

zamieszczono w przypisach oraz zestawieniu bibliograficznym (s. 203–211).

Książka zasługuje na wysoką ocenę przede wszystkim z uwagi na: 1. Zaprezentowanie wiedzy o systemie politycznym Polski w okresie transformacji ustrojowej, zapoczątkowanej w 1980 r.; 2. Odniesienie wiedzy faktograficznej do teorii polityki, zwłaszcza dotyczącej funkcjonowania systemów politycznych; 3. Wskazanie meandrów polskiego życia politycznego generowanych przez kulturę polityczną decydentów politycznych oraz społeczeństwa; 4. Wyeksponowanie wyzwań kulturowych, a w tym społeczno-politycznych w budowie społeczeństwa obywatelskiego; 5. Określenie głównych kierunków modyfikacji systemu politycznego, w rzeczywistości kształtowania się społeczeństwa informacyjnego.

Książka zasługuje na uwagę czytelniczką zarówno osób interesujących się dziejami najnowszej Polski, jak i kształtowaniem się nowego ładu ustrojowego.

*Andrzej Chodubski*

**Marcin Bąkiewicz, *System wyborczy do samorządu terytorialnego w Polsce na tle europejskim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, ss. 239.**

W procesach dywersyfikacji współczesnego życia politycznego istotne miejsce zajmuje samorządność. Jej powołaniem jest urzeczywistnianie decentralizacji sprawowania władzy oraz zarządzania. Nośna stała się ona w Polsce w warunkach przemian ustrojowych, zapoczątkowanych w latach 80. Wiąże się z jej urzeczywistnianiem upodmiotowienie społeczności lokalnych, umacniania demokracji, budowę społeczeństwa obywatelskiego, kształtowanie się świadomości i kultury politycznej uwzględniającej procesy przemian globalnych. Zauważa się przy tym, że dywersyfikacja życia kulturowego budowana przez umacnianie samorządności pozwala pielęgnować dziedzictwo przeszłości, tradycje, zwyczaje w przestrzeniach lokalnych przy jednoczesnej otwartości na znaki postępu naukowo-technicznego, przestrzegania prawa o zasięgu międzynarodowym, zdoby-

wania nowoczesnej edukacji orientującej się na informacyjność.

Rozwój samorządności, w tym w wymiarze terytorialnym wymaga osadzenia w instytucjonalnej rzeczywistości politycznej. Istotne jest jej wylanianie, co realizuje się w ramach określonych systemów wyborczych. Problem ten stał się przedmiotem analizy politologicznej w prezentowanej książce. W jego prezentacji wyodrębniono cztery kwestie, tj. I. Zasady prawa wyborczego do samorządu terytorialnego, II. Wybory do organów stanowiących samorządy terytorialne (1990–2006), III. Wybory bezpośrednie wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, IV. Wybory a system partyjny. Wykład ten poprzedza *Wstęp*, w którym ukazuje się aktualność poznawczą rozpoznawanego problemu, postawione cele i zadnia metodologiczne oraz sygnalizuje się stan badań z tego zakresu.

Wskazuje się tu, że wybory przeprowadzane zgodnie z katalogiem zasad stanowią jedną z najistotniejszych cech demokratycznego państwa prawnego. Za ich pośrednictwem realizuje się władcza rola suwerenna w państwie, aczkolwiek nie stanowią one idealnego modelu służącego jako nośnik woli społeczeństwa. Wola większości społeczeństwa jest uznawana za źródło władzy przy jednoczesnym poszanowaniu praw mniejszości.

Zauważa się, że demokratyczne ujęcia państwa prawnego służy tworzeniu prawa wyborczego respektującego zasadę powszechności, równości, bezpośredniości wyborów oraz tajności głosowania. Ważne w tym względzie są takie ogniwa, jak: mechanizm kształtowania i zgłaszania list kandydatów, programy i kampania wyborcza, zasady finansowania wyborów, mechanizm głosowania, metoda ustalania wyników wyborów.

