

## ANALIZA I OCENA PROCEDURY WYBORÓW NIEKONKURENCYJNYCH W NIEMIECKIM SAMORZĄDZIE UBEZPIECZENIOWYM

Dr Karol Dąbrowski

Katedra Historii Państwa i Prawa, Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

e-mail: karol.dabrowski@umcs.pl; <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>

**Streszczenie.** Mianem wyborów niekonkurencyjnych określa się taki tryb doboru kandydatów do organów uchwałodawczych, gdy liczba kandydatów jest mniejsza lub równa liczbie miejsc do obsadzenia. Rezygnuje się wówczas z przeprowadzania wyborów, a osoby kandydujące uznaje się za „wybrane”. W języku niemieckim tryb ten określany jest mianem *Friedenswahl*. Jest on szczególnie popularny w samorządzie ubezpieczeń społecznych, w tym w kasach chorych. Ustalony jest na szczeblu ustawowym, ale ocenić należy go krytycznie. Procedura wyborów niekonkurencyjnych obniża legitymizację wyłonionych w ten sposób organów, przyczynia się do spadku frekwencji, ogranicza możliwość demokratyzacji systemu wyborczego, w którym głosowanie na listy wyborcze utrwała dominację organizacji pracodawców i związków zawodowych. Jest on jednak akceptowany w orzecznictwie, ponieważ zdaniem sędziów jest zgodny z niemiecką ustawą zasadniczą.

**Słowa kluczowe:** samorząd ubezpieczeniowy, wybory niekonkurencyjne

### WPROWADZENIE

Wybory niekonkurencyjne („wybory niesporne”, „wybory ciche”, „wybory milczące”) stanowią specyficzną procedurę wyłaniania kandydatów do organów uchwałodawczych. Polega ona na rezygnacji z przeprowadzania głosowania, gdy liczba kandydatów jest mniejsza lub równa liczbie mandatów. Osoby kandydujące uznaje się wówczas w drodze fikcji prawnej za „wybrane” [Emde 1991; Jestadt 1993; Kucholl 2014, 92; Rosanvallon 2008, 188; Windels-Pietsch 2005]<sup>1</sup>.

Wyborom niekonkurencyjnym sprzyjają regulacje wyborcze dopuszczające taką możliwość oraz określone uwarunkowania lokalnej rywalizacji wyborczej. Skutkiem upowszechnienia się tego trybu jest zaś spadek frekwencji wyborczej [Mazurkiewicz 2020, 97–113; Sokala 2013, 278].

W niemieckim języku prawnym tego typu „wybory” nazywane są *Friedenswahlen* w odróżnieniu od „prawdziwych” wyborów, tj. *Urwahlen*. Popularność wyborów niekonkurencyjnych w niemieckim samorządzie nieterytorialnym, szczególnie ubezpieczeniowym, daje możliwość pogłębionej analizy tej instytu-

---

<sup>1</sup> Zob. także: *Election glossary*, <https://www.ch.ch/en/elections2019/election-glossary/#akk-79812> [dostęp: 14.05.2020].

cji, sprzecznej z ideą demokracji<sup>2</sup>. Niemiecki samorząd ubezpieczeniowy, tworzony przez kasy chorych i zakłady ubezpieczeń, posiada ponad 120-letnią historię, wywodzi się z bismarckowskiego modelu ubezpieczeń społecznych i ciągle posługuje się instytucją wyborów niespornych [Białynicki–Birula 2007, 5–21; Matcha 2003, 13; Prętki 2011, 158]. Problem jest niebagatelny, ponieważ w niektórych momentach XX i XXI w., w ponad 90% instytucji ubezpieczeniowych w ogóle nie doszło do „prawdziwych” wyborów. Wybory do organów uchwalodawczych kas chorych i zakładów ubezpieczeń zwane są *Sozialwahlen*, a ściślej: *Sozialversicherungswahlen* [Zöllner 1997, 284]. Nie należy ich jednak mylić z teorią wyboru społecznego (*Sozialwahltheorie*), czyli *social choice* [Balzer 1993, 18; Green i Shapiro 1994, 13; Lissowski 2005, 123–33].

W debacie publicznej i publikacjach naukowych przedstawia się szereg argumentów przemawiających za utrzymaniem takiego trybu wyborczego albo ograniczeniem jego zakresu. Brak jest jednak stanowisk postulujących pełny udział ubezpieczonych w pracach samorządu. Obraz przedstawiany w literaturze jest zatem ambiwalentny. Moim zdaniem należy więc wznieść się ponad utilitarne rozważania i sięgać do argumentacji wyższego rzędu, odwołującej się do zasady demokracji.

Celem badań stała się ocena skutków wprowadzenia i upowszechnienia się niekonkurencyjnego trybu wyborczego w niemieckim samorządzie ubezpieczeniowym. Wnioski mogą okazać się istotne do oceny skutków polskich regulacji normatywnych w zakresie samorządu nieterytoryjalnego. Polska Izba Ubezpieczeń zaliczana jest do samorządu gospodarczego (ściślej: „ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego”)<sup>3</sup>, więc nie stanowi samorządu ubezpieczeniowego, ale na przykład w polskim samorządzie rolniczym (izbach rolniczych) tryb wyborów niekonkurencyjnych jest już szeroko stosowany. Przedmiotem badań stały się zatem regulacje prawne w zakresie wyborów niekonkurencyjnych do walnych zgromadzeń niemieckich instytucji ubezpieczeniowych. Problemy badawcze zostały odniesione do rozumienia pojęcia samorządu ubezpieczeniowego, charakterystyki samorządu, oceny procedury wyborów niekonkurencyjnych z punktu widzenia kosztów dla budżetów kas chorych i zakładów ubezpieczeniowych, wpływu na frekwencję wyborczą, zasady parytetu między związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców, pozycji strony związkowej, biurokratyzmu, centralizacji i nadmiaru regulacji państwowych w sferze samorządowej, honorowego udziału w pracy samorządu oraz zasady demokracji.

---

<sup>2</sup> *Instytucja wyborów niekonkurencyjnych jako aberracja demokracji proceduralnej*, <http://isp.uni.lodz.pl/2018/06/18/instytucja-wyborow-niekonkurencyjnych-jako-aberracja-demokracji-proceduralnej-preludium-14/> [dostęp: 10.11.2020].

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Dz. U. z 2019 r., poz. 381 z późn. zm., art. 420–429.

## 1. POJĘCIE SAMORZĄDU UBEZPIECZENIOWEGO

Z punktu widzenia niemieckiej doktryny prawa samorząd ubezpieczeniowy będzie się mieścić w pojęciu samorządu nietrytorialnego (*nicht-territoriale Selbstverwaltung*), zwanego też samorządem „nie-komunalnym” (*nicht-kommunale Selbstverwaltung*). Jest łączony z samorządem funkcjonalnym (*funktionelle Selbstverwaltung*) lub specjalnym (*spezielle Selbstverwaltung*) [Kluth 1997, 30; Rixen 2019, 344; Schuppert 1981, 67; Tettinger 1997, 4; Will 2010, 134]. Oparty jest o składnik osobowy, w przeciwieństwie do instytucji opartych o składnik majątkowy a mających postać fundacji prawa publicznego [Köhler i Zacher 1981, 67]. Kasy chorych i zakłady ubezpieczeń posiadają status korporacji prawa publicznego: *Körperschaften des öffentlichen Rechts (selbstverwaltete Körperschaften)*.

Polskie pojęcie samorządu ubezpieczeniowego nie odpowiada dosłownie nazewnictwu niemieckojęzycznemu. Ściśle powinno się mówić o samorządzie ubezpieczenia społecznego, samorządzie w ubezpieczeniach społecznych (*Selbstverwaltung in der Sozialversicherung*), samorządzie podmiotów ubezpieczeniowych (*Selbstverwaltung der Träger der Versicherung*), kas chorych (*Selbstverwaltung der Krankenkassen*), ubezpieczenia wypadkowego (*Selbstverwaltung der Unfallversicherung*) itd. [Wallrabenstein 2009, 11]. Najbardziej powszechny jest jednak termin *soziale Selbstverwaltung* [Bieback 2015, 11; Dersch 1927, 728–81]<sup>4</sup>.

Samorząd ubezpieczeniowy będzie zatem samodzielnym zarządzaniem sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych przez wspólnotę ubezpieczonych i ich pracodawców. Członkami samorządu są płatnicy składek i ubezpieczeni, a do kręgu interesariuszy zaliczane są także osoby najbliższe ubezpieczonych, gdyż mają oni prawa do świadczeń. Wspólnota ta posiada organizację ustawowo określoną o charakterze przedstawicielskim, osobowość prawną (publiczno-prawną i prywatno-prawną), mienie, wykonuje zadania własne i zlecone, jest nadzorowana przez państwo [Seiwert 2016, 220]. Ubezpieczeni poprzez swoje składki stają się „właścicielami” samorządu, którego struktury w systemie ubezpieczeń społecznych gwarantują i konkretyzują właścicielskie uprawnienia ubezpieczonych do dysponowania funduszami składkowymi [Welskop–Deffaa 2015, 69–86].

## 2. SAMORZĄD UBEZPIECZENIOWY W ŚWIETLE OPINII PRZEDSTAWICIELI DOKTRYNY PRAWA

Jak powiedział H. Ehrenberg (1926–2018) – urodzony na Mazurach, niemiecki polityk, minister pracy i spraw społecznych: samorząd stanowi część żywej demokracji społecznego państwa prawnego, którego społeczeństwo żyje aktywnością swoich obywateli [Wolff i Marcus–Engelhardt 2015, 799]. Zdaniem

<sup>4</sup> *Selbstverwaltung in der Sozialversicherung*, [https://www.aok-bv.de/lexikon/s/index\\_00107.html](https://www.aok-bv.de/lexikon/s/index_00107.html) [dostęp: 14.05.2020].

