

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Prawa

Jacek Łapiński

System wyborczy a układ sił politycznych w Sejmie
(na przykładzie wyborów z 2007 i 2011 roku).

Praca doktorska
przygotowana jest pod kierunkiem
Dr hab. Stanisława Bożyka, prof. UwB

Białystok 2021

Spis treści

Wstęp	3
Rozdział I – System wyborczy i prawo wyborcze.....	9
Rozdział II – Podstawowe zasady wyborcze.....	51
Rozdział III – Funkcje wyborów wyborach do Sejmu.....	95
Rozdział IV – Ordynacja wyborcza i kodeks wyborczy.....	137
Rozdział V – Wyniki wyborów do Sejmu w 2007 i 2011 r.....	157
Rozdział VI – Kluby i koła, a układ sił politycznych w Sejmie.....	193
Główne tezy rozprawy (Podsumowanie)	221
Bibliografia	223

Wstęp

Elity polityczne mają ogromny wpływ na prawo, gdyż to właśnie one je stanowią. Można wskazywać na konflikt pomiędzy regułami polityki, a regułami konstytucyjnymi. Należy jednak podkreślić, że na tym polega poziom elit politycznych, iż powinny one umieć szanować granice prawa i nigdy nie odważyć się, aby je kiedykolwiek przekroczyć. Z perspektywy psychologicznej człowiek może stworzyć coś z niczego, a jednocześnie jest zdolny do zniszczenia wszystkiego. To zadanie elit, aby pomimo rywalizacji politycznej, wspólnie budować demokratyczne państwo prawa. Zapewnić stabilny system wyborczy i w ramach tego systemu podejmować szlachetną, acz twardą rywalizację.

Legitymizacja to przyznanie prawnego i moralnego prawa do sprawowania władzy. Z ustrojowego punktu widzenia stanowi to rozwinięcie założeń koncepcji rządów przedstawicielskich (demokracji pośredniej) i jest ściśle powiązana z suwerennością narodu. Powszechność określa to, iż w wyborach w charakterze głosujących uczestniczyć mogą wszyscy dorośli (i pełnoprawni) obywatele Rzeczypospolitej Polskiej tworzący społeczeństwo obywatelskie. To zasady prawa i wybory zgodnie z zasadami stanowią o ładzie demokratycznym.

„Konstytucja może być ustawą zasadniczą, ale i kartką papieru, bez większego znaczenia” i „Podobnie głos wyborcy może być zasadniczą decyzją polityczną warunkującą funkcjonowanie państwa na najbliższą kadencję, ale może być równie dobrze zwykłą kartką wyborczą wrzuconą rytualnie do urny, pozostającą bez większego znaczenia. Konstytucja charakteryzuje się szczególną treścią, najwyższą mocą w systemie źródeł prawa i szczególną

formą, wyrażającą się w swoistym trybie uchwalania konstytucji oraz dokonywania jej zmian”¹.

To Konstytucja wyznacza podstawowe zasady prawa wyborczego.

Również prawo wyborcze odznacza się szczególną treścią i mocą oddziaływania na system polityczny, a jego zmiana może być stanowiona w swoistym trybie politycznym. Dobrze, aby nie było to czynione poprzez narzucenie woli politycznej większości lecz w drodze konsensusu wszystkich sił politycznych.

Absencja wyborcza to zaniechanie udziału w głosowaniu poprzez osoby do tego uprawnione. Z tym że decyzja o nie braniu udziału w wyborach też jest pewnym wyborem. Uważam, iż jest to zły wybór, aczkolwiek należy uszanować różne decyzje polityczne. Frekwencja wyborcza stanowi w mojej ocenie pewną ważną miarę. Istotne jest, aby Polacy brali udział w życiu politycznym, ale nie tylko przy okazji głosowania, ale przy

Demokracja jest takim system na który lubimy narzekać, ale demokracja daje nam do tego prawo. Warto docenić jaką drogę przeszła Polska z 1989 r, aż do teraz. Staliśmy się demokratycznym państwem prawa, które funkcjonuje w strukturach europejskich.

Narzekamy na demokrację, ale lepszego systemu politycznego nie stworzono. Narzekamy na partie polityczne, ale lepszego systemu również nie stworzono.

Jestem przekonany, że tak jak Polacy narzekają na państwo, tak stanęliby w jego obronie, gdyby zaistniała taka konieczność dziejowa. Dlatego doceniajmy to co mamy, ale oczywiście dążmy do dalszego rozwoju państwa, aby bronić nie tylko w czasach wojny, ale także aby dbać o nią w czasie pokoju.

Jest taki wesoły żarcik:

- Kiedy głos tenora i basa jest równy?!
- W wolnych wyborach!

Ordynacja jest prawem wyborczym, który określa zasady, organizację i tryb wyborów. To ordynacja w formie kodeksu wyborczego dokładnie określa zasady systemu wyborczego, a tym samym realizację konstytucyjnych zasad prawa wyborczego, istotę formuły proporcjonalności, tryb zgłaszania kandydatów w wyborach do Sejmu oraz kwestie ustalania wyników wyborów.

¹ S. Bożyk, Konstytucja jako ustawa zasadnicza w państwie, [w:] M. Szyszkowska (red.), Silne państwo, Białystok 1999, s. 22

Określonych jest 41 okręgów wyborczych i to w oparciu o okręgi wyborcze odbywa się 41 „małych” wyborów, które składają się na jeden wspólny wybór Polaków.

W oparciu o przepisy można wyodrębnić funkcje wyborów do Sejmu.

Metoda d'Hondta. To właśnie o metodę przeliczania głosów na mandaty toczył się jeden z głównych sporów politycznych w Polsce. Metoda dotyczy bezpośrednio polityków, a więc stąd ich zażarte dyskusje na ten temat. Formuła proporcjonalna zmienia wynik głosowania stanowiąc o układzie personalnym i politycznym Sejmu.

Można zażartować, iż d'Hont, obok Talesa i Pitagorasa stał się najbardziej znanym matematykiem w III Rzeczypospolitej.

Cechami charakterystycznymi polskiego systemu wyborczego, które mają zasadniczy wpływ na wynik wyborów to stosunkowo duże okręgi wyborcze, metoda d'Honta, progi wyborcze które stanowią barierę przed rozbiciem partyjnym, a także głosowanie personalne.

Decydujący głos należy do wyborcy, gdyż to jego głos dokonywane są obliczenia wszelkich wyników wyborczych.

Inaczej potoczyłyby się losy Polski, gdyby np. w 1991 r. wprowadzono wybory większościowe i zapewne powstałyby dwa zwalczające się obozy polityczne: postsolidarnościowy i postkomunistyczny. I ten podział trwałby znacznie dłużej. Wprowadzono czysty system proporcjonalny (po doświadczeniach z PRL), który przyczynił się do rozdrobnienia politycznego Sejmu i permanentnego kryzysu rządowego. Paradoksalnie nowe podziały polityczne zasypywały stare podziały, a wszystkie główne partie podjęły wspólny cel, jakim była integracja europejska.

Gdyby w 1993 r. wprowadzono progi wyborcze, które okazały się za wysokie dla tych ugrupowań, które same je wprowadziły. Wyniki głosowania jednoznacznie pokazują, że partie prawicowe zdobyły więcej głosów. To jednak partia lewicowa wygrała wybory, gdyż występując samodzielnie na lewej stronie, nie dzieliła głosów, spokojnie przekroczyła próg wyborczy i zdobyła znaczącą nadreprezentację, gdyż większość innych partii nie znalazła się w Sejmie. To właśnie ten Sejm II kadencji ustanowił Konstytucję, która obowiązuje po dziś dzień.

Gdyby w 1997 r. nie zjednoczyły się ugrupowania prawicowe pod szyldem AWS, to wygrałby ponownie SLD, który zdobył więcej głosów niż we wcześniejszych wyborach. Doświadczenia wyniesione z poprzednich wyborów przyczyniły się do innego wyniku. To w tej kadencji przeprowadzono reformę administracyjną z podziałem na 16 województw, ale dla

posłów znacznie inny podział jest ważniejszy. Nowa ordynacja wyborcza wprowadziła podział kraju na 41 okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu, a ów podział na zasadzie status quo okazał się trwały.

Gdyby w 2001 r. zastosować metodę d'Hondta, a nie Sainte-Laguë, którą wprowadzono na kilka miesięcy przed wyborami, aby zmniejszyć przewidywany rozmiar zwycięstwa SLD, to bezapelacyjne zwycięstwo odniósłby SLD, który mógłby rządzić samodzielnie. Jednak zmiana metody spowodowała, iż musiał tworzyć rząd koalicyjny, co niewątpliwie wpłynęło na system rządów. Oczywiście znajdą się zwolennicy metody Sainte-Laguë (każda metoda ma wady i zalety), ale wtedy nie decydowały względy merytoryczne, a polityczne. Decydował kalkulator oraz rachunek zysków i strat. Pewna afera medialna i komisja śledcza wpłynęła na zmiany w systemie politycznym.

Gdyby w 2005 r. doszłoby do zapowiadanej koalicji PiS-PO, to zapewne nie doszło do skrócenia kadencji Sejmu, a kolejne wybory odbyły się dopiero w 2009 r. Zamiast koalicji wybuchła po-pisowa wojna polityczna, która polaryzuje scenę polityczną i wprowadza duże podziały społeczne. Można to określić jako wojnę polsko-polską, która trwa do dziś. Wydaje się, że ów Sejm był szczególnie nacechowany dużą temperaturą polityczną.

Gdyby w 2007 r. nie doszło do skrócenia kadencji i jednej debaty telewizyjnej pomiędzy D. Tuskiem, a J. Kaczyńskim, która zupełnie odwróciła wynik wyborów, to sytuacja polityczna mogłaby być zgoła inna. SMS, czyli słowa mają siłę, a Polska wkroczyła na drogę amerykanizacji kampanii wyborczej. Owa pop-polityka zaczęła się już dwa lata wcześniej. To Sejm VI kadencji ustanowił kodeks wyborczy.

Gdyby w 2011 r. powstała nie tylko większość rządowa PO-PSL, ale także większość konstytucyjna z SLD, RP i kołami poselskimi, to można byłoby dokonać kilku znaczących zmian w Konstytucji, które umacniałyby system demokratyczny. Można było np. Państwową Komisję Wyborczą ustanowić organem konstytucyjnym, co byłoby fundamentem wzmacniającym system wyborczy.

Gdyby w 2015 r. partie lewicowe nie powtórzyły błędu partii prawicowych (z 1993 r.) i startowały pod szyldem partii, a nie koalicji wyborczej (jako Zjednoczona Lewica), to środowiska lewicowe miałyby swoją reprezentację polityczną, a PiS jako pierwsza partia w III RP nie zdobyłaby samodzielnej większości, co niewątpliwie także wpłynęłoby na system rządów.

Gdyby – takich przykładów można byłoby wskazać o wiele więcej. Niemniej inaczej potoczyły się losy Polski, gdyby zastosowano inny system wyborczy w danym czasie. Byłby

wówczas inny system partyjny, inny system rządów, inne kluczowe decyzje polityczne – także o kształcie systemu wyborczego.

Nacisk społeczny (w pozytywnym sensie) jest bardzo ważną rzeczą w kwestii dobrego funkcjonowania systemu politycznego. To świadomość obywateli i odpowiedzialność działania wpływa na jakość życia społecznego. Kluczowe jest pełne zaangażowanie polityczne. Uważam, iż istotny jest nadzór finansowania na partiami politycznymi, wprowadzenie większego demokratyzmu w partiach politycznych, skoro to partie mają stanowić o demokracji w Polsce, to powinny stosować ją w swoich szeregach. W rozprawie przedstawiam kwestie systemu wyborczego i systemu politycznego. Każdy system ma swoje wady i zalety, ale ważną wartością jest jego stabilność. W trosce o pewność prawa warto zastanawiać się jak wzmacniać zalety i ograniczać wady polskiego systemu wyborczego.

Rozprawa składa się z 6 rozdziałów.

