FONS

2018 / 4 (11)

BIULETYN NAUKOWO-INFORMACYJNY

STOWARZYSZENIA BADAŃ NAD ŹRÓDŁAMI I FUNKCJAMI PRAWA „FONTES”

FONS 2018/4 (11)

Biuletyn Naukowo-Informacyjny Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes”

Rada Naukowa kwartalnika
prof. nadzw. dr hab. Jerzy Paśnik
prof. nadzw. dr hab. Andrzej Korybski
prof. nadzw. dr hab. Tadeusz Biernat
prof. nadzw. dr hab. Michał Kasiński
prof. nadzw. dr hab. Marian Liwo
prof. nadzw. dr hab. Leszek Bielecki
prof. nadzw. dr hab. Piotr Ruczkowski
prof. nadzw. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz
prof. nadzw. dr hab. Piotr Dobosz
prof. zw. dr hab. Paweł Chmielnicki
prof. nadzw. dr hab. Monika Augustyniak
dr Anna Prusak
dr Hubert Kaczmarczyk

Redaktor Naczelny
dr Piotr Feczko

Redaktor ekspert
dr Jakub Rzymowski

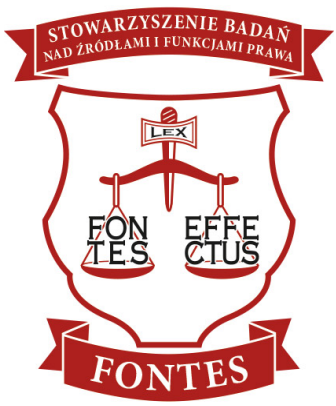
Stała współpraca
prof. zw. dr hab. Paweł Chmielnicki
dr Dobrochna Minich

Kontakt z Redakcją: **fons@poczta.fm**

ISSN 2451-2052 – wersja elektroniczna
ISSN 2544-4336 – wersja drukowana

Pierwotny nakład: 120 egzemplarzy

Redakcja i opracowanie graficzne:
Oficyna Wydawnicza „Humanitas"
ul. Kilińskiego 43
41-200 Sosnowiec
tel.: 32 363 12 25
e-mail: wydawnictwo@humanitas.edu.pl
dystrybucja@humanitas.edu.pl



FONS 2018/4 (11)

Biuletyn Naukowo-Informacyjny Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes”

Spis treści

Słowo wstępne 7

I. ARTYKULY

Piotr Olko
Zmiany w Kodeksie wyborczym przeprowadzone w 2018 roku 11

Mateusz Wojtanowski
Rejestry publiczne podmiotów prowadzących
szkolenie – problematyka relacji podmiotów
objętych wpisem z organem rejestrowym 45

Anna Kasperska
Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego
w stanowieniu aktów prawa miejscowego – statut 55

Mirosław Bieńkowski
Pozycja prawna kardynałów
w Kościele katolickim i kościołach wschodnich 67

Piotr Feczko
Recenzja: A. Wiktorska-Święcka et al., „Innowacje
we współzarządzaniu rozwojem regionalnym.
Praktyka instytucjonalna w wybranych regionach w Polsce" 79

II. INFORMACYJNA STOWARZYSZENIA „FONTES"

Zaproszenie na VIII Zjazd Stowarzyszenia w Warszawie 87

Sprawozdanie z IV Seminarium Naukowego Stowarzyszenia Badań
nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes" Oddział w Sosnowcu 93

Zaproszenie na seminarium naukowe 95

Informacja o sukcesie członka Stowarzyszenia 97

Zasady przyjmowania materiałów do publikacji

1. Zasadniczo przyjmowane są materiały (artykuły, recenzje, sprawozdania, itp.) w języku polskim oraz angielskim w rozmiarze nieprzekraczającym łącznie 40 tys. wszystkich znaków. Należy przysyłać teksty o zapisie bibliograficznym zbieżnym ze stosowanym w kwartalniku.
2. Do artykułu należy dołączyć w językach polskim oraz angielskim: streszczenie (500-1000 znaków), słowa kluczowe oraz tytuły.
3. Przedkładać można teksty naukowe z zakresu nauk społecznych. Szczególnie preferowane są teksty powstałe z użyciem metody „Fontes" (prezentowanej m.in. na witrynie stowarzyszenia „Fontes").
4. Autorzy proszeni są o podawanie swoich adresów mailowych, telefonów, tytułów, stanowisk bądź funkcji.
5. Redakcja zastrzega sobie możliwość dokonywania poprawek w nadesłanych tekstach.
6. Przekazanie tekstu Redakcji oznacza nieodpłatnie przeniesienie na stowarzyszenie „Fontes" wyłącznego prawa do jego publikacji (prawa autorskie i wydawnicze).
7. Redakcja powiadamia właściwe instytucje o przejawach nierzetelności naukowej (np. o ghostwriting bądź guest autorship).
8. Artykuły zamieszczone w kwartalniku są recenzowane. Lista recenzentów znajduje się także na witrynie czasopisma.

Redakcja poleca lekturę witryny internetowej stowarzyszenia „Fontes".

Słowo wstępne

Szanowni Państwo, Członkowie i Sympatycy Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes"!

Nasza redakcja oddaje Państwu ostatni, tegoroczny numer „Fons".

Niniejszy numer jest już szóstym drukowanym na papierze. Nasze czasopismo dalej jest dostępne w sieci (na witrynie „Fontes"). Staramy się, aby „Fons" możliwie optymalnie odnalazło się w realiach po reformie.

Zapraszamy Państwa do nadsyłania – do druku w „Fons" – artykułów (również autorstwa Państwa doktorantów bądź magistrantów), glos, recenzji książek naukowych, sprawozdań i podobnych wypowiedzi naukowych. Informacje na temat działalności „Fontes" umieszczamy w czasopiśmie z inicjatywy władz stowarzyszenia bądź redakcji.

W części naukowej publikowanego numeru szczególnie chcielibyśmy zwrócić uwagę Czytelników na pierwszy artykuł – przygotowany wedle metody badawczej „Fontes". W dalszej części numeru kontynuujemy publikację tekstów dotyczących takich dyscyplin jak prawo i ekonomia oraz pokrewnych, których problematyka dotyczy istotnych zagadnień życia społecznego w Polsce i na świecie. W tym numerze ta tematyka dotyczy: samorządu terytorialnego i wyborów, rejestrów publicznych, kardynałów, innowacyjności i rozwoju gospodarczego. Wszystkie te zagadnienia są aktualnie w centrum zainteresowania polskiego i międzynarodowego życia społeczno-gospodarczego (w różnorakich kontekstach i z niejednej perspektywy).

W części informacyjnej numeru polecamy: sprawozdanie z grudniowego seminarium „Fontes" w Sosnowcu, zaproszenie na Zjazd 2019 oraz na wiosenne seminarium do Sosnowca, notkę o sukcesie członka naszego Stowarzyszenia.

Redaktor naczelny „Fons"
Piotr Feczko

I

ARTYKUŁY

Piotr Olko

Zmiany w Kodeksie wyborczym przeprowadzone w 2018 roku

Wstęp

Zapewnienie udziału każdemu obywatelowi w procesie wyborczym jest jedną z najważniejszych wartości nowoczesnego demokratycznego państwa. Pojęcie demokracji wiąże się z oddaniem władzy społeczeństwu. To właśnie społeczeństwo sprawuje władzę za pomocą swoich przedstawicieli wybieranych w wolnych wyborach. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy[1] określa wszystkie zasady i procesy związane z wyborami. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie problematyki prawa wyborczego i poddanie analizie procesu legislacyjnego Kodeksu wyborczego, w szczególności zmian przeprowadzonych przez Prawo i Sprawiedliwość w roku 2018, a także omówienie możliwych skutków wprowadzonych zamian.

Zmiany w Kodeksie wyborczym są konsekwencją wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych[2]. Zmiany ordynacji wyborczej zawsze budzą wiele emocji i wymuszają dyskusję na temat zasadności proponowanych rozwiązań. W tym przypadku nie było inaczej.

Wytłumaczenie złożoności problemu badawczego oraz utrzymanie właściwego kierunku badań ukierunkowane jest przez sformułowanie problemów szczegółowych:

1) funkcje prawa wyborczego,
2) problematyka ordynacji wyborczej,
3) geneza wprowadzenia w życie przepisów dotyczących prawa wyborczego,
4) przedstawienie skutków, jakie niesie ze sobą wejście w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

Stadium badawcze brzmi: zmiany w Kodeksie wyborczym wprowadzone w latach 2015-2018 prowadzą do chaosu wyborczego i podporządkowują administrację wyborczą poprzez wadliwe rozwiązania prawne.

Aby zbadać główny problem, tj., jakie skutki niosą ze sobą nowe rozwiązania prawne dotyczące prawa wyborczego, zastosowana będzie metoda analizy oraz przedstawione zostaną wyniki badania ankietowego. By przedstawić problematykę

[1] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U.2018.754, t.j. z dnia 20.04.2018 r.).
[2] Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 130).

prawa wyborczego, zastosowana będzie analiza literatury przedmiotu oraz prasy. Analiza ta polegała na interpretacji zawartej treści pod kątem celu badawczego.

Podstawę do napisania opracowania stanowiły literatura przedmiotu i materiały źródłowe. Jako źródła wykorzystano odpowiednie ustawy, stenogramy z posiedzeń Sejmu, a także prasę internetową. Wykorzystano literaturę przedmiotu, wśród której można wymienić książkę „Prawo wyborcze i system partyjny – o teorii systemów wyborczych" D. Nohlena. Stanowi ona próbę opisania prawa wyborczego oraz problematyki ordynacji wyborczej.

Opracowanie składa się ze wstępu, zakończenia oraz trzech rozdziałów merytorycznych. Niektóre rozdziały podzielone są na podrozdziały, tak aby wyróżnić i podkreślić zawarte w nich treści. W pierwszym rozdziale zawarto teoretyczne omówienie tematyki prawa wyborczego. W rozdziale tym zawarto informacje między innymi o historii kształtowania się wyborów, funkcjach prawa wyborczego, systemach wyborczych, technicznych elementach systemu wyborczego.

Rozdział drugi natomiast poświęcony jest przedstawieniu przyczyn uzasadniających wprowadzenie zmian w kodeksie wyborczym. Jako główną przyczynę ustawodawca podał wadliwie przeprowadzone wybory samorządowe w roku 2014. Twierdzenie to zostanie zweryfikowane w oparciu o dostępny materiał źródłowy.

Trzeci rozdział przedstawia zmiany w kodeksie wyborczym, jakie nastąpiły w roku 2015, będące pokłosiem wyborów samorządowych rok wcześniej. Zawarto w tym rozdziale również informacje o opisie zmian w kodeksie wyborczym w roku 2018 oraz przebiegu prac legislacyjnych nad projektem ustawy. Ostatnim elementem tego rozdziału jest szczegółowy opis zaproponowanych zmian i przebiegu legislacyjnego.

Ostatni rozdział stanowi analizę możliwych następstw wprowadzonych regulacji prawnych. W rozdziale tym uwzględniono wyniki badań ankietowanych. Ilość wprowadzonych regulacji w Kodeksie wyborczym spowodowała ograniczenie analizy i przedstawienia możliwych skutków zmiany do najważniejszych przepisów.

1. Problematyka prawa wyborczego

Zgodnie z artykułem 1 ustawy Kodeks wyboczy akt ten określa proces przeprowadzania wyborów (tryb, zasady oraz warunki potrzebne do tego, aby wybory były ważne). Ustawę z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy stosuje się w przypadku wyborów do: Sejmu i Senatu Rzeczpospolitej Polskiej, urzędu Prezydenta RP, Parlamentu Europejskiego, urzędu wójta (prezydenta, burmistrza) oraz do stanowiących organów jednostek samorządu terytorialnego. Bezpośrednim natomiast źródłem prawa wyborczego jest Konstytucja RP[3], która określa podstawowe jego zasady, które mają gwarantować minimalne wytyczne wyborów demokratycz-

[3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483 z dnia 16 lipca 1997 r.).

nych[4]. Proces wyborów w nowoczesnych państwach jest zjawiskiem normalnym i co najważniejsze – upowszechnionym, zatem z wyborami powszechnymi kojarzone są pewne kwestie demokratycznego rozstrzygnięcia. Proces wyborów jest wysoko ceniony w obszarach życia społecznego i publicznego. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy jest to, iż obywatele uczestniczą bezpośrednio w tym procesie i mogą go kształtować. Duże znaczenie ma również fakt, iż wybory są demokratyczną metodą obsadzania ważnych stanowisk państwowych z punktu widzenia każdego obywatela, bowiem to osoby wybrane mają za zadanie reprezentować ich własny interes. Co istotne, każdy, kto spełnia warunki formalne, może sam kandydować na urząd, „który go interesuje". Wybory są i nadal pozostają najbardziej istotną zinstytucjonalizowaną formą udziału w życiu politycznym oraz pewną formą, w której najmniej widoczne są nierówności społeczne.

Z normatywnego punktu widzenia prawo obywatela do udziału w życiu politycznym nie jest w żaden sposób kwestionowane, lecz prawo to musiało przejść długi proces historyczny. Pierwszym swoistym krokiem ku kształtowaniu się prawa wyborczego i demokracji jest „demokracja ateńska", w której istotną rolę odgrywało Zgromadzenie Ludowe. Kolejnym ważnym wydarzeniem w historii jest unormowanie powszechnego prawa wyborczego dla mężczyzn w roku 1848 we Francji, co prawda już wcześniej istniały pewne formy wyboru chociażby w Rzeczpospolitej Obojga Narodów, ale nie były one powszechne; szacuje się, iż tylko dziesięć procent ludności brało udział w procesie wyborów. Za początek demokracji szlacheckiej w Rzeczpospolitej uznaje się rok 1505, kiedy to przyjęto konstytucję *Nihil novi*. Dzięki niej obywatel (szlachcic) miał wpływ na funkcjonowanie państwa[5].

Rozpowszechnianie się prawa wyborczego było w związku przyczynowym z dwoma procesami i jest zmienną zależną. Pierwszym znaczącym procesem w rozpowszechnianiu się prawa wyborczego są: rozwój sił produkcyjnych, rewolucja przemysłowa i różnicowanie się społeczeństwa (chodzi głównie o warstwy społeczne i powstanie klasy robotniczej). Same ruchy robotnicze widziały w prawie wyborczym okazję do powstania egalitarnego i nowego społeczeństwa. Drugim procesem było powstanie państw narodowych, co było skutkiem tzw. „rewolucji narodowej". Włączyła ona szerokie kręgi społeczne do jednego zjednoczonego państwa narodowego, zobowiązując do obrony przed zagrożeniem zewnętrznym. Sam proces rozprzestrzeniania się prawa wyborczego w uprzemysłowionych krajach zachodnich trwał około sto lat, w sposób zróżnicowany. Przed rokiem 1848 nie było mowy o powszechnym prawie wyborczym dla mężczyzn, ale już po zakończeniu II wojny światowej z nielicznymi wyjątkami kobiety (np. w Szwajcarii nie posiadały praw wyborczych aż do roku 1971) i mężczyźni mogli uczestniczyć w wyborach na takich samych zasadach.

[4] A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu u Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 14.
[5] G. Górski, S. Salmonowicz, *Historia ustrojów państw*, Warszawa 2001, s. 370.

Większość państw powszechne prawo wyborcze dla kobiet wprowadziło dopiero po roku 1918, tak więc po zakończeniu pierwszej wojny światowej. W Stanach Zjednoczonych mężczyźni mogli już uczestniczyć w procesie wyborów znacznie wcześniej, jednak tylko biali, dopiero po zakończeniu wojny domowej czarnoskórzy mężczyźni uzyskali możliwość głosowania, jednak dyskryminacja trwała dużej niż do momentu zmiany konstytucji, bowiem biali za pomocą manipulacji przeszkadzali w korzystaniu z praw wyborczych przez czarnych. Dyskryminacja ta trwała jeszcze w latach sześćdziesiątych dwudziestego wieku. Na przykładnie Stanów Zjednoczonych widać dokładnie, że nie należy postrzegać tylko formalnie demokratyzacji i upowszechniania się prawa wyborczego, ale niezbędna jest również odpowiednia praktyka w tym zakresie[6].

W Polsce wybory posiadają długą tradycję, jednak pierwsze demokratyczne wybory do Sejmu odbyły się po pierwszej wojnie światowej, dokładnie 26 stycznia 1919, kilkanaście tygodni po odzyskaniu niepodległości przez Polskę. Co istotne, w wyborach udział brać mogli wszyscy (w tym kobiety) liczący 21 lat w dniu rozpisania wyborów. W czasach Polski Rzeczpospolitej Ludowej proces wyborów można porównać do „wydmuszki", bowiem miał on na celu stwarzanie pozorów demokracji. Ordynacja wyborcza preferowała tylko kandydatów Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej[7]. Stan ten trwał nieprzerwanie do czasów przemian ustrojowych w Polsce, czyli do czasów Okrągłego Stołu. Zgodnie z ustaleniami, jakie zapadły 5 kwietnia 1989 roku, wybory, które odbyły się 4 czerwca, miały być częściowo wolne. W wolny sposób wybrano wtedy wszystkich senatorów i 35% posłów, natomiast reszta miejsc była zarezerwowana dla PZPR oraz jej partii satelickich. Powstał w tamtym czasie tak zwany Sejm kontraktowy. Wydarzenia te są często uważane za preludium do III Rzeczpospolitej[8]. Tak więc widać dokładnie, iż proces kształtowania się demokracji i w związku z tym proces powszechnych wyborów w Polsce trwa stosunkowo krótko. Brak świadomości wyborczej wśród Polaków przejawia się we frekwencji wyborczej. W 2015 roku podczas wyborów parlamentarnych frekwencja wynosiła 50,92%. Podczas wyborów samorządowych 2014 roku – wydawać by się mogło ważniejszych dla Polaków – frekwencja ta była niższa i wynosiła 47,40%. Przyczynę tego stanu rzeczy, gdzie zaledwie połowa obywateli Polski oddaje swoje głosy, można szukać w zaszłościach historycznych, dokładniej w czasach Polski Rzeczypospolitej Ludowej, choć nie tłumaczy to wszystkiego. Często wśród ludzi, którzy nie biorą udziału w procesie głosowania, słychać głosy, iż nie mogą oddać swojego głosu, gdyż w wyborach nie ma przedstawicieli, na których mogliby oddać swój głos. Prowadzi to do paradoksu, ponieważ krytykują później oni życie polityczne i decyzje polityków. Przykładem biernej postawy wyborczej są w Polsce referenda, dokładnie referendum

[6] D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny – o teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 23-29.
[7] W. Cimoszewicz, G. Rydlewski, *Przekształcenia w systemie wyborczym do Sejmu i Senatu*, [w:] *Przeobrażenia ustroju politycznego w Polsce i ZSRR (1980-1991)*, red. A Łopatka, Warszawa 1991, s. 52-67.
[8] R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 46-72.

z roku 2015, które było pośrednim efektem wyborów prezydenckich w samym roku, gdzie 7,8% uprawnionych do głosowania wyraziło swoją opinię[9].

W ankiecie przeprowadzonej w roku 2018 wśród 43 ankietowanych, na pytanie „Czy w przeciągu ostatnich 4 lat brał(a) Pan(i) czynny udział podczas wyborów?" 30 osób brało czynny udział (70%), natomiast na pytanie „Jakie wybory Pana/Pani zdaniem są najistotniejsze z punktu widzenia obywatela?" najwięcej osób wskazało wybory parlamentarne – 42%, natomiast najmniej istotne okazały się wybory parlamentarne UE – zaledwie 9% osób wskazało, że te wybory są najważniejsze[10].

1.1. Funkcje i zasady prawa wyborczego

1.1.1 Funkcje wyborów

Wybory posiadają różne funkcje, w zależności od typu reżimu politycznego. W przypadku demokracji proceduralnej, czyli takiej, na którą spoglądamy przez pryzmat procedur, wybory są najważniejszą procedurą w państwie. Główną funkcją w tym przypadku będzie funkcja uprawomocnienia (zapewnienie legitymizacji) rządów, tj. uprawomocnienia stanowisk decydujących i reprezentujących nas jako obywateli. Dla osób, które są zwolennikami klasycznego poglądu demokracji, wybory będą praktyczną realizacją rządów ludu. Jeżeli jako podstawę przyjąć koncepcję liberalizmu, najważniejszą funkcją będzie ochrona obywateli przed arbitralnością władzy, czyli władza musi się liczyć ze zdaniem innych, szczególnie przy narzucaniu swoich rozstrzygnięć, jak i opnii. Jeżeli mamy na uwadze analizę funkcjonalną, wybory będą mechanizmem adaptacji pewnego systemu politycznego do zmieniającej się cały czas rzeczywistości i zachowań społecznych. W przypadku sfragmentyzowanych systemów politycznych w funkcjach wyborów można dojrzeć kilka różnic, jakie te funkcje będą spełniać. Z jednej strony jest to głównie zapewnienie reprezentacji istotnym ugrupowaniom politycznym, z drugiej natomiast – funkcje w systemach homogenicznych będą odwrotne – istotną funkcją będzie wyłonienie większości rządzącej oraz pobudzenie konkurencyjności pomiędzy ugrupowaniami politycznymi.

Francuski konstytucjonalista i politolog Georges Burdeau, żyjący w dwudziestym wieku, czyli w momencie rozkwitu całego procesu wyborów, wyróżnił ich cztery podstawowe funkcje: wyłonienie stabilnej większości, nadanie rządzącym legitymizacji do sprawowania władzy, wyrażenie woli wyborców, odtworzenie obrazu opinii publicznej. Poddając problematykę dalszej analizie, można wyróżnić tych funkcji znacznie więcej. Najważniejsze z nich to:

[9] Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2015 r. o skorygowanych wynikach głosowania i wyniku referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r., http://referendum2015.pkw.gov.pl/pliki/1448283904_ObwieszczeniePKW23112015.pdf [dostęp: 25 marca 2018].

[10] Opracowanie własne, dane uzyskane od 43 ankietowanych osób w różnym przedziale wiekowym.

1) funkcja kreacyjna – ma na celu obsadzanie poszczególnych stanowisk politycznych,

2) funkcja artykulacyjna – ma na celu wyrażanie zapotrzebowania i interesów społeczeństwa,

3) funkcja legitymująca – ma na celu uprawomocnienie wszystkich działań i decyzji, jakie podejmują rządzący na podstawie faktu, iż zostali oni wybrani w wolnych wyborach.

4) funkcja kontrolna – za pośrednictwem wyborów rządzeni mają sprawować kontrolę nad rządzącymi,

5) funkcja edukacyjna – ma na celu podnoszenie świadomości dotyczącej wszelkich zachodzących procesów politycznych przez obywateli,

6) funkcja selekcyjna – dotyczy rekrutacji politycznej dokonywanej przez wyborców wśród polityków,

7) funkcja mobilizacyjna – głównym jej zadaniem jest mobilizowanie wyborców do poparcia poszczególnych programów politycznych i w związku z tym pewnych wartości społecznych,

8) funkcja kanalizacyjna – dotyczy rozładowania konfliktów społecznych poprzez ich instytucjonalizowanie i kanalizowanie,

9) funkcja integracyjna – ma na celu budowanie poczucia jedności narodowej, grupowej i społecznej,

10) funkcja władzotwórcza – wyłanianie rządzącej większości oraz opozycji, która ma na celu sprawowanie kontroli,

11) funkcja informacyjna – ma na celu informowanie elit rządzących o potrzebach obywateli oraz ich opinii.

Wybory w państwach o systemie demokratycznym mają więc na celu realizowanie różnych funkcji, ale również proces wyborów (niekonkurencyjnych) pojawia się także w państwach niedemokratycznych, i również tak jak w przypadku wyborów konkurencyjnych ma swoje funkcje. Jedna z nich to wskazanie poparcia obywateli dla władzy oraz stwarzanie przeświadczenia o wpływaniu społeczeństwa na rządzących[11].

1.1.2 Zasady prawa wyborczego

Podstawowe zasady prawa wyborczego w odniesieniu do elekcji poszczególnych organów normuje Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Wybory według konstytucji są 5-przymiotnikowe: równe, bezpośrednie, powszechne, proporcjonalne, tajne. Natomiast wybory do Senatu oparte są na trzech zasadach: tajności, bezpośredniości i powszechności[12].

[11] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, s. 61-62.

[12] D. Dudek, *Konstytucyjna aksjologia wyborów*, [w:] *Iudices Electionis Custodes (Sędziowie kustoszami wyborów). Księga pamiątkowa Państwowej Komisji Wyborczej*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 45.

Dziś prawo wyborcze wymaga, by każdy obywatel, niezależnie od rasy, płci, języka, którym się posługuje, stanu posiadania bądź dochodów, zawodu, wykształcenia, wyznania religijnego jak i poglądów politycznych posiadał prawo do głosowania. Chociaż istnieją pewne niezbędne warunki, by móc przystąpić do głosowania. Są nimi: odpowiedni wiek, stan umysłowy, zdolność do czynności prawnych, obywatelstwo oraz posiadanie pełnych praw obywatelskich. Zasadę tą określamy *powszechnym prawem wyborczym*. Z tą zasadą nie są sprzeczne wyżej wymienione niezbędne warunki. Pełni ona ważną rolę, ponieważ określa krąg osób, które posiadają bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach do organów przedstawicielskich[13].

Do lat 80. XX wieku prawo wyborcze powiązane było również z miejscem zamieszkania, ale wraz z wprowadzeniem *external voting*, czyli prawa do udziału obywateli w wyborach poza granicami kraju, wymóg ten został wykreślony z niezbędnych warunków, potrzebnych do udziału w głosowaniu[14].

Zasada *równego prawa wyborczego* wymaga, aby każdy oddany głos uprawnionego miał taką samą wagę, niezależnie, tak jak w zasadzie powszechnego prawa wyborczego, od rasy, płci, wyznania religijnego itd. Głos każdego obywatela ma być równy w stosunku do innego oddanego głosu. Zasada ta ważna jest również ze strony organizacyjno-technicznej, w szczególności przy podziale na okręgi wyborcze.

Tajne prawo wyborcze wymaga, by decyzja obywatela przy oddawaniu głosu nie była znana innym wyborcom. Współcześnie głosy z reguły oddajemy za pomocą karty do głosowania, a sama tajność wyboru objawia się w tym, iż karty nie są podpisane imiennie. Głosy oddajemy w specjalnie przeznaczonym miejscu, które za zadanie ma uniemożliwić wgląd do podjętej decyzji, następnie kartę wrzucamy do urny z innymi głosami.

Ostatnia zasada, czyli *bezpośrednie prawo wyborcze*, mówi wprost, że to wyborcy sami wskazują na swojego przedstawiciela, bez żadnych przedstawicieli, może natomiast nastąpić sytuacja odwrotna podczas wyborów pośrednich, gdzie to elektorowie (gremia pośredniczące) dokonują wyboru na dany urząd w imieniu danej grupy wyborców[15].

1.2 Systemy wyborcze

1.2.1 System większościowy

W wielu kulturach przy podejmowaniu zbiorowych decyzji czy wyboru reprezentantów w danej zbiorowości stosowany był system większościowy. Zasada wyborów większościowych została zastosowana w prawie dopiero w czasach nowożytnych. System ten obecnie silnie jest związany z tradycją angielską, tam też, czyli w krajach

[13] A. Jarecka, *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000, s. 27.
[14] K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym: zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 20-30.
[15] D. Nohlen, *Prawo wyborcze…*, s. 37-39.

anglosaskich, ma swoje zastosowanie. Przy przeprowadzaniu wyborów w większości przy ordynacji wielkościowej każdy okręg wyborczy ma tylko jeden mandat. Kandydat, aby uzyskać dany mandat, musi zebrać największą liczbę głosów w okręgu. Są również kraje, które stosują ordynację większościową, przyjmując wariację z okręgami kilkumandatowymi. Kraje, które stosują system wyborów większościowych, to między innymi: Stany Zjednoczone, Wielka Brytania wraz ze wszystkimi byłymi koloniami, które posiadała, Francja, a także Polska – w wyborach do Senatu. Przy systemie większościowym często dochodzi do sytuacji, podczas której powstaje jednopartyjna większość. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest ograniczenie liczby ugrupowań w Sejmie. Dochodzi często do wytworzenia dwubiegunowej sceny politycznej.

Politolodzy mechanizm ten nazywają prawem Duvergera[16]. W przypadku tego systemu charakterystyczną cechą ordynacji jest oddawanie głosu na jednego kandydata. W wyborach proporcjonalnych dochodzi do zniekształcenia woli wyborców; powodem jest zasada mówiąca, iż „zwycięzca bierze wszystko". Jako przykład takiego zniekształcenia można podać wybory w Wielkiej Brytanii w roku 1974, podczas których to partia, która uzyskała drugi wynik, dostała więcej mandatów od partii, która miała największą liczbę głosów. Liberałowie podczas tych wyborów uzyskali zaledwie 13,3%, uzyskując 2,2% mandatów, laburzyści uzyskali 48,6% mandatów przy 37,2% oddanych na to ugrupowanie głosów, natomiast konserwatyści przy 38,1% głosów uzyskali 46,5% mandatów. Podczas tych wyborów, aby uzyskać jeden mandat, laburzyści potrzebowali zaledwie 39 tysięcy głosów, konserwatyści 40 tysięcy, a liberałowie 433 tysiące głosów[17].

1.2.2. System proporcjonalny

Ordynacja proporcjonalna jest pojmowana jako idea sprawiedliwego systemu wyborczego, ponieważ powstała ona jako próba uniknięcia zniekształcenia woli wyborców, z jakim mamy do czynienia w systemie większościowym. Założeniem tego systemu jest doprowadzenie do podziału mandatów z oddaniem proporcji głosów, które zostały oddane na dane listy kandydatów. Nie ma tutaj zasady indywidualnego kandydowania, a kandydowanie na listach, które wystawiają ugrupowania wyborcze bądź partie polityczne. Idea sprawiedliwego systemu wyborczego kształtowała się w dobie Oświecenia. Jednak system wyborów ukształtował się ostatecznie w połowie XIX wieku, w wyniku fali krytyki w stosunku do ordynacji większościowej. Z zastosowaniem i wprowadzeniem do życia politycznego systemu proporcjonalnego wiążą się cztery osoby: André Sainte-Laguë (Francja), Eduard Hagenbach-Bischoff (Szwajcaria), Victor d'Hondt (Belgia) oraz Thomas Hare (Anglia). W Belgii pierwsze wybory z zastosowaniem owego systemu zostały przeprowadzone w roku 1899, co istotne –

[16] B. Michalak, *Czy prawa Duvergera nadal obowiązują?*, http://journals.pan.pl/Content/91254/mainfile.pdf [dostęp: 13 marca 2018].
[17] A. Krasnowolski, *Koncepcje systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 6.

przy podziale mandatów miała zastosowanie metoda Victora d'Hondta. Kolejnymi państwami, jakie zdecydowały się na wprowadzenie systemu proporcjonalnego, były Szwecja i Holandia w roku 1907. W roku 1920, czyli po I wojnie światowej, zdecydowana większość krajów kontynentalnej Europy przeszła na system wyborów proporcjonalnych. Sytuacja ta utrzymuje się po dziś dzień. Ordynacja proporcjonalna w większości krajów Europy zastosowana jest przy wyborach do ciał kolegialnych. Funkcjonuje między innymi w Turcji, Irlandii, Portugalii, Holandii, Danii, Grecji, Austrii, Belgii, we wszystkich krajach skandynawskich oraz na Cyprze. Państwa postkomunistyczne, takie jak: Polska, Ukraina, Słowacja, Słowenia, Rosja, Estonia, Serbia, Czechy, Bułgaria w wyborach od izb niższych parlamentów stosują ten typ ordynacji. System ordynacji proporcjonalnej, zupełnie odwrotnie niż w przypadku ordynacji większościowej, powoduje zrzeszanie się w koalicje zbliżonych poglądowo grup, lecz dopiero po wyborach a nie przed nimi. Często zatem wyłanianie rządu trwa długo, ponieważ „targi koalicyjne" potrafią trwać i kilka miesięcy. Jako przykład można podać Holandię w roku 1977, gdzie samo formowanie rządu trwało aż dwieście osiem dni, ale też i Belgię, kiedy 2007 roku powołano na 3 miesiące rząd tymczasowy po 183 dniach od rozstrzygnięcia wyników wyborów. Są to oczywiście przypadki skrajne, które nie mają zbyt często miejsca.

Charakterystyczną cechą tej ordynacji jest oddawanie swoich głosów nie na pojedynczego kandydata, a listę partyjną[18].

W proporcjonalnej ordynacji wyborczej, jak już wcześniej zostało wspomniane, istnieją różne metody rozdziału mandatów. Pierwsza metoda to metoda d'Hondta, która jest najczęściej stosowanym i popularnym sposobem podziału mandatów. Jej nazwa pochodzi od nazwiska Victora d'Hondta, belgijskiego matematyka. Polega na znalezieniu największych ilorazów liczby pozyskanych głosów, następujących kolejno po sobie. Podziału dokonuje się przez dzielenie liczby głosów, które przypadają wszystkim komitetom przez następujące po sobie liczby naturalne, następnie obliczonym tym sposobem ilorazem dla wszystkich komitetów wybiera się tyle najwyższych, ile potrzebne jest do obsadzenia mandatów. Wadą tej metody wydaje się być premiowanie najsilniejszych partii politycznych. W Polsce metodę tę stosuje się w wyborach parlamentarnych przy podziale mandatów do Sejmu (nie użyto tej metody podczas wyborów w roku 1991 oraz 2001), a także w wyborach samorządowych do sejmików województw, rad powiatów i gmin, które liczą powyżej 20 tysięcy mieszkańców. W Europie natomiast stosuje się ją w Austrii, Czechach, Chorwacji, Grecji, Finlandii, Hiszpanii, Holandii, Portugalii, a także w Izraelu[19].

[18] Ibidem, s. 7-9.

[19] M. Kruk, *Dylematy demokratycznych wyborów. Proporcjonalność, reprezentatywność, stabilność*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna, prawo, praktyka*. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin, red. M. Kruk, J. Trzciński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 67-78.

Wzór na podział mandatów według metody d'Hondta:

$$I = \frac{L}{n}$$

gdzie:
I – jest wielkością ilorazu wyborczego,
L – całkowitą liczbą zebranych głosów na dany komitet,
n – kolejnymi liczbami naturalnymi większymi niż 1.

Metoda Sainte-Laguë jest kolejną metodą podziału mandatów w systemie proporcjonalnym opartej na listach partyjnych. Nazwa pochodzi od nazwiska André Sainte-Laguë, matematyka francuskiego. Czynności wyglądają podobnie jak w przypadku metody d'Hondta. W tym przypadku zamiast kolejnych liczb naturalnych używamy liczb nieparzystych (1, 3, 5, 7 itd.); ma to za zadanie znalezienie kolejno największych ilorazów z sumy uzyskanych głosów, które występują po sobie. Gdy już obliczy się ilorazy dla każdego komitetu, wybiera się tyle największych, ile mamy mandatów do obsadzenia. Metoda ta daje szanse ugrupowaniom i partiom średnim, powodując przy tym większe rozdrobnienie na scenie politycznej, przy tym zapewnia znacznie większą reprezentatywność. Stosuje się ją między innymi w Nowej Zelandii, Szwecji, Danii oraz Norwegii. W Polsce zastosowano ją podczas wyborów w roku 1991 do Sejmu I kadencji. Nie przyjęto wówczas progu wyborczego, co doprowadziło do największego w polskiej historii rozdrobnienia Sejmu (mandaty uzyskało 30 ugrupowań). W roku 2001 zastosowano również tę regułę, ale już z przyjętym 5-procentowym progiem wyborczym. Wzór na podział mandatów jest bliźniaczo podobny, z tą różnicą że w miejsce „n" zamiast liczb naturalnych większych niż 1, umieszczamy liczby nieparzyste.

Metoda Hare'a–Niemeyera zwana jest też systemem „największej reszty" bądź „matematycznej proporcji". Pierwszy krokiem w tej metodzie jest ustalenie we wszystkich okręgach tak zwanego ilorazu wyborczego (IHN) zgodnie z formułą: liczba mandatów razy liczba oddanych głosów na partie, podzielone przez każdy ważny głos. Następnym krokiem jest przydzielenie poszczególnym ugrupowaniom, partiom takiej liczby mandatów, jaka jest wartość ilorazu wyrażona liczbą całkowitą. Po zastosowaniu tej metody pozostaje jeszcze kwestia nieprzydzielonych mandatów. Uzupełnia się te mandaty przez zastosowanie innych systemów, rozdzielając je innymi metodami. Przelicznik Hare'a–Niemeyera uznaje się za najlepiej odzwierciedlający preferencje wyborców. Metodę tę stosuje się w Austrii i Holandii, do roku 2005 stosowały ją również Niemcy.

$$Q = \frac{V1 * S}{Vt} = X, \ldots$$

gdzie:
Q – wyraża liczbę uzyskanych mandatów przez daną listę,
V_1 – ważne oddane głosy w okręgu wyborczym na daną listę,
S – mandaty do obsadzenia w danym okręgu wyborczym,
V_t – łączną ilość głosów w określonym okręgu wyborczym,
X,… – wynik dzielenia.

Przy zastosowaniu ostatniej metody, czyli metody Hagenbacha–Bischoffa, niezbędne jest obliczenie ilorazu wyborczego. Aby obliczyć iloraz, należy podzielić liczbę głosów przez tak zwaną „liczbę skorygowaną". Liczbę wszystkich oddanych głosów dzieli się przez liczbę przypadających w danym okręgu liczbę mandatów powiększoną o jeden. Iloraz ten zaokrągla się, uzyskując przy tym prowizoryczny iloraz wyborczy. Kolejnym krokiem przy ustalaniu wyników wyborów według tej metody jest dzielenie prowizorycznego ilorazu wyborczego przez liczbę głosów, które przypadają na określone listy wyborcze. Pozostaje jednak kwestia reszty niewielkiej liczby mandatów jako pozostałość po liczbach całkowitych. Aby dokonać rozdziału liczby głosów na dane listy, dzieli się liczbę uzyskanych przez te listy mandatów powiększoną o jeden. Mandat uzyskuje ten, kto ma najwyższy iloraz.

1.3 Procesowe elementy systemów wyborczych

W wyborach dużą rolę odgrywają partie polityczne; znajduje to odzwierciedlenie w przepisach konstytucji, dokładniej w art. 4 ust. 2: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli"[20]. Z tego sformułowania wynika, że naród (suweren) rezygnuje z bezpośredniego sprawowania władzy w państwie na rzecz swoich przedstawicieli, udzielając im mandatu do podejmowania decyzji, które mają istotne znaczenie dla ogółu obywateli, w ich imieniu[21]. Działalność partii politycznych dotyczy każdego szczebla wyborów (partie wystawiają swoich przedstawicieli na listach wyborczych, a ich celem jest zdobycie jak największej liczby głosów i zdobycie władzy w państwie). Działalność partii politycznych opiera się w głównej mierze na dotacjach i subwencjach. Jest to jedna z form finasowania partii pieniędzmi pochodzącymi z budżetu państwa. Próba ustalenia definicji partii politycznej stanowi problem. Zagadnienie to jest w ciągłej ewolucji, bowiem zmieniają się ciągle same realia polityki. Efektem tego jest różnorodność i mnogość definicji, lecz zawierają one w sobie dużo elementów wspólnych. Definiując partię od strony socjologicznej, określa się ją jako grupę celową, dużą, formalną i dobrowolną.

[20] A. Krasnowolski, *Koncepcje systemów*…, s. 15-17.
[21] S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 9-11.

Charakterystyka ta jednak nie jest wystarczająca, ponieważ nie odróżnia partii politycznej od innych grup działających w dzisiejszym społeczeństwie. Najczęściej cytowaną definicją, która pochodzi z pierwszego okresu rozważań dotyczących partii, jest definicja zaproponowana przez Edmunda Bruke'a, mówiąca, iż partia „jest całkowitą złożoną z ludzi pragnących drogą wspólnych wysiłków realizować interes narodu, zgodnie z zasadą przez wszystkich akceptowaną"[22]. Duża liczba definicji eksponuje przy tym rolę partii jako łącznika pomiędzy społeczeństwem a rządem. Patrie polityczne pojawiły się polityce w XVII wieku, będąc przy tym zjawiskiem nowym, jednakże parlamentarzyści łączyli się w grupy znacznie wcześniej, w tak zwane fakcje[23]. Pewne jest to, iż partie polityczne są nieodłącznym elementem dzisiejszej demokracji.

Ważnym elementem każdych wyborów są okręgi wyborcze, czyli wydzielona część jednostki podziału terytorialnego bądź terytorium państwa. W okręgach wyborczych dokonujemy wyboru w drodze głosowania na przedstawiciela do pełnienia określonych funkcji lub na określone stanowisko. Podziału na okręgi dokonuje Sejm, w formie załącznika do ordynacji wyborczej, który zawiera granice i liczbę wybieranych w nich posłów, w przypadku wyborów parlamentarnych, oraz numery okręgów[24].

Polska podzielona jest na różną ilość okręgów wyborczych zależnie od rodzaju wyborów; w przypadku wyborów do Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej jest ich 41, do Senatu RP 100, natomiast do Parlamentu Europejskiego 13. Różna ilość okręgów wyborczych zależy od mandatów przypisanych do nich. Wyróżnia się okręgi jednomandatowe (tzw. JOW), oraz wielomandatowe (tzw. WOW).

Wybory do organów samorządu terytorialnego również posiadają swoje okręgi wyborcze. W przypadku wyborów do rad gminy okręgiem jest część gminy (w przypadku gmin o terenach wiejskich sołectwo, a w miastach dzielnica). Podczas wyborów wójtów (prezydentów miast, burmistrzów) jednomandatowym okręgiem wyborczym jest cała gmina, miasto. W przypadku wyborów do powiatu, okręgiem wyborczym jest każda gmina, która wchodzi w skład powiatu (wybiera się od 3 do 10 radnych)[25]. Udział partii w podziale mandatów zależny jest od progów ustawowych, czyli potrzeby uzyskania określonej liczby głosów. Progi są prawnie ustanowione, ich wielkość waha się od 0,65% do 15%, przy czym 5% to wartość, która jest najpowszechniejsza. Ważne jest to, że trzeba rozróżnić progi, jakie partia musi uzyskać na teranie całego kraju (obszaru wyborczego), i progi obowiązujące na terenie okręgu wyborczego. Wyniki małych lokalnych partii na terenie okręgu wyborczego mogą przekraczać próg wyboczy natomiast, jeżeli partia ta nie uzyska procentowo wymaganej liczby głosów na terenie całego kraju w wyborach parlamentarnych, nie dostanie się do Sejmu[26].

---

[22] Cyt. z P.A. Beck, *Party Politics in America*, New York 1979, s. 8.
[23] K. Soblewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2010, s. 10, 15.
[24] M. Chmaj, W Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczpospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 52.
[25] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego*…, s. 147-153.
[26] D. Nohlen, *Prawo wyborcze*…, s. 73-75.

Podstawowym obowiązkiem organów wyborczych jest ogłoszenie wyników wyborów. Obowiązek ten jest szczegółowo określony w kodeksie wyborczym. Wyniki ogłasza Państwowa Komisja Wyborcza w Dzienniku Ustaw RP, tyczy się to wyborów do Sejmu i Senatu RP, Parlamentu Europejskiego oraz na urząd Prezydenta. Formalne ogłoszenie wyników w Dzienniku Ustaw RP ma istotne znaczenie, ponieważ od dnia ogłoszenia można wnieść protest wyborczy, nie dotyczy to wyborów na urząd Prezydenta, w tym przypadku termin wniesienia protestu liczy się od podania wyników do wiadomości publicznej. Wyniki wyborów na szczeblu samorządowym podaje się w skali województwa oraz i w skali kraju. Komisarz wyborczy w formie obwieszczenia podaje wyniki wyborów z obszaru województwa (obwieszczenie ogłasza się w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym), natomiast Państwowa Komisja Wyborcza ma obowiązek podania do publicznej wiadomości zbiorcze dane dotyczące wyborów na terenie całego kraju (w Dzienniku Ustaw). Termin na wniesienie protestu wyborczego w przypadku wyborów samorządowych wygląda inaczej. Biegnie on od dnia wyborów[27].

2. Przyczyny uzasadniające zmianę ustawy – Kodeks wyborczy

Projekt nowelizacji ustawy – Kodeks wyborczy został przygotowany przez posłów Prawa i Sprawiedliwości. Głównym założeniem zmiany ustawy było uściślenie prawa wyborczego, ograniczenie fałszerstw wyborczych, zwiększenie roli Państwowej Komisji Wyborczej oraz co najważniejsze – wymuszenie zmian personalnych na szczeblu władz samorządowych.

Ustawodawcy, powołując się często na wybory samorządowe przeprowadzone w roku 2014, uzasadniali potrzebę zmieniany przepisów, akcentując nieudolność Państwowej Komisji Wyborczej w zliczaniu głosów i przeciąganiu ostatecznego ogłoszenia wyników wyborów jako sytuację, która nie ma prawa się powtórzyć. Czynników, które nie zadziałały prawidłowo, było co najmniej kilka, chociażby system informatyczny (Platforma Wyborcza 2.0), który z 16 na 17 listopada odmawiał pracy i nie pozawalał na sukcesywne zliczanie oddanych głosów. 18 listopada poinformowano o przywróceniu sprawności działania systemu, jednakże komisje wyborcze nadal podawały informacje o nieprawidłowym działaniu Platformy Wyborczej 2.0. 16 listopada klub Prawa i Sprawiedliwości zgłosił do Państwowej Komisji Wyborczej informację o wybrakowanych kartach wyborczych. Chodziło o karty głosowania do różnego szczebla władzy. Jak podawał Krzysztof Sobolewski, ówczesny pełnomocnik wyborczy PiS, chodziło o sytuacje z 11 różnych miejsc, gdzie zabrakło list komitetu wyborczego Prawa i Sprawiedliwości[28].

[27] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego*…, s. 185.

[28] M. Pieńkowski, *Nieprawidłowości z kartami głosowania. PiS zgłasza zawiadomienie do PKW*, http://www.rp.pl/artykul/1157590-Falszuja-wybory--PiS-zglasza-zawiadomienie-do-PKW.html [dostęp: 16 marca 2018].

Tabela 1. Zestawienie zawierające wyniki głosowania wystosowane przez PKW, które okazało się błędne.

Wyniki głosowania w wyborach do sejmików województw

Województwo	1 - PSL	2 - DB	3 - PiS	4 - PO	5 - RN	6 - SLD	7 - KNP	Pozostałe	Ważne
dolnośląskie	135 198	1 270	188 602	277 057	11 909	84 863	32 132	119 163	850 194
kujawsko-pomorskie	145 619	726	126 577	195 496	5 767	73 318	21 021	29 880	598 404
lubelskie	236 126	6 152	232 118	139 590	15 146	50 508	23 824	24 686	728 150
lubuskie	66 421	427	49 066	73 612	3 979	43 090	8 015	45 496	290 106
łódzkie	219 046	9 752	222 603	216 804	10 633	73 032	28 139	29 977	809 986
małopolskie	214 533	9 802	392 857	302 456	16 582	50 783	51 035	32 239	1 070 287
mazowieckie	463 396	20 681	519 871	434 828	32 037	128 492	75 601	132 599	1 807 505
opolskie	61 609	893	47 193	71 261	1 706	26 663	11 055	60 698	281 078
podkarpackie	178 091	1 627	319 092	112 229	16 809	54 342	28 719	19 293	730 202
podlaskie	108 081	3 406	132 091	88 096	7 104	26 688	14 374	12 466	392 306
pomorskie	115 754	9 467	155 369	270 527	11 835	51 639	29 695	19 669	663 955
śląskie	185 770	17 967	368 451	409 760	22 480	151 124	59 148	266 779	1 481 479
świętokrzyskie	213 982	1 328	115 616	65 248	5 835	40 049	15 610	5 072	462 740
warmińsko-mazurskie	159 326	3 231	80 913	115 461	7 225	36 482	14 795	12 099	429 532
wielkopolskie	254 256	7 407	195 190	253 520	11 750	111 289	39 853	112 138	985 403
zachodniopomorskie	98 788	3 753	92 590	153 265	7 970	56 712	16 292	50 550	479 920
razem	2 855 996	97 889	3 238 199	3 179 210	188 767	1 059 074	469 308	972 804	12 061 247
%	23,68	0,81	26,85	26,36	1,57	8,78	3,89	8,07	

Źródło: http: //www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/pkw-oficjalne-wyniki-wyborow-samorzadowych-2014-do-sejmikow-wojewodzkich,65222.html [dostęp: 6.05.2018].

Nie był to jednak koniec kontrowersji związanych z tymi wyborami. 22 listopada Wojewódzka Komisja Wyborcza w Katowicach cofnęła protokół dotyczący wyborów do Sejmiku Województwa Śląskiego, który okazał się błędny, ponieważ zawierał między innymi zawyżoną liczbę głosów o ponad 132 tysiące. Następstwem tej decyzji było przyjęcie poprawnego protokołu, co ważne – nie miało to żadnego wpływu na podział mandatów[29].

Oliwy do ognia dolała jeszcze sama Państwowa Komisja Wyborcza, która 22 listopada podała na konferencji prasowej błędne sumaryczne wyniki wyborcze komitetów. Skutkiem tych wydarzeń była manifestacja „stop manipulacjom wyborczym". Część demonstrantów wdarła się do siedziby Państwowej Komisji Wyborczej, co zaowocowało przerwaniem pracy komisji[30]. Okupowanie siedziby PKW zakończyło się interwencją policji, podczas której zatrzymano dwanaście osób. Wszystkie te nieprawidłowości doprowadziły do złożenia łącznie 1985 protestów wyborczych; była to suma znacznie większa niż podczas poprzednich wyborów. Sądy okręgowe w niektórych miejscach podjęły decyzję o powtórzeniu głosowania. W opinii publicznej głosy, iż wybory zostały sfałszowane, pojawiały się dość często. Osoby,

[29] Ponad 130 tys. głosów różnicy. Rozbieżność w wynikach, tvn24.pl, https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/ponad-130-tys-glosow-roznicy-rozbieznosc-w-wynikach,491430.html [dostęp: 16 marca 2018].

[30] WKW liczą nadal. PKW przerwała pracę z powodu wtargnięcia do jej siedziby. pap.pl http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/145617/WKW-licza-nadal---PKW-przerwala-prace-z-powodu-wtragniecia-do-jej--siedziby [dostęp: 17 marca 2018].

które były zwolennikami tej tezy, uzasadniając swoje stanowisko, zwracały uwagę na niespodziewanie wysoki wynik Polskiego Stronnictwa Ludowego.

2.1 Zmiany w Kodeksie wyborczym w 2015 roku

Pokłosiem wyborów samorządowych w roku 2014 były inicjatywy, które za cel przyjęły zmiany w Kodeksie wyborczym, w tym inicjatywa prezydencka Bronisława Komorowskiego, inicjatywy poselskie Sojuszy Lewicy Demokratycznej, Sprawiedliwej Polski, Prawa i Sprawiedliwości oraz inicjatywa obywatelska „Uczciwe Wybory". Ostatecznie Sejm zdecydował uchwalić 15 maja 2015 roku projekt prezydencki.

Tabela 2: Wyniki głosowania podczas posiedzenia Sejmu z dnia 15.05.2015 r. dotyczącego zmian w Kodeksie wyborczym

Klub/ Koło	Liczba czł.	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PO	202	192	192	0	0	10
PSL	38	36	36	0	0	2
PiS	134	128	0	1	127	6
SLD	35	31	31	0	0	4
Niez.	24	23	17	0	6	1
ZP	15	14	0	0	15	0
RP	12	10	10	0	0	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych znalezionych na stronie internetowej: http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=92&NrGlosowania=25.

Podczas posiedzenia głosowało 435 posłów, za było 286, przeciw 1, wstrzymało się 148, natomiast nie głosowało 25[31]. Do najważniejszych zmian, jakich wtedy dokonano, należą między innymi:

– wprowadzenie dziewięcioletniej kadencyjności członków PKW oraz ustanowienie górnego wieku członka – 70 lat,

– wprowadzenie przezroczystych urn wyborczych, których wzór definiuje PKW. Państwowa Komisja Wyborcza ma za zadanie również określenie wzoru kopert na karty do głosowania, które mają gwarantować tajność w oddawaniu głosów,

– zezwolenie na nagrywanie przez mężów zaufania własnymi urządzeniami po zakończeniu głosowania jak i przed rozpoczęciem wszystkich czynności obwodowych komisji,

[31] Głosowanie nr 25 na 92. posiedzeniu Sejmu dnia 15-05-2015 r. o godz. 09:37:39 http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=92&NrGlosowania=25 [dostęp: 25 maja 2018].

– przedstawienie w protokołach głosowania ilość głosów nieważnych z uwzględnieniem czynnika, dlaczego głosy były nieważne,

– przekazywanie informacji przez wójta, prezydenta miasta, burmistrza do wyborców o warunkach ważności głosów oraz sposobie głosowania. Informacja ta ma zostać przekazana nie później niż w 21. dniu przed terminem wyborów w formie druku bezadresowego,

– przyjęto zasadę, iż karta do głosowania jest zadrukowana jednostronnie, tylko w uzasadnionych przypadkach zezwolono na zastosowanie „książeczki", na przykład w sytuacji zbyt dużej liczby komitetów wyborczych, z zastrzeżeniem, iż na pierwszej stronie musi znajdować się informacja o warunkach ważności głosów oraz sposobie głosowania,

– łączne wykonywanie procedur przez członków obwodowych komisji wyborczych związanych z ustaleniem wyników głosowania,

– zmniejszenie z 7 do 6 minimalnej liczebności oraz z 9 do 10 maksymalnej liczebności komisji obwodowych. Zwiększyć ma to szybkość zliczania głosów oraz komfort pracy[32].

Senat przyjął uchwaloną ustawę przez Sejm, wprowadzając do niej 13 poprawek[33]. Podczas 95. posiedzenia Sejmu rozpatrzono wprowadzone poprawki i je przyjęto. 21 lipca 2015 r. ustawa została podpisana przez prezydenta. Wprowadzone wówczas zmiany były odzewem na nastroje społeczne.

2.2 Zmiany w Kodeksie wyborczym w roku 2018 i przebieg prac legislacyjnych

Dnia 10 listopada 2017 roku do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy „o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych". Projekt ustawy wnieśli posłowie Prawa i Sprawiedliwości. Projekt, jak można wyczytać w uzasadnieniu, dotyczy zmian ustaw o samorządzie powiatu, gminy i województwa, ma na celu zwiększenie udziału obywateli w procesie funkcjonowania i kontrolowania władzy samorządowej. Drugi rodzaj zamian dotyczy zwiększenia roli społeczeństwa podczas wybierania organów, które pochodzą z wyborów powszechnych, w tym zwiększenie kontroli tego procesu oraz organów, które odpowiadają za przeprowadzanie i przygotowywanie wyborów. Zmiany w procesie wyborczym jako całości oraz Kodeksie wyborczym, jakie wprowadzał poselski projekt ustawy, to:

1) Zniesienie wyborów dwudniowych – w uzasadnieniu posłowie, podając argument za tą zmianą, przywołali zdanie Trybunału Konstytucyjnego z roku 2011,

[32] Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2015, poz. 1043).

[33] https://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/tematy,419,1.html, 76. posiedzenie Senatu RP VIII kadencji [dostęp: 25 maja 2018].

który uznał za niezgodne z konstytucją wybory dwudniowe w przypadku wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej, oraz do Sejmu i Senatu. W Kodeksie wyborczym zaistniała niespójność, ponieważ dopuszczalne są dwudniowe wybory tam, gdzie w konstytucji nie ma czytelnych zapisów, a pada określenie „dzień wolny od pracy". Uzasadniając tę decyzję, wnioskodawcy podnieśli argument zwiększenia nieprawidłowości oraz nadużyć i fałszerstw w przypadku przeprowadzenia wyborów w ciągu dwóch dni.

2) Zniesienie głosowania korespondencyjnego – wnioskodawcy uznali, że podobnie jak w sytuacji wyborów dwudniowych, głosowanie korespondencyjne może w podobny sposób zwiększyć ryzyko niepoprawności i patologii w momencie przeprowadzania wyborów. Jak zaznaczono w uzasadnieniu, wyborcy powinni poprzez akt uczestnictwa w wyborach oddać głos własnoręcznie, jednakże pozostawiono instytucję głosowania przez pełnomocnika, która przysługiwała osobom, które sytuacji niezależnych od nich samych nie będą mogły uczestniczyć osobiście.

3) Ułatwienie dostępności lokali wyborczych wyborcom oraz zabezpieczania w odniesieniu do zamian obwodów wyborczych – projekt ustawy nakłada na komisarza wyborczego przymus dokładnego powiadamiania wyborców w sytuacji zmiany granic obwodów wyborczych, oraz w przypadku przeniesienia siedziby lokalu wyborczego do właściwej obwodowej komisji wyborczej. W każdym z tych przypadków należy wywiesić informację na dotychczasowej siedzibie lokalu wyborczego.

4) Forma kart do głosowania – wnioskodawcy zaproponowali, aby karta do oddawania głosów w wyborach do Parlamentu Europejskiego, Sejmu, rady gminy, dzielnicy miasta stołecznego Warszawy, rady powiatu, sejmiku województwa, w razie konieczności składała się z adekwatnej liczby jednostronnie zadrukowanych i trwale połączonych kartek. Zaznaczono przy tym, że:

– na pierwszej stronie karty umieszczać należy tytuł „Karta do głosowania w wyborach…" i spis treści, który zawierałby nazwy komitetów wyborczych w hierarchii wylosowanych numerów,

– na drugiej stronie (kartce) należałoby umieszczać czytelną informację o warunkach ważności głosów oraz sposobie głosowania,

– na trzeciej i kolejnej kartce mają znajdować się listy kandydatów z każdego komitetu wyborczego wraz z symbolem komitetu.

Ponadto zaproponowano wprowadzenie przepisu, który by kwalifikował arkusze do głosowania jako dokumenty z wyborów i nakładał obowiązek przechowywania tych dokumentów do dwóch lat, bądź na wniosek podmiotów uprawnionych do lat 5. Proponowano również, aby dopisanie jakichkolwiek znaków na arkuszu do głosowania nie przyczyniało się do nieważności głosu. Autorzy projektu ustawy przywoływali niewłaściwe przygotowanie arkuszy do głosowania oraz mało czytelne objaśnienie procedury głosowania obywatelom podczas wyborów samorządo-

wych w roku 2014, dodając przy tym, że przez to odsetek głosów nieważnych był aż tak wysoki. Zatem propozycja, jaką proponują wnioskodawcy, ma przyczynić się do zaprzestania tego procederu.

5) Obecność członków komisji podczas liczenia głosów oraz w trakcie głosowania – w tym miejscu twórcy propozycji ustawy założyli, że wymagana liczba członków komisji obwodowej, obecnych podczas głosowania, zmienia się z minimum 3 członków do co najmniej 2/3 składu obwodowej komisji wyborczej, przy tym podczas liczenie głosów będzie musiało odbywać się w obecności co najmniej 2/3 pełnego składu odpowiedniej komisji obwodowej.