H.–J. Wolffa i E. Marcus–Engelhardta samorząd ubezpieczeniowy umacnia, dzięki ich osobistemu zaangażowaniu, rolę aktorów społecznych w zapewnianiu bezpieczeństwa socjalnego. Według nich, bez współodpowiedzialnego, demokratycznego obywatelskiego współdecydowania niemiecki model państwa socjalnego nie byłby możliwy [tamże, 800; Nürnberger 2015, 811–25]. Samorząd może być również postrzegany jako ważny element bezpieczeństwa społecznego w przestrzeni między państwem a obywatelem [Stoll 2003].

Samorząd ubezpieczeniowy jest szczególną formą działania administracyjnego, opartą na wiedzy, umiejętnościach i kompetencjach tych, których owe działanie dotyczy i którzy o nim współdecydują. Ustawa określa ramy działania samorządu, łącząc ekspercką wiedzę przedsiębiorców i ubezpieczonych. System tego samorządu oferuje instytucjonalne ramy dla – opartej na konsensusie – współpracy partnerów społecznych, co przyczynia się do zapobiegania konfliktom i wzmacnia dążenia zorientowane na wypracowanie wspólnych rozwiązań. Finalnie, kompromisowe ukierunkowanie samorządu służy wszystkim. Umacnia się społeczna i gospodarcza stabilizacja, akceptacja porządku społecznego, wzrasta efektywność, uporządkowany i przejrzysty współdziałal obywateli w procesach administrowania państwem. Taki samorząd jest ważnym narzędziem urzeczywistniania społecznych i politycznych zadań, w których ustalaniu i realizacji mogą uczestniczyć pracodawcy i pracownicy. Służy sterowaniu i kontroli procesów administracyjnych na korzyść płatników składek i ubezpieczonych. Opierając się na partycypacyjnym współdecydowaniu i akceptacji wspólnie podjętych rozstrzygnięć, dzięki bliskości z praktycznym życiem, kształtuje administrację niezależną od władz państwowych, zgodną z oczekiwaniami zainteresowanych obywateli i działającą zgodnie z prawem w ramach ustawowo zakreślonych. Oddziałuje ponadto na stabilny i konsensualny ustrój społeczny, który tworzy bazę dla stabilnej gospodarki [Wolff i Marcus–Engelhardt 2015, 800–801].

Reaktywacja po II wojnie światowej samorządu instytucji ubezpieczeniowych nie pozostała bez komentarzy przedstawicieli doktryny prawa. W 1952 r. F. Sitzler omawiając potencjał i zadania samorządu ubezpieczeniowego napisał, iż „do organizacji partnerów społecznych państwo nie powinno się mieszać”, a „zadaniem samorządu ubezpieczeniowego jest wyrównywanie interesów między pracodawcami i pracownikami” [Sitzler 1952, 76–77]. Zwrócił także uwagę na rolę samorządów nietrytorialnych w reprezentowaniu pozaparlamentarnych interesów grupowych [tamże, 73–75]. O mimo wszystko politycznym charakterze aktywności partnerów społecznych był przekonany adwersarz F. Sizlera – H. Dombois [Dombois 1952, 230]. H. Meissinger w cyklu artykułów na kanwie bawarskich regulacji z zakresu prawa pracy połączył zaś samorząd z nieodzownymi w takim wypadku konstytucyjnymi prawami koalicji i zrzeszania się [Meissinger 1953, 97–100; Tenże 1954, 134–38; Tenże 1955a, 200–203; Tenże 1955b, 339; Tenże 1955c, 1–3].

Model niemieckiego samorządu ubezpieczeniowego uważany jest za alternatywną drogę między kierowanym przez państwo a czysto rynkowym systemem

ubezpieczeń społecznych<sup>5</sup>. Stanowi połączenie państwowych regulacji, korporacyjnego sterowania za pośrednictwem związków i samorządów oraz konkurencyjnego kierowania ręką rynku [Schroeder 2006, 255]. Jest on spójny z koncepcją społecznej gospodarki rynkowej: „ściśle łączącej ze sobą politykę gospodarczą z polityką społeczną oraz zasady wolności rynku z kompromisem społecznym” [Piasny 1995, 57]. Może on prowadzić do konstruktywnej wymiany poglądów między partnerami społecznymi. Jawi się jako stabilizator, wspierający system społecznej gospodarki rynkowej i partnerstwo społeczne. Sprzyja integracji członków i buduje mosty między obywatelami a władzą, odciążając państwo w działalności administracyjnej [Schroeder i Bureau 2008a, 1–2].

Zarówno od strony finansowej, jak i organizacyjnej istotna jest zasada parytetu. W samorządzie równy głos posiadają ubezpieczeni i pracodawcy, a ubezpieczenia są finansowane zarówno ze składek pracodawców, jak i pracowników. Obejmują ubezpieczenie zdrowotne, pielęgnacyjne, emerytalne, na wypadek bezrobocia i wypadkowe [Balon i Hesse 2010, 7; Kasperkiewicz i Miłosz 2002, 57–70; Jodkowska 2009; Piasny i Woś 1992; Szcześniak 2013; Wienand 1999]. Zasada państwa socjalnego posiada wymiar negatywny i pozytywny. Negatywny, ponieważ aktorzy społeczni: podmioty ubezpieczeń społecznych, organizacje pracodawców, związki zawodowe, pojedynczy obywatele, mają powstrzymać się od działań, które naruszałby porządek społeczny, a władze publiczne są uprawnione do podejmowania działań zabiegającym zagrożeniom. W wymiarze pozytywnym aktorzy podejmują działania podtrzymujące bezpieczeństwo socjalne, np. akcje profilaktyczne kas chorych (karnety na basen, ulgi w składkach dla osób regularnie wykonujących przeglądy dentystyczne). Państwo ma zaś umożliwiać obywatelom współdecydowanie o kierunkach i treści polityki społecznej [Rohwer–Kahlmann 1961, 365].

Samorządowe instytucje ubezpieczeniowe stanowią więc istotny element struktury ustroju administracyjnego Niemiec jako państwa socjalnego [Tkaczyński 2015, 188]. Rozproszony system terytorialno-branżowych kas chorych jest zaś specyficzny dla niemieckiego ustroju społecznego i politycznego. Mówi się więc o niemieckim „samorządowym korporacjonizmie”, który ma przyczyniać się do solidarystycznej równości. Samorząd ubezpieczeniowy zajmuje pozycję między rynkiem a państwem i przyrównywany jest do żywotnego partnerstwa społecznego [Schroeder 2006, 254].

---

<sup>5</sup> *Soziale Selbstverwaltung*, <https://www.soziale-selbstverwaltung.de/wer-wir-sind/wichtige-begriffe/soziale-selbstverwaltung> [dostęp: 17.05.2020].

### 3. PROCEDURA WYBORÓW NIEKONKURENCYJNYCH DO ORGANÓW SAMORZĄDU UBEZPIECZENIOWEGO

Status podmiotów ubezpieczeń społecznych reguluje IV tom Kodeksu socjalnego<sup>6</sup>. Podmioty ubezpieczeń społecznych (*Versicherungsträger*) są samorządowymi korporacjami prawa publicznego (§ 29 ust. 1). Samorząd ubezpieczeniowy jest wykonywany przez ubezpieczonych i pracodawców (§ 29 ust. 2). Podmioty wykonują w ramach ustaw i przepisów wykonawczych zadania własne na własną odpowiedzialność (§ 29 ust. 3). Do podmiotów zaliczane są kasy chorych (ogólne, zakładowe, rzemieślnicze, tzw. zastępcze), kasy pielęgnacyjne (funkcjonujące przy kasach chorych), zakłady ubezpieczeń rentowych, zakłady ubezpieczeń wypadkowych i centrale federacyjne [Przybyłowicz 2017, 166].

Za organy samorządowe uznawane są zgromadzenia reprezentantów i zarządy, przy czym w kasach chorych funkcje zgromadzeń reprezentantów wykonują rady administracyjne<sup>7</sup>. Liczba członków zgromadzenia reprezentantów lub rady administracyjnej ustalana jest w statucie odpowiednio do liczby osób ubezpieczonych w danym podmiocie. Nie przekracza 60 albo 30 osób (§ 43 ust. 1) [Klahn i Klahn 2008, 623–26].

Sposób ich wyboru zmieniał się w ciągu dziesięcioleci. Już w ustawie o ubezpieczeniu chorobowym z 1883 r. zaprojektowano procedurę wyboru organów kas chorych. Ich zarządy były wybierane przez członków walnego zgromadzenia (§ 34), a walne zgromadzenie składało się z członków kasy albo, gdy ich liczba przekraczała pięćset, z przedstawicieli (§ 37) [Tennstedt 1977, 39]<sup>8</sup>. W XX w. reprezentantów nadal nie wybierali bezpośrednio ubezpieczeni, a dobór kandydatów był niedemokratyczny. Nie istniał też jeden model wyborów, ponieważ wiele zależało od konstrukcji statutów (sięgających korzeniami XIX w.). Część kas i zakładów, utworzonych przy przedsiębiorstwach państwowych lub komunalnych rządziło się odmiennymi regulacjami [Klenk 2008, 25; Tenze 2012, 60].

Z zasady 1/3 kandydatów była wybierana przez organizacje pracowników i pracodawców, 1/3 przez Ministra Pracy i Spraw Społecznych, 1/3 przez władze federalne, krajowe i komunalne. Listy kandydatów z grupy pracowników i pracodawców były układane przez związki zawodowe oraz organizacje pracodawców. Wyborcy-ubezpieczeni nie mogli zgłosić niezależnych kandydatów i nie mieli wpływu na skład list. Mogli więc jedynie głosować na kandydatów umieszczonych na przypisanych sobie listach, tzn. pracownik nie mógł głosować na kandydata z listy pracodawców, a pracodawca na listę z grupy pracowników. W praktyce ubezpieczeni byli pozbawieni nawet tak zawężonego prawa wybor-

<sup>6</sup> *Das Vierte Buch Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung (SGB IV) – idF vom 12. November 2009*, „Bundesgesetzblatt” I 2009, s. 3710.

<sup>7</sup> *Krankenkassen: Träger der gesetzlichen Krankenversicherung*, <https://www.krankenkassen.de/gesetzliche-krankenkassen/system-gesetzliche-krankenkassen/Krankenkassen/> [dostęp: 17.05.2020].