Przypomina się, że idea demokratycznego państwa prawnego jako podstawa uczestniczenia obywatela w zarządzaniu sprawami publicznymi jest określona przez dokumenty międzynarodowego prawa publicznego, m.in. w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (art. 21), czy w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 25). Fundamentalne dla realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego w Polsce są regulacje zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia

1997 r. Od 1989 r. prawo wyboru w Polsce uległo kilku zmianom, co wiązało się z wyzwaniem transformacji ustrojowej. W sferze samorządowego prawa wyborczego wypracowano trzy ordynacje, w 1990, 1998, oraz 2002 r. Uwzględniono w nich standardy demokratycznego państwa prawnego. Wśród istotnych funkcji wyborów samorządowych zalicza się: 1. Odzwierciedlenie preferencji wyborczych elektoratu na podstawie programów wyborczych oraz popularności poszczególnych kandydatów w lokalnych środowiskach, 2. Kreowanie składu osobowego poszczególnych organów samorządowych w ramach selekcji dokonywanej podczas procesu wyborczego, 3. Legitymizacja radnych poprzez nadanie im prawnego i politycznego rytuału do sprawowania mandatu, 4. Kształtowanie stabilnej większości rządzącej. Elementy realizowane są w ramach samorządowego systemu wyborczego w różnym stopniu (s. 11).

Przez pojęcie system wyborczy do organów samorządu terytorialnego rozumie się całość kształtu instytucji i zasad postępowania wyborczego zarówno określonych w normach prawa, jak i ukształtowanych w praktyce politycznej bądź jako swoista realizacja tych przepisów prawnych, a nawet jako element mechanizmu politycznego nieobjęty reglamentacją prawną.

Prezentując zasady prawa wyborczego do samorządu terytorialnego scharakteryzowano zasady: powszechności wyborów, równości wyborów, bezpośredniości wyborów, tajności głosowania, wyborów większościowych oraz wyborów proporcjonalnych. Przypomina się tu, że zasady prawa wyborczego do samorządu terytorialnego są odzwierciedleniem fundamentalnych zasad wyborczych mających zastosowanie w demokratycznych państwach prawnych. Zasady wyborcze w sposób nierozwalny związane są również z istotą państwa gwarantującego prawa i wolności obywatelskie zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i na gruncie lokalnym i regionalnym. Ukształtowane w XIX i XX w. zasady wyborcze uznawane są obecnie za minimalny wymóg dla przeprowadzenia demokratycznych wyborów oraz warunek demokracji. Zasada powszechności wyborów określa krąg osób, którym przysługuje katalog uprawnień wyborczych. Przy czym istnieją cenzusy wyborcze dotyczące obywatelstwa, miejsca za-

mieszkania, wieku. Zgodnie z zapisem Konstytucji RP prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego mają obywatele polscy. W sytuacji członkostwa Polski w Unii Europejskiej mogą uczestniczyć w wyborach w miejscach zamieszkania obywatele Unii. Cenzus wieku przyznania czynnego prawa wyborczego przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 18 lat (do dnia przeprowadzenia wyborów). W USA cenzus ten określa się na 16–17 lat. Bierne prawo wyborcze dotyczące wójta, burmistrza i prezydenta określono na 25 lat. Kwestie biernego i czynnego prawa wyborczego prezentuje się w wykładzie na tle porównawczym odwołując się do polskiego dziedzictwa w tym zakresie oraz w odniesieniu do innych państw.

W analizie wskazuje się kwestię niepołączalności mandatów radnego z określonymi funkcjami jako gwarancję niezależności radnych w wykonywaniu mandatu, m.in. mandatu radnego gminy, powiatu i województwa nie można łączyć z mandatem posła lub senatora, z wykonywaniem funkcji wojewody i wicewojewody oraz członkostwa w obrębie innej jednostki samorządu terytorialnego. Objęcie mandatu radnego wiąże się również z innymi ograniczeniami (s. 38).

Wśród tych ograniczeń jest m.in. kwestia zatrudnienia radnych w czasie sprawowania mandatu. Wskazuje się, że kwestię przeprowadzania wyborów w dni ustawowo wolne od pracy, wskazując przy tym, że w niektórych krajach wybory przeprowadza się w dni powszednie (s. 41).

Zauważa się, że istotną gwarancją stojącą na straży powszechności wyborów jest czas trwania głosowania. W tej kwestii polskie prawo wyborcze nie jest spójne. W procesie wyborczym ujawniają się też nieprawidłowości np. wiążące się z migracją elektoratu (krótkoterminowe meldowanie wyborców napływających w celu osiągnięcia pożądanego wyniku wyborów).

Zasada równości jest ściśle powiązana z zasadą powszechności wyborów. Równość pojmowana jest jako przyznanie każdemu wyborcy jednakowej liczby głosów w wyborach do określonego organu oraz umożliwienie każdemu uprawnionemu uczestnictwa w nich na takich samych zasadach, zgodnie z zasadą *jeden czło-*

wiek jeden głos. Istotne znaczenie zabezpieczające tę zasadę mają rejestry i spisy wyborcze, oraz tworzenie obwodów (zgodnie z podziałem administracyjno-terytorialnym danego obszaru). W sferze tej sytuują się klauzule *zaporowe* oraz *progowe* (s. 64–65).