W rozdziale „System wyborczy i prawo wyborcze” definiuję pojęcia systemu wyborczego w wąskim i szerokim znaczeniu oraz prawa wyborczego w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym. Wskazuję na naturalną potrzebę zmian w prawie wyborczym wynikającej z przemian społecznych oraz na problem inżynierii wyborczej – manipulacji przy przepisach prawa wyborczego, aby uzyskać korzyść polityczną w wyborach. Przedstawiam także polityczną istotę proporcjonalności oraz wskazuję na główne cechy proporcjonalności, która ma wpływ na wynik wyborów: wielkość okręgów wyborczych, formułę wyborczą oraz progi wyborcze.

W rozdziale „Podstawowe zasady wyborcze” opisuję konstytucyjne zasady wyborcze w wyborach do Sejmu oraz wskazuję na dwie dodatkowe i kluczowe zasady: zasadę wolnych i uczciwych wyborów. Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne i odbywają się w głosowaniu tajnym.

W rozdziale „Funkcje wyborów w wyborach do Sejmu” wyróżniam poszczególne funkcje wyborów i staram się je dokładnie opisać. Funkcje wyborów do Sejmu rozumiane są jako oddziaływanie zbiorowego suwerena, jakim jest naród na stosunki społeczne, polityczne i gospodarcze w państwie. Funkcje wyborów można definiować także jako zadania jakie wypełniają wybory. To cele i skutki jakie pełnią wybory w systemie demokratycznym.

W rozdziale „Ordynacja wyborcza i kodeks wyborczy” przedstawiam podstawowe rozwiązania prawne tych aktów prawnych oraz opisuję ich tryb uchwalenia. Na treść wielu przepisów miały wpływ dyskusje i decyzje polityczne. Dodatkowo wskazuję na istotną rolę

jaką pełni Państwowa Komisja Wyborcza i zgłaszam postulat, aby ten ważny organ stał się organem konstytucyjnym.

W rozdziale „Wyniki wyborów do Sejmu w 2007 i 2011 roku” poddaję analizie wyniki głosowania i wyniki wyborów. To wybory stanowią o politycznym i personalnym składzie Sejmu. Głos decydujący oddany jest w ręce wyborców.

W rozdziale „Kluby i koła a układ sił politycznych w Sejmie” przedstawiam znaczenie frakcji parlamentarnych i ich polityczną rolę. Prawo zrzeszania się w ramach klubu poselskiego należy do podstawowych praw posłów w systemie demokratycznym i ma wpływ na system polityczny. Partie polityczne poprzez kluby i koła poselskie realizują swoją politykę w parlamencie. Przedstawiam koncepcję mandatu wolnego oraz polityczną zależność pomiędzy posłem a partią.

Rozdział I

System wyborczy i prawo wyborcze.

Wybory parlamentarne odbywają się w oparciu o tzw. system wyborczy. Pojęcie „system wyborczy” jest pojęciem wieloznacznym.

System wyborczy (w szerszym znaczeniu) rozumiany jest jako ogół zasad określających przebieg całego procesu wyborczego.

System wyborczy (w wąskim znaczeniu) jest to określona metoda ustalania wyników wyborów, czyli przyjęta technika przekształcania głosów na poszczególne listy (i kandydatów) na mandaty parlamentarne.

„System wyborczy” jest pojęciem szerszym niż „prawo wyborcze” i obejmuje nie tylko reguły (normy) prawne, ale także polityczne² czyli pewne zasady i zwyczaje polityczne. Owe zasady i zwyczaje przybierają charakter norm pozaprawnych, bo nie wszystkie one są określone przepisami prawa.

J. Buczkowski definiuje system wyborczy jako całokształt zasad i instytucji postępowania wyborczego określonych w normach prawnych i politycznych oraz stosowanych w praktyce.³

Z. Jarosz określa system wyborczy jako całokształt prawnych i poza prawnych reguł określających sposób przygotowania, przeprowadzenia i ustalenia wyników wyborów.

² S. Sagan, Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2001, s. 105

³ J. Buczkowski (red.), Prawo konstytucyjne RP, Przemysł 2008, s. 80.

System wyborczy to całokształt zasad określających tryb przygotowania i przeprowadzenia wyborów, a także sposób ustalenia wyników głosowania i rozdziału mandatów. W sensie ścisłym, system wyborczy oznacza reguły określające sposób ustalania wyników wyborów.⁴

K. Skotnicki system wyborczy rozumie (jak to jest powszechnie przyjmowane w literaturze przedmiotu) jako normy prawa wyborczego i praktykę wyborczą, co pozwala na wydzielenie zarówno systemu wyborczego sensu largo, jako ogółu zasad dotyczących trybu przygotowania i przeprowadzenia wyborów oraz mechanizmu podziału mandatów, jak i sensu stricto, jako jedynie zasad ustalania wyników wyborów.⁵

Autor Richard R. Katz wyraża pogląd, iż w zależności od ujęcia systemu wyborczego może być traktowany zarówno szerzej, jak i wężiej niż prawo wyborcze. Szerzej, ponieważ bez wątpienia system wyborczy obejmuje kwestie nie tylko natury prawnej, a wężiej – bo w odróżnieniu od prawa wyborczego – nie zajmuje się takimi sprawami jak np. zasady tworzenia komisji wyborczych, mechanizm ich finansowania czy też sposób weryfikowania wyników i tryb ich ogłaszania⁶ i „W najszerszym znaczeniu system wyborczy obejmuje wszystko to, co łączy się z przebiegiem i wynikiem wyborów” – ocenia R. S. Katz.

Współcześnie można doliczyć się 300 wariantów systemu wyborczego. Wiele z opracowanych systemów proporcjonalnych pozostaje tylko ciekawymi propozycjami teoretycznymi i nie znalazło praktycznego zastosowania.⁷ Chociażby ze względu na ogromne zróżnicowanie systemów, można ocenić iż nie ma dwóch państw posiadających całkowicie tych samych systemów wyborczych – mogą być one w dużej mierze podobne.

W istocie można mówić o systemie wyborczym w odniesieniu do konkretnego państwa i do konkretnych wyborów (np. parlamentarnych, samorządowych) w oparciu o konkretne rozwiązania ustrojowe i ustawowe. W przypadku wyborów do Sejmu są to przede wszystkim rozwiązania prawne zawarte w kodeksie wyborczym i przyjęta metoda przeliczania oddanych głosów na wynik wyborów – liczby posłów dla poszczególnych partii. Każde wybory mają swój system wyborczy.

System może być relatywnie reprezentatywny – odwzorowujący wiernie strukturę preferencji wyborczych lub deformujący – powołujący efekt średniej dysproporcjonalności, a

⁴ W. Skrzydło, *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Lublin 2000, s. 180.

⁵ K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, *Przegląd Sejmowy*, 2(79)/2007, s. 13

⁶ M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 161.

⁷ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007, s. 312

nawet dyskryminujący – w którym procent mandatów przydzielonych poszczególnym partiom znacznie odbiega od poziomu uzyskanego przez niego poparcia.⁸

Zasadniczym kryterium jest rozmiar deformacji. Przyjmuje się, iż w przypadku systemów relatywnie proporcjonalnych nie przekracza on 5 proc., zaś w przypadku systemów dyskryminujących jest wyższy niż 15 proc. Warto zauważyć, iż rozmiar deformacji w wyborach parlamentarnych w Polsce w 1993 r. wyniósł aż ponad 35 proc. Było to efektem zastosowania progów wyborczych i brakiem doświadczenia politycznego wśród liderów tworzących partie polityczne.

Najbardziej obrazowo można by określić system wyborczy jako mechanizm wyłaniania w ustroju demokratycznym politycznych zwycięzców i pokonanych⁹. Wolne wybory umożliwiają uczciwą, a więc szlachetną rywalizację.

Można wskazać na priorytety dotyczące systemów wyborczych w kształtujących się demokracjach: (1) geograficzny, (2) społecznych podziałów i reprezentatywności, (3) zarządzania, (4) partii politycznych i ich konsolidacji, (5) płci, (6) uczciwego prawa wyborczego, (7) jasności i spójności prawa, (8) finansowy, (9) partycypacyjny, (10) frekwencji wyborczej, (11) stabilności prawa wyborczego.¹⁰

Nie istnieje idealny systemu wyborczego – to znane twierdzenie Arrowa. Zresztą system wyborczy w danym kraju bezwzględnie powinien być dopasowany do realiów społecznych, gospodarczych, kulturowych, a nawet historycznych, religijnych czy narodowościowych.

Są też czynniki psychologiczne. Polacy są indywidualistami, można obrazowo opisać: kochliwi i kłótlivi; i system wyborczy może zawierać formy ułatwiające zbiorowe podejmowanie decyzji.

Ustrojodawca przyjmuje własne tradycje, uwzględnia własną kulturę prawną czy uwzględnia stopień rozwoju systemu partyjnego. Dokonuje według własnej opinii wyboru najlepszej instytucji, wykorzystując doświadczenia różnych państw w tym zakresie. A także minimalizuje ryzyko błędów (regulacja konstytucyjna jest stosunkowo stabilnym, ale też dość konserwatywnym, fundamentem prawnym).¹¹

Słowa kluczowe to np.: wolne i uczciwe wybory, zasady prawa wyborczego, kultura polityczna, formuła wyborcza, okręgi wyborcze, progi wyborcze.

⁸ A. Antoszewski, R. Herbut, Systemy polityczne współczesnego świata, Gdańsk 2001, s. 231

⁹ M. Bankowicz, Demokracja. Zasady, procedury, instytucje, Kraków 2006, s. 139

¹⁰ B. Nowotarski, Priorytety w systemach wyborczych w młodych demokracjach, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce, Warszawa 2008, s. 104-110

¹¹ K. Skotnicki, Demokratyczne państwo prawne w teorii i praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Łódź 2010, s. 9.

Wybory proporcjonalne wymuszają podejmowanie decyzje w drodze konsensusu. Ten sposób konstytuowania i funkcjonowania władzy wiąże się ze znacznymi ograniczeniami – rządy koalicyjne są mniej efektywne, a konieczność czynienia uzgodnień z różnymi grupami mniejszościowymi może zablokować, a na pewno opóźnić podjęcie ważnych decyzji, ale zapobiega eskalacji społecznych konfliktów oraz dyskryminacji grup mniejszościowych.¹²

Każda reforma systemu politycznego jest działaniem politycznym, który wpływa na kolejny wybór ustawodawców, którzy będą stanowić prawo gospodarcze, podatkowe, a także i wyborcze, wpływając tym samym na wszystkie aspekty życia społeczno-gospodarczego, kulturalnego.

Warto zauważyć, iż elity parlamentarne uznawały prawo wyborcze za ich wewnętrzną sprawę – zmiany nie są poprzedzane szeroką debatą społeczną. Rządzący muszą odczuwać nacisk społeczny, aby liczyć się z wyborcami.

System wyborczy to coś szerszego aniżeli prawo wyborcze, a zatem prawo wyborcze stanowi tylko jeden z elementów systemu wyborczego.¹³ Ustawodawca celowo nie reguluje wszystkich procedur wyborczych.¹⁴ Jednak zasady, zwyczaje i ustalenia funkcjonują obecnie na marginesie systemu wyborczego. Właściwie jedynym ważnym zagadnieniem, w ramach którego reguły pozaprawne odgrywają współcześnie większą rolę, jest sposób wyłaniania kandydatów przez ugrupowania polityczne.¹⁵

Reguły kształtują się w praktyce wyborczej. Wewnątrzpartyjne procedury wyłaniania kandydatów na posłów decydują o personalnym składzie Sejmu. Państwo czuwa jedynie nad ogólną zasadą demokracji wewnątrzpartyjnej.

W większych i ustabilizowanych partiach politycznych obowiązują pisane reguły, określające organy partii upoważnione do proponowania kandydatów, organy upoważnione do zatwierdzenia tych propozycji i ostatecznego formowania listy kandydatów, których dana partia zgłasza w wyborach. W podobny sposób mogą być określone wymagania, jakim powinni odpowiadać kandydaci. Nie są to normy prawne (bo nie zostały ustanowione przez organ państwowy), ale w sferze politycznej wywołują bezpośrednie skutki, tak, że ich działanie upodabnia się do działania norm prawnych.¹⁶ Również do relacji polityk –

¹² J. Haman, *Demokracja decyzja wybory*, Warszawa 2003, s. 258.

¹³ A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 1998, s. 400.

A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 209.

¹⁴ S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 105

¹⁵ R. Małajny, *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013, s. 254.

¹⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 149

dziennikarz, nie mają praktycznie zastosowania żadne akty prawne, regulujące działalność mediów w Polsce.¹⁷

W praktyce nie ma neutralnego systemu wyborczego. Każdy wywołuje pewne pozytywne konsekwencje polityczne, ale i również określone zjawiska negatywne. Dlatego decyzje polityczne dotyczące przyjęcia określonego systemu wyborczego powinny być świadome i odpowiedzialne.

Zresztą poprzez wprowadzenie określonego systemu można osiągnąć również różny efekt, jeśli chodzi o skład polityczny parlamentu. Nigdy jednak demokratyczny system wyborczy nie spowoduje zasadniczej i jakościowej rozbieżności pomiędzy wolą polityczną wyborców a układem sił w organie przedstawicielskim. Inaczej wybory stają się fikcją. Oczywiście wybory mogą wywoływać tzw. efekt św. Mateusza występujący również w ekonomii, który dodatkowo wzmacnia silnych.

Stwierdzić należy, że nie ma jakiegoś doskonałego systemu wyborczego, zapewniającego bezwzględnie sprawiedliwą repartycję mandatów, gwarantującego wierne, idealne odzwierciedlenie w składzie zgromadzenia przedstawicielskiego struktury rzeczywistych preferencji politycznych obywateli¹⁸. Można stwierdzić, że systemy wyborcze mają poważne znaczenie w procesie kształtowania woli politycznej i w jej odzwierciedleniu w postaci mandatów parlamentarnych. Systemy wyborcze mają udział w kształtowaniu woli wyborców i wpływ na wyniki wyborcze¹⁹. Pytanie o najlepszy system należy zastąpić pytaniem o system, który najlepiej jest dopasowany do konkretnego kontekstu²⁰ do poszczególnego okresu i kraju.

W naukach politycznych spotykamy definicje rozszerzające jego wąskie ujęcie – poprzez wprowadzenie zbioru reguł determinujących charakter i przebieg procesu wyrażania przez wyborców swoich preferencji (przede wszystkim: wielkość i struktura okręgów wyborczych, forma i zakres wyrażania przez wyborców w akcie głosowania preferencji politycznych i personalnych, czyli „struktura głosowania”, tzw. przeciętny koszt uzyskania jednego mandatu oraz wyrównawcze metody dystrybucji mandatów). Wywołuje to skutki nie

¹⁷ J. Modlinger, *Kontakty z mediami*, [w:] S. Wilkos, W. Ferenc (red.), *Kampania wyborcza*, Warszawa 2001, s. 119

¹⁸ G. Kryszewski, *Idea suwerenności narodu*, [w:] G. Kryszewski, *Wprowadzenie do nauk o państwie i prawa*, Białystok 2005, s. 77

¹⁹ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny*, Warszawa 2004, s. 57.

²⁰ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny*, Warszawa 2004, s. 287

tylko w zakresie składu organu przedstawicielskiego, ale także w sferze funkcjonowania systemu politycznego i systemu partyjnego w danym państwie²¹.

W ustabilizowanej demokracji to system wyborczy staje się raczej konsekwencją niż przyczyną zmian zachodzących w systemie politycznym²². Podobnie D. Nohlen ocenia, że systemy wyborcze częściej wynikają z istniejących stosunków politycznych, niż decydują o ich kształcie²³. Warto mieć na względzie, iż system polityczny podlega niekiedy szybkim przemianom, a oba czynniki mogą stanowić dla siebie przyczynę i skutek.

Wyróżnić można pięć charakterystycznych cech zmiennych systemu wyborczego: (1) wielkość okręgów, (2) kształt i granice okręgów, (3) przeciętny koszt uzyskania jednego mandatu, (4) struktury głosowania, (5) formuła wyborcza.²⁴

Co do struktury głosu, to wyborca oddaje głos na kandydata, wskazując jednocześnie tym samym listę wyborczą. Głosowanie na partię odbywa się poprzez głosowanie na kandydata.

Pojęcie „prawo wyborcze” może być rozpatrywane w aspekcie przedmiotowym oraz aspekcie podmiotowym. Prawo wyborcze jest zawsze elementem systemu wyborczego i stanowi jego zdecydowanie najważniejszą część.

W aspekcie przedmiotowym prawem wyborczym jest ogół norm prawnych regulujących przygotowanie i przebieg procesu wyborczego (przeprowadzenia wyborów), Najważniejsze założenia określone są w Konstytucji. Szczegółowe i pełne określenie zasad postępowania wyborczego jest domeną ustawodawstwa: Kodeksu wyborczego, a wcześniej Ordynacji wyborczej.

Są to także wydane do nich akty wykonawcze²⁵ np. uchwały Państwowej Komisji Wyborczej, ale także interpretacje przepisów wyborczych zawarte w orzecznictwie sądowym. Dotyczy to orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Istotne jest także zarządzenie Prezydenta w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu.

²¹ G. Kryszewski, Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów, [w:] S. Bożyk, Prawo Konstytucyjne, Białystok 2020, s. 181.

²² R. Herbut, Zmiana systemu partyjnego, [w:] W. Jednaka (red.), Wstęp do teorii partii i systemów partyjnych, Poznań – Wrocław 2000, s. 137.

²³ D. Nohlen, Prawo wyborcze i system partyjny, Warszawa 2004, s. 17.

²⁴ A. Żukowski, Systemy wyborcze, Olsztyn 1999, s. 53.

²⁵ M. Chmaj, W. Skrzydło, System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej, Zakamycze 2000, s. 14

Do źródeł polskiego prawa wyborczego zalicza się ponadto ratyfikowane przez RP umowy międzynarodowe zawierające regulacje z zakresu prawa wyborczego. Można wskazać art. 25 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Szczególne wytyczne co do „demokratyczności” wyborów wskazuje kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych przyjęty w 2003 r. przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy.²⁶

Konstytucyjne uregulowania dotyczące wyborów powszechnych nie są rozbudowane, ale bez wątpienia są znaczące²⁷

W Konstytucji określone zostały w wielu postanowieniach ogólne zasady systemu wyborczego²⁸. Konieczność przeprowadzenia elekcji wynika już z art. 4 Konstytucji, w którym następuje odwołanie do demokracji przedstawicielskiej jako jednej z dwóch form – obok bezpośredniej – sprawowania władzy przez suwerena²⁹.

S. Gebethner wskazuje, że podstawowe zasady prawa wyborczego, a także zasady wytyczające podstawowe elementy systemu wyborczego do Sejmu i Senatu, zawarte zostały w przepisach Konstytucji. Przepisy te nie są liczne, choć znaczące dla ukształtowania systemu wyborczego³⁰.

Konstytucja określa, że wybory do Sejmu przeprowadza się na zasadach powszechności, równości, bezpośredniości, proporcjonalności oraz w głosowaniu tajnym. Kadencja parlamentu trwa 4 lata. Do Sejmu wybiera się 460 posłów, którzy są przedstawicielami Narodu (art. 104 K).

Posłem może zostać obywatel polski posiadający prawo czynne, który ukończył w wiek 21 lat oraz osoby, które nie są „skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia prywatnego”.

W Polsce przeprowadza się w wybory w oparciu o system proporcjonalny.

System proporcjonalny stosowany jest tylko w okręgach wielomandatowych, przy wstępnej rywalizacji list kandydatów. Między te listy rozdziela się mandaty w stosunku proporcjonalnym do liczby uzyskanych przez te listy głosów³¹.

²⁶ B. Michalak, A. Sokala, Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych, Warszawa 2010, s. 25.

²⁷ J. Kuciński, Konstytucyjny system organów państwowych, Warszawa 2011, s. 168

²⁸ W. Skrzydło, Komentarz encyklopedyczny, s. 574

²⁹ W. Skrzydło, Komentarz encyklopedyczny, s. 574

³⁰ S. Gebethner, Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień Konstytucji, s. 9

³¹ W. Skrzydło, Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji, Lublin 2000, s. 181

Znaczenie prawne ordynacji wyborczej (kodeksu wyborczego) jest kluczowe w państwie. Prawo wyborcze jest tą dziedziną prawa, która jest najbliższej związana z polityką i władzą, która wywiera bezpośredni wpływ na władzę.

Ustawy wyborcze są zawsze wytworem określonej epoki, kultury politycznej i stanowią efekt kompromisu pomiędzy najważniejszymi siłami politycznymi w kraju³². Ich zmiana nie może być dokonywana bez gruntownego uwzględnienia takich uwarunkowań jak: sytuacja społeczno-ekonomiczna, aktualna sytuacja polityczna i jej perspektywy, tradycje wyborcze i funkcjonowanie różnych instytucji prawa wyborczego, występowanie konfliktów społecznych i możliwości ich rozwiązania, stopnia integracji społeczeństwa, sił mobilizacyjnych partii politycznych itp³³.

Kodeks karny chroni wybory. Tylko możliwość nieskrępowanego przeprowadzenia wyborów pozwala na realizację wolności i praw obywatelskich. Przestępstwa przeciwko wyborom stanowią „zamachy” podejmowane w związku z wyrażeniem przez wyborcę wolnej woli w głosowaniu.

W kodeksie karnym (rozdział XXXI) spenalizowano: nadużycia wyborcze (art. 248), przeszkadzanie w głosowaniu (art. 249), naruszenie swobody głosowania (art. 250), korupcję wyborczą (art. 250 a)³⁴ oraz wspomniane we wcześniejszej części pracy: naruszenie tajności głosowania (art. 251). Wymieniony przedmiot ochrony obejmuje prawo wyborcze, zarówno w aspekcie ogólnonarodowym (tzn. zgodnie z przepisami ordynacji wyborczych/kodeksu wyborczego oraz regulaminów komisji wyborczych), jak i indywidualnym (gwarancja prawidłowej i rzetelnej realizacji prawa wyborczego)³⁵. Podkreślenia wymaga fakt, iż zakres penalizowany w powołanych przepisach jest uzależnione od aktualnych regulacji prawa wyborczego³⁶.

Dokonanie wskazanych przestępstw możliwe jest tylko w czasie wyborów lub bezpośrednio po nich.

W aspekcie podmiotowym prawo wyborcze to prawo: czynne, czyli prawo do głosowania (wybierania) i bierne, jako prawo do kandydowania (bycie wybranym).

³² J. Buczkowski (red.), Prawo konstytucyjne RP, Przemyśl 2008, s. 80

³³ J. Buczkowski (red.), Prawo konstytucyjne RP, Przemyśl 2008, s. 80

³⁴ J. Jurewicz, Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum z rozdziału XXXI kodeksu karnego, Studia Wyborcze, tom 2/2006, s. 27

³⁵ M. Budyn-Kulik, Komentarz do rozdziału XXXI KK, [w:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, Kodeks karny. Praktyczny komentarz, Kraków 2006, s. 475.

³⁶ J. Jurewicz, Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum z rozdziału XXXI kodeksu karnego, Studia Wyborcze, tom 2/2006, s. 37

Prawo wyborcze w znaczeniu podmiotowym jest to ogół obywatelskich uprawnień wyborczych, a więc prawo członka zbiorowego podmiotu suwerenności do brania udziału w wyborach. Udział taki może mieć charakter czynny (oddanie głosu) lub bierny (kandydowanie do Sejmu)³⁷. Uprawnienia przysługują wyłącznie obywatelom danego państwa. Ten obywatelski aspekt praw jest w pełni zrozumiały, wynika on z samej istoty tego działania należącego do sfery władzy państwowej. Obywatelski charakter uprawnień zmienia swe znaczenie. Póki co na etapie wyborów parlamentarnych zachowuje on nadal swój dotychczasowy sens³⁸. Sejm jest władzą państwową i dlatego prawa odnoszą się do obywateli polskich. Warto to podkreślić, iż uprawnienia związane z wyborami mają charakter politycznie, co też jest naturalne.

W istocie mamy do czynienia z prawami wyborczymi. Jest ich bowiem wiele i nie można tych uprawnień ograniczać tylko i wyłącznie do prawa udziału w głosowaniu. Przepisy regulują różne etapy związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem aktu wyborczego, a uprawnienia wyborców dotyczą każdego z tych etapów. Jest ich więc wiele – od prawa do ujęcia w spisie wyborców aż po prawo do głosowania, a także zgłaszania protestów związanych z przeprowadzonymi wyborami³⁹.

W demokracji problemy prawa wyborczego nigdy nie tracą na znaczeniu.⁴⁰ Prawo wyborcze stanowi rozległą dziedzinę regulującą warunki nabycia i wykonywania ważnych praw politycznych obywateli, dzięki któremu zyskują możliwość wywierania wpływu na kształtowanie składu politycznego organów władz publicznych, a tym samym na treść podejmowanych decyzji nie tylko legislacyjnych.⁴¹

Dla elektoratu prawnego (a przede wszystkim elektoratu faktycznego, biorącego udział w wyborach) nie są obojętne reguły, na podstawie których mogą oni swobodnie realizować przysługujące im prawo uczestniczenia w akcie wyborczym, jak również te wszystkie ograniczenia, które od udziału w głosowaniu ich odsuwają.⁴²

³⁷ M. Chmaj, W. Skrzydło, System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej, Zakamycze 2000, s. 14

³⁸ M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J. Sobczak, A. Wrobel, Wolności i prawa polityczne, Zakamycze 2002, s. 116

³⁹ M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J. Sobczak, A. Wrobel, Wolności i prawa polityczne, Zakamycze 2002, s. 116

⁴⁰ D. Nohlen, Prawo wyborcze i system partyjny, Warszawa 2004.

⁴¹ W. Skrzydło, Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce – zakres i znaczenie, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 3/2011, s. 29

⁴² J. Buczkowski (red.), Prawo konstytucyjne RP, Przemyśl 2008, s. 81

Dla obywateli niespójna regulacja prawa wyborczego rodzi negatywne skutki. Obniża świadomość siły swoich praw wyborczych oraz powoduje ograniczenie zaufania do własnego państwa⁴³.

Prawo konstytucyjne jest gałęzią, która szczególnie powiązana jest z polityką i determinuje niektóre zasady walki wyborczej.⁴⁴ Prawo wyborcze ma bardzo rozbudowany charakter jako główna gałąź prawa konstytucyjnego. Mówiąc obrazowo „nie podcina się gałęzi na której się siedzi”, więc stabilność prawa wyborczego decyduje o fundamencie porządku demokratycznego państwa prawnego.

Prawo wyborcze można określić jako całokształt norm prawnych regulujących przeprowadzane wybory z punktu widzenia wyborcy lub kandydata. To prawo obywatela do głosowania lub kandydowania.

W tej części omówię problem tzw. inżynierii wyborczej oraz kwestię koniecznych zmian w prawie wyborczym, których konieczność wynika z przemian społecznych.

Prawo wyborcze podlega manipulacji, gdyż bezpośrednio wpływa na kształt rywalizacji międzypartyjnej. Dlatego wszelkie zmiany w systemie wyborczym wymagają dużej rozwagi, uczciwości i odpowiedzialności. Najlepiej, aby były wprowadzane w ramach konsensusu.

Jednakże już częste zmiany prawa wyborczego mogą być uznawane jako przejaw jego instrumentalizacji. Oczywiście zmiany w prawie wyborczym są wskazane, ale w celu usuwania wad systemowych ujawnianych w kolejnych wyborach. Warto mieć świadomość, iż granice pomiędzy są dyskusyjne polityczne. Zależą nie tylko od treści zmian, ale także od kontekstu.

System wyborczy jest „najbardziej manipulacyjnym instrumentem polityki” i tzw. inżynieria wyborcza staje się częścią strategii politycznej. Wiele zmian w prawie wyborczym ma wpływ na wynik wyborczy i dlatego sam proces ustawodawczy może stać się elementem walki politycznej.

Przedmiotem zainteresowania nauk prawnych i politologicznych winien być nie sam problem instrumentalizacji prawa wyborczego, gdyż jest on niemal integralnie z tym prawem

⁴³ J. Zbieranek, Prawo wyborcze, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce, Warszawa 2008, s. 116

⁴⁴ B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2010, s. 339.

złączony, lecz skala tego zjawiska i jego polityczno-społeczne skutki.⁴⁵ Instrumentalne traktowanie prawa wyborczego i wykorzystanie go do koniunkturalnych zysków wyborczych jest godne krytycznej oceny.⁴⁶

Korzyści wynikające z manipulacji procedurami wyborczymi wydają się jednak tak atrakcyjne dla polityków, że właściwą postawą dla bezstronnego obserwatora jest tu raczej pesymizm⁴⁷. Liczne zmiany prawa wyborczego dokonywane są najczęściej ad hoc na kilka miesięcy przed wyborami, kiedy to okazuje się, że jakaś regulacja wymaga pilnej nowelizacji. Ordynacja wyborcza do Sejmu i do Senatu w ostatnim siedmioletnim okresie była zmieniana już 15 razy⁴⁸ (tj. w latach 2002-2009). Przy okazji jakiejś koniecznej zmiany, dokonuje się dodatkowo zmian koniunkturalnych. Warto zauważyć, iż każda kadencja kończy się poprawkami do prawa wyborczego.

Dotychczasowa praktyka była taka: „kolejne wybory – kolejna ordynacja”, a nawet „kolejne wybory – kolejna ordynacja, a pomiędzy wyborami konieczna nowelizacja”⁴⁹. Nasiloną instrumentalizacją prowadzi do zakłócenia funkcji wypełnianych przez wybory w państwie demokratycznym.⁵⁰ Doktryna jasno wskazuje, iż: „Dokonywanie zmian systemu wyborczego tuż przed wyborami należy traktować jako podważanie podstawowego kanonu wolnych wyborów, które powinny odbywać się wedle stabilnych reguł i z góry znanych – a zatem sprzeczne jest to z zasadami demokratycznego państwa prawnego”⁵¹.

U wyborców częste zmiany wywołują podejrzenie, że partie polityczne nie grają z nimi w uczciwy sposób. Ustawodawca może narzucić takie reguły wyborcze, które będą przedstawiać wolę wyborców jak w krzywym zwierciadle.⁵² Wprowadzane zmiany nie powinny być wprowadzane w myśl potrzeb politycznych, ale uwzględniać przemiany społeczne, świadomość prawną i polityczną, a także szanować dotychczasowe zachowania wyborcze.

⁴⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 339

⁴⁶ M. Migalski (red.), *Partie i systemy partyjne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Sosnowiec 2004, s. 233.

⁴⁷ S. Kubas, *Aktualne dylematy parlamentarnego prawa wyborczego (wybrane zagadnienia)*, *Przegląd Sejmowy* 5(100)/2010, s. 113.

⁴⁸ B. Michalak, *Kierunki reformy systemu wyborczego na tle praktyki wyborczej w Polsce*, *Athenaeum Polskie Studia Politologiczne*, vol. 21/2009, s. 166

⁴⁹ K. W. Czaplicki, F. Rymarz, A. Sokala, *Aktualne kierunki przemian polskiego i włoskiego prawa wyborczego*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian*, Toruń 2005, s. 170.

⁵⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 339.

⁵¹ S. Gebethner, *Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień konstytucji*, [w:] red. Z. Jarosz, *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 26

⁵² J. Filip, *Inżynieria wyborcza i system wyborczy w kontekście zmian ordynacji wyborczych*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 1/2010, s. 40.

Z. Witkowski wskazuje na 7 grzechów głównych polityków⁵³, w tym wskazuje na grzech czwarty jako zawłaszczenie prawa wyborczego przez partie polityczne oraz daleko idąca instrumentalizacja prawa wyborczego przez polityków.⁵⁴ Rząd nie powinien ingerować bezpośrednio w sferę funkcjonowania parlamentu, a zwłaszcza w sposób jego wyboru. W pewnych kwestiach np. przy projektach dotyczących prawa wyborczego można posłużyć się posłami, którzy wspierają bezpośrednio działania rządu.⁵⁵

Kodeks wyborczy był dobrą okazją, aby dokonać systemowych zmian w prawie wyborczym i wprowadzić nowe rozwiązania, ale przy zachowaniu konsensu. Przeważała koncepcja, iż kodeks nie będzie dokonywał gruntownych zmian i stanie się bardziej formą ujednolicenia dotychczasowych rozwiązań prawnych.

Stabilność prawa jest wprawdzie niewątpliwą wartością, ale nie można jednak pochodzić do tego w sposób bezwzględny. W tym przypadku postrzegano kodeks wyborczy bardziej jako szansę na zapobieżenie dokonywaniu zmian w prawie wyborczym bezpośrednio przed wyborami, z myślą o doraźnych korzyściach politycznych rządzącej czy rządzonych partii⁵⁶. Od lat pojawia się postulat powołania centralnego elektronicznego rejestru wyborców, który znajduje zastosowanie w coraz większej liczbie państw europejskich. W Polsce tworzone są już centralne rejestry państwowe, np. Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców czy Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności. Wprowadzenie centralnego elektronicznego rejestru wyborców wydaje się koniecznością i mogłoby stanowić podstawę do dalszych reform prawa wyborczego, szczególnie w zakresie wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania, ułatwiających wyborcy oddanie głosu.⁵⁷

⁵³ Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego: (1) pycha i powolna, ale stała alienacja klasy politycznej, kreującej „partię niegłosujących” zdobywającą coraz bardziej systematycznie bezwzględną większość, (2) głosujemy lecz nie wybieramy, (3) brak zaufania wobec wyborców i odrzucenie de facto współpracy z elektoratem oraz utrzymywanie „pięknych” patologii swoście pojmowanej demokracji, (4) zawłaszczenie prawa wyborczego przez partie polityczne oraz daleko idąca instrumentalizacja prawa wyborczego przez polityków, (5) świadome pozostawienie na stałe otwartej kwestii modelu, (6) wyborów i doprowadzenie do perfekcji zjawiska „inżynierii politycznej”, czyli „sztuki manipulacji politycznej”, (6) ograniczoność wyborczych rozwiązań Konstytucji z 1997 r. i de facto lekceważenie idei Kodeksu wyborczego, (7) świadome osłabienie ustrojowe Państwowej Komisji Wyborczej w 1997 r. i iluzoryczność procedur prawnych wymuszających respekt wobec prawa wyborczego.

⁵⁴ Z. Witkowski, Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego, Toruń 2015, s. 18.

⁵⁵ P. Uziębło, Zmiany i projekty zmian ordynacji wyborczych w latach 1997–2008, [w:] Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji, Międzynarodowa konferencja naukowa, Rzeszów, 3–4 marca 2008 r., red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008, s. 28

⁵⁶ K. Skotnicki, Przebieg prac nad kodeksem wyborczym, [w:] K. Skotnicki, Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, Warszawa 2011, s. 12

⁵⁷ A. Rakowska, K. Skotnicki, Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy, Przegląd Sejmowy, 4(105)/2011, s. 31

Zmiany prawa wyborczego powinny być dokonywane, jeżeli: (1) zachodzi konieczność wdrożenia instytucji prawnych, pozwalających lepiej realizować podstawowe prawa obywateli, (2) dotychczasowe unormowania są negatywnie oceniane lub wywołują skutki nieaprobowane społecznie, (3) system wyborczy, rozumiany jako sposób kształtowania składu personalnego organów, nie spełnia swojej funkcji kreacyjnej i uniemożliwi wyłonienie reprezentatywnej i zdolnej do rządzenia władzy publicznej.⁵⁸ Niewątpliwie szybkie przemiany społeczne wpływają na potrzebę wdrożenia nowych instytucji. Zmiany w stylu życia i zwiększenie mobilności ludzi powodują potrzebę ułatwiania w formie głosowania. Dobrym pomysłem jest wspomniany centralny rejestr wyborców.

Ustalenie reguł gry wyborczej ma znaczenie nie tylko dla uczestników systemu politycznego. System wyborczy może efektywnie rozstrzygać konflikty między konkurentami o stanowiska publiczne, ale może być też źródłem dodatkowych napięć. Jest to jednak też narzędzie, którego kształt określa większość parlamentarna, kierując się swym interesem. Powiada się, że system wyborczy jest stosunkowo łatwo zmienić. Jest to jednak możliwe dopiero wówczas, gdy pojawi się nowa większość o odmiennych interesach.⁵⁹ Arytmetyczna większość, która może być stworzona tylko i wyłącznie na potrzebę zmian w prawie wyborczym może spowodować taką chęć wprowadzenia takich zmian, które przyniosą im korzyść. Nie jest to nawet sojusz polityczny, ale taktyczny.

Konstytucja wprowadziła zasadę proporcjonalności, może ona być zmieniona przez większość konstytucyjną. Nie wydaje mi się to obecnie możliwe politycznie. Ewentualnie bardziej możliwa była próba obejścia zasady poprzez próbę wprowadzenia systemu mieszanego, co jednak w mojej ocenie wymagałoby również zmiany Konstytucji. Warto zresztą zwrócić uwagę, iż za „proporcjonalnym” kodeksem Sejm opowiedział się Sejm jednogłośnie.

Dekonstytucjonalizacja zasady proporcjonalności przyniosłaby zwiększenie zakresu swobody regulacji przez ustawodawcę, ale też „sprzyjałaby” możliwości dokonywania częstszych zmian prawa wyborczego, co nie służyłoby jego stabilności. (...) Proponowana dekonstytucjonalizacja zasady proporcjonalności wprowadzi „uelastycznia”.⁶⁰, ale naraża ową wrażliwą zasadę na inżynierię wyborczą. Uchwalenie kodeksu wyborczego w jakiś sposób stanowi granicę przed instrumentalnym traktowaniem prawa wyborczego i jest metodą zabezpieczającą przed dowolną ingerencją w przepisy.

⁵⁸ K. W. Czaplicki, O potrzebie stabilności prawa wyborczego, Toruń 2009, s. 11.

⁵⁹ A. Antoszewski, R. Herbut, Systemy polityczne współczesnego świata, Gdańsk 2001, s. 209.

⁶⁰ A. Szmyt, Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego w świetle „Ankiety Konstytucyjnej”, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 3/2011, s. 44

W przeprowadzonej „ankiecie konstytucyjnej” pojawiło się wiele cennych postulatów dotyczących zmian w prawie wyborczym i może to być dobra „ściągą” dla polityków. Dla mądrej elity stanowisko doktryny powinno stanowić cenną inspirację. Swoje stanowisko przedstawił m.in. M. Chmaj, A. Łabno, K. Skotnicki, M. Zubik.

Dla przykładu: J. Jabłoński uważa, iż system oparty na zasadzie proporcjonalności w wyborach do Sejmu sprawdził się. Zmiany w obecnej Konstytucji wymagałyby zasada bezpośredniości z uwagi na głosowanie za pośrednictwem internetu, przez pełnomocnika oraz korespondencyjne. Postuluje konstytucjonalizację Państwowej Komisji Wyborczej i przyznaniem jej prawa do stanowienia rozporządzeń. Ocenia, iż kwestia parytetu płci nie wymaga uregulowania konstytucyjnego.⁶¹ B. Nowatorski postuluje zmianę sposobu wyboru Senatu, tak aby prawdopodobniejsza była tu większość różna od większości sejmowej.⁶² P. Policastro zwraca uwagę na potrzebę konstytucyjnej regulacji relacji między partiami a kandydatami w wyborach i wskazanie celów finansowania kampanii wyborczych.⁶³ Ewentualne możliwe reformy systemu wyborczego przedstawia także profesor Gebethner.⁶⁴

Polityczne kontrowersje wokół zmian w systemie wyborczym sprawia, że już sama zapowiedź jego korekty bywa postrzegana w kategoriach inżynierii. Zindywidualizowana reakcja na zmiany może zakładać trzy główne stanowiska: (1) akceptację wprowadzanych regulacji, (2) sprzeciw, (3) obojętność. Zmiany mogą być wynikiem szerokiego konsensusu sił partyjnych lub efektem narzucania rozwiązań oddziaływujących na proces rywalizacji wyborczej przez jedne siły polityczne na rzecz pozostałych sił.⁶⁵ Jeśli wyborcy przejawiają obojętność wobec proponowanych zmian ograniczających szansę opozycji, to arbitralne zmiany mogą być tłumaczone w ten sposób, iż są wprowadzane dlatego, że będą korzystne społecznie. Istotna jest świadomość polityczna obywateli.

Warto zwrócić uwagę na polityczny wpływ rządzących na media publiczne związane z realizowanymi w nich funkcjami nadzorczymi i zarządczymi. Może on powodować ograniczenie pluralizmu mediów publicznych. Może również nastąpić polityczna agentyzacja mediów, czyli nieformalne przypisanie, ze względu na dominujące poglądy, niektórych mediów w okresie wyborów.⁶⁶ W Polsce można obserwować stałą tendencję do

⁶¹ J. Jabłoński, [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek, (red.), Ankieta konstytucyjna, Warszawa 2011, s. 57–58 i 72–73.

⁶² B. Nowatorski, [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek, (red.), Ankieta konstytucyjna, Warszawa 2011, s. 157–159.

⁶³ P. Policastro, [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek, (red.), Ankieta konstytucyjna, Warszawa 2011, s. 94–95.

⁶⁴ S. Gebethner, Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień konstytucji, [w:] red. Z. Jarosz, Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa, Warszawa 2006, s. 22–24

⁶⁵ Waldemar Wojtasik, Determinanty zmiany systemu wyborczego, „Political Preferences”, No. 12/2016, s. 26

⁶⁶ W. Wojtasik, Instytucjonalne manipulacje wyborcze: legalne formy oddziaływania, [w:] J. Szymanek (red.), Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów, Warszawa 2016, s. 297

upolitycznienia mediów, zwłaszcza publicznych. Proces ten nasilił się po 2015 r. Należy też zauważyć, iż często dziennikarze wkraczają do świata polityki i kandydują na posłów.

Partie uczestniczące w procesie tworzenia systemów wyborczych na ogół kierowały się chęcią maksymalizacji rezultatów wyborczych – tym samym – podniesienia poziomu relewancji politycznej.⁶⁷ Partie silne popierały metodę d'Hondta, aby uzyskać nadreprezentację w Sejmie. Partie słabe promowały formułę Sainte-Laguë w imię idei sprawiedliwości. Należy zauważyć, że te same partie polityczne występowały w różnych rolach np. Sojusz Lewicy Demokratycznej. Dostosowywanie rozwiązań wyborczych do zmniejszającego się poparcia wyborczego jest spóźnione, gdyż punktem wyjścia do przeliczania głosów na mandaty są zawsze głosy wyborców, a tych ubywa wraz ze spadającym poparciem i dlatego trudno oczekiwać zysków politycznych. Dla danej partii w jednych wyborach celem może być zwycięstwo, a w kolejnych przekroczenie progu i utrzymanie swego bytu w Sejmie. Sytuacja polityczna może zmieniać się jak w kalejdoskopie, tak jak zmieniał się prawo wyborcze.

Warto jednak zaznaczyć, że „majstrowanie” przy ordynacji wyborczej wyraźnie zmalało w ostatnich latach. Zmiana przepisów regulujących zasady walki wyborczej były w ostatnich latach niewielkie. Należy uznać to za pozytywne zjawisko w życiu politycznym, które można interpretować jako konsekwencję stabilizacji i dojrzałości systemu partyjnego.⁶⁸

Obecny okres to stabilizacja, bowiem politycy generalnie są „zadowoleni” z systemu wyborczego, a w każdym razie są mniej skłonni do jego zmian.⁶⁹

Stabilizacja prawa wyborczego jest cenną wartością. Pytanie, czy kolejne zmiany będą instrumentalne, czy też demokratyczne? Czy będą służyły politykom czy prawu wyborczemu?! Pytanie pozostaje otwarte i pokaże to przyszłość.

Faktem pozostaje to, iż reguły zasady rywalizacji politycznej przyczyniały się do formowania składu politycznego i personalnego danego Sejmu, a tym samym miały wpływ na kształt systemu partyjnego. Zmiany przeforsowane przez SLD w 2002 r. przyniosły korzyść polityczną dla dwóch innych zwycięskich partii – PiS i PO. Obecny system jest w dalszym ciągu korzystny dla obu partii, które zaostrzyły rywalizację i polaryzują scenę polityczną.

Formuła wyborcza nie zmienia całkowicie obrazu politycznego, ale ma wpływ na potencjalny układ sił. PO i PiS są partiami zwycięskimi, ale decyduje o tym głos w wyborach. Być może

⁶⁷ W. Sokół, Polityka reform wyborczych w Polsce na tle porównawczym, [w:] M. Stec i K. Małys-Sulińska (red.), Wybory i referenda lokalne, Warszawa 2010, s. 17.

⁶⁸ M. Migalski, Wpływ ordynacji wyborczych na kształtowanie się polskiego systemu partyjnego, s. 78, [w:] M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, Polski system partyjny, Warszawa 2007.

⁶⁹ Marek Jarentowski, Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu w latach 1991-2011 i niektóre jego skutki, „Prawo i Polityka”, 4/2012, s. 47.

ich dominacja w Sejmie nie byłaby aż tak duża, co pozwoliłoby bardziej zaistnieć politycznie innym partiom. Ma to wpływ na możliwości finansowe i organizacyjne partii.

Ordynacja wyborcza w 1993 r. tworzona była z wyraźną intencją wywarcia określonego wpływu na wynik wyborów. Warto zauważyć, iż deformujący charakter wyborów został oceniony po samych wyborach. Często partie, które dokonywały zmian same na tym traciły. W literaturze określono to „golem samobójczym”.

Nowelizacja kodeksu wyborczego dokonana w 2015 r. wprowadziła różne zmiany. Niektóre z nich miały charakter techniczny (np. karty do głosowania, przezroczyste urny wyborcze), dowodowy (możliwość rejestrowania prac obwodowych komisji wyborczych), doprecyzowujący (zadania PKW), aż po ustrojowy (określenie kadencji członków PKW).⁷⁰ Jak pokazuje życie polityczne, zmiana systemu wyborczego do Sejmu jest dalej otwarta, co można usłyszeć od liderów partii rządzącej.⁷¹ Jednakże ostatnie zmiany nie mają bezpośredniego przełożenia na wynik wyborów.

W doktrynie bezspornie uznaje się, że najistotniejszym czynnikiem stabilizującym prawo wyborcze jest odpowiednie *vacatio legis* przepisów zmieniających dotychczasowe przepisy. Brakuje generalnej normy gwarantującej zasadę stabilności prawa wyborczego. Normy takie niewątpliwie nie można wywieść z art. 228 Konstytucji, gdyż zakaz zmienia ordynacji wyborczych dotyczy stanu nadzwyczajnego.

Również w ustawodawstwie zwykłym takiego normatywnego przepisu nie ma – określa K. Czaplicki i wskazuje, iż „Wprowadzenie zmian w prawie wyborczym powoduje pewien stan niepewności co do obowiązującego w danym momencie prawa, chociażby w związku z możliwością „zaskarżenia” nowych regulacji prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Może to więc zakłócić bieg przygotowań do wyborów, podjętych przez potencjalnych uczestników oraz przez organy wyborcze, zwłaszcza w sytuacji, gdy zmiany są przeprowadzane w bliskiej czasowo odległości od terminu zarządzania wyborów”.⁷²

Rozważenia wymaga natomiast sposób ustanowienia mechanizmów gwarantującego stabilność prawa wyborczego lub co najmniej utrudniającego naruszenie tej stabilności.

Profesor Czaplicki postuluje określenie właściwej minimalnej *vactio legis* dla zmian w ustawach wyborczych. Niewątpliwie mogą to być gwarancje prawne w postaci odpowiednich norm konstytucyjnych, co zapewni im znaczną trwałość⁷³. Inny pogląd wskazuje, iż istotne

⁷⁰ R. Zych, Zmiany w prawie wyborczym z 2015 r., „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4(32)/2016, s. 23.

⁷¹ P. Uziębło, Problemy prawa wyborczego w publikacjach „Studiów Wyborczych”, Studia Wyborcze, nr 21/2016, s. 111.

⁷² K. W. Czaplicki, O potrzebie stabilności prawa wyborczego, Toruń 2009, s. 24

⁷³ K. W. Czaplicki, O potrzebie stabilności prawa wyborczego, Toruń 2009, s. 25.

zmiany w prawie wyborczym mogą wchodzić w życie dopiero po wyborach przed którymi zostały przyjęte.⁷⁴ Być może należałoby też dopuścić możliwość przełamania wskazanej reguły, jeśli za zmianą opowiedziałaby się większość kwalifikowana w Sejmie. Byłby to znak, że nowelizacja nie ma charakteru koniunkturalnego i jest motywowaną rzeczywistą pilną potrzebą.⁷⁵ I tu rodzi się pytanie o kwestię, co można uznać za istotną zmianę. Czy np. istotną zmianą było wprowadzenie głosowanie przez pełnomocnika. Zmiana ułatwia głosowanie dla wyborców i trudno uznać to za przejaw inżynierii.

Można byłoby zastosować takie rozwiązanie, aby zmiany w prawie wyborczym byłyby dopuszczane w ciągu pierwszego roku po wyborach. Byłaby to „korekta” prawa wynikająca z doświadczeń z praktyki stosowania przepisów w ostatnich wyborach. Zmiany tego rodzaju sygnalizuje także Państwowa Komisja Wyborcza, która składa informację po każdym wyborach.

Prawo wyborcze powinno uchylać się na użytek demokracji, a nie samych partii. Posłowie powinni być wolni od podejrzeń o realizację własnych interesów. To świadczy o poziomie klasy politycznej. Oczywiście prócz idei demokratycznej, jest także praktyka polityczna. Władza nad regułami gry może zapewnić pożądany wynik samej gry, ale ostateczny głos należy do wyborców.

W tej części pracy opiszę ideę proporcjonalności i to jak można ją rozumieć w kontekście prawno-politycznym.

Sejm jest organem przedstawicielskim, ponieważ składa się z przedstawicieli narodu. W polskim systemie wyborów proporcjonalnych dominuje głosowanie na listy partyjne, pomimo wskazywania popieranego kandydata. Wyborca ma dosyć szerokie możliwości wyboru partii politycznej, która odpowiada jego poglądom. Zwykle w wyborach startuje przynajmniej kilka partii.

Głosowanie na listy kandydatów zarejestrowane w wielomandatowych okręgach, co jest podstawą systemu proporcjonalnego, rodzi zjawisko zwane podzielną zwycięzcy. Wprowadzie w każdym okręgu zwycięża określone ugrupowanie, lecz mandaty przypadają również tym, którzy przegrali⁷⁶. Założeniem systemu proporcjonalnego jest zatem, że nie wygrywa tylko jeden, ale wygrywają wszyscy, choć w niejednakowym stopniu. Stopień

⁷⁴ S. Kubas, System wyborczy a model polskiej demokracji, „Studia Wyborcze”, tom 6/2008, s. 30

⁷⁵ W. Brzozowski, Prawo wyborcze w III RP, [w:] M. Zubik (red.), XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r., Warszawa 2012, s. 128-129

⁷⁶ M. Bankowicz, Demokracja. Zasady, procedury, instytucje, Kraków 2006, s. 164.

zwycięstwa, mierzony liczbą mandatów, jest bowiem uzależniony od skali poparcia, jakie uzyskali poszczególni uczestnicy wyborczej rywalizacji. W efekcie system proporcjonalny to nie system w którym zwycięzca bierze wszystko, ale system w którym każdy bierze coś.⁷⁷ Argumentem na rzecz systemów proporcjonalnych jest to, iż są one bardziej demokratyczne, a proporcjonalna reprezentacja jest synonimem sprawiedliwości wyborczej.⁷⁸

Niemal niemożliwe jest znalezienie sprawiedliwych i konsekwentnych sposobów dokonywania wyborów grupowych⁷⁹. Ścisła proporcjonalność jest niemożliwa z przyczyn matematycznych⁸⁰. Metody podziału mandatów decydują o wyniku, ale można zastosować takie metody, które odzwierciedlają głos wyborców. „Tak proporcjonalne, jak to tylko możliwe” – określa to H. P. Young. Doktryna wskazuje, iż formuły proporcjonalne oddają każdemu (dokładnie) co mu się należy.

Istnieje związek prawa wyborczego z polityką. Istnieje również duża swoboda kształtowania systemu wyborczego, ale nie mogą być one przeprowadzane w sposób arbitralny naruszając zasady demokratycznego państwa.

Profesor Banaszak wskazuje na: (1) zakaz wprowadzania nieuzasadnionych merytorycznie środków deformujących proporcje między liczbą oddanych głosów a liczbą wynikającą z tego mandatu, (2) partia jest podmiotem prawa, któremu gwarantowana jest reprezentacja proporcjonalna, (3) wyborca wyraża preferencje programowych, a preferencje osobowe wyrażane są jedynie w ograniczonym wymiarze, (4) listy wyborcze i wielomandatowe okręgi wyborcze stanowią implikację zasady proporcjonalności, gdyż w innym wypadku nie mogłaby być ona w ogóle zrealizowana, (5) system wyborczy polegający na zastosowaniu odpowiedniego matematycznego sposobu obliczania decyduje o relacji między liczbą głosów a liczbą mandatów.⁸¹

Zasada proporcjonalności uznawana jest za tzw. pojęcie zastane, charakteryzujące się dużym stopniem ogólności. Brak ścisłej definicji prawnej tej zasady powoduje, że w celu określenia jej treści należy odwoływać się do poglądów doktryny prawa konstytucyjnego, a także bogatej praktyki ustrojowej.⁸²

⁷⁷ J. Szymanek, Wybór formuły wyborczej (Między demokracją kwantytatywną a kwalitatywną), Państwo i prawo, nr 10/2005, s. 24.

⁷⁸ A. Żukowski, Dylematy wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach – kontekst ordynacji do Sejmu i Senatu RP, Studia Wyborcze, tom 9/2010, s. 24.

⁷⁹ K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, Metody głosowania i systemy wyborcze, [w:] G. Lisowski (wybór tekstów), Elementy teorii wyboru społecznego, Warszawa 2001, s. 203.

⁸⁰ J. Haman, Demokracja decyzyja wybory, Warszawa 2003, s. 67.

⁸¹ B. Banaszak, Zalety i wady wyborczego systemu proporcjonalnego, Toruń 2008, s. 5-6.

⁸² K. Urbaniak, Zasada proporcjonalności w samorządowym prawie wyborczym, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4 (44)/2018, s. 43

Konstytucyjna zasada proporcjonalności wyborów do Sejmu, nie przesądza wielkości ani ilości okręgów wyborczych, o przyjęciu progów wyborczych oraz pozostawia swobodę w wyborze systemu podziału mandatów. Oczywiście swoboda ustawodawcy w powyższym zakresie będzie konstytucyjnie legitymowana, o ile rozwiązania wyborcze pozostawiać będą w zgodzie z zasadami określonymi w konstytucji (przede wszystkim z zasadą państwa prawnego)⁸³. Proporcjonalność może być zrelatywizowana, ale tylko w stopniu akceptowanym przez polską i europejską tradycję demokracji.⁸⁴ Tak więc nie ma jednoznacznego „wzorca oceny konstytucyjności”, ale wyznacznikiem prócz wartości konstytucyjnych, są także międzynarodowe standardy demokracji. Proporcjonalność nie może być absolutna i musi prowadzić do stworzenia rządu. Sejm ma być niczym lustro odzwierciedlającym społeczeństwo, ale nie może to być lustro rozbite na wiele kawałków.

Obraz proporcjonalności wyborów zależy przede wszystkim od wzajemnego oddziaływania formuły alokacji mandatów oraz struktury okręgów wyborczych.⁸⁵

Wskazując na cechy charakterystyczne dla polskiego systemu proporcjonalnego, który ma zasadniczy wpływ na wynik wyborów to:

- wielkość okręgu i jego granice,
- metoda (technika wyborcza),
- progi wyborcze,
- głosowanie na kandydata.

We wszystkich wyborach sejmowych od 1991 r. technika głosowania jest taka sama: wyborca stawia jeden krzyżyk przy nazwisku kandydata z konkretnej listy. Ale ten głos jest w pierwszej kolejności głosem na partię, a dopiero w drugim kroku ma znaczenie dla ustalenia kolejności kandydatów do mandatu danej listy. Jednak dla wielu wyborców subiektywny sens głosu jest poparciem dla kandydata, a nie dla listy wyborczej⁸⁶. To system listy uporządkowanej z jednym głosem. Rywalizację pomiędzy kandydatami przyrównać można obrazowo do zespołu kolarskiego w peletonie, gdzie kolarze współpracują ze sobą w ramach zespołu, ale każdy zawodnik osiąga też indywidualny wynik i ściga się na mecie. Alokacja głosów na mandaty przebiega w okręgu wyborczym i to tam trwa wyścig, ale wszystkie listy

⁸³ M. Zubik, Na temat konstytucyjnych aspektów zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP (art. 96 ust. 2 konstytucji), „Przegląd Sejmowy”, 1(42)/2001, s. 64.

⁸⁴ W. Sokolewicz, Głos w dyskusji na temat systemu wyborczego, [w:] W. Sokolewicz, Wokół Konstytucji. Pisma wybrane, Warszawa 2011, s. 376.

⁸⁵ K. Urbaniak, Zasada proporcjonalności w samorządowym prawie wyborczym, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4 (44)/2018, s. 53

⁸⁶ J. Raciborski, Instytucjonalne uwarunkowania zachowań wyborczych, Toruń 2012, s. 13.

okręgowe muszą wspólnie wypracować wynik, aby spełnić wymóg przekroczenia progu wyborczego.

Liczba posłów wybieranych do Sejmu niezmiennie wynosi 460 i jest jednym z czynników wpływających na stopień proporcjonalności systemu.⁸⁷

Uważam, iż system proporcjonalny przyczynił się do zatarcia podziału politycznego (i podziału społecznego) na postkomunistów i postsolidarnościowy, naturalnie tworzą się nowe podziały społeczne i polityczne, aczkolwiek już na innych zasadach.

Przy obecnym podziale okręgów, próg naturalny staje się większy niż klauzula zaporowa, dodatkowo próg wyborczy mający oddziaływanie psychologiczne, metoda d'Hondta oraz zasady finansowania partii politycznych dają poczwórny efekt wzmacniający dodatkowo silne partie.

Powrót do czystej formuły proporcjonalnej doprowadziłby do ponownego podziału sceny partyjnej i niestabilności rządów.

Na podział polityczny wpływa wiele czynników społecznych (np. gospodarcze, historyczne, kulturowe), ale system wyborczy jest tym czynnikiem najbardziej widocznym i politykom łatwiej jest tłumaczyć przegraną zrzucając winę niesprawiedliwy system wyborczy niż przyznać się do własnych błędów.

Dla partii słabszych korzystne jest zastosowanie formuły Hare-Niemeyera i duże okręgi wyborcze, a dla partii silnych korzystniejsze będą małe okręgi i formuła d'Hondta⁸⁸.

Proporcjonalność lub dysproporcjonalność jest bezpośrednią konsekwencją rozmiaru okręgów wyborczych oraz przyjętej formuły wyborczej.

Można stwierdzić, iż wielkość okręgów wyborczych ma większe znaczenie dla proporcjonalności niż metoda wyborcza, a wśród metod najbardziej odzwierciedlający wynik jest formuła Hare-Niemeyera. Można nawet przedstawić taki wzór:

Hare-Niemeyer > Sainte-Laguë > d'Hondt.

Między zwolennikami JOW a systemem proporcjonalnym zawsze będzie się toczył spór o wyższość danej formuły. Jest mnóstwo argumentów, które można przytoczyć za i przeciw.

Nie ma idealnego systemu wyborczego, który by zapewniał „sprawiedliwy” podział mandatów. Każdy system wyborczy cechuje się niedoskonałością i zniekształca wolę

⁸⁷ M. Jarentowski, Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu w latach 1991-2011 i niektóre jego skutki, „Prawo i Polityka”, nr 4/2012, s. 33

⁸⁸ K. Sobolewska-Myślik, Partie i systemy partyjne na świecie, Warszawa 2006, s. 174

elektoratu.⁸⁹ Zwolennicy poszczególnej formuły eksponują zalety, a znacznie mniej uwagi poświęcają wadom „swojej” formuły.⁹⁰ Wynika to z psychologicznych zachowań człowieka, aby szukać tych argumentów, które potwierdzają przekonania danej osoby. Często też dyskusja polityczna obarczona jest świadomą manipulacją. Tworzy się ideologiczne mity na temat systemu wyborczego. Dyskusja o lepszy „wybór formuły wyborczej” na gruncie politycznym i prawnym będzie trwała ciągle, a zwłaszcza przed wyborami.

Wybory większościowe zwrócone są na rozstrzygnięcie, zaś wybory proporcjonalne na model reprezentacji⁹¹. Każdy z tych systemów ma wiele zalet. Przez to, że ma wiele zalet – ma również i wiele wad.

Konstytucja z 1997 r. stanowi o proporcjonalnym modelu systemu wyborczego, ale zasadę tą przyjętą już podczas wyborów 1989 r. do Sejmu kontraktowego oraz pierwszych wolnych i demokratycznych wyborów w 1991 r.

Uważam, że dyskusję o JOW skutecznie zamknęło referendum przeprowadzone w 2015 r. w ich sprawie, gdzie tylko niecałe 8 proc. obywateli wzięło w nim udział. Oczywiście politycy głównych sił politycznych nie byli zainteresowani promowaniem referendum, gdyż dotyczyło także zasady finansowania partii politycznych. Jednakże brakowało oddolnej inicjatywy obywatelskiej i naturalnego zainteresowania społecznego. Nawet w źle przygotowanym referendum, wyborcy nie wykazali zainteresowania wypowiedzeniem się w trzech różnych kwestiach. Takie zachowanie wyborcze także jest głosem w sprawie i pozostaje to uszanować. Moim zdaniem kluczowy jest nacisk społeczny oraz poziom klasy politycznej. Inaczej każdy system wyborczy (proporcjonalny lub większościowy) może zostać „zepsuty” przez polityków. Uważam, że obecny system wyborczy ugruntował się w pewnej praktyce politycznej i warto tę stabilność chronić, gdyż jest to pewną wartością.

Przyjęcie zasady proporcjonalności w Konstytucji oznacza, iż ustawodawca zwykły nie może zmieniać tego rozwiązania. Zostało ono przyjęte celowo. Wymowne jest również pominięcie zasady proporcjonalności w wyborach do Senatu.

Wymóg proporcjonalności nie dotyczy wyborów do Senatu, w których eksperymentowanie z wyborami większościami jest prawnie dopuszczalne, a nawet zalecane. Niech wykażą swoje plusy i minusy w procesach kreowania drugiej izby

⁸⁹ A. Żukowski, System wyborczy do Sejmu i Senatu, Warszawa 2004, s. 179.

⁹⁰ A. Żukowski, Dylemat wyboru systemu wyborczego. Formuła większościowa, proporcjonalna czy mieszana?, [w:] A. Żyromski, S. Drobczyński (red.) Rola wyborów w tworzeniu się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, Poznań 2004.

⁹¹ D. Nohlen, Prawo wyborcze i system partyjny, Warszawa 2004

parlamentu⁹². Senat można traktować jako pewne pole doświadczalne i nawet powinien być inny politycznie, jeśli ma pełnić rolę „izby refleksji”.

Oczywiście, zmiana systemu na większościowy jest dopuszczalna, ale po zmianie konstytucji. Wprowadzenie systemu mieszanego, czyli części posłów wybieranych w jednomandatowych okręgach wyborczych, to można ocenić jako próbę obejścia konstytucji. Staje się to wówczas niejako systemu wyborczy kombinowany.

Jeżeli uznać, iż konstytucyjna zasada proporcjonalności polega nie tylko na jej aspekcie materialnym (czyli określeniu celu, jaki ma osiągnąć), ale że przesądza także o metodzie jego osiągnięcia (aspekt formalny) wyłącznie poprzez listy i okręgi wielomandatowe, to taka propozycja nie będzie zgodna z konstytucją⁹³.

System proporcjonalny jest systemem głosowania na listy, będąc w ten sposób systemem partyjnym, podczas gdy system większościowy (przynajmniej w klasycznej postaci) jest apartyjny, ale nie antypartyjny⁹⁴. Z tym że system większościowy prowadzi do powstania dwóch bloków rywalizujących ze sobą, a wiele okręgów staje się „pewnych” dla jednych z opcji – co przeczy personalizacji wyborów większościowych.

Tendencja zbieżna z występujących w dyskusjach politycznych poglądem zachęcającym do porządkowania sceny politycznej i preferowaniu dużych ugrupowań politycznych przy aktywnym wykorzystaniu w tym celu rozwiązań prawnych, a zwłaszcza prawa wyborczego.⁹⁵

Współcześnie przeważa pogląd, iż system wyborczy powinien bardziej sprzyjać wyłonieniu stabilnej, silnej i skutecznej większości parlamentarnej niż realizacji zasady równości materialnej i proporcjonalnej reprezentacji⁹⁶. Z tym, że zastosowanie proporcjonalności wcale nie przekreśla osiągania stabilnej większości, gdyż o tym decydują także inne czynniki. Podobnie system większościowy nie gwarantuje skutecznych rządów.

Wybór systemu musi opierać się na ocenie, jakie cechy danego systemu ujawnia się w danych warunkach społecznych.⁹⁷ Warto dostrzegać społeczny kontekst i oczywiście system

⁹² W. Sokolewicz, Głos w dyskusji na temat systemu wyborczego, [w:] W. Sokolewicz, Wokół Konstytucji. Pisma wybrane, Warszawa 2011, s. 375.

⁹³ J. Buczkowski, Uwagi na temat prób reformowania systemu wyborczego do Sejmu w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyborów, [w:] W. Skrzydło, W. Szapoław, K. Eckhardt, (red.) O potrzebie zmian konstytucji Polski i Ukrainy, Przemyśl 2006, s. 55-56

⁹⁴ J. Szymanek, Optimalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej, „Studia Wyborcze”, tom 4/2007, s. 23-24.

⁹⁵ R. Chruściak, System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje, Warszawa 1999, s. 223

⁹⁶ A. Żukowski, Dylematy wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach – kontekst ordynacji do Sejmu i Senatu RP, Studia Wyborcze, tom 9/2010, s. 35

⁹⁷ J. Haman, Demokracja decyzyja wybory, Warszawa 2003, s. 257.

wyborczy powinien być zrozumiały również dla wyborców, tak aby mieli świadomość, jakie konsekwencje będą miały ich decyzje wyborcze.

System proporcjonalny zapewniają reprezentacje w organach przedstawicielskich różnych poglądów, przez co skład tych organów odzwierciedla rzeczywiste preferencje polityczne społeczeństwa. Rząd koalicyjny, charakterystyczny dla parlamentu wyłonionego w takim systemie, uwzględnia interesy różnych grup społecznych. Regułą jest odpowiedzialność poszczególnych ministrów. Jednak w koalicjach odpowiedzialność polityczna rozmywa się.⁹⁸

System proporcjonalny wprowadza jednak faktyczny monopol na zgłaszanie kandydatów do Sejmu przez partie polityczne.

System proporcjonalny zmniejsza liczbę głosów zmarnowanych, chociaż klauzula zaporowa zwiększa ilość głosów straconych i utrudnia wejście małym partiom do Sejmu. Jednakże małe partie i tak łatwiej mogą uzyskać mandaty w parlamencie. Dzięki temu reprezentować interesy grup społecznych, a wchodząc w koalicję – współdecydować o polityce rządu. Jednakże istnieje niebezpieczeństwo, iż taka mała partia będzie pełniła zbyt dużą rolę polityczną niż to wynika z jej rzeczywistej pozycji w Sejmie i zdobytego poparcia społecznego. Taka partia pełni rolę tzw. języka u wagi, a z racji tego, iż posiada zdolność koalicyjną może wchodzić w skład różnych rządów. Przykładem takiej partii w Polsce jest PSL, który tworzył rządy z SLD (1993-1997 i 2001-2003), a także z PO (2007-2015).

Tak więc nawet małe partie mogą w dalszym ciągu uczestniczyć w rządzeniu (najdłużej współrządził PSL). Jedni doceniają umiarkowanie polityczne ludowców, a inni wskazują na „obrotowość” partii. Dla jednych ludzi wyważone działanie z zachowaniem konsensusu będzie zaletą, a dla innych tylko twarde, zdecydowane działanie będzie docenianie. Jedni wyborcy pozytywnie oceniają porozumienie różnych partii w imię odpowiedzialności za państwo, a inni określają to zgniłym kompromisem, aby tylko „dorwać się do koryta”.

Wadą może być trudność w wyłonieniu stabilnej koalicji rządowej, ale to zależy od wyniku konkretnych wyborów i układu partyjnego. Wadą może być rozmywanie się programu i odpowiedzialności politycznej. Najsilniejsza partia, która skompromituje się może wejść do rządu po nowych wyborach, ale już jako ten mniejszy koalicjant. Warto zauważyć, iż w polskiej praktyce wiele partii współrządzących (AWS, UW, Samoobrona, LPR) straciło całkowicie poparcie.

Dużo zależy od kultury politycznej. W Niemczech możliwa była wielka koalicja (pomiędzy CDU/CSU a SPD), a we Włoszech koalicje ciągłe powstają i upadają tworząc kryzysy

⁹⁸ B. Banaszak, Zalety i wady wyborczego systemu proporcjonalnego, Toruń 2008, s. 16-17.

rządowe. Warto zwrócić uwagę, iż w główną przyczyną upadku poszczególnych rządów w Polsce (mam na myśli wiek XXI) były konflikty personalne, a nie problemy systemowe.

Uważam, że istnieją jeszcze dwie poważne wady systemu proporcjonalnego.

Po pierwsze: partie bliskie ideowo w systemie proporcjonalnym walczą ze sobą o głos tego samego wyborcy, który może rozważać wybór pomiędzy tymi dwoma partiami. Można ocenić, iż np. rywalizacja polityczna była o prymat na lewicy lub na prawicy. Paradoksalnie mniejsza rywalizacja jest pomiędzy samą lewicą a prawicą. W marketingu wyborczym określa się, iż przekonanych się nie przekonuje, nieprzekonanych się nie przekona, a próbuje się pozyskać tych obojętnych, niezdecydowanych.

Oba systemy (proporcjonalny i większościowy) generują pewne konflikty wewnątrzpartyjne. W systemie proporcjonalnym walka jest o jak najwyższe miejsce na liście. W systemie większościowym walka jest o to, kto ma być kandydatem z danego okręgu wyborczego.

Warto podkreślić raz jeszcze to, iż paradoksalnie partie bliskie ideowo zwalczają się, zamiast współpracować, gdyż rywalizują o tego samego wyborcę.

Pod drugie: wadą systemu proporcjonalnego jest nadmiar kandydatów na listach wyborczych, zmniejszonych słusznie w kodeksie wyborczych. Nastąpiło odejście od zasady podwójności, iż można wystawić podwójną liczbę kandydatów niż jest mandatów. Komitet dąży do obsadzania maksymalnie pełen listy wyborczej, gdyż każdy kandydat generuje pewną ilość głosów, które mogą wpłynąć na większą ilość mandatów. Teoretycznie komitet może zdobyć wszystkie mandaty w danym okręgu lub kandydaci mogą nie być zainteresowani uzyskaniem mandatu po pewnym czasie w ramach uzupełnienia składu Sejmu. W praktyce polityczne jest to raczej niemożliwe. Pełna lista wyborcza powoduje to, iż zdecydowana większość kandydatów przegrywa i nie zostaje wybrana. Dzieje się to nawet wtedy, jeśli lista zwyciężyła w okręgu wyborczym i zdobyła najwięcej mandatów. Nikt nie lubi przegrywać. Wybory dotyczą ludzi, a nie tylko partii i procedur wyborczych. Rodzi to skutki polityczne i psychologiczne. Później partia musi „zapłacić” tym kandydatom – często różnymi stanowiskami w administracji państwowej. Rodzi to biurokrację, nepotyzm i upolitycznienie urzędów. Ten proces przebiega także przed wyborami w ramach konstruowania list wyborczych. Często to politycy partyjni proszą kandydata o start w wyborach, nie w celu wygrania wyborów, ale samego przysporzenia głosów dla partii w ramach swej osobistej popularności. W zamian oferują intratne stanowiska w przyszłości, miejsce w jakiejś radzie nadzorczej lub lukratywne zlecenia. Nawet jeśli ktoś kandyduje dla idei, aby wesprzeć partię i program, to praktyka polityczna może kształtować się zupełnie inaczej. Wielu przegranych

kandydatów w wyborach do Sejmu uzyskało więcej głosów niż posłowie z tego okręgu, ale z innej listy. Na mandat posła składają się głosy składkowe innych kandydatów. W efekcie w danym okręgu jest kilkunastu posłów i kilkuset przegranych. Można niejako określić to obrazowo jako mandat zbiorowy. W wielu partiach zaczyna brakować chętnych do kandydowania. Naturalnymi kandydatami stają się osoby związane z partią, które teraz lub kiedyś pełniły różne funkcje publiczne. To daje też przewagę partii rządzącej nad opozycją, która aktualnie dysponuje środkami publicznymi i stanowiskami. To wszystko stwarza pole do tzw. korupcji politycznej. Ludzie chcą być uczciwi, ale jeżeli wszyscy inni korzystają, to dlaczego ten ktoś ma pozostać tym ostatnim naiwnym. Zły system może psuć dobrych ludzi. Dlatego rozrastająca się biurokracja może stanowić pewne zagrożenie dla demokracji, bo część elektoratu staje się „klientami” danego status quo i będzie optowało za dalszym poszerzeniem biurokracji, a nie swobód obywatelskich. Na zakończenie myśli chciałbym podkreślić, iż wskazuję jedynie na pewne zagrożenia. Dostrzegam, iż standardy polityczne podnoszą się w odniesieniu do czasów PRL, a dobrą gwarancją w praktyce jest także przynależność do Unii Europejskiej.

Wiadomo, iż są różne formuły większościowe (względna czy bezwzględna). Można określić, iż Prezydenta Polski wybieramy w systemie JOW większością bezwzględną, ale gdyby zastosować większość względną, to w 2005 r. prezydentem byłby D. Tusk, a nie L. Kaczyński – i inaczej potoczyłaby się historia polityczna Polski. Jednak i tak znaczna część Polaków ma zastrzeżenia do prezydentów, kimkolwiek by ktoś nim nie został. To taka moja osobista uwaga na marginesie pracy.

Widoczna jest tendencja wprowadzania wyborów większościowych. Krytycy proporcjonalności nie dostrzegają, że mamy powszechny i bezpośredni wybór Prezydenta (większość bezwzględna), bezpośredni wybór wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (również większość bezwzględna), jednomandatowe okręgi wyborcze do Senatu i w małych gminach (większość względna). Proporcjonalność obowiązuje w wyborach do Sejmu, do Sejmików, do rad powiatów i w miastach. Jednakże ordynacja większościowa do Senatu wprowadzona w 2011 r. pokazała prymat partii politycznych nad kandydatami niezależnymi.

W dyskusji o przewadze ordynacji proporcjonalnej nad większością lub większością nad proporcjonalną należy zwracać uwagę nie tylko na to, iż jest to wybór pomiędzy pełną reprezentacją a stabilnym rządem.

Zresztą w samej teorii zarządzania prezes może zarządzać autorytarnie lub demokratycznie, uwzględniać różne głosy środowisk. Podobnie zarząd może podejmować decyzje w drodze wypracowanego konsensu lub może nie potrafić podjąć decyzji lub decyzje mogą być

podejmowane przez narzucanie decyzji przez większość. To są kwestie na które nie ma reguły, ale w dużej mierze decyduje czynnik ludzki.

Oczywiście w państwie prawa muszą bezwzględnie istnieć instytucje gwarantujące demokratyczność wyborów. W związku z powyższym chciałbym podkreślać kwestię klasy politycznej. Tym samym pragnę zwrócić uwagę, iż wybór pomiędzy ordynacją proporcjonalną, a większością to także wybór o formę kontroli i egzekwowania politycznej odpowiedzialności, a także wybór relacji elit politycznych z wyborcami, które wynikają z form kontroli i odpowiedzialności.

Dla jednych silny związek parlamentarzysty z mieszkańcami okręgu wyborczego będzie zaletą, zaś dla drugich wadą, gdyż parlamentarzysta powinien koncentrować się na sprawach państwa i całego społeczeństwa, a nie tylko regionu i określonej grupy społecznej.

Co pewien czas, a zwłaszcza przed wyborami, będziemy obserwować ponawiające się hasła na temat systemu wyborczego. Wypowiadane są zgodne z bieżącymi kalkulacjami politycznymi: JOW i proporcjonalność, Sainte-Laguë i d'Hondt. Można ocenić, iż popularność obu matematyków jest wówczas na równi z Talesem i Pitagorasem, bo wśród polityków potęguje się zainteresowanie arytmetyką wyborczą.

Polska demokracja stoi przed dylematem, czy dążyć do stabilizacji reguł systemu wyborczego, czy wprowadzić w jego ramy zmiany, czy też zdecydować się na rozwiązania radykalne, a dotyczące zmiany formuły wyborczej⁹⁹

Partia jest głównym „aktorem” na scenie wyborczej. Wszystkie partie mają główny cel wyborczy: wygrać wybory, a przynajmniej zdobyć jak największą liczbę mandatów – nawet przy średnim poparciu. Dlatego zmiany będą podyktowane interesami partii, a nie interesami społecznymi. Dlatego uważam, iż warto dbać o stabilizację praktyki wyborczej w ramach zasady pewności prawa. Warto zastanawiać się jak wzmacniać zalety i osłabiać wady systemu – i tu również jest duże pole do dyskusji.

W tej części pracy omówię okręgi wyborcze, metody wyborcze i progi wyborcze – które mają bezpośredni wpływ na wynik wyborczy.

Okręg wyborczy to wyodrębniona jednostka organizacyjna, w ramach której wyborcy desygnują określoną liczbę przedstawicieli: w ramach okręgów wyborczych dokonuje się zgłoszenia i zarejestrowania kandydatów (list) oraz ustalenia wyników wyborów i podziału

⁹⁹ A. Żukowski, Dylematy wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach – kontekst ordynacji do Sejmu i Senatu RP, *Studia Wyborcze*, tom 9/2010, s. 37

mandatów.¹⁰⁰ Funkcje okręgów wyborczych to: (1) dystrybucyjna (alokacyjna) – podział mandatów pomiędzy partie, (2) rejestracyjna – formalne zgłoszenie kandydatów, (3) elekcyjna – głosowanie obywateli na konkretnych kandydatów z listy, (4) administracyjna – związana z podziałem zadań dla organów wyborczych.¹⁰¹

Każdy okręg wyborczy ma dwa podstawowe wymiary: terytorialny i ludnościowy.¹⁰²

Decyzja o kształcie okręgów ma polityczny wymiar.¹⁰³ Kwestia ustalenia wielkości i kształtu (granic) okręgu nie jest sprawą tylko proceduralną. Można stwierdzić, iż to na poziomie okręgu wyborczego odbywa się rzeczywista rywalizacja wyborcza.

Na parametry okręgu wyborczego składa się liczba mandatów w okręgu, liczba mieszkańców (wyborców) w okręgu, kształt okręgu oraz liczba jego poziomów.¹⁰⁴ W doktrynie dostrzega się zależność pomiędzy wielkością okręgu wyborczego, a proporcjonalnym charakterem wyborów.¹⁰⁵ Im mniejszy okręg, tym mniej w nim mandatów do podziału pomiędzy uczestniczące w wyborach ugrupowania. W okręgu trzymandatowym zaledwie trzy ugrupowania mogą podzielić się mandatami (czwarta partia niezależnie od zastosowanej metody alokacji mandatu tej szansy nie będzie miała). W okręgu w którym wybiera się 7 posłów, w podziale mandatów może uczestniczyć większa liczba komitetów wyborczych.¹⁰⁶ Natomiast w okręgu 19-mandatowym (jak w Warszawie, obecnie 20-mandatowym) każdej z partii, która otrzyma odpowiednią liczbę głosów, mandat przypadnie – i to także przy zastosowaniu metody d'Hondta.¹⁰⁷ Tak więc nie tylko sposób alokacji mandatów jest istotny, ale przede wszystkim wielkość okręgu. Jest to logiczne, że mała liczba mandatów w okręgu powoduje dysproporcjonalność. Im większa liczba mandatów w okręgu, tym większa proporcjonalność wyborów.

¹⁰⁰ J. Buczkowski, Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej, Lublin 1998, s. 147

¹⁰¹ B. Michalak, Okręgi wyborcze: podstawowe narzędzia inżynierii wyborczej, [w] J. Szymanek (red.) Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów, Warszawa 2016, s. 123-124

¹⁰² B. Banaszak, Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2014, s. 351.

¹⁰³ P. Uziębło, Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i w południowoamerykańskich, Warszawa 2013, s. 96

¹⁰⁴ B. Michalak, Okręgi wyborcze: podstawowe narzędzia inżynierii wyborczej, [w] J. Szymanek (red.) Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów, Warszawa 2016, s. 131.

¹⁰⁵ M. Jarentowski, Wielkość okręgów wyborczych i formuła wyborcza a proporcjonalność wyborów, „Państwo i Prawo”, nr 7/2002.

¹⁰⁶ S. Gebethner, Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2001, s. 206.

¹⁰⁷ S. Gebethner, Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień konstytucji, s. 26, [w:] red. Z. Jarosz, Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa, s. 26

Kształt i rozmiar okręgu wyborczego jest jednym z najistotniejszych elementów proporcjonalnego systemu wyborczego¹⁰⁸ i może podlegać świadomej manipulacji, tak aby uzyskać określony efekt polityczny.¹⁰⁹

Doktryna postuluje, aby okręgi wyborcze były podobnych rozmiarów. Profesor Garlicki zwraca uwagę, iż różną wielkość okręgów można zaakceptować jedynie w sytuacji, gdy podział na okręgi odpowiada na podział terytorialny kraju lub ze względów demograficzno-geograficznych.¹¹⁰ Istotne jest takie ukształtowanie systemu okręgów wyborczych, aby siła głosów wyborców z poszczególnych okręgów była w miarę równa. Nie zawsze jest to możliwe, aby zapewnić równość materialną z zachowaniem zasad tworzenia okręgów wyborczych. Należy jednak dążyć do tworzenia okręgów stosunkowo dużych, jednolitych pod względem rozmiaru, w których liczba mieszkańców jest zbliżona. To pozwoli zachować proporcjonalność i równość.¹¹¹ Skoro nie można skonstruować absolutnie równych okręgów, to ważne jest, aby pewne różnice w wielkości okręgów wynikały z przyczyn naturalnych, a nie zaś z celowych działań politycznych, by uzyskać określony efekt.

Manipulacja geografią wyborczą (tzw. gerrymanderyzm¹¹²) polega na tworzeniu okręgów wyborczych w takim kształcie i wielkości, aby sprzyjało to określonej partii politycznej. Gerrymanderyzm nie jest tak groźny w okręgach wielomandatowych oraz w takich krajach jak Polska, która w zasadzie jednolita kulturowo – o mniejszościach piszę w innej części pracy. Dodatkowym zabezpieczeniem w Polsce jest JNP oraz zasada tworzenia okręgów wyborczych do Sejmu, przy zachowaniu struktur powiatu w ramach tylko danego województwa. Można ocenