

TOMASZ STRZAŁKOWSKI

MANKAMENTY SYSTEMU WYBORCZEGO DO SEJMU RP NA TLE OSTATNICH DOŚWIADCZEŃ WYBORCZYCH

Wybory 21 października 2007 r. uzupełniły bogaty katalog polskich doświadczeń wyborczych po 1989 r. W zakresie procedury wyborczej stanowić mogą one dobrą podstawę nie tylko ich gruntownej oceny, ale również postulowania ewentualnych zmian. Każde wybory stają się przedmiotem nie tylko analiz politologicznych, socjologicznych, ale również prawnych, w kontekście obowiązującego prawa wyborczego. Oceny obowiązującego systemu wyborczego powinny nie tylko wskazać wady istniejących rozwiązań, ale także przyczynić się do nakreślenia kierunku oczekiwanych reform. Ewentualne zmiany prawa wyborczego nie powinny sprowadzać się jedynie do „kosmetycznych poprawek”, ale przynosić rozwiązania, których nieobecność w polskim prawie wyborczym staje się coraz bardziej wyraźna, a ich wprowadzenie coraz bardziej pożądane. Wysuwane postulaty nie mogą być jednak oderwane od dotychczasowych doświadczeń.

I. OBSZARY POSTULOWANYCH ZMIAN

Problematyka zmian prawa wyborczego jest tematem nieustannie podnoszonym w debacie publicznej. Pomimo licznych postulatów zasadniczych reform zgłaszanych w minionych latach i obecnie, w zasadzie nie doczekaliśmy się nowych, zgoła odmiennych rozwiązań wyborczych. Jedynie bezpośredni wybór organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w pewien sposób przełamał zachowawczy charakter polskiego prawa wyborczego. W związku z tym, w moim odczuciu, debata nad fundamentalnymi zmianami i odejściem od systemu proporcjonalnego musi póki co ustąpić miejsca problematyce „natury technicznej”. Kwestie te są jednak również ważne i wymagają często niezwłocznych działań, których zaniechanie może spowodować poważne utrudnienia w sprawnym przeprowadzaniu wyborów. Konsekwencje niedoskonałości istniejących rozwiązań uwidoczniły wybory przeprowadzone 21 października 2007 r. Niedoskonałości te nie wymagają zmian konstytucyjnych, z reguły wymagają tylko niewielkich zmian w obowiązujących przepisach lub po prostu lepszej organizacji pracy organów stosujących prawo (przypadki braku wystarczającej ilości kart do głosowania w obwodowych komisjach wyborczych). Prace nad rozwiązaniami w tym

zakresie powinny zostać podjęte w obecnej kadencji parlamentu¹. W mojej ocenie ostatnie wybory uwidoczniły problemy (w mniejszej lub większej skali) w następujących obszarach:

- ewidencji wyborców, głosowania za granicą i głosowania alternatywnego,
- udziału obserwatorów zagranicznych,
- kampanii wyborczej, w tym: nierówności w dostępie do mediów publicznych i ciszy wyborczej.

II. EWIDENCJA WYBORCÓW

Coraz większa mobilność obywateli, przemieszczanie się związane z podejmowaniem pracy lub nauki poza miejscem zamieszkania, ma swoje konsekwencje również w procesie wyborczym. Obecny stan rzeczy nasuwa wątpliwości związane z funkcjonalnością przepisów w zakresie rejestrowania i spisu wyborców. Warto przypomnieć, że instytucja rejestru wyborców została wprowadzona piętnaście lat temu ustawą z 28 maja 1993 r. – Ordynacją wyborczą do Sejmu RP². Pomijając fakt niezbyt uzasadnionego rozdzielenia tych dwóch instytucji w ordynacji wyborczej, praktyka pokazuje również inne mankamenty w tym obszarze³. Obecnie istnieją dwie możliwości głosowania poza miejscem zamieszkania. Pierwsza, wynikająca z art. 19 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP, stwarzająca możliwość dopisania się do innego niż wynikający z miejsca zamieszkania spisu wyborców na wniosek wniesiony do urzędu gminy najpóźniej na 10 dni przed dniem wyborów. Druga, zawarta w art. 23 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP, przyznająca wyborcy zmieniającemu miejsce pobytu w dniu głosowania prawo do uzyskania zaświadczenia o prawie do głosowania w miejscu pobytu w dniu wyborów i głosowania na jego podstawie⁴. Rozwiązania te nie są czytelne i – w mojej ocenie – powinny zostać uproszczone i uporządkowane. Zmiany powinny zmierzać w kierunku wprowadzenia stałej ewidencji (spisu) wyborców w dominującej, sprawnie funkcjonującej elektronicznie formie, przy pomocniczym zachowaniu dotychczasowych spisów wyborców, np. na wypadek awarii systemu. Takie rozwiązanie mogłoby ograniczyć, a nawet zlikwidować niedogodności wynikające z zamiaru głosowania poza miejscem zamieszkania. Ewidencja ta powinna obejmować również obywateli stale zamieszkujących za granicą, a obowiązek jej prowadzenia i uaktualniania powinien należeć do właściwych konsulów. Rozsądne i sprawne aktualizowanie tego rodzaju ewidencji ułatwiłoby dopasowanie liczby obwodów głosowania i kart do głosowania do aktualnych potrzeb. Z uwagi na wysoką częstotliwość migracji

¹ Warto przypomnieć, że wiele spośród zgłaszanych zmian zawierał projekt zmiany ustawy zgłoszony w poprzedniej kadencji Sejmu; zob. druk sejmowy nr 1699 z 16 marca 2007 r.