Podstawową cechą przeprowadzania tych wyborów jest zasada bezpośredniości. W praktyce politycznej spotyka się też zasadę bezpośredniości, tj. dwustopniowości. Uczestniczą w nich elektoraty, grupy wyborców. W sferze tej zawiera się kwestia głosowania osobistego. Ujawnia się przy tym kwestia ustanowienia instytucji pełnomocnika (s. 69).

Zasada tajności głosowania oznacza zagwarantowanie każdemu wyborcy, że treść podjętej przez niego decyzji wyborczej nie będzie ujawniania. Zauważa się jednak, że o ile współcześnie zasada tajności jest zaliczana przez konstytucję i organizacje wyborcze do katalogu podstawowych zasad wyborczych, to historia prawa wyborczego zna przykłady odstępowania od tajności aktu głosowania. Dostarcza się tu przykładów odstępowania od niej (s. 71).

W prezentacji wyborów samorządowych z lat 1990–2006 wyodrębniono analitycznie kwestie: Organy wyborcze, Kampania wyborcza, Finansowanie wyborów, Sposób głosowania i ustalenia wyników, System wyborczy a następnie wyników wyborów. Protesty wyborcze i ważność wyborów.

Wskazuje się tu, że przeprowadzaniem wyborów zajmują się specjalnie powołane w tym celu organy państwowe. Struktura i status tych organów ulega zmianom, co wynika zarówno z doświadczenia przeszłości, jak i wyzwań teraźniejszości życia politycznego. W wykładzie dostarcza się wiedzy o ich powoływaniu oraz realizowanych zadaniach i przeszłości oraz współczesnych przemian ustrojowych. Porównawczo przywołuje się obowiązujące rozwiązania w niektórych krajach europejskich, m.in. w Belgii i Danii.

Charakteryzując kampanię wyborczą zauważa się, że stanowi ona jeden z kluczowych instrumentów służących osiągnięciu zamierzonego celu, w którym jest ostateczne osiągnięcie sukcesu wyborczego przez kandydata lub ugrupowanie startujące w wyborach (s. 94). Kampanię wyborczą definiuje się jako płaszczyznę

aktywności politycznej, która ograniczona jest ramami czasowymi, a jej organizację i zasady regulowane są w prawie wyborczym. Okres kampanii wyborczej umożliwia korzystanie z określonych w ordynacjach wyborczych praw, ale nakłada też obowiązki na podmioty startujące w wyborach. W prezentacji zagadnienia zaprezentowano egzemplifikacyjnie kalendarz czynności wyborczych opracowany na podstawie ordynacji wyborczej z 16 lipca 1998 r. (s. 96–97).

W analizie poznawczej zwraca uwagę kwestia tworzenia i rejestracji komitetów oraz rejestracji list kandydatów na radnych. Ukazano tu zarówno rozwiązania prawne, jak zegzemplifikowano je informacjami zawartymi w ordynacji wyborczej. Wskazuje się na ujawniające się w tej sferze ognia specyficzne, jak np. cisza przedwyborcza, ochrona materiałów wyborczych, zaskarżenie informacji nieprawdziwych, dostęp do mediów. Zauważa się m.in., że komitety wyborcze mogą korzystać z prawa odpłatnego dostępu zarówno do mediów publicznych, jak i niepublicznych. Nadawca publiczny nie ma prawa odmówić emisji audycji publicznych, a warunki odpłatności za dostęp do czasu antenowego powinny być jednakowe dla wszystkich komitetów. Cennik emisji powinien być ustalony w dniu ogłoszenia wyborów, aczkolwiek ceny mogą ulec obniżeniu. Ordynacja wyborcza zawiera katalog niedozwolonych form agitacji i reklamy (s. 112).

Analitycznie zaprezentowano problem finansowania wyborów. Wskazuje się tu zjawiska generujące niebezpieczeństwa w relacjach pieniądź – polityka. Ordynacja wyborcza wyraźnie zakreśla krąg podmiotów mogących uczestniczyć w finansowaniu kampanii wyborczej.

Mechanizm finansowania komitetów wyborczych jest taki sam dla wszystkich, z tym, że komitety wyborcze partii politycznych oraz komitety wyborcze koalicji partyjnych finansowane są z wykorzystaniem specjalnie tworzonych w tym celu partyjnych funduszy wyborczych. Fundusze te tworzone są zgodnie z przepisami ustawy o partiach politycznych.

