 6.
- Leżucha M., *Dyrektor szkoły jako menedżer oświaty*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Paedagogica” 2019, nr 12.
- Lisowski K., Stradomski K., *Karta Nauczyciela. Komentarz*, wyd. trzecie, Warszawa 2022.
- Madalińska-Michalak J., *Dyrektorzy szkół w Polsce – wymagania, struktura, zadania*, „Studia Edukacyjne” 2019, nr 55.
- Mojak J., Turski T., *Charakter prawny postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora gminnej szkoły publicznej – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, seria Administracja 2016, nr 1.
- Ostrach Z., *Rola i zadania dyrektora współczesnej szkoły*, [w:] J. Olszewski (red.), *Ekonomiczno-społeczne determinanty rozwoju lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy i przechodzenia do społeczeństwa informacyjnego*, Poznań 2008.
- Pierzchała J., *Prawo oświaty prywatne*, Warszawa 2016.
- Woźniczko K., *Vademecum dyrektora publicznej jednostki oświatowej*, Warszawa 2014.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 775).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465).
- Ustawa z dnia 28 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2005).
- Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 1991 r., Nr 55, poz. 234).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2232).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2005).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w publicznym przedszkolu, publicznej szkole podstawowej, publicznej szkole ponadpodstawowej oraz publicznej placówce (Dz.U. z 2023 r., poz. 2578).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznego przedszkola, publicznej szkoły podstawowej, publicznej szkoły ponadpodstawowej lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1597).

Orzecznictwo

Postanowienie WSA w Warszawie z 19 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1687/19, Lex nr 3065918.

Wyrok NSA z 31 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1935/12, Lex nr 1234203.

Wyrok NSA z 6 czerwca 2013 r., sygn. akt I OSK 369/13, Lex nr 1557327.

Wyrok NSA z 12 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 2138/16, Lex nr 2227068.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 788/10, Lex nr 752176.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 8 listopada 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 928/18, Lex nr 2602028.

Wyrok WSA w Gdańsku z 20 grudnia 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 759/18, Lex nr 2603017.

Wyrok WSA w Łodzi z 11 stycznia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 826/18, Lex nr 2614397.

Wyrok WSA w Poznaniu z 22 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 1004/19, Lex nr 2779857.

Wyrok WSA w Poznaniu z 14 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Po 712/22, Lex nr 3512278.

Legal position of a public school headmaster – competition procedure and scope of tasks and competences

Summary

Education in the Republic of Poland is the common good of the whole society; is guided by the principles contained in the Constitution of the Republic of Poland, as well as the guidelines contained in the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention on the Rights of the Child.

Due to the great value of the above assumptions of Polish education, each public school should be managed by a competent, ambitious, autonomous, responsible, creative headmaster who is aware of his rights and duties. His presence at the school begins with winning the competition for this position, which is a fully formalized legal procedure provided for in the education law.

The author indicates the essence of this procedure, its nature and scheme. It describes the tasks of the school principal and presents various facts regarding the presented matter, and supports them with the rich jurisprudence of administrative courts.

Keywords: public school, school headmaster, competition for the position of headmaster, education, education law, powers of school headmaster

DOI: 10.31648/kpp.9798

Klaudia Modrzejewska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0009-0002-2719-9497

klamod@st.amu.edu.pl

Status i rola komisarza wyborczego w świetle ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy

Wstęp

Wybory parlamentarne są najważniejszym wydarzeniem politycznym w każdym demokratycznym państwie, stanowiąc rezultat obowiązywania zasady suwerenności narodu. Określa się je również mianem podstawowej formy weryfikacji działań rządzących przez rządzonych. Istnienie i przestrzeganie procedur wyborczych są kluczowymi przesłankami w celu dołączenia danego państwa do organizacji o charakterze międzynarodowym. Stąd problematyka wyborów parlamentarnych stanowi podstawowy element w analizach konstytucyjnych, a także politologicznych. Konsekwencją demokratycznych wyborów jest wybranie władzy ustawodawczej i wykonawczej, co ma ogromne znaczenie w państwie prawa. To właśnie wybory mają decydujący wpływ na istotę państwa demokratycznego i są jednocześnie wyrazem partycypacji obywateli w życiu politycznym. W Polsce wybieranymi organami przez zbiorowego suwerena są: Sejm RP, Senat RP, Prezydent RP, a także organy samorządu terytorialnego, takie jak rady gmin, rady powiatów, sejmiki województw oraz wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast. Ponadto odbywają się również wybory do Parlamentu Europejskiego.

Bezspornie każde wybory muszą być przeprowadzane na podstawie ustanowionych w tym celu regulacji prawnych, by zapewnić im uczciwy przebieg. Natomiast całokształt tych regulacji określa się mianem prawa wyborczego, które często postrzegane jest przez konstytucjonalistów i politologów za sedno całego systemu politycznego. Jednocześnie to jedna z najbardziej dynamicznych części prawa konstytucyjnego. Potwierdzeniem tej tezy są częste zmiany ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks

wyborczy¹. W ramach artykułu prawo wyborcze zostanie przedstawione jako podstawowy element systemu wyborczego, całokształt prawnych i pozaprawnych reguł określających sposób przygotowania, przeprowadzenia i ustalenia wyniku wyborów². Na system wyborczy, oprócz norm prawnych, składają się również rozmaite normy, zasady i zwyczaje o charakterze pozaprawnym, w szczególności pewne zasady i zwyczaje polityczne. Niewątpliwie istotną rolę podczas wyborów odgrywa Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW). Wykonuje ona zadania nadzorczo-organizacyjne wobec niższych komisji wyborczych, a także określone czynności wyborcze dokonywane sama lub przez komisarzy wyborczych będących jej pełnomocnikami. W niniejszym opracowaniu skupiono się przede wszystkim na statusie i roli komisarzy wyborczych.

Rys historyczny instytucji komisarza wyborczego

Instytucja komisarza wyborczego wywodzi się z okresu II Rzeczypospolitej. Pierwszą kompleksową regulacją w tej kwestii jest ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu³. Komisarzami byli sędziowie, którzy wchodzili w skład okręgowych komisji wyborczych. Pełnili w nich funkcję przede wszystkim przewodniczących, a w ostateczności zastępców. Co istotne, nie pełnili tych funkcji stale⁴. Na stanowisko komisarza wyborczego sędziowie byli powoływani przez Generalnego Komisarza Wyborczego. Dokonywał on tego na wniosek prezesa sądu apelacyjnego spośród sędziów urzędujących w danym okręgu wyborczym.

Generalnym Komisarzem Wyborczym zostawał przewodniczący ówczesnej PKW. Warto nadmienić, że był on mianowany przez Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów spośród trzech kandydatów zgłoszonych przez zebranie prezesów Sądu Najwyższego. Generalny Komisarz Wyborczy sprawował nadzór nad czynnościami komisji wyborczych⁵.

Powołania PKW nie przewidywała natomiast ordynacja wyborcza z 1935 r.⁶ Ta instytucja powróciła do polskiego systemu wyborczego dopiero w 1946 r.⁷ W artykule pominięto jednak jej działalność w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z tego względu, że nie szanowano w tamtym okresie praw człowieka i je nagminnie łamano. Ponadto wszystkie instytucje były podporządkowane jednej partii politycznej.

Po transformacji ustrojowej i powrocie do demokratycznych struktur państwa ponownie powierzono komisarzom wyborczym przeprowadzanie wyborów. Należy jednak podkreślić, że odbywało się to stopniowo. Na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja

¹T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2408 z późn. zm.

²L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 170.

³T.j. Dz.U. z 1922 r., Nr 66, poz. 590 z późn. zm.

⁴Art. 19 i 20 ustawy z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu.

⁵Ibidem, art. 16.

⁶Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (t.j. Dz.U. z 1935, Nr 47, poz. 319 z późn. zm.).

⁷Ustawa z dnia 22 września 1946 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego (t.j. Dz.U. z 1946 r., Nr 48, poz. 274 z późn. zm.).

wyborcza do rad gmin⁸ to właśnie komisarze wyborczy, jako pełnomocnicy PKW, odpowiadali (wspólnie z wojewodą) za organizację wyborów na obszarze województwa. Był to istotny krok w kontekście przywracania znaczenia instytucji komisarza wyborczego.

W następnych latach komisarze uczestniczyli w przeprowadzaniu wszystkich rodzajów wyborów odbywających się na terenie naszego państwa⁹. Można śmiało stwierdzić, że ich status oraz rola nieustannie rosły na znaczeniu. Świadczy o tym choćby powierzenie im wielu zadań na mocy ustaw, w tym ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

Definicja pojęcia komisarza wyborczego

Komisarz wyborczy jest pełnomocnikiem PKW, wyznaczonym na obszar stanowiący województwo lub część jednego województwa¹⁰. Co istotne, nie jest to pełnomocnik w rozumieniu przepisów prawa cywilnego, gdyż działania komisarza wyborczego nie pociągają skutków wobec PKW¹¹. Są oni również określane mianem jednoosobowych, kadencyjnych organów wyborczych¹².

Na mocy nowelizacji ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r.¹³ liczba komisarzy wyborczych wzrosła z 51 do 100. Kadencja komisarzy wyborczych jest pięcioletnia. Istotą wprowadzenia tego rozwiązania jest jej niepokrywanie się z kadencją Sejmu.

Komisarzy wyborczych powołuje PKW¹⁴. Czyni to na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Co istotne, są oni wybierani spośród osób mających wykształcenie wyższe prawnicze oraz dających rękojmię należytego pełnienia tej funkcji. Wcześniej komisarzem wyborczym mógł być tylko i wyłącznie sędzia, lecz to zmieniono wspomnianą nowelizacją¹⁵. Warto zaznaczyć, że ta sama osoba może być ponownie powołana na stanowisko komisarza. Dokonując wykładni artykułu 166 § 3 Kodeksu wyborczego, należy stwierdzić, że PKW nie może powołać komisarza bez wniosku ministra. Nie może również powołać kandydata innego niż ten wskazany przez ministra¹⁶.

W sytuacji wystąpienia uzasadnionych zastrzeżeń do kandydatów na komisarzy wyborczych, PKW musi niezwłocznie poinformować o tym fakcie ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Ten natomiast wskazuje nowych kandydatów. Jednocześnie

⁸T.j. Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 96 z późn. zm.

⁹M. Woźnicki, *Rola komisarza wyborczego w procedurze podziału gminu na okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w świetle Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4, s. 123.

¹⁰Art. 166 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

¹¹M. Smyk, *Pełnomocnictwo według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2010, s. 125.

¹²Fundacja im. Stefana Batorego, *Komisarze wyborczy – stan prawny po nowelizacji Kodeksu wyborczego i praktyka*, Warszawa 2018, s. 1.

¹³Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1349 z późn. zm.).

¹⁴W. Hermeliński, *Aktualne problemy prawa wyborczego przed wyborami do jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4, s. 13.

¹⁵A. Sokala, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, t. XXV, s. 48.

¹⁶A. Sokala, A. Frydrych-Depka, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej w latach 2018–2020*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5, s. 33.

w Kodeksie wyborczym nie zostało zdefiniowane pojęcie „uzasadnione zastrzeżenie”. Należy więc przyjąć, że to pojęcie oznacza uprawdopodobnienie, iż kandydat na komisarza może nie dysponować wystarczającą wiedzą. Następuje to w sytuacji, gdy konkretne okoliczności podważają umiejętności danego kandydata. Decyzja w tym przedmiocie następuje w przypadku nasuwających się wątpliwości co do tego, czy dany kandydat posiada kwalifikacje do wykonywania zadań¹⁷.

Rozstrzygnięto w ten sposób powstały spór w doktrynie o związanie PKW wnioskiem ministra. Za brakiem związania wnioskiem opowiadali się Andrzej Sokala oraz Janusz Mordwiłko, zaś Andrzej Kisielewicz był zwolennikiem przeciwnego poglądu¹⁸, aczkolwiek sprowadzenie procedury do wyrażenia wątpliwości co do przedłożonej kandydatury jednoznacznie wskazuje na brak związania wnioskiem. Ponadto nie został uwzględniony postulat sformułowany przez Andrzeja Sokalę, który to zakładał, że PKW będzie powoływać komisarzy wyborczych „w porozumieniu”, a nie wyłącznie na „wniosek właściwego ministra”¹⁹.

Właściwość rzeczową w zakresie wykonywania czynności o charakterze ogólnowojewódzkim, z uwzględnieniem zadań związanych z wyborami do organów jednostek samorządu terytorialnego oraz właściwość terytorialną komisarzy wyborczych i ich siedzibę, również określa PKW²⁰.

Kandydatem na komisarza wyborczego nie może być osoba należąca do partii politycznej. Osoba sprawująca funkcję komisarza wyborczego musi być apolityczna. Warto zaznaczyć, że w pierwotnej wersji projektu ustawy wymóg apolityczności nie został zawarty²¹, choć osobom postronnym mogłoby się wydawać, że to fundamentalny warunek. Należy pozytywnie ocenić wprowadzenie tego wymogu.

Komisarz wyborczy nie może prowadzić działalności, której nie da się pogodzić z pełnioną funkcją. Nie może nim być też osoba skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe²².

W art. 153 Kodeksu wyborczego, którego brzmienie zostało zmienione na mocy nowelizacji z 11 stycznia 2018 r., określono, kto nie może być członkiem komisji wyborczych. Nie mogą nimi być kandydaci w okręgu, w którego skład wchodzi właściwa gmina dla obszaru działania w wyborach urzędnika wyborczego, pełnomocnicy wyborczy, pełnomocnicy finansowi, mężowie zaufania, urzędnicy wyborczy, członkowie komisji wyborczej. Co ciekawe, umieszczono tam również komisarzy wyborczych.

¹⁷K. Wasilewski, *Status prawny komisarza wyborczego*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2019, nr 49, s. 39.

¹⁸A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny*, Toruń 2010, s. 290; J. Mordwiłko, *Pozycja i rola komisarza wyborczego w polskim systemie wyborczym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII, s. 153; A. Kisielewicz, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 403.

¹⁹A. Sokala, *Administracja wyborcza...*, s. 295.

²⁰Art. 166 § 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

²¹A. Frydrych-Depka, *Instytucja komisarza wyborczego i urzędników wyborczych po nowelizacji kodeksu wyborczego*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2018, t. XXIII, s. 61.

²²Art. 166 § 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

Biorąc pod uwagę samo umiejscowienie art. 153 wśród przepisów ogólnych dla organów wyborczych, należałoby uznać, że komisarze nie mogą uczestniczyć w pracach jakiegokolwiek komisji wyborczej, a zwłaszcza komisji rejonowych i okręgowych. Jednak to doprowadziłoby do sprzeczności między normami prawnymi wyrażonymi w art. 170 Kodeksu wyborczego, które dotyczą okręgowych komisji wyborczych, a normami z art. 174 Kodeksu wyborczego odnoszącymi się zaś do rejonowych komisji wyborczych. Stanowią one, że przewodniczy tym komisjom z urzędu komisarz wyborczy. Rozwiązaniem pozwalającym uniknąć stosowania reguł kolizyjnych było dodanie § 1a do art. 153. Zastrzeżono w nim, że ten zakaz nie ma zastosowania co do komisarzy wyborczych, którzy pełnią funkcje przewodniczących okręgowych, czy też rejonowych komisji wyborczych albo ich członków²³.

Przesłanki negatywne wobec komisarzy są wręcz konieczne dla prawidłowego funkcjonowania całego systemu wyborczego. Jest to o tyle ważne, gdyż od członków organów wyborczych bezwzględnie należy wymagać bezstronności²⁴.

Zadania komisarzy wyborczych

Komisarzowi wyborczemu w zakresie wykonywanych zadań przysługuje status funkcjonariusza publicznego. Z tego względu podlega on ochronie prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym, ale również ponosi odpowiedzialność jak funkcjonariusz publiczny. Jest on zwierzchnikiem urzędników wyborczych²⁵.

Co więcej, osoba pełniąca funkcję komisarza wyborczego wykonuje zadania w sposób niezawodowy. Oznacza to, że jest to dodatkowe zajęcie, które nie ma umocowania w stosunku pracy, ani w żadnym innym stosunku zatrudnienia²⁶.

Komisarz wyborczy, jako państwowy funkcjonariusz wyborczy, podlega zarówno prawu, jak i nadzorowi ze strony PKW w zakresie wykonywania obowiązków.

Sprawowanie funkcji komisarza wyborczego jest niezmiernie ważne. Komisarz wyborczy realizuje szereg prawnie doniosłych zadań. Co więcej, o znaczeniu tej instytucji świadczy to, że zadania komisarza są nadawane ustawą²⁷. Niewątpliwie najważniejszym zadaniem jest sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego²⁸. Mieści się w nim szereg doniosłych obowiązków, które są związane, w szczególności, z przeprowadzeniem wyborów samorządowych. Tyczy się to sprawdzenia prawidłowości realizacji czynności wyborczych przez organy samorządu terytorialnego, ale również terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych.

²³ A. Frydrych-Depka, op. cit., s. 60.

²⁴ A. Domańska, M. Wrzałik, *Komisarze wyborczy – ewolucja instytucji po 2018 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5, s. 106.

²⁵ Fundacja im. Stefana Batorego, *Komisarze wyborczy...*, s. 2.

²⁶ K. Wasilewski, op. cit., s. 41.

²⁷ A. Frydrych-Depka, op. cit., s. 58.

²⁸ P. Sikora, *Czym zajmuje się komisarz wyborczy i ile zarabia?*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1239292,ile-zarabia-komisarz-wyborczy-czym-sie-zajmuje.html> (dostęp: 26.12.2023).

Komisarz wyborczy dokonuje podziału gminy, powiatu, województwa na okręgi wyborcze, ustala ich granice, numery, liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu – w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego. Tworzy i zmienia obwody głosowania, zwłaszcza w zakresie ustalenia ich numerów, granic i siedzib obwodowych komisji wyborczych.

Współdziałając z organami jednostek samorządu terytorialnego oraz urzędnikami wyborczymi, komisarz wyborczy jest odpowiedzialny za organizację wyborów do rad gmin, powiatów i sejmików województw, jak i wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast na obszarze województwa²⁹. Ustala zbiorcze wyniki wyborów do rad oraz wyborów wójtów przeprowadzonych na obszarze województwa. Ponadto je ogłasza.