6) Zmiany dotyczące przepisów w zakresie rejestracji przez mężów zaufania czynności obwodowej komisji wyborczej w dniu glosowania – założenia projektu w tym aspekcie mówią o uchyleniu przepisów, które zakładają, iż materiały zawierające przebieg czynności wyborczej komisji obwodowej w dniu głosownia mogą zostać udostępnione wyłącznie na potrzeby postępowania przed organami prokuratury i sądami. Dodatkowo projekt zakłada, iż zostanie usunięty zapis zabraniający udostępniania zapisów w celach innych jak wyżej podane. Zapisy te, według projektu, traktowane mają być jako dokumenty wyborcze i mają być przechowywane przez okres do 2 lat, bądź do 5 lat na wniosek podmiotów uprawnionych.

7) Brak potwierdzenia odebrania karty przez głosującego – jeżeli osoba niepełnosprawna o umiarkowanym bądź znacznym stopniu niepełnosprawności w dniu głosowania otrzymuje kartę do głosowania w lokalu wyborczym i nie może w związku ze swoją niepełnosprawnością potwierdzić otrzymania tejże karty, członek komisji wydający arkusz do głosowania sam stwierdza fakt jej wydania wraz z przyczyną braku podpisu tej osoby.

8) Rejestracja bądź transmisja w dniu głosowania z lokalu wyborczego – wnioskodawcy wprowadzają instytucję transmisji z lokalu wyborczego za pomocą ogólnodostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych podczas dnia wyborów od momentu podjęcia czynności poprzedzających początek głosowania przez obwodową komisję wyborczą aż do chwili podpisania przez komisję protokołu. Informacje o dostępie do transmisji należy podać na 24 godziny przed początkiem głosowania na stronie internetowej PKW. Autorzy projektu zaproponowali również rozwiązanie w razie problemów technicznych, gdyby takie się wydarzyły – członkowie komisji musieliby za pomocą urządzeń rejestrujących obraz wraz z dźwiękiem rejestrować wszystkie czynności, jakich się podejmują. Materiały zarejestrowane mają być traktowane jako dokument wyborczy i – analogicznie jak w wcześniejszych przypadkach – okres ich przechowywania ma być taki sam.

9) Sposób liczenia głosów – propozycja ustawy zakłada określony tryb i procedurę liczenia wyjętych z urny wyborczej kart z głosami. Liczenie głosów będzie odbywało się w następujący sposób: przewodniczący komisji obwodowej w obecności członków (minimum 2/3) będzie brał do ręki każdą kartę do głosowania, pokazywał wszystkim obec-

nym i głośno określał, czy owa karta jest ważna, czy dany głos został oddany prawidłowo i na kogo został oddany. Obecni przy tej procedurze członkowie komisji będą odnotowywać treść oznajmienia przewodniczącego komisji, jednak w każdym momencie dany członek będzie mógł zażądać karty do głosowania w celu jej sprawdzenia. W przypadku wyborów do Sejmu, Parlamentu Europejskiego, rady gminy, rady dzielnicy miasta stołecznego Warszawy, rady powiatu, sejmiku województwa przewodniczący komisji będzie oznajmiał, na którego kandydata oddany został poszczególny ważny głos i na którą listę wyborczą. W przypadku wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz wyborów do Senatu przewodniczący komisji będzie oznajmiał, na jakiego kandydata oddano dany ważny głos.

10) Zabezpieczenie kart do głosowania, opakowania zbiorcze – zaproponowany projekt przewidywał po zakończeniu głosowania i sporządzeniu protokołu zabezpieczenie arkuszy do głosowania przez zastosowanie opieczętowania na opakowaniach zbiorczych. Projekt opisuje również tryb przekazania opakowań zbiorczych do odpowiednich podmiotów.

11) Określenie „papierowego" protokołu jako podstawy wprowadzania do systemu informatycznego – wnioskodawca w projekcie wskazuje bezpośrednio, że komisja ma najpierw w formie papierowej sporządzić i podpisać protokół, a później dopiero wprowadzić dane do systemu informatycznego.

12) Dostęp do kopii protokołów wyborczych – natychmiast po przygotowaniu protokołu w obwodzie komisja do spraw ustalenia wyników będzie musiała przekazać do opinii publicznej wyniki wyborów w obwodzie, wywieszając na lokalu kopię protokołu, a dopiero później przekazać protokół właściwej komisji wyborczej wyższego stopnia. Mężowie zaufania i członkowie komisji mają prawo do otrzymania kopii protokołu, natomiast wyborcy mają prawo wglądu do protokołu w określonym terminie (w ciągu 30 dni). Na stronie Państwowej Komisji Wyborczej będą umieszczane protokoły głosowania z obwodów. Argumentem, jakim posługuje się wnioskodawca przy wprowadzeniu tych przepisów, jest zwiększenie roli kontroli społecznej nad procedurami wyborczymi.

13) Transport protokołu do komisji wyższego stopnia – projekt ustawy zakłada obostrzenia w zakresie transportu sporządzonych protokołów, precyzyjnie określając zakres związanych z tym czynności, między innymi obowiązek pisemnego potwierdzenia odbioru czy zakaz otwierania kopert z protokołami podczas transportu.

14) Wojewódzki i powiatowy komisarz wyborczy – autorzy zaproponowali utworzenie nowych organów wyborczych (powiatowego i wojewódzkiego komisarza wyborczego), rozdzielając przy tym funkcję komisarza wyborczego. Będzie zatem powoływać się po jednym komisarzu na powiat i po jednym na województwo.

15) Mężowie zaufania – zmiany polegają na wprowadzeniu kompleksowych regulacji dotyczących mężów zaufania. Umiejscowienie w strukturze Kodeksu wyborczego mężów zaufania pozwoli na nadanie im odpowiedniej rangi. Wprowa-

dzenie odpowiedniego rozdziału czytelnie określa uprawnienia tego instrumentu, kodyfikując go. Mężowie zaufania będą posiadali prawo między innymi do brania udziału w czynnościach komisji obwodowej, do której zostali wyznaczeni, w tym będą mieli możliwość obecności podczas przewożenia i przekazywania protokołów. Projekt ustawy przewiduje również wyznaczenie po jednym z obserwatorów do komisji wyborczych przez organizacje społeczne, do których należy troska o prawa obywatelskie, rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz demokrację.

16) Zmiany w zakresie pozycji prawnej członków obwodowych komisji wyborczych – zmiany te polegają na wyłączeniu spod ogólnej zasady członków obwodowych komisji wyborczych w zakresie niemożności prowadzenia kampanii wyborczej. Osoby te nie będą mogły jedynie agitować w trakcie wykonywania swych czynności urzędowych oraz w lokalu wyborczym. Natomiast członkowie terytorialnej, rejonowej, okręgowej i państwowej komisji wyborczej nie mogą w ogóle prowadzić agitacji wyborczej.

17) Dodatkowe wyposażenie techniczne lokalu wyborczego – zmiana, jak uzasadniają autorzy, ma na celu zwiększenie autorytetu organu wyborczego (komisji obwodowej). Zwiększenie autorytetu ma polegać na ekspozycji godła w lokalu wyborczym i spełnieniu ustawowych wymogów, na przykład fizycznej izolacji od innych osób głosujących, co określać ma ustawa.

18) Państwowa Komisja Wyborcza według założeń projektu ma dostać nowe kompetencje w zakresie zobligowania do sprawdzenia kart do głosowania oraz innych dokumentów z wyborów w celu wykluczenia podejrzeń co do nieprawidłowości w toku wyborów. Zmiany te są odpowiedzią, według wnioskodawców, na oburzenie społeczne podczas wyborów samorządowych w roku 2014.

19) Skład Państwowej Komisji Wyborczej – zmiana pozostawia w składnie jednego sędziego Trybunału Konstytucyjnego i jednego sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego (tak zwany czynnik „sędziowski"), ale uzupełnia skład komisji o siedem osób polecanych przez kluby poselskie. Osoby te muszą posiadać kwalifikacje do zajmowania stanowiska sędziego, lecz wymóg ten nie będzie dotyczył osób, które ogólnie mają trzyletni staż pracy w zakresie nauk prawnych. Członkowie komisji nie mogą przynależeć do partii politycznych. Kadencja osób wskazanych przez Sejm będzie odpowiadała kadencji Sejmu, a kadencja członków sędziów ma trwać dziewięć lat.

20) Informowanie o sposobie głosowania – PKW zobowiązana ma być, według propozycji ustawy, do skierowania w ciągu 14 dni przed terminem wyborów informacji o warunkach ważności głosów i metodzie głosowania w formie przystępnej dla wyborcy. Informacja musi dotrzeć do jak największej liczby wyborców przy pomocy środków masowego przekazu i strony internetowej. Zmienia się również kompetencje dotyczące ogłaszania terminu wyborów, czasu, kiedy można oddać głos, sposobu głosowania i ważności głosu oraz o możliwości głosowania przez pełnomocnika. Wzór tych informacji w odniesieniu do danych wyborów określa PKW.

21) W projekcie autorzy przedstawiają propozycję, aby oprogramowanie i urządzenia techniczne służące do elektronicznej obsługi czynności związanych między innymi ze sporządzaniem, przekazywaniem protokołów i z ustalaniem wyników wyborów były w wyłącznej dyspozycji PKW oraz Krajowego Biura Wyborczego. Prawa majątkowe, co do urządzeń, na których ma być używane oprogramowanie, mają być wyłącznie własnością Skarbu Państwa.

22) Kworum dla uchwały PKW – wnioskodawcy zakładają wprowadzenie obecności 2/3 członków Państwowej Komisji Wyborczej oraz obecności przewodniczącego Komisji bądź jego zastępcy podczas podejmowania uchwał.

23) Skarga na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej – wnioskodawcy przewidują instytucję skargi na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej. Instytucja ta przysługiwać ma pełnomocnikowi komitetu wyborczego, następnie ma zostać skierowana do Sądu Najwyższego. Termin na złożenie skargi na uchwałę PKW będzie wynosił siedem dni od ogłoszenia uchwały, następnie skarga musi zostać rozpatrzona w trybie nieprocesowym w terminie 7 dni. Od orzeczenia ma przysługiwać środek prawny. Jeżeli okaże się, że Sąd Najwyższy uzna, że skarga jest zasadna, PKW ma niezwłocznie uchylić uchwałę, albo ją zmienić w zakresie wskazanym w orzeczeniu.

24) Zgodnie z założeniami autorów w skład obwodowej komisji wchodzić będą: komisja wyborcza do spraw przeprowadzenia głosowania w obwodzie oraz obwodowa komisja wyborcza do spraw ustalenia wyników wyborów.

25) Zmiany dotyczące obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych – skład oraz zasady wyboru członków komisji obwodowych oraz terytorialnych zostają ujednolicone. Projekt znosi wymóg zamieszkania członka obu komisji wyborczych na obszarze jej właściwości. Zmiany następują również w zakresie liczby członków danej komisji do 9 osób. Usuwa się ze składu również osobę wyznaczaną przez wójta spośród pracowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pracowników samorządowych.

26) Zarządzenie terminów wyborów do organów jst – zmiana, jak uzasadniają wnioskodawcy, wynika z rekomendacji Państwowej Komisji Wyborczej. Polega ona na umożliwieniu Prezesowi Rady Ministrów podjęcie decyzji co do dnia, kiedy miałby się one odbyć. Zgodnie z ograniczeniami musi to być dzień, który przypada nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 7 dni przed upływem kadencji rad.

27) Autorzy projektu ustawy zaproponowali wprowadzenie zasady dwukadencyjności wójtów (prezydentów miast, burmistrzów). W uzasadnieniu można wyczytać, że proponowana zmiana ma przeciwdziałać powstawaniu grup interesów oraz korupcji, ponieważ sytuacja, w której dana osoba sprawuje mandat wójta przez wiele kadencji sprzyja takim sytuacjom.

28) Zmiany w systemie wyborów do rady gminy z systemu jednomandatowego, który, jak uważają wnioskodawcy, prowadził do nieuwzględnienia preferencji wszystkich mieszkańców gminy, na system proporcjonalny.

29) Zaproponowano zmianę liczby wybieranych radnych sejmiku województwa, rady gminy, rady powiatu. W przypadku rady gminy oraz sejmiku województwa w okręgach wybierać będzie można od trzech do siedmiu radnych, natomiast jeśli chodzi o liczbę radnych powiatowych, którzy są wybierani w okręgu wyborczym, liczba ta zmniejsza się z 10 do 7 maksymalnej liczby.

30) Wnioskodawcy zaproponowali zmianę w zakresie ilości kandydatów na liście w wyborach do rady gminy i rady powiatu. Liczba ta nie może zawierać mniej niż 3 nazwiska kandydatów, przy zastrzeżeniu, że liczba ta nie może być większa niż liczba radnych, którzy wybierani są w danym okręgu wyborczym, powiększona o dwóch kandydatów. Takie same reguły mają obowiązywać w wyborach do rady powiatu. Zdaniem autorów propozycji ustawy ma to zapobiec sztucznemu zapełnianiu list wyborczych w celu zwiększenia ilości głosów na dany komitet. Według wnioskodawców ma się to także przyczynić do skrupulatnego doboru kandydatów, którzy naprawdę chcą pracować na rzecz lokalnej społeczności.

31) Autorzy proponują zwiększenie liczby podpisów na liście poparcia w wyborach do rady gminy do wysokości 150 podpisów wyborców. Każda zgłaszana lista kandydatów musi być, według założeń, poparta w przypadku zgłoszenia w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu co najmniej 25 podpisami wyborców, natomiast jeżeli dotyczy miasta na prawach powiatu, podpisami co najmniej 150 wyborców. W dodatku zaproponowano, by na wykazie podpisów poparcia w wyborach do rady gminy imiona i nazwiska kandydatów na radnych nie były umieszczane.

32) Urzędnicy wyborczy – zgodnie z projektem ustawy w każdej gminie mają działać tak zwani urzędnicy wyborczy, którzy będą powoływani i odwoływani w razie niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków przez szefa Krajowego Biura Wyborczego. Powoływać będzie się ich w liczbie niezbędnej dla obszaru danej gminy tak, aby zapewnić prawidłowe i sprawne funkcjonowanie terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych. Tworzyć oni będą Korpus Urzędników Wyborczych. Będą oni powoływani na okres lat 6 spośród pracowników administracji samorządowej, rządowej lub jednostek im podległych. Pracodawca, u którego pracuje dany urzędnik, jest zobowiązany do zwolnienia go od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu realizacji zadań wyborczych. Zaproponowane przepisy określają szereg wymagań, jakie musi spełnić urzędnik wyborczy – zakaz przynależności partyjnej oraz prowadzenia działalności gospodarczej, która uniemożliwia pogodzenie tej funkcji. Urzędnicy wyborczy mają za zadanie w szczególności zapewnienie sprawnego funkcjonowania obwodowych komisji wyborczych, głównie przy pomocy powiatowego komisarza wyborczego, nadzór i przygotowanie procesu wyborów w obwodowych komisjach wyborczych, zapewnienie materialno-technicznych warunków i obsługę pracy obwodowych komisji wyborczych. Urzędnicy wyborczy nie mogą prowadzić agitacji politycznej, będzie im też przysługiwało wynagrodzenie, określone w ustawie.

33) Wnioskodawcy chcą wydłużyć protesty wyborcze z trzech do czternastu dni od podania wyników do publicznej wiadomości przez PKW, przeciw wyborowi Prezydenta Rzeczpospolitej. Proponuje się również zmianę momentu wnoszenia protestów wyborczych podczas wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego; zgodnie z propozycją będzie to chwila podania do publicznej wiadomości wyników wyborów na obszarze województwa, a nie jak było to wcześniej – od dnia wyborów.

34) Wprowadzenie siedmioletniej kadencji szefa Krajowego Biura Wyborczego[34].

Lista zmian jest więc długa, a sama ustawa nie zmienia tylko przepisów Kodeksu wyborczego, ale też ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[35], ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[36] i ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[37].

Projekt ustawy skierowano do pierwszego czytania 13 listopada, a już 24 odbyło się pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu. Jako pierwszy głos w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych zabrał poseł Kukiz'15 Andrzej Maciejewski, który wyraził opinię, iż klub poselski, do którego należy, nie poprze ustawy w tej wersji, ponieważ projekt w części, która dotyczy Kodeksu wyborczego, likwiduje jednomandatowe okręgi wyborcze, czyli coś, co zdaniem posła Maciejewskiego w procesie wyborczym sprawdziło się najlepiej. Następnie marszałek oddał głos posłowi Jackowi Protasowi, reprezentującego Platformę Obywatelską. Wyraził on również negatywną opinię wobec projektu. Według jego opinii rząd tą ustawą chce w sposób bezpardonowy upartyjnić wybory samorządowe, likwidując JOW-y, manipulując przy konstruowaniu granic okręgów wyborczych, tak aby wykluczyć tysiące aktywnych obywateli, którzy nie chcą przynależeć do żadnego klubu parlamentarnego, ale chcą uczestniczyć w życiu politycznym swoich małych ojczyzn. Opinię na temat ustawy wyrazili również poseł klubu Nowoczesna Marek Sowa, poseł Polskiego Stronnictwa Ludowego Piotr Zgorzelski, którzy również jak ich przedmówcy nie wyrazili pozytywnej opinii o propozycji ustawy. Na zarzuty podniesione wcześniej odpowiedział natomiast przedstawiciel Prawa i Sprawiedliwości poseł Marcin Horała, który określił wystąpienia wcześniejszych posłów jako szereg kłamstw i zaznaczył, iż projekt w żadnym stopniu nie ogranicza praw obywateli do startowania w wyborach. Po tych słowach posła sytuacja na sali się zaogniła. W tle można było usłyszeć głosy negujące słowa, jakie wypowiadał Marcin Horała. Jednak poseł PiS-u kontynuował swoją wypowiedź,

[34] Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, druk 2001.
[35] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994, t.j. z dnia 24 maja 2018 r.).
[36] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
[37] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U.2018.913, t.j. z dnia 16 maja 2018 r.).

mówiąc, iż ustawa, jaką proponują, wbrew temu, co można było usłyszeć wcześniej, ułatwia funkcjonowanie obywateli w życiu politycznym poprzez zmniejszenie progu wyborczego w gminach do dwudziestu tysięcy mieszkańców. Ostatecznie Sejm przyjął propozycję ustawy i skierował ją do komisji[38].

Drugie czytanie w sejmie odbyło się trzynastego grudnia, a trzecie już dzień później. Dyskusja podczas posiedzeń zaostrzała się. Opozycja, ustosunkowując się do projektu ustawy i naniesionych poprawek (było ich aż 250), była krytyczna, określała go mianem „bubla prawnego", który oddaje władzę „jednej słusznej partii". Posłowie informowali marszałka Sejmu, że na dziesięć minut przed rozpoczęciem głosowania dostali ponad 100 poprawek i nie mogli się z nimi zapoznać. Pomimo zastrzeżeń posłów marszałek Sejmu Marek Kuchciński zdecydował, że Sejm przystąpi do dalszych prac nad ustawą. Oliwy do ognia dolał również szef Państwowej Komisji Wyborczej, który skrytykował zaproponowane zmiany. Zaznaczył na konferencji prasowej, że przeprowadzenie wyborów samorządowych jest zagrożone[39]. Pomimo zagorzałej dyskusji Sejm ustawę przyjął. Łącznie za przyjęciem projektu ustawy opowiedziało się 234 posłów, przeciw było 199, wstrzymało się 2, a nie głosowało 25.

Tabela 3. Wyniki głosowania podczas posiedzenia Sejmu z dnia 14.12.2017 r. dotyczącego ustawy w brzmieniu z druku nr 2113, wraz z przyjętymi poprawkami.

Klub/koło	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało	Liczba członków
PiS	232	232	-	-	5	237
PO	131	-	131	-	5	136
Kukiz'15	27	-	27	-	3	30
Nowoczesna	23	-	32	-	3	26
PSL	13	-	13	-	1	2
Niez.	3	-	2	1	3	6
WiS	3	2	-	1	3	6
UED	3	-	3	-	1	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej: http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=54&nrglosowania=107 [dostęp: 15 czerwca 2018].

[38] Opracowanie własne na podstawie sprawdzania stenograficznego z 52. posiedzenia Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej w dniu 24 listopada 2017 r.

[39] Zmiany w ordynacji wyborczej stają się faktem. Sejm uchwalił nowe przepisy, http://www.newsweek.pl/polska/polityka/ordynacja-wyborcza-sejm-uchwalil-zmiany-proponowane-przez-pis,artykuly,420428,1.html [dostęp: 15 czerwca 2018].

Posłowie Prawa i Sprawiedliwości ostatecznie wycofali się z wielu kontrowersyjnych propozycji, jednakże większość nowych rozwiązań została. Wśród rozwiązań zaakceptowanych przez Sejm można znaleźć dwukadencyjność wójtów (prezydentów/burmistrzów miast), ale również brak głosowania korespondencyjnego. Brak głosowania korespondencyjnego przez opinię publiczną był traktowany jako uniemożliwienie obywatelom brania udziału w wyborach. Posłom opozycji głównie w tym przypadku chodziło o interes osób niepełnosprawnych, którym utrudniono, uniemożliwiono oddanie głosów. Łukasz Schreiber – poseł wnioskodawca, reakcję opozycji nazwał popisem cynizmu. Zaznaczał przy tym, że głosowanie korespondencyjne nie jest jedyną możliwością brania udziału w wyborach przez osoby niepełnosprawne, gdyż lokale wyborcze i urny dostosowane są do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, osoby te mają też do dyspozycji nakładki Braille'a na karty do głosowania i mogą skorzystać z pełnomocnika. Sławomir Piechota, poseł Platformy Obywatelskiej, skwitował wystąpienie Schreibera słowami, że likwidacja takiego sposobu brania udziału w wyborach „pokazuje lekceważenie czy wręcz pogardę dla ludzi" przez posłów PiS-u. Uchwalona nowela przez Sejm zakładała między innymi zmianę sposobu wyboru członków Państwowej Komisji Wyborczej oraz wygaszenie kadencji PKW po wyborach w roku 2019. Ponadto nowela wprowadziła obowiązek utworzenia budżetu obywatelskiego w miastach na prawach powiatu (wysokość minimalna budżetu 0,5% wydatków gminy).

Wprowadzono również inicjatywę uchwałodawczą w samorządach. Posłowie pod falą krytyki wprowadzili wiele poprawek, które wymusić miał Pałac Prezydencki. Jedna z poprawek przewiduje, że szef Krajowego Biura Wyborczego powoływany będzie przez PKW na okres siedmiu lat spośród kandydatów, których przedstawiać ma minister właściwy do spraw wewnętrznych po zasięgnięciu opinii szefów Kancelarii Prezydenta, Sejmu i Senatu. Wcześniejszy projekt ustawy zakładał, że kandydatów miał wskazywać: Sejm, Senat i Prezydent. Przyjęto również poprawkę dotyczącą komisarzy wyborczych, która w pierwotnej wersji zakładała, że czterystu komisarzy wyborczych na okres pięciu lat powołuje PKW na wniosek ministra spraw wewnętrznych – poprawka zmniejsza liczbę komisarzy do stu. Autorzy, uzasadniając tę decyzję, podkreślali, że jest to ukłon w stronę Państwowej Komisji Wyborczej, która zaznaczała, że będzie miała trudności z powołaniem pierwotnej liczby komisarzy w przeciągu zaledwie 60 dni. Poprawka ta oznacza również zniesienie uprawnień komisarzy wyborczych do wydawania w decyzji w zakresie zmiany liczby mandatów w okręgach wyborczych, tworzenia jak i zmiany granic okręgów. Kompetencje te zostają nadal w rękach władz samorządowych. Zaproponowaną poprawkę opozycja poddała mocnej krytyce. Jacek Protas (PO) ocenił, iż partia Jarosława Kaczyńskiego zaproponowała pakiet demokratyczny, a ostatecznie serwuje demokrację pakietową, gdzie pakiet kontrolny trzyma jedna partia, co doprowadzi do zawłaszczenia instytucji, która odpowiedzialna jest za przeprowadzenie niezależnych wyborów. Z kolei poseł Nowoczesnej, Marek Sowa mówił o „armii Błaszczaków, która nadciąga do Polski lokalnej".

Następna istotna poprawka, która została przyjęta przez Sejm, dotyczy jednomandatowych okręgów wyborczych, zdecydowano bowiem, że w gminach do dwudziestu tysięcy będą stosowane JOW-y. Tomasz Jaskóła, poseł klubu parlamentarnego Kukiz'15, zaznaczał, iż jednomandatowe okręgi wyborcze stosowane były we wszystkich gminach, oprócz miast na prawach powiatu. Poprawka wprowadzona przez Prawo i Sprawiedliwość, zdaniem posła Jaskóły, wprowadzona jest tylko dlatego, by zorganizować sobie wybory w większych miastach, tam, gdzie PiS ma słabe kadry[40].

Sejm ponadto odrzucił 150 wniosków mniejszości oraz poprawki opozycji. Nie zgodził się także na odrzucenie projektu w całości, za czym wnioskowały kluby Nowoczesna i PO oraz koło poselskie Unia Europejskich Demokratów. Senat opowiedział się za wprowadzonymi zmianami w Kodeksie wyborczym. Za przyjęciem noweli wraz z poprawkami głosowało 60 senatorów, jeden wstrzymał się od głosu, a 21 było przeciw. Senat, co ważne, opowiedział się za przywróceniem głosowania korespondencyjnego jedynie dla osób niepełnosprawnych (za wprowadzeniem poprawki opowiedziało się 85 senatorów). Za przywróceniem dotychczasowych rozwiązań apelował do senatorów Jan Filip Libicki, który sam porusza się na wózku. Argumentując, zaznaczał, iż poprawka, którą zgłosili senatorowie Prawa i Sprawiedliwości, przywraca możliwość głosowania korespondencyjnego w formie okrojonej, która dotyczy wyłącznie osób niepełnosprawnych, wykluczając przy tym osoby niesamodzielne, mało samodzielne, osoby starsze, które również mają trudność by uczestniczyć w wyborach, a nie mają wymaganego orzeczenia o niepełnosprawności: „Chcę zwrócić też uwagę, że ograniczanie tej formy głosowania jest niezgodne z ONZ-owską Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych, która jasno mówi o pełnym uczestnictwie osób niepełnosprawnych w życiu społecznym, a więc także w akcie wyborczym" – dodał senator[41].

Ustawę przekazano prezydentowi do podpisu 11 stycznia 2018 r., a 15 stycznia została już podpisana. Jak podkreślił Paweł Mucha, minister w kancelarii Prezydenta Rzeczpospolitej, podpisana przez prezydenta ustawa zawiera wiele bardzo dobrych rozwiązań, które są popierane przez prezydenta Andrzeja Dudę. Przed złożeniem podpisu prezydent spotkał się z przedstawicielami Polskiego Stronnictwa Ludowego Piotrem Zgorzelskim i Władysławem Kosiniakiem-Kamyszem. Rozmowy dotyczyły zmian zaproponowanych przez Prawo i Sprawiedliwość oraz prawa wyborczego jako całości. Po zakończonym spotkaniu z prezydentem Kosiniak-Kamysz powiedział, że nowela Kodeksu wyborczego jest nie do przyjęcia[42].

---

[40] Zmiany w ordynacji wyborczej stają się faktem. Sejm uchwalił nowe przepisy, http://www.newsweek.pl/polska/polityka/ordynacja-wyborcza-sejm-uchwalil-zmiany-proponowane-przez-pis,artykuly,420428,1.html [dostęp: 15 czerwca 2018].

[41] Nowelizacja Kodeksu wyborczego – 2018 r., http://www.infor.pl/prawo/wybory/769363,Nowelizacja-Kodeksu-wyborczego-2018-r.html [dostęp: 11 lipca 2018].

[42] Kosiniak-Kamysz: prezydent podpisał nowelizację Kodeksu wyborczego, https://www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/other/kosiniak-kamysz-prezydent-podpisał-nowelizację-kodeksu-wyborczego/ar-AAuLGss [dostęp: 16 czerwca 2018].

3. Możliwe skutki wprowadzonych zmian

Propozycje, które ostatecznie weszły w życie, grożą nie tylko chaosem organizacyjnym, ale też upolitycznieniem administracji wyborczej, mogą również doprowadzić do dewastacji reguł dotyczących prowadzenia i finasowania kampanii wyborczej, mimo że większość parlamentarna wycofała się z wielu krytykowanych propozycji, między innymi działającego wstecz ograniczenia liczby kadencji dla prezydentów, wójtów, burmistrzów, ale też całkowitej likwidacji JOW-ów.

Wprowadzenie nowej definicji znaku „X" na karcie do głosowania (dopiski na kartach do głosowania) może doprowadzić do rozbieżności interpretacyjnych. Każdy znak odmienny niż „X" wpisany na kartę do głosowania przez wyborcę, w tym zamazanie kartki, nie będzie prowadził do nieważności głosu. Konsekwencją może być sytuacja, podczas której obwodowe komisje wyborcze będą miały problem z ustaleniem wyników głosowania w obwodzie. Sytuacja ta jest niedopuszczalna, na co zwracała uwagę Państwowa Komisja Wyborcza, ponieważ nakreślenie znaku „X", zamazanie go, później oddanie głosu na innego kandydata, będzie traktowane jako dopisek, a fakt tego śladu nie znajdzie się w protokole głosowania.

