

Sławomir Stanisław Dębski

Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim

Relacje prawne w aspekcie prawyborów samorządowych w Polsce — wybrane zagadnienia

Streszczenie

Okres przedwyborczy trwa dopóki nie zostaną spełnione formalne kryteria decydujące o rozpoczęciu kampanii. Najważniejszym staje się czas ogłoszenia aktu o zarządzeniu wyborów. Przed jego ogłoszeniem trwają działania głównie wewnątrzpartyjnie lub wewnątrzorganizacyjnie w podmiotach pozapartyjnych. Te działania stanowią wyzwanie badawcze.

Słowa kluczowe: relacje prawne; wybory; kampania wyborcza.

Wybory samorządowe w Polsce odbywają się co cztery lata; od kadencji 2018 — co pięć lat. Jako uczestnik wielu kampanii, posiadając ogląd pragmatyki zachowań przedwyborczych, dzięki obserwacji uczestniczącej oraz aktywności bezpośredniej w charakterze kandydującego w wyborach, dostrzegłem zróżnicowane działania w przedmiotowej kwestii, posiadające jednak wiele wspólnych mianowników w zakresie postępowania w partiach i komitetach wyborczych niepartyjnych.

Relacje rozumiemy jako „związek zachodzący między ludźmi lub grupami społecznymi” według Słownika Języka Polskiego (2018, s. 289). Z niewiadomych przyczyn prawo w Polsce utrwała schemat pojęciowy wskazujący na istnienie tzw. stosunków prawnych, pomijając pojęcie relacji. Uwzględniając tworzący się w Polsce system nauk, mający za cel uzupełnianie się wzajemne także w zakresie treści językowych, choćby na tym przykładzie, dostrzega się, że termin „stosunek” jest wieloznaczny i w prawie „relacje” jako bardziej jednoznaczna forma pozwala łatwiej odczytać treść norm.

Z perspektywy prawa znaczenie mają przede wszystkim reguły ujęte w:

- 1) *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe;*
- 2) *ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy;*

Pozostałe akty prawne wydaje się wpisywać datę wyborów. Standardowo powiela się tą procedurę. W każdym akcie prawnym można wpisać datę wyborów samorządowych, a następnie odnajdujemy akty w publikatorach (pobrane z: <http://pkw.gov.pl/>). Dla

ułatwienia w niniejszym opracowaniu nie wpisano dat, aby zobrazować powtarzalne zachowania prawne.

- 3) rozporządzeniach, zarządzeniach i postanowieniach, m.in. w:
 - a) rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie rejestru zaciągniętych kredytów oraz rejestru wpłat, prowadzonych przez komitety wyborcze,
 - b) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zapewnienia Państwowej Komisji Wyborczej wykonywania zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem rejestru wyborców i sporządzaniem spisów wyborców,
 - c) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie spisu wyborców,
- 4) uchwałach Państwowej Komisji Wyborczej, m.in. w sprawie:
 - a) regulaminów terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych powołanych do przeprowadzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast,
 - b) wytycznych dla terytorialnych komisji wyborczych dotyczących wykonywania zadań do dnia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień...,
 - c) ustalenia wzorów protokołów sporządzanych przez obwodowe komisje wyborcze, w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast;
- 4) obwieszczeniach Państwowej Komisji Wyborczej, m.in.:
 - a) w sprawie zasad rozpowszechniania odpłatnie audycji wyborczych,
 - b) o wylosowanych jednolitych numerach dla list kandydatów na radnych w wyborach zarządzonych na dzień...,
 - c) dane statystyczne dotyczące wyborów samorządowych zarządzonych na dzień...

Podmiotami uprawnionymi do powoływania komitetów wyborczych są przede wszystkim partie polityczne, organizacje pozarządowe oraz doraźnie powoływane kolektywy społeczne. Fakt, że partie polityczne są finansowane z budżetu państwa, a pozostałe podmioty nie, powoduje uznanie, iż osłabia to funkcjonalność demokracji w tym aspekcie.

Nowelizacja samorządowej ordynacji wyborczej 2018 r. zakłada, iż wójtem, burmistrzem i prezydentem można będzie zostać tylko dwa razy, ale za to na 5-letnie kadencje (*ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy*). Takie rozwiązanie budzi zastrzeżenia w sferze wielu nauk. Badając zjawiska „klik” wskazują na możliwość zaburzenia w zakresie samostanowienia wspólnot samorządowych przy tego typu rozwiązaniach. Ma to znaczenie o tyle, że kliki wyodrębniam jako małe, nieformalne grupy często bazujące na wykorzystywaniu formalnej struktury charakteryzujące się: 1) wspólnotą interesów członków; 2) celem działania sprzecznym z ogólnie przyjętym systemem wartości i norm oraz 3) dążeniem do osiągnięcia korzyści cudzym kosztem.

Kliki znane są z historii i współczesności, np. dworskie, salonowe, towarzyskie, małomiasteczkowe itp., i nie wszystkie z punktu widzenia prawa miały charakter przestępczy. Badania nad ich mechanizmem działania w życiu doprowadziły do

wykazania związków między formalną strukturą instytucjonalną a sposobem zorganizowania i działania kliki. Ustalono m.in. istnienie zależności między funkcją wykonywaną w instytucji a zadaniem w niej pełnionym. O możliwości działania przestępczego, gdy do takiego dochodziło, decydowało miejsce zajmowane w strukturze służbowej. Klika wykorzystywała w swej działalności istniejącą strukturę zarządzania i kontroli. Zaobserwowano, iż w szerokim zakresie wykorzystuje istniejący system kontaktów służbowych. O przystąpieniu do niej decydują rozmaite przyczyny. Niektóre z nich tkwią w pozycji i roli jednostki w środowisku, w którym zawiązała się. Z analizy posiadanych przeze mnie materiałów, dotyczących działalności klik, wynika, że wiele osób przystąpiło do nich, aby nie narazić się ludziom, z którymi osoby te są związane służbowo, aby pozyskać ich przychyłność i poparcie. Inna grupa przyczyn tkwiła w samej klice, jej poczynaniach, metodach działania i ich konsekwencjach. Szantażem i groźbami zmuszano ludzi, na których zależało, do włączenia się w działalność. Bazując na formalnej strukturze służbowej uzyskuje ona z reguły znaczne możliwości władcze i szerokie pole manipulowania tą strukturą dla realizacji swoich celów, uzyskując np. wpływ na decyzje kadrowe, zwalniając z pracy osoby niewygodne itp. Motywem ich działalności był najczęściej zysk ekonomiczny, nie był to motyw jedyny. Psychologia, a także moje badania, wskazują, że okres utrwalania się i integracji takiego układu to nie mniej jak trzy lata (Dębski, 2013, s. 113–115; Kahn i Katz, 2009, s. 353–355; Łucewicz, 1997, s. 91–99). Uwzględniając to można przyjąć, że najbardziej korzystnym społecznie jest wymiar trzyletnich kadencji.

Powszechnie uznaje się, że objęcie prawem jak największej liczby procedur i zachowań wyborczych stanowi o sile demokracji.

Poddając refleksji istotę wyborów, których celem jest umożliwienie pełnienia funkcji w administracji publicznej, wobec ram pojęć samorządowych, ujawnia się zdecydowaną przewagę partii politycznych nad innymi podmiotami.

Analizując przygotowania wyborcze w partiach politycznych decydującymi są: statut, jako zestaw reguł postępowania, oraz dyspozycje struktur partyjnych, które są zróżnicowane. Podmioty pozapartyjne, pomimo funkcjonowania w innej niż wyborcza rywalizacja płaszczyźnie, jednak wykazują podobieństwa przedwyborcze o charakterze partyjnym.

Kształtując sytuację decyzyjną w partiach oraz komitetach niepartyjnych wskazuje się osoby do pełnienia funkcji administracyjnych. Jednak zdarza się, że wskazywanie następuje samoistnie przez jednostkę zainteresowaną reprezentowaniem podmiotu w pełnieniu funkcji administracyjnej. Taka sytuacja, gdyby do jednej funkcji wskazywała się jedna osoba powodowałaby uproszczony model proceduralny. Jednak często zdarza się, iż na jedno miejsce zgłasza się kilka osób. Pomijając kwestie związane z kompetencjami i umiejętnościami, sytuacja ta powoduje dyskomfort w stanowieniu ustaleń w tym zakresie. Bywa, że wtedy zgłasza się kilku kandydatów do pełnienia funkcji w celu rekomendacji przez władze partii lub organizacji kierującej. Takie rozwiązania są bardzo często odrzucane i wnosi się o wskazanie konkretnego kandydata do konkretnej funkcji.

Komitetom partyjnym i innym organizacjom pozostaje konieczność przeprowadzenia prawyborów wewnątrz podmiotu.

Kwestie przedwyborcze odbywają się w dyskusyjnych warunkach i niebezkonfliktowo. Jako przykład mogą posłużyć doświadczenia wielu partii. Najczęściej stanowią je niewielkie grupy osób, które dzięki stałemu uczestnictwu w zlecanych centralnie zachowaniach uzyskują staż i zaufanie tzw. władz partyjnych oraz co najważniejsze — funkcje statutowe. Taka sytuacja powoduje integrację tego wąskiego środowiska, po czym występuje wzajemna chęć odwzajemniania się sobie poprzez rekomendacje i wsparcie w zajmowaniu różnych istotnych lub mniej znaczących stanowisk w administracji publicznej z całkowitym pominięciem kompetencji rozumianej jako wiedza i kwalifikacje formalne oraz umiejętności.

To samo dotyczy i podmiotów pozapartyjnych. Kwestie te wyjaśnia psychologia oraz psychoneurologia. Ludzkie zachowania są przewidywalne. W tworzących się układach najistotniejszą rolę odgrywać zaczyna lojalność wobec siebie nawzajem z uwzględnieniem kliki, która w ww. czasie zazwyczaj tworzy się już wewnątrz samej partii lub innej organizacji dążącej do uczestnictwa w wyborach. A więc nie wobec wszystkich — lojalność wobec uczestników kliki i opór wobec pozostałych członków partii lub innej organizacji. Dlatego, że klika ustala role, jakie kto ma pełnić na zasadzie zмовы z pominięciem obowiązujących procedur. Procedury mają służyć zazwyczaj wyłącznie zewnętrznemu kamuflowaniu prawdziwych intencji i manipulacjom społeczną opinią.

Prawybyory odbywają się często i bez przymusu odgórnego w komitetach, w których znajdują się osoby dobrze znane, o ugruntowanej pozycji, a komitet wykazuje stabilizację wyborczą. Ma to miejsce wtedy, gdy w skład komitetu wchodzi osoby poważane i mogące pełnić funkcje oraz pełniące takie funkcje w uprzednim czasie. Tu prawybyory są zwyczajem i wybiera się w sposób zgodny oraz bezkonfliktowy.

Zakładając, że funkcje publiczne powinni pełnić najlepsi — w rozumieniu posiadający największe kompetencje oraz umiejętności na rzecz służby wobec społeczeństwa — powinny to być osoby społecznie znane. Jednak tzw. interesy partii lub innych organizacji często powodują, że wskazuje się osoby znane, ale w partiach i organizacjach, a decydującym staje się cenzus stażu w partii lub organizacji oraz umiejętności towarzyskie w tych gremiach.

Spółeczeństwo, by było administrowane z udziałem najlepszych (w rozumieniu gwarantujących najkorzystniejszą formę zarządzania na danym terytorium) jednostek, uznaje się, iż powinno żądać zmian prawa i procedur w taki sposób, by głosowało na skonkretyzowaną, znaną jednostkę z uwagi na jej aktywność społeczną, a nie wskazywaną do wyboru. Aby mogło ewentualnie dopisać, gdy podmioty uprawnione lekceważą opinię publiczną i wybrać dopisaną osobę większością głosów. Aby społeczeństwo nie głosowało na listę partyjną lub organizacji, które nie sprzyjają wyborom najlepszych. Stąd też wynika konieczność doinformowywania społeczeństwa w zakresie działania osób aktywnych i zaangażowanych społecznie. Aby sprostac temu zadaniu koniecznym staje się likwidacja dofinansowywania partii politycznych oraz przejrzysta, realizowana pod pełną kontrolą społeczeństwa kwestia dofinansowywania i realizacji zadań przez organizacje pozarządowe tak, by wybrane przez urzędników osoby nie otrzymywały stałych dochodów, jak to bywa latami, a inne nie uzyskują szans pomimo zaangażowania stając przed koniecznością samofinansowania.

Doinformowywaniu społeczeństwa może służyć przykładowo multimedialny kanał informacyjny urzędu, w którym prezentowane powinny być na żywo wszystkie sesje oraz osoby zaangażowane. W trakcie sesji powinna być możliwość wyświetlania na tablicy elektronicznej głosów za lub przeciw wszystkim chętnych mieszkańców. Dostęp do sieci mógłby być regulowany przykładowo numerem PESEL.

Zaburzenia procesu wyborczego na płaszczyźnie posiadania jednakowej liczby głosów przez dwie osoby rywalizujące winny być jako problem rozwiązywane jak najprostszymi metodami. Zdecydowana większość Polaków nie uznaje ponownej konieczności realizacji całej procedury jako interes publiczny. Wskazuje się na możliwość choćby rzutu monetą, aby nie powodować wzrostu i tak dużych kosztów. Usprawnienie samych wyborów także wymagałoby wielu zmian.

Proces przedwyborczy oraz wyborczy w samorządach należałoby zdefiniować na nowo tak, by kwestie wyborcze uruchamiały aktywność jak największej liczby społeczeństwa, nie ze względu na możliwość uzyskania płatnego zajęcia na okres kadencji, lecz dla wyeliminowania wielu manipulacji nazywanych potocznie marketingiem i stały się wyrazem dbałości o wspólne dobro, jakim jest wyodrębnione administracyjnie terytorium oraz znajdujący się na nim wszelki przynależny wspólnocie kapitał.

Bibliografia

- Dębski, S.S. (2013). *Samorząd gospodarczy — Polska, Europa, Świat*. Toruń: Adam Marszałek.
- Kahn, R.L., i Katz, D. (2009). *Spoleczna psychologia organizacji*. Warszawa: PWN.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.
- Łucewicz, J. (1997). *Socjologiczne spojrzenie na organizację*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego.
- Słownik języka polskiego. (2018). Warszawa: PWN
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Dz.U. z 2017 r. poz. 15 i 1089 oraz z 2018 r. poz. 4, 130 i 138.

The legal relationship in terms of primaries local government in Poland — selected issues

Abstract

The pre-election period lasts until the formal criteria determining the commencement of the campaign are met. The most important becomes the time to announce the act of prescribing elections. Prior to its announcement, actions are mainly in-party or internal-organizational in non-party entities. These activities are a research challenge.

Keywords: legal relations; elections; election campaign.

e-mail: sladeb@wp.pl