Komisarz wyborczy powołuje gminne, powiatowe i wojewódzkie komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze. W tym przypadku nie chodzi tylko o te odpowiedzialne za przeprowadzenie głosowania, ale również te odpowiedzialne za ustalenie wyników głosowania. Co więcej, to właśnie komisarz wyborczy podaje informacje do wiadomości publicznej o składach terytorialnych komisji wyborczych powołanych na obszarze województwa. Natomiast po wykonaniu przez nich zadań rozwiązuje je. Rozpatruje również skargi na działalność terytorialnych komisji wyborczych³⁰.

Niezmiernie ważne jest również udzielanie przez komisarza wyborczego, w razie potrzeby, wyjaśnień terytorialnym i obwodowym komisjom wyborczym oraz urzędnikom wyborczym. Zarządza wydrukowaniem kart do głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego oraz zapewnia ich przekazanie właściwym komisjom wyborczym. Odbywa się to za pomocą urzędników wyborczych³¹.

Kontroluje również prawidłowość sporządzania spisów wyborców. Oczywiście odbywa się to w zakresie ustalonym przez PKW. Przedkłada także PKW sprawozdania z przebiegu wyborów na obszarze województwa wraz z ich wynikami. Wykonuje także inne czynności przewidziane w ustawach bądź te zlecone przez PKW.

Komisarzowi wyborczemu przyznano kompetencje do uchylania uchwał wspomnianych organów, które zostały podjęte z naruszeniem prawa lub wytycznych PKW. W takiej sytuacji przekazuje ona sprawę właściwej komisji do ponownego rozpatrzenia lub samodzielnie podejmuje rozstrzygnięcie, gdyż jako delegat PKW jest zwierzchnikiem urzędników wyborczych w terenie³². Jest to bardzo dobry przykład kompetencji nadzorczych przysługujących komisarzowi wyborczemu względem podległych mu hierarchicznie komisji wyborczych.

Komisarzowi przysługuje miesięczne wynagrodzenie w wysokości wynagrodzenia przysługującej członkowi PKW³³ – art. 159 § 3 Kodeksu wyborczego stosuje się w tej sytuacji odpowiednio. Wynagrodzenie przysługuje niezależnie od wynagrodzenia wypłacanego z innego tytułu lub uposażenia. Zostaje ono ustalone na podstawie kwoty

²⁹ Art. 167 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

³⁰ Fundacja im. Stefana Batorego, *Komisarze wyborczy...*, s. 2.

³¹ Ibidem.

³² Art. 167 § 2 i § 2a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

³³ P. Sikora, op. cit.

bazowej przyjmowanej do ustalenia wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Ponadto stosuje się mnożnik (3,45)³⁴. Do wynagrodzenia dolicza się również zwroty kosztów z tytułu podróży i noclegów.

Wygaśnięcie funkcji komisarza wyborczego

Kadencja komisarza wyborczego jest pięcioletnia, co oznacza, że ta funkcja ma charakter czasowy. Jednak Kodeks wyborczy przewiduje sytuacje, w których możliwe jest zakończenie sprawowania kadencji przed upływem pięcioletniego terminu. Są to takie zdarzenia, które powodują skutek określany jako wygaśnięcie funkcji komisarza wyborczego. Owo wygaśnięcie funkcji następuje w przypadku:

- zrzeczenia się funkcji,
- śmierci,
- ukończenia 70 lat,
- podpisania zgody na zgłoszenie do komisji wyborczej, kandydowania w wyborach, objęcia funkcji pełnomocnika wyborczego, pełnomocnika finansowego, męża zaufania, czy urzędnika wyborczego,
- wstąpienia do partii politycznej,
- prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z pełnioną funkcją,
- skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- odwołania³⁵.

PKW może odwołać komisarza wyborczego przed upływem jego kadencji. Może to uczynić w razie niewykonywania lub nienależytego wykonywania przez niego obowiązków.

Termin „wygaśnięcie funkcji” wskazuje, że skutek ten następuje z mocy prawa. Świadczy o tym m.in. brak wymogu potwierdzenia wystąpienia takiego zdarzenia uchwałą PKW, aczkolwiek część osób zajmujących się tematyką prawa wyborczego jest zdania, że tak ważne zdarzenia związane z prawidłowym funkcjonowaniem organów wyborczych powinny być udokumentowane w formie aktu właściwego organu³⁶.

W kontekście „wygaśnięcia funkcji” istotny jest fakt, że ma ona charakter stały. Na skutek upływu czasu, na który został powołany komisarz lub wygaśnięcia kadencji przed upływem podstawowego, pięcioletniego terminu, konieczne jest powołanie następcy. Odbyna się to na podstawie ogólnych zasad powołania komisarza wyborczego³⁷.

Komisarz wyborczy wykonuje zadania w sposób ciągły, w ustalonym dla niego porządku czasowym. Co istotne, nie wymaga się codziennej obecności w siedzibie organu. Dopiero gdy nieobecność komisarza wyborczego koliduje z ustalonym

³⁴ Państwowa Komisja Wyborcza, *Urzednicy wyborczy – wynagrodzenie*, <https://pkw.gov.pl/kbw/urzednicy-wyborczy/wynagrodzenie> (dostęp: 27.12.2023).

³⁵ Art. 166 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

³⁶ K. Wasilewski, op. cit., s. 43.

³⁷ Ibidem, s. 43.

porządkiem pracy, należy go zastąpić inną osobą. Kodeks wyborczy wyraźnie stanowi, że w razie czasowej niemożności pełnienia funkcji przez komisarza, PKW może powierzyć pełnienie tej funkcji na dany okres innemu komisarzowi wyborczemu lub innej osobie zapewniającej rzetelne wykonywanie czynności wyborczych³⁸.

Osoba, która zastępuje czasowo komisarza wyborczego, jest zobowiązana do rzetelnego wykonywania czynności wyborczych. Taka osoba powinna gwarantować swoją postawą odpowiedzialne wypełnianie powierzonych jej obowiązków. Z tego względu tę funkcję czasowo może pełnić, poza innym komisarzem wyborczym, także dyrektor właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego.

Czasową niemożność pełnienia funkcji komisarza wyborczego należy rozumieć jako przeszkodę, która przejściowo uniemożliwia wykonywanie czynności komisarza. Może ona mieć różne przyczyny, np. choroba czy też chęć wykorzystania urlopu wypoczynkowego. Co oczywiste, za okres czasowej niemożności wykonywania funkcji nie przysługuje komisarzowi wyborczemu wynagrodzenie³⁹.

Wnioski

Komisarz wyborczy jest niezwykle ważnym ogniwem systemu wyborczego. Jest to bardzo odpowiedzialna funkcja, której geneza sięga czasów II Rzeczypospolitej. Co więcej, status i rola komisarzy wyborczych nieustannie zyskują na znaczeniu. Sama ich liczba również rośnie. Komisarz, jako pełnomocnik PKW, wyznaczony na obszar stanowiący województwo lub część jednego województwa, nie tylko usprawnia proces wyborczy, ale również i odciąża PKW. Ponadto wykonuje znaczną liczbę zadań, co ma niebagatelny wpływ na ogólną efektywność ich realizacji. Ta efektywność wynika z jego bezpośredniej styczności z czynnościami wyborczymi, a także z racji bezpośredniego kontaktu z pozostałymi organami.

Utrzymaniu apolityczności komisarzy wyborczych sprzyja niepokrywanie się ich kadencji z kadencją Sejmu. Co ważne, są oni powoływani przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji, a nie Ministra Sprawiedliwości. Przewidziano również możliwość interwencji PKW w sytuacji wystąpienia uzasadnionych zastrzeżeń co do komisarza wyborczego. Są to bardzo potrzebne rozwiązania prawne, które należy ocenić pozytywnie.

Nie każdy może zostać komisarzem wyborczym. Jest wiele przesłanek, które uniemożliwiają pełnienie takiej funkcji, m.in. skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Osoba komisarza wyborczego ma wzbudzać zaufanie. Sprawujący tę funkcję musi cieszyć się poważaniem i szacunkiem. Z tego względu wynika konieczność obowiązywania tychże przesłanek negatywnych, by zachować godność pełnionej funkcji.

³⁸ A. Kisielewicz, op. cit., s. 405.

³⁹ Art. 166 § 10 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

Komisarz wyborczy powinien być swoistym „źródłem informacji”, wykorzystywać zdobytą wiedzę oraz dzielić się cennym doświadczeniem. Ma być obiektywnym uczestnikiem całego systemu wyborczego oraz osobą niosącą realne wsparcie. Co istotne, ma również wykazywać się prawdziwym zaangażowaniem.

Bezsprzecznie komisarz wyborczy realizuje szereg prawnie doniosłych obowiązków. Przede wszystkim sprawuje nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Współdziała z organami jednostek samorządu terytorialnego i urzędnikami wyborczymi w zakresie organizacji wyborów, dokonuje podziału gminy, powiatu, województwa na okręgi wyborcze, ustala zbiorcze wyniki wyborów i je ogłasza. Tworzy gminne, powiatowe, wojewódzkie komisje wyborcze oraz obwodowe komisje wyborcze, udziela im także, w razie potrzeby, wyjaśnień, zarządza wydrukowanie kart do głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego.

W ostatnich latach jest zauważalna pewna tendencja zwiększania kompetencji komisarzy wyborczych i nakładania na nich coraz to nowych zadań. Bezsprzecznie stanowi to o randze tejże funkcji w systemie wyborczym.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Domańska A., Wrzalik M., *Komisarze wyborczy – ewolucja instytucji po 2018 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5.
- Frydrych-Depka A., *Instytucja komisarza wyborczego i urzędników wyborczych po nowelizacji kodeksu wyborczego*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2018, t. XXIII.
- Fundacja im. Stefana Batorego, *Komisarze wyborczy – stan prawny po nowelizacji Kodeksu wyborczego i praktyka*, Warszawa 2018.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022.
- Hermeliński W., *Aktualne problemy prawa wyborczego przed wyborami do jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4.
- Kisielewicz A., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Mordwilko J., *Pozycja i rola komisarza wyborczego w polskim systemie wyborczym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII.
- Smyk M., *Pełnomocnictwo według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2010.
- Sokala A., *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim. Struktura organizacyjna, charakter prawny*, Toruń 2010.
- Sokala A., *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2018, t. XXV.
- Sokala A., Frydrych-Depka A., *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej w latach 2018–2020*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5.
- Wasilewski K., *Status prawny komisarza wyborczego*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2019, nr 49.

Woźnicki M., *Rola komisarza wyborczego w procedurze podziału gminu na okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w świetle Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 4.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (t.j. Dz.U. z 1922 r., Nr 66, poz. 590 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (t.j. Dz.U. z 1935 r., Nr 47, poz. 319 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 września 1946 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego (t.j. Dz.U. z 1946 r., Nr 48, poz. 274 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (t.j. Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 96 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2408 z późn. zm.).
- 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 (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1349 z późn. zm.).

Źródła internetowe

- Państwowa Komisja Wyborcza, *Urzednicy wyborczy – wynagrodzenie*, <https://pkw.gov.pl/kbw/urzednicy-wyborczy/wynagrodzenie>.
- Sikora P., *Czym zajmuje się komisarz wyborczy i ile zarabia?*, <https://serwisy.gazeta-prawna.pl/samorzad/artykuly/1239292,ile-zarabia-komisarz-wyborczy-czym-sie-zajmuje.html>.

The status and role of the election commissioner in light of the Act of 5th January 2011 – Electoral Code

Summary

The issue of elections is a fundamental element in constitutional and political analyses. The consequence of democratic elections is the selection of legislative and executive powers, which is of great significance in a rule-of-law state. It is precisely elections that have a decisive impact on the essence of a democratic state. An extremely important element of the electoral system is the role of the election commissioner. The aim of this article is to introduce the institution of the election commissioner. This institution dates back to the period of the Second Polish Republic. The election

commissioner is the representative of the National Electoral Commission, appointed for a voivodeship or its part. The election commissioner is appointed for a period of five years by the National Electoral Commission at the request of the minister responsible for internal affairs. In the scope of the tasks performed, the election commissioner has the status of a public official. Such a person must have higher legal education and provide a guarantee of proper performance of the function. Undoubtedly, the election commissioner fulfills a number of legally important duties. Above all, they supervise compliance with electoral law. The significance of this institution is evidenced by the fact that its tasks are specified by law. It can be described as an integral part of the entire electoral system.

Keywords: election commissioner, Electoral Code, National Electoral Commission, elections

DOI: 10.31648/kpp.9862

Robert Nowecki

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0001-5870-8536

rnowecki01@gmail.com

System wyborczy Polski w wyborach do Sejmu i Senatu. Kodeks wyborczy, praktyka, postulaty *de lege ferenda*

Wstęp

Zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem średnio na 100 lat powinno odbywać się 20 wyborów prezydenckich, 20 wyborów samorządowych, 25 wyborów parlamentarnych oraz 20 wyborów do Parlamentu Europejskiego¹. Przy uśrednieniu tych liczb otrzymujemy informację, że średnio raz na 1,17 roku w Polsce przeprowadzane są ogólnokrajowe wybory. Sejm i Senat, jako dwa ciała władzy ustawodawczej, stanowią jedne z najważniejszych organów państwowych, co wymaga przez ustawodawcę (paradoksalnie – przez nich samych) podjęcia odpowiednich działań w celu odpowiedniego dostosowania zasad przeprowadzania wyborów do tych dwóch organów władzy państwowej, który ma zagwarantować realizację konstytucyjnych zasad wyborów do izby niższej i izby wyższej. Celem niniejszej pracy jest wskazanie na problemy związane z dezaktualizacją zasad wyborów do tych dwóch organów, które wynikły z opieszałości wszystkich rządów sprawujących władzę od czasu uchwalenia nowego Kodeksu wyborczego² i Konstytucji RP. Pozwoli to odpowiedzieć na pytanie odnośnie do tego, które kwestie stanowią największy problem w obowiązujących przepisach prawnych

¹Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2408).

²Pismo Państwowej Komisji Wyborczej do Marszałka Sejmu w sprawie przepisów regulujących nakładanie kar na partie polityczne za naruszania zasad prowadzenia rejestru wpłat i rejestru umów z dnia 8 listopada 2021 r., <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/pismo-panstwowej-komisji-wyborczej-do-marszalka-sejmu-w-sprawie-przepisow-regulujacych-nakladanie-ka> (dostęp: 14.01.2024).

w stosunku do obecnej sytuacji demograficznej oraz jakie postulaty *de lege ferenda* pozwoliłyby rozwiązać problematykę przepisów, umożliwiając większą partycypację kandydatów i sprawiedliwość wyborów. Poruszenie tej materii pozwoli na wskazanie drogi – czytelnikom, naukowcom lub decydentom – w podjęciu odpowiednich decyzji przy kształtowaniu nowego prawa oraz urealnieniu zasady równości w procedurze głosowania przez obywateli Rzeczypospolitej, której to problem (braku zachowania sprawiedliwości w wadze głosu między mieszkańcami różnych województw lub okręgów wyborczych) stanowi najbardziej medialny – choć niejedyny – mankament obecnych przepisów prawa wpływających na sytuację polityczną w kraju, nierzadko powodując spory i konflikty oraz podburzając strony sporu politycznego.

Metodologia

Celem niniejszej pracy jest analiza przepisów prawa, które zostaną poddane dyskusji, w kontekście ich zmian z potencjalnymi rezultatami po uchwaleniu przedstawionych zmian *de lege ferenda*. Zestawienie tych dwóch czynników będzie stanowiło składową ogólną listę zaleceń, stanowiąc nieodłączną częścią podsumowania i wniosków, owocując w przedstawioną na sam koniec pracy symulację najciekawszych, zdaniem autora, wyborów parlamentarnych, czyli wyborów do Sejmu i Senatu w 2015 r., gdzie brak odpowiednich przesunięć w liczbie mandatów, system progów wyborczych oraz działań podejmowanych w związku z tym przez polityków poszczególnych ugrupowań doprowadziły do uzyskania samodzielnej większości przez ugrupowanie, którego wynik całkowity nie przekroczył wyniku 40% uzyskanych głosów. Zaprezentowane zostaną zarówno wyniki do Sejmu i Senatu, tworząc nową przestrzeń do dyskusji nad konkretnymi zmianami, które już dzisiaj jesteśmy w stanie zasymulować, by w ten sposób otrzymać oczekiwane (lub nie) rezultaty.

Podstawy prawne

Podstawowym aktem prawnym określającym ogólne ramy wyborów do polskiego parlamentu jest Konstytucja RP uchwalona w 1997 r., która określa podstawowe zasady wyborów do obu polskich izb. I tak art. 96 Konstytucji RP stanowi, że Sejm składa się z 460 posłów, a wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Z kolei według art. 97 Senat składa się ze 100 senatorów, wybory do niego są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym³.

Artykuły te tworzą podstawowe uregulowania, wyznaczając jedynie w sposób ograniczony wymagania, które spełnić ma dalej ustawodawca, pozostawiając mu w tej gestii wolność podejmowania decyzji. Powyższe sformułowania biorą swą etiologię w sytuacji

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

politycznej lat 1993–1997, gdzie w parlamencie, ze względu na zmianę systemu wyborczego, opierając go m.in. o 5-procentowe i 8-procentowe⁴ progi wyborcze, brak było proporcjonalnej do poglądów społeczeństwa reprezentacji partii prawicowych⁵ ze względu na rozrobienie, co było celem przywołanych progów wyborczych (np. sytuacja z 1997 r. podczas sformowania się Akcji Wyborczej Solidarność). Art. 98–100 określają zaś pozostałe kwestie związane z wyborami, zajmując kwestię biernego i czynnego prawa wyborczego, ważności wyborów i technikaliów terminowych i zarządzania. Podobnie jak w artykułach poprzednich, przywołane przepisy mają charakter określeń maksymalnie nieobszernych, odnoszących się wyłącznie do jednej poruszanej tematyki, pozostawiając w gestii ustawodawcy ich możliwe uszczegółowienie. Kolejnym aktem prawnym, rozszerzającym obowiązujące konstytucyjne przepisy, jest Kodeks wyborczy, który uszczegóławia kwestię realizacji tzw. przymiotników wyborczych⁶, rozumianych jako brzmienie pkt 2 art. 96 i zd. drugie pkt 1 art. 97. Prawodawca bowiem ma zapewnić obowiązek istnienia przepisów realizujących „powszechność, równość, bezpośredniość, proporcjonalność i tajność” wyborów do Sejmu oraz „powszechność, bezpośredniość i tajność” wyborów do Senatu. Warto tutaj przytoczyć wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r., w którym stwierdzono nieważność ówczesnej części przepisów o wyborach do Senatu z obowiązującą Konstytucją RP⁷, wymuszając na ustawodawcach ich zmianę (*nomen omen* chwilę przed wyborami parlamentarnymi w 2011 r.). Kodeks wyborczy doprecyzowuje liczbę okręgów wyborczych, ich granicę, liczbę obsadzanych mandatów, a także system przeliczania głosów na mandaty czy obowiązujące progi wyborcze. Mimo nie w pełni zbieżnej tematyki, warto wspomnieć także o tym, że Kodeks wyborczy reguluje również część przepisów o wyborach samorządowych czy wyborów do Parlamentu Europejskiego, stając się swoistą „konstytucją wyborczą”, która m.in. w kwestii zmian (co również orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku Kp 3/09 o minimalnie 6-miesięcznym *vacatio legis* będącym realizacją art. 2 Konstytucji RP⁸) jest traktowana jako wyjątkowa, a nie jak zwykła ustawa. W konsekwencji wszelkie zmiany w Kodeksie wyborczym, m.in. w kwestiach przesunięć liczby mandatów, nie są poruszane przez żadną dotychczas (stan na 11 stycznia 2024 r.) rządzącą większość, kierując się zapewne własnymi interesami politycznymi.