Głosowanie korespondencyjne, z którego zrezygnowano, by później pozostawić tę instytucję w okrojonej formie, będzie skutkowało pozbawieniem możliwości wzięcia udziału w wyborach osobom niesamodzielnym, mało samodzielnym i osobom starszym, które z racji swojego stanu zdrowia i braku odpowiedniego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego niepełnosprawność nie będą mogły osobiście wziąć udziału w wyborach. Sprawa dotyczy też osób, które na skutek zdarzeń losowych takich jak wypadek, doznana kontuzja czasowo nie mogą się poruszać. Kolejnym możliwym następstwem jest uniemożliwienie wzięcia udziału w wyborach obywatelom przebywającym poza granicami Rzeczypospolitej. Osoby te z racji dużych odległości od stworzonych przez ministra spraw zagranicznych obwodów do głosowania nie będą w stanie osobiście dotrzeć do lokalu wyborczego. Okrojenie instytucji głosowania korespondencyjnego narusza także art. 32 Konstytucji RP, który stanowi, iż wszyscy obywatele są równi wobec prawa, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną, oraz nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym bądź gospodarczym.

W artykule 5 pkt 54 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych wprowadzono zmianę artykułu 132 § 5 Kodeksu wyborczego. Zmiana ta polega na rozszerzeniu wartości niepieniężnych, jakie mogą pozyskiwać komitety wyborcze. Następstwem wprowadzenia tej zmiany może być ograniczenie przejrzystości i kontroli źródeł finasowania poprzez nieuzasadnione, zdecydowane i niebezpieczne rozluźnienie przepisów finasowania kampanii wyborczej. Podmioty, które nie są uprawnione do finasowania kampanii wyborczej, będą

miały teraz taką możliwość, a także zamiany te dopuszczają finasowanie kampanii wyborczych bez limitu. Nie mają żadnego znaczenia w tej sytuacji wszelkie regulacje dotyczące limitów wpłat od danej osoby na poczet komitetu. Wprowadzona regulacja dopuszcza również prowadzenie kampanii na styku biznesu. Zmiana ta ułatwia nadużycia i praktyki, które przyczyniły się do wprowadzenia zakazu przyjmowania wartości niepieniężnych przez komitety wyborcze.

Zmiany dotyczące Państwowej Komisji Wyborczej prowadzić mogą do obniżenia poziomu merytorycznego tego organu. Związane to jest ze zmianą charakteru PKW, który to z organu sędziowskiego staje się organem o charakterze politycznym. Organ ten zatem pozbawiony zostaje przymiotu niezależności. Wprowadzenie rozwiązania kadencyjności członków PKW co 4 lata pozbawi ten organ charakteru stałego/stabilnego. Zdecydowanie się na to rozwiązanie będzie również prowadziło do uzależnienia składu od wyników wyborów parlamentarnych. Odbije się to z pewnością na stabilności pracy Krajowego Biura Wyborczego i na całej administracji wyborczej. Partie polityczne mogą wywierać presję i uzależnić od siebie Państwową Komisję Wyborczą. Ostatecznym następstwem może okazać się spadek zaufania obywateli do procesu wyborczego i administracji, w tym organów wyborczych. Podważać to może legitymację organów i osób wybranych w wyniku wyborów.

Zastąpienie 51 obecnych komisarzy wyborczych przez 100 komisarzy, którzy powoływani są na obszarze, który odpowiada okręgom wyborczym, i wszelkie zmiany, jakie określono w ustawie, prowadzić mogą do uzależniania od administracji rządowej polityków, jak i samej polityki komisarzy, ponieważ będą powoływani spośród nominatów politycznych przez uzależnioną od polityków Państwową Komisję Wyborczą. Zmniejszą się również merytoryczne kwalifikacje komisarzy. Możliwą sytuacją będzie pełnienie funkcji komisarza wyborczego przez osoby powyżej 70. roku życia.

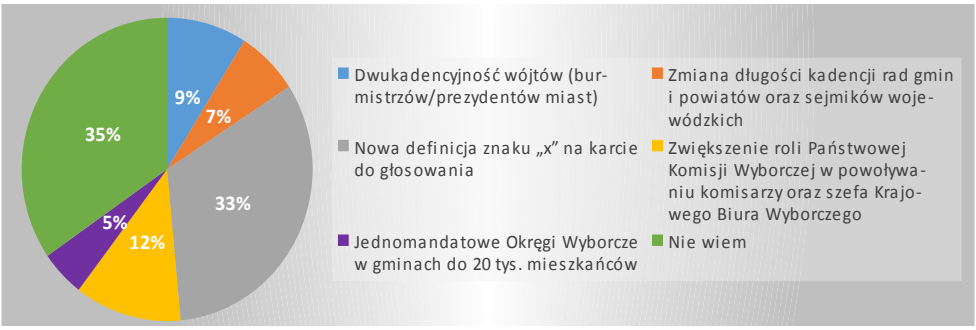
Krajowe Biuro Wyborcze uzależnia się zarówno od władz. jak i polityków. Cała administracja wyborcza staje się faktycznie (rządową) agendą Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. PKW powinna mieć swobodę wyboru osoby na stanowisko szefa Krajowego Biura Wyborczego, która ma największe predyspozycje i umiejętności do pełnienia tej funkcji[43].

W ankiecie dotyczącej bezpośrednio nowelizacji Kodeksu wyborczego, ankietowani na pytanie „Pana/Pani zdaniem najkorzystniejsza zmiana dokonana w Kodeksie wyborczym przez posłów Prawa i Sprawiedliwości to?" wskazali odpowiedź „nie wiem". Wiązać się to może z nieznajomością wprowadzonych w życie zmian. Odpowiedź tę wskazało aż 42%. Jednakże na drugim miejscu wskazanym przez ankietowanych znalazły się dwie odpowiedzi – odpowiedź dotycząca wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach do 20 tysięcy mieszkańców oraz dwukadencyjność

[43] Analiza skutków niektórych zmian w Kodeksie wyborczym proponowanych w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontroli niektórych organów publicznych, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.

wójtów (burmistrzów/prezydentów miast). Odpowiedzi te wskazało 21% ankietowanych[44]. Wprowadzenie dwukadencyjności może przynieść pozytywny wydźwięk w wyborach samorządowych, ale tylko w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego, w których w wyborach wybierana jest ta sama osoba. Trudno jest ocenić tę zmianę jako pozytywną bądź negatywną, na pewno jest najmniej kontrowersyjna. W przypadku tej zmiany niezbędny jest czas, by ocenić ją prawidłowo. Należy pamiętać, że obywatele, głosując ciągle na tego samego przedstawiciela, wybierają go, ponieważ godnie ich reprezentuje, a nie dlatego, że głosują na tę osobę z przyzwyczajenia.

Rysunek 1. Odpowiedzi na pytanie: „Pana/Pani zdaniem najkorzystniejsza zamiana dokonana w Kodeksie wyborczym przez posłów Prawa i Sprawiedliwości to?"

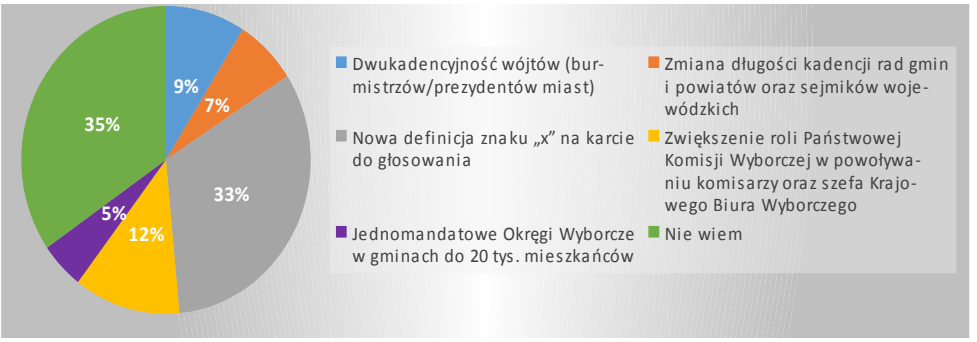


Źródło: opracowanie własne, dane uzyskane od 43 ankietowanych osób w różnym przedziale wiekowym.

Natomiast odpowiadając na pytanie dotyczące najmniej korzystnej zmiany, jaka weszła w życie spośród wskazanych w badaniu, ankietowani również wskazali odpowiedź „nie wiem", jednakże drugą wskazaną odpowiedzią, z dość dużą przewagą, była odpowiedź dotycząca nowej definicji znaku „x". Tak jak w przypadku pytania o najkorzystniejszą zmianę, tak i w tym pytaniu wskazanie odpowiedzi „nie wiem", jako najczęściej wybieranej, wiąże się z nieznajomością wprowadzonych zmian. Ankietowani nie mieli zapewne możliwości zapoznania się ze zmianami, bowiem ich częstotliwość wprowadzana przez Prawo i Sprawiedliwość jak i czas, w jakim wprowadzane są nowe przepisy prawa, uniemożliwiają dokładniejsze zapoznanie się z nowym prawem.

[44] Opracowanie własne, dane uzyskane od 43 ankietowanych osób w różnym przedziale wiekowym.

Rysunek 2. Odpowiedzi na pytanie „Pana/Pani zdaniem najmniej korzystna zamiana dokonana w Kodeksie wyborczym przez posłów Prawa i Sprawiedliwości to?"



Źródło: opracowanie własne, dane uzyskane od 43 ankietowanych osób w różnym przedziale wiekowym.

Definitywnym możliwym skutkiem wprowadzonych zmian do Kodeksu wyborczego będzie ogólny chaos. Posłowie wnioskodawcy, często argumentując potrzebę wprowadzonych zmian, przywoływali wybory samorządowe z roku 2014. Tempo i wprowadzone zmiany nie gwarantują tego, że sytuacja się nie powtórzy, wręcz przeciwnie – wielce możliwe jest, że kontrowersji wokół wyborów samorządowych w roku 2018 będzie znacznie więcej. Bardzo prawdopodobne wydaje się być zatem, że po wyborach niezbędne będą kolejne zmiany w przepisach bądź powrócenie do wcześniejszych rozwiązań. Dowodem potwierdzającym tezę jest fakt, iż 70% ankietowanych jest zadania, że wprowadzone zamiany nie były niezbędne[45]. O tym, jak ustawa jest źle sformułowana, świadczy też fakt, iż unijne rozporządzenie o ochronie danych osobowych wymusiło nowelizację Kodeksu wyborczego w kwestii obowiązku transmisji z lokali wyborczych[46].

Wnioski

Wybory są podstawą budowy demokratycznego państwa. Wraz z rozwijaniem się nowoczesnego państwa rozwijała się też koncepcja powszechnego wyboru swoich przedstawicieli.

W zakończeniu przedstawionego opracowania nad zmianami w Kodeksie wyborczym warto przypomnieć tezę postawioną na początku: zmiany w Kodeksie wyborczym wprowadzone w latach 2015-2018 prowadzą do chaosu wyborczego i podporządkowują administrację wyborczą poprzez wadliwe rozwiązania prawne.

Ustosunkowując się do postawionej tezy, należy stwierdzić, że wprowadzone zmiany dotyczące Państwowej Komisji Wyborczej i Biura Wyborczego mocno upo-

[45] Opracowanie własne, dane uzyskane od 43 ankietowanych osób w różnym przedziale wiekowym.
[46] Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U.2018.754, t.j. z dnia 20 kwietnia 2018 r.).

lityczniają te organy. Pomysłodawcy często podczas prac legislacyjnych podkreślali, że wzorują się na krajach zachodnich, jednakże zapomnieli o tym, że znacząco od tych krajów się różnimy, głównie w sferze mentalnej. Rozwiązania te w naszych realiach będą prowadziły do nadużyć wyborczych i możliwe że też do manipulowania wynikami wyborów. Dużą kontrowersją jest również zmiana zasad finasowania kampanii wyborczych, w tym przypadku może dochodzić do dotowania kampanii w sposób niejasny lub przez podmioty do tego nieuprawnione.

Podczas wyborów samorządowych w roku 2018 może dojść ponownie do chaosu wyborczego. Głównym zarzutem jest zamiana definicji znaku „X" na karcie do głosowania. Obwodowe komisje wyborcze mogą mieć duży problem z uznaniem ważnego głosu, przez co prace komisji mogą być znacznie wydłużone, a oficjalne wyniki wyborów – tak jak w poprzednich wyborach samorządowych – mogą być dopiero podane do informacji publicznej długo po terminie przeprowadzenia wyborów.

Należy jednak nadmienić, że opracowanie nie wyczerpuje tematu, bowiem ilość nowych regulacji, które dotyczą Kodeksu wyborczego, jest duża. Poddano analizie te zamiany, które wydają się być najważniejsze z punktu widzenia prawa, suwerenności organów administracji wyborczej i prawidłowości procesu wyborczego.

Rozdział trzeci upoważnia do wysnucia zgodnego z tezą wniosku, że wejście w życie ustawy doprowadzi do chaosu wyborczego i mocno upolityczni organy administracji wyborczej. Analiza badawcza wykazała, że prace nad ustawą przebiegały w sposób emocjonalny i chaotyczny, a czas, w jakim uchwalono ustawę, która jest istotna dla funkcjonowania państwa, zdecydowanie był za krótki.

Reasumując, należy postawić w krytycznym świetle wprowadzone zmiany i nadmienić, że nie były one niezbędne, tak jak to było argumentowane przez posłów wnioskodawców. Nowelizacja Kodeksu wyborczego może doprowadzić do spadku zaufania społecznego wobec wybieranych przedstawicieli, administracji wyborczej oraz samych wyborów. Niestety, należy stwierdzić, że w przypadku gdyby rzeczywiście wybory samorządowe w roku 2018 okazały się chaotyczne i niezrozumiałe dla obywateli, mogą nastąpić protesty wyborcze, które prawdopodobnie będą znacznie większe od tych w roku 2014. Przyczyną dla tego stanu będzie oburzenie społeczne na sytuację prawno-polityczną w Polsce, które do tej pory było wielokrotnie odczuwane.

ANKIETA
ZMIANY W KODEKSIE WYBORCZYM[47]

METRYKA

Wiek:	**Płeć:**
18-25 lat	Kobieta
26-45 lat	Mężczyzna
45-65 lat	
Powyżej 65 lat	

1. **W przeciągu ostatnich 4 lat brał(a) Pan(i) czynny udział podczas wyborów?**
☐ Tak
☐ Nie
2. **Jakie wybory Pana/Pani zdaniem są najistotniejsze z punktu widzenia obywatela?**
☐ Parlamentarne
☐ Samorządowe
☐ Prezydenckie
☐ Parlamentarne UE
3. **Pana/Pani zdaniem najkorzystniejsza zamiana w Kodeksie wyborczym dokonana przez posłów Prawa i Sprawiedliwości to?**
☐ Dwukadencyjność wójtów (burmistrzów/prezydentów miast)
☐ Zmiana długości kadencji rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich
☐ Nowa definicja znaku „x" na karcie do głosowania
☐ Zwiększenie roli Państwowej Komisji Wyborczej w powoływaniu komisarzy oraz szefa Krajowego Biura Wyborczego,
☐ Jednomandatowe okręgi wyborcze w gminach do 20 tys. mieszkańców
☐ Nie wiem
4. **Pana/Pani zdaniem najmniej korzystna zmiana dokonana w Kodeksie wyborczym przez posłów Prawa i Sprawiedliwości to:**
☐ Dwukadencyjność wójtów (burmistrzów/prezydentów miast)
☐ Zmiana długości kadencji rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich
☐ Nowa definicja znaku „x" na karcie do głosowania
☐ Zwiększenie roli Państwowej Komisji Wyborczej w powoływaniu komisarzy oraz szefa Krajowego Biura Wyborczego,
☐ Jednomandatowe okręgi wyborcze w gminach do 20 tys. mieszkańców
☐ Nie wiem

[47] Badanie realizowane na potrzeby pracy badawczej dotyczącej nowelizacji Kodeksu Wyborczego. Ankieta została przygotowywana i przeprowadzana przez Piotra Olko.

5. W kontekście przeprowadzonych zamian w Kodeksie wyborczym Pana/Pani zdaniem były one niezbędne:

☐ Tak
☐ Nie

Mateusz Wojtanowski*

Rejestry publiczne podmiotów prowadzących szkolenie – problematyka relacji podmiotów objętych wpisem z organem rejestrowym

Wprowadzenie

Opracowanie podejmuje tematykę rejestrów publicznych podmiotów prowadzących szkolenie[1]. Do wyżej wskazanych podmiotów należą: ośrodek szkolenia kierowców, jednostka wojskowa, jednostka organizacyjna służb podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, szkoła oraz podmiot wykonujący przewozy tramwajem[2]. Informacje odnoszące się do odpowiednich podmiotów prowadzących szkolenie znajdują się w jednym z dwóch rejestrów publicznych. W przypadku ośrodka szkolenia kierowców jest to rejestr przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców (art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, Dz.U. z 2019 r., poz. 341, ze zm. – dalej u.k.p.). Dla pozostałych podmiotów prowadzących szkolenie jest to ewidencja, o której mowa w art. 30 ust. 1 u.k.p[3]. Warto zaznaczyć tutaj pewną różnicę o cha-

* Katedra Teorii i Filozofii Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego.

[1] Zgodnie z art. 3 pkt 5 ustawy z dnia z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2017 r., poz. 570, ze zm.) rejestr publiczny oznacza: rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych. Por. definicję legalną rejestru urzędowego, zawartą w art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2018 r., poz. 997, ze zm.). Wynika z niej, że rejestr urzędowy stanowi w języku prawnym nazwę nadrzędną względem rejestru publicznego. Co się tyczy relewantnych definicji doktrynalnych, to największą doniosłość przypisać można definicji rejestru publicznego T. Staweckiego (zob. T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005, s. 28-30). Jak stwierdził sam autor, ma ona charakter umiarkowanie rekonstruktywistyczny i projektujący. Należy wskazać także na definicję ogólnokrajowych rejestrów administracyjnych J. Oleńskiego (zob. J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*, Warszawa 2006, s. 539). Por. analizy wymienionych definicji zawarte w: A. Gryszczyńska, *Pojęcie i jawność rejestrów publicznych – uwagi wprowadzające*, [w:] *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, red. A. Gryszczyńska, Warszawa 2016, s. 9-15 oraz K. Nyczaj, J. Ruszkowski, *Definicje, klasyfikacje oraz modele integracji rejestrów publicznych*, „Wiadomości Statystyczne" 2009, nr 12, s. 20-22 (przy czym w przypadku drugiej z wymienionych prac od jej publikacji zdążyła zajść zmiana w definicji legalnej rejestru urzędowego). Dla naszych rozważań istotne jest przede wszystkim, że nazwa „rejestr publiczny" obejmuje swoim zakresem zarówno rejestry, jak i ewidencje.

[2] Występowanie jednostek wojskowych oraz jednostek organizacyjnych służb podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako podmiotów prowadzących szkolenie ma obecnie co najwyżej marginalny charakter (piszący te słowa nie zna żadnego takiego podmiotu).

[3] Dalej będę nazywać ją ewidencją podmiotów, gdyż ustawodawca zasadniczo określa inne niż ośrodek szkolenia kierowców podmioty prowadzące szkolenie właśnie mianem podmiotów (zob. zwłaszcza art. 30 ust. 2 oraz 5 u.k.p., których to przepisów z pewnością nie można odnieść do ośrodka szkolenia kierowców – por. odpowiednio art. 28 ust. 4 oraz art. 45 ust. 1 i art. 45a u.k.p.).

rakterze kategorialnym. Drugi z wymienionych rejestrów publicznych odnosi się do samych podmiotów prowadzących szkolenie (jako podmiotów objętych wpisem), natomiast pierwszy z nich dotyczy przedsiębiorców, a ośrodki szkolenia kierowców stanowią ich jednostki organizacyjne (art. 26 ust. 1 pkt 1 u.k.p.)[4].

Obydwa wyżej wymienione rejestry publiczne prowadzone są przez starostę (prezydenta miasta – w mieście na prawach powiatu)[5]. Co przy tym istotne, w przypadku ośrodka szkolenia kierowców oraz podmiotu wykonującego przewozy tramwajem organ rejestrowy jest jednocześnie organem nadzoru[6]. Natomiast jednostka wojskowa, jednostka organizacyjna służb podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz szkoła nadzorowane są przez inny niż starosta organ albo jednostkę organizacyjną[7]. Powyższe rozróżnienie stanowi podstawę formalno-dogmatycznych dociekań piszącego te słowa. Celem artykułu jest bowiem określenie konsekwencji tej dystynkcji w zakresie relacji podmiotu prowadzącego szkolenie z organem rejestrowym[8]. Innymi słowy, chodzi o sprawdzenie, czy istnienie tożsamości pomiędzy organem rejestrowym a organem nadzoru rzutuje na przyjęte rozwiązania prawne w zakresie funkcjonowania przedmiotowych rejestrów publicznych[9]. Dotyczy to głównie takich aspektów jak wpis (w sensie czynności), zmiana danych (ewentualna), odmowa wpisu oraz skreślenie z relewantnego rejestru publicznego.

Należy przy tym zauważyć, że problematyka pracy wiąże się pośrednio z kwestią odróżnienia ewidencji od rejestru. Problem ten niewątpliwie zajął poczesne miejsce wśród

[4] Zarówno rejestr przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców, jak i ewidencja podmiotów stanowią publiczne rejestry: administracyjne (przeciwstawione sądowym), podmiotowe (przeciwstawione przedmiotowym i faktograficznym), oparte na wpisie (przeciwstawione tzw. notyfikacyjnym), pierwotne (chociaż nie jest to kwestia całkiem jednoznaczna – przeciwstawione wtórnym i pochodnym), zinformatyzowane (za sprawą tzw. Portalu Starosty – przeciwstawione papierowym) oraz identyfikacyjne (przeciwstawione klasyfikacyjnym). Znajdują się one ponadto w strukturze rozproszonej (co przeciwstawia się rejestrom prowadzonym centralnie przez jeden podmiot). Natomiast gdyby przyjąć za podstawę rozróżnienia typ podmiotu administracji publicznej, który prowadzi rejestr, to będziemy mieli do czynienia z rejestrami prowadzonymi przez organ samorządu terytorialnego. Zob. T. Stawecki, *Rejestry publiczne…*, passim, A. Gryszczyńska, *Pojęcie i jawność rejestrów publicznych…*, passim, a także kryteria klasyfikacji rejestrów podsumowane w K. Nyczaj, J. Ruszkowski, *Definicje, klasyfikacje oraz modele…*, s. 28 i nast., tabl. 2.

[5] W przypadku miasta na prawach powiatu prawidłowa identyfikacja organu rejestrowego wymaga oczywiście uwzględnienia art. 92 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r., poz. 995, ze zm.).

[6] Co wynika odpowiednio z art. 43 ust. 1 oraz art. 47 ust. 5 u.k.p.

[7] W świetle art. 47 u.k.p. będą to odpowiednio: jednostka organizacyjna podległa Ministrowi Obrony Narodowej właściwa w sprawach transportu i ruchu wojsk (ust. 1); odpowiedni dla danej jednostki organizacyjnej służb podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych organ podległy temu ministrowi lub przez niego nadzorowany (ust. 2); organ właściwy do wykonywania nadzoru pedagogicznego (ust. 3).

[8] Wyjaśnijmy, że używam nazwy „organ rejestrowy" dla oznaczenia zarówno organu prowadzącego rejestr, jak i organu prowadzącego ewidencję (jako nazw podrzędnych).

[9] Dzisiejsze uregulowania dotyczące podmiotów prowadzących szkolenie różnią się od rozwiązań z czasów, gdy kwestię tę podejmowała ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. –Prawo o ruchu drogowym (ostatnia relewantna wersja: Dz.U. z 2012 r., poz. 1137, ze zm.). Zob. szczególnie jej art. 102, który stanowił podstawę dawnego systemu w tym zakresie.

doktrynalnych rozważań nad rejestrami publicznymi. Tradycyjnie zwracano w nauce oraz orzecznictwie uwagę, że organ prowadzący rejestr wyposażony jest w pewne kompetencje nadzorcze lub kontrolne w stosunku do podmiotu zarejestrowanego, z czym nie mamy do czynienia w przypadku organu prowadzącego ewidencję. Podnosi się jednak, że prawodawca nie zawsze stosuje się do tego rozróżnienia w zakresie rozwiązań *de lege lata*[10]. Warto zwrócić uwagę na tę kwestię – wierność prawodawcy względem tradycyjnego ujęcia rejestru i ewidencji – w kontekście problemu[11].

1. Ośrodek szkolenia kierowców

Należy na początku zaznaczyć, że zgodnie z art. 28 ust. 1 u.k.p. działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców[12] stanowi działalność regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646, ze zm.)[13] – dalej „p.p.". Poddanie przedmiotowej dziedziny pod reżim działalności regulowanej warunkuje relewantne dla problemu pracy mechanizmy. Ich kształt zdeterminowany jest bowiem przez specyfikę tej działalności[14].

Organem prowadzącym rejestr przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców jest starosta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców (art. 28 ust. 3 u.k.p.). Dokonuje on wpisu do rejestru na wniosek przedsiębiorcy zawierający określone w ustawie dane (ust. 4)[15]. Co istotne, przedsiębiorca zo-

[10] T. Stawecki, *Rejestry publiczne…*, s. 23, A. Gryszczyńska, *Pojęcie i jawność rejestrów publicznych…*, s. 11 i nast.; J. Jagielski, *Wpisy do rejestrów, ewidencji i innych urzędowych wykazów*, [w:] *Prawo administracyjne materialne. System prawa administracyjnego*, tom 7, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 482 i nast. Zwraca się oczywiście uwagę także na inne kryteria rozróżnienia ewidencji i rejestru, jednak pozostają one poza przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania.

[11] Problematyka opracowania łączy się także z deklaratoryjnością/konstytutywnością czynności (prawnych i faktycznych) organu rejestrowego. Kwestia ta będzie przedmiotem moich przyszłych rozważań.

[12] Jak wynika z art. 26 ust. 1 pkt 1, ośrodek szkolenia kierowców prowadzi szkolenie w zakresie uzyskiwania uprawnień do kierowania motorowerem lub pojazdem silnikowym w formie kursu.

[13] Z tego względu przedsiębiorca musi spełnić – poza ogólnymi warunkami prowadzenia działalności gospodarczej – pewne dodatkowe wymogi. Mają one zarówno charakter materialny (chodzi tu o obostrzenia związane ze specyfiką danej działalności), jak i formalny (wymóg zgłoszenia i uzyskania wpisu do odpowiedniego rejestru publicznego). Dopiero przy łącznym spełnieniu tych wymogów – z zastrzeżeniem art. 28b ust. 2 u.k.p. – z mocy samego prawa następuje nabycie uprawnień przedsiębiorcy do wykonywania działalności w zakresie określonej działalności regulowanej, na jaki wniosek wskazuje konstrukcja art. 43 ust. 1 p.p. Odnośnie do warunków materialnych w kontekście przedmiotowej działalności zob. przede wszystkim art. 28 ust. 2 pkt 1-4 u.k.p., a także dookreślenie tych wymogów zawarte w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców (Dz.U. z 2018 r., poz. 1885), którą to kwestię sprecyzowano na podstawie art. 32 ust. 3 pkt 1 lit. a u.k.p.

[14] Co się tyczy historyczno-teoretycznej podbudowy działalności regulowanej zob. M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 278 i nast.

[15] Prawodawca używa w art. 28 ust. 4 u.k.p. takich sformułowań („zakres prowadzonego szkolenia", „numer rejestracyjny każdego pojazdu, którym prowadzona jest nauka jazdy"), jakby dany przedsiębiorca już prowadził działalność w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców. Jest to jednak wykluczone, jak wprost stanowi art. 28 ust. 1 u.k.p. We wskazanej nieścisłości należy dostrzegać kwestię legislacyjną. Użyte sformułowania są jednak zasadne w kontekście art. 28 ust. 11 u.k.p.

bowiązany jest także do złożenia oświadczenia dotyczącego kompletności i zgodności z prawdą zawartych we wniosku danych, a także znajomości i spełniania warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców (art. 28 ust. 5 u.k.p.). Przyjęta konstrukcja polega na tym, że odpowiedzialność za ocenę spełniania warunków wykonywania działalności gospodarczej została przerzucona na przedsiębiorcę[16]. Starosta dokonuje przede wszystkim badania formalnego, tj. dotyczącego kompletności i zupełności zgłoszenia[17]. Wpis do rejestru ma charakter deklaratoryjny i nie jest poprzedzony aktem administracyjnym czy kontrolą w rozumieniu art. 44 ust. 1 u.k.p. Jak stanowi art. 27 ust. 8 u.k.p., starosta dokonuje wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców, za opłatą[18] oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej[19], i wydaje z urzędu zaświadczenie o dokonaniu wpisu. Wymaga dodania, że czyni to bez pewności, że przedsiębiorca rzeczywiście spełnia wszystkie warunki wykonywania przedmiotowej działalności.

Prawodawca przewidział możliwość odmowy wpisu do rejestru, która dokonywana jest w drodze decyzji administracyjnej (art. 43 ust. 3 p.p.). Należy jednak podkreślić, że przesłanki jej wydania dotyczą niespełniania bardzo ograniczonego zakresu warunków prowadzenia przedmiotowej działalności. Mają zasadniczo charakter wtórny względem wcześniejszych sprzeniewierzeń się prawu w zakresie odpowiedniej działalności regulowanej przez danego przedsiębiorcę. Można więc powiedzieć, że pełnią raczej marginalną rolę.