W procedurach finansowania wyborów limitowane są dochody i wydatki. Maksymalna suma wpłat na rzecz komitetu od jednej osoby nie może przekraczać 15-krotności najniższego

miesięcznego wynagrodzenia za pracę pracowników, a obowiązującego w roku poprzedzającym dzień ogłoszenia rozporządzenia o zarządzeniu wyborów.

W przypadku przekroczenia wyznaczonego limitu nadwyżki ulegają przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa (s. 125).

Prezentując kwestię sposobu głosowania i ustalania ich wyników określa się jako czynność prostą, jako że musi być zrozumiała dla przeciętnego obywatela. W prezentacji wskazano na podstawowe techniki głosowania oraz na warunki niezbędne do uznania głosu za ważny bądź nieważny.

Zwracając uwagę na ustalenia wyników głosowania podkreśla się, że prawo wyborcze dopuszcza wykorzystanie w tej procedurze technik elektronicznych. Obecnie prawo wyborcze przewiduje stosowanie dwóch systemów wyborczych: a) większościowego w wyborach do rad małych gmin oraz b) proporcjonalnego w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich. System większościowy charakteryzuje się regułą ustalania wyników na zasadzie prostej większości względnej; mandat uzyskuje kandydat, który otrzymał największą liczbą ważnie oddanych głosów. System ten bazuje na stosowaniu metod: Sainte-Lague oraz d'Hondta. W wykładzie analitycznie zaprezentowano ich stosowanie oraz pozytywne i słabe ich aspekty. Podkreśla się, że składający się z wielu elementów system wyborczy w zależności od „surowości” ordynacji jest mniej lub bardziej podatny na ingerencję o charakterze politycznym (s. 166).

Wskazuje się, że weryfikacja prawidłowości procedur wyborczych jest jednym z najistotniejszych elementów charakteryzujących wolne wybory. Stanowi też kluczową przesłankę legitymizacji organów wyłanianych w drodze wyborów powszechnych. Jako organy weryfikujące występują w poszczególnych państwach: parlamenty, sądy, trybunały konstytucyjne, trybunały wyborów.

W prezentacji wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast ukazano kwestie: regulacji ustawowych wyborów bezpośrednich tych podmiotów oraz praktykę pierwszych bezpośrednich wyborów. Problem zarysowano na tle porównawczym, wskazując sposób wyboru, nazwę

organu oraz czas kadencji organów wykonawczych na poziomie gminnym. W odniesieniu do rzeczywistości polskiej scharakteryzowano regulacje ustawowe, a w tym pojawiające się elementy nie w pełni jednoznacznie sprecyzowane. W warstwie egzemplifikacyjnej dostarczone informacje o obrazie wyborów w poszczególnych województwach, a w tym w liczbie wybieranych wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, liczbie kandydatów do tych urzędów z podziałem na mężczyzn i kobiety, jak też na strukturę wiekową. Podkreśla się, że w wyborach samorządowych obserwuje się niski poziom frekwencji wyborców (s. 198).

Prezentując relacje między wyborcami a systemem partyjnym podkreśla się siłę powiązań, zależności i oddziaływań. Partie polityczne w warunkach państwa demokratycznego, wykonując swoją funkcję wyborczą, stają się ogniwem pośredniczącym między obywatelami a organami państwowymi. Rolę partii politycznych określa się jako służebną, ograniczającą się do nośnika woli suwerena będącego źródłem władzy.

Mimo postulatów ograniczenia gry politycznej na szczeblu lokalnym, partie polityczne są organizacjami silnie oddziaływującymi na kształt i działalność władzy samorządowej. Sprawują one bowiem funkcję ośrodków inspiracji politycznej poprzez wpływ na konkretne decyzje.

W analizie dostarcza się usystematyzowaną wiedzę o wyborach samorządowych z punktu widzenia udziału w nich różnych partii politycznych. Przypomina się, że wybory w 1990 r. zdecydowanie wygrały podmioty związane z ruchem solidarnościowym, występujące w większości pod szyldem komitetów obywatelskich. Podmioty te otrzymały poparcie na poziomie 55% głosów (s. 216). Wybory te przyniosły radykalną wymianę władz lokalnych. Spośród nowych radnych 74% sprawowało swój mandat po raz pierwszy. Geografia wyborów samorządowych pozostawała w ścisłym związku z wynikami wyborów parlamentarnych z 1989 r. Mimo tworzonych doraźnie inicjatyw wyborczych, prawie wszystkie partie reprezentowane w parlamencie zgłosiły w dużych ośrodkach miejskich listy kandydatów oznaczone własnymi nazwami lub tworzyły łatwe do zidentyfikowania przez wyborców koalicje. Umiejętne dys-

ponowanie szyldem politycznym w wyborach samorządowych stało się regułą, która ma głębokie uzasadnienie w analizach kolejnych elekcji oraz badań oczekiwań społecznych.