Diagnoza problemów – postulaty *de lege ferenda*

Problematyka niefunkcjonalności obecnych przepisów musi zostać skonfrontowana z proponowanymi postulatami ich zmian, co pozwoli na obiektywne przedstawienie możliwości rozwiązania tych kwestii w materii prawnej. Rozdział zostanie podzielony

⁴Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2408).

⁵S. Gebethner, *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, Warszawa 1995, s. 11.

⁶P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Czarny, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 309–311.

⁷Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.

⁸Wyrok TK z 12 lutego 2009 r., sygn. akt Kp 3/09.

na podrozdziały obejmujące poszczególne kwestie wyborów (począwszy od samej liczby parlamentarzystów, skończywszy na samych metodach przeliczania głosów), co ułatwi analizę poszczególnych problemów polskich przepisów i postawienie diagnozy oraz, posługując się nomenklaturą medyczną, zastosowanie odpowiedniego „leczenia” dla „chorego” polskiego systemu wyborczego.

◆ Liczba parlamentarzystów

Po pierwsze, liczba 460 posłów w żaden sposób nie odzwierciedla przedwojennej tradycji parlamentarnej, liczby ludności lub innego systemu korelacji między czynnikami społecznymi, demograficznymi, ekonomicznymi lub administracyjnymi. Nie jest to liczba mieszkańców Polski podzielona przez 100 tys., wliczając w to również polskich emigrantów ekonomicznych zamieszkujących obecnie inne kraje. Liczba ta nie reprezentuje także liczby Polaków na całym świecie, podzieloną przez jakąkolwiek inną liczbę. Ma ona natomiast swoje korzenie w liczbie ustalonej jeszcze podczas trwania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Choć początkowo miała odpowiadać liczbie ludności podzielonej przez 60 tys.⁹, to w praktyce zrezygnowano z takiego przelicznika¹⁰. Takie obliczenia wykorzystywane są jednak w państwach o wiele bardziej identyfikowanych z systemem demokratycznym, jak choćby w Stanach Zjednoczonych¹¹. Postulatem *de lege ferenda* w niniejszej sytuacji jest ograniczenie liczebności parlamentu – jednak nie w sposób sztywny (którego problematykę odczuwamy dopiero po upływie czasu i po zmianach demograficznych, zapowiadanych, przy uwzględnieniu obecnych czynników, przez obecne instytucje¹²), lecz uzależniony od liczby mieszkańców kraju. Postulaty ograniczenia rozrastającej się biurokracji obecne są w wielu krajach, a więc Polska nie byłaby tu wyjątkiem – wszak Włochy w 2020 r. zmniejszyły liczbę członków swojego parlamentu o połowę¹³. W Polsce większość mieszkańców również jest za przyjęciem takiego rozwiązania¹⁴, więc kwestią dyskusyjną pozostawałaby problematyka zmiany Konstytucji RP, co w obecnej sytuacji politycznej wydaje się niemożliwe. Wskazanym rozwiązaniem byłoby stałe uzależnienie liczby parlamentarzystów od liczby mieszkańców Polski podzielonej przez 100 tys. Dodatkowo liczba posłów byłaby adekwatnie zwiększana przez ruchomy okręg zagraniczny (koncepcja ta rozwinięta zostanie w dalszej części pracy), który byłby ustalany na takich samych zasadach, jednak każdorazowo w odniesieniu do liczby zgłoszeń chęci udziału w głosowaniu. Tym samym, bazując na

⁹A. Ajnenkiela (red.), *Historia sejmu polskiego*, t. 3, Warszawa 1989, s. 302, 304–305.

¹⁰*Ibidem*, s. 306–320.

¹¹Z. Lewicki, *Od demokracji przedstawicielskiej do demokracji prawniczej – Konstytucja Stanów Zjednoczonych a ewolucja ustrojowa państwa*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 11(3), s. 13–32.

¹²Zob. Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2023–2060*, Warszawa 2023.

¹³I. Bokszczanin, *Reforma konstytucyjna z 2020 roku redukująca liczbę parlamentarzystów w Republice Włoskiej – w kierunku racjonalizacji systemu parlamentarnego?*, „Studia Politologiczne” 2023, t. 69, s. 42–62.

¹⁴*Polacy chcą zmniejszenia liczby posłów w Sejmie. Najnowszy sondaż „Super Expressu”*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1271004%2Cpolacy-chca-zmniejszenia-liczby-poslow-w-sejmie-najnowszy-sonda-z-super> (dostęp: 14.01.2024).

danych z 15 października 2023 r., liczba posłów w obecnym parlamencie wyniosłaby 377 posłów z terenu Rzeczypospolitej i 6 z okręgu zagranicznego, a więc łącznie 383 posłów. Można by więc dodatkowo założyć spadek wydatków na posłów aż o 17%, co w konsekwencji pozwoliłoby na oszczędności lub zwiększenie diety pozostałym posłom, a to stałoby się czynnikiem przyciągającym kompetentne osoby do polityki, których parlament nierzadko odrzuca stosunkowo niskim wynagrodzeniem (choćby w porównaniu do innych krajów europejskich¹⁵). Jeżeli chodzi zaś o liczbę senatorów, ta również powinna być uzależniona od liczby mieszkańców. Liczba senatorów byłaby ustalona w drodze dzielenia liczby mieszkańców Polski przez 370 tys., jako liczbę nawiązującą do obecnej liczby ludności RP (co dawałoby obecnie 102 senatorów z terenu Rzeczypospolitej). Podobną zasadę powinno się zastosować do zgłaszających się wyborców zagranicznych (co obecnie dałoby 2 senatorów z zagranicy). Tym samym w Senacie RP zasiadałoby 104 senatorów. Łącznie Zgromadzenie Narodowe liczyłoby zaś 487 członków, wobec 560 członków dzisiaj. Mimo spadku liczby posłów i senatorów reprezentowałiby oni lepiej niż obecnie swoje regiony, gdyż nowy system wyeliminowałby różną wagę głosów w różnych okręgach i każdorazowo na rok przed wyborami byłby aktualizowany przez Państwową Komisję Wyborczą, której to takie uprawnienia należy przyznać jako jeden z najważniejszych postulatów, odpolityczniających kwestię wyborów (naruszaną m.in. przed wyborami parlamentarnymi w 2001 r., gdy ówczesnie rządzący AWS zmienił system przeliczania liczny głosów na mandaty z systemu d'Hondta na system Saint-League, pozbawiając w następnych wyborach parlamentarnych samodzielnej większości Sojuszowi Lewicy Demokratycznej¹⁶).

◆ Okręgi wyborcze

W wyborach do Senatu system jednomandatowych okręgów wyborczych (dalej: JOW), obowiązujący od wyborów w 2011 r., w dużej mierze spełnia swoją ustawową rolę. Ze względu jednak na prawdopodobny brak zrozumienia różnic między wsią a miastem, ówczesny ustawodawca stworzył krzywdzące rozwiązanie dla mieszkańców (i wiejskich, i tych z obszaru miasta). I tak przykładowo kilka dzielnic Łodzi wybiera senatora wraz z dużą częścią województwa, a nie z pozostałą częścią miasta. W aglomeracjach miejskich system JOW-ów nie spełnia swojej roli. Ludność Warszawy wybiera łącznie 4 senatorów, którzy *de facto* reprezentują w Senacie całą Warszawę, nie zaś poszczególne jej dzielnice, z których zostali wybrani, co wynika z wieloletniej już praktyki parlamentarnej¹⁷. Dlatego też należałoby zastanowić się na zmianą systemu wyborczego w miastach, których zakładana liczba senatorów miałyby być wyższa niż jeden

¹⁵ Zarobki posłów w Unii Europejskiej. Rekordzistami są Włosi, <https://tvn24.pl/biznes/ze-swiata/zarobki-parlamentarzystow-w-unii-europejskiej-gdzie-w-ue-poslowie-zarabiaja-najwiecej-st5163750> (dostęp: 14.01.2024).

¹⁶ M. Fudala, *Sojusz przeciwko Sojuszowi*, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/sojusz-przeciwko-sojusowi/> (dostęp 14.01.2024).

¹⁷ Stenogram 14 posiedzenia Sejmu IV kadencji,

(np. w Warszawie wybieranych byłoby 6 senatorów, zaś obecny okręg warszawski musiałby być podzielony na 3, a nie 2 okręgi jednomandatowe okręgi senackie). Głosowanie w JOW-ach odbywałoby się przez oznaczenie wyłącznie jednego kandydata, aby uniknąć uznania nowych przepisów za niekonstytucyjne, jak było w przypadku senatorskiego systemu wyborczego obowiązującego do 2011 r., który został uznany za niezgodny z ustawą zasadniczą w przywołanym wcześniej wyroku Trybunału Konstytucyjnego Kp 9/11. Warszawiacy zaznaczaliby więc na karcie do głosowania jedną wybraną osobę, podobnie jak mieszkańcy Krakowa, jednak w Warszawie wybieranych byłoby 6 senatorów, a w Krakowie – 2. Takie głosowanie wpłynęłoby pozytywnie na kwestię wydatków publicznych – rezygnacja z drukowania 4 (po aktualizacji 6) różnych kart do głosowania w Warszawie, na rzecz jednego identycznego w całym mieście wzoru, pozwoliłaby zaoszczędzić dodatkowe środki finansowe. Podobnie odbywałoby się przy głosowaniu zagranicznym. Obecny podział, według którego senator wybierany w okręgu 44 ma reprezentować cztery warszawskie dzielnice (Białołękę, Bielany, Śródmieście, Żoliborz) i całą światową Polonię, jest całkowicie sztuczny. Okręgów wyborczych do Sejmu powinno być dostatecznie dużo, by zadbać o przywiązanie regionalne kandydatów, którzy musieliby działać dla swojego okręgu, jednocześnie nie może być ich jednak również za dużo, by realny próg wyborczy¹⁸ nie eliminował małych partii z działalności politycznej w parlamencie. Dzisiejszy podział kraju na 41 okręgów wyborczych uzależniony jest *de facto* od aktualnego podziału administracyjnego kraju. Optymalnym rozwiązaniem byłoby podzielenie Polski na 30 okręgów, których liczba powinna odpowiadać mniej więcej liczbie województw po likwidacji powiatów (ok. 30) lub – przy zwiększonej liczbie województw – bazować na danych z Raportu Instytutu Sobieskiego (ok. 20)¹⁹. Realnie jednak ta druga liczba zbyt ograniczałaby działalność regionalną, problemem stawałby się wówczas podróże po okręgu wyborczym, który mógłby rozciągać się na odległości liczone w setkach kilometrów. Tym samym właściwym rozwiązaniem byłoby ograniczenie liczby okręgów do ok. 30 (oraz oczywiście jeden okręg „zagranica”).

◆ Zgłaszanie kandydatów

Listy kandydatów na posłów zgłaszałyby się na podobnych zasadach co obecnie. Różnice tyczyłyby się liczby wymaganych podpisów (7 tys. zamiast 5 tys. na okręg wyborczy, ze względu na proporcjonalne obniżenie liczby okręgów), a także parytetów (obniżenie progu z 35-procentowego do 30-procentowego, przy jednoczesnym wprowadzeniu wymogu minimum jednego kandydata na liście poniżej 30 roku życia, co wymusiłoby aktywizację młodszej części społeczeństwa i doprowadziłoby do pełniejszej jego reprezentacji w parlamencie). Aby wystawić listę ogólnopolską,

¹⁸ A. Stelmach, *Zasady prawa wyborczego i ich implikacje dla systemu partyjnego. Kазus Polski*, Kraków 2020, s. 97–121.

¹⁹ Zob. Ł. Zaborowski, *Korekta układu województw – ku równowadze rozwoju*, Warszawa 2023.

należałoby złożyć podpisy w co najmniej jednym ponad połowę okręgów wyborczych, zaś zarejestrowanie się we wszystkich okręgach krajowych dawałoby prawo do rejestracji listy zagranicznej. Także aby zarejestrować kandydata partyjnego do Senatu w okręgu „zagranica”, należałoby zarejestrować swoich kandydatów w połowie okręgów krajowych. Zostałaby również wprowadzona możliwość partycypacji lokalnych grup społeczno-politycznych, których udział w polityce parlamentarnej jest obecnie niemożliwy ze względu na wymóg przekroczenia 5-procentowego ogólnokrajowego progu wyborczego. W takiej sytuacji dla list kandydatów na posłów, niezarejestrowanych we wszystkich okręgach wyborczych (nazywanych w dalszych rozważaniach listami regionalnymi) ustalany byłby regionalny próg wyborczy na poziomie 10% głosów w okręgu. Próg ten dotyczyłby wyłącznie komitetów, które nie są zarejestrowane jako komitety ogólnopolskie, a kandydaci nie otrzymywaliby subwencji budżetowej. Takie rozwiązanie pomogłoby zrealizować konstytucyjną zasadę proporcjonalności, gdyż dawałoby prawo aktywizacji środowisk lokalnych w parlamencie, jeśli byłyby na tyle silne, aby móc zdobyć swojego reprezentanta w parlamencie. Przełamałoby to również całkowite podporządkowanie wyborów partiom politycznym, otwierając parlament na miejscowych działaczy.

◆ *Double regional voting*

W celu „dofaworyzowania” jednostek, jako aktywnie działających osób na terenie okręgu, należy wprowadzić system podwójnego głosowania regionalnego. Polegałby on na tym, że wyborca może oddać głos na silniejszą partię, jednocześnie wspierając wybranego kandydata/społecznika/aktywistę, który znajduje się na innej liście. Przykładowo zwolennik partii Prawo i Sprawiedliwość w „obwarzanku”, tj. w 8 powiatach warszawskich, oddałby na tę partię głos partyjny, zaś drugi – na miejscową aktywistkę na regionalnej liście wyborczej. Głosy te byłyby liczone niezależnie. Te oddane na kandydatów decydowałyby o tym, jaka będzie kolejność uzyskanych mandatów. Głosy na partię – ile mandatów otrzymałaby dana lista. Sytuacja uległaby zmianie, gdyby liczba głosów na danego kandydata, który nie uzyskał mandatu, była większa niż liczba głosów na listę, która przekroczyła próg. Wówczas mandat przypada kandydatowi, który zdobył większą liczbę głosów. I tak, na podstawie danych z Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów 2015 r., mandat w obecnym okręgu nr 5 nie przypadłby Joannie Scheuring-Wielgus startującej z .Nowoczesnej Ryszarda Petru, lecz Jerzemu Wenderlichowi ze Zjednoczonej Lewicy, mimo nieprzekroczenia przez to ugrupowanie progu wyborczego w skali całego kraju. System ten pomagałby w promowaniu miejscowych działaczy, którzy przyciągają swoją osobą wyborców, jednocześnie zwiększając realny udział głęboko zaangażowanych osób w politykę.

◆ Łączenie list

Jeśli w wyniku wyborów minimum dwa komitety nie przekroczyłyby swojego progu wyborczego, mogłyby na poziomie krajowym (jeśli oba komitety były wystawione jako komitety ogólnopolskie) lub regionalnym (jeśli oba komitety były wystawione jako regionalne) dokonać powyborczego łączenia list wyborczych. W takiej sytuacji liczba oddanych głosów byłaby sumowana, a komitety obowiązywałby koalicyjny próg wyborczy – 8-procentowy (lub regionalny koalicyjny próg wyborczy – 15-procentowy). Mandaty byłyby przeliczane zgodnie z wskazanymi zasadami. Termin na zgłoszenie takich decyzji wynosiłby 3 dni od dnia ogłoszenia wyników głosowania. Nawiązując ponownie do wyborów z 2015 r., – czysto teoretycznie (realia polityczne pozostawiamy na boku) – pozwoliłoby to na wejście do Sejmu Zjednoczonej Lewicy, jeśli ta porozumiałaby się z partią Razem po wynikach głosowania. To zapewniałoby lepszą reprezentację społeczeństwa w parlamencie, unikając sytuacji podobnych do tych z roku 2015 czy z 1993 r. Kwestią dyskusyjną jest wyeliminowanie potencjalnie mogących tworzyć się bezprecedensowych decyzji, gdzie dwie skrajnie przeciwne ideologiczne partie łączą swoje listy, aby wspólnie uzyskać mandaty w parlamencie.

◆ Metoda przeliczania głosów na mandaty

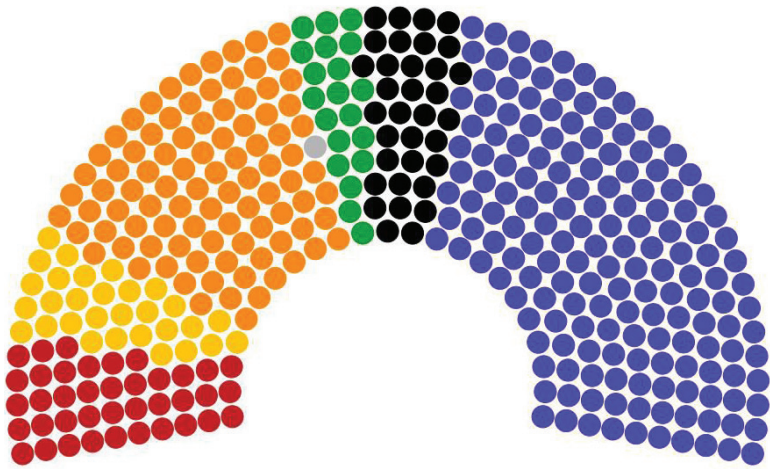
W Polsce, jak dotąd, używana była metoda d’Hondta. Faworyzuje ona partie, które uzyskują największe poparcie, co daje stabilność przy formowaniu rządów. Polska demokracja stała się już jednak na tyle stabilna, że przy ewentualnym formowaniu koalicji, możemy zrezygnować z tej metody na rzecz bardziej proporcjonalnej metody Saint-League, która w lepszy sposób oddaje realne poparcie dla ugrupowań, bez faworyzowania małych czy dużych partii²⁰. Podstawowe różnice tyczyćby się niwelowaniu różnic między dysproporcją procentową między partiami o poparciu wynoszącym między 5% a 10%, gdzie partia o poparciu ok. 7% może zdobyć prawie 4 razy mniej mandatów niż partia o poparciu 13%, mimo wyłącznie dwukrotnej różnicy w otrzymanych głosach (w systemie d’Hondta)²¹.