Kwestia zmian w zakresie danych rejestrowych została uregulowana w art. 28 ust. 11 u.k.p. Przedsiębiorca zobowiązany jest, by poinformować o nich w terminie 14 dni od dnia ich wystąpienia[20]. Zmiany w zakresie informacji dotyczących pod-

[16] Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 22 marca 2016 r., III SA/Lu 922/15, CBOSA („Zatem odpowiedzialność za ocenę spełnienia warunków wykonywania działalności gospodarczej regulowanej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców spoczywa na przedsiębiorcy. W świetle przepisu art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami prawnie obojętne jest też, czy przedsiębiorca jest świadomy bądź nieświadomy niezgodności oświadczenia ze stanem faktycznym, bowiem w obu przypadkach organ rejestrowy obowiązany jest do wydania decyzji o zakazie prowadzenia szkolenia kierowców").

[17] M. Szydło, *Swoboda działalności*…, s. 287.

[18] Zgodnie z § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 marca 2016 r. w sprawie numeru ewidencyjnego ośrodka szkolenia kierowców i innego podmiotu prowadzącego szkolenie, wzorów dokumentów i pieczęci związanych z utworzeniem i działalnością ośrodka szkolenia kierowców oraz wysokości opłaty za wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców i opłaty za wydanie poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań przez ośrodek szkolenia kierowców (Dz.U. z 2016 r., poz. 327) wysokość opłaty za wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców wynosi 500 zł. Jak stanowi przy tym art. 28 ust. 12 u.k.p., opłata ta stanowi dochód powiatu (gminy – w przypadku miasta na prawach powiatu).

[19] W momencie pisania tego artykułu nadmieniona opłata ewidencyjna nie powinna być jeszcze pobierana. W świetle art. 138a u.k.p. przedmiotową opłatę ewidencyjną pobiera się od dnia wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających wprowadzanie do centralnej ewidencji kierowców danych, o których mowa w art. 100aa ust. 1 pkt 5-14 oraz ust. 4 pkt 16 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. Stosowne rozwiązania nie zostały jeszcze wdrożone.

[20] Mamy tutaj do czynienia z interesującą paralelą pomiędzy art. 28 ust. 11 w zw. z ust. 4 pkt 8 u.k.p. (a także art. 29 ust. 3 pkt 2 oraz ust. 5 pkt 1 – w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 7 u.k.p.) względem art. 37 ust. 1 pkt

miotu objętego wpisem nie wiążą się przy tym – co do zasady – z koniecznością uprzedniego składania wniosków czy opłat. Organ rejestrowy ma być o nich jedynie poinformowany, z zachowaniem ustawowego terminu[21].

Co się tyczy skreślenia z przedmiotowego rejestru publicznego, to może być ono następstwem decyzji starosty o zakazie wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców (art. 45 ust. 1 u.k.p.). Starosta jest zobowiązany wydać przedmiotową decyzję, jeżeli przedsiębiorca: złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 28 ust. 5, niezgodne ze stanem faktycznym (pkt 1); nie usunął naruszeń warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców w wyznaczonym przez starostę terminie (pkt 2); rażąco naruszył warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców (pkt 3); naruszył zakaz, o którym mowa w art. 54b (pkt 4). Mamy tutaj w każdym razie do czynienia z czynnością prawną (aktem administracyjnym), której następstwem jest czynność materialno-techniczna – skreślenie z rejestru[22].

Decyzja o zakazie wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców nie stanowi jedynej przesłanki skreślenia. Wedle art. 45a u.k.p. – będącego w kontekście przedmiotowej działalności „następcą" art. 73 uchylonej ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej – starosta, o którym mowa w art. 28 ust. 3, wykreśla przedsiębiorcę z rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców również na jego wniosek, a także po uzyskaniu informacji z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo Krajowego Rejestru Sądowego o wykreśleniu przedsiębiorcy[23].

---

1 lit. a oraz art. 38 ust. 5 pkt 1 lit a u.k.p. Okazuje się, że informacja dotycząca „powiązania" instruktorów i wykładowców z ośrodkami szkolenia kierowców jest w pewnym sensie dublowana. Instruktor i wykładowca mają jednak mniej czasu na realizację swojego obowiązku, przekazują bowiem stosowną informację najpóźniej do dnia rozpoczęcia pierwszych zajęć.

[21] Radykalny wyjątek w tym zakresie stanowi rozszerzenie zakresu prowadzonego szkolenia. Zgodnie z art. 28 ust. 9 u.k.p. wiąże się ono bowiem z koniecznością złożenia do starosty wniosku. Co więcej, ustęp ten stanowi, że należy stosować odpowiednio przepisy ust. 2-8, co oznacza między innymi konieczność ponownego uiszczenia opłaty w wysokości przewidzianej dla wpisu do rejestru przedsiębiorców (jednej opłaty – niezależnie od liczby „dodanych" kategorii). Warto zwrócić jednak uwagę na pewien niuans. Okoliczność, iż zmiana zakresu szkolenia następuje na wniosek, nie zmienia faktu, że dochodzi w tym przypadku do zmiany danych z art. 28 ust. 4 pkt 7 u.k.p., a więc sytuacja ta *prima facie* objęta jest zakresem art. 28 ust. 11 u.k.p., który ustanawia obowiązek informowania o „wszelkich zmianach danych w zakresie, o którym mowa w ust. 4". A zatem gdyby chcieć nadać temu ostatniemu przepisowi absolutny charakter, to przedsiębiorca powinien powiadomić starostę o tym, że pozytywnie rozpatrzył on jego wniosek. Taką literalną interpretację należy oczywiście przełamać tzw. pragmatyczną wersją argumentu *ad absurdum*. Zob. ogólnie M. Matczak, *Argumentum ad absurdum w uzasadnieniu decyzji stosowania prawa* a założenie *o racjonalności prawodawcy – analiza krytyczna*, [w:] *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015. Alternatywnie można dowodzić, że wyłączenie obowiązku informacyjnego dla tej sytuacji wynika *a contrario* z art. 28 ust. 9 zd. 2 u.k.p.

[22] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 28 listopada 2017 r. (II SA/Op 359/17), CBOSA. Por. jednak konstrukcję przyjętą w art. 46 ust. 1 pkt 2-4 oraz ust. 2 pkt 2-4, w zw. z ust. 4 u.k.p.

[23] Początkowo w art. 45a u.k.p. wymieniony był także zgon przedsiębiorcy. Jednak wraz z wprowa-

W tych przypadkach nie mamy do czynienia z poprzedzającym skreślenie aktem administracyjnym[24].

Należy zauważyć, że skupienie przez starostę funkcji organu rejestrowego oraz organu nadzoru skutkuje tym, że w zakresie funkcjonowania przedmiotowego rejestru nie dokonuje on czynności na wniosek innych organów (chociaż jego działania mogą być oczywiście zdeterminowane przez czynności innych organów, jak w przypadku art. 43 ust. 3 pkt 1 p.p.). Mamy więc tutaj do czynienia z jego samodzielnością. Co prawda w kontekście samego wpisu i jego odmowy funkcja nadzorcza starosty przejawia się w mocno ograniczony sposób, jednak wynika to z przypisania przedmiotowej działalności do kategorii działalności regulowanej, cechującej się specyficznym – zaplanowanym jako liberalny, korzystny dla przedsiębiorcy – trybem decyzyjnym rozpoczynania działalności.

2. Pozostałe podmioty prowadzące szkolenie

2.1. Jednostka wojskowa, jednostka organizacyjna służb podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz szkoła

Jak stanowi art. 29 ust. 1 u.k.p., jednostka wojskowa i jednostka organizacyjna służb podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych mogą prowadzić szkolenie w zakresie określonym odpowiednio w art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3[25] po spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 28 ust. 2 pkt 1-3.

dzeniem do polskiego porządku prawnego ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1629) dokonano odpowiedniej modyfikacji tego przepisu.

[24] Warto wskazać, że dość szczególną rolę wpisu (w sensie statycznym – jako „bycia wpisanym") do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców zidentyfikował Naczelny Sąd Administracyjny. Dokonał on imponującego odrzucenia wniosków wynikających z językowej wykładni art. 145 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm.) w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 3 oraz art. 26 ust. 5 u.k.p., bowiem ustalając konsekwencje prawne, uwzględnił zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak stwierdził NSA, osoba ubiegająca się o prawo jazdy, podejmując szkolenie we wpisanym do rejestru ośrodku szkolenia kierowców, pozostaje w uprawnionym zaufaniu, że jest to podmiot działający legalnie i podlegający stosownemu nadzorowi państwowemu. W tej sytuacji – mimo że w przedmiotowej sprawie zajęcia podczas szkolenia nie były prowadzone przez osobę z uprawnieniami instruktora – NSA uznał decyzję starosty o uchyleniu decyzji o wydanie prawa jazdy i o odmowie wydania wnioskowanego uprawnienia oraz utrzymującą ją w mocy decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego za niezgodne z prawem (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 stycznia 2017 r., I OSK 663/15, CBOSA). Zdaje się, że powyższe wnioski dotyczące roli informacji zawartych w rejestrze w kontekście ich wpływu na oczekiwania obywatela można odpowiednio ekstrapolować także na inne rejestry publiczne.

[25] Zgodnie z przyjętym sposobem interpretacji słowa „odpowiednio" należy więc uznać, że jednostka wojskowa prowadzi szkolenie osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdem silnikowym w formie kursu w zakresie szkolenia żołnierzy na potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 26 ust. 1 pkt 2), podczas gdy jednostka organizacyjna służb podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych prowadzi szkole-

W świetle drugiego ustępu art. 29 u.k.p. szkoła może tymczasem prowadzić szkolenie w zakresie określonym w art. 26 ust. 3[26] po spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 28 ust. 2 pkt 1-3. Referowane w tym punkcie podmioty mogą więc prowadzić szkolenie po spełnieniu takich samych wymagań.

Co się tyczy relacji opisywanych podmiotów prowadzących szkolenie względem organu rejestrowego – który, przypomnijmy, nie jest ich organem nadzoru – to art. 29 ust. 3 u.k.p. ustanawia im obowiązek informacyjny. Są one zobowiązane przekazywać staroście właściwemu ze względu na siedzibę danego podmiotu[27] informację w formie pisemnej: o podjęciu działalności w zakresie szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi oraz dane, o których mowa w art. 30 ust. 2 – najpóźniej do dnia rozpoczęcia prowadzenia zajęć (pkt 1); o zmianie danych, o których mowa w art. 30 ust. 2 – w terminie 14 dni od dnia ich zmiany (pkt 2) oraz o zakończeniu działalności w zakresie szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi – w terminie 14 dni od dnia jej zakończenia (pkt 3)[28].

Dla podejmowanej tematyki kluczowy okazuje się być art. 30 ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 3 pkt 1 u.k.p. W świetle pierwszego z wymienionych przepisów starosta właściwy ze względu na siedzibę danego podmiotu wpisuje jednostkę wojskową, jednostkę organizacyjną służb podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz szkołę do ewidencji po otrzymaniu informacji, o której mowa w art. 29 ust. 3 pkt 1. Wpis ma więc charakter deklaratoryjny. Nie przewidziano przy tym możliwości jego odmowy.

Kwestię skreśleń z ewidencji podmiotów reguluje art. 30 ust. 5 u.k.p. Stanowi on, że starosta skreśla podmiot z ewidencji: z urzędu – po otrzymaniu od tego podmiotu informacji o zakończeniu działalności w zakresie szkolenia (pkt 1 lit. a) albo po wydaniu decyzji, o której mowa w art. 47 ust. 6 – w przypadku podmiotu wykonującego przewozy tramwajem (pkt 1 lit. b); oraz na wniosek jednostki organizacyjnej albo organu sprawującego nadzór nad tym podmiotem (pkt 2). Dla opisywanych w tej części opracowania podmiotów prowadzących szkolenie relewantny jest pkt 1 lit. a oraz pkt 2 – pkt 1 lit. b dotyczy bowiem sytuacji wydania przez starostę

nie osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdem silnikowym w formie kursu w zakresie szkolenia osób na potrzeby tych służb (art. 26 ust. 1 pkt 3).

[26] Art. 26 ust. 3 u.k.p. stanowi, że szkolenie osoby ubiegającej się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi w formie zajęć szkolnych jest prowadzone dla uczniów (słuchaczy) przez szkołę, jeżeli w podstawie programowej kształcenia w danym zawodzie jest przewidziane uzyskanie umiejętności kierowania pojazdami silnikowymi.

[27] Należy wskazać, że o ile ewidencja podmiotów prowadzona jest przez starostę właściwego ze względu na siedzibę danego podmiotu (art. 30 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 3 i 5 u.k.p.), o tyle przypadku rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców organem rejestrowym jest, jak wspomniano, starosta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców.

[28] Warto zauważyć, że zmiana danych z art. 30 ust. 2 pkt 5 u.k.p. nie pociąga za sobą – inaczej niż w przypadku analogicznych danych przedsiębiorcy prowadzącego ośrodek szkolenia kierowców – konieczności złożenia staroście wniosku i opłaty.

decyzji, której adresatem jest jedynie podmiot wykonujący przewozy tramwajem. Warto więc zauważyć, że w przypadku skreślenia jednostki wojskowej, jednostki organizacyjnej służb podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz szkoły działanie starosty jest zdeterminowane przez odpowiedni podmiot prowadzący szkolenie (pkt 1 lit. a – swoisty analogon pierwszego wariantu z art. 45a u.k.p.) oraz jednostkę organizacyjną albo organ sprawujący nadzór nad tym podmiotem (pkt 2). Należy dodać, że obowiązek skreślenia na wniosek organu/jednostki organizacyjnej nadzoru ma niewątpliwie charakter związany.

Opisane wyżej rozwiązania różnią się więc znacznie względem analizowanych w poprzedniej części opracowania. Co się tyczy wpisu, to poprzedza go stosowna informacja – nie wniosek, a starosta pozbawiony jest możliwości jego odmowy (nawet w tak ograniczonym zakresie jak w przypadku przedsiębiorcy prowadzącego ośrodek szkolenia kierowców). Otrzymanie przez starostę informacji o podjętej działalności rodzi po jego stronie obowiązek wpisu. Natomiast dokonywane przez starostę skreślenie ma tutaj zawsze charakter następczy względem decyzji podjętej przez inny podmiot (tj. kończący działalność podmiot objęty wpisem albo podmiot go nadzorujący, wnioskujący o skreślenie z ewidencji podmiotów).

2.2. Podmiot wykonujący przewozy tramwajem

W świetle art. 29 ust. 4 u.k.p. podmiot wykonujący przewozy tramwajem może prowadzić szkolenie osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania tramwajem po spełnieniu określonych wymagań oraz po uzyskaniu wpisu do ewidencji podmiotów. Odnośnie do przedmiotowych wymagań prawodawca przyjął tę samą konstrukcję jak w przypadku podmiotów prowadzących szkolenie zreferowanych w poprzednim punkcie – odesłał do warunków z art. 28 ust. 2 pkt 1-3 u.k.p. Co się tyczy jednak wpisu do ewidencji, to nie wynika on już z informacji o podjęciu działalności. Inaczej niż w przypadku innych podmiotów objętych wpisem w ewidencji podmiotów – a tak jak w przypadku przedsiębiorcy prowadzącego ośrodek szkolenia kierowców – przewidziano wniosek o wpis do ewidencji[29]. Co więcej, jeszcze przed wpisem zawarte we wniosku dane podlegać mają sprawdzeniu (art. 30 ust. 3 pkt 2 u.k.p.). Jeżeli nie odpowiadają stanowi faktycznemu, starosta odmawia wpisu do ewidencji (ust. 4). Mamy więc tutaj do czynienia z większym rygoryzmem niż w przypadku ośrodka szkolenia kierowców, bowiem w jego przypadku nie dokonuje się sprawdzenia zawartych we wniosku danych, a zakłada się – na zasadzie domniemania, oczywiście wzruszalnego w świetle art. 45 ust. 1 pkt 1 u.k.p. – że dane zawarte we wniosku zgodne są ze stanem faktycznym. Należy dodać, że w przypadku podmiotu wykonującego przewozy tramwajem odmowa wpisu do ewidencji przyjmuje, chociaż nie jest to wskazane *explicite*, formę decyzji administracyjnej.

[29] Jednak inaczej niż w przypadku wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców nie określono jego wzoru.

Co się tyczy obowiązku informacyjnego w zakresie zmiany danych, to podmiot wykonujący przewozy tramwajem ma przekazywać właściwemu staroście stosowne informacje w terminie 14 dni od dnia zmiany danych (29 ust. 5 pkt 1 u.k.p.). Warto zauważyć w tym miejscu, że kwestia ta została uregulowana jednolicie dla wszystkich podmiotów prowadzących szkolenie[30].

Odnośnie do skreślenia z ewidencji w ramach art. 30 ust. 5 u.k.p., starosta skreśla podmiot wykonujący przewozy tramwajem po otrzymaniu od niego informacji o zakończeniu działalności w zakresie szkolenia (pkt 1 lit. a) oraz po wydaniu decyzji o zakazie prowadzenia szkolenia osób ubiegających się o wydanie pozwolenia na kierowanie tramwajem (lit. b)[31]. Trzecia z możliwości, czyli skreślenie na wniosek odpowiedniego organu nadzoru (pkt 2), nie byłaby w przypadku tego podmiotu prowadzącego szkolenie dorzeczna.

W świetle wyżej zreferowanych przepisów okazuje się, że art. 47 ust. 5 u.k.p. nie pozostaje bez przełożenia na stosunki pomiędzy podmiotem wykonującym przewozy tramwajem oraz organem rejestrowym w zakresie funkcjonowania ewidencji podmiotów. Tym samym nie przypominają one tradycyjnie pojętych relacji pomiędzy podmiotem objętym wpisem a organem prowadzącym ewidencję. W zakresie podejmowanego problemu można więc wskazać, że podmiot wykonujący przewozy tramwajem wyróżnia się względem innych podmiotów objętych wpisem w ewidencji podmiotów.

Zakończenie

W toku analizy przedmiotowych rejestrów publicznych zwrócono uwagę na konsekwencje rozróżnienia na podmioty prowadzące szkolenie nadzorowane przez starostę oraz podmioty prowadzące szkolenie nadzorowane przez inny niż starosta organ (jednostkę organizacyjną – w przypadku jednostki wojskowej).

W przypadku podmiotów prowadzących szkolenie z pierwszej wymienionej grupy wpis do odpowiedniego rejestru publicznego dokonywany jest na wniosek. We wniosku zawiera się dane, które zostają umieszczone przez starostę w rejestrze publicznym. Uzyskanie wpisu jest dla tej grupy warunkiem rozpoczęcia działalności polegającej na prowadzeniu szkolenia (z zastrzeżeniem art. 28b ust. 2 u.k.p. – w przypadku przedsiębiorcy prowadzącego ośrodek szkolenia kierowców). Prawo-

[30] W przypadku ośrodka szkolenia kierowców (art. 28 ust. 11 u.k.p.), a także jednostki wojskowej, jednostki organizacyjnej służb podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz szkoły (art. 29 ust. 3 pkt 2 u.k.p.) mamy do czynienia z takim samym, 14-dniowym terminem obowiązku informacyjnego (liczonym od dnia wystąpienia zmiany).

[31] Starosta wydaje więc decyzję o zakazie prowadzenia szkolenia osób ubiegających się o wydanie pozwolenia na kierowanie tramwajem na podstawie art. 47 ust. 6 u.k.p., a art. 30 ust. 5 pkt 1 lit. b zawiera nakaz, by w następstwie tego dokonać skreślenia z ewidencji. Natomiast w przypadku decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców na podstawie art. 45 ust. 1 u.k.p. nakaz skreślenia z odpowiedniego rejestru ustanawia ten sam przepis.

dawca przewidział także możliwość odmowy wpisu, która przybiera formę decyzji administracyjnej. Co się tyczy kwestii skreślenia, to starosta – tak jak sam przedsiębiorca oraz podmiot wykonujący przewozy tramwajem – ma tutaj „faktyczne" uprawnienia decyzyjne.

Zupełnie inaczej wygląda sytuacja w przypadku podmiotów prowadzących szkolenie, dla których starosta nie jest organem nadzoru. Podjęcie przez nie działalności wiąże się z obowiązkiem przekazania staroście pisemnej informacji o tym fakcie, najpóźniej do dnia rozpoczęcia prowadzenia zajęć. W tym terminie należy również przekazać organowi rejestrowemu dane, które zostają umieszczone w ewidencji. Samo podjęcie działalności nie jest jednak uzależnione od jakiejkolwiek czynności organu rejestrowego. Prawodawca milczy przy tym co do ewentualnej odmowy wpisu. Przesłanki skreślenia tych podmiotów prowadzących szkolenie z ewidencji są niezależne od starosty – pozostają w gestii samego podmiotu objętego wpisem, a także organu albo jednostki organizacyjnej sprawującej nad nim nadzór[32].

W świetle powyższego tożsamość pomiędzy organem rejestrowym a organem nadzoru okazała się determinować rozwiązania wdrożone przez prawodawcę w przedmiotowym zakresie. Przyjęty mechanizm niewątpliwie powinien zostać uznany za słuszny – racjonalnie odzwierciedlono funkcję nadzorczą (albo jej brak) organu rejestrowego w zakresie funkcjonowania opisywanych rejestrów publicznych.

Wymaga jeszcze zaznaczenia, że podmiot wykonujący przewozy tramwajem cechuje się odmienną – z relewantnej dla problemu perspektywy – charakterystyką względem pozostałych podmiotów objętych wpisem w ewidencji podmiotów. W przedmiotowym zakresie łączy go większa merytoryczna więź z rozwiązaniami przyjętymi wobec przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców. Organ prowadzący ewidencję podmiotów dysponuje bowiem uprawnieniami nadzorczymi względem podmiotu wykonującego przewozy tramwajem. Jak wynika z powyższego, nie mamy więc w analizowanym przypadku do czynienia z pełną zgodnością względem tradycyjnego ujęcia ewidencji.

Nie należy jednak bynajmniej postrzegać tego jako jakiś błąd prawodawcy. Względy pragmatyczne (jak można domniemywać – niechęć wobec tworzenia kolejnego rejestru publicznego dla jednego rodzaju podmiotu objętego wpisem[33]) przeważyły po prostu nad pojęciowym puryzmem i wymusiły odstępstwo od „czystej" konstrukcji doktrynalnej.

[32] Warto zwrócić jednak uwagę na uderzające podobieństwo dotyczące wszystkich omówionych podmiotów prowadzących szkolenie – w żadnym przypadku „wpisowi pozytywnemu" nie towarzyszy akt administracyjny.

[33] Który to rejestr w praktyce zawierałby zresztą zasadniczo jedną pozycję.

Anna Kasperska*

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w stanowieniu aktów prawa miejscowego – statut

Konstytucja RP w artykule 163 stanowi, że „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”[1], tym samym rozwija ogólną regułę określoną już w art. 16 ust. 2 tejże ustawy, że „przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”[2]. Ustawodawca w ten sposób sformułował zasadę domniemania zadań samorządu terytorialnego. I dalej według art. 164 ust. 3 stanowiącego, że „ gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”[3] podtrzymał domniemanie zadań gminy w obszarze samorządu terytorialnego. Domniemanie zadań gminy bywa określane jako domniemanie właściwości lub – znacznie częściej – jako domniemanie kompetycji[4].

Domniemanie to wynika jednoznacznie z ustawy. Według Cezarego Kocińskiego „normy te używane są w prawie administracyjnym jako jedno z narzędzi konstruowania pozycji prawnej organów administracji publicznej, zarówno w odniesieniu do ich zakresu działania, jak i do właściwości. W tym sensie normy domniemań prawnych nadają prawu elastyczność w tych przypadkach, gdy kazuistyczne rozwiązania nie są możliwe lub nie są wskazane. Normy domniemań prawnych pełnią również funkcję porządkującą w administracji publicznej i poza nią. W szczególności gwarantują, iż wszystkie sprawy indywidualne z zakresu administracji publicznej objęte są działaniami organów tej administracji”[5].

Domniemanie kompetencji oznacza, że do właściwości danego organu należą wszystkie sprawy określonej kategorii, np. sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, z wyłączeniem tych, które wprost mocą konkretnego przepisu prawa zostały zastrzeżone do właściwości innych podmiotów. W literaturze poświęconej temu zganieniu przyjęto, że „posługiwanie się klauzulą domniemania zadań na rzecz określonego podmiotu zobowiązuje jednocześnie do wyliczenia zadań i kompetencji innego

* Wydział Prawa i Administracji UJ, Katedra Samorządu Terytorialnego.

1 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

2 Ibidem.

3 Ibidem.

4 H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1-2, s. 69.

5 C. Kociński, *Normy domniemania w prawie samorządu terytorialnego – cz. I*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4, s. 14.

podmiotu, względem którego klauzula nie ma zastosowania – a zatem podmiot ten działa na podstawie i w granicach prawa, przy tym te wyliczone i jednocześnie sprecyzowane zadania stanowią zarazem pole zastrzeżeń dla klauzuli domniemania zadań i kompetencji, określone granicami prawa"[6]. Regulacje prawne dotyczące domniemania właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych zostały zawarte w ustrojowych ustawach samorządowych, tj. w ustawie o samorządzie gminnym[7] (dalej zwana ustawą samorządową), ustawie o samorządzie powiatowym[8] i ustawie o samorządzie województwa[9].

Konstytucyjne domniemanie kompetencji gminy znajduje swój wyraz w ustawie o samorządzie gminnym, a dokładniej w brzmieniu art. 6 ust. 1: „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów"[10] oraz art. 7 ust. 1: „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy"[11]. Jest ona jednak na tyle szczególna, że *explicite* ogranicza zakres domniemania do spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, w szczególności do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej. Można by tu twierdzić, że jest to zawężenie klauzuli konstytucyjnej. Trudno jednak z drugiej strony przyjmować, że gmina byłaby właściwa w sferze zadań o charakterze szerszym niż lokalne, a samorząd terytorialny, który dzieli się na lokalny i regionalny[12], właściwy w sferze zadań innych niż lokalne i regionalne. Omawiane klauzule konstytucyjne dotyczą zadań własnych, a nie zadań z zakresu administracji rządowej, odróżnianych od siebie na poziomie konstytucyjnym[13], choć różniących się obecnie pod względem formalnym jedynie sposobem finansowania[14].

W gminnej ustawie ustrojowej[15] zagadnieniu domniemania właściwości organów gminy zostały poświęcone art. 18 ust. 1 i art. 30 ust. 1. Pierwszy z nich stanowi, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Drugi mówi, że wójt wykonuje zadania gminy określone przepisami prawa. Analizując zatem te normy prawne, należy wskazać, że ustawodawca zawarł generalna klauzulę kompetencyjną wskazującą organ stanowiący, jakim jest rada gminy, jako generalnego realizatora zadań gminnych.

Wyjątek od tej reguły mogą stanowić tylko te przepisy prawa, które realizację określonej sprawy gminnej powierzają w sposób wyraźny, a nie dorozumiany, orga-

[6] I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 307.
[7] Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591, ze zm.).
[8] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592, ze zm.).
[9] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590, ze zm.).
[10] Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591, ze zm.).
[11] Ibidem.
[12] Art. 164 ust. 2 Konstytucji RP.
[13] Art. 164 ust. 3 Konstytucji RP.
[14] H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego...*, s.70.
[15] Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591, ze zm.).

nowi wykonawczemu, tj. wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta. Tak wyrażona generalna klauzula kompetencyjna nadaje z punktu widzenia ustrojowego szczególną pozycję radzie gminy także na tle ewentualnych sporów z organem wykonawczo-zarządzającym gminy[16]. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie rozgraniczają zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom gminy, tj. radzie oraz wójtowi, burmistrzowi czy prezydentowi miasta. Organy te są zobowiązane do przestrzegania w poszczególnych sprawach swoich kompetencji i każde wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe należy traktować jako sprzeczne z prawem.

Według Michała Kuleszy art. 18 ust. 1 wespół z art. 6 oraz art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mogą stanowić samodzielną podstawę prawną podejmowania uchwał przez radę gminy[17].

Jest oczywiste, że samorząd terytorialny, jako istotny składnik systemu władz publicznych, musi stosować się do zasady legalizmu. O ile w art. 7 Konstytucji RP zasada ta jest sformułowana jako obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, o tyle art. 6 k.p.a. ogranicza ją do działania na podstawie prawa. Choćby już na tej podstawie można wysnuć wniosek o różnicy pomiędzy sferą działalności władczej *imperium*, w której jest wymagana konkretna, a więc materialnoprawna, ustawowa podstawa prawna i nie ma miejsca na domniemanie kompetencji, a sferą niewładczą, czyli czynnościami „administracji świadczącej" oraz działaniami właścicielskimi w zakresie *dominium*, w której może wystarczyć ogólne upoważnienie ustawy, byle działanie następowało w granicach prawa, przy czym ogólnym upoważnieniem dla gminy może być także domniemanie jej zadań w obrębie samorządu terytorialnego[18].

Konsekwencją zobowiązania gminy do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej jest konieczność podejmowania, za pomocą prawnie dostępnych środków, takich działań, które pozwolą dane potrzeby zaspokoić i urzeczywistnić[19].

Według J. Panejki jednostka samorządu terytorialnego posiada pewien zakres działania w stosunku do innych organów państwowych, czyli posiada nadane określone kompetencje[20]. Zaś istota samorządu leży w przyciągnięciu miejscowej ludności do jak najszerszego udziału w administracji państwowej i pozostawieniu jej ustawą chronionej samodzielności[21]. Wynika to jednoznacznie z art. 2 ust. 3 ustawy samorządowej i z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Podobnie interpretować należy zapis art. 3 ust. 1 ustawy samorządowej, który stanowi, że o ustroju gminy stanowi jej

---

16 P. Dobosz [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 255.

17 M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 12, s. 13-15.

18 H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego…*, s. 72.

19 Ł. Młynarkiewicz, *Zadania własne gminy oraz pozycja wójta w zakresie planowania energetycznego na obszarze gminy*, [w:] M. Stec, K. Małysa- Sulińska (red.), *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 231.

20 J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, Wydawnictwo „Przemiany", reprint Warszawa 1990, s. 88.

21 Ibidem, s. 103.

statut. Zatem samodzielność gminy, zakres tej samodzielności oraz ochrona prawna w tym zakresie nie tylko jest gwarantowana ustawowo, ale całkowicie opiera się na decyzjach ustawodawcy.

Nie ulega wątpliwości, że samodzielność jest zasadniczą, fundamentalną cechą samorządności. Za atrybuty tej samodzielności powszechnie uważa się: powierzenie samorządowi wyłączności w realizowaniu określonych zadań, nadanie mu odrębnej struktury organizacyjnej, przydanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej i prawa własności składników majątku publicznego, zapewnienie środków finansowych adekwatnych do wykonywanych zadań, ograniczenie ingerencji administracji rządowej do procedur nadzorczych oraz, jak wspomniano powyżej, zapewnienie ochrony sądowej interesów podmiotów samorządowych[22].

Przez wzgląd na sposób postrzegania i funkcjonowania sfery publicznej znakomita większość dyskursu na temat samodzielności jednostek samorządu terytorialnego toczy się wokół zagadnienia samodzielności finansowej tych jednostek. Nie należy jednakże bagatelizować aspektu ustrojowo-organizacyjnego samodzielności samorządów, a zwłaszcza ich prawa do swobodnego – w granicach prawa – kształtowania swojej struktury wewnętrznej oraz określenia kompetencji i wzajemnych relacji organów sprawujących władzę publiczną[23]. Należy tu zaznaczyć, że problematyka ustroju wewnętrznego samorządów obejmuje zarówno tryb działania organów jednostek samorządu terytorialnego, jak i podporządkowanych im struktur organizacyjnych.

Konstytucyjnie przesądzono, że ustrój Polski jest zdecentralizowany[24], samorządowi terytorialnemu przysługuje istotna część zadań publicznych[25], które wykonuje we własnym imieniu na własną odpowiedzialność, ponadto art. 3, 4 i 6 Europejskiej karty samorządu lokalnego gwarantują samorządowi terytorialnemu regulacje, które mają tworzyć warunki do samodzielnego działania jednostek samorządu terytorialnego. Należy zatem uznać, że w polskim porządku prawnym organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego posiadają niekwestionowaną kompetencję do statutowego regulowania ustroju wewnętrznego, w tym do organizacji i zasad działania jej organów. W świetle tej interpretacji statut gminy może normować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nienormowane wyraźnie w ustawie, byleby nie były sprzeczne z jej przepisami[26].

Legitymacja gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego na swoim terenie, w granicach upoważnień zawartych w ustawach, wynika jednoznacznie z treści art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 ustawy samorządowej. Z tym że zapisy te nie precyzują

[22] Cyt. za: M. Mączyński, *Reforma ustroju samorządu terytorialnego: uwarunkowania, możliwości i konsekwencje zwiększenia samodzielności JST*, [w:] *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Kopyciński, Kraków 2015, s. 30.

[23] M. Chlipała, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, red. A. Adamczyk, M. Chlipała, P. Chmielnicki, J. Jaskiernia, H. Kaczmarczyk, M. Mączyński, Warszawa 2010, s. 177.

[24] Artykuł 15 Konstytucji RP.

[25] Artykuł 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP.

[26] Cyt. za M. Mączyński, *Reforma ustroju samorządu terytorialnego*…, s. 31.

organów gminy, które posiadają kompetencje do wydania tego rodzaju aktów. Ta konkretna kompetencja dla danego organu wynika z art. 41 ust. 1 tejże ustawy, stwierdzającego, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Zaś akty prawa miejscowego ustanowione przez organy, które je ustanowiły na obszarze swego działania, są źródłami powszechnie obowiązującego prawa[27].

W sposób niepozostawiający jakichkolwiek wątpliwości w art. 94 Konstytucji RP odniesiono się do terytorialnego zasięgu obowiązywania aktów prawa miejscowego. Stwierdzono również, iż podstawa prawna stanowienia prawa miejscowego musi znajdować się w akcie normatywnym o randze ustawy. Nie wprowadzono więc konstytucyjnego wymogu zobowiązującego prawodawcę lokalnego do legitymowania się każdorazowo szczegółowym upoważnieniem, w którym byłyby zawarte nie tylko wytyczne co do zakresu spraw, ale i co do treści podejmowanego aktu prawa miejscowego. Ustrojodawca poprzestał na ogólnym stwierdzeniu, które dopuszcza stanowienie prawa miejscowego jedynie w sytuacji istnienia wyraźniej podstawy prawnej w akcie prawnym o randze ustawy.

Słusznie zauważono, że art. 87 ust. 2 Konstytucji RP w sposób niepozostawiający jakichkolwiek wątpliwości przesądza o wielu kwestiach mających znaczenie ustrojowe w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. Przepis ten rozstrzyga m.in., że organy jednostek samorządu terytorialnego są nie tylko ustawowo, ale przede wszystkim ustrojowo upoważnione do stanowienia prawa o charakterze powszechnie obowiązującym. Art. 87 ust. 2 wraz z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP narzuca prawodawcom lokalnym ogólną nazwę dla wszystkich aktów, które mają charakter powszechnie obowiązujący. Akty te zarówno w rozumieniu konstytucji, jak i całego systemu prawa są aktami prawa miejscowego. Jest to niezmiernie istotne, albowiem do czasu przeprowadzenia reform ustrojowych z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych brak było jednolitości, jeżeli chodzi o nazewnictwo norm lokalnych.

Do aktów posiadających cechy prawa miejscowego zaliczamy wszystkie akty wydane w warunkach określonych w art. 40 ust. 1 ustawy samorządowej, a mianowicie: powszechnie obowiązujące akty wydane na podstawie wyraźnych i szczegółowych upoważnień ustawowych zawartych w ustawie samorządowej lub w innych ustawach, a nadto akty porządkowe stanowione przez radę gminy na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy samorządowej. Do prawa miejscowego zaliczamy także niektóre z norm stanowionych stosownie do postanowień określonych w art. 40 ust. 2 ustawy samorządowej – te mianowicie, które mają charakter powszechnie obowiązujących na obszarze gminy. Będą to uchwały rad gmin stanowiące o jej ustroju oraz akty określające zasady i tryb korzystania z gminnych urządzeń i obiektów użyteczności publicznej[28].

Dokładniej rzecz ujmując, sformułowania ustawy pozwalają na wyodrębnienie trzech kategorii gminnych aktów prawa miejscowego.

---

[27] Artykuł 87 ust. 2 Konstytucji RP.

[28] M. Szewczyk, K. Ziemski, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1992, rok LIV, zeszyt 1, s. 74.

Pierwszą z nich są akty wydane na podstawie upoważnień zawartych w samej ustawie samorządowej w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych (statuty), organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządzania mieniem gminnym oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 ww. ustawy). Jest to właśnie wspomniane wyżej upoważnienie ogólne. W zakresach tu wymienionych wydanie aktu nie wymaga upoważnienia z jakiejkolwiek innej ustawy[29].

Szczególną kategorią tego rodzaju aktów są właśnie statuty gmin. W drodze regulacji statutowej można określić wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nieunormowane w ustawie. Zgodnie z zagwarantowaną w konstytucji zasadą subsydiarności jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza w zakresie określenia własnego ustroju wewnętrznego (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP), a także zgodnie z art. 6 EKSL[30] statut, który określa ten ustrój, jest szczególnie mocnym przejawem samodzielności gminy. Stąd w literaturze prawa administracyjnego mówi się o „autonomii statutowej" jako o jednej z podstawowych cech samorządu[31].

Dlatego też wszystkie pojawiające się próby narzucenia gminom rozwiązań statutowych lub praktyki mechanicznego powielania tzw. statutów wzorcowych trzeba przyjmować z niepokojem. Statut, mający treść ustrojową, nie może zawierać ani norm materialnego prawa administracyjnego i regulować uprawnień i obowiązków podmiotów zewnętrznych (jednostek), ani zawierać norm ogólnego postępowania administracyjnego. Przesądza to o specyfice tego źródła prawa, którego „powszechne obowiązywanie" ma ograniczone znaczenie.

Drugą kategorię stanowią akty wydane na podstawie upoważnień zawartych w innych ustawach z zakresu prawa administracyjnego materialnego. Są to bardzo różnorodne przepisy prawa miejscowego, dotyczące zwłaszcza takich dziedzin jak ochrona środowiska, handel, oświata i inne.

Wreszcie trzecią kategorią są przepisy porządkowe. Jest to szczególna, bardzo specyficzna forma miejscowych źródeł prawa, przewidziana do pełnienia tej funkcji administracji publicznej, która polega na bieżącym, doraźnym i szybkim zapobieganiu negatywnym sytuacjom.

Przepisy porządkowe, podobnie jak akty wydane na podstawie upoważnień zawartych w samej ustawie o samorządzie gminnym, mogą być wydane tylko na podstawie generalnego upoważnienia. Wynika ono dla rady gminy z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Jest to jednak w istocie jedyne podobieństwo między przepisami porządkowymi i innymi aktami prawa miejscowego. Wszystkie inne cechy przepisów porządkowych wskazują na to, że zamiarem ustawodawcy

[29] D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2004.
[30] Europejska karta samorządu lokalnego, Strasburg 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607, ze sprost.).
[31] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 134.

konstruującego ten rodzaj aktów było wyposażanie organów gminy w kompetencje do działania w sytuacjach nagłych i wyjątkowych, i dlatego sama regulacja dotycząca tych aktów jest zbudowana na zasadzie wyjątku.

Przepisy porządkowe mogą być bowiem wydane jedynie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Przepisy porządkowe nie mogą być wydane wtedy, gdy dana kwestia jest już uregulowana w innym jakimkolwiek akcie powszechnie obowiązującym. Co więcej, przepisy porządkowe mogą być wydane tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Wprawdzie poszczególne wartości zostały tu potraktowane jako koniunkcja, to jednak jest rzeczą oczywistą, że potrzeba ochrony każdej z nich z osobna może być powodem do wydania przepisów porządkowych. Można tu mówić o pewnych stanach nadzwyczajnych, które zostały określone przy użyciu tzw. pojęć nieostrych (pojęciem nieostrym jest już samo słowo „niezbędne", a ponadto takie określenie jak „zdrowie" i „porządek publiczny"). Nieostrość ta stanowi jednak rozszerzenie zakresu swobody wydania przepisów porządkowych, gdyż wyjątkowość tej regulacji oznacza konieczność precyzyjnej wykładni każdego z tych pojęć przez rady gmin, czyli organy upoważnione do wydania przepisów porządkowych[32].

Akty prawa miejscowego są zaliczane do kategorii aktów powszechnie obowiązujących, zawierających normy o charakterze generalnym, abstrakcyjnym oraz powszechnym. Co oznacza, że akty te obowiązują na obszarze działania organów gminy, regulują sprawy o charakterze publicznym i o zasięgu lokalnym, ich adresatami są mieszkańcy określonej wspólnoty samorządowej, ale również podmioty posiadające siedzibę na obszarze gminy, osoby fizyczne czasowo przebywające na danym obszarze oraz osoby prawne prowadzące działalność na obszarze tej gminy[33].

Takie samo stanowisko w tej materii prezentuje orzecznictwo. Można tu wskazać wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2009 roku, w którym sąd stwierdził, że akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zwierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej, ograniczone do wskazanego terytorium, na którym działa organ tworzący akt, wydany na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób[34].

Ustrojodawca nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy statutem gminy a innymi uchwałami rady gminy, ale biorąc pod uwagę materie normowane w statucie, wydaje się zasadne przyznanie szczególnej pozycji w prawie miejscowym statutowi gminy[35]. Podkreślenia wymaga fakt, że w świetle tych regulacji ustawodawca zezwa-

[32] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 6, Warszawa 2014, s. 102-103.
[33] J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 86.
[34] I OSK 732/09, Legalis.
[35] Cyt. za: M. Stych, *Wybrane zagadnienia prawne statutu gminy jako aktu prawa miejscowego o cha-*

la na funkcjonowanie również aktów prawa miejscowego obowiązujących na części obszaru działania organów gminy, np. statutów jednostek pomocniczych. Mogą one stanowić podstawę do wydania rozstrzygnięć indywidualnych.

Istotne jest, że normy statutowe uzupełniają jedynie postanowienia samorządowych ustaw ustrojowych, a nie innych ustaw, i stanowione są podobnie jak przepisy wykonawcze *sensu stricto* – w celu uzupełnienia regulacji aktu upoważniającego. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny samorządowe ustawy ustrojowe celowo nie regulują szczegółowo układu wewnętrznego danej jednostki samorządowej właśnie po to, aby to sama jednostka szczegółowo określiła struktury wewnętrzne z uwzględnieniem warunków miejscowych. Swoboda decyzyjna uprawnionego do stanowienia statutu organu została jednak znacznie ograniczona, albowiem organ stanowiący jest zobowiązany uwzględnić nie tylko przepisy Konstytucji RP, ale i ustaw, które odnoszą się do funkcjonowania danego szczebla samorządu terytorialnego. Postanowienia statutu nie tylko nie mogą być sprzeczne z ustawą, ale i nie powinny powtarzać materii uregulowanych już ustawami. Zgodnie z powyższym możemy przyjąć, że statut z jednej strony stanowi przejaw samodzielności samorządu, z drugiej jednak większość doktryny uważa, że nie może on być zaliczany do aktów prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym.

Dlatego też kreowany jest pogląd, że statut nie może wkraczać w sferę materialnoprawną ani procesową jednostki i w związku z tym nie może stanowić podstawy prawnej do nakładania obowiązków na obywateli i ich organizacje ani podstawy do udzielania im uprawnień. Nie może także wykraczać poza upoważnienie ustawowe, stosować wykładni rozszerzającej lub zawężającej, gdyż takie działanie organu uchwalającego będzie niezgodne z prawem[36].

Pomimo braku formalnego podziału w hierarchii aktów prawa miejscowego wydaje się zasadne uznanie szczególnej pozycji statutu gminy w relacji do innych aktów prawa miejscowego wydawanych w gminie. Chociażby ze względu na to, że w jednej uchwale rady gminy uregulowanych jest wiele kwestii zarówno co do przedmiotu, jak i mocy powszechnie lub wewnętrznie obowiązującej, podczas, gdy w uchwale (innych uchwałach rady) można regulować wyłącznie jedną materię.

rakterze ustrojowym, wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., OSK 1122/04. Teza: 1. Z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika zasada samodzielności gminy w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej swoich organów, tak by w maksymalny sposób pełniła ona swoje zadania. Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2005 r., GSK 1259/04 (Unieważnienie uchwały organów samorządowych: sprzeczność regulacji z obowiązującym statutem gminy), Legalis, Repozytorium Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2014 [dostęp: 22 listopada 2017], http://repozytorium.ur.edu.pl/bitstream/handle/item/845/Stych%20M%20fin.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

[36] S. Bułajewski, *Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009 [dostęp: 28 listopada], 2017), http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=23458&cHash=3c1ae312a99be2167145878a978ca9c8S.

Treść statutu powinna także określać zasady i tryb stanowienia aktów prawa miejscowego – oczywiście w granicach przewidzianych przepisami ustaw. Jego postanowienia wykraczają poza sferę wewnętrzną jednostki samorządu terytorialnego[37].

Statut gminy, wraz z innymi aktami o charakterze powszechnie obowiązującym, stanowi podstawę funkcjonowania gminy, jej organizacji i działania ustawowo określonych organów, w tym określa: inicjatywę uchwałodawczą, procedurę uchwałodawczą, sposób realizacji zadań radnych i członków komisji, zasady i tryb składania interpelacji i zapytań radnych oraz udzielania na nie odpowiedzi, zasady sporządzania protokołów z prac rady, organizację i działanie biura rady oraz inne sprawy organizacyjne nieuregulowane w ustawie o samorządzie gminnym[38].

Statut zatem nie powinien być zredukowany do roli regulaminu władz gminy, na podobieństwo regulaminu urzędu gminy, gdyż obligatoryjny zakres statutu wyraźnie wychodzi poza ramy regulaminu władz gminy. Jednocześnie należy zaznaczyć, że ustawowa definicja statutu gminy jednoznacznie stawia znak równości między przedmiotem statutu a ustrojem gminy[39].

Warto także wspomnieć, że oprócz przepisów prawa administracyjnego kwestie statutu normuje również kodeks cywilny[40]. Jego art. 33, 35 i 38 stanowią, że powiat jako osoba prawna może regulować w swoim statucie poprzez swoje organy kwestie odnoszące się do organizacji i sposobu jej działania.

Uchwalenie statutu jednostki samorządu terytorialnego należy do wyłącznej właściwości rady gminy, rady powiatu czy też sejmiku województwa. Organy te podejmują uchwałę (zazwyczaj z inicjatywy organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego) w sprawie przyjęcia statutu zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym[41]. Tak więc żadne inne podmioty nie mogą zastąpić rady czy też sejmiku w tej materii, nie jest także możliwe przyjęcie statutu w innej formie jak tylko w formie uchwały. Niedopuszczalne jest także przeprowadzenie w tej sprawie referendum lokalnego. Zaniechanie regulacji kwestii ustrojowo-organizacyjno-proceduralnych w statucie lub ich przyjęcie w formie zwykłej uchwały rady będzie zatem ewidentnym naruszeniem prawa.

Organy stanowiące wszystkich samorządowych jednostek mają więc nie tylko uprawnienie, ale i ustawowy obowiązek stanowienia statutu. Oczywiście, nie możemy zapomnieć o wyjątku od reguły samodzielności rady w stanowieniu statutu. Szczególne ograniczenia odnajdziemy w ustawie samorządowej, a konkretnie w art. 3 ust. 2.

---

[37] Ibidem.

[38] B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012, s. 113-130.

[39] Cyt. za: M. Mączyński, *Reforma ustroju samorządu terytorialnego*…, s. 32.

[40] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93, ze zm.).

[41] Artykuł 14, Ustawa o samorządzie gminnym…

Artykuł ten stanowi, że „projekt statutu gminy powyżej 300 000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej”[42]. Ustawa o samorządzie województwa również zawiera zobowiązanie sejmiku województwa do uzgodnienia treści swego statutu[43].

Żaden akt normatywny nie określa zasad budowy i techniki legislacyjnej tworzenia statutu. Jednak w kwestii tworzenia tego aktu możemy wzorować się na zasadach techniki prawodawczej obowiązujących naczelne i centralne organy administracji państwowej. Zatem statut może zawierać treść uchwały rady lub stanowić jej załącznik. Nigdy jednak nie jest samoistnym dokumentem. Ponadto treść statutu powinna być redagowana w taki sposób, aby normy w nim zawarte były w pełni zrozumiałe dla adresatów. Należy także unikać w tekście statutu określeń specjalistycznych, jeżeli mają one odpowiedniki w języku powszechnym, zapożyczeń obcojęzycznych, nowo tworzonych pojęć lub struktur językowych, chyba że w słownictwie polskim nie ma odpowiedniego określenia[44].

Konstytucyjny wymóg publikacji aktów prawa miejscowego zawarty został w art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Uchwała jest zatem aktem prawa miejscowego i warunkiem jej wejścia w życie jest opublikowanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[45]. Ponadto akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni okres poprzedzający wejście w życie uchwały, liczony od dnia jej opublikowania.

Zgodnie z art. 16 ust. 4 cytowanej ustawy „tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono” i zgodnie z ust. 3 „nie rzadziej iż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany”[46]. Tekst jednolity zawsze występuje w postaci załącznika do obwieszczenia w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały. Tak się nazywa akt wprowadzający tekst jednolity do porządku prawnego. Organem wydającym obwieszczenie jest zawsze organ, który wydał uchwałę będącą przedmiotem tekstu jednolitego. Obwieszczenie wydaje zatem rada gminy lub rada miasta. Obwieszczenie w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały nie jest jednak aktem uchwalanym przez organ kolegialny. Sam tekst jednolity uchwały również nie jest uchwalany, gdyż uchwała już została podjęta, tak jak bardziej lub mniej liczne zmiany do niej, czyli nowelizacje. Tekst jednolity jest odzwierciedleniem obowiązującego (aktualnego)

[42] *Ustawa o samorządzie gminnym*…

[43] Artykuł 7 ust. 1 stanowi: „Ustrój województwa jako jednostki samorządu terytorialnego określa statut województwa uchwalony po uzgodnienie z Prezesem Rady Ministrów”, Ustawa o samorządzie województwa…

[44] S. Bułajewski, *Rada powiatu*…

[45] Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2000, nr 62, poz. 718, ze zm.).

[46] Ibidem.

stanu prawnego w zakresie jednego aktu prawa miejscowego, jednej uchwały. Nie trzeba także podejmować uchwały w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego[47].

Statuty jednostek samorządu terytorialnego to jedne z najczęściej ogłaszanych w formie tekstu jednolitego rodzajów aktów prawa miejscowego[48].

Podsumowując już omawiane zagadnienie, powróćmy do ustawy samorządowej, a dokładniej do jej przepisu z art. 3 ust. 1[49], z którego bezsprzecznie wynika, że o ustroju gminy ponad wszelką wątpliwość stanowi jej statut. Skutkiem przyjęcia takiego rozwiązania jest wysnucie wniosku, że przepisy analizowanej ustawy wyznaczają jedynie granice regulacji statutowej, co oznacza, że uregulowanie w statucie zagadnień ustrojowych gminy należy wyłącznie do zakresu jej autonomii statutowej[50], bowiem „samorząd może być tylko wtedy twórczy, gdy jest samodzielny"[51].

[47] M. Lachowski [dostęp: 27 listopada 2017], http://www.rp.pl/artykul/1084241-Jak-przygotowac-tekst-jednolity-statutu-jednostki-samorzadu-terytorialnego.html.
[48] Ibidem.
[49] Artykuł 3 ust. 1 stanowi: „O ustroju gminy stanowi jej statut".
[50] M. Stych, *Wybrane zagadnienia prawne statutu gminy*…, s. 7.
[51] W. Wakar, *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej*, Warszawa 1924.

Mirosław Bieńkowski*

Pozycja prawna kardynałów w Kościele katolickim i kościołach wschodnich

Wstęp

Od samego początku istnienia Kościoła funkcjonowały w nim różnego rodzaju gremia i kolegia osób, które służyły swoją pomocą w doradzaniu i rozwiązywaniu różnych naglących spraw, a także wykonywały funkcje pomocnicze w swoim porządku hierarchicznym. Do takich grup ludzi w Kościele należy między innymi Kolegium Kardynałów, którego obowiązkiem jest zarówno doradzanie biskupowi Rzymu w różnych sprawach, jak również wykonywanie posług i zadań przez niego zleconych. Z jednej strony stanowią oni kolegium szczególne, ze względu na bezpośrednią współpracę z biskupem rzymskim. Z drugiej strony kardynałowie nie są grupą, która by działała wyłącznie dla siebie, nie mając obowiązku współpracy z innymi szczeblami hierarchii kościelnej. Ponieważ zdecydowana większość kardynałów to biskupi, warto ukazać, w jaki sposób funkcjonują oni w Kolegium Biskupów, ale także i innych gremiach, do których należą. Należy zatem rozpoczynając od Kodeksu prawa kanonicznego, analizować prawo, które określa, czym jest Kolegium Kardynalskie i jakie są jego prawa i obowiązki.

1. Geneza, rozwój i kształtowanie się Kolegium Kardynalskiego

Godność kardynalska, jak wiele innych godności w Kościele, nie pochodzi z ustanowienia Bożego, ale ukształtowała się w tradycji Kościoła na przestrzeni wieków. Druga połowa III wieku to czas, kiedy zakładano tzw. kościoły tytularne, które były pierwowzorami późniejszych parafii. W tym czasie historia odnotowała utworzenie przez św. Marcelego I (308-309) kolejnych 25 parafii[1]. W rozwój kościelnych struktur wpisuje się także powstanie nowych diecezji. W II i III wieku na terenie dzisiejszych Włoch powstały między innymi takie diecezje, jak: Rawenna, Cesena, Piacenza, Mediolan, Werona, Akwileja, Bergamo, Brescia i Bolonia. Wokół samego Rzymu powstały diecezje, które następnie otrzymały miano tzw. diecezji podmiejskich, bezpośrednio związanych z godnością kardynalską. Biskupi Ostii od samego

* dr

[1] C. van Liende, *Das Kardinalskollegium*, Paris 1965, s. 17; E. Josi, *Titoli della Chiesa Romana*, Encyclopedia Cattolica, t. 12, Citta del Vaticano 1952, kol. 152.

początku byli wyposażeni w pewne przywileje w stosunku do Biskupa Rzymu, nadając tej stolicy szczególną wyrazistość.

Instytucja, której należy się szczególna uwaga, to zespół urzędów przyszłej kurii papieskiej. Początkowo byli to pojedynczy pomocnicy papieża, ale z czasem grono współpracowników się powiększało. Od początku, gdy kolegium kardynalskie jeszcze formalnie nie istniało, duchowni Rzymu, którzy byli uważani za poprzedników dzisiejszych kardynałów, cieszyli się przywilejem, a zarazem obowiązkiem wyboru Biskupa Rzymu.

Choć zdania naukowców są podzielone, to prawdopodobnie dopiero za czasów papieża Stefana III opublikowano po raz pierwszy *Liber pontificalis*, w którym jasno określono obowiązki duchownych, którzy byli najbliższymi współpracownikami papieża. Było to siedmiu biskupów z najbliższych stolic Rzymu, którzy zastępowali Biskupa Rzymu w jego obowiązkach pontyfikalnych, oraz dwudziestu pięciu prezbiterów, którzy według ustalonego porządku sprawowali funkcje liturgiczne w bazylikach Rzymu[2].

2. Pozycja kardynałów na tle kolegium biskupów w Kościele

Współczesny Kodeks prawa kanonicznego z 1983 roku nie poświęca kardynałom zbyt wielkiej uwagi. Ściśle i wprost na temat kardynałów znajdujemy informacje jedynie w jedenastu kanonach. Są to kanony od 349 do 359 zawarte w III rozdziale I sekcji poświęconej Najwyższej Władzy Kościelnej, w II części dotyczącej hierarchicznego ustroju Kościoła w Księdze II o *Ludzie Bożym*[3]. Niniejsze kanony podają kilka zasadniczych przepisów, które można podzielić na te dotyczące wewnętrznej organizacji Kolegium (np. prawo precedensji – kan. 350), jak i te prawa, które regulują jego zewnętrzne relacje, głównie wobec Biskupa Rzymu (kan. 353). Biorąc jednak pod uwagę, że kardynałami są duchowni pełniący różne zadania w Kościele, należy wskazać, że dotyczą ich także inne kanony niniejszego Kodeksu. Kardynałów, będących urzędnikami Kurii Rzymskiej, dotyczą kanony następne (kan. 360-361) traktujące o tej instytucji i w związku z tym szereg dokumentów organizujących jej prace, jak konstytucja apostolska Jana Pawła II *Pastor Bonus* z 1988 roku. Natomiast kardynałów będących biskupami diecezjalnymi w kościołach partykularnych dotyczą w sposób szczególny kan. 368-572 zawarte w II sekcji wspomnianej już II części Księgi II[4].

Wewnętrzną gradację ustanawia kanon 350, zgodnie z którym kardynałowie promowani do rangi biskupów otrzymują jako swój tytuł którąś z podmiejskich diecezji Rzymu. Obecnie są to następujące stolice biskupie: Ostia, Albano, Frascati,

[2] B. Kumor, *Historia Kościoła*, cz. 1, Lublin 2003, s. 79; Stefan III (768-772), [w:] Synody i Kolekcje Praw, T. IX, Liber Pontificalis, Kraków 2014, s. 270-283

[3] Por. Codex Iuris Canonici auctoritate Joannis Pauli PP. II promulgatus. Kodeks prawa kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu, Poznań 1984, kanony 349-359.

[4] Por. ibidem, kanony 368-572.

Palestrina, Porto-Santa Rufina, Sabina-Poggio Mirteto i Veletrii-Segni. Przy czym Kardynałowi Dziekanowi Kolegium oprócz przydzielonej mu, przed wyborem do tej godności, diecezji i tytułu, który wcześniej posiadał, przysługuje także biskupstwo Ostii. Z biskupami w Kolegium, zgodnie z kan. 350, są zrównani kardynałowie będący jednocześnie patriarchami któregoś z kościołów obrządku wschodniego *sui iuris*, pozostającego w łączności ze Stolicą Apostolską. Przy czym ci kardynałowie nie otrzymują kościoła tytularnego w Rzymie, ponieważ ich kościołem tytularnym jest ich własny kościół patriarchalny (kan. 350 § 4)[5].

Następni w wewnętrznej hierarchii Kolegium są kardynałowie prezbiterzy. Otrzymują oni kościół tytularny w Rzymie. Do godności prezbiterów wynoszeni są zwykle, chociaż nie jest to regułą, kardynałowie będący biskupami diecezjalnymi. Ostatnimi w porządku hierarchicznym są kardynałowie diakoni, którzy otrzymują wyznaczoną w Rzymie diakonię. W tym przypadku są to zwykle kardynałowie, którzy pełnią jakąś funkcję w Kurii Rzymskiej i raczej przebywają na stałe w Wiecznym Mieście lub są to kardynałowie promowani do tej godności po przekroczeniu już 80. roku życia. Podobnie jak w przypadku biskupów, także kardynałowie prezbiterzy i diakoni nie mają nad swoimi tytularnymi kościołami żadnej władzy zwierzchniej[6].

Wewnętrzną hierarchię Kolegium Kardynałów można przedstawić w następującym porządku: przewodniczy mu Dziekan, którego w razie konieczności zastępuje Prodziekan, obaj w randze kardynałów biskupów; następnie pozostali kardynałowie biskupi, kardynałowie patriarchowie, według daty promocji; dalej kardynałowie prezbiterzy, również zgodnie z kolejnością promocji oraz kardynałowie diakoni według tej samej zasady kolejności nominacji. Układ hierarchiczny wewnątrz Kolegium Kardynałów nie sprawia jednak, że pewne ich grupy, czy nawet pojedynczy kardynałowie mają nad pozostałymi jakąś władzę. Wszyscy wobec siebie są równi mimo zróżnicowania funkcji. Nawet Dziekan, który przewodniczy Kolegium jest, jak go określa Kodeks „pierwszym wśród równych"[7]. Kodeks w sposób zasadniczy podaje, że kardynałowie pełnią wobec Biskupa Rzymu rolę pomocniczą i służebną. Kardynałowie mają obowiązek stawić się na każde wezwanie papieża, czy to gdy pełnią zadania w Kurii Rzymskiej, czy pełnią jakieś zadania poza Rzymem. Jednym z obowiązków kardynałów jest uczestnictwo w konsystorzach. Jednak ze względu na rodzaje konsystorzy, istotę omawianych spraw czy pilną potrzebę jego zwołania kardynałowie mogą być z tego obowiązku zwolnieni.

---

[5] Paweł VI, *Ad purpuratorum Patrum*, określające miejsce patriarchów wschodnich w kolegium kardynalskim, 11.02.1965, [w:] *Ustrój hierarchiczny Kościoła. Wybór źródeł*, red. W. Kacprzyk, M. Sitarz, Lublin 2006, s. 116-117.

[6] Paweł VI, *Ad hoc usque tempus*, określające niektóre sprawy prawne dotyczące kardynałów w ich tytułach lub diakoniach rzymskich, 15.04.1969, [w:] *Ustrój hierarchiczny Kościoła*…, s. 200-201.

[7] J. Krukowski, *Kardynałowie Świętego Kościoła Rzymskiego*, [w:] *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. II, red. J. Dyduch, W. Góralski, E. Górecki, J. Krukowski, M. Sitarz, Poznań 2005, s. 186-190.

Na konsystorz zwyczajny zwoływani są wszyscy kardynałowie, a przynajmniej ci, którzy w danym momencie przebywają w Rzymie, dla omówienia spraw, których częstotliwość jest większa, nie mniej ważna, lub by ogłosić akty wyższej wagi, jakim jest np. zaprezentowanie nowych nominacji kardynalskich. Konsystorz nadzwyczajny, na który przybywają obowiązkowo wszyscy kardynałowie, zwoływany jest dla omówienia spraw najwyższej wagi. Konsystorz zwyczajny może być z kolei publiczny, gdy mogą w nim uczestniczyć osoby spoza Kolegium, jak duchowni czy nawet zaproszone osoby świeckie. Konsystorz może być, co zdarza się najczęściej, tajny, gdy uczestniczą w nim jedynie kardynałowie, którym przewodniczy papież.

Podobnie jak na innych duchownych tak samo na kardynałów, pracowników Kurii Rzymskiej, Kodeks nakłada obowiązek złożenia rezygnacji z pełnionego urzędu po osiągnięciu wieku emerytalnego określonego jako 75 lat. Ten sam obowiązek Kodeks nakłada na kardynałów – biskupów diecezjalnych zgodnie z dyspozycją kanonu 401 § 1[8]. Do specjalnych zadań kardynałów, zgodnie z kanonem 358, należy reprezentowanie papieża w charakterze legata „a latere". Oznacza to, że kardynał wyznaczony do takiej misji jest jakby uosobieniem samego Biskupa Rzymu, jak podaje sam Kodeks, jest jego „alter ego". Taki legat, w zależności od zadania, może reprezentować papieża na specjalnych uroczystościach i w jego imieniu przewodniczy np. celebrom związanym z jakąś rocznicą, beatyfikacją lub kanonizacją, czy przewodniczy kongresowi eucharystycznemu. Papież może też zlecić kardynałowi jakąś misję specjalną, np. mającą charakter misji dyplomatycznej. W odniesieniu do Kodeksu obowiązują ich wszystkie kanony dotyczące zarządzania diecezją, jak również całe prawo powszechne i partykularne dotyczące zarządu powierzonej ich pieczy części Ludu Bożego.

Kanon 357 § 2 Kodeksu prawa kanonicznego nadaje kardynałom szczególny przywilej wyjęcia spod władzy biskupa. Każdy kardynał, przebywający poza Rzymem lub swoją diecezją, nie podlega władzy biskupa diecezji na terenie której się znajduje[9]. Gdyby kardynał popełnił przestępstwo kanoniczne na terenie jakiejś diecezji, jej biskup nie może go sądzić. Kardynał podlega bezpośrednio władzy papieża. Problem pojawia się w momencie, gdy kardynał przebywający na terenie diecezji jest z nią związany na stałe przez swoją posługę duszpasterską. Kanon 359, ostatni z rozdziału dotyczącego Kolegium, traktuje o czasie *sede vacante* Stolicy Apostolskiej, podając jedynie, że w tym czasie władza kardynałów jest określona prawem specjalnym. To zawarte jest w konstytucji apostolskiej *Universi Dominici Gregis* Jana Pawła II z 1996 roku wraz z modyfikacjami papieży Benedykta XVI i Franciszka. Zgodnie z pierwszymi punktami niniejszej konstytucji w czasie wakatu Kolegium nie posiada żadnej władzy ustawodawczej w Kościele. Zawieszeniu ulegają wszelkie prace nad dokumentami, zgromadzenia soboru lub synodu, natomiast kardynałowie na kongregacjach kardynałów ogólnych lub zwyczajnych podejmują jedynie te decyzje, które są nie-

[8] Por. *Codex Iuris Canonici auctoritate Joannis Pauli PP*…, kanon 401.
[9] J. Krukowski, *Kardynałowie*…, t. II, s. 194.

zbędne do codziennego funkcjonowania Stolicy Apostolskiej, a także wszystkie sprawy konieczne do przygotowania wyboru nowego Biskupa Rzymu[10].

3. Wybór Biskupa Rzymu jako główne zadanie

Zasadniczo rola kardynałów sprowadza się do przywileju wyboru Biskupa Rzymu. W czasie sprawowania urzędu przez papieża ich zadania są ściśle określone, zarówno w wymiarze kolegialnym, jak i ich indywidualnych urzędów czy godności. Doradzają papieżowi, uczestniczą w synodach i konsystorzach, są odpowiedzialni za funkcjonowanie Dykasterii Kurii Rzymskiej lub diecezji. Gdy jednak papież umiera, władza rządzenia skupia się w rękach kardynałów, ale jest to władza specyficzna. Główne zadanie i przywilej kardynałów, którym jest wybór Biskupa Rzymu, określa kanon 349, wskazując jednocześnie, że odbywa się ono zgodnie z „postanowieniami specjalnego prawa". Obecnie to prawo stanowi wydana przez Jana Pawła II konstytucja apostolska *Universi Dominici Gregis* z roku 1996, z późniejszymi poprawkami papieża Benedykta XVI, którymi są: *motu proprio* z 11 czerwca 2007 roku *De aliquibus mutationibus* oraz *motu proprio* z 22 lutego 2013 roku *Normas nullas*.

W momencie zawakowania Stolicy Apostolskiej przez śmierć lub abdykację papieża, władze nad Kościołem przejmuje Kolegium Kardynalskie. Nie jest to jednak pełnia władzy nad Kościołem, jest ona ograniczona jedynie do pewnych aktów mających zapewnić jego właściwe funkcjonowanie. Kardynałom nie wolno podejmować jakichkolwiek aktów, które należą do jurysdykcji papieża. Natomiast do zadań kardynałów należy właściwe przygotowanie wyboru nowego Biskupa Rzymu oraz ewentualne załatwienie spraw zwyczajnych lub tych, które zdaniem większości Kolegium nie można odłożyć w czasie. Za niebyłe konstytucja uznaje decyzje kardynałów, które ingerowałyby w zakres władzy Biskupa Rzymu[11]. Do Dziekana Kolegium Kardynalskiego należy przede wszystkim powiadomienie o śmierci papieża wszystkich kardynałów i wezwanie na kongregacje, jak również powiadomienie korpusu dyplomatycznego oraz władze państw[12].

Kodeks z 1983 roku i wspominana konstytucja apostolska z 1996 roku, mając na uwadze różne przypadki historyczne ingerencji w wybór Biskupa Rzymu, ogranicza grono elektorów do członków Kolegium Kardynałów, ale też nie wszystkich, tylko tych wskazanych przez prawo. Kardynałowie po otrzymaniu informacji o śmierci papieża lub jego zgodnej z prawem abdykacji powinni niezwłocznie przybyć do Rzymu, aby wziąć udział w kongregacjach oraz przygotowaniach do przyszłego konklawe. Sam okres *sede vacante* oraz konklawe ukazuje Kolegium Kardynałów jako szczególną grupę w Kościele, na której spoczywa ogromna odpowiedzialność

[10] Jan Paweł II, *Konstytucja apostolska Universi Dominici Gregis o wakacie Stolicy Apostolskiej i wyborze biskupa rzymskiego*, 22.02.1996, [w:] *Ustrój hierarchiczny Kościoła*…, s. 9-10.
[11] Ibidem, s. 9-10; A. Rossi, *Il Collegio Cardinalizio*, Vaticano 1990, s. 49.
[12] A. Rossi, *Il Collegio...*, s. 49.; Jan Paweł II, *Konstytucja apostolska Universi Dominici Gregis*…, s. 18.

wyboru następcy świętego Piotra. Wybierają jednak z wielką odpowiedzialnością osobę, której zobowiązani są służyć swoją pomocą i radą.

4. Kolegium Kardynalskie jako ciało doradcze

Każdy kardynał ma w Kościele szczególne powierzone sobie zadanie jako biskup diecezjalny, przewodniczący Dykasterii kurialnej czy inne. Razem stanowią grono, które ma być pierwszym ciałem doradczym papieża. Jednak nie tylko jako Kolegium Kardynałów, świadczą oni pomoc, bowiem kardynałowie są włączani również w szereg innych gremiów, które są odpowiedzialne za szczególne sprawy w Kościele. Najbardziej znaną formą działania kardynałów jako kolegium jest konsystorz, który przez wieki stracił na znaczeniu, jednak w ostatnich dziesięcioleciach odzyskuje swoje właściwe miejsce. Kardynałowie działają także jako członkowie Kolegium Biskupów. Wchodzą w skład Synodu Biskupów, poszczególnych kongregacji czy rad papieskich. Czasami papieże powołują komisje tematyczne, którym powierzona jest troska o jakiś wąski zakres działalności Kościoła. Przykładem takiej komisji jest tak zwana grupa K-9, czyli powołana przez papieża Franciszka stała Rada Kardynałów do spraw doradztwa w zarządzaniu Kościołem. Rozważając udział kardynałów w jakichkolwiek gremiach czy kolegiach, zawsze trzeba pamiętać, że ich zdanie czy opinia nigdy nie jest wiążąca, ponieważ zawsze mają one charakter jedynie doradczy, ponieważ najwyższym ustawodawcą w Kościele jest papież[13].

Natomiast konsystorz jest zebraniem kardynałów, na które papież wzywa ich, aby omówić sprawy najbardziej naglące lub uroczyste. Na konsystorzach papież ogłasza nazwiska nowych kardynałów, dekrety o heroiczności cnót kandydatów na ołtarze lub dokonuje pewnych uroczystych aktów.

Szczególnym sposobem kolegialnego działania kardynałów jest także okres *sede vacante* i konklawe. Nie jest to wprawdzie działanie mające zmierzać do służenia pomocą papieżowi, gdyż w tym czasie Stolica Apostolska wakuje. Jednakże w rękach kardynałów skupia się w tym czasie piecza nad Kościołem i jego prawidłowym funkcjonowaniem do momentu wyboru nowego papieża. Służą temu zebrania kardynałów na tzw. kongregacjach kardynałów[14]. Konklawe, jako jeden ze sposobów powierzenia urzędu w Kościele przez wybór, zmierza do zakończenia wakatu Stolicy Apostolskiej i powierzeniu urzędu Biskupa Rzymu jednemu z uczestników niniejszego konklawe. Dokonując elekcji, kardynałowie korzystają z podstawowego prawa, jakie im przysługuje na mocy powierzonej im godności, z czego wyłączone są inne osoby niebędące członkami Kolegium Kardynałów[15].

[13] Por. *Codex Iuris Canonici auctoritate Joannis Pauli PP*…, kanon 331.
[14] Jan Paweł II, *Konstytucja apostolska Universi Dominici Gregis*…, s. 11-15.
[15] Ibidem, s. 22.

Nie sposób, mówiąc o relacji Kolegium Biskupów do Biskupa Rzymu, nie poruszyć kwestii kolegialności w Kościele. Tematem tym szeroko zajął się Sobór Watykański II, który, bazując na wypracowanej przez poprzedni sobór nauce o prymacie papieskim, próbował określić, jaka jest rola i zadanie biskupów w ogólności, ale także w jaki sposób uczestniczą oni we władzy rządzenia: czy dzieje się to na mocy samego aktu święceń, czy nadania przez kompetentną władzę, w tym przypadku Biskupa Rzymu. Wyrażone w dokumentach Vaticanum II stanowisko przedstawia jakby dwupłaszczyznowe włączenie duchownego do Kolegium Biskupów. Pierwszy z nich to konsekracja biskupia, drugi to powierzenie odpowiedzialności za konkretną wspólnotę lub powierzenie konkretnego zadania w Kościele. Dobrze pokazuje to zróżnicowanie zadań, które pełnią kardynałowie jako biskupi diecezjalni lub pełniący obowiązki w Kurii Rzymskiej[16].

Kolegialność znajduje swoje odzwierciedlenie w wielu aktach dokonywanych gremialnie przez Biskupa Rzymu i pozostały episkopat. Bowiem już sam wspomniany Sobór Watykański II, jak i wszystkie poprzednie sobory, jest wyrazem tego sposobu sprawowania władzy w Kościele. Wspomniany już wyżej koncyliaryzm, który próbował niejako przejąć kontrolę nad władzą Biskupa Rzymu, był w pewnym sensie próbą wpisania władzy biskupów do współdecydowania o Kościele. Trzeba jednak pamiętać, że idea ta zrodziła się, gdy w Kościele mocno ścierały się także frakcje polityczne, a do głosu dochodziły ambicje poszczególnych władców Europy. Koncyliaryzm miał być zatem także próbą podporządkowania sobie, zresztą nie po raz pierwszy, papieża, który cieszył się autonomią władzy. Mając natomiast wpływ na papieża, miałoby się wpływ na decydowanie o losach całego Kościoła, który był w znacznym stopniu niezależny i jednocześnie miał ogromny wpływ na losy ówczesnego świata. Określenie kolegialności jest zatem uporządkowaniem dawno poszukiwanej harmonii między władzą Biskupa Rzymu i pozostałymi biskupami.

Konstytucja apostolska *Pastor Bonus* w artykułach 22-24 wskazuje na zebrania specjalnej grupy kardynałów dla udzielenia rady papieżowi. Pierwsza z nich to przewodniczący Dykasterii Kurii Rzymskiej, zwoływani dla przekazania wzajemnych informacji o działalności poszczególnych agend kurialnych oraz koordynacji ich prac. Część tych spraw może być także przeniesiona na zebranie konsystorza. Drugi zespół to piętnastu kardynałów i piętnastu biskupów diecezjalnych, którzy zbierając się na polecenie Sekretarza Stanu dwa razy w ciągu roku, mają doradzać w sprawach gospodarczych Stolicy Apostolskiej oraz organizacji jej pracy, jak również wspierania instytucji odpowiedzialnej za dzieła religijno-charytatywne[17].

[16] Sobór Watykański II, Konstytucja dogmatyczna o Kościele, Lumen Gentium, 18. 11. 1964, nr 22, [w:] Sobór Watykański II, Konstytucje, Dekrety, Deklaracje, Tekst polski, Poznań 2002.; J. Krzywda, *Prymat papieski i Kolegium Biskupów w świetle nauki Vaticanum I i II*, Kraków 2008, s. 254-255.

[17] Jan Paweł II, *Konstytucja apostolska o Kurii Rzymskiej Pastor Bonus*, 28.06.1988, [w:] *Ustrój hierarchiczny*…, s. 233.

24 lutego 2014 roku na mocy *Motu proprio Fidelis dispensator et prudens* papieża Franciszka komisja kardynałów została przekształcona w Radę do spraw Ekonomicznych, na czele której stanął niemiecki kardynał Reinhard Marx. Jest to także grupa składająca się z kardynałów oraz świeckich specjalistów ekonomicznych i jednego prałata sekretarza[18].

Kolejne gremium to pięcioosobowa Komisja Kardynałów do spraw zarządzania Instytutem Dzieł Religijnych powołana do życia w 1887 roku. Nazywana Bankiem Watykańskim, nie jest nim w ścisłym sensie. Poddawana w ciągu swojego istnienia kilku przekształceniom, ostatnio poddana została gruntownej reformie przez papieża Franciszka. Stało się to za sprawą licznych podejrzeń o możliwość prowadzenia nieuczciwych transakcji finansowych w tej instytucji. Obecnie przewodniczącym tej Komisji jest hiszpański kardynał Santos Abrily Castelló[19].

Najnowszym zespołem kardynałów mającym być grupą doradców jest tak zwana grupa K-9. Jest to Rada Kardynałów, która na sposób stały ma doradzać w sprawach Kościoła oraz przygotowaniu reformy Kurii Rzymskiej. Pierwotnie nazywana grupą K-8, składająca się z 8 kardynałów, po jednym z każdego kontynentu oraz jednego kardynała z Kurii Rzymskiej. Później do tej grupy dołączył nowy Sekretarz Stanu kardynał Pietro Parolin. Cykliczne spotkania Komisji mają na celu zrewidować dotychczasową pracę Kurii ukonstytuowaną konstytucją apostolską *Pastor Bonus* i podział obowiązków poszczególnych dykasterii w celu usprawnienia całokształtu prac, jak również swego rodzaju decentralizację, tak by sprawdzić, jakie kompetencje Kurii Rzymskiej można przenieść na biskupów kościołów partykularnych[20].

Wśród różnych gremiów, do których należą kardynałowie wraz z innymi biskupami, zajmują oni uprzywilejowane miejsce. Decyduje o tym hierarchia w Kościele. Kardynałowie, jako „senat papieża", są jego szczególnymi reprezentantami. Niemniej korzystają oni z takich samych praw i obowiązków jak inni członkowie tych gremiów. Kardynałowie, którzy należą do krajowej lub regionalnej Konferencji biskupów, w momencie podejmowania decyzji nie mają w nich bardziej uprzywilejowanego głosu niż pozostali biskupi. Statut Konferencji Episkopatu Polski z 16 września 1995 roku nie mówi nic o jakiejkolwiek roli kardynałów. Niemniej pełnią oni w Konferencji tę samą rolę co każdy inny biskup do niej należący. Artykuł 3 niniejszego Statutu stanowi, że do Konferencji należą „wszyscy biskupi diecezjalni oraz ci, którzy są z nimi zrównani"[21]. Tak samo wygląda przynależność kardynałów

[18] Franciszek, *Litterae Apostolicae Motu proprio datae, Ad Novum Consilium instituendum pro Coordinatione Rerum Oeconomicarum ac Administratoriarum Sanctae Sedis Civitatisque Vaticanae*, 8.08.2013, Acta Apostolicae Sedis, 106 (2014/3), s. 164-165.

[19] Franciszek, *Chirographum. Quo constituitur Commissio circa Institutum pro Operibus Religionis*, 24.06.2013, Acta Apostolicae Sedis, 105 (2013/7), s. 635-636.

[20] Franciszek, *Chirographum Quo instituitur Consilium Cardinalium ad adiuvandum Romanum Pontificem in Universali Ecclesia gubernanda adque suscipiendum consilium emendationis Constitutionis Apostolicae «Pastor Bonus» de Curia Romana*, 28.09.2013, Acta Apostolicae Sedis, 105 (2013/10), s. 875-876.

[21] Konferencja Episkopatu Polski, Statut, 27.03.2009, [w:] *Ustrój*…, s. 761.

do soboru lub Synodu Biskupów. Według prawa precedencji kardynałowie zajmują miejsce przed pozostałymi biskupami, jednakże w podejmowaniu decyzji, głosowaniach i głosie doradczym ich głos liczy się tak samo jak pozostałych członków gremiów, do których należą.

Wszelkie działania podejmowane przez Kościół – czy to w ramach kościołów partykularnych czy działania rozbudowanego aparatu administracji Stolicy Apostolskiej – powinny zmierzać ku większemu dobru i pożytkowi. Dlatego niezbędna jest należyta współpraca między Stolicą Apostolską a kościołami partykularnymi. Do takiej ścisłej współpracy zobowiązuje konstytucja apostolska *Pastor Bonus* w punktach 26 i 27, nakazujących dykasteriom kurialnym współpracę, informowanie i pozyskiwanie opinii od episkopatów krajowych lub regionalnych oraz informowanie o ogólnych dokumentach, zanim jeszcze zostaną opublikowane. Jednocześnie niniejsza konstytucja zobowiązuje do podejmowaniu w trybie pilnym spraw przedstawianych przez kościoły partykularne. Współpraca ta dotyczy także kontaktów z legatami papieskimi[22].

5. Kardynałowie jako reprezentanci papieża

Współpraca kardynałów z biskupem Rzymu to nie tylko działania kolegialne wyrażające się przede wszystkim w udzielaniu rad w zarządzaniu Kościołem, ale to także różne formy indywidualnej współpracy. Każdy kardynał powołany do Kolegium włączony zostaje do niego z powodów osobistych predyspozycji; bądź to jako odznaczający się biskup kościoła partykularnego, bądź zdatny do podjęcia szczególnych zadań w Kurii Rzymskiej lub na innym powierzonym mu urzędzie.

Najbardziej wyrazistymi zadaniami powierzonymi poszczególnym kardynałom są właśnie zwierzchnictwo nad jakąś diecezją lub Dykasterią Kurii Rzymskiej. Jeżeli chodzi o biskupów diecezjalnych, to godność kardynalska jest zwykle wtórna do nominacji na daną stolicę biskupią. Chodzi tu głównie o tak zwane *loci cardinalici*, czyli opisywane już wyżej stolice biskupie, które tradycyjnie związane były z purpurą kardynalską, od czego wyraźnie odchodzi papież Franciszek. Zdarza się jednak także, że kardynał, będący biskupem stolicy metropolitalnej, jest przenoszony na inną stolicę w tej samej randze. Choć w większości nominacji na kardynałów pozostają to dzisiaj arcybiskupi znaczących metropolii na całym świecie, to w czasie pontyfikatu papieża Franciszka zdarzają się także nominacje biskupów zwykłych diecezji, a w ostatnim konsystorzu (28 czerwca 2017 roku) także wikariusza apostolskiego czy biskupa pomocniczego[23].

Najbardziej wyrazistą formą reprezentacji Biskupa Rzymu jest stanowisko nuncjusza apostolskiego. Każdy nuncjusz jest legatem Biskupa Rzymu i przy rządzie

[22] Jan Paweł II, *Konstytucja apostolska o Kurii Rzymskiej Pastor Bonus*…, [w:] *Ustrój*…, s. 233-234.
[23] B. Zajączkowska*, Kardynałowie Franciszka*, „Gość Niedzielny", nr 26, rok XCIV, 2 lipca 2017, s. 22-23.

danego państwa, z którym Watykan utrzymuje stosunki dyplomatyczne, pełni misję dyplomatyczną, będąc odpowiednikiem ambasadora. Ponadto często zdarza się, że nuncjusz apostolski jest dziekanem korpusu dyplomatycznego, co na przykład ma miejsce w przypadku Polski[24]. Nuncjuszami są mianowani przez papieża biskupi, w randze arcybiskupa, których zadaniem jest reprezentowanie go na sposób stały w jakimś regionie lub kraju. Bywa, że nuncjusz jest ustanawiany dla kilku państw[25].

Funkcja legata papieskiego to nie tylko reprezentowanie go w sposób stały przy rządach państw jako nuncjusz lub delegat czy przy różnych organizacjach międzynarodowych, z którymi Stolica Apostolska utrzymuje stosunki dyplomatyczne lub do których należy. Legacja papieska może polegać także na zleceniu konkretnego zadania, powierzeniu misji reprezentowania papieża na pojedynczym wydarzeniu lub dokonaniu w jego imieniu konkretnego uroczystego aktu. Ta legacja częściej dotyczy właśnie kardynałów. Wiele uroczystości kościelnych, które odbywają się na świecie, są uświetnione obecnością lub przewodniczeniem papieskiego delegata. W tym momencie oficjalnym komunikatem Stolicy Apostolskiej zostaje podane do publicznej wiadomości, że papież mianował konkretnego kardynała swoim reprezentantem na niniejszej uroczystości. Jest to zatem specjalna legacja, która wygasa po wykonaniu zadania, czyli po zakończeniu uroczystości lub dokonaniu uroczystego aktu, dla którego delegat został posłany. Mowa tutaj przede wszystkim o udziale kardynałów w kongresach eucharystycznych, rocznicach związanych z jakimś wydarzeniem kościelnym, w beatyfikacjach lub kanonizacjach.

Jan Paweł II (1978-2005) dokonywał sam większości wszystkich aktów kanonizacji lub beatyfikacji w Rzymie lub przy okazji swoich licznych pielgrzymek. Nieliczne były przypadki, aby delegował do tego któregoś z kardynałów. Papież Benedykt XVI zmienił trochę tę praktykę, pozostawiając sobie wyłączność do dokonywania aktów kanonizacji, natomiast dokonywanie aktów beatyfikacji powierzał kardynałom legatom, którzy zwykle udają się do miejsc i diecezji, z którymi nowy błogosławiony był związany. Tę praktykę podtrzymał także papież Franciszek. Papież oprócz funkcji liturgicznych może także zlecić kardynałowi konkretne misje dyplomatyczne, w których legat występuje jako *alter ego* samego papieża.

Podsumowanie

Zaprezentowany artykuł ukazuje kardynałów w ich zasadniczej roli w Kościele, przedstawiając ich przede wszystkim jako doradców Biskupa Rzymu. Ukazanie w części historycznej niniejszego opracowania procesów przemian i kolejnych rozwiązań, jakim kardynałowie jako szczególne gremium byli poddawani, świadczy o tym, jak znaczącą pełnili i nadal pełnią rolę w służbie Kościołowi.

[24] J. Krukowski, *Legaci Biskupa Rzymskiego*, [w:] *Komentarz do Kodeksu*…, s. 208.
[25] Ibidem, s. 207.

Nieustanne próby wpływania na losy Kościoła, m.in. przez osoby kardynałów, z jednej strony ukazują, że cieszyli się oni niezwykłym uznaniem, z drugiej strony, że także przez tak ważną godność w Kościele nieraz próbowano dokonać zamachu na jego wolność.

Relacje, jakie łączą Kolegium Kardynalskie z papieżem, ukazują szczególną pozycję i uprzywilejowanie kardynałów, którzy nie tylko w Kościele, lecz także w obrębie duchowieństwa stanowią szczególne grono osób, którym powierzone jest jedno z najważniejszych zadań – wybór widzialnej głowy Kościoła. Kardynałowie, którzy są przede wszystkim i przed wszystkimi zobowiązani do służenia papieżowi swoją radą i pomocą, na czas wakatu Stolicy Apostolskiej skupiają w swoich rękach odpowiedzialność za przyszłe losy Kościoła, wybierając jego kolejnego pasterza.

Prezentowany artykuł nie wyczerpuje zagadnienia dotyczącego Kolegium Kardynalskiego. Przedstawienie kardynałów w relacji do papieża i do Kolegium Biskupów jest jedynie jednym z aspektów ich znaczenia i działania w Kościele.

Piotr Feczko*

A. Wiktorska-Święcka et al., „Innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym. Praktyka instytucjonalna w wybranych regionach w Polsce", Uniwersytet Wrocławski, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa – Wrocław 2017

Monografia „Innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym. Praktyka instytucjonalna w wybranych regionach w Polsce"[1] autorstwa A. Wiktorskiej-Święckiej[2], M. Klimowicz[3] i M. Michalewskiej-Pawlak[4] jest pożyteczną lekturą szczególnie dla czytelników zainteresowanych różnorakimi aspektami ekonomii rozwoju, public governance, zarządzania publicznego, oraz rozwoju regionalnego. W związku z tym że tytułowa tematyka dotyka dziś – w zakresie przemian życia społeczno-gospodarczego – wszystkich mieszkańców Polski, to powinni nią być zainteresowani właściwie wszyscy.

Publikacja cechuje się atrakcyjnością dzięki efektywnej, a jednocześnie zwięzłej prezentacji aktualnej problematyki *public governance* i rozwoju regionalnego (z interdyscyplinarnej perspektywy różnych nauk społecznych, których badań są przedmiotem). Oczywiście należy zaznaczyć, że Autorki mają przede wszystkim perspektywę właściwą naukom o polityce.

Język książki należy określić jako nieskomplikowany (ale niebanalny i stosowny dla opracowań naukowych). Praca zawiera 251 stron. Składa się z ośmiu zasadniczych jednostek redakcyjnych (wstępu, sześciu rozdziałów i pewnego rodzaju zakończenia). Na jednej z pierwszych stron znajduje się informacja, iż monografia przedstawia wyniki prac badawczych badań prowadzonych w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

* dr; członek komisji konkursowych Województwa Małopolskiego.

[1] Na witrynie wydawcy można się zapoznać z cyfrową wersją spisu treści recenzowanej książki, http://www.aspra.pl/products/files/691_1499697850_ktlo.pdf [dostęp: 11.01.2019].

[2] Samodzielna politolog, zatrudniona w Uniwersytecie Wrocławskim, aktualnie specjalizująca się w psychologii społecznej i kulturze politycznej. Także m.in. praktyk samorządności regionu – por. https://nauka-polska.pl/#/profile/scientist?id=100374&_k=bo26se lub https://www.youtube.com/watch?v=akectx5Mm2M data [dostęp: 11.01.2019].

[3] Habilitowana politolog, pracownik Uniwersytetu Wrocławskiego, specjalizująca się w zakresie integracji europejskiej – por. np. http://www.europeistyka.uni.wroc.pl/Pracownik/Monika-Klimowicz albo https://scholar.google.pl/citations?user=XuiNFd8AAAAJ&hl=pl [dostęp: 11.01.2019].

[4] Samodzielna politolog, zatrudniona w Uniwersytecie Wrocławskim, aktualnie specjalizująca się w zagadnieniach terytorialnie ukierunkowanych polityk Unii Europejskiej – por. https://nauka-polska.pl/#/profile/scientist?id=208730&_k=z5k7ip lub https://www.researchgate.net/profile/Malgorzata_Michalewska_Pawlak [dostęp: 11.01. 2019].

Kolorowa i komunikatywna grafika (przedstawiająca żarówkę – symbol innowacyjności – w polskich barwach narodowych) miękkiej oprawy zachęca potencjalnych czytelników. Na końcu znajdują się: rodzaj podsumowania („Przyczynek do teorii zmiany w procesach związanych z innowacjami we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce") oraz bibliografia.

Należy zaznaczyć, iż monografia została jednocześnie (równolegle) wydana także w języku angielskim (jako „Institutional determinants of innovations in regional governance in Poland", ss. 208)[5]. Recenzent książki gorąco poleca ich porównawczą (jednoczesną) lekturę. W dobie obecnej dla czynnych badaczy czy też chociażby innych osób – z jakichkolwiek powodów zainteresowanych współczesnym życiem społeczno-gospodarczym – konieczna jest stała, regularna lektura źródeł w języku globalnym[6].

Rozdział pierwszy „Współzarządzanie rozwojem regionalnym w Polsce – zarys problematyki" prezentuje spojrzenie Autorek publikacji na: a) problematykę badawczą, ze szczególnym uwzględnieniem otoczenia instytucjonalnego; b) koncepcję i metodologię badań nad współzarządzaniem rozwojem regionalnym w Polsce; c) potencjał wybranych województw do wdrażania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym.

Na szczególną uwagę zasługują tu różnorakie zagadnienia dzisiejszego *governance*, które jest – także wedle Autorek – nieodłącznym czynnikiem koniecznym dla rozwoju opartego na innowacyjności[7]. Wywód monografii podkreśla, że „warunkiem efektywności procesów współzarządzania o charakterze terytorialnym jest decentralizacja władzy i przekazanie jej na niższe stopnie w celu pobudzania zaangażowania terytorialnych interesariuszy"[8]. Trudno bez rzeczywistego zaangażowania aktorów terytorium osiągać wspomniany wcześniej rozwój[9].

Rozdział drugi „Koncepcyjny wymiar badań nad innowacyjnością we współzarządzaniu rozwojem regionalnym" jest wyrazem logicznej kontynuacji rozważań względem początkowego rozdziału pracy. Autorki przedstawiają tam zagadnienia kluczowych pojęć dla badań będących przedmiotem ich pracy, stan badań oraz prezentują ich dalszą potrzebę.

---

[5] http://www.aspra.pl/katalog-wydawniczy/book/695 [dostęp: 11.01.2019]. Wersja anglojęzyczna jest nieco krótsza i ma niższą cenę.

[6] Jednoczesne czytanie pozycji fachowej w językach angielskim oraz ojczystym może być cenne względem nabycia wspomnianej wcześniej umiejętności (dziś koniecznej do osiągnięcia – najpóźniej w okresie studiów wyższych). Dziś ani gospodarka, ani nauka nie mogą się rzeczywiście rozwijać w izolacji od tego, co jest w spektrum zainteresowania świata. Czytanie źródeł pośrednich, bądź może nawet niekiedy „metapośrednich" nieraz daje efekt „zabawy w głuchy telefon". Prowadzić to może do imitacji, która nawet – jeśli w jakiś sposób spełni właściwe wymogi formalne – raczej nie przyczyni się do przesunięcia do przodu pozycji krajowej nauki bądź gospodarki.

[7] Por. na przykład o uwarunkowaniach innowacyjności: Z. Kłos, *Innowacyjność i innowacje*, Poznań 2017, s. 53-116.

[8] Strona 20 recenzowanej publikacji.

[9] Oczywiście nieraz realnie „można" takie – rzekome bądź formalne – zaangażowanie opisać w dokumentacji sprawozdawczej w celu konsumpcji środków z budżetów publicznych, które były przeznaczone na docelowe efekty rzeczywiste.

Wskazują, że „nie są prowadzone także badania dotyczące kosztów zaniechania wdrażania innowacyjnych rozwiązań we współzarządzaniu regionalnym”[10]. Prowadzenie takich badań oczywiście mogłoby w dłuższym terminie przynieść bezsporne korzyści dla rozwoju, gospodarki, nauki itd. Jednakże prawdopodobny koszt (strat) dla ich ewentualnych prowadzących w krótkim i średnim terminie wydaje się co najmniej dostateczną zaporą w aktualnych uwarunkowaniach życia społecznego w Polsce.

Rozdział trzeci „Modelowy wymiar innowacyjności we współzarządzaniu rozwojem regionalnym w Polsce” dotyczy bezpośrednio tytułowej tematyki pracy. Prezentuje kwestie: proponowanego (interdyscyplinarnego) modelu badania innowacji we współzarządzaniu rozwojem regionalnym, teoretycznych ujęć zmian w procesach wspomnianego rozwoju oraz śledzenia przedmiotowych zmian. Autorki wskazują na istotność elementów zastanych oraz otoczenia: a) istniejących ram prawnych (a też praktyk ich oraz możliwych luk); b) czynników kontekstowych, zastanych, stanowiących punkt wyjścia dla procesu (np. sytuacja rynku regionu, czy też jego funkcjonujący wizerunek); c) eksperiencję podmiotów decydujących o rozwoju regionalnym i wdrażaniu innowacji; d) sytuację interesariuszy na etapie konstruowania założeń programowych.

Prawo i funkcjonowanie jego instytucji (włącznie z realnymi źródłami prawa) może być ujmowane jako „infrastruktura innowacji” – nie tylko w aspekcie wynalazczości, ale także względem rozwoju terytorium opartego na innowacyjności (dotyczy to nie tylko prawa powszechnie obowiązującego na terenie całego państwa, ale może i powinno dotyczyć także rozwiązań prawnych w zakresie kompetencji władz terytorium).

Rozdział czwarty zatytułowany „Działanie LEADER jako innowacyjny instrument zarządzania rozwojem obszarów wiejskich na poziomie lokalnym i regionalnym w Polsce” prezentuje spostrzeżenia Autorek na temat współzarządzania opartego na innowacyjności obszarów wiejskich.

Na szczególną uwagę zasługuje określenie barier innowacji we współzarządzaniu wspomnianych terytoriów. Są nimi: deficyty świadomości lokalnych grup działania co do (deklarowanych) realizowanych wspólnych celów działania, formalizm i biurokratyzacja procedur realizacji (najważniejsza jest dokumentacja, zaś cele działania schodzą na dalszy plan), dominacja sektora publicznego (także na poziomie lokalnym), zbyt duża uznaniowość funkcjonariuszy publicznych przy sprawdzaniu osiągniętych celów działania (Autorki podnoszą brak definicji legalnej innowacji bądź innowacyjności)[11], zbyt duży wpływ różnorakich więzi nieformalnych

[10] Strona 70 recenzowanej monografii.

[11] Tematy wad oraz zalet uznania (czy też uznaniowości) w administrowaniu (zarządzaniu) publicznym stanowią temat rzekę – w rozważaniu właściwych dyscyplin nauki. Niemniej autor recenzji uważa, że ustalenie wspomnianych definicji legalnych prawdopodobnie nie jest możliwe. Na liczne ujęcia przedmiotowych pojęć można się zazwyczaj natknąć w każdej publikacji dotyczącej innowacyjności. On sam uważa za innowację „coś nowego – użytecznego społecznie”. Takie ujęcie prezentuje oraz stosuje w swoim pisarstwie dotyczącym interdyscyplinarnych zagadnień innowacyjności. Inną sprawą

na wydatkowanie środków publicznych, nadmierna centralizacja (przeciwdziałająca inicjatywom lokalnym).

Nie są to problemy nowe w polskim życiu publicznym – są wspominane chociażby w preambule Konstytucji 3 maja 1791 roku jako „zadawnione rządy naszego wady" (oraz w traktatach polskiego Oświecenia postulujących konieczność zmian stanu rzeczy w XVIII-wiecznej Rzeczypospolitej).

Rozdział piąty „Zintegrowane inwestycje terytorialne jako innowacje we współzarządzaniu miastami w kontekście rozwoju regionalnego" wskazuje na następujące bariery względem tytułowych usiłowań: a) narzucanie przez wyższe szczeble rozwiązań w ramach „odgórnego konstruktywizmu"; b) słabe zainteresowanie poza I sektorem; c) zbyt długi okres nawiązywania współpracy – problem „inkubacji partnerstwa"; d) sztywne ramy instytucjonalne; e) doraźność (brak zabezpieczania trwałości efektów).

Wyliczone problemy nie są nowymi czy nieznanymi myśli zarządzania (bądź administratywistyki). W poprzednim stuleciu powstały liczne prace na ten temat (nie tylko globalnych „klasyków" zarządzania, ale też i polskich autorów – np. J. Starościaka). Inną sprawą jest to, że borykanie się z większością problemów takiego rodzaju świadczy negatywnie o kulturze organizacyjno-prawnej państwa europejskiego w XXI wieku.

Ostatni rozdział „Proces przedsiębiorczego odkrywania: innowacyjna metoda współzarządzania gospodarczo-społecznym rozwojem polskich regionów" poświęcony jest przedsiębiorczości i kapitałowi ludzkiemu (rozumianym jako katalizatory innowacyjności).

Naczelnymi barierami tej koncepcji są okoliczności: zróżnicowania zarządzania ryzykiem (i jego traktowania) w poszczególnych sektorach gospodarki narodowej (szczególnie pomiędzy I a II) oraz niedostatecznego rozumienia przez II i III sektor ich współodpowiedzialności za rozwój terytorium (np. administracja publiczna sama nie będzie stanowić inteligentnych specjalizacji).

Autorki kończą swoje dzieło podsumowującym optymistycznym wywodem: „Zachodzące zmiany mają charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy i przyczyniają się do usprawnienia samego procesu współrządzenia, jak i wzrostu upodmiotowienia oraz jakości życia wspólnot…". Należy zatem podkreślić wielostronność spojrzenia Autorek na zbadaną tytułową tematykę pracy.

Dlatego autor recenzji poleca Czytelnikom zapoznanie się z recenzowaną publikacją, zalety której podkreśl. Zainteresowani obszerniejszymi pozycjami ujmującymi interdyscyplinarnie innowacyjność gospodarki mają na rynku szeroki wy-

jest, że poszukiwanie w prawie polskim określeń tych pojęć może doprowadzić do powstania ciekawej, obszernej i wartościowej monografii. Jednakże w obowiązującym systemie uzyskiwania stopni naukowych badacze z zakresu nauki prawa są raczej motywowani do niepodejmowania takich trudów.

bór takich aktualnych publikacji[12]. Poza tym refleksy tematyki rozwoju opartego na innowacyjności można odnaleźć też zazwyczaj w bieżących dokumentach krajowych[13] bądź ponadnarodowych[14] dot. analiz sytuacji życia społeczno-gospodarczego Polski.

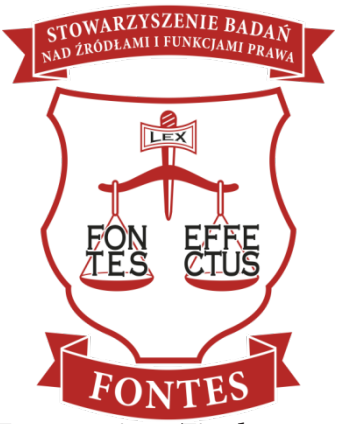
[12] Jako przykład polski można podać: A. Kamińska, *Uwarunkowanie regionalne innowacyjności przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa 2017. Zaś jako przykład zagraniczny warto zaprezentować: R. Huggins, P. Thompson (red.), *Handbook of Regions and Competitiveness. Contemporary Theories and Perspectives of Economic Development*, Cheltenham 2019.

[13] Na przykład: Rada Ministrów, Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2019-22, Warszawa 2019, s. 34, 80-81.

[14] Por. The World Bank, Financial Inclusion. Europe and Central Asia Economic Update Spring 2019, Washington 2019, s. 75-76.

II

CZĘŚĆ INFORMACYJNA STOWARZYSZENIA „FONTES”



Zaproszenie na Zjazd 2019

Szanowni Państwo,

w imieniu Zarządu Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes" mam zaszczyt zaprosić do udziału w VIII Zjeździe Stowarzyszenia, połączonym z międzynarodową konferencją naukową pt. **„Prawo i populizm",** która odbędzie się w dniach **14-15 września 2019 r.** w **Warszawie, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, ul. Świeradowska 43.**

1. Cele naukowe konferencji

Przejawami populizmu nie jest tylko przedwyborcza frazeologia czy też zabiegi propagandowe obliczone na utrzymanie wysokiego poparcia dla rządzącej formacji politycznej. Za narzędzia populizmu można uznać także poszczególne projekty legislacyjne, które mają na celu realizację obietnic wyborczych czy też niwelowanie napięć społecznych, realizowane bez względu na to, jakimi wymiernymi i niewymiernymi kosztami obciążają one na przyszłość systemy państwa, a w szczególności jego finanse.

Prawo, cieszące się – normalnie – zaufaniem i prestiżem jako zbiór norm najważniejszych dla funkcjonowania społeczeństwa i państwa na skutek wciągania go do zasobu narzędzi populizmu tę wiarygodność stopniowo traci. Grozi to negatywnymi konsekwencjami dla stabilności porządku instytucjonalnego w ogóle. Dlatego istotne jest demaskowanie przypadków wykorzystywania procesu legislacyjnego do celów kojarzonych z praktykami populistycznymi, aby można było – w dyskursie naukowym i publicznym – wyodrębnić je jako przejawy patologii systemu prawa, które nie powinny dyskredytować tego systemu jako całości.

Pragniemy, aby wystąpienia uczestników konferencji dotyczyły jak najszerszej palety regulacji prawnych, gdyż praktyki populistyczne mogą dotyczyć każdej gałęzi prawa i różnych typów instytucji prawnych.

Dla przykładu można zatem postawić pytania:

• w obszarze prawa administracyjnego – na ile populizm determinuje stanowienie prawa dotyczącego wsparcia osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji finansowej,

• w obszarze prawa karnego – jak często zachowania populistyczne wpływają na zaostrzanie kar,

• w obrębie prawa prywatnego – jak praktyki populistyczne wpływają na określenie wzajemnych relacji między pracodawcami a pracownikami,

• w zakresie prawa finansowego i podatkowego – czy populizm wpływa na nierówne obciążanie podatkiem poszczególnych grup społecznych,

• w obszarze prawa konstytucyjnego – na ile instytucje państwa, jak np. system sądownictwa, mogą pozostać odporne na zmiany prawno-ustrojowe, wynikające z tendencji populistycznych.

Referaty, jakich oczekujemy, mogą prezentować zarówno ustalenia badawcze dotyczące poszczególnych projektów legislacyjnych, użytych jako narzędzie populizmu, jak i teoretyczny punkt widzenia na problem dewastacji systemu prawa za pomocą praktyk populistycznych.

Komitet naukowy konferencji

prof. nadzw. dr hab. Tadeusz Biernat
prof. nadzw. dr hab. Andrzej Bisztyga
dr Mieczysław Błoński
prof. zw. dr hab. Paweł Chmielnicki
prof. nadzw. dr hab. Bolesław M. Ćwiertniak
prof. nadzw. dr hab. Piotr Dobosz
prof. dr hab. Anna Wypych-Gawrońska
dr hab. Agata Jurkowska-Gomułka
dr hab. Michał Kaczmarczyk, prof. WSH
prof. nadzw. dr hab. Michał Kasiński
prof. nadzw. dr hab. Anna Konert
prof. nadzw. dr hab. Andrzej Korybski
prof. nadzw. dr hab. Marian Liwo
prof. zw. dr hab. Adam Lityński
prof. nadzw. dr hab. Marek Mączyński
prof. nadzw. dr hab. Sylwia Morawska
prof. nadzw. dr hab. Sławomir Patyra
dr hab. Maciej Rogalski
prof. nadzw. dr hab. Piotr Ruczkowski

prof. nadzw. dr hab. Piotr Stec
prof. zw. dr hab. Adam Sulikowski
prof. zw. dr hab. Halina Zięba-Załucka
prof. nadzw. dr hab. Mariusz Załucki
dr Maria Zrałek, prof. WSH

2. Ramowy program konferencji:

Dzień I (14 września)

10.00 Inauguracja konferencji
10.30 – 14.00 I Sesja plenarna, sesja w języku polskim
10.30 – 13.30 Wystąpienia prelegentów (ok. 20 min.)
13.30 – 14.00 Dyskusja
14.00 Obiad
15.00 – 17.30 II Sesja plenarna, sesja w języku angielskim
15.00 – 17.00 Wystąpienia prelegentów (ok. 20 min.)
17.00 – 17.30 Dyskusja
17.30 – 19.00. Walne Zebranie Członków Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa

– Wręczenie odznak i dyplomów członkowskich nowym członkom Stowarzyszenia,
– Zatwierdzanie planu przedsięwzięć Stowarzyszenia i Oddziału Stowarzyszenia w Sosnowcu na następny okres,
– Rozpatrzenie sprawozdania Komisji Rewizyjnej Stowarzyszenia i Oddziału Stowarzyszenia w Sosnowcu
– Rozpatrzenie sprawozdań i informacji z realizowanych projektów badawczych i innych przedsięwzięć,
– Uchwalenie budżetu,
– Zmiany w statucie Stowarzyszenia,
– Nadanie tytułów Członka Honorowego Stowarzyszenia, Zasłużonego Członka Stowarzyszenia i Członka – Założyciela Stowarzyszenia,
– Ustalenie terminu i miejsca IX Zjazdu Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa,
– Sprawy bieżące.

20.00. Uroczysta kolacja (na terenie restauracji w Centrum Barnabitów).

Dzień II (15 września)

10.00 – 13.30 III Sesja plenarna, sesja w języku polskim
10.00 – 13.00 Wystąpienia prelegentów (ok. 20 min.)
13.00 – 13.30 Dyskusja
13.30 – Obiad
14.30 – 16.00 IV Sesja plenarna, sesja w języku polskim
14.30 – 15.30 Wystąpienia prelegentów (ok. 20 min.)
15.30 – 16.00 Dyskusja
16.00 – 16.30 Podsumowanie i zamknięcie obrad.
Pożegnanie uczestników VIII Zjazdu i konferencji.

Uwaga: Prosimy o zgłaszanie wystąpień nawiązujących treścią do zagadnień wskazanych w tytułach sesji plenarnych oraz zgodnych z metodą badawczą Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa. Do wygłoszenia i publikacji nie będą przyjęte referaty odbiegające od założeń merytorycznych konferencji. Oceny adekwatności zgłoszonych referatów do założeń merytorycznych konferencji dokona Rada Naukowa Stowarzyszenia na podstawie dołączonych do zgłoszenia abstraktów. W wypadku dużej liczby zgłoszeń sesje plenarne zostaną podzielona na panele.

3. Publikacja

Organizatorzy przewidują opublikowanie referatów przygotowanych przez uczestników konferencji w formie recenzowanej monografii naukowej lub na łamach wybranego czasopisma naukowego. Szczegóły zostaną przekazane w późniejszym terminie.

Podstawowe wymogi edytorskie dotyczące referatów zgłoszonych do opublikowania

– objętość – do 20 000 znaków (0,5 ark. wydawniczego),
– edytor tekstu MS Word,
– czcionka Times New Roman nr 12, interlinia 1,5, marginesy 2,5 cm.
– przypisy na dole strony:

➢ Książki: Nazwisko, Tytuł, Miejsce i rok wydania, strona.

➢ Opracowania w publikacjach zwartych: Nazwisko, Tytuł opracowania, [w:] Nazwisko (red.), Tytuł książki, Miejsce i rok wydania, strona.

➢ Artykuły w czasopismach: Nazwisko, Tytuł opracowania, Tytuł czasopisma, rocznik, numer, strona.

➢ Inne źródła informacji (orzeczenia, akty prawne, wyniki badań ankietowych, dane statystyczne itp.): przywołujemy w sposób tradycyjnie przyjęty w danej dyscyplinie nauki.

– Ilustracje (przyjmujemy tylko czarno-białe), prosimy załączać w postaci umożliwiającej dalsze opracowanie graficzne.

Prosimy o załączanie do tekstu streszczenia (nie dłuższego niż 500 znaków) i 3-5 słów kluczowych w języku polskim i angielskim.

4. Kalendarium czynności związanych z konferencją

Nie później niż do **31 maja 2019r**. prosimy o zgłaszanie zamiaru udziału w konferencji na załączonym do niniejszego zaproszenia formularzu, z tematem referatu oraz **założeniami merytorycznymi wystąpienia („abstrakt", 500-1000 znaków) włącznie**, za pośrednictwem poczty elektronicznej **na adres Sekretarza Zarządu Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa dr Dobrochny Minich:** fontes@stowarzyszeniefontes.com **(UWAGA: NOWY ADRES E-MAIL STOWARZYSZENIA. *Uprzejmie prosimy o nadsyłanie zgłoszeń na ww. adres*).**

Nie później niż do **25 czerwca 2019 r.** Rada Naukowa ogłosi rozstrzygnięcie w przedmiocie kwalifikacji zgłoszonych wystąpień. Brak kwalifikacji wystąpienia nie oznacza odmowy udziału w konferencji, a jedynie ograniczenie go do uczestnictwa biernego.

Niezwłocznie po upływie ww. terminu organizatorzy zwrócą się o wniesienie opłaty konferencyjnej (szczegóły dot. opłaty zob. niżej); opłatę należy uiścić w terminie do **15 lipca 2019 r.**

Nie później niż do **7 września 2019 r.** zostaną podane: potwierdzenie uiszczenia opłaty konferencyjnej, szczegółowy porządek wystąpień w ramach sesji plenarnych i paneli, a także inne szczegółowe informacje organizacyjne.

13 września 2019 r. – posiedzenia Zarządu i Komisji Rewizyjnej Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa, Warszawa, od godz. 18.00

14-15 września 2019 r. – VII Zjazd i konferencja wg harmonogramu jw.

Nie później niż do **31 grudnia 2019 r.** należy przesłać tekst referatu (adres zob. niżej).

5. Kontakt z organizatorami

dr Anna Rogacka-Łukasik, arogacka@tlen.pl, 506 496 145 – Pierwszy Wiceprezes Zarządu

dr Dobrochna Minich, fontes@stowarzyszeniefontes.com – Sekretarz Zarządu

Korespondencję pisemną prosimy kierować na adres:

Stowarzyszenie Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa, ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów, pok. RA 243

6. Opłata, warunki, zakwaterowanie

Opłata konferencyjna wynosi:
Dla Członków Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa:
400 zł (opłata nie obejmuje noclegu)
Dla pozostałych uczestników:
450 zł (opłata nie obejmuje noclegu)
Dane do przelewu:
Kwota: jw., w zależności od kategorii
Konto: Bank PEKAO: **79 1240 1372 1111 0010 4886 0443**
Beneficjent: Stowarzyszenie Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa
Tytułem: Konferencja 2019 W ramach opłaty konferencyjnej organizator oferuje:
– materiały konferencyjne (teczki, foldery, notatniki itp.),
– 2 x obiad na terenie Uczelni (przewidziane również dania bezglutenowe),
– bufet kawowy w obu dniach konferencji,
– uroczystą kolację na terenie Centrum Barnabitów w Warszawie, ul. Smoluchowskiego 1,
– pokrycie kosztu publikacji.

Istnieje możliwość wystawienia faktury oraz (na miejscu) potwierdzenia delegacji służbowej.

Możliwość wykupienia noclegu:

Istnieje możliwość wykupienia noclegów w terminie 13/14 i 14/15 września 2019 r., w jednej z nw. baz noclegowych:

– Centrum Barnabitów w Warszawie, ul. Smoluchowskiego 1, po specjalnej, obniżonej cenie dla uczestników konferencji 178 zł (pokój jednoosobowy), 260 zł (pokój dwuosobowy). Ww. ceny zawierają: nocleg, śniadanie w formie bufetu szwedzkiego, bezpłatny zestaw kosmetyków i ręcznik. W pokojach znajduję się m.in. łazienka z prysznicem, bidetem, suszarka do włosów, biurko, krzesło, garderoba, telefon, telewizor z telewizją kablową, lodówka, zestaw do parzenia kawy i herbaty.
– pokoje gościnne Instytutu Fizyki PAN w Warszawie, al. Lotników 32/46, w cenie 99 zł. (pokój jednoosobowy; ze śniadaniem 109 zł) bądź 128 zł (pokój dwuosobowy; ze śniadaniem 148 zł).

Noclegi są opłacane odrębnie przez uczestnika, na miejscu w recepcji jednej z ww. baz noclegowych, które wystawiają fakturę. Prosimy o zaznaczenie w zgłoszeniu chęci zarezerwowania noclegu ze wskazaniem miejsca z ww.

W imieniu Zarządu Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes"

Prezes Zarządu
prof. zw. dr hab. Adam Sulikowski

Sprawozdanie z IV Seminarium Naukowego Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes" Oddział w Sosnowcu

W dniu 15 grudnia 2018 r. w Wyższej Szkole Humanitas w Sosnowcu odbyło się czwarte seminarium Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes" Oddział w Sosnowcu. Podczas seminarium uczestnicy zajęli się kwestiami związanymi z czasem pracy pracowników Inspekcji Transportu Drogowego. Referat wprowadzający do dyskusji pt. *Analiza instytucjonalna ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw w zakresie art. 4 pkt 8 nowelizującego art. 77 ustawy o transporcie drogowym* wygłosiła niedawna absolwentka WSH (kierunek prawo) mgr Ewa Mazelanik – laureatka I miejsca ogólnopolskiego konkursu na prace badawcze „Wykładnia prawa jako pochodna rozumienia celu i sposobu działania – edycja 2017/2018", w kategorii: praca magisterska. Referat ten został przygotowany zgodnie z metodą badawczą przyjętą w Stowarzyszeniu „Fontes".

Prelegentka doskonale poradziła sobie z opracowaniem tematyki tą metodą. Jej wystąpienie wywołało wśród uczestników seminarium burzliwą dyskusję na temat wykładni przepisów i efektów ich stosowania.

Na zakończenie Pani Prezes podziękowała prelegentce oraz wszystkim pozostałym uczestnikom seminarium, zapraszając równocześnie na kolejne seminarium, które odbędzie się w marcu 2019 r.

Magdalena Gurdek

Zaproszenie

Stowarzyszenie Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa
„FONTES"
Oddział w Sosnowcu

Stowarzyszenie Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes" Oddział w Sosnowcu uprzejmie zaprasza na seminarium naukowe na temat:

Analiza instytucjonalna art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw w zakresie dodania do ustawy o kredycie konsumenckim przepisu art. 33a. z perspektywy instytucji pożyczkowych

Seminarium odbędzie się dnia 23 marca 2019 r. (sobota) w sali nr 201 Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu przy ul. Kilińskiego 43. Początek seminarium o godz. 12.00.

Referat wprowadzający do dyskusji wygłosi Pani dr Katarzyna Kurzępa-Dedo – laureatka I miejsca ogólnopolskiego konkursu naukowego na prace badawcze „Wykładnia prawa jako pochodna rozumienia celu i sposobu działania – edycja 2016", organizowanego przez Stowarzyszenie Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes".

Sukces członka naszego Stowarzyszenia

W konkursie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na najlepszą pracę doktorską w Polsce poświęconą ochronie konkurencji przyznano I nagrodę członkowi naszego Stowarzyszenia, dr. Kamilowi Doboszowi, za przygotowanie dysertacji pt. „Jednolitość stosowania prawa konkurencji Unii Europejskiej przez organy i sądy państw członkowskich".

Publiczna obrona rozprawy odbyła się 30 października 2017 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Promotorem rozprawy był prof. dr hab. Sławomir Dudzik, natomiast recenzentkami były dr hab. Agata Jurkowska-Gomułka, prof. WSIiZ oraz dr hab. Anna Piszcz, prof. UwB. Praca doktorska dra Kamila Dobosza ukazała się także w rozszerzonej i zaktualizowanej wersji drukiem w wydawnictwie Wolters Kluwer w czerwcu 2018 roku. W konkursie Prezesa UOKiK uwzględniono prace doktorskie poświęcone tematyce ochrony konkurencji, które zostały obronione od 16 października 2015 roku do 15 października 2018 roku. Partnerem konkursu jest Stowarzyszenie Prawa Konkurencji, a patronem Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.