W refleksji uogólniającej w *Zakończeniu* podkreśla się, że w zasadach wyborczych znalazło się niemało niedociągnięć o charakterze prawnym oraz wiele pominięć, co w szczególności widać na przykładach porównań między ordynacjami do różnych organów przedstawicielskich, a także w analizach komparatystycznych odnoszących się do regulacji obcych. Obecnie zagwarantowany dostęp do wyborów służy legitymizowaniu władzy lokalnej w odpowiednim dla demokratycznego państwa – stopniu. Respektowanie zasady równości wyborów umożliwia realizację funkcji systemu, polegającej na odzwierciedlaniu preferencji wyborczych elektoratu. Niska jest frekwencja wyborcza, która powoduje, że często legitymacja do sprawowania mandatu samorządowego jest słaba.

Cały system wyborczy do organów samorządu terytorialnego zachowuje swą specyfikę, np. w kwestiach kampanii wyborczej, dotyczących determinantów postaw wyborczych, frekwencji, systemu wyborczego do parlamentu czy na urząd Prezydenta RP.

Prezentowaną wiedzę deskryptywną i eksplanacyjną osadzono w starannie zgromadzonych materiałach źródłowych i literaturze przedmiotu, co znajduje odbicie w przypisach oraz zestawieniu bibliograficznym.

Prezentowana książka zasługuje na uwagę czytelnika przede wszystkim ze względu na: 1. Usystematyzowanie wiedzy o systemie wyborczym do samorządu terytorialnego w Polsce w warunkach współczesnych przemian ustrojowych, 2. Wskazanie niedostatków systemu legislacyjnego w tym zakresie, co rodzi dyskusyjność oraz spory kompetencyjne w rzeczywistości instytucjonalnej systemu wyborczego, 3. Wskazanie zależności ujawniającej się między życiem politycznym a rozwojem samorządności w Polsce, 4. Dostarczeniu wiedzy komparatystycznej dotyczącej powoływania samorządu terytorialnego w przeszłości, a nadto na tle krajów europejskich, 5. Zarysowanie istoty samorządu terytorialnego z punktu widzenia zachodzących procesów globalizacji, integracji europejskiej,

wzrostu poziomu świadomości politycznej społeczeństwa.

*Andrzej Chodubski*

**Marceli Kosman, *O kresach w historii i legendzie. Studia i szkice z dziejów polskiej granicy wschodniej*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2011, ss. 191.**

We *Wstępie* do prezentowanego studium Profesor Marceli Kosman napisał: *Do podjęcia tematu polska granica wschodnia w minionym tysiącleciu przygotowywałem się od dawna, podbudowę stanowiły studia z dziejów Wielkiego Księstwa Litewskiego jako części składowej Rzeczypospolitej szlacheckiej (...). Przed kilku laty minęły trzy dziesięciolecia od czasu, kiedy opublikowałem na łamach ówczesnego magazynu ilustrowanego „Tydzień” esej o ewolucji pojęcia granice od czasów wspólnoty pierwotnej do współczesności, a jakże wiele do dziś się zmieniło na naszym kontynencie (...). Napisałem faktem jest, że perspektywy granic – dawnych rogatek, dzisiejszych pasów i barier – nie są różowe. Nie można ich jednak usuwać na siłę. Poglębiają się związki ekonomiczne, przyjdzie czas i na sferę świadomości. W pełni należy zgodzić się z tą myślą predykcyjną. W rozwoju współczesnej cywilizacji ujawnia się bowiem tendencja zacierania się granic nie tylko między strukturami organizacji życia politycznego, ale w całokształcie życia kulturowego, a w tym w świecie wartości, np. pomiędzy prawdą a fałszem, rzeczywistością a spektaklem, informacją a manipulacją, dezinformacją, swoimi a obcymi.*

Zwraca się uwagę, że stan badań nad wschodnią granicą Polski wymaga wnikliwego omówienia dotychczasowego dorobku przede wszystkim w zakresie historycznym i literaturoznawczym, a mówiąc krótko faktografi i metodologii, która w świadomości społecznej od XIX w. zajmuje tak przemożną pozycję: jest ona obecna w polskiej edukacji narodowej (s. 10).

Istotę problemu poznawczego zaprezentowano w 14 studiach, zatytułowanych kolejno: 1. Refleksje nad wschodnią granicą Polski, 2. Ba-