◆ Parlament 2015

Uwzględniając sytuację z roku 2015, w której Zjednoczona Lewica doszła do porozumienia w sprawie wspólnego podziału mandatów z partią Razem, poniżej przedstawione zostają wyniki symulacji uwzględniając przedstawione postulaty *de lege ferenda* z wcześniejszych podrozdziałów.

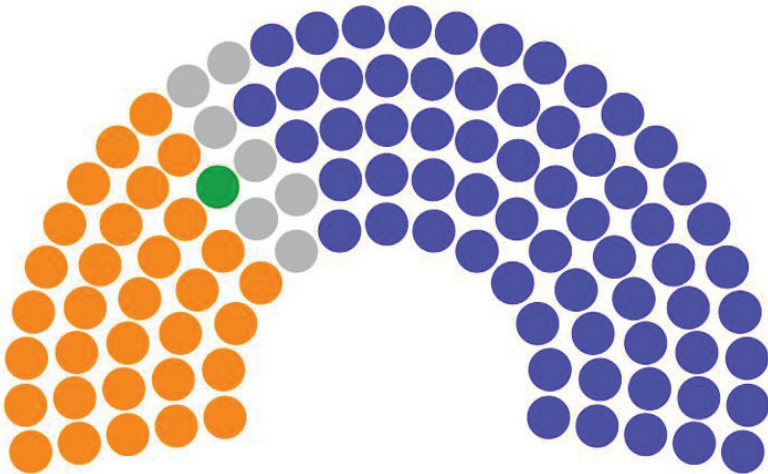
²⁰W. Peszyński, Ł. Tomczak, *Konstytucyjna zasada proporcjonalności wyborów a wielkość okręgu i metoda podziału mandatów. Symulacja zmiany parametrów na przykładzie wyników głosowania w wyborach do Sejmu RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 2, s. 167–169.

²¹Ibidem.



Partia	2015
ZL	39
.N	30
PO	93
MN	1
PSL	20
K'15	34
PiS	166

Rys. 1. Symulacja Sejmu z 2015 r.
opracowanie własne



Partia	2015
PO	32
PSL	1
Niezależni	7
PiS	64

Rys. 2. Symulacja Senatu z 2015 r.
opracowanie własne

Wnioski

Prezentowane postulaty pozwalają wyeliminować wiele mankamentów obecnego systemu wyborczego. I choć analiza oraz propozycje wszelkich zmian znajdują się w dyskursie publicznym już od początków powrotu demokracji w Rzeczypospolitej, to nigdy system nie był wystarczająco zbilansowany, tworząc swoiste pole do realnego rozkwitu demokracji parlamentarnej i wielości poglądów, która skłoniłaby decydentów politycznych do otwarcia się na nowe, nie zawsze standardowe nurty. Tym samym należy stwierdzić, że przedstawiony kompleksowy, jak na artykuł naukowy, plan naprawy wyborów, po wprowadzeniu w życie, ponownie ożywiłby partycypację obywateli Rzeczypospolitej w aspekcie czynnego prawa wyborczego, przełamując monopol przynależności do partii politycznych głównego nurtu.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Ajnenkiel A. (red.), *Historia sejmu polskiego*, t. 3, Warszawa 1989.
- Bokszczanin I., *Reforma konstytucyjna z 2020 roku redukująca liczbę parlamentarzystów w Republice Włoskiej – w kierunku racjonalizacji systemu parlamentarnego?*, „Studia Politologiczne” 2023, t. 69.
- Gebethner S., *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, Warszawa 1995.
- Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2023–2060*, Warszawa 2023.
- Lewicki Z., *Od demokracji przedstawicielskiej do demokracji prawniczej – Konstytucja Stanów Zjednoczonych a ewolucja ustrojowa państwa*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011 nr 11(3).
- Peszyński W., Tomczak Ł., *Konstytucyjna zasada proporcjonalności wyborów a wielkość okręgu i metoda podziału mandatów. Symulacja zmiany parametrów na przykładzie wyników głosowania w wyborach do Sejmu RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 2.
- Stelmach A., *Zasady prawa wyborczego i ich implikacje dla systemu partyjnego. Kazus Polski*, Kraków 2020.
- Tuleja P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., Czarny P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Zaborowski Ł., *Korekta układu województw – ku równowadze*, Warszawa 2023

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2408).

Orzecznictwo

Wyrok TK z 12 lutego 2009 r., sygn. akt Kp 3/09.

Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.

Źródła internetowe

Fudala M., *Sojusz przeciwko Sojuszowi*, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/sojusz-przeciwko-sojuszowi/>.

Pismo Państwowej Komisji Wyborczej do Marszałka Sejmu w sprawie przepisów regulujących nakładanie kar na partie polityczne za naruszania zasad prowadzenia rejestru wpłat i rejestru umów z dnia 8 listopada 2021 r., <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/pismo-panstwowej-komisji-wyborczej-do-marszalka-sejmu-w-sprawie-przepisow-regulujacych-nakladanie-ka>.

Polacy chcą zmniejszenia liczby posłów w Sejmie. Najnowszy sondaż „Super Expressu”, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1271004%2Cpolacy-chca-zmniejszenia-liczby-poslow-w-sejmie-najnowszy-sondaz-super>.

Zarobki posłów w Unii Europejskiej. Rekordzistami są Włosi, <https://tvn24.pl/biznes/ze-swiata/zarobki-parlamentarzystow-w-unii-europejskiej-gdzie-w-ue-poslowie-zarabiaja-najwiecej-st5163750>.

Poland's electoral system for elections to the Sejm and Senate. Electoral code, practice, postulates *de lege ferenda*

Summary

The 1997 Constitution established in Poland a system of 460 members of the Sejm and 100 senators of the Senate. This system was to be based on a proportional distribution of parliamentary seats to guarantee representation of all regions and, at the same time, the possibility of creating stable governments on the basis of the layout of the parliament. This paper will analyse the current rules and juxtapose them with proposals to streamline and improve elections for the Polish public. The work will address the number of general seats (referring to the current provisions of the constitution), the number and size of electoral districts, the ordinance on the distribution of seats, as well as the voting system. Particular attention will be paid to regionalism and it will present a new voting system unique to Poland, the DRV (Double Regional Vote). The issue of electoral thresholds and post-election merging of lists to better represent views in parliament will also be addressed. The conclusions point to the need for reform of Poland's electoral system, clearly confirming the positive impact of introducing these demands for proportional representation of parties and views in parliament.

Keywords: law, electoral law, Polish elections, electoral code, electoral system

DOI: 10.31648/kpp.9982

Igor Rapicki

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0009-0000-6163-6780

igor.rapicki@student.uwm.edu.pl

**Wybory parlamentarne 2023 w Polsce wobec wniosku
Państwowej Komisji Wyborczej z października 2022 r.
i przemian demograficznych****Wstęp**

Celem pracy jest przybliżenie metody przydziału mandatów parlamentarnych w III RP i mechanizmu jego rewizji, zaproponowanych przez Państwową Komisję Wyborczą (dalej: PKW) we wniosku z jesieni 2022 r., dotyczących zmian w jego obecnym kształcie, ze względów na przemiany demograficzne między okręgami wyborczymi, jak również przedstawienie spostrzeżeń dotyczących odrzucenia tego wniosku przez władzę oraz interpretacji możliwych skutków tego odrzucenia na wynik wyborów parlamentarnych przeprowadzonych jesienią 2023 r. Podstawowym materiałem, na którym oparta jest jej treść merytoryczna, są zapisy ustaw z zakresu prawa wyborczego oraz badania nad demografią obrazujące przemiany populacyjne na terytorium państwa polskiego przeprowadzone przez państwowe organizacje oraz niezależne media.

Zgodnie z art. 202 ust. 1 Kodeksu wyborczego¹ liczba mandatów poselskich wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województw na okręgi wyborcze dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych. Ponadto zgodnie z art. 203. ust 1 tego kodeksu PKW przedkłada Sejmowi wnioski w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, jeżeli konieczność taka wynika ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju. Identyczny obowiązek w stosunku do mandatów senatorskich nakłada na PKW art.

¹Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112).

261 ust. 5 w zw. art. 203: „Przepisy art. 203 stosuje się”. Jednolita norma przedstawicielska, nazywana także naprzemiennie stałą normą przedstawicielską, jest podstawową gwarancją zasady równości wyborów parlamentarnych, będącej z kolei jedną z pięciu ukształtowanych w toku rozwoju dziejowego podstawowych zasad demokratyzmu². Dawno minęły czasy postulatów podobnych do tych autorstwa Johna S. Milla, który w swoim klasycznym eseju *O wolności*³ proponował administracyjne przyznawanie wyższej wagi głosom ludzi wykształconych.

Według Bogusława Banaszaka badanie przemian demograficznych dokonujących się w naszym państwie są kluczowe dla zapewnienia konstytucyjnej zasady równości głosów: „Sposób ustalenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych (...) w oparciu o jednolitą normę przedstawicielstwa ma zapewnić realizację zasady równości wyborów w aspekcie materialnym (...). PKW dokonuje analizy zgodności liczby mandatów – posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych – z jednolitą normą przedstawicielstwa. Podstawą do tej analizy jest ewidencja ludności prowadzona przez wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast”⁴.

Realizując swój obowiązek, 21 października 2022 r. Przewodniczący PKW Sylwester Marciniak skierował do Marszałek Sejmu Elżbiety Witek wniosek⁵ podjęcia przez legislatywę ustawy mającej zmienić rozdział mandatów poselskich i senatorskich we wskazanych we wniosku okręgach, informując, że w związku ze zmianami demograficznymi obecnie obowiązujący rozdział⁶ mandatów z 2011 r. narusza zasadę jednolitej normy przedstawicielskiej. Mimo to inicjatywa PKW została przez Sejm odrzucona, a wydzwięk tego faktu może mieć daleko idące konsekwencje dla wiary społeczeństwa w uczciwość polskiej demokracji.

Przemiany demograficzne w okręgach wyborczych na przestrzeni ostatnich kilku lat

Od dłuższego czasu można zauważyć w Polsce proces wyludniania się rejonów wiejskich i małomiasteczkowych⁷ na rzecz większych ośrodków miejskich, takich jak Warszawa czy Gdańsk. Ze względu na podział naszego państwa na regiony o odmiennych profilach społecznych, zawodowych czy interesach gospodarczych i politycznych w naturalny sposób przekłada się to na transformację opinii społecznej, a przez to na preferencje wyborcze obywateli. Dane Głównego Urzędu Statystycznego⁸ sporządzone

²L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 174.

³J.S. Mill, *Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 2005, s. 22.

⁴B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. czwarte, Warszawa 2023, art. 202, tezy 1-2.

⁵Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni> (dostęp: 27.12.2023).

⁶Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport za geografie wyborów roku 2011*, <https://wybory2011.pkw.gov.pl/geo/pl/000000.html#tabs-1> (dostęp: 6.01.2024).

⁷W. Michalski (red.), *Wyludnianie się wsi w Polsce centralnej*, Warszawa 1990, https://rcin.org.pl/Content/36227/PDF/WA51_45541_PAN133562-r1990_Wyludnianie-wsi-Pols.pdf (dostęp: 6.01.2024).

⁸*Większość województw w kraju wyludnia się. Jest pięć wyjątków*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/wiekszosc-wojewodztw-w-kraju-wyludnia-sie-jest-piec-wyjatkow/xxr43dy> (dostęp: 6.01.2024).

za rok 2022 nie pozostawiają żadnych wątpliwości – wyludniają się regiony III RP te stereotypowo kojarzone z dawnymi terytoriami zaboru rosyjskiego, w szczególności dotyczy to, zaczynając od najszybciej się wyludniającego się województwa lubelskiego (-2,2)⁹, województwa świętokrzyskiego (-1,9), województwa warmińsko-mazurskiego (-1,6) i województwa opolskiego (-1,3). „Wygraną” demograficznie stroną przemian gospodarczo-społecznych ostatnich lat są metropolitarne, bogate województwa, takie jak mazowieckie, mimo wyludniania się regionów wokół stolicy. Przyrost liczebności mieszkańców samej Warszawy ciągnie demografię województwa „w górę” na poziomie +2; podobne zjawisko występuje w województwach pomorskim (+1,7), małopolskim i dolnośląskim (z takim samym wynikiem +1,2) oraz wielkopolskim (+0,4). Migracja ludności do obszarów metropolitarnych nie powinna być mylona z automatycznym powstawaniem wielkich miast, ponieważ ogólnym trendem wydaje się raczej proces koncentrowania wokół głównych ośrodków i z nimi sprzęgniętych osiedli. Należy zaznaczyć, że przedstawione dane dotyczą jedynie salda krajowej migracji wewnętrznej. Przyrost naturalny we wszystkich województwach jest ujemny od wielu dekad, a więc gdyby migracja między nimi nie następowała, wszystkie po kolei województwa notowałyby straty demograficzne. Najniższy współczynnik pod kątem naturalnej rozrodczości skorygowanej o liczbę zgonów ponownie pojawia się województwach: świętokrzyskim (-6,5), łódzkim (-6,4), śląskim (-5,8), zachodniopomorskim (-5,3) oraz opolskim (-5,2). Województwo podlaskie według danych Głównego Urzędu Statystycznego z wynikiem -3,8 lokuje się mniej więcej w okolicach normy statystycznej ubywania populacji III RP. Oznacza to, że tempo przyrostu populacji w najszybciej rosnącym demograficznie województwie mazowieckim jest wolniejsze niż średnie tempo ubywania populacji ogółu kraju.

Pięć wspomnianych województw z dodatnim saldem migracji „wysysa” po prostu populację reszty regionów kraju, co może budzić skojarzenia z podobnym procesem „zaporowania”¹⁰ przez bogate, nadmorskie prowincje Hiszpani regionów, takich jak Aragonia, Nawara czy Kastylija. O ile bowiem populacja Hiszpanii jako całości wzrosła ponad dwukrotnie na przestrzeni lat 1820–1910¹¹ z 11 mln do niemal 24 mln mieszkańców, o tyle ludność tychże prowincji spadła nawet o połowę. Już Joachim Lelewel w swoim XIX-wiecznym dziele *Historyczna paralela Polski z Hiszpanią*¹² zauważył, że między historiami naszych państw istnieje bardzo wiele uderzających analogii dziejowych, a zatem obserwacja podobnych problemów natury demograficznej w kontekście możliwych do wystąpienia, przyszłych konfliktów polityczno-społecznych nie wydaje się przesadzona.

Wraz z migracją ludności z terenów biedniejszych do bogatszych w dłuższej perspektywie czasu¹³ należy spodziewać się ich stapiania z lokalną społecznością, a przez to także zmian w poglądach politycznych. Zakładając nawet, że nie wszyscy z migrantów

⁹ Liczby w nawiasach dotyczą wyników na tysiąc mieszkańców – jednostki wykorzystywanej przy badaniach statystycznych przez Główny Urząd Statystyczny.

¹⁰ *Czemu Hiszpanią nie da się rządzić*, podcast, <https://www.youtube.com/watch?v=CoHEbKeY-Fzw&t=5173s> (dostęp: 4.11.2023).

¹¹ S. Barton, *Historia Hiszpanii*, Warszawa 2011, s. 220–223.

¹² Zob. J. Lelewel, *Historyczna paralela Hiszpani z Polską*, oprac. J. Kieniewicz, Warszawa 2006.

¹³ Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2003–2030*, https://demografia.stat.gov.pl/BazaDemografia/Prognoza_2003_2030.aspx (dostęp: 6.01.2024).

wewnątrz kraju zmieniają preferencje wyborcze po zmianie miejsca zamieszkania, to sam efekt wyludniania się niektórych regionów kraju na rzecz drugich po przekroczeniu pewnej wartości musi mieć zauważalny wpływ na scenę polityczną ze względu na metodę przydzielania mandatów.

Mechanizm rozdziału mandatów poselskich na okręgi wyborcze

Terytorium III RP podzielone jest na 41 okręgów wyborczych, które obejmują całość lub część województwa. Zasadą takiego podziału jest jedynie nienaruszanie granic powiatów wchodzących w jego skład¹⁴. Ustalenie liczby mandatów, które powinny przypadać na dany okręg, przeprowadza się poprzez podzielenie ustalonej dla niego liczby mieszkańców przez ustaloną w skali kraju jednolitą normę przedstawicielską, będącą wynikiem podzielenia liczby obywateli kraju przez liczbę mandatów poselskich, tj. 460, zgodnie z ust.1 art. 96 Konstytucji RP¹⁵. Następnie liczba uzyskana dla okręgu zostaje zaokrąglona zgodnie z zasadami zaokrąglania do jedności, uzyskując przypadającą na dany okręg liczbę mandatów. Przy obowiązującym na 15 października 2023 r. podziale mandatów ustanowionym¹⁶ w 2011 r. najniższą wartością tego równania jest 7¹⁷ mandatów poselskich dla okręgu Częstochowa, a najwyższą 20 dla okręgu Warszawa I. Należy zauważyć, że system ten z natury swojej zakłada pewien dopuszczalny zakres nad wartościowania i niedowartościowania głosów wyborców w ramach zasady zaokrąglania iloczynu liczby mieszkańców przez jednolitą normę przedstawicielską. W praktyce bardzo ciężko jest zapewnić pełną równość głosów w wyborach parlamentarnych. Wobec przytoczonych danych demograficznych pojawiają się czasami koncepcję rewizji nie tylko rozdziału mandatów na poszczególne okręgi wyborcze, ale także samej konstytucyjnej liczby członków parlamentu¹⁸. Nie jest to jednak główny temat artykułu, choć zasługuje on zapewne na odrębną pracę.

Z kolei ust. 2–4 art. 203 Kodeksu wyborczego precyzują procedurę zmiany rozdziału mandatów poselskich. Pierwszym jej krokiem jest rewizja liczby mieszkańców kraju przeprowadzana przez PKW na podstawie danych według stanu na koniec trzeciego kwartału roku poprzedzającego upływ kadencji Sejmu, przekazanych przez wójtów gmin w trybie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 165 ust. 3 Kodeksu wyborczego, a więc na podstawie ust. 4 rozporządzenia¹⁹ Ministra Spraw

¹⁴Główny Urząd Statystyczny, *Podział administracyjny Polski, regionalne jednostki terytorialne*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/> (dostęp: 6.01.2024).

¹⁵Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

¹⁶Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport za geografie...*

¹⁷E. Morawska, *Na bakier z demografią. Zmiany, których brakuje w kodeksie wyborczym*, <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/arttykul/na-bakier-z-demografia-zmiany-ktorych-brakuje-w-kodeksie-wyborczym> (dostęp: 6.01.2023).

¹⁸B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2012, art. 96, tezy 1–3.

¹⁹Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie zapewnienia Państwowej Komisji Wyborczej wykonywania zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem rejestru wyborców i sporządzaniem spisów wyborców (Dz.U. z 2011 r., Nr 158, poz. 943).

Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie zapewnienia PKW wykonywania zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem rejestru wyborców i sporządzaniem spisów wyborców.

Proponowane przez PKW zmiany w rozdziale mandatów poselskich

Otrzymane w ten sposób dane umożliwiły PKW ustalenie liczby mieszkańców naszego państwa na dzień 30 września 2022 r. na poziomie 36 075 160 osób²⁰. Jednolita norma przedstawicielska dla kraju wynosi więc 78 424 obywateli na mandat poselski. Wartym dostrzeżenia szczegółem technicznym, ukrytym w tej procedurze jest fakt, że z punktu widzenia PKW faktyczna migracja między województwami ma jedynie częściowy wpływ na prawidłowość przydziału mandatów w okręgach wyborczych, ponieważ uwzględnione w procedurze rewizji będą jedynie te migracje wewnętrzne, które zostaną zgłoszone przez zainteresowanych w spisie wyborców, pomocnemu przy ustalaniu prawidłowej liczby wyłanianych w tym okręgu parlamentarzystów. Ustalenie faktycznej populacji w skali kraju służy jedynie wyliczeniu prawidłowej normy przedstawicielskiej. Pojawia się także problem wynikowej liczby mandatów wynikającej z matematyki, tj. zaokrąglenia do jedności ilorazu liczby mieszkańców okręgów i jednolitej normy przedstawicielskiej, która wynosi 461, a więc więcej niż konstytucyjna liczba posłów. Problem ten rozwiązuje art. 202 ust. 1 pkt 2 Kodeksu wyborczego, według którego nadliczbowy mandat należy odjąć od okręgu, w którym iloraz liczby mieszkańców do normy przedstawicielskiej jest najmniejszy w skali kraju, a więc w tym przypadku od okręgu nr 40 Koszalin. Oznacza to w praktyce „odcięcie” najbardziej nadwartościowanego mandatu w skali kraju. Po uwzględnieniu tej korekty, z poziomu okręgów najbardziej dotkniętych wpływem spadku liczebności obywateli III RP, jak i migracji wewnętrznej między województwami, aby przydział mandatów poselskich był zgodny z jednolitą normą przedstawicielską, należy dokonać następujących zmian²¹. W okręgach nr 1 Legnica, nr 2 Wałbrzych, nr 5 Toruń, nr 6 Lublin, nr 7 Chełm, nr 9 Łódź, nr 31 Katowice II, nr 32 Katowice III, nr 33 Kielce, nr 34 Elbląg i nr 40 Koszalin należy zmniejszyć przydział mandatów o 1. Uzyskane w ten sposób mandaty poselskie powinny zostać przydzielone po 1 mandacie okręgom: nr 3 Wrocław, nr 13 Kraków II, nr 19 Warszawa I, nr 23 Rzeszów, nr 25 Gdańsk, nr 26 Słupsk, nr 37 Konin, nr 38 Piła i nr 39 Poznań. Okręgowi nr 20 Warszawa II PKW sugerowała we wniosku przyznanie dodatkowych 2 mandatów, tak że zamiast 12 wyłanianych byłoby w nim aż 14 posłów, co pozycjonuje go obecnie jako najbardziej niedowartościowany okręg wyborczy w granicach III RP według obowiązujących założeń prawa wyborczego, które m.in. nie pozwalają na zaliczenie do podstawy populacyjnej przyznawania mandatów okręgowi nr 19 Warszawa I Polaków oddających głos za granicą. Gdyby więc przyjąć hipotetyczny scenariusz, w którym Sejm uchwaliby ustawę rewidującą przydział mandatów,

²⁰ Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej...

²¹ Ibidem.

okręg nr 19 Warszawa I miałby możliwość zaliczania Polaków głosujących za granicą (ok. 636 000²² według głosujących za granicą za październik 2023) do swojej bazy obliczania normy przedstawicielskiej, co dawałoby mu nawet 8 dodatkowych mandatów, a zatem w ramach samej Warszawy I i II wyłanianych byłoby niemal 10% posłów.

Mowa więc realnie o przesunięciu 11 mandatów poselskich, a więc 2,4% składu izby niższej parlamentu naszego państwa. Aby w pełni zrozumieć, jak znacząca jest ta niby drobna różnica, należy przytoczyć przykłady dwóch poprzednich kadencji parlamentarnych Sejmu III RP, kiedy to rząd posiadał legitymizację, opierając się na mniejszych marginesach przewagi w parlamencie. Rządy Prawa i Sprawiedliwości²³ kadencji lat 2015–2019 sprawowane były dzięki przewadze bezwzględnej wynoszącej 5 posłów, co powtórzyło się w następnym składzie Sejmu dla lat 2019–2023²⁴, gdy mimo uzyskania wyraźnie większej liczby głosów (8 051 935 w wyborach 2019 r. wobec 5 711 687 w wyborach w roku 2015), ten poziom przewagi nad opozycją parlamentarna pozostał utrzymany. Pozornie drobna korekta rozdziału mandatów wnioskowana przez PKW dotyczy więc większej ich liczby niż razem wynosiła przewaga sejmowa obozu rządzącego naszym krajem przez 8 lat. Mimo że tak duże przesunięcie partycypacji we władzy ustawodawczej na rzecz lepiej rozwiniętych regionów naszego kraju może rodzić uzasadnione zapytanie, czy w parlamencie wybieranym według tego schematu interesy grupowe regionów niżej rozwiniętych nie będą niedoreprezentowane, to takiego rozdzielania mandatów wyborczych należałoby dokonać zgodnie z duchem jednolitej normy przedstawicielskiej.

Należy pamiętać, co we wniosku PKW zostało wyraźnie podkreślone, że ust. 3. art. 203 Kodeksu wyborczego nakłada na Sejm limit czasowy zmian w podziale w okręgach wyborczych na 3 miesiące przed dniem, w którym upływa termin zarządzenia przez prezydenta wyborów do Sejmu, co Prezydent RP Andrzej Duda uczynił, ogłaszając w Dzienniku Ustaw²⁵ 14 sierpnia 2023 r., mianowicie że wybory parlamentarne do Sejmu kadencji lat 2023–2027 zostaną przeprowadzone 15 października 2023 r. Zatem termin dokonania ewentualnych zmian w podziale na okręgi wyborcze przez Sejm IX kadencji upłynął 14 maja 2023 r.

Mechanizm rozdziału mandatów senatorskich na jednomandatowe okręgi wyborcze

Według art. 261 ust. 2 Kodeksu wyborczego w województwie wybiera się senatorów w liczbie nie mniejszej niż liczba uzyskiwana w wyniku podzielenia liczby mieszkańców województwa i jednolitej normy przedstawicielstwa, a nie większej niż wymieniona liczba

²²M. Istel, *Wybory 2023. Jak głosowali Polacy za granicą. W których krajach wygrał PiS, w których PO, a w których Nowa Lewica*, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/wybory-2023-jak-glosowali-polacy-za-granica-w-ktorych-krajach-wygral-pis-w-ktorych-ko-a-gdzie-nowa-lewica-st7395084> (dostęp: 29.01.2024).

²³Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport o wynikach wyborów parlamentarnych z roku 2015*, https://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm.html (dostęp: 6.01.2024).

²⁴Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport o wyniku wyborów parlamentarnych z roku 2019*, <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/sejm/pl> (dostęp: 6.01.2024).

²⁵Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r., poz. 1564).

powiększona o jeden. Norma ta jest identyczna jak przy wyborach do Sejmu i stanowi wynik podzielenia liczby mieszkańców kraju przez liczbę mandatów senatorskich (100), określony przez ust. 1 art. 97 Konstytucji RP. Należy zaznaczyć, że rozdzielenie mandatów senatorskich i sam proces wybierania senatorów jest znacząco odmienny od tego stosowanego przy okręgach wyborczych do Sejmu. Dotyczy to w szczególności mechanizmu jednomandatowości okręgów wyborczych do Senatu, zgodnie z zasadą „zwycięzca bierze wszystko”, której bezpośredniość, szczególnie w opinii autora niniejszego artykułu, oddaje ust. 2 art. 273 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym jeżeli dwóch lub więcej kandydatów otrzymało liczbę głosów uprawniającą do uzyskania mandatu, o pierwszeństwie rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów uzyskał więcej głosów, a jeżeli liczba tych obwodów byłaby równa, o pierwszeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej w obecności członków komisji oraz pełnomocników wyborczych; nieobecność pełnomocnika wyborczego nie wstrzymuje losowania. Wskazuje to na drugorzędność zasady równości przy wyborach do Senatu, ponieważ art. 97 ust. 2 Konstytucji RP pomija tę zasadę. Jej ramy uściślił w tym zakresie dopiero Kodeks wyborczy z 2011 r., wymagający nadal, dla potrzeb administracyjnych, wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych wchodzących w skład jednego tylko województwa.

Według przytoczonych już danych o liczbie mieszkańców naszego kraju ustalonych przez PKW na dzień 30 września 2022 r. jednolita norma przedstawicielska na mandat senatorski wynosi 360 752. Dodatkowe wymogi wprowadza art. 261 ust.1 pkt 1 i 2 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa powinien być co najmniej równy 0,5 i mniejszy niż 2. Największy okręg wyborczy nr 30 w ramach województwa małopolskiego liczy 627 784 mieszkańców. Iloraz tej liczby i jednolitej normy przedstawicielstwa wynosi 1,74, jest więc mniejszy od 2. Najmniejszy okręg wyborczy nr 61 w ramach województwa śląskiego liczy 192 021 mieszkańców; iloraz tej liczby i jednolitej normy przedstawicielstwa wynosi 0,53, jest więc na granicy, ale jednak większy od 0,5. Część jednolita powiększona o jeden staje się pewnym progiem, którego liczba przyznanych mandatów senatorskich nie może przekroczyć, aby nie naruszać jednolitej normy przedstawicielskiej.

Proponowane przez PKW zmiany w rozdziale mandatów senatorskich

Z przedstawionego przez PKW zestawienia wynika naruszenie zasady jednolitej normy przedstawicielskiej w województwach małopolskim i mazowieckim, w których liczba wybieranych senatorów jest zbyt niska, oraz w województwie śląskim, gdzie liczba ta jest zbyt wysoka. Jednocześnie we wniosku PKW nie wyraziło wprost, o ile i jak należy te nieprawidłowe rozdzielania naprostować, ani które okręgi należałoby przesunąć w ich granicach, aby spełniały kryteria stałej normy przedstawicielstwa. PKW

zwróciło także uwagę na sytuację występującą w województwach podkarpackim i lubelskim. To pierwsze ma większą populację wynoszącą 2 069 931 mieszkańców i przypada mu 5 mandatów, natomiast województwo lubelskie ma mniejszą liczbę mieszkańców na poziomie 2 024 571 i przypada mu 6 mandatów. Sytuacja ta nie narusza wprawdzie art. 261 ust. 2 Kodeksu wyborczego, jednak budzi pytania co do jego zasadności w systemie demokratycznym. Po raz kolejny widzimy więc trudności w egzekwowaniu zasady równoważności głosu w przypadku tak wysokiej normy przedstawicielskiej.

Aby w pełni uzmysłowić sobie, o jakiej skali dopuszczonego stopnia nierównowagi w sile głosów wyborczych mowa, można przywołać wyliczenia Pawła Stępienia²⁶, który porównując je w skali międzynarodowej, zauważył, że polskie prawo wyborcze w tych kwestiach jest nadzwyczaj liberalne; w praktyce dopuszcza możliwość utworzenia okręgu zarówno o 50% mniejszego od wyliczonej w skali kraju normy przedstawicielskiej, jak i większego nawet o 100%, co łącznie daje rozpiętość 150%²⁷. Komisja Wenecka w *Kodeksie dobrych praktyk w sprawach wyborczych*²⁸ zaleca, aby różnica między liczbą mieszkańców w okręgach wyborczych a normą przedstawicielską nie przekraczała 15%. Oznacza to, że różnica w liczbie mieszkańców między największym a najmniejszym okręgiem nie powinna być większa niż 30%. Sytuacja, w której w wyborach do Senatu²⁹ w roku 2023 największy okręg wyborczy osiągnął liczbę 627 784 mieszkańców, podczas gdy najmniejszy jedynie 192 021, nie naruszała zatem wymienionych już przepisów Kodeksu wyborczego, ale budzi wątpliwości co do przestrzegania międzynarodowo uznanych standardów demokratycznych, takich jak wymienione już praktyki ustalone przez Komicję Wenecką.

Efekt wyborczy upadku wniosku PKW

Wybory parlamentarne przeprowadzone 15 października 2023 r. odbyły się w atmosferze masowej mobilizacji wyborców³⁰, spowodowanej gorączkowym podziałem wielu stronnictw nawzajem obwiniających się o prowokowanie polaryzacji społeczeństwa. Mimo że ostateczny wynik wyborów parlamentarnych nie był na szczęście warunkowany głównie odrzuceniem projektu PKW, co być może stanowiłoby preludium do głosów o nieuznawanie wyborów przez stronę przegraną, przed czym w przeddzień wyborów ostrzegali stanowczo Antoni Dudek³¹, ale bez wątplenia miało to wpływ na

²⁶ P. Stępień, *Wielkie nierówności w sile głosów obywateli w wyborach do Senatu*, <https://mamprawowie-dziec.pl/czytelnia/artukul/wielkie-nierownosci-w-sile-glosow-obywateli-w-wyborach-do-senatu> (dostęp: 6.01.2024).

²⁷ Komisja Wenecka, *Zatwierdzony protokół z wyników obrad 19. posiedzenia Komisji - Warunki dobrej praktyki referendalnej*, <https://obywateledecyduja.pl/wp-content/uploads/2015/08/Konwencja-Wenecka.pdf> (dostęp: 6.01.2024).

²⁸ Komisja Wenecka, *Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych przyjęty na 52. sesji obrad*, https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf (dostęp: 29.01.2024).

²⁹ Państwowa Komisja Wyborcza, *Wykaz okręgów wyborczych do Senatu w roku 2023*, <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/senat/okregi> (dostęp: 6.01.2024).

³⁰ Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport frekwencji w wyborach parlamentarnych z roku 2023*, <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/frekwencja/pl> (dostęp: 6.01.2024).

³¹ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2023*, Warszawa 2023, s. 734.

rozszerzenia opinii społecznej i rozkładu dialogu społecznego między wyborcami poszczególnych partii politycznych. Faktem socjologicznym potwierdzonym przez badania naukowe³² pozostaje okoliczność, że przedstawiciele poszczególnych grupy społeczne głosują często w związku ze swoimi interesami grupowymi, a ze względu na ich umiejscowienie w przestrzeni oczywistym jest, że wyborcy pewnych regionów preferują tę, a nie inną opcję polityczną. Politycy doskonale o tym wiedzą i mając dostęp do powszechnych badań, mogliby je potencjalnie wykorzystywać, aby ustawiać według siebie korzystne granice i przydziały mandatów w okręgach wyborczych. Dlatego wiele głosów uczestniczących w debacie publicznej formułowało przed wyborami, a zapewne będzie także w przyszłości formułować oskarżenia pod adresem większości parlamentarnej Sejmu IX kadencji, zarzucając jego posłom i Marszałek Sejmu Elżbiecie Witek, że wniosek PKW został z premedytacją zignorowany w imię interesów grupy rządzącej z pominięciem standardów etycznych parlamentu demokratycznego państwa prawa.

Wnioski

„Parlament to nie notariusz, ale adwokat ludu; musi umieć mu doradzać, ostrzegać go, a nawet kłócić się z nim, jeśli naprawdę dba o jego dobro” – zwracał uwagę Marcin Giełzak w książce *Wieczna lewica*³³. Możemy zadawać uzasadnione pytania, na ile takim „adwokatem ludu” może być parlament o nierzetelnych kryteriach nadawania mandatów, którego czyste intencje względem obywateli i klarowność kryteriów obejmowania funkcji publicznych o tak wysokim prestiżu społecznym i majątkowym, jak poseł czy senator, można podważać, powołując się na motywowane partykularnymi interesami zaniechania. Należy zaznaczyć, że rządy Prawa i Sprawiedliwości nie są pierwszymi od wprowadzenia w 2011 r. obecnych granic okręgów wyborczych, które zaniedbały rewizję przydzielonych w nich mandatów parlamentarnych. PKW skierowała wniosek o ich rewizję już w 2014 r.³⁴ na ręce Marszałka Sejmu VII kadencji Radosława Sikorskiego. W wyniku zbiorowych zaniechań polityków w wyborach parlamentarnych 2023 r. w połowie okręgów wyborczych (w 21 na 41) doszło do naruszenia stałej normy przedstawicielskiej. Jak zauważa Fundacja im. Stefana Batorego, w ponad połowie okręgów wyborczych będziemy wybierać posłów w liczbie niezgodnej z przepisami. Zaniechania polskich polityków w tej materii znakomicie oddają słowa Fryderyka II Hohenzollerna zwanego Wielkim³⁵ – ojca pruskiej mocarstwowości i filozofa oświeconego, liberalnego absolutyzmu, który w XVIII w. powiedział: „Jeśli by miało dojść do oszustwa, lepiej abyśmy to my oszukiwali”³⁶.

³² Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, *Kim są wyborcy partii politycznych w Polsce?*, <https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php> (dostęp: 4.11.2023).

³³ M. Giełzak, *Wieczna lewica. Myśli i aforyzmy*, Warszawa 2023, s. 50.

³⁴ W. Baczek, *Sejm miał wprowadzić korektę liczby mandatów w okręgach. Ale Witek zignorowała PKW*, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,143907,30237760,sejm-mial-wprowadzic-korekte-liczby-mandatow-w-okregach-ale.html> (dostęp: 6.01.2024).

³⁵ Zob. P. Napierała, *Fryderyk II Wielki jako władca liberalny*, Poznań 2019.

³⁶ W.K. Szalkiewicz, W. Gałuszka, *Żądza rządzenia. O władzy, polityce i politykach*, Warszawa 2010, s. 7.

Wysoce niepokojący jest fakt, że o ile wywołane zmianami demograficznymi nieprawidłowości w rozdziale mandatów parlamentarnych podczas wyborów w 2023 r. dotyczyła lekko ponad połowy okręgów wyborczych, o tyle podczas nadchodzących wyborów w 2027 r. (o ile oczywiście w ciągu kilku lat nie wydarzy się nic, co skutkowałoby skróceniem kadencji Sejmu) błąd w stosunku populacji okręgów do liczby wybieranych w nich parlamentarzystów może już dotyczyć nawet większości z nich. Dokładnej liczby ani wielkości przyszłych odstęp od jednolitej normy przedstawicielskiej nie jesteśmy w stanie oszacować, jednak już dzisiaj należałoby rozpocząć prace nad przestrzeganiem jej zasad. Jeżeli parlamentarzyści nie zaczną działać nad ustawą uwzględniającą powtarzające się od lat wnioski PKW o rewizję przydziału mandatów poselskich, to w dłuższej perspektywie czasu grozi nam powstanie okręgów analogicznych do tzw. zgniłych okręgów, znanych z brytyjskiego systemu wyborczego jeszcze z czasów wyborów cenzusowych, nad których likwidacją debata stanowiła ważny element kształtowania się autentycznej brytyjskiej demokracji w XVIII i XIX w.³⁷ Okręgi takie posiadają niesłusznie dużą w stosunku do reszty siłę oddziaływania na życie parlamentarne, bazując na aktach prawnych wydanych nawet setki lat wcześniej, a dodatkowo ze względu na zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze (takie jak wyludnianie się tych regionów i związane z nim ubożenie) dają duże możliwości wykorzystywania ich do niedemokratycznego manipulowania składem parlamentu.

Demokratyczne państwo prawa nie jest oczywistością w dziejach ludzkości, w której dominowały zawsze opresyjne tyranie garstki rządzących. Odchodzenie od prymitywniejszych form organizacji państwa wymagało setek lat ewolucji prawno-ustrojowej. Podobnie zaufanie społeczeństwa do takiej konstrukcji prawnej nie jest rzeczą prostą i wymaga bardzo starannego pielęgnowania etosu zawodowej polityki i dbałości o wizerunek państwa, a po jego jednorazowym podaniu w wątpliwość bardzo ciężko go odbudować. Witold Modzalewski³⁸, diagnozując naturę polityczną narodu polskiego, zauważa, że Polacy po dekadach dyktatury PRL-u zostali oduczeni wiary w inny model rządów niż demokracja, jednak mają problem z przyjęciem ciężaru dbania o interes publiczny. Skoro jednak poza demokracją nic nam nie pozostaje, być może nadszedł czas, aby społeczeństwo zatroszczyło się o egzekwowanie zasady równości wyborców.

³⁷ P. Napierała, *Brytania Jerzego II a Francja Ludwika XV AD 1750*, wykład online, <https://www.youtube.com/watch?v=wmaNLQE2M4M&list=PLFsK-WNpHSBPOzVm-mpm0d-52LBildC2z&index=11> (dostęp: 8.04.2024).

³⁸ W. Modzalewski, *Ukryte koszty sukcesu III RP. Czy punkt zerowy – „szczęki” były niezbędne?*, wywiad, <https://www.youtube.com/watch?v=FULQMnV92Ws&t=3190s> (dostęp: 29.01.2024).

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. czwarte, Warszawa 2023.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, Warszawa 2012.
- Barton S., *Historia Hiszpanii*, Warszawa 2011.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2023*, Warszawa 2023.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.
- Giełzak M., *Wieczna lewica. Myśli i aforyzmy*, Warszawa 2023.
- Lelewel J., *Historyczna paralela Hiszpani z Polską*, oprac. J. Kieniewicz, Warszawa 2006.
- Mill J.S., *Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 2005.
- Napierała P., *Fryderyk II Wielki jako władca liberalny*, Poznań 2019.
- Szałkiewicz W.K., Gałązka W., *Żądza rządzenia. O władzy, polityce i politykach*, Warszawa 2010.

Akty prawne

- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r., poz. 1564).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie zapewnienia Państwowej Komisji Wyborczej wykonywania zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem rejestru wyborców i sporządzaniem spisów wyborców (Dz.U. z 2011 r., Nr 158, poz. 943).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112).

Źródła internetowe

- Baczek W., *Sejm miał wprowadzić korektę liczby mandatów w okręgach. Ale Witek zignorowała PKW*, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,143907,30237760,-sejm-mial-wprowadzic-korekte-liczby-mandatow-w-okregach-ale.html>.
- Czemu Hiszpanią nie da się rządzić*, podcast, <https://www.youtube.com/watch?v=CoHEbKeYFzw&t=5173s>.
- Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, *Kim są wyborcy partii politycznych w Polsce?*, <https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php>.

- Główny Urząd Statystyczny, *Podział administracyjny Polski, regionalne jednostki terytorialne*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>.
- Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2003–2030*, https://demografia.stat.gov.pl/BazaDemografia/Prognoza_2003_2030.aspx.
- Istel M., *Wybory 2023. Jak głosowali Polacy za granicą. W których krajach wygrał PiS, w których PO, a w których Nowa Lewica*, <https://konkret24.tvn24.pl/polityka/wybory-2023-jak-glosowali-polacy-za-granica-w-ktorych-krajach-wygral-pis-w-ktorych-ko-a-gdzie-nowa-lewica-st7395084>.
- Komisja Wenecka, *Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych przyjęty na 52. sesji obrad*, https://bisnetus.files.wordpress.com/2016/03/kodeks_dobrej_praktyki_w_sprawach_wyborczych.pdf.
- Komisja Wenecka, *Zatwierdzony protokół z wyników obrad 19. posiedzenia Komisji – Warunki dobrej praktyki referendalnej*, <https://obywateledecyduja.pl/wp-content/uploads/2015/08/Konwencja-Wenecka.pdf>.
- Michalski W. (red.), *Wyludnianie się wsi w Polsce centralnej*, Warszawa 1990, https://rcin.org.pl/Content/36227/PDF/WA51_45541_PAN133562-r1990_Wyludnianie-wsi-Pols.pdf.
- Modzalewski W., *Ukryte koszty sukcesu III RP. Czy punkt zerowy – „szczęki” były niezbędne?*, wywiad, <https://www.youtube.com/watch?v=FULQMnV92Ws&t=3190s>.
- Morawska E., *Na bakier z demografią. Zmiany, których brakuje w kodeksie wyborczym*, <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/arttykul/na-bakier-z-demografia-zmiany-ktorych-brakuje-w-kodeksie-wyborczym>.
- Napierała P., *Brytania Jerzego II a Francja Ludwika XV AD 1750*, wykład online, <https://www.youtube.com/watch?v=wmaNLQE2M4M&list=PLFsK-WNpHSBPO-zVm-mpm0d-52LBildC2z&index=11>.
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport frekwencji w wyborach parlamentarnych z roku 2023*, <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/frekwencja/pl>.
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport o wynikach wyborów parlamentarnych z roku 2015*, https://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm.html.
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport o wyniku wyborów parlamentarnych z roku 2019*, <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/sejm/pl>.
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Raport za geografie wyborów roku 2011*, <https://wybory2011.pkw.gov.pl/geo/pl/000000.html#tabs-1>.
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Wykaz okręgów wyborczych do Senatu w roku 2023*, <https://wybory.gov.pl/sejmsenat2023/pl/senat/okregi>.
- Stępień P., *Wielkie nierówności w sile głosów obywateli w wyborach do Senatu*, <https://mamprawowiedziec.pl/czytelnia/arttykul/wielkie-nierownosci-w-sile-glosow-obywateli-w-wyborach-do-senatu>.

Większość województw w kraju wyludnia się. Jest pięć wyjątków, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/wiekszosc-wojewodztw-w-kraju-wyludnia-sie-jest-piec-wyjatkow/xxr43dy>.

Wniosek Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, <https://pkw.gov.pl/aktualnosci/informacje/wniosek-panstwowej-komisji-wyborczej-w-sprawie-zmiany-granic-okregow-wyborczych-i-liczby-poslow-w-ni>.

The 2023 parliamentary elections in the light of the National Electoral Commission's proposal from October 2022 and demographic changes

Summary

The aim of the article is to present a proposal to revise the allocation of parliamentary seats in constituencies, presented by the National Electoral Commission in a proposal submitted to the Sejm in October 2022 in connection with Art. 203 paragraph 1 of the Electoral Code, which obliges the National Electoral Commission to uphold the principle of a uniform representative norm. The article presents data on the demographic transformations in Poland that make changes necessary. Next, the work tries to answer the question of what the rejection of requests to revise the distribution of parliamentary seats by successive governments reflects on the quality of Polish democracy. The main source material of the work is the above-mentioned National Election Commission application, data from the Central Statistical Office on demographic changes in Poland and opinions, books and other, of specialists in the field of parliamentary elections.

Keywords: parliamentary elections, electoral law, democracy, Polish political system, demography

DOI: 10.31648/kpp.9830

Jakub Sychowiec

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0009-0008-4497-5869

sychowieckuba@gmail.com

Problematyka podstaw normatywnych oraz porządku obrad pierwszego posiedzenia Sejmu RP

Wstęp

Pierwsze posiedzenie Sejmu RP nowej kadencji jest ważnym wydarzeniem, zarówno z powodów politycznych, jak i prawnych. Z jednej strony stanowi „nowe otwarcie” w życiu publicznym, związane z kształtowaniem się większości parlamentarnej, z drugiej zaś odgrywa doniosłą rolę ustrojową. Rangi inauguracyjnemu zebraniu się nowo wybranych posłów dodaje uroczysty charakter posiedzenia, przejawiający się odśpiewaniem hymnu państwowego, wystąpieniem Prezydenta RP oraz obecnością wielu ważnych gości (krajowych i zagranicznych). Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wybranych zagadnień związanych z posiedzeniem Sejmu otwierającym nową kadencję. Przez wzgląd na ograniczony charakter pracy, jej przedmiotem będzie, po pierwsze, problematyka podstaw normatywnych pierwszego posiedzenia Sejmu, w tym rola zwyczaju oraz praktyki parlamentarnej, po drugie, wskazanie na czynności, które izba niższa musi podjąć w jego toku. Nie będą natomiast objęte zakresem artykułu inne zagadnienia powiązane z rzeczoną tematem np. czynności fakultatywnie podejmowane przez Sejm czy rola i znaczenie Marszałka-Seniora. W związku ze wskazanymi ramami opracowania można postawić następujące pytania badawcze: jakie są podstawy normatywne pierwszego posiedzenia Sejmu RP? Jaką rolę w kształtowaniu pierwszego posiedzenia izby niższej parlamentu odgrywa zwyczaj oraz praktyka parlamentarna? Jakie czynności musi podjąć Sejm w toku inauguracyjnego zebrania się posłów nowej kadencji?

Podstawy normatywne pierwszego posiedzenia Sejmu RP

Jedną z gwarancji realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego jest obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa¹. Jak zauważa Jan Zimmermann, zobowiązanie wyrażone w art. 7 Konstytucji RP² składa się w istocie z dwóch elementów: konieczności podejmowania czynności w sposób niesprzeczny z jakimkolwiek fragmentem porządku prawnego (zasada praworządności) oraz wymogu istnienia normy upoważniającej do określonej aktywności organu (zasada legalności)³. Nie ulega wątpliwości, że zakres stosowania analizowanego standardu konstytucyjnego rozciąga się na każdy organ władzy publicznej, w tym na organy władzy ustawodawczej⁴. Oznacza to, że Sejm RP, obradując w czasie swojego inauguracyjnego posiedzenia, obowiązany jest do przestrzegania norm prawnych wyznaczających sposób funkcjonowania izby w trakcie zebrania się posłów nowej kadencji po raz pierwszy. Uznając powyższe zagadnienie za podstawowe, należy dokonać analizy problematyki źródeł prawa, które stanowią podstawy normatywne dla czynności podejmowanych w związku z pierwszym posiedzeniem Sejmu.

Podstawowe znaczenie mają w tym zakresie przepisy Konstytucji RP. Ich prymarny charakter wynika – z jednej strony – z zasady nadrzędności Konstytucji RP oraz z konieczności stosowania jej postanowień w sposób bezpośredni⁵, z drugiej zaś – z obowiązku prowadzenia prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa⁶. Dokonując przeglądu norm ustawy zasadniczej, które wprost lub w sposób pośredni odnoszą się do zagadnienia pierwszego posiedzenia Sejmu RP, zasadne wydaje się dokonanie ich podziału na trzy grupy.

Na początku należy wyróżnić normy konstytucyjne regulujące sposób zwołania inauguracyjnego posiedzenia izby niższej polskiego parlamentu (dalej: normy organizacyjne). Trzeba do nich zaliczyć art. 98 ust. 5, art. 109 ust. 2 oraz art. 144 ust. 3 pkt 2 Konstytucji RP. Dwa pierwsze z wymienionych przepisów regulują termin, w którym

¹ Zdaniem M. Granata relacja zasady demokratycznego państwa prawnego do zasady praworządności jest taka, że druga z wymienianych zasad „wciela wartości państwa prawnego” – zob. M. Granat, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2019, s. 90. Podobny pogląd wyrażał również w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny – zob. J. Sozański, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w polskiej praktyce prawnej*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2014, nr 4, s. 32.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 122. Warto wskazać, że zagadnienie związania państwa własnym prawem stanowi szczególnie przedmiot zainteresowania teorii i filozofii prawa – zob. np. G. Radbruch, *Filozofia prawa*, tłum. E. Nowak, Warszawa 2012, s. 193–199; H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Warszawa 2020, s. 132–148.

⁴ Tzn. Sejm i Senat (zob. art. 10 ust. 2 Konstytucji RP).

⁵ Zob. art. 8 Konstytucji RP. Obowiązek bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji RP nie ma jednakże charakteru bezwzględny, bowiem sama konstytucja może w tym zakresie „stanowić inaczej”. Szerzej o problematyce bezpośredniego stosowania Konstytucji zob. J. Jaskiernia, *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 87–101.

⁶ Obowiązek prokonstytucyjnej wykładni prawa jest powszechnie przyjmowany w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 127–130 i przytoczone tam orzecznictwo.

Prezydent RP zobowiązany jest zwołać pierwsze posiedzenie Sejmu⁷, ostatni zaś wskazuje, że zwołanie pierwszego posiedzenia Sejmu stanowi prerogatywę prezydencką, a zatem akt urzędowy wydawany w tym zakresie przez głowę państwa nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów⁸.

Drugą grupę stanowią te normy, które związane są z umożliwieniem ukonstytuowania się Sejmu jako organu władzy ustawodawczej. Jak zauważa Piotr Czarny, wskazany organ jest zdolny do podejmowania działań prawnych w momencie ukształtowania się jego składu osobowego (tj. po złożeniu ślubowania poselskiego) oraz po wyborze władz izby⁹. Jak podkreśla, „są to minimalne działania, które pozwalają mówić o Sejmie jako organie państwa zdolnym wykonywać swoje konstytucyjne i ustawowe obowiązki”¹⁰. Oznacza to, że do drugiej grupy zaliczyć należy art. 104 ust. 2 i 3 oraz art. 110 ust. 1 Konstytucji RP. Nie bez znaczenia jest w tym kontekście również regulacja art. 112, wprowadzająca do polskiego systemu prawnego zasadę autonomii prac parlamentu, zgodnie z którą to Sejm ma kompetencję do szczegółowego unormowania trybu powoływania oraz działalności jego organów.

Ostatnią zaś grupę stanowią przepisy regulujące podejmowanie przez izbę niższą określonych działań w toku pierwszego posiedzenia (innych niż związanych z jej ukonstytuowaniem się). W tym kontekście należy odwołać się do art. 162 ust. 1 oraz art. 199 ust. 1 Konstytucji RP. Pierwszy z nich nakłada na Prezesa Rady Ministrów obowiązek złożenia dymisji Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu. Drugi wskazuje kompetencję wspomnianego organu do wyboru dwóch zastępców przewodniczącego oraz 16 członków Trybunału Stanu. Oba wskazane uprawnienia zostaną szerzej zanalizowane w dalszej części pracy.

Kolejnym źródłem prawa, regulującym sposób funkcjonowania Sejmu w czasie otwierającego nową kadencję posiedzenia, są ustawy. Pełnią one rolę służebną względem przepisów Konstytucji RP, doprecyzowując jej postanowienia. Zasadne wydaje się być dokonanie w tym kontekście podziału tego rodzaju aktów normatywnych na dwie kategorie. Do pierwszej należy zaliczyć te ustawy, których materia odnosi się bezpośrednio do rzeczonyj problematyki. Jako przykład można podać ustawę o Trybunale

⁷Zasadniczo pierwsze posiedzenie Sejmu powinno zostać zwołane w terminie 30 dni od dnia wyborów. W przypadku skrócenia kadencji Sejmu termin ten wynosi 15 dni od daty przeprowadzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych. Warto w tym miejscu nadmienić, że w doktrynie prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę, że pierwsze posiedzenie Sejmu i Senatu powinno mieć miejsce w ciągu 30 dni od dnia wyborów, ale zarazem nie wcześniej niż przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji – E. Gierach, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 8–243*, 2016, Legalis, komentarz do art. 109, IV pkt 2.

⁸Zwołanie pierwszego posiedzenia następuje w formie postanowienia (art. 142 ust. 2 Konstytucji RP); przykładowo zob. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 listopada 2023 r. w sprawie zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 1208).

⁹P. Czarny, *Na temat niektórych aspektów proceduralnych pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 122–123. Wskazane czynności będą przedmiotem analizy w dalszej części pracy.

¹⁰Ibidem, s. 123.

Stanu¹¹. Zgodnie z art. 14 tej ustawy Trybunał Stanu zostaje wybrany na pierwszym posiedzeniu Sejmu na okres jego kadencji, z tym, że zachowuje on swoje kompetencje do czasu wyboru nowego składu Trybunału Stanu. Przytoczony przepis wprost nakłada na Sejm obowiązek wyboru członków Trybunału w czasie pierwszego posiedzenia, dlatego dopuszczalne jest zakwalifikowanie powyższej ustawy do pierwszej z wyróżnionych kategorii¹². Do drugiej natomiast przynależą regulacje, które w sposób pośredni powiązane są z pierwszym posiedzeniem Sejmu. Przykładowo można wskazać na ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹³. Jak wcześniej wspomniano, elementem koniecznym do ukonstytuowania się izby niższej parlamentu jest ukształtowanie się jego składu osobowego, które odbywa się poprzez złożenie ślubowania poselskiego. Zasady dokonania powyższej czynności przez posłów-elektów zostały określone w sposób szczegółowy w art. 2 przytoczonej ustawy. Skoro nowo wybrany członek parlamentu składa ślubowanie zazwyczaj na pierwszym posiedzeniu izby¹⁴, do której został wybrany, to należy uznać, że unormowanie przytoczonego powyżej przepisu ustawowego odnosi się, przynajmniej pośrednio, do sposobu funkcjonowania Sejmu w czasie jego pierwszego posiedzenia. Trzeba jednak wskazać, że bezpośrednio do pierwszego posiedzenia odnosi się ust. 4 cytowanego artykułu ustawy.

Istotną rolę w zakresie rzeczonyj problematyki odgrywa również regulamin Sejmu¹⁵. Na początku warto wskazać, że jego charakter, jako źródła prawa, jest wyjątkowy. Szczegółowość regulaminu przejawia się na dwóch polach. Po pierwsze, podstawą jego wydania jest sama Konstytucja RP¹⁶, stanowiąc tym samym przejaw realizacji zasady autonomii parlamentu¹⁷. Po drugie, jak zauważa Sebastian Kubas, „status regulaminu Sejmu jako aktu normatywnego w konstytucyjnym systemie źródeł prawa budzi nadal wątpliwości doktrynalne, a także praktyczne”¹⁸. Ze względu na tematykę niniejszego opracowania problematyka wątpliwości związanych ze charakterem prawnym regulaminu Sejmu nie będzie dalej poruszana¹⁹. W tym miejscu warto jedynie przedstawić kilka podstawowych zagadnień związanych z wpływem regulaminu na pierwsze

¹¹ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 762).

¹² Na marginesie warto zauważyć, że cytowany art. 14 ustawy o Trybunale Stanu doprecyzowuje przytoczany w poprzednim akapicie art. 199 ust. 1 Konstytucji RP.

¹³ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1339 z późn. zm.).

¹⁴ W praktyce zdarzyć się może sytuacja, w której poseł-elekt nie złoży ślubowania w trakcie pierwszego posiedzenia Sejmu ze względu np. na stan zdrowia. W takim wypadku poseł-elekt składa ślubowanie na pierwszym posiedzeniu izby, na którym jest obecny.

¹⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2022 r., poz. 990 z późn. zm.), dalej: regulamin.

¹⁶ Zob. art. 112 Konstytucji RP.

¹⁷ O art. 112 Konstytucji RP, jako podstawie zasady autonomii parlamentu oraz o zakresie tej zasady, zob. E. Gierach, *Zasada autonomii prac parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*. „Zeszyty Prawnicze” 2012, nr 2, s. 9–20.

¹⁸ S. Kubas, *Regulamin Sejmu – problem demarkacji*, [w:] G. Kuca, M. Grzybowski (red.), *Ustroje – historia i współczesność. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 495.

¹⁹ O statusie regulaminu Sejmu, jako aktu prawa wewnętrznego, zob. szerzej: M. Olszówka, *Konstytucyjny paradygmat aktu prawa wewnętrznego*, „Ius Novum” 2013, nr 2, s. 105–108.

posiedzenie Sejmu. Należy wskazać, że zagadnienie inauguracyjnego zebrania się nowo wybranych posłów zostało unormowane w odrębnej jednostce systematyzującej regulamin, tj. w rozdziale 1 działu I *Pierwsze posiedzenie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*²⁰. Przedmiotem jego regulacji jest natomiast porządek obrad pierwszego posiedzenia, kompetencje Marszałka-Seniora Sejmu, zasady przeprowadzenia czynności związanych z ukonstytuowaniem się izby oraz przedłożenie dymisji Rady Ministrów przez Prezesa Rady Ministrów. Tak skonstruowana regulacja każe postawić następujące pytania:

- 1) Czy regulamin Sejmu w rozdziale 1 działu I zawiera wyłączny katalog czynności jakie mogą zostać podjęte w toku pierwszego posiedzenia izby niższej parlamentu?
- 2) Czy przepisy rozdziału 1 działu I w sposób całościowy i kompletny regulują tryb obrad pierwszego posiedzenia?

Wydaje się, że na oba pytania należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Jak słusznie zauważa P. Czarny „przepisy tego rozdziału [rozdziału 1 – przyp. J.S.] należy traktować jako ustanowienie pewnego minimalnego porządku dziennego pierwszego posiedzenia Sejmu. (...) Przepisy rozdziału 1 działu I nie normują w pełni procedury obowiązującej w trakcie pierwszego posiedzenia. Traktować je należy jako przepisy szczególne wobec przepisów działu II oraz działu III regulaminu, wyrażające pewną specyfikę procesu ukonstytuowania się nowo wybranego Sejmu”²¹. Podobny pogląd wyraziła Katarzyna Kubuj, zauważając, że przepisy regulaminu Sejmu stanowią pewną całość, a prawidłowe przeprowadzenie pierwszego posiedzenia nie byłoby możliwe bez skorzystania ze środków proceduralnych stosowanych w innych fazach postępowania parlamentarnego²². Konkludując, należy przyjąć za prawidłowe stanowisko prezentowane przez przytoczonych autorów. Warto wskazać, że przedstawione poglądy znajdują również oparcie w praktyce parlamentarnej oraz pośrednio w przepisach regulaminowych²³. Przykładowo w toku pierwszego posiedzenia Sejmu X kadencji został dokonany wybór przedstawicieli izby niższej do Krajowej Rady Sądownictwa, co nie jest wymagane przepisami rozdziału 1 działu I regulaminu²⁴.

Znaczącą podstawą w zakresie przeprowadzania czynności podczas pierwszego posiedzenia Sejmu jest również zwyczaj oraz praktyka parlamentarna. Mimo że ani zwyczaj, ani praktyka stosowania prawa nie zostały wymienione w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa, to jednak ich wpływ na sposób procedowania parlamentu jest niebagatelny. Aby uzasadnić postawioną w poprzednim zdaniu tezę, warto przytoczyć

²⁰ Zob. art. 1–6a regulaminu.

²¹ P. Czarny, op. cit., s. 117.

²² K. Kubuj, *Na temat niektórych aspektów proceduralnych pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 128.

²³ Skoro – zgodnie z art. 1 ust. 4 regulaminu – przed wyborem Marszałka Sejmu mogą być rozpatrywane jedynie wnioski formalne, to konstrukcja tego przepisu „wymusza” odniesienie się do art. 184 regulaminu, który normuje zagadnienie wniosków formalnych (przepis ten umieszczony jest rozdziale 2 działu II *Obrady Sejmu*).

²⁴ Zob. głosowania w dniu 14 listopada 2023 r., pkt 7 obrad pierwszego posiedzenia Sejmu RP X kadencji, druki sejmowe nr 12–19.

przykłady czynności podejmowanych przez izbę niższą polskiego parlamentu w toku posiedzenia inauguracyjnego X kadencji Sejmu, których dokonanie nie wynika z przepisów obowiązującego prawa, lecz ze zwyczaju i z praktyki. Po pierwsze, odegrany został hymn państwowy²⁵; po drugie, miało miejsce wystąpienie Prezydenta RP²⁶; po trzecie, swoje przemówienia okolicznościowe wygłosili Marszałek-Senior²⁷ oraz nowo wybrany Marszałek Sejmu²⁸. Owe czynności, mimo że nie miały charakteru normatywnego (tj. nie kształtowały sytuacji prawnej określonej grupy podmiotów), to jednak pełniły istotną rolę o charakterze ceremonialnym oraz – w przypadku wypowiedzi Prezydenta RP oraz Marszałka Sejmu – wydaje się uzasadnione przyjąć, iż pełniły także pewną funkcję ustrojową. Na ich podstawie można ocenić, jakie czynności zamierzają w najbliższym czasie podjąć dwa podmioty, które usytuowane są na najwyższych miejscach w hierarchii władz państwowych. Ponadto mogą one służyć za miernik możliwości współpracy jednego z organów władzy wykonawczej z organem władzy ustawodawczej²⁹. Nie jest zatem zasadne kwalifikowanie słów wypowiedzianych przez głowę państwa oraz Marszałka Sejmu wyłącznie w charakterze wystąpień natury politycznej, ponieważ mogą one mieć w przyszłości doniosłe znaczenie dla ustroju państwa.

Podsumowując zagadnienie podstaw normatywnych pierwszego posiedzenia Sejmu RP, należy wskazać, że ich katalog ma charakter rozbudowany. Złożony jest bowiem z norm konstytucyjnych, ustawowych i regulaminowych. Ponadto trzeba wziąć również pod uwagę, że określone działania podejmowane podczas inauguracyjnego zebrania się posłów nowej kadencji są dokonywane nie na podstawie aktów wymienionych w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa, lecz na mocy ustalonego zwyczaju lub praktyki parlamentarnej. Warto także podkreślić, że pierwsze posiedzenie Sejmu cechuje się pewną wyjątkowością na tle innych posiedzeń, ponieważ szereg czynności podejmowanych w jego trakcie jest izbie niższej niejako „narzucone” przez ustrojodawcę, co stanowi ingerencję w ogólną zasadę autonomii prac parlamentu. Jej elementem jest bowiem prawo Sejmu do samokształtowania swojego porządku obrad³⁰.

²⁵ Sprawozdanie stenograficzne z pierwszego posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 listopada 2023 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2023, s. 3.

²⁶ Ibidem, s. 3–7. Należy zgodzić się z P. Czarnym, że w przypadku, w którym głowa państwa zabiera głos przed ukonstytuowaniem się izby (co miało miejsce w analizowanym przypadku), to nie można wówczas mówić o wygłoszeniu przez Prezydenta RP orędzia w trybie art. 140 Konstytucji RP. Jest tak dlatego, że adresatem orędzia może być Sejm w określonym składzie osobowym i w pełni zdolny do podejmowania czynności prawnych – zob. P. Czarny, op. cit. s. 122–123.

²⁷ Sprawozdanie stenograficzne z pierwszego posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 listopada 2023 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2023, s. 7–8.

²⁸ Ibidem, s. 26–27.

²⁹ Inaczej mówiąc, na ich podstawie można wstępnie ocenić, czy współistnienie Sejmu i Prezydenta RP będzie przebiegało „w duchu” wzajemnej współpracy, czy też będzie miało charakter konfrontacyjny.

³⁰ Zob. art. 112 Konstytucji RP.

Czynności obligatoryjne pierwszego posiedzenia Sejmu RP

W toku pierwszego posiedzenia Sejm podejmuje szereg działań. Można je podzielić na obligatoryjne (tzn. takie, których dokonania wymagają przepisy prawa) oraz fakultatywne. Do pierwszej grupy przynależą: ślubowanie poselskie, wybór władz izby, złożenie dymisji Rady Ministrów przez Prezesa Rady Ministrów i wybór członków Trybunału Stanu. Ze względu na ograniczony charakter niniejszego artykułu, dalszym przedmiotem rozważań, w sposób ogólny, zostaną objęte czynności obowiązkowe.

Art. 2 regulaminu normuje, że posłowie na pierwszym posiedzeniu składają ślubowanie według roty zawartej w Konstytucji RP³¹. Uroczystość ślubowania przeprowadza Marszałek-Senior w ten sposób, że po odczytaniu rot ślubowania każdy z kolejno wywołanych posłów, powstawszy, wypowiada słowo „ślubuję” oraz – fakultatywnie – „Tak mi dopomóż Bóg”³². Posłowie nieobecni na pierwszym posiedzeniu oraz posłowie, którzy uzyskali mandat w trakcie trwania kadencji, swoje ślubowania składają na pierwszym posiedzeniu, na którym są obecni. W kontekście rot ślubowania wskazuje się, że poseł-elekt ma obowiązek wypowiedzieć słowo „ślubuję” w języku polskim. Jak zauważa Grzegorz Maroń, „należy przyjąć, że poseł ma obowiązek wypowiedzieć słowo »ślubuję« po polsku. Regulamin Sejmu nie mówi co prawda, jak w okresie II RP, iż językiem obrad izby jest język polski, ale brzmienie art. 104 ust. 2 Konstytucji *implicite* przesądza o formule słownej, jakiej ma użyć poseł, składając ślubowanie. Za wnioskiem takim przemawia także brzmienie ustawy z 7 października 1999 r. o języku polskim. Zgodnie z jej art. 4 pkt 1: »Język polski jest językiem urzędowym konstytucyjnych organów państwa«. Z kolei art. 5 ust. 1 ustawy stanowi: Podmioty »wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej«³³. Złożenie ślubowania lub jego odmowa pociąga za sobą szereg istotnych skutków prawnych. Ważne wypowiedzenie roty przysięgi skutkować będzie formalnym rozpoczęciem sprawowania mandatu poselskiego³⁴. Jest to istotne, ponieważ z tym momentem nowo wybrany parlamentarzysta może korzystać z pełni praw przyznanych mu na mocy Konstytucji RP lub ustaw (np. prawo do udziału w głosowaniach sejmowych, prawo do ubiegania się o pełnienie określonych funkcji w Sejmie). Jednocześnie jednak poseł zobowiązuje się do rzetelnego i sumiennego wykonywania swojego mandatu, do działania dla dobra państwa i obywateli oraz do

³¹Treść roty przysięgi została określona w art. 104 ust. 2 Konstytucji RP.

³²Na pierwszym posiedzeniu Sejmu X kadencji posłowie ślubowali według kolejności zgodnej z porządkiem miejsc na sali posiedzeń – zob. sprawozdanie stenograficzne z pierwszego posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 listopada 2023 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2023, s. 8. W kontekście zwrotu „Tak mi dopomóż Bóg” warto wskazać, że w czasie swojego ślubowania poseł Grzegorz Braun użył formuły „Tak mi dopomóż Bóg w Trójcy Jedynej i wszyscy jego święci” – ibidem, s. 10.

³³G. Maroń, *Ślubowanie poselskie w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10, s. 37.

³⁴P. Radziejewicz, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2023, Lex, komentarz do art. 104, pkt IV.

przestrzegania porządku prawnego. Wydaje się, że rota ślubowania powinna nijako „wymuszać” na posłach aktywny charakter wykonywanego mandatu. Można postawić pytanie, czy poseł, który w toku całej kadencji zachowuje się w sposób bierny (np. nie jest obecny na posiedzeniach plenarnych lub posiedzeniach komisji, nie zabiera ani razu głosu w dyskusji itd.), w rzeczywistości nie narusza ślubowania. Trudno bowiem taką postawę określić mianem „rzetelnego i sumiennego wykonywania mandatu”. Należy również podkreślić, że członek izby niższej polskiego parlamentu obowiązany jest do przestrzegania prawa. Można wywieść z tego obowiązku zakaz podejmowania czynności (np. głosowania za konkretnymi ustawami), jeżeli budzą one wątpliwości co do ich zgodności np. z Konstytucją RP. Poseł, wykonując swój mandat, powinien w pierwszej kolejności przestrzegać wartości zawartych w rocie ślubowania, zaś interes swojego środowiska politycznego lub swój interes prywatny nie może służyć za usprawiedliwienie dla podejmowanych przez niego działań. Rota ślubowania pełni zatem rolę pewnego wzorca postępowania dla każdego parlamentarzysty, zaś wszyscy obywatele mają prawo do weryfikowania, czy dana osoba faktycznie urzeczywistnia zawarte w niej wartości. Konsekwencje prawne ma również odmowa złożenia ślubowania. Konstytucja RP w art. 104 ust. 3 jednoznacznie przesądza, że odmowa złożenia ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu. Podobne unormowanie przewiduje ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Art. 2 ust. 4 wskazanej ustawy normuje, że uchylanie się od złożenia ślubowania w terminie trzech miesięcy od pierwszego posiedzenia Sejmu lub Senatu jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu posła lub senatora. Fakt zrzeczenia się mandatu stwierdza Marszałek Sejmu w drodze postanowienia³⁵. Od postanowienia przysługuje posłowi prawo do odwołania, które jest rozpatrywane przez Sąd Najwyższy³⁶. Podsumowując, zagadnienie ślubowania poselskiego, należy podkreślić, że nie jest ono jedynie pewnym gestem ceremonialnym, lecz związane są z nim (lub z jego brakiem) określone konsekwencje prawne. Zgodzić się przy tym trzeba z Ewelina Gierach, że „o prawidłowo złożonym ślubowaniu można mówić wyłącznie w sytuacji, gdy parlamentarzysta wygłosił pełną jego rotę. W konsekwencji uznaje się, że jakiegokolwiek zastrzeżenia co do treści roty powodują, że jest ono złożone nieskutecznie”³⁷.

Kolejnym punktem obowiązkowym pierwszego posiedzenia Sejmu jest wybór władz izby. Konstytucja RP przewiduje, że izba niższa wybiera zarówno Marszałka Sejmu, jak również wicemarszałków „ze swojego grona”, zastrzegając jednocześnie, iż tryb ich powołania określa regulamin Sejmu³⁸. Głosowanie w tym przedmiocie musi odbyć się

³⁵ Jak wcześniej wskazano, odmowa ślubowania jest równoznaczna z zrzeczeniem się mandatu. Regulacja ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2408) stanowi, że zrzeczenie się mandatu jest jednocześnie podstawą do jego wygaśnięcia (art. 247 § 1 pkt 4 Kodeksu wyborczego). Wygaśnięcie mandatu stwierdza Marszałek Sejmu na podstawie art. 249 § 1 Kodeksu wyborczego. Szerzej: K. Kubuj, *Opinia w sprawie postanowienia Marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 139–146.

³⁶ Szczegółowy tryb postępowania zob. art. 250 Kodeksu wyborczego.

³⁷ E. Geirach, [w:], M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., komentarz do art. 104, IV pkt 6.

³⁸ Zob. art. 110 i 112 Konstytucji RP.

po złożeniu przez posłów ślubowania i jest przeprowadzane przez Marszałka-Seniora³⁹. Powyższa regulacja jest logiczną konsekwencją szczególnie charakteru inauguracyjnego posiedzenia parlamentu. Aby bowiem mogło dojść do głosowania nad wyborem władz Sejmu, muszą istnieć podmioty uprawnione do oddania głosu. Regulamin nie przewiduje maksymalnej liczby osób mogących kandydować na urząd Marszałka. Ze względu jednak na to, że kandydata może zgłosić co najmniej 15 posłów, a każdy poseł uprawniony jest do poparcia tylko jednej kandydatury, to z rachunku matematycznego wynika, że osób ubiegających się o ten urząd może być w najbardziej skrajnym przypadku trzydzieści⁴⁰. W praktyce możliwa jest także sytuacja, w której nikt nie zgłasza chęci do piastowania funkcji przewodniczącego obrad. Wydaje się, że w takim przypadku zastosować należy art. 4 ust. 5 regulaminu, tj. procedurę wyborczą należy ponawiać do momentu skutecznego wyboru Marszałka. Aby dana osoba została wybrana, musi uzyskać bezwzględną większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów⁴¹. Jeżeli zgłoszono więcej niż jednego kandydata, a w pierwszym głosowaniu żaden kandydat nie uzyskał wymaganej większości, to przed kolejnymi turami głosowania usuwa się z listy nazwisko tego kandydata, który w poprzedniej turze uzyskał najmniejszą liczbę głosów⁴². Z wyborem Marszałka związane są dwa istotne zagadnienia. Po pierwsze, do momentu jego elekcji mogą być rozpatrywane tylko wnioski formalne, przy czym w doktrynie wskazuje się, że nie każdy wniosek formalny wymieniony w art. 184 regulaminu może zostać poddany pod głosowanie⁴³. Po drugie, z chwilą wyboru Marszałek-Senior przekazuje prowadzenie dalszych obrad nowo wybranemu Marszałkowi Sejmu. Konstytucja RP w art. 110 nakłada również na izbę niższą polskiego parlamentu obowiązek wyboru wicemarszałków. Przed jego dokonaniem Sejm podejmuje uchwałę w przedmiocie ich liczby. Pojawia się w tym miejscu pytanie, czy przepisy prawa nakładają w tym zakresie jakieś ograniczenia. Wydaje się, że ze względu na brzmienie wskazywanego powyżej zapisu konstytucyjnego, tj. „Sejm wybiera (...) wicemarszałków” (użyta jest liczba mnoga), należy przyjąć, iż musi być ich co najmniej dwóch⁴⁴. Zdaniem Bogusława Banaszaka „można się domyślić, że za takim rozwiązaniem [tj. nieokreśleniem w Konstytucji RP konkretnej dopuszczalnej

³⁹ Art. 4 ust. 1 regulaminu.

⁴⁰ Jeżeli pomnożymy 30 kandydatów przez 15 posłów popierających ich kandydaturę, to otrzymamy grupę 450 posłów. Oznacza to, że ewentualny 31 kandydat może uzyskać poparcie maksymalnie 10 posłów, nie spełniając przy tym wymogu regulaminowego.

⁴¹ Dotyczy to również sytuacji, w której zgłosił się tylko jeden kandydat. Większość ta oznacza co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, tzn. „przeciw” i „wstrzymujących się” – zob. M. Rulka, B. Wróblewski, *Większości konstytucyjne – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 6, s. 107. Na marginesie można wspomnieć, że według stanu na 6 grudnia 2023 r. najwięcej głosów „za” (licząc od 1989 r.) uzyskał Marszałek Sejmu III kadencji Maciej Płażyński – 446 „za” na 449 głosujących (0 „przeciw”, 3 „wstrzymujących się”) – zob. Głosowanie nr 1, posiedzenie nr 1 z dnia 20 października 1997 r., <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&3&1&1> (dostęp: 6.12.2023).

⁴² Art. 4 ust. 4 regulaminu. Jeżeli kilku kandydatów uzyskało tę samą najmniejszą liczbę głosów, usuwa się nazwiska wszystkich tych kandydatów.

⁴³ P. Czarny, op. cit., s. 121.

⁴⁴ Tak też: E. Gierach, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., komentarz do art. 110, IV pkt 1.

liczby wicemarszałków – przyp. J.S.] przemawiają względy pragmatyczne determinujące przyznawanie tych stanowisk najsilniejszym ugrupowaniom parlamentarnym, jakie wyłonią się każdorazowo po wyborach⁴⁵. Do wyboru wicemarszałków stosuje się przepisy regulujące tryb wyboru Marszałka⁴⁶. Oznacza to, że dany kandydat musi uzyskać w głosowaniu bezwzględną większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Regulamin przewiduje również, że Sejm wybiera na pierwszym posiedzeniu dwudziestu sekretarzy (art. 6 ust. 1). Kandydatów na sekretarzy zgłasza Prezydium Sejmu⁴⁷. Sekretarze nie pełnią funkcji kierowniczych, lecz wspomagają prowadzącego obrady izby w ich sprawnym przeprowadzeniu⁴⁸.

Trzecią czynnością podejmowaną w toku inauguracyjnego zebrania się posłów nowej kadencji jest złożenie przez Prezesa Rady Ministrów dymisji Rady Ministrów⁴⁹. W doktrynie podkreśla się, że „artykuł 162 ust. 1 zakłada, że zebranie się nowo wybranego Sejmu na pierwsze posiedzenie (zob. art. 109 ust. 2 Konstytucji) powinno zawsze, tj. niezależnie od wyników wyborów, prowadzić do dymisji Rady Ministrów. Choć więc nie jest ona organem kadencyjnym, a jej członkowie są powoływani na czas nieokreślony, to Konstytucja wprowadza powiązanie między kadencją Sejmu a maksymalnym okresem pełnomocnictw rządu. Legitymacja demokratyczna (inwestytura parlamentarna), której udzieli Radzie Ministrów Sejm, traci swoje podstawowe znaczenie prawne wraz z zakończeniem kadencji Sejmu”⁵⁰. Z rzezonym zagadnieniem związane są dwa problemy. Pierwszy dotyczy niezbyt ścisłej regulacji art. 162 ust. 1 Konstytucji RP. Jak zauważa Dariusz Dudek, „sugeruje mianowicie [art. 162 ust. 1 Konstytucji – przyp. J.S.], że to ukonstytuowana izba parlamentu jest odbiorcą aktu dymisji”⁵¹. Tymczasem normy regulujące zasady procedowania w toku pierwszego posiedzenia Sejmu w żaden sposób nie wyłączają uprawnień Prezydenta RP do przyjęcia dymisji rządu. Należy zgodzić się z Bartoszem Szczerowskim, że „Prezydent RP jest jedynym organem, któremu premier może, w przypadkach przewidzianych przez konstytucję w art. 162 ust. 1 i 2 pkt 1–3, złożyć dymisję Rady Ministrów. Jest też jedynym podmiotem władnym tę dymisję przyjąć lub odmówić jej przyjęcia”⁵². W tym kontekście warto wskazać, że głowa państwa ma obowiązek przyjąć rezygnację gabinetu (art. 162 ust. 4 Konstytucji RP *a contrario*), powierzając mu jednocześnie dalsze wykonywanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów (162 ust. 3 Konstytucji RP). Akt urzędowy Prezydenta RP jest, w przedstawianym zakresie, zwolniony z obowiązku uzyskania kontrasygnaty

⁴⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021, Legalis, komentarz do art. 110, pkt 4.

⁴⁶ Zob. art. 5 ust. 6 regulaminu.

⁴⁷ Art. 6 ust. 2 regulaminu. Prezydium Sejmu tworzą Marszałek Sejmu oraz wicemarszałkowie (art. 11 regulaminu).

⁴⁸ Przykładowo sekretarze prowadzą listę mówców (art. 179 ust. 2 regulaminu) w sytuacji niemożności przeprowadzenia głosowania za pomocą środków elektronicznych, wspomagają prowadzącego obrady w policzeniu głosów oddawanych poprzez podniesienie ręki (art. 188 ust. 3 regulaminu).

⁴⁹ Art. 162 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6a regulaminu.

⁵⁰ P. Czarny, [w:] P. Tuleja (red.), op. cit., komentarz do art. 162, pkt 2.

⁵¹ D. Dudek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., komentarz do art. 162, V pkt 2.

⁵² B. Szczerowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, 2016, Lex, pkt 3.2.1.3.

szefera rządu (art. 144 ust. 3 pkt. 12 Konstytucji RP). W celu uniknięcia wskazanych wątpliwości należy rozważyć zmianę brzmienia art. 162 ust. 1 Konstytucji RP oraz zbliżonego do niego treścią art. 6a regulaminu. W pierwszym przypadku zwrot „Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu” można zastąpić sformułowaniem „Prezes Rady Ministrów, na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu, informuje Sejm o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej dymisji Rady Ministrów”. Analogiczna zmiana mogłaby być dokonana we wskazanym przepisie regulaminu, tzn. zamiast zdania o treści: „W czasie pierwszego posiedzenia Sejmu ponadto Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów”, zapis miałby następujące brzmienie: „W czasie pierwszego posiedzenia Sejmu Prezes Rady Ministrów informuje Sejm o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej dymisji Rady Ministrów”. Możliwe jest też przyjęcie tożsamego brzmienia art. 162 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6a regulaminu, które nawiązywałyby do proponowanych zmian.

Drugim zagadnieniem problemowym jest moment, w którym premier winien złożyć dymisję rządu. Jak podkreśla P. Czarny „prezes Rady Ministrów może złożyć dymisję Rady Ministrów w dowolnym momencie od chwili otwarcia, aż do zamknięcia pierwszego posiedzenia Sejmu. (...) Z regulaminu nie wynika jednoznacznie, którym punktem porządku dziennego winno być złożenie dymisji rządu. Wobec powyższego, kierując się zasadą współdziałania władz, trzeba przyjąć, iż Prezes Rady Ministrów może złożyć dymisję w dowolnym momencie ustalonym drodze porozumienia z Marszałkiem-Seniorem lub nowo wybranym Marszałkiem Sejmu”⁵³. Wydaje się, że przez wzgląd na naczelny cel pierwszego posiedzenia Sejmu, tj. ukonstytuowanie się izby, najkorzystniej byłoby, gdyby szef rządu wypełnił nałożony na niego konstytucyjny obowiązek po przeprowadzeniu ślubowania poselskiego oraz po wyborze władz Sejmu nowej kadencji. Trudno jednak mówić w tym zakresie o wypracowanej praktyce lub ustalonym zwyczaju parlamentarnym. Przykładowo w czasie pierwszego posiedzenia Sejmu IV kadencji Jerzy Buzek złożył dymisję po wyborze Marszałka⁵⁴, natomiast w toku inauguracyjnego posiedzenia Sejmu X kadencji Mateusz Morawiecki uczynił to po ślubowaniu poselskim⁵⁵.

Ostatnią czynnością obligatoryjną jest wybór przez Sejm zastępców przewodniczącego oraz członków Trybunału Stanu. Obowiązek ten nie wynika bezpośrednio z postanowień Konstytucji RP ani regulaminu, lecz z brzmienia art. 14 ustawy o Trybunale Stanu. Należy jednak podkreślić, że elekcja zastępców przewodniczącego oraz członków Trybunału Stanu nie musi nastąpić pierwszego dnia pierwszego posiedzenia⁵⁶. Wszyscy oni wybierani są w głosowaniu łącznym, chyba że Sejm postanowi

⁵³ P. Czarny, op. cit., s. 118.

⁵⁴ Ibidem, s. 122.

⁵⁵ Sprawozdanie stenograficzne z pierwszego posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 listopada 2023 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2023, s. 16.

⁵⁶ A. Gajda, [w:] K. Grajewski, S. Steinborn (red.) *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, 2020, Lex, komentarz do art. 14, pkt 4. Przykładowo Sejm X kadencji dokonał tego 21 listopada 2023 r. podczas trzeciego dnia obrad – zob. sprawozdanie stenograficzne z pierwszego posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 listopada 2023 r. (trzeci dzień obrad), Warszawa 2023, s. 68 i nast.

inaczej (art. 26 ust. 3 regulaminu). Wnioski w sprawie wyboru lub powołania przez izbę poszczególnych zastępców przewodniczącego i członków Trybunału mogą zgłaszać Marszałek Sejmu oraz grupa co najmniej 35 posłów (art. 30 ust. 1 regulaminu). Marszałek jest również obowiązany, aby pierwszego dnia pierwszego posiedzenia Sejmu ustalić termin złożenia wniosków o powołanie danego kandydata do wskazywanego powyżej organu⁵⁷. Treść normatywna przywoływanych przepisów nakazuje przyjąć, że podjęcie czynności związanych z wyborem składu osobowego Trybunału Stanu możliwe jest dopiero po ukonstytuowaniu się izby, a więc po odebraniu ślubowania poselskiego oraz wyborze Marszałka. Zgodnie z brzmieniem art. 199 Konstytucji RP Sejm dokonuje wyboru dwóch zastępców przewodniczącego oraz szesnastu członków Trybunału Stanu spoza grona posłów i senatorów. Ponadto zastępcy przewodniczącego oraz co najmniej połowa członków (tj. minimum 8) powinno mieć kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego. Oznacza to, że Sejm, mimo pewnej dowolności, nie ma całkowitej swobody w wyborze konkretnych osób na urząd sędziego Trybunału Stanu. Należy również wskazać, że przewidziana procedura nie obejmuje przewodniczącego, którym z urzędu jest pierwszy prezes Sądu Najwyższego⁵⁸. W doktrynie zwraca się jednocześnie uwagę na możliwe konsekwencje niewypełnienia przez Sejm rzezonego obowiązku. Z jednej strony podkreśla się, że już powołany sędzia zachowuje swoje kompetencje do czasu wyboru nowego składu Trybunału Stanu (art. 14 *in fine*). Z drugiej zaś niedokonywanie przez izbę elekcji zastępców przewodniczącego oraz członków Trybunału Stanu w toku pierwszego posiedzenia „spowodowałoby komplikacje, jeżeli chodzi o ocenę prawidłowości ich późniejszego wyboru, gdyż można byłoby stanąć na stanowisku, iż (...) wybór dokonany przez Sejm na drugim lub kolejnych posiedzeniach jest nieważny”⁵⁹.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy odpowiedzieć na postawione we wstępie niniejszego opracowania pytania w sposób następujący – katalog źródeł prawa, w oparciu o które przeprowadzanie jest pierwsze posiedzenie Sejmu, ma charakter złożony, a w jego skład wchodzi, po pierwsze, przepisy Konstytucji RP. Polska ustawa zasadnicza normuje sposób zwołania pierwszego posiedzenia izby niższej parlamentu, wyznacza jego podstawowy cel (tzn. ukonstytuowanie się Sejmu jako organu władzy ustawodawczej) oraz w sposób pośredni lub bezpośredni kształtuje katalog czynności, które muszą być podczas inauguracyjnego zebrania się posłów podjęte. Drugim źródłem prawa są normy ustawowe, a trzecim – regulamin Sejmu, w szczególności jego rozdział 1 działy I. Uzasadnione wydaje się zatem stwierdzenie, że ustawodawca, dostrzegając szczególnie charakter pierwszego posiedzenia, ograniczył konstytucyjną zasadę autonomii parlamentu, w zakresie w jakim przyznaje ona Sejmowi swobodę w kształtowaniu

⁵⁷ Art. 30 ust. 3 pkt 3 regulaminu.

⁵⁸ Art. 199 ust. 2 Konstytucji RP.

⁵⁹ P. Czarny, op. cit., s. 125.

swojego porządku prac. Ponadto istotnym źródłem jest również zwyczaj oraz praktyka parlamentarna. Mimo że ani zwyczaj, ani praktyka stosowania prawa nie zostały uwzględnione w katalogu źródeł prawa, to jednak należy stwierdzić, iż współkształtują one sposób funkcjonowania Sejmu podczas pierwszego posiedzenia. W zakresie odpowiedzi na trzecie pytanie trzeba przyjąć, że przepisy prawa nakazują izbie niższej podjąć następujące czynności: przeprowadzenie ślubowania poselskiego, wybór władz Sejmu (w szczególności jego Marszałka), złożenie przez Prezesa Rady Ministrów dymisji Rady Ministrów oraz wybór dwóch zastępców przewodniczącego oraz członków Trybunału Stanu. Wszystkie inne działania mają charakter fakultatywny.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2012, Legalis.
- Czarny P., *Na temat niektórych aspektów proceduralnych pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6.
- Gierach E., *Zasada autonomii prac parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*. „Zeszyty Prawnicze” 2012, nr 2.
- Grajewski K., Steinborn S. (red.), *Ustawa o Trybunale Stanu. Komentarz*, 2020, Lex.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2019.
- Hart H.L.A., *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Warszawa 2020.
- Jaskiernia J., *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018.
- Kubuj K., *Na temat niektórych aspektów proceduralnych pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6.
- Kubuj K., *Opinia w sprawie postanowienia Marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu poselskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6.
- Kuca G., Grzybowski M. (red.), *Ustroje – historia i współczesność. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013.
- Maroń G., *Ślubowanie poselskie w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014.
- Olszówka M., *Konstytucyjny paradygmat aktu prawa wewnętrznego*, „Ius Novum” 2013, nr 2.
- Radbruch G., *Filozofia prawa*, tłum. E. Nowak, Warszawa 2012.
- Rulka M., Wróblewski B., *Większości konstytucyjne – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 6.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, 2016, Legalis.

- Sozański J., *Zasada demokratycznego państwa prawnego w polskiej praktyce prawnej*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2014, nr 4.
- Szczurowski B., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, 2016, Lex.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2023, Lex.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 762).
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1339 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2408).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2022 r., poz. 990 z późn. zm.)

Inne źródła

- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 listopada 2023 r. w sprawie zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 1208).
- Sprawozdanie stenograficzne z pierwszego posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 listopada 2023 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2023.
- Sprawozdanie stenograficzne z pierwszego posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 listopada 2023 r. (trzeci dzień obrad), Warszawa 2023.

Issues of the first session of the Sejm of the Republic of Poland

Summary

The first session of the Sejm is a significant political and constitutional event. Its special character is manifested in many fields. The aim of the article is to present to readers two basic issues related to the inaugural meeting of the lower house of the Polish Parliament. The first one concerns the sources of law on which the first session of the Sejm is based. In this respect, the role of custom and parliamentary practice will also be discussed. The second issue is related to the actions that must be taken by the Sejm during its first session. The analysis carried out leads to the following conclusions: the catalog of sources of law on which the first session of the Sejm is based is complex and includes the Constitution of the Republic of Poland, acts

and the rules of procedure of the Sejm. In the context of the second issue, it should be noted that the lower house is obliged by law to ensure that, during the first sitting, the deputies' oath is taken, the authorities of the Sejm are elected, the resignation of the Council of Ministers is submitted by the Prime Minister, and two deputy chairmen and members of State Tribunal are elected.

Keywords: Sejm, constitution, parliament, State Tribunal, Speaker of the Sejm, Council of Ministers