<sup>8</sup> *Gesetz, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter. Vom 15. Juni 1883*, „Deutsches Reichsgesetzblatt” 1883, s. 73.

czego, ponieważ w danej grupie wyborczej przedstawiana była tylko jedna lista. Wybory były więc zastępowane przez negocjacje wewnątrz danej grupy interesu [Albeck 1982, 397; Herath 1993, 28].

Główną zasadą pozostawała wspomniana wyżej reguła parytetu. Miała ona genezę polityczną. Pierwszy rząd Konrada Adenauera wprowadził zasadę równości głosów pracodawców i pracowników chcąc ograniczyć przewagę sympatyzujących z SPD związków zawodowych. Większy nacisk położono też wówczas na regułę honorowego wykonywania obowiązków, która była bardziej korzystna dla właścicieli przedsiębiorstw niż dla reprezentantów pracowników [Illing 2017, 27–28].

Pierwsze powojenne wybory do instytucji ubezpieczeń społecznych odbyły się w 1953 r.<sup>9</sup> Zostały przeprowadzone na podstawie ustawy o samorządzie i zmianie przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych wedle tekstu jednolitego z 13 sierpnia 1952 r.<sup>10</sup> Zgodnie z jej § 1 ust. 1 w każdym podmiocie ubezpieczeń społecznych tworzone zgromadzenia reprezentantów i zarządy jako organy samorządowe. Wybór członków zgromadzeń odbywał się w wyborach wolnych i równych poprzez głosowanie na listy (§ 4 ust. 1 ustawy z 1952 r.).

Zmiany prawa w kolejnych dziesięcioleciach szły w kierunku liberalizacji systemu wyborczego. W obecnym czasie, zgodnie z § 44 ust. 1 księgi IV Kodeksu socjalnego organy samorządu ubezpieczeniowego składają się z zasady w połowie z przedstawicieli ubezpieczonych, a w połowie – pracodawców. Przyznano ubezpieczonym, samozatrudnionym i pracodawcom zgłaszanie niezależnych list (§ 48 ust. 1 pkt 4). Utrzymano zasadę honorowego pełnienia obowiązków w samorządzie ubezpieczeniowym (§ 40), a głosy są oddawane korespondencyjnie (§ 54 ust. 1) [Gross 1999, 65]. Wybory do instytucji ubezpieczeniowych pozostają więc silnie ugruntowane w kulturze, tradycji i mentalności niemieckiego społeczeństwa<sup>11</sup>.

Przepisy stale jednak utrzymują opcję wyborów niekonkurencyjnych. Wynika to z § 46 księgi IV Kodeksu socjalnego oraz § 28 ordynacji wyborczej dla ubezpieczeń społecznych<sup>12</sup>. Jeśli więc w danej grupie wyborczej zostanie wystawiona jedna ważna lista kandydatów lub na listach kandydatów z grup wyborczych zostanie wskazana liczba kandydatów mniejsza lub równa liczbie mandatów, wyborów się nie przeprowadza, a kandydaci uznawani są za wybranych. W kasach chorych dodatkowo przewidziano, że w wypadku braku ważnych list kandydatów lub nieobsadzenia wszystkich mandatów, brakujących członków rady oraz ich zastępców powołuje organ nadzorczy.

<sup>9</sup> *Geschichte der Selbstverwaltung*, [https://www.vdek.com/ueber\\_uns/Selbstverwaltung/Historie.html](https://www.vdek.com/ueber_uns/Selbstverwaltung/Historie.html) [dostęp: 18.05.2020].

<sup>10</sup> *Gesetz über die Selbstverwaltung und über Änderungen von Vorschriften auf dem Gebiet der Sozialversicherung (Selbstverwaltungsgesetz) – idF vom 13. August 1952*, „Bundesgesetzblatt” I 1952, s. 427.

<sup>11</sup> <https://www.soziale-selbstverwaltung.de/> [dostęp: 09.04.2020].

<sup>12</sup> *Wahlordnung für die Sozialversicherung (SVWO). Vom 28. Juli 1997*, „Bundesgesetzblatt” I 1997, s. 1946.

#### 4. OCENA PROCEDURY WYBORÓW NIEKONKURENCYJNYCH Z PUNKTU WIDZENIA ARGUMENTÓW PODNOSZONYCH W DYSKUSJI PUBLICZNEJ

Większość kas chorych i zakładów ubezpieczeń chętnie wykorzystuje *Friedenswahlen* [Braun, Buitkamp, i Lüdecke 2008, 129; Rusert 2013, 227–54]. Zwolennicy tej instytucji argumentują, iż wybory do rad kas chorych są zbyt kosztowne, gdyż w skali Niemiec w wyborach w 2011 r. było to prawie 40 milionów euro [Günter 2011, 44].

Globalnie jest to poważna suma, jednak należy wziąć pod uwagę argumentację R. Pawelski z CDU – pełnomocniczki Bundestagu ds. wyborów do instytucji ubezpieczeniowych. Teza o finansowym obciążeniu wyborami będzie w konsekwencji chybiona, ponieważ ciężar finansowy ponoszą sami zainteresowani z własnej woli. W przeliczeniu na jednego ubezpieczonego koszt przeprowadzenia wyborów wyniósł poniżej 1 euro. Poza tym należy usunąć termin *Wahl ohne Wahlhandlung* (wybór bez trybu wyborczego) z języka prawnego i wyodrębnić wybory „ciche” jako osobną procedurę, ale nie wyborów, lecz ustanawiania członków rad<sup>13</sup>. Tak powszechnie używane w języku prawniczym słowo *Friedenswahl* po prostu zafalszowuje rzeczywistość [Kirchhof 2018, 126–45].

Jeśli chodzi o korelację między frekwencją a wyborami niekonkurencyjnymi, to wydawałoby się, że powinny się one przyczyniać do spadku zainteresowania wyborami, gdy wyborcy nie mają wpływu na obsadę mandatów. Zgodnie ze statystykami w 1953 r. frekwencja wyniosła 42,4% przy przybliżonej liczbie 5 milionów uprawnionych do głosowania. W burzliwym 1968 r. zanotowano spadek frekwencji do 20,5%. Wprowadzenie głosowania korespondencyjnego w 1974 r. początkowo zbiegło się ze wzrostem liczby osób głosujących (43,7%), ale paradoksalnie mogło przyczynić się do spadku zainteresowania wyborami. Od 1974 r. do 1993 r. frekwencja była stabilna na poziomie z 1974 r., ale w 1999 r. spadła do 38,4, zaś w 2005 r. – 29,6%. W tym czasie doszło do zjednoczenia Niemiec i wzrosła znacząco liczba osób posiadających czynne prawa wyborcze. Od 5,2 miliona osób w 1953 r. do prawie 46 milionów w 2005 r. Jednak „tąpnięcie” zaangażowania obywateli w wybory wystąpiło ewidentnie w ostatnim okresie rządów Helmuta Kohla. Jak w 2005 r. frekwencja zatrzymała się na 30,78%, tak w 2011 r. wynosiła 30,15% i w ostatnich wyborach z 2017 r. utrzymała się na poziomie 30,42%<sup>14</sup>.

Nie zawsze występowała korelacja między frekwencją a odsetkiem osób uprawnionych do głosowania. W 1958 r. odsetek wzrósł o 198%, ponieważ dzięki szybkiej odbudowie Niemiec przybyło prawie dwa razy więcej ubezpieczonych-

<sup>13</sup> Rita Pawelski im Interview – Sozialwahl 2017, TK Presse & Politik (17.01.2017), <https://www.youtube.com/watch?v=17srRTrDe4g> [dostęp: 06.04.2020].

<sup>14</sup> *Schlussbericht über die Sozialwahlen 2017. Die Bundeswahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen*, Oktober 2018, s. 17–18, publikacja dostępna w serwisie Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <https://www.bmas.de/> [dostęp: 10.11.2020].



wyborców, a frekwencja spadła o 14,9%. Od 1974 r. do 1993 r. liczba uprawnionych wzrosła o 22,6 miliona osób, a frekwencja pozostała na stabilnym poziomie. Nie odbiegała przy tym od średniej w wyborach do samorządu komunalnego, czy innego rodzaju samorządów [Schroeder i Burau 2008b, 35–38]. W 2005 r. ubyłoby w przybliżeniu 900 tysięcy ubezpieczonych z czynnym prawem wyborczym, a frekwencja obniżyła się o 8,8%, więc 3,7 miliona osób mniej wysłało swe głosy. Faktem jest, że w 1953 r. w wyborach wzięło udział uśredniając 2 120 osób, a 52 lata później – 13 616 (niekiedy podaje się wyższą liczbę 14 300). W Niemczech w ciągu dziesięcioleci zanotowano bowiem dodatnie saldo migracji, obniżono wiek uprawniający do wykonywania czynnego prawa wyborczego w samorządzie ubezpieczeniowym do 16 roku życia oraz zwiększyło się grono osób starszych – będących ubezpieczonymi [Schroeder 2006, 259; Schroeder i Burau 2008a, 2].

Problem jest jednakże ewidentny. W wyborach z 2017 r. zanotowano rekordowy przyrost osób posiadających czynne prawa wyborcze – do 50,9 miliona, a frekwencja wyniosła 30,42%. W praktyce zatem 70% uprawnionych do głosowania w wyborach do organów samorządu ubezpieczeniowego nie wzięło udziału w wyborach<sup>15</sup>.

Co więcej przez lata nasilał się trend rezygnacji z wyborów na rzecz wyborów niekonkurencyjnych. Od 1953 r. do 1974 r. *Urwahlen* przeprowadzono w 32 miejscowych kasach chorych [Köhler i Zacher 1981, 80]. W wyborach z 2005 r. z 351 wszystkich istniejących instytucji ubezpieczeniowych do „prawdziwych” wyborów doszło w ośmiu [Klenk 2006, 274]. W 2011 r. w drodze wyborów obsadzono niecałe 4% mandatów. W pozostałych przypadkach za ważne uznano wybory niekonkurencyjne [Gerlinger 2015, 758; Schroeder i Burau 2008a, 3].