² Dz. U. 1993, Nr 46, poz. 207.

³ O praktycznych aspektach prowadzenia ewidencji wyborców zob. P. Czajkowski, *Delegatura Krajowego Biura Wyborczego a gwarancja realizacji zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów*, w: *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 12-14.

⁴ Dz. U. 2001, Nr 46, poz. 499 z późn. zm.

należałoby się jednak zastanowić nad najlepszą formą aktualizacji (np. na wniosek zainteresowanego), zgłaszany nie tylko w dotychczas obowiązujący sposób, ale również w formie elektronicznej. Wprowadzane zmiany powinny zapewniać skuteczną, sprawną i niezwłoczną ewidencję wyborców. Oczywiście dokonywane zmiany nie mogą stwarzać zachęty do głosowania poza okręgiem wyborczym właściwym dla miejsca zamieszkania, a jedynie stanowić ułatwienie w razie konieczności głosowania w „nie swoim okręgu wyborczym”, jak również zabezpieczać przed wielokrotnym głosowaniem. Warto nadmienić, że w sytuacji zniesienia obowiązku meldunkowego, co było postulowane w ostatnim czasie przez niektórych polityków, problem ten nabierze znaczenia i dokonanie zmian może okazać się konieczne.

III. GŁOSOWANIE ZA GRANICĄ I ALTERNATYWNE FORMY GŁOSOWANIA

Wysoka frekwencja wyborcza wśród obywateli, którzy wyemigrowali w ostatnich latach (głównie do Wielkiej Brytanii, gdzie w kolejce do głosowania niejednokrotnie trzeba było poczekać kilka godzin), odświeżyła problematykę związaną z ułatwieniem obywatelom dostępu do głosowania i wprowadzenia jego dodatkowych sposobów⁵. Doktryna już od jakiegoś czasu, mając na uwadze zarówno częste przemieszczanie się obywateli, jak i coraz nowsze formy komunikowania się (zwłaszcza Internet), a także coraz powszechniej stosowany podpis elektroniczny, formułuje swoje opinie w tym zakresie⁶. Przeprowadzanie wyborów za granicą może budzić pewnego rodzaju kontrowersje, a także sprawiać problemy natury technicznej. Stosunkowo duży zakres prac i konieczne nakłady z tym związane dotychczas nie szły w parze z zainteresowaniem wyborcami wśród Polaków przebywających na emigracji. Ponadto obywatele głosujący poza krajem mają możliwość głosowania jedynie na kandydatów zarejestrowanych w okręgu wyborczym obejmującym m.st. Warszawę. Trudno znaleźć przekonujące uzasadnienie dla tego rozwiązania, wywodzącego się jeszcze z okresu PRL. Bardziej zasadne byłoby umożliwienie tym osobom głosowania na kandydatów zgłoszonych w okręgach, z których pochodzą lub wcześniejsze zadeklarowanie chęci głosowania na listy zgłoszone w wybranym okręgu. Drugą możliwością jest ograniczenie wyboru tylko do wskazania określonej partii politycznej, choćby z uwagi na nikły związek głosującego z wybieranym kandydatem. To rozwiązanie jednak obarczone byłoby mankamentem nierówności prawa wyborczego głosujących w kraju i zagranicą. Za nienajlepsze uważam również tworzenie specjalnego, dodatkowego okręgu wyborczego dla wyborców głosujących poza granicami kraju⁷. Wydaje się, że

⁵ Szczegółowej analizy problemu głosowania poza granicami kraju dokonał prof. Stanisław Gebethner, zob. *Materiały pokonferencyjne z Międzynarodowej Konferencji Naukowej Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów, 26-27 marca 2007 r., s. 74-87.

⁶ Ibidem, s. 50-73.

⁷ Takie rozwiązanie przyjęto m.in. w Chorwacji i we Włoszech; zob. K. Składowski, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Chorwacji*, w: *Prawo wyborcze do Parlamentu w wybranych państwach*

pomocne w rozwiązaniu tego problemu byłoby wprowadzenie dodatkowych, choć niekoniecznie nowoczesnych sposobów głosowania, np. głosowania korespondencyjnego (listownego) lub za pomocą Internetu. Głosowanie za pośrednictwem poczty jest stosunkowo powszechne. Sprowadza się do tego, że wyborca otrzymuje drogą pocztową kartę do głosowania i po jej wypełnieniu odsyła ją do komisji wyborczej. Głosowanie za pośrednictwem poczty odbywa się w wielu krajach, takich jak: Norwegia, Szwecja, Holandia, Hiszpania, Portugalia, Niemcy, Korea czy Japonia. Następnym alternatywnym sposobem głosowania jest głosowanie elektroniczne. Może ono odbywać się zarówno w tradycyjnych lokalach wyborczych, jak i za pośrednictwem Internetu⁸. W tym wypadku należy mieć na uwadze równość formalną głosowania, którą muszą gwarantować odpowiednie zabezpieczenia. Wydaje się jednak, że nie jest to problem nadmiernie skomplikowany⁹.

Dokonując modyfikacji prawa wyborczego nie można oczywiście zapomnieć o potrzebach osób niepełnosprawnych i obłożnie chorych, którzy o własnych siłach nie mogą dotrzeć do lokalu wyborczego. Wychodząc naprzeciw potrzebom tych ludzi rozważyć należy rozwiązania dopuszczające głosowanie przez pełnomocnika. Wydaje się, że wprowadzenie tej instytucji powinno mieć ograniczony charakter. Ustawa powinna precyzyjnie określać warunki i sposoby zarówno udzielenia pełnomocnictwa, jak i jego cofnięcia. Osoby ustanawiane pełnomocnikami powinny spełniać określone wymagania, takie jak np. posiadanie czynnego prawa wyborczego, pozostawanie z osobą udzielającą pełnomocnictwa w stosunku pokrewieństwa lub przysposobienia. Nie można byłoby również pełnić roli pełnomocnika więcej niż np. dwóch osób. Wprowadzenie instytucji pełnomocnika nie powinno przyczynić się do zaniechania prac nad dalszymi ułatwieniami umożliwiającymi realizację czynnego prawa wyborczego wśród opisanej wyżej grupy osób¹⁰. Sygnalizowana problematyka jest jednak bardzo istotna, choć kontrowersyjna z uwagi na prawidłową realizację zasady bezpośredniości i równości głosowania. Ustawodawca, planując ewentualne zmiany, będzie zatem musiał zwrócić szczególną uwagę na kwestie związane z bezpieczeństwem głosowania przez pełnomocnika, przy zachowaniu wspomnianych wyżej zasad.

europiejskich, red. S. Grabowska, K. Składowski, Zakamycze 2006, s. 119; P. L. Petrillo, *Ordynacja wyborcza i Parlament we Włoszech*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 90-91.

⁸ Swoje stanowisko w sprawie głosowania sformułowała Rada Europy w formie „Zaleceń Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie prawnych, operacyjnych i technicznych standardów głosowania elektronicznego”; zob. Recommendation Rec. (2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, adopted by the Committee of Ministers' on 30 September 2004 at the 898-th meeting of the Ministers Deputies.

⁹ W ocenie praktyków można spotkać się z opinią, że zastosowanie technik informatycznych przy ustalaniu wyników wyborów nie powinno sprawiać zbyt wielu problemów natury prawnej; zob. K. W. Czapliski, *Głosowanie elektroniczne (e-voting) – wybrane zagadnienia*, w: *Demokratyczne standardy...*, s. 37.

¹⁰ Jednym z tego typu rozwiązań, mogą być karty do głosowania pisane językiem Braille'a, ułatwiające głosowanie osobom niewidomym. Postulat ten zgłaszał Rzecznik Praw Obywatelskich.

IV. OBSERWATORZY MIĘDZYNARODOWI

Kolejnym wydarzeniem, które podczas minionych wyborów stało się istotnym punktem debaty publicznej, a które dotychczas nie stanowiło problemu natury prawnej, był udział w wyborach obserwatorów OBWE¹¹. Wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby na gruncie ustawowym uregulować udział zagranicznych obserwatorów w wyborach. Wypełniłoby to postanowienia Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych oraz Deklaracji Zasad Międzynarodowej Obserwacji Wyborów. Szczegółowe określenie statusu obserwatorów zagranicznych powinno być kompetencją Państwowej Komisji Wyborczej działającej w tym zakresie w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Założyć jednak można, że pozycja obserwatorów byłaby podobna do roli mężów zaufania, z tym zastrzeżeniem, że zapewne uczestniczyliby oni aktywnej nie tylko w obserwowaniu samego głosowania, ale również w kampanii wyborczej.

V. KAMPANIA WYBORCZA I JEJ ZAKOŃCZENIE

Istotnym instrumentem rywalizacji politycznej w ostatniej kampanii wyborczej były debaty telewizyjne toczone pomiędzy liderami trzech komitetów wyborczych. Prowadzone były one za pośrednictwem zarówno mediów publicznych, jak i nadawców prywatnych. Dopuszczenie do debaty w najlepszym czasie oglądalności przedstawiciele tylko trzech ugrupowań może nasuwać wątpliwość co do równego traktowania podmiotów startujących w wyborach zarówno w mediach publicznych, jak i prywatnych. Nierówne traktowanie ugrupowań w mediach prywatnych może budzić zastrzeżenia, jednakże jest w pewnym stopniu usprawiedliwione. W stosunku do mediów publicznych (w wypadku wspomnianych wyżej debat) trudno jednak znaleźć wytłumaczenie. Zagadnienia te wymagają głębszego zastanowienia się i uregulowania, tak aby mniej popularne w sondażach przedwyborczych ugrupowania nie były w tym zakresie dyskryminowane kosztem najbardziej popularnych partii politycznych¹².

Doświadczenie minionych wyborów nasuwa pytanie o kształt i funkcjonalność obecnych przepisów dotyczących ciszy wyborczej. Przypadki nieustannego jej przedłużania w dniu ostatnich wyborów poddają w wątpliwość funkcjonalność obecnych rozwiązań. Samo pojęcie ciszy wyborczej nie jest jednoznaczne. W jego zakresie mieszczą się bowiem zakazy podejmowania dwóch rodzajów działań. Pierwsze określić można jako szeroko rozumianą agitację wyborczą, drugie sprowadzają się do podawania wstępnych wyników wyborów przez ośrodki badawcze. W związku z tym warto dokonać rozróżnienia

¹¹ Wspólne Oświadczenie OBWE i MSZ RP z 2 października 2007 r., [http://www.msz.gov.pl/Wspolne,Oswiadczenie,OBWE i MSZ RP,11237.html](http://www.msz.gov.pl/Wspolne,Oswiadczenie,OBWE%20i%20MSZ%20RP,11237.html).

¹² Podobnie uwagę na ten aspekt kampanii wyborczej zwrócił również Sekretarz Państwowej Komisji Wyborczej, Kazimierz Czaplicki; zob. rozmowa z Jackiem Karnowskim <http://polskieradio.pl/jedynka/sygnaldnia/?id=11411>.

powyżej opisanych zachowań i traktować je w odmienny sposób. W mojej ocenie, zgromadzone doświadczenia związane z zaprzestaniem agitacji na dobę przed dniem wyborów sprawdziły się i należy je ocenić pozytywnie. Problematyczne jest natomiast podawanie komunikatów o frekwencji wyborczej. W pewien sposób może wpływać ono na rezultat wyborów, działając mobilizująco lub zniechęcająco na wyborców, a przez to wywierając wpływ na ilość głosujących¹³. W moim odczuciu, w okresie kilkunastu dni przed wyborami sondaże odgrywają zbyt dużą rolę, często kosztem programów politycznych poszczególnych ugrupowań, zagłuszając postulaty programowe. Za uzasadniony uznałbym całkowity zakaz prezentowania wyników sondaży przedwyborczych w okresie od kilkunastu lub przynajmniej kilku dni przed wyborami do dnia wyborów włącznie. Takie rozwiązanie, w moim przekonaniu, byłoby korzystne zarówno dla wyborców, którzy mogliby bardziej koncentrować swoją uwagę na kandydatach i ich programach, jak i dla ubiegających się o wybór, którym łatwiej byłoby dotrzeć ze swoim przekazem do wyborców, bez konieczności przebijania się przez sondażową rzeczywistość.

Wątpliwości budzą również zbyt restrykcyjne przepisy w zakresie ciszy wyborczej w sytuacji przedłużenia godzin głosowania w niektórych obwodach. W mojej ocenie, niepotrzebny jest zakaz podawania wstępnych wyników wyborów tuż po godzinie 20.00 w sytuacji przedłużenia głosowania w jednym lub kilku obwodach. Anachroniczne przepisy w tym zakresie są trudne do wyegzekwowania z uwagi na postępy w zakresie szybkości i skali przepływu informacji. W Polsce można przecież oglądać programy informacyjne nadawane spoza terytorium RP, a ich odbiór przez dekodery satelitarne nie jest przecież zakazany. To samo dotyczy stron internetowych, które znajdują się na serwerach poza granicami Polski. W dodatku wiele podmiotów przeprowadzających w dniu wyborów sondaże zna wyniki wyborów przed oficjalną godziną zakończenia głosowania, a informacje te szybko znajdują zainteresowanych adresatów. Należy mieć na uwadze, że badania prowadzone w dniu wyborów, po wyjściu wyborców z lokalu wyborczego, obarczone są bardzo małą granicą błędu. W sytuacji, gdy tak jak podczas ostatnich wyborów cisza wyborcza przedłuża się o kilka godzin, stwarza to istotny problem. W praktyce wyniki wyborów stają się bowiem siłą rzeczy znane szerokiemu kręgowi osób, a mass-media nie mogą ich upublicznić. Przedłużanie ciszy wyborczej, jak miało to miejsce w październikowych wyborach 2007 r., traci na racjonalności również z uwagi na możliwość (a raczej jej brak) równego i powszechnego zastosowania się do treści komunikatów PKW wszystkich uczestników procesu wyborczego. Wypełnienie postulatów PKW w tym zakresie wymaga bowiem bacznego śledzenia jej prac po godzinie ustawowego zakończenia głosowania. Utrudnienie może wystąpić np. w sytuacji, gdy w małych obwodach wyborczych komisje obwodowe zakończą już swoją pracę i wywieszą wyniki głosowania w swoim obwodzie, a równocześnie PKW (np. na skutek przedłużenia

¹³ Z takim przypadkiem mieliśmy do czynienia np. podczas referendum ogólnokrajowego w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej z 7 i 8 czerwca 2003 r.

głosowania w innym obwodzie) przedłuży ciszę wyborczą o kilka godzin, tak jak miało to miejsce w minionych wyborach. Nie należy odwiekać poszukiwania rozwiązania tego problemu, ażeby cisza wyborcza nie stała się całkowitą fikcją¹⁴. W związku z powyższym zasadne wydaje się rozważenie wprowadzenia zmian w art. 86 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP. Ich idea byłoby wprowadzenie bardziej praktycznych rozwiązań, np. poprzez określenie okresu trwania zakazu podawania wstępnych wyników wyborów godzinowo, tj. „od zakończenia kampanii wyborczej do godziny 20.00 w dniu, w którym odbywają się wybory”. Takie rozwiązanie wychodziłoby naprzeciw wyzwaniom czasu i rozwojowi technik informacyjno-komunikacyjnych, jednocześnie podtrzymując tradycję ciszy wyborczej rozpoczynającej się na 24 godziny przed dniem wyborów i trwającej również w dniu głosowania. Oczywiście Państwowa Komisja Wyborcza powinna mieć w dalszym ciągu możliwość przedłużenia ciszy wyborczej, ale tylko w naprawdę wyjątkowych sytuacjach. W mojej ocenie, nie należy również rezygnować z ciszy wyborczej całkowicie, gdyż obowiązujące regulacje co do zasady przyjęły się i są respektowane.

Wydaje się, że problemem jest również stosunkowo częste łamanie ciszy wyborczej poprzez umieszczenie materiałów promocyjnych na poruszających się w okresie ciszy wyborczej pojazdach mechanicznych. Odnośnie do tego problemu Państwowa Komisja Wyborcza praktycznie przy okazji każdych wyborów zajmuje stanowisko¹⁵. Zajmowanie się tego typu sprawami z regularną częstotliwością powinno stać się impulsem do doprecyzowania zapisu art. 87. ust 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP.

VI. ZMIANY USPRAWNIAJĄCO-PORZĄDKUJĄCE

Wprowadzane zmiany powinny również, umożliwiać wyborcom załatwianie jak największej ilości spraw z wykorzystaniem drogi elektronicznej. Mam na myśli np. sprawdzanie, czy zainteresowany figuruje w spisie i rejestrze, składanie wniosku o wpisanie do spisu (rejestru) itp.

Pożądane jest również usprawnienie prac organów przeprowadzających wybory, a w szczególności obwodowych komisji wyborczych, poprzez lepszą selekcję kandydatów na członków komisji, np. na podstawie zdanego egzaminu przed wójtem lub właściwym komisarzem wyborczym. Nie wydaje się również konieczne dalsze utrzymywanie uprawnienia dla wszystkich komitetów wyborczych do zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych. Myślę, że lepszym rozwiązaniem byłoby przyznanie tego prawa jedynie komitetom, które zarejestrowały swoich kandydatów (zarówno na posłów, jak i senatorów) w konkretnym okręgu wyborczym. Uważam również, że w wyborach uzupełniających do Senatu górna granica składu obwodowej komisji wyborczej, określona obecnie na jedenastu członków, nie jest uzasadniona.

¹⁴ Niektóre państwa (np. Słowacja) odeszły od stosowania ciszy wyborczej. W Niemczech politycy przez wiele lat zachowywali ją z uwagi na niepisaną umowę i panujący zwyczaj.

¹⁵ Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 października 2007 r. w sprawie kampanii wyborczej prowadzonej na pojazdach (ZPOW-503-50/07).

Ponownej analizie powinny zostać poddane przepisy dotyczące finansowania kampanii wyborczej. Wobec zapowiedzi zasadniczych zmian w zakresie finansowania partii politycznych, kwestia ta może przysporzyć trudności, jednakże – jak wskazują doświadczenia – jej uregulowanie jest bardzo istotne¹⁶.

Precyzyjnego uregulowania wymaga również przeprowadzanie w tym samym terminie kilku wyborów.

Trudno znaleźć usprawiedliwienie dla rozwiązań prawnych, dzięki którym w Parlamencie znajdują się osoby o wątpliwych kwalifikacjach moralnych lub nawet pozostające w konflikcie z prawem. Taki stan rzeczy skutkuje pogłębianiem się kryzysu władzy, objawiającym się brakiem autorytetu i zaufania ze strony obywateli¹⁷. Wydaje się, że problem ten został już dostrzeżony przez ustawodawcę, który w poprzedniej kadencji próbował zająć się tym problemem. Pozostaje mieć nadzieję, że w obecnej kadencji Sejmu oczekiwane rozwiązania wejdą w życie.

W moim odczuciu, doprecyzowania wymagają przepisy odnoszące się do łączenia mandatu z innymi stanowiskami lub funkcjami¹⁸. Ujednolicenie powinno dotyczyć również art. 177 i 179 poprzez dodanie w art. 179 przepisu o obowiązku składania oświadczenia o rezygnacji z zajmowanego dotychczas stanowiska lub pełnionej funkcji, których – stosownie do przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych ustaw – nie wolno łączyć z mandatem posła. Powinno to dotyczyć także posłów obejmujących mandat w trakcie kadencji. W chwili obecnej takie rozwiązanie zawarte jest w art. 177 ust. 3, brak natomiast analogicznego rozwiązania dotyczącego posłów obejmujących mandat w trakcie trwania kadencji.

Dokonywane zmiany muszą zostać przeprowadzone z uwzględnieniem innych ustaw regulujących problematykę wyborczą, referendalną i funkcjonowanie partii politycznych, tak by nie pogłębiać niespójności przepisów prawa wyborczego.

VII. KONSEKWENCJE SYSTEMU WYBORCZEGO

Analizując związek pomiędzy systemem wyborczym a ukształtowaniem się sceny politycznej po wyborach, należy mieć na uwadze fakt, że do wyborów doszło na skutek skrócenia kadencji Sejmu. Przedterminowe wybory i związane z nimi napięty kalendarz wyborczy zapewne nie ułatwiał przygotowania się do nich małym ugrupowaniom, które nie posiadają odpowiednio silnych struktur i zaplecza, przede wszystkim finansowego. Skrócony kalendarz wyborczy wymusza na podmiotach zamierzających wziąć udział w wyborach bardzo dobrą

¹⁶ Nie można wykluczyć, że zakwestionowanie sprawozdań finansowych partii politycznych przyspieszyło decyzję o skróceniu V kadencji Sejmu. W stosunku do PiS, Sąd Najwyższy nie podzielił jednak zastrzeżeń PKW.

¹⁷ Na problem ten zwracał uwagę już kilka lat temu m.in. były Przewodniczący PKW W. Łączkowski; zob. *Prawo wyborcze a reguła większości*, w: *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 29-32.

¹⁸ Potwierdza to spór wokół mandatu posła Jana Oidakowskiego, będącego jednocześnie dyrektorem Muzeum Powstania Warszawskiego.

organizację, konieczną m.in. do znalezienia wystarczającej ilości kandydatów, zebrania wymaganej liczby podpisów osób popierających, czy też zgromadzenia wystarczających środków finansowych potrzebnych do sfinansowania kampanii wyborczej. Przewaga finansowa partii politycznych nad inicjatywami obywatelskimi w zakresie finansowania zarówno bieżącej działalności, jak i zwrotów nakładów poniesionych w kampanii wyborczej jest ogromna¹⁹. Taki stan rzeczy zdecydowanie ogranicza możliwość ubiegania się o mandat osobom nieposiadającym rekomendacji partii politycznej. Nieco łatwiej jest wystartować w wyborach do Senatu, ale – jak pokazuje praktyka – kandydaci „niepartyjni” startujący w wyborach do tej izby tylko sporadycznie zostają wybrani senatorami²⁰. Powyższe uwarunkowania mogły zatem wywrzeć pewien wpływ na niektóre rozstrzygnięcia, np. na ilość podmiotów startujących w wyborach, w tym na ilość komitetów wyborczych, które zarejestrowały listy swoich kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych. W wyborach w 2007 r. takich komitetów było zaledwie siedem. Potwierdzało to tendencję zmniejszania się liczby komitetów startujących w kolejnych wyborach.

Tabela 1

Ilość komitetów ogólnopolskich w kolejnych wyborach

Rok wyborów	Ilość komitetów, które zarejestrowały listy wyborcze we wszystkich okręgach wyborczych
1991	29
1993	15
1997	10
2001	8
2005	9
2007	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej²¹.

O stabilności sceny politycznej świadczyć może długość funkcjonowania gabinetu²². W Polsce, co należy podkreślić, jeszcze żaden rząd po 1989 r. nie dotrwał do końca kadencji z poparciem takiego zaplecza politycznego, jakie uzyskał na początku swojej działalności. Gabinety funkcjonujące po 1989 r. na

¹⁹ W praktyce czołowe partie polityczne otrzymują z budżetu państwa na swoją działalność dziesiątki milionów złotych rocznie. Szczegółowe dane znajdują się w informacjach składanych Państwowej Komisji Wyborczej: http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Menu01&news_cat_id=21413&layout=1.

²⁰ W wyborach z 2005 r. spoza list partyjnych do Senatu dostało się 4 kandydatów, a w wyborach z 2007 r. tylko jeden.

²¹ W 2001 r. Liga Polskich Rodzin zarejestrowała swoje listy w 40 na 41 okręgów wyborczych, dlatego nie uwzględnilem jej w zestawieniu.

²² Pojęcie stabilności systemu politycznego może być definiowane za pomocą różnych kryteriów; zob. W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 129-140.

skutek decyzji Sejmu albo Prezydenta kończyły swoją misję nie wypełniając okresu kadencji, na jaką zostały wybrane, lub też funkcjonowały w formule rządu mniejszościowego. Taki stan rzeczy napawa pewnym niepokojem. Osiemnaście lat okazało się niewystarczającym okresem, aby udało się w nim wyłaniać stabilne rządy, funkcjonujące dłużej niż kilkanaście miesięcy²³. Można zatem twierdzić, że przypisywana wyborom funkcja wyłonienia stabilnej większości nie jest w polskim przypadku realizowana w sposób zadowalający. Niewątpliwie przyczyna takiego stanu rzeczy, przynajmniej częściowo, leży po stronie systemu wyborczego, ale również jest konsekwencją dużej ilości partii politycznych (szczególnie w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych). Są to oczywiście przyczyny mające związek ze sobą.

Pozytywnym efektem ewolucji polskiego systemu wyborczego i zmian na scenie politycznej jest zmniejszający się odsetek głosów oddawany na ugrupowania, które ostatecznie nie dostają się do Sejmu. W minionych wyborach stanowił on zaledwie niewiele ponad 4% ważnie oddanych głosów i był najmniejszy spośród wszystkich dotychczasowych.

Tabela 2

Procentowa ilość głosów oddawana na komitety, które nie uzyskały mandatów

Rok wyborów	Głosy oddane na komitety, które nie uzyskały mandatów
1991	9,5%
1993	35%
1997	12,4%
2001	9,4%
2005	11%
2007	4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej.

W zakresie stosunku poparcia uzyskanego w wyborach do liczby objętych mandatów polski system wyborczy także się ustabilizował. W Sejmie VI kadencji dwa największe ugrupowania (PO i PiS) są nieznacznie nadreprezentowane, a dwa mniejsze (LiD i PSL) posiadają w izbie niższej mniejszy odsetek posłów niż uzyskane poparcie w trakcie wyborów. Nie są to jednak znaczne dysproporcje, na podstawie których można by twierdzić, że polski system wyborczy deformuje wolę wyborców²⁴.

²³ Pewnym wyjątkiem może być rząd Jerzego Buzka, który – co prawda – sprawował funkcję Prezesa Rady Ministrów przez okres całej kadencji, niemniej jednak jego gabinet stopniowo tracił poparcie w parlamencie.

²⁴ W wyborach w 1993 r. SLD uzyskał 20,41% głosów, co dało mu w Sejmie ponad 37% mandatów.

Tabela 3

Relacja uzyskanych głosów do uzyskanych mandatów

Komitet wyborczy	Głosy uzyskane w wyborach z 21 października 2007 r.	Ilość mandatów w Sejmie VI kadencji
PO	41,51%	45,43%
PiS	32,11%	36,08%
PSL	8,91%	6,73%
LiD	13,15%	11,52%

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione wyżej wnioski każą skupić uwagę na doniosłej roli partii politycznych, jako ostatecznych beneficjentów wyborów. Warto jednak odejść od tradycyjnie przyjmowanej definicji proporcjonalności odnoszącej się do rozdziału mandatów pomiędzy ugrupowania startujące w wyborach, polegającej na tym, że mandaty rozdziela się między zarejestrowane listy proporcjonalnie do liczby uzyskanych głosów. Koncentrując się na wyborze posłów, a nie partii, będziemy mogli wyciągnąć odmienne wnioski. Uważam, że takie spojrzenie ma uzasadnienie z uwagi na postanowienia Konstytucji RP, a w szczególności art. 4 ust. 2, który stanowi, że: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”, a także art. 62 ust. 1: „Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”, jak również art. 96 ust. 1: „Sejm składa się z 460 posłów”. Treść przytoczonych norm podkreśla rolę posłów jako osób sprawujących władzę w imieniu Narodu i nie uzasadnia traktowania partii politycznych jako dysponentów mandatów poselskich. Mając to na uwadze i dostrzegając mankamenty obecnego systemu wyborczego, ze szczególnym uwzględnieniem rezultatów wyborów, wskazać można następujące niedoskonałości i paradoksy zastosowanych rozwiązań.

Pierwszym z nich jest stosunkowo niskie poparcie wybieranych osób. W konsekwencji skłania to do postawienia pytania o reprezentatywność wyłonionych w wyborach organów. Łączna ilość głosów uzyskiwana przez osoby obejmujące mandaty poselskie w stosunku do ogółu głosujących w wyborach z 2005 i 2007 r. kształtowała się następująco:

- w 2005 r. suma głosów oddanych na wszystkich wybranych posłów wyniosła 5 311 613, co stanowiło 45% wszystkich ważnie oddanych głosów,
- w 2007 r. suma ta wyniosła 9 862 984 i stanowiła 61% wszystkich ważnie oddanych głosów.

Znaczny odsetek (kilkadziesiąt procent) głosów został zatem oddany na kandydatów, którzy do Sejmu się nie dostali. Zaledwie 20 posłów wybranych do Sejmu V kadencji uzyskało w swoich okręgach wyborczych więcej niż 10% głosów, a tylko nieco ponad 1/3 kandydatów zdobyła więcej niż 10 000 głosów.

Dla przeciętnego wyborcy trudny do zrozumienia jest również fakt, że do Sejmu dostaje się osoba, która dostała mniej głosów, a nie ta, która dostała ich

więcej. Dobrym przykładem ilustrującym ten paradoks są wyniki ostatnich wyborów w okręgu wyborczym obejmującym m. st. Warszawę. Mandat poselski uzyskał w nim Michał Szczerba (PO), który zdobył 2372 głosy, a posłem nie został Piotr Gadzinowski (LiD) z ponad czterokrotnie lepszym wynikiem (10 932 głosy).

Kluczowe znaczenie w zwiększeniu szans na wybór ma miejsce zajmowane na liście wyborczej. Potwierdzają to doświadczenia minionych wyborów, a praktyka polityczna odsłania negatywne aspekty tworzenia list wyborczych. Analizie poddałem podział mandatów wewnątrz listy wyborczej w zależności od zajmowanego na niej miejsca, na przykładzie wyników PiS i SLD w 2005 r. oraz PO i PSL w 2007 r.

W odniesieniu do ugrupowań zwycięskich w 2005 r. i w 2007 r. odpowiednio 80,6% i 75,2% wszystkich mandatów przypadających tym ugrupowaniom objęli kandydaci startujący z miejsc 1-5. Zarówno w 2005 r., jak i w 2007 r. nie zdarzył się przypadek, aby osoba umieszczona na pierwszym miejscu listy wyborczej, kandydująca ze zwycięskiego ugrupowania, nie zdobyła mandatu poselskiego. Co prawda, w ugrupowaniach, które uzyskiwały gorsze rezultaty, zdarzyły się przypadki, gdy w okręgu, w którym partia zdobyła mandat, przypadł on kandydatowi startującemu nie z pierwszego miejsca, kosztem lidera listy, ale były to wyjątki. Zarówno w przypadku SLD w 2005 r., jak i PSL w 2007 r. osobom otwierającym listy w okręgach, w których partia zdobyła mandat(y), tylko w ok. 5% przypadków nie udało się wywalczyć mandatu. Tym samym w partiach uzyskujących w okręgu kilka mandatów największe szanse na ich zdobycie mieli kandydaci umieszczeni na wysokich miejscach, a umieszczenie na pierwszym miejscu, jak pokazują powyższe przykłady, gwarantowało wybór. W ugrupowaniach, które uzyskały słabsze wyniki, szanse na wybór z pierwszego miejsca nie graniczyły z pewnością, ale także były wysokie. Dodać należy również, że kandydaci umieszczeni na miejscach niższych niż 3 (zarówno w SLD w 2005 r., jak i w PSL w 2007 r.), nie zdobyli ani jednego mandatu.

Problemem niezbyt chętnie podnoszonym jest również niewielka świadomość głosujących. Przeprowadzone w ostatnim czasie badania potwierdzają ten fakt. Nie wchodząc zbyt głęboko w rozważania natury pozaprawnej, warto przytoczyć wyniki badań zamieszczonych na dziesięć dni przed wyborami w jednej z gazet. Badanie to potwierdziło bardzo słabą znajomość kandydatów na parlamentarzystów²⁵. Równocześnie ankietowani w innym badaniu w ponad 90% zadeklarowali, że chętniej wzięliby udział w wyborach, gdyby mogli głosować na konkretną osobę, a nie listę²⁶. Taki stan rzeczy znajduje również potwierdzenie w bardzo dobrych wynikach uzyskiwanych przez kandydatów noszących znane nazwiska²⁷.

²⁵ Na 272 kandydatów do Sejmu warszawiacy potrafili wymienić zaledwie 32 osoby, czyli nieco ponad 11%. Ponad 400 pytanym osobom udało wymienić pięć nazwisk kandydatów. Blisko 53% ankietowanych nie umiało wskazać żadnego kandydata albo wymieniali trzy, najwyżej cztery nazwiska. Nieco ponad połowa ankietowanych wymieniła: Donalda Tuska i Jarosława Kaczyńskiego; zob. „Życie Warszawy” z 11 października 2007 r.

²⁶ Zob. sonda „Gazety Prawnej” z 14 października 2007 r.

²⁷ Do Sejmu z okręgu wyborczego nr 21 z siedzibą w Opolu dostali się m.in. Łukasz Tusk i Jan Religa, startujący z odległych miejsc na swoich listach. Pierwszy z kandydatów nie wydał na swoją kampanię

Powyższe przykłady nasuwają pytania o kształt rozwiązań obecnego systemu wyborczego, w tym również o realizację przez system wyborczy przypisywanego mu wymogu tworzenia właściwych relacji pomiędzy wyborcą a deputowanym. W obecnym systemie wyborczym związek wybranego z wyborcami nie zawsze jest wystarczający. W znacznej mierze los parlamentarzysty zależy od kierownictwa partii układającego listę wyborczą. Duże okręgi wyborcze, w których czasami uprawnionych do głosowania jest ponad milion osób na pewno nie przyczyniają się do umacniania relacji pomiędzy wybranymi a społeczeństwem.

Podsumowując, doświadczenia wyborcze z 2005 i 2007 r. ukazały niedoskonałości szeroko rozumianego systemu wyborczego do Sejmu. Wiele z funkcjonujących rozwiązań wymaga tylko udoskonalania i doprecyzowania. Oddzielną grupę powinny stanowić obszary zmian, których wprowadzenie będzie odpowiadać potrzebom dnia dzisiejszego związanym z postępem techniki. Spór o charakter systemu wyborczego w dalszym ciągu nie traci na aktualności, dlatego z uwagą należy przyjmować wysuwane kolejno postulaty jego reformowania.

*Mgr Tomasz Strzałkowski jest doktorantem
Uniwersytetu Wrocławskiego.
ts80@o2.pl*

PARLIAMENTARY ELECTION SYSTEM IN POLAND AND ITS SHORTCOMINGS ON THE EXAMPLE OF THE RECENT ELECTION TO THE SEYM

Summary

The first part of the paper identifies the shortcomings of the electoral law currently binding in Poland in respect of parliamentary (Sejm) election. The observations have been based on the experience of the elections carried out in Poland in 2005 and 2007. It is suggested that the manner in which eligible voters are registered and how the vote is carried out outside Poland requires some modifications. Alternative forms of voting should also be considered. As the recent election has shown, which has also been subsequently reflected in promises made by politicians to amend the respective law, new solutions to improve the system must be developed. Also the status of international observers should be precisely clarified. In the author's opinion changes are also needed in the regulations governing the election campaign, and, in particular, access to public media and electoral silence.

The other part of the paper focuses on the assessment of the existing electoral system, showing how it may influence the results of the elections. The major defects or shortcomings of the system have been identified. The role of large political parties in the electoral process and the significance of the position of a candidate on the electoral roll have been shown. Further, the importance of a proper relationship between the elector and the deputy has been signalled.

wyborczą ani złotówki, uzyskując ponad 20 tys. głosów. Bardzo dobre wyniki uzyskiwali również kandydaci noszący znane nazwiska, np. Michał Marcinkiewicz czy Stanisław Ziobro. Oczywiście podane przykłady nie mają na celu deprecjonowania któregokolwiek z wymienionych.