Dochodzimy zatem do paradoksu: niemiecki samorząd ubezpieczeniowy posiada ponad 100-letnią tradycję, ponad 50 milionów ubezpieczonych, obraca coraz większym wolumenem składek, a od dwudziestu ponad lat zмага się ze słabnącym zainteresowaniem swoich członków. Występuje zatem sprzężenie zwrotne między niską frekwencją a rezygnacją z wyborów.

Przyczyna może tkwić w konstrukcji systemu wyborczego opartego na wspomnianej zasadzie parytetu, która nie uwzględnia na przykład wysokiego odsetka samozatrudnionych. Głosowanie korespondencyjne na listy wyborcze w XXI w., w dobie demokracji cyfrowej staje się anachronizmem. Idea samorządu musi być też odmienna niż była u zarania swych dziejów w okresie Cesarstwa i powinna zostać oderwana od politycznych uwarunkowań epoki Adenauera.

Poza tym samorząd ubezpieczeniowy stawał się odbiciem konfliktów między organizacjami pracodawców a związkami zawodowymi. Narażał się przez to na zarzut upolitycznienia [Dietz 2020, 255–88; Standfest 1981, 151]. Władze związkowe uzgadniały między sobą kształt listy wyborczej i do wyborów w grupie pracowników nie dochodziło. D. Döring i T. Koch zauważyli dlatego, że wybory

---

<sup>15</sup> *Abstimmung über die Einführung einer digitalen Rentenübersicht*, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw47-de-digitale-rentenuebersicht-804212> [dostęp: 10.11.2020].

częściej odbywały się w takich instytucjach, w których aktywność członków była wysoka ze względu na specyfikę grupy zawodowej (urzędnicy), a listy związkowe nie były jedynymi [Döring i Koch 2003, 391]. Przytoczyli jednak argumenty mówiące o tym, że związki zawodowe mogą tworzyć barierę przed nadmierną indywidualizacją, prywatyzacją i ekonomizacją ubezpieczeń społecznych [tamże, 397].

Argumenty D. Döringa i T. Kocha są przekonujące, ale odmiennego zdania był W. Rudzio. Opublikowali oni swoje przemyślenia równocześnie w 2003 r., lecz doszli do odmiennych wniosków. W. Rudzio szacował, że trend dominacji strony związkowej wykazywał tendencje zniżkową, a listy niezależne lub innych grup pracowniczych niż związkowe zdobywały przeciętnie 45,5% głosów [Rudzio 2003, 106–107]. Swoje wnioski oparł jednak na danych z początku lat dziewięćdziesiątych i siłą rzeczy wziął pod uwagę tylko 27 instytucji ubezpieczeniowych, gdyż jedynie w nich odbyły się wybory. Poza tym za przykład podał jeden z zakładów dedykowanych właśnie urzędnikom. Biorąc pod uwagę spadek poziomu integracji członków samorządu ubezpieczeniowego (co jest konieczne, aby istniał pluralizm, zawiązywały się komitety i były wystawiane różne listy wyborcze) prymat organizacji związkowych jest w moim odczuciu niezagrożony. Nie może więc dziwić krytyka związkowców za blokowanie reform [Jeanrond 2014, 466].

Interesujące jest, że stronę związkową kojarzy się obecnie z biurokratyzmem. Samorządy są krytykowane jako „rzekomo nieefektywne, niedemokratyczne, drogie a przy tym patronacko kojarzone gremia, które w pierwszej kolejności zainteresowane są same sobą” [Schroeder 2009, 189]. Utrwalenie się wyborów niekonkurencyjnych ogranicza wymianę kadr i zmianę pokoleniową. Czynniki te wpływają zaś na obniżoną jakość rekrutacji i kwalifikacji kadr samorządowych. Jak podkreślili B. Braun, M. Buitkamp i D. Lüdecke, deficyt kwalifikacji samorządowców jest zjawiskiem notoryjnym. Problem może nie leżeć jednak w trybie ich doboru osobowego, lecz nie w pełni rozwiniętym systemie szkoleń [Braun, Buitkamp, i Lüdecke 2008, 183]. O aktywnie prowadzonej akcji szkoleniowej trudno jest mówić w sytuacji obojętności członków wobec działań samorządu.

Bierność ubezpieczonych pogłębiająca jest centralizacją. Jest ona widoczna szczególnie w przypadku kas chorych, wśród których stale postępują procesy scaleniowe. Prowadzą one do erozji kontaktów między członkami kas a władzami, jednak finansowe utrzymanie rozdrobnionych instytucji ubezpieczeniowych było uważane za niemożliwe [Brück 1973, 273]. W 1890 r. istniało co najmniej 13 000 kas chorych, w 1976 r. – 1425, w styczniu 2014 r. – 132, a na początku 2017 r. – 113 [Köhler i Zacher 1981, 72]<sup>16</sup>.

Następnym problemem jest nadmiar regulacji ustawowych. W perspektywie kilkudziesięciu lat wyraźnie wzrósł zakres regulacji i reglamentacji w dziedzinie

---

<sup>16</sup> *Gesetzliche Krankenversicherung*, [https://www.aok-bv.de/lexikon/g/index\\_00355.html](https://www.aok-bv.de/lexikon/g/index_00355.html) [dostęp: 17.05.2020]; *Krankenkassen*, [https://www.aok-bv.de/lexikon/k/index\\_00442.html](https://www.aok-bv.de/lexikon/k/index_00442.html) [dostęp: 17.05.2020]. Inne dane: Schroeder 2006, 265.

ubezpieczeń, co ograniczyło swobodę działania samorządu ubezpieczeniowego. Przewaga zadań poruczonych nad własnymi prowadzi zaś do wzrostu kosztów administracyjnych samorządu [Butzer 2001, 83]. Niemiecki samorząd ubezpieczeniowy został ustawowo „ubrany” w ciasny gorset, który ogranicza partycypację zainteresowanych i samorządową swobodę działania, a ściśle związanie dyrektywami i otoczenie państwowymi uprawnieniami nadzorczymi budzi wątpliwości co do rzeczywistej egzystencji samorządu [Reit 2015, 763]. Świadomość braku wpływu na decyzje władz publicznych w powiązaniu z wąskim zakresem kompetencji samorządu, zniechęca obywateli do aktywności. Potencjał organizacyjny i demokratyczny samorządu pozostaje wówczas niewykorzystany [Badura, Gross, Kickbusch, i in. 1981, 11].

Z tezą, że „defunkcjonalizacja” (*Entfunktionalisierung*) samorządu została spowodowana przez ustawodawcę i państwowy nadzór, nie zgodził się E. Standfest. Jego zdaniem mogły wystąpić inne czynniki, takie jak: niedostateczny związek z członkowską bazą, specyficzny skład osobowy organów samorządowych i strukturalny podział samorządu na reprezentacje różnego rodzaju instytucji ubezpieczeniowych, które w dodatku ze sobą konkurują. Samorząd może być za to – według niego – zbyt zorientowany na płatników składek zamiast na ubezpieczonych [Standfest 1977, 429–30].

Nie można pomijać zwyczaju honorowego pełnienia funkcji w strukturach samorządowych. Owszem dla części mieszkańców Niemiec są one źródłem prestiżu społecznego i wyrazem obywatelskiej aktywności, ale inni dla wolontaryjnej pracy nie mają sił, ochoty i czasu. Trudno poza tym powiedzieć, na ile samorząd został zinternalizowany przez imigrantów i ich potomków, a na ile pozostaje dla nich obcą ideą [Gerlinger 2016, 15]. W pewnej mierze zarówno władze publiczne, jak i obywatele nie doceniają więc samorządu ubezpieczeniowego [Schmäl 2010, 475].

## 5. OCENA WYBORÓW NIEKONKURENCYJNYCH Z PUNKTU WIDZENIA ZASADY DEMOKRATYZMU

Zasada demokratyzmu warunkuje tworzenie administracji samorządowej, wpływając nie tylko na kształt samorządu terytorialnego, ale i nieterytorialnego. Jest bowiem jednym z najbardziej istotnych elementów samorządu oraz jedną z podstawowych zasad działania administracji publicznej jako takiej [Miemieć 2015, 225; Princ 2017, 132]. Organy samorządowe potrzebują demokratycznej legitymizacji, nie tylko zapośredniczonej z woli ustawodawcy, reprezentującego naród, ale przede wszystkim z woli swoich członków. Wykonują one poza tym zadania z zakresu administracji publicznej, a ta wymaga przecież demokratycznej legitymacji [Bitner i Kulesza 2009, 11]. Samorząd, owszem, istnieje za sprawą władzy centralnej, ale swą legitymację czerpie „z dołu” – z woli swoich członków [Świącicki 2019, 68].

Demokracja łączy się w szczególności z przedstawicielstwem i podmiotowością grupy tworzącej samorząd [Bąkiewicz 2014, 122; Niewiadomski 1995, 152]. Możliwość zaś oddziaływania obywateli na władzę publiczną warunkowana jest zakresem wdrożenia omawianej zasady [Karpiuk 2017, 71]. Wola członków jako źródło pochodzenia władzy jest istotna z punktu widzenia uprawnień kontrolnych osób zrzeszonych w danej instytucji samorządowej tym bardziej, że samorządy wykonują władztwo administracyjne [Małajny 2015, 10].

Prakseologiczna zasada sprawności działania owszem służy ocenie elementów systemu administracyjnego państwa, którego samorząd jest istotną częścią składową, ale musi być wyważona właśnie przez wzgląd na zasadę demokracji [Dolnicki 2020, 10]. Wspomniana zasada nie może być jednak absolutyzowana, lecz miarkowana regułami państwa praworządnego [Garlicki 2017, 6]. Dlatego korzystnie jest mówić o dwóch wartościach samorządu: demokracji oraz społecznej efektywności działania [Kasiński 2017, 128].

Zasada demokracji odnosi się do wyborów organów uchwałodawczych samorządu, a zatem rezygnacja z nich oddziałuje delegitymizująco na instytucję samorządu. Wpływ czynnika obywatelskiego na tworzenie struktur samorządowych jest wówczas ograniczony, a obywatele mają przecież prawo do samorządu [Lipska–Sondecka 2017, 55]. Wybory niekonkurencyjne wywierają więc negatywny wpływ na samorząd nieterytoryalny [Avenarius 1997, 178; Elten 2018; Köllner 2009; Muckel 2001, 151; Perchermeier 2014, 112]. Rezygnacja z wyborów, ugruntowana rozwiązaniami legislacyjnymi i poparta orzecznictwem sądowym pozbawia obywateli uczestniczących w życiu instytucji samorządowych poczucia wolności, wpływu, sensu i możliwości działania w celu zaspokojenia potrzeb jednostkowych i zbiorowych [Gorczyński 2000, 37].

Krytyka wyborów niekonkurencyjnych płynie ze strony przedstawicieli doktryny prawa. Niektórzy autorzy podnoszą, że tryb ten jest jedynie wyjątkiem od „prawdziwych” wyborów, ale nie biorą pod uwagę faktu, że regulacja przewidziana jako „wyjątek” stała się „normą” [Zimmermann 2012, 125]. Osobiście przychylam się do zdania większości badaczy mówiących, że są to fikcyjne wybory, które nie zapewniają legitymacji do pełnienia funkcji w organach uchwałodawczych, mają niedemokratyczny charakter, niosą ryzyko ukształtowania się nomenklatury i oparte są na nietransparentnych układach zawartych między organizacjami, dzięki którym działacze unikają weryfikacji swoich kandydatur w „prawdziwych” wyborach [Haverkate 1988, 238; Kluth 2001, 17; Tenże 2011, 2; Kolbe i Rieble 2015, 136; Will 2010, 432; Wimmer 2004, 3369].

Warto więc się zastanowić, dlaczego w Niemczech nie doszło na drodze sędziwo-konstytucyjnej do usunięcia z obrotu prawnego przepisów dopuszczających wybory niekonkurencyjne w samorządzie ubezpieczeniowym. Przykład Niemiec w tej mierze może być bowiem pouczający dla innych państw kontynentalnego porządku prawnego. Skomplikowany system głosowania listami, połączony z koniecznością obliczania osób posiadających czynne i bierne prawa wyborcze rozdził problemy, które znajdowały swój finał na drodze sądowej. Zdarza się bo-

wiem, że zgłaszane listy wyborcze nie są uwzględniane z powodów formalnych albo wybory uznawane są za nieważne<sup>17</sup>. W 2017 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny odrzucił skargę, z powodu braku wyczerpania drogi sądowej, gdy przy wymogu 2 tysięcy ważnych podpisów, komitet wyborczy jednej z niezależnych list zebrał ich 2323, ale 1595 uznano za nieważne<sup>18</sup>. Jest to jaskrawy przykład ukazujący trudności, przed jakimi stają działacze, chcący przełamać monopol niekonkurencyjnych wyborów. Sytuacja dodatkowo komplikuje się, gdy dochodzi do połączenia instytucji ubezpieczeniowych i składy organów uchwałodawczych są ustalane na podstawie umów scaleniowych bez przeprowadzania wyborów uzupełniających<sup>19</sup>.

Gdy obowiązywała ustawa o samorządzie w zakresie ubezpieczeń społecznych w wersji ustalonej tekstem jednolitym z dnia 23 sierpnia 1967 r.<sup>20</sup>, 15 listopada 1973 r. Federalny Trybunał Ubezpieczeń wydał głośny wyrok dotyczący wyborów niekonkurencyjnych (BSG 3 RK 57/72). Mimo zmiany przepisów szczegółowych, utrzymanie przez ustawodawcę wyborów niekonkurencyjnych powoduje, że orzeczenie to jest przywoływane w innych judykatach. W tamtym czasie wyborca z grupy pracodawców zakwestionował zgodność art. 7 ust. 7 tejże ustawy z ustawą zasadniczą. Przepis ten posiadał typową treść, wedle której, gdy w danej grupie wyborczej dopuszczona zostaje jedna lista lub zgłoszonych zostaje więcej list, ale liczba kandydatów jest równa lub mniejsza liczbie mandatów, wyborów się nie przeprowadza, a kandydaci do walnego zgromadzenia uznawani są za wybranych. W stanie faktycznym, który był przedmiotem sporu do wyborów została zgłoszona tylko lista przedstawiona przez związek zawodowy będący reprezentacją ubezpieczonych-pracowników.

Skarżący argumentował, że *Friedenswahlen* stoją w sprzeczności z konstytucyjną zasadą powszechności i demokratyczności wyborów, zgodnie z którą w krajach związkowych, powiatach i gminach naród musi mieć swą reprezentację, wywodzoną z powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych wyborów, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym (art. 28 ust. 1 Konstytucji Niemiec). Jego zdaniem, wymóg posiadania przez naród swej demokratycznej reprezentacji jest nadrzędny i dotyczy wszelkich wyborów przeprowadzanych w życiu publicznym, a zatem również wyborów do instytucji samorządowych działających w landach, powiatach i gminach, a nie tylko samorządu terytorialnego. Dodał też, że termin *Friedenswahl* rodzi sprzeczność samą w sobie, ponieważ nie jest to „wybór”, lecz nominacja.

Argumentacja Trybunału była zgola odmienna. Sędziowie stanęli na stanowisku, iż art. 7 ust. 7 nie narusza ustawy zasadniczej. Cytowany przepis Kon-

<sup>17</sup> Zob. wyrok Federalnego Trybunału Ubezpieczeń z dnia 8 września 2015 r., sygn. akt B 1 KR 28/14 R, <https://dejure.org/2015,24044> [dostęp: 14.06.2020].

<sup>18</sup> 1 BvR 943/17.

<sup>19</sup> LSG Nordrhein-Westfalen, L 4 B 9/07 U ER.

<sup>20</sup> *Gesetz über die Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Sozialversicherung (Selbstverwaltungsgesetz – SVwG) – idF vom 23. August 1967*, „Bundesgesetzblatt” I 1967, s. 918.

stytucji odnosił się ich zdaniem wyłącznie do wyborów do terytorialnych wspólnot samorządowych, na co wskazywałoby użycie przez ustrojodawcę słowa „naród”. W organach korporacji prawa publicznego, jakimi są kasy chorych i zakłady ubezpieczeń, naród nie jest reprezentowany. Są to – zdaniem sędziów – „na terytorialnej podstawie zorganizowane korporacje”, które posiadają członków, a nie przedstawicieli narodu. Wybory do walnych zgromadzeń zakładów ubezpieczeń są na tyle wąską sferą i kształtowaną na innych zasadach, że można w ich przypadku dopuścić wybory niekonkurencyjne przez wzgląd na: ograniczenie formalizmu, uproszczenia postępowania wyborczego i koszty. Nie można także – jak dowodził Trybunał – stawiać znaku równości między wyborami komunalnymi a wyborami korporacyjnymi. Wybory korporacyjne należy też mierzyć inną miarą niż wybory do organów wspólnot samorządowych, które mają charakter powszechny. Poza tym – według Trybunału – ustrojodawca konstruując cytowany przepis ustawy zasadniczej miał na myśli inny cel, niż zwykły ustawodawca, tworząc art. 7 ust. 7 ustawy o samorządzie w zakresie ubezpieczeń społecznych. Za odrzuceniem skargi przemawiała zatem wykładnia językowa i celowościowa [Heußner i Steinmeyer 1981, 448; Niemeyer 1974, 347]<sup>21</sup>.

Obrońcy *status quo* argumentują, że wybory niekonkurencyjne nie naruszają zasady demokracji<sup>22</sup>. Moim jednak zdaniem nie biorą pod uwagę pełnego kontekstu legislacyjnego oraz uwarunkowań faktycznych. System wyborczy w niemieckim samorządzie ubezpieczeniowym jest zbyt skomplikowany. Listy, na które głosują wyborcy nie pełnią tej roli, jaką w demokracji parlamentarnej spełniają listy partyjne, ponieważ nie zapewniają pełnego pluralizmu i nakładają relatywnie większe ograniczenia ilościowe niż w przypadku samorządu terytorialnego<sup>23</sup>.

Tryb niekonkurencyjny nie może być zaś remedium na ewentualny paraliż organu uchwałodawczego w sytuacji braku kandydatów do objęcia w nim funkcji. Ustawodawca może przyjmować inne rozwiązania, np. ponowne wybory, poszerzenie okręgów wyborczych, wprowadzenie zarządu komisarycznego, nominację członków organu przez organ nadzorczy lub wyższego rzędu. Nie są to jednak rozwiązania satysfakcjonujące z punktu widzenia zasady demokracji, lecz zastępcze metody zapewnienia sprawności funkcjonowania podmiotu administrującego.

Należy więc na nowo przemyśleć istotę samorządu nieterytorialnego. Samorząd kas chorych i zakładów ubezpieczeń został zaprojektowany w XIX w. wedle zupełnie innej koncepcji niż XXI-wieczna partycypacja. Bismarckowski model ubezpieczeń społecznych nie bez powodu bywa przyrównywany do pozostałości

<sup>21</sup> Por. H.-J. Wolff, *Thesenpapier der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung. Kongress: Selbstverwaltung stärken – Sozialwahl modernisieren*, [https://www.ducsu.de/sites/default/files/benutzer/19/dateien/dr\\_wolff\\_thesenpapier\\_dguv\\_-\\_24\\_9\\_12\\_endfassung.pdf?](https://www.ducsu.de/sites/default/files/benutzer/19/dateien/dr_wolff_thesenpapier_dguv_-_24_9_12_endfassung.pdf?) [dostęp: 06.04.2020].

<sup>22</sup> SG Dortmund, S 28 KR 234/11; LSG Nordrhein-Westfalen, L 16 KR 80/13.

<sup>23</sup> *Staatsorganisationsrecht: Das Demokratieprinzip*, <https://iurratio.de/journal/staatsorganisationsrecht-das-demokratieprinzip/> [dostęp: 13.11.2020].

XIX-wiecznej, kapitalistycznej industrializacji [Klenk 2006, 273]. Gdy tworzono ustawy samorząd ubezpieczeniowy w XIX w. – jak słusznie zaznaczyła T. Klenk – demokratyczny potencjał samorządu nie odgrywał żadnej roli. W interesie Bismarcka leżało rozwiązanie kwestii społecznej, długoterminowe uśmierzenie konfliktu interesów między pracą a kapitałem, jak i polityczna stabilizacja nowego jeszcze państwa narodowego, a nie demokratyzacja społeczeństwa. W pierwszych dziesięcioleciach istnienia RFN również akcentowano integracyjne oddziaływanie samorządu. Parytetowo obsadzone gremia samorządowe miały być wyrazem partnerstwa społecznego pracodawców i związkowców, a wspólny samorząd symbolizował porozumienie między kasami chorych a organizacjami płatników. Celowo więc proces kreacji samorządu przeniesiono na związki zawodowe i organizacje przedsiębiorców [Klenk 2005, 275–77]. Parytetowo skonstruowany samorząd miał odgrywać większą rolę w sytuacjach kryzysowych, jak w 1975 r., gdy po kryzysie paliwowym bezrobocie w zachodnich Niemczech w ciągu dwóch lat wzrosło o prawie 400%, a bez pracy pozostawało 1 074 217 osób [Hegner 2000, 108–11; Seifert 1976, 1–9].

Współcześnie odpowiedzią na niskie zainteresowanie ubezpieczonych życiem samorządowym powinna być możliwie pełna partycypacja w procesie decyzyjnym oraz demokratyzacja procedury wyborczej. Identyczne głosy napłynęły we wrześniu 2020 r. od członków Bundestagu z frakcji Bündnis 90/Die Grünen. Postulowali oni m.in., aby: zerwać z praktyką *Friedenswahlen*; przyznać pełne prawa wyborcze ubezpieczonym od 16 roku życia (obecnie nie mogą oni korzystać w pełni z biernego prawa wyborczego); wprowadzić parytet płci; zdemokratyzować procedurę tworzenia list wyborczych tak, by ich układanie było transparentne dla ubezpieczonych; wdrożyć wybory przez Internet; przyznać ubezpieczonym prawo inicjatywy uchwałodawczej w sprawach statutowych; zapewnić pracownikom prawo do urlopu na potrzeby wykonywania mandatu w samorządzie ubezpieczeniowym; podnieść kwalifikacje członków organów uchwałodawczych<sup>24</sup>.

## PODSUMOWANIE

Wybory niekonkurencyjne stanowią stały element pejzażu niemieckich instytucji ubezpieczeniowych. Ich powszechność rodzi wątpliwości co do legitymizacji wyłonionych w takim trybie organów. Regulacja, która w 1952 r. została pomyślana jako wyjątek, stała się regułą. Umocniło się także dodatkowe zjawisko niekorzystne z punktu widzenia pluralizmu. W wyborach bywają zgłaszane konkurencyjne, niezależne listy, ale z powodów formalnych są odrzucane przez komisje wyborcze. „Na placu boju” pozostaje jedna lista, więc wybory się nie odby-

---

<sup>24</sup> *Antrag der Abgeordneten: Sozialversicherungswahlen reformieren – Demokratische Beteiligung sicherstellen*, Drucksache 19/22560, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/225/1922560.pdf> [dostęp: 12.11.2020].

wają, a kandydaci na niej wyszczególnieni otrzymują mandaty. Próby zakwestionowania tego stanu rzeczy w drodze sądowej nie przynoszą rezultatów<sup>25</sup>.

Nie do końca przekonująca jest krytyka związków zawodowych, ponieważ brakuje paralelnych głosów w stosunku do organizacji pracodawców. Problem być może nie tkwi w trybie wyborczym, lecz w prawnych i społecznych uwarunkowaniach. Przeniesienie ciężaru na związki zawodowe miało swe uzasadnienie, gdy uzwiązkowienie świata pracy i poziom aktywności społecznej w organizacjach związkowych były wyższe niż współcześnie. Wtedy związki odciążały obywateli, a dziś tracą swą rolę pośrednika między ubezpieczonymi a zakładami ubezpieczeń. W XXI w. zmienił się kontekst społeczny, a głosowania na listy może wywoływać brak poczucia wpływu. Rozwiązaniem jest wdrożenie mechanizmów bezpośredniej partycypacji.

Musi być ona połączona z promocją idei samorządu. Efekty takich działań wiadać po wyborach z 2017 r. Intensywna kampania medialna przełożyła się na wyhamowanie spadku frekwencji. Przybyło członków, przede wszystkim wskutek migracji, ponieważ migranci ubezpieczają również członków rodzin. Zmniejszył się również odsetek instytucji, w których mandaty obsadzono w drodze wyborów niekonkurencyjnych<sup>26</sup>. Otwartym pozostaje pytanie, na ile efekty tych wyborów utrwala się i zmienia kształt niemieckiego samorządu ubezpieczeniowego.

Przedstawiciele doktryny formułują postulaty „rewitalizacji” wyborów ubezpieczeniowych. Ich zdaniem, system głosowania listami powinien zostać uproszczony. Należałoby zakazać stosowania w nazwach komitetów odniesień do nazw macierzystych instytucji ubezpieczeniowych, ponieważ wśród niewyrobytonych wyborców rodzi to wyobrażenie, jakoby byli to „oficjalni” kandydaci danej instytucji. Głosowanie korespondencyjne powinno zostać odformalizowane, a ubezpieczeni powinni mieć prawo głosowania online. Kampania wyborcza powinna być zindywidualizowana i prowadzona w pełnym zakresie na wzór wyborów komunalnych lub parlamentarnych [Schroeder i Bureau 2008b, 100–102]. Głosy doktryny zostały przyjęte przez część parlamentarzystów, szczególnie z frakcji Bündnis 90/Die Grünen.

Duże znaczenie więc dla popularyzacji wyborów miała kampania medialna zorganizowana z poparciem rządu federalnego w 2017 r. Możliwość głosowania internetowego zaczęto poważnie traktować w trakcie pandemii SARS-CoV-2 i zaplanowano je na 2023 r. Za takim rozwiązaniem opowiedzieli się politycy i działacze ubezpieczeniowi i rozpoczęto prace nad nowelizacją Kodeksu socjalnego<sup>27</sup>. W tej mierze przyglądano się rozwiązaniom estońskim<sup>28</sup>. Być może więc

<sup>25</sup> Zob. także wyrok Federalnego Trybunału Ubezpieczeń z dnia 16 grudnia 2003 r., sygn. akt B 1 KR 26/02 R, <https://dejure.org/2003,2739> [dostęp: 11.05.2020].

<sup>26</sup> Dane serwisu: <https://www.soziale-selbstverwaltung.de/> [dostęp: 01.06.2020].

<sup>27</sup> <https://www.soziale-selbstverwaltung.de/aktuelles-aus-der-selbstverwaltung/anhoerung-7-sgb-iv-aenderungsgesetz-gesetz-zur-einfuehrung-von-online-sozialwahlen-staerkt-soziale-selbstverwaltung> [dostęp: 08.06.2020].

<sup>28</sup> <https://www.soziale-selbstverwaltung.de/aktuelles-aus-der-selbstverwaltung/online-wahlen-einblick-nach-estland> [dostęp: 08.06.2020].



głosowanie online wpłynie pozytywnie na frekwencję [Balthasar i Prossner 2012, 47–85; Beck 2006, 218].

Interesujące jest, że dyskusja na temat konstytucjonalizacji samorządu ubezpieczeniowego wydaje się być prowadzona na wyższym poziomie konkretyzacji w nauce austriackiej niż niemieckiej. W pewnej mierze rozwiązałyby to – tak rozumiany w doktrynie niemieckiej – problem legitymizacji tego samorządu. Niemieccy autorzy skupiają się ponadto w większym stopniu na prognozowaniu rozwoju niemieckiego modelu instytucji ubezpieczeniowych, porównując rozwiązania innych państw [Rill 2005, 107–32]. Liczą się z tym, że w dobie urynkowania bądź upaństwowienia systemu ubezpieczeń trzeba będzie odejść od modelu bismarckowskiego [Klenk, Nullmeier, Weyrauch, i in. 2009, 85–92].

Doświadczenia niemieckie powinny być również ważną wskazówką dla polskiego ustawodawcy, który zmierzałby w kierunku nowelizacji ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. *o izbach rolniczych*<sup>29</sup>. Wybory niekonkurencyjne przewidziane choćby w uchwale nr 1/2019 Krajowej Rady Izb Rolniczych z dnia 25 lutego 2019 r. *w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania wyborów do walnych zgromadzeń izb rolniczych*<sup>30</sup> mogą być bowiem niezgodne z art. 24 ustawy *o izbach rolniczych*.

#### PIŚMIENNICTWO

- Albeck, Hermann. 1982. „The Institutional Framework of Social Policy Decision-Making in West Germany.” *Zeitschrift für gesamte Staatswissenschaft* 138, nr 3:389–405.
- Avenarius, Hermann. 1997. „Schulische Selbstverwaltung und Demokratieprinzip.” W *50 Jahre Verfassung des Landes Hessen*, red. Hans Eichel, i Klaus P. Möller, 178–90. Wiesbaden: Springer.
- Badura, Bernhard, Peter Gross, Ilona Kickbusch, i in. 1981. „Sozialpolitische Perspektiven.” W *Selbsthilfe und Selbstorganisation im Gesundheitswesen. Die Bedeutung nicht-professioneller Sozialsysteme für Krankheitsbewältigung, Gesundheitsvorsorge und die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen*, red. Bernhard Badura, i Christian von Ferber, 1–38. München–Wien: Piper Verlag.
- Balon, Krzysztof, i Werner Hesse. 2010. *Standaryzacja a system świadczenia usług pomocy społecznej w Niemczech*. Salzgitter–Berlin: Wrzos.
- Balthasar, Alexander, i Alexander Prossner. 2012. „E-Voting in der «sonstigen Selbstverwaltung» – Anmerkungen zum Beschluss des VfGH vom 30. Juni 2011, B 1149, und zum Erkenntnis des VfGH vom 13. Dezember 2011, V 85–96.” *Journal für Rechtspolitik* 20:47–85. <https://doi.org/10.1007/s00730-012-0043-6>
- Balzer, Wolfgang. 1993. *Soziale Institutionen*. Berlin: De Gruyter.
- Bąkiewicz, Marcin. 2014. „Suwerenność wspólnot lokalnych jako warunek decentralizacji władzy publicznej poprzez samorząd terytorialny.” *e-Politikon* 11:120–35.
- Beck, Klaus. 2006. *Computervermittelte Kommunikation im Internet*. München: Oldenbourg Verlag.
- Białynicki–Birula, Paweł. 2007. „Funkcjonowanie współczesnych modeli ochrony zdrowia.” *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie* 759:5–21.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1027.

<sup>30</sup> Treść uchwały dostępna online: [http://www.krir.pl/files/wybory\\_do\\_IR\\_2019/Uchwa%C5%82a\\_KRIR\\_1\\_2019\\_ws\\_trybu\\_przeprowadzania\\_wybor%C3%B3w.pdf](http://www.krir.pl/files/wybory_do_IR_2019/Uchwa%C5%82a_KRIR_1_2019_ws_trybu_przeprowadzania_wybor%C3%B3w.pdf) [dostęp: 06.04.2020].

- Bieback, Karl-Jürgen. 2015. „Soziale Selbstverwaltung – Geschichte und Programm.” W *Zukunft der Selbstverwaltung. Responsivität und Reformbedarf*, red. Stephan Rixen, i Eva M. Welskop-Deffaa, 11–30. Wiesbaden: Springer.
- Bitner, Michał, i Michał Kulesza. 2009. „Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego.” *Samorząd Terytorialny* 6:5–19.
- Braun, Bernard, Martin Buitkamp, i Daniel Lüdecke. 2008. „Selbstverwaltung als Mechanismus zur Durchsetzung von Versicherteninteressen.” W *Einfluss nehmen oder aussteigen. Theorie und Praxis von Kassenwechsel und Selbstverwaltung in der Gesetzlichen Krankenversicherung*, red. Bernard Braun, Stefan Greß, Heinz Rothgang, i in. 92–187. Berlin: Sigma.
- Brück, Gerhard W. 1973. „Die soziale Selbstverwaltung in der Bewährungsprobe.” *Sozialer Fortschritt* 12:270–74.
- Butzer, Hermann. 2001. *Fremdlasten in der Sozialversicherung. Zugleich ein Beitrag zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Sozialversicherung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Dersch, Hermann. 1927. „Die Sozialversicherung.” W *Handbuch der Sozialen Hygiene und Gesundheitsfürsorge*. T. 4: *Gesundheitsfürsorge. Soziale und private Versicherung*, red. Adolf Gottstein, Arthur Schlossmann, i Ludwig Teleky, 728–81. Berlin: Julius Springer.
- Dietz, Bernhard. 2020. *Der Aufstieg der Manager. Wertewandel in den Führungsetagen der westdeutschen Wirtschaft, 1945–1989*. Berlin: De Gruyter.
- Dombois, Hans. 1952. „Soziale Selbstverwaltung im demokratischen Staat. Zu dem Gutachten von Prof. Dr. Dr. h. c. Friedrich Sitzler.” *Sozialer Fortschritt* 9:230.
- Döring, Diether, i Thomas Koch. 2003. „Gewerkschaften und soziale Sicherung.” W *Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, red. Wolfgang Schroeder, i Bernhard Weßels, 376–404. Wiesbaden: Springer.
- Elten, Katharina. 2018. *Profession und Selbstverwaltung. Die Legitimationspolitik von Wirtschafts- und Berufskammern*. Wiesbaden: Springer.
- Emde, Ernst T. 1991. *Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung. Eine verfassungsrechtliche Studie anhand der Kammern, der Sozialversicherungsträger und der Bundesanstalt für Arbeit*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Gerlinger, Thomas. 2015. „Selbstverwaltung in der Sozialversicherung – Ein Überblick.” W *Handbuch Sozialversicherungswissenschaft*, red. Laurenz Mülheims, Karin Hummel, Susanne Peters-Lange, i in. 745–62. Wiesbaden: Springer.
- Gerlinger, Thomas. 2016. *Soziale Selbstverwaltung in der Bürgerversicherung*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Gorczyński, Kazimierz. 2000. „Rozwój samorządu terytorialnego w Polsce.” W *Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce. Zarządzanie w samorządach terytorialnych*, red. Jerzy Muszyński, 36–48. Gdynia–Warszawa: WSAiB – WSZiA.
- Green, Donald, i Ian Shapiro. 1994. *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science*. New Haven–London: Yale University Press.
- Gross, Thomas. 1999. *Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Günter, Günter. 2011. „Auch bei Friedenswahlen der Sozialwahl 2011: Selbstverwalter sind demokratisch legitimiert.” *Soziale Sicherheit* 2:44.
- Hartmut, Seifert. 1976. „Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik 1975.” *Gewerkschaftliche Monatshefte* 1:1–9.
- Hegner, Jan. 2000. *Alexander Rüstow – Ordnungspolitische Konzeption und Einfluß auf das wirtschaftspolitische Leitbild der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: De Gruyter.
- Herath, Karl-Jürgen. 1993. *Sozialversicherung*. Wiesbaden: Gabler.
- Heußner, Hermann, i Steinmeyer Horst. 1981. „Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum Grundgesetz.” *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge* 30:405–56.
- Illing, Falk. 2017. *Gesundheitspolitik in Deutschland. Eine Chronologie der Gesundheitsreformen der Bundesrepublik*. Wiesbaden: Springer.

- Jeanrond, Hanna. 2014. „Gewerkschaften und soziale Sicherung.” W *Handbuch Gewerkschaften in Deutschland*, red. Wolfgang Schroeder, 465–84. Wiesbaden: Springer.
- Jestaedt, Matthias. 1993. *Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung: Entscheidungsteilhabe Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Jodkowska, Liliana. 2009. *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*. Warszawa: Difin.
- Karpiuk, Mirosław. 2017. „Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.” *Samorząd Terytorialny* 1–2:72–82.
- Kasperkiewicz, Witold, i Szczepan Miłosz. 2002. „Zasady i cele polityki społecznej w Niemczech.” *Studia i Materiały Wyższej Szkoły Marketingu i Biznesu w Łodzi* 9:57–70.
- Kirchof, Paul. 2018. „Rechtssprache zwischen Ideal und Wirklichkeit.” W *Wirklich oder Konstruktion? Sprachtheoretische und interdisziplinäre Aspekte einer brisanten Alternative*, red. Ekkehard Felder, i Andreas Gardt, 126–45. Berlin: De Gruyter.
- Klahn, Daniela, i Dominik Klahn. 2008. „Die (Preis-)Regulierung der ambulanten Arzneimittelversorgung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung.” W *Pharmamarketing. Gesundheitsökonomische Aspekte einer Innovativen Industrie am Beispiel von Deutschland, Österreich und der Schweiz*, red. Fred Hams, Dorothee Gänshirt, i Robin Rumler, 621–74. Stuttgart: De Gruyter.
- Klenk, Tanja. 2006. „Selbstverwaltung – ein Kernelement demokratischer Sozialstaatlichkeit? Szenarien zur Zukunft der sozialen Selbstverwaltung.” *Zeitschrift für Sozialreform* 52, nr 2:273–92. <https://doi.org/10.1515/zsr-2006-0210>
- Klenk, Tanja. 2008. *Innovation und Kontinuität. Die Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klenk, Tanja. 2012. „Deutschland: Korporatistische Selbstverwaltung zwischen Staat und Markt.” W Tanja Klenk, Philine Weyrauch, Alexander Haarmann, i in., *Abkehr vom Korporatismus? Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich*, 53–118. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Klenk, Tanja, Frank Nullmeier, Weyrauch Philine, i in. 2009. „Das Ende einer Bismarck-Tradition? Soziale Selbstverwaltung zwischen Vermarktlichung und Verstaatlichung.” *Sozialer Fortschritt* 5:85–92.
- Kluth, Winfried. 1997. *Funktionale Selbstverwaltung. Verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kluth, Winfried. 2001. „Demokratische Legitimation in der funktionalen Selbstverwaltung – Grundzüge und Grundprobleme.” W *Funktionale Selbstverwaltung und Demokratieprinzip – am Beispiel der Sozialversicherung Tagungsband zum 8. Fachkolloquium des Instituts für Sozialrecht am 28./29. Juni 2000 in Bochum*, red. Friedrich E. Schnapp, 17–40. Bern: Peter Lang.
- Köhler, Peter A., i Hans F. Zacher. 1981. „Die Selbstverwaltung der Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland.” *Die Versicherungsrundschau* 3:65–93.
- Köllner, Sandra. 2009. *Funktionale Selbstverwaltung und ihre demokratische Legitimation. Eine Untersuchung am Beispiel der Wasserverbände Lippeverband und Emschergenossenschaft*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kucholl, Vincent. 2014. *Swiss Democracy in a Nutshell*. Basel: Bergli Books.
- Lipska-Sondecka. 2015. „Polskiego samorządu terytorialnego droga do nowoczesności. Dylematy okresu transformacji.” W *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, red. Krzysztof Czarniecki, Alfred Lutrzykowski, i Robert Musiakiewicz, 53–60. Włocławek: PWSZ.
- Lissowski, Grzegorz. 2005. „Fundamentalny wkład Amartyi K. Sena do teorii wyboru społecznego.” *Decyzje* 3:123–33.
- Małajny, Ryszard M. 2015. „Legitymacja sądownictwa konstytucyjnego.” *Państwo i Prawo* 10:5–21.
- Matcha, Duane. 2003. *Health Care Systems of the Developed World. How the United States' System Remains an Outlier*. Westport: Praeger Publishers.

- Mazurkiewicz, Marek. 2020. „Wybory niekonkurencyjne w Polsce na poziomie lokalnym – wstępne oceny.” *Studia Regionalne i Lokalne* 79:97–113.
- Meissinger, Hermann. 1953. „Das Fachprinzip in der Sozialen Selbstverwaltung.” *Arbeit und Recht* 4:97–100.
- Meissinger, Hermann. 1954. „Die Rechtsquellen der Sozialen Selbstverwaltung.” *Arbeit und Recht* 5:134–38.
- Meissinger, Hermann. 1955a. „Aufgaben und Ziele der Sozialen Selbstverwaltung.” *Arbeit und Recht* 7:200–203.
- Meissinger, Hermann. 1955b. „Die Gewerkschaften im staatsfreien Raum der Sozialen Selbstverwaltung.” *Arbeit und Recht* 11:339–42.
- Meissinger, Hermann. 1955c. „Soziale Selbstverwaltung im Fachprinzip.” *Arbeit und Recht* 1:1–3.
- Miemiec, Marcin. 2015. „Demokracja w niemieckim samorządzie gminnym.” *Przegląd Prawa i Administracji* 100, nr 1:221–31.
- Muckel, Stefan. 2001. „Friedenswahlen in der Sozialversicherung.” W *Funktionale Selbstverwaltung und Demokratieprinzip – am Beispiel der Sozialversicherung Tagungsband zum 8. Fachkolloquium des Instituts für Sozialrecht am 28./29. Juni 2000 in Bochum*, red. Friedrich E. Schnapp, 151–71. Bern: Peter Lang.
- Niemeyer, Werner. 1974. „Aus der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts.” *Arbeit und Politik* 28, nr 8–9:344–48.
- Niewiadomski, Zygmunt. 1995. „Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji.” W *Ustrój administracji publicznej*, red. Jan Szreniawski, 51–63. Lublin: UMCS.
- Nürnberg, Ingo. 2015. „Die Zukunft der Sozialen Selbstverwaltung – Gewerkschaftliche Überlegungen.” W *Handbuch Sozialversicherungswissenschaft*, red. Laurenz Mülheims, Karin Hummel, Susanne Peters–Lange, i in., 811–25. Wiesbaden: Springer.
- Perchermeier, Anna. 2015. *Landwirtschaftskammern als Modell funktionaler Selbstverwaltung*. Baden–Baden: Nomos Verlag.
- Piasny, Janusz. 1995. „Systemy zabezpieczenia społecznego na przykładzie RFN.” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 4:55–68.
- Piasny, Janusz, i Jerzy Woś. 1992. *System zaopatrzenia socjalnego ludności w Republice Federalnej Niemiec*. Poznań: Akademia Ekonomiczna.
- Prętki, Krzysztof. 2011. „Dylematy finansowania systemu opieki zdrowotnej w Polsce po 1989 roku a modele system zdrowotnego Bismarcka i Beveridge’a.” W *Uwarunkowania prawne, ekonomiczne i socjologiczne funkcjonowania wybranych systemów ochrony zdrowia*, red. Teresa Mróz, 158–79. Białystok: Temida 2.
- Princ, Marcin. 2017. *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*. Poznań: UAM.
- Przybyłowicz, Ariel. 2017. *Ubezpieczenie pielęgnacyjne w Republice Federalnej Niemiec*. Warszawa: ZUS.
- Reit, Nina–Anette. 2015. „Rechtliche Determinanten der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung.” W *Handbuch Sozialversicherungswissenschaft*, red. Laurenz Mülheims, Karin Hummel, Susanne Peters–Lange, i in., 763–76. Springer: Wiesbaden.
- Rill, Heinz P. 2005. „Wie können wirtschaftliche und soziale Selbstverwaltung sowie die Sozialpartnerschaft in der Bundesverfassung verankert werden?” *Journal für Rechtspolitik* 2:107–32.
- Rixen, Stephan. 2019. *Sozialrecht als öffentliches Wirtschaftsrecht am Beispiel des Leistungserbringerrechts der gesetzlichen Krankenversicherung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rohwer–Kahlmann, Harry. 1961. „Zur Rechtsnatur der Rentenversicherung der Arbeiter.” W *Gesellschaft in Geschichte und Gegenwart. Beiträge zu sozialwissenschaftlichen Problemen. Eine Festschrift für Friedrich Lenz*, red. Siegfried Wendt, 339–70. Berlin: Duncker & Humblot.
- Rosanvallon, Pierre. 2008. *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rudzio, Wolfgang. 2003. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Springer.

- Rusert, Kirsten. 2013. „Wahlen ohne Demokratie? Legitimation der Verwaltungsräte nach Friedenswahlen.” *Zeitschrift für Sozialreform* 59, nr 2:227–54. <https://doi.org/10.1515/zsr-2013-0204>
- Schmäl, Winfried. 2010. „Voraussetzungen für eine erfolgreiche Selbstverwaltung in der Sozialversicherung.” *Wirtschaftsdienst* 90:474–78. <https://doi.org/10.1007/s10273-010-1100-y>
- Schroeder, Wolfgang. 2006. „Selbstverwaltungskorporatismus und neuer Sozialstaat.” *Zeitschrift für Sozialreform* 52, nr 2:253–72. <https://doi.org/10.1515/zsr-2006-0209>
- Schroeder, Wolfgang. 2009. „Soziale Selbstverwaltung: Von der klassischen Beteiligungs- zur professionalisierten Effizienzinstitution?” W *Gesundheitsreform 2007*, red. Wolfgang Schroeder, i Robert Paquet, 188–97. Wiesbaden: Springer.
- Schroeder, Wolfgang, i Benjamin E. Burau. 2008a. „Soziale Selbstverwaltung und Sozialwahlen. Traditionsreiche Institutionen auch von morgen.” *WISODirekt* 1–2.
- Schroeder, Wolfgang, i Benjamin E. Burau. 2008b. *Zur Reform der sozialen Selbstverwaltung in der Gesetzlichen Krankenversicherung – Kasseler Konzept*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Schuppert, Gunnar F. 1981. *Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*. Göttingen: Universitätsverlag.
- Seiwerth, Stephan. 2016. „Schwäche der Tarifautonomie und Legitimitätsfragen im Arbeitsrecht und im Sozialrecht.” *Zeitschrift für Sozialreform* 62, nr 2:209–36. <https://doi.org/10.1515/zsr-2016-0011>
- Sitzler, Friedrich. 1952. „Soziale Selbstverwaltung im demokratischen Staat.” *Sozialer Fortschritt* 4:73–83.
- Sokala, Andrzej. 2013. „Wybory niesporne.” W Andrzej Sokala, Bartłomiej Michalak, i Piotr Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, 278. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Standfest, Erich. 1977. „Soziale Selbstverwaltung. Zum Problem der Partizipation in der Sozialpolitik.” *Soziologie und Sozialpolitik* 17:424–37.
- Standfest, Erich. 1981. „Möglichkeiten und Grenzen gewerkschaftlicher Sozialpolitik über die soziale Selbstverwaltung.” *Sozialer Fortschritt* 30, z. 7–8:151–54.
- Stoll, Peter–Tobias. 2003. *Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft. Verfassungsordnung, Umwelt- und Technikrecht im Umgang mit Unsicherheit und Risiko*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Szcześniak, Patrycja. 2013. *System pomocy społecznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej – przykład Polski i Niemiec*. Opole: Scriptorium.
- Święcicki, Łukasz. 2019. „Samorząd terytorialny w czasach kryzysu demokracji liberalnej.” W *Samorząd – kultura – Europa*, red. Janusz Gmitruk, i Tadeusz Skoczek, 57–70. Warszawa: Muzeum Niepodległości w Warszawie.
- Tennstedt, Florian. 1977. *Soziale Selbstverwaltung. Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung*. T. 2: *Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Verlag der Ortskrankenkassen.
- Tettinger, Peter J. 1997. *Kammerrecht. Das Recht der wirtschaftlichen und der freiberuflichen Selbstverwaltung*. München: C.H. Beck.
- Tkaczyński, Jan W. 2015. *Prawo ustrojowe Niemiec*. Kraków: UJ.
- Wallrabenstein, Astrid. 2009. *Versicherung im Sozialstaat*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Welskop–Defaa, Eva M. 2015. „Partizipation und Responsivität. Zum Ausbau sozialpartnerschaftlicher Selbstverwaltung in den Sozialversicherung.” W *Zukunft der Selbstverwaltung. Responsivität und Reformbedarf*, red. Stephan Rixen, i Eva M. Welskop–Defaa, 69–86. Wiesbaden: Springer.
- Wienand, Manfred. 1999. *System socjalny i praca socjalna w Republice Federalnej Niemiec*. Frankfurt n. Menem: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge.
- Will, Martin. 2010. *Selbstverwaltung der Wirtschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.

- Windels–Pietzsch, Astrid. 2005. *Friedenswahlen in der Sozialversicherung. Insbesondere Untersuchungen zu den Entscheidungsfreiräumen der Sozialversicherungsträger und ihrer Verbände*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Wolff, Hans–Joachim, i Marcus–Engelhardt, Elena. 2015. „Aus der Praxis: Soziale Selbstverwaltung am Beispiel der gesetzlichen Unfallversicherung in Deutschland.” W *Handbuch Sozialversicherungswissenschaft*, red. Laurenz Mülheims, Karin Hummel, Susanne Peters–Lange, i in., 799–810. Wiesbaden: Springer.
- Zimmermann, Christian. 2012. *Der Gemeinsame Bundesausschuss. Normsetzung durch Richtlinien sowie Integration neuer Untersuchungs- und Behandlungsmethoden in den Leistungskatalog der GKV*. Berlin–Heidelberg: Springer.
- Zöllner, Detlev. 1997. *Soziale Sicherung. Systematische Einführung*. München: De Gruyter.

ANALYSIS AND EVALUATION OF THE NON-COMPETITIVE ELECTIONS  
IN THE GERMAN INSURANCE COMPANIES

**Summary.** Non-competitive elections are the procedure for selecting the candidates for legislative bodies, when the number of the candidates is less or equal to the number of the seats. Then the elections are not held and the candidates receive the seats. In the German legal language this procedure has a name “Friedenswahl.” It is popular in the elections in the insurance companies, especially in the health insurance. The popularity of this procedure is criticized in the literature, because it threatens the legitimacy of the insurance institutions. It is related to low voter turnout rate, list voting system, monopolisation of elections by employer organisations and trade unions. Tacit elections are accepted in the judiciary, as constitutional.

**Key words:** tacit elections, German insurance companies

**Information about Author:** Karol Dąbrowski, Ph.D. – Department of History of State and Law, Faculty of Law and Administration at the Maria Curie–Skłodowska University in Lublin; e-mail: karol.dabrowski@umcs.pl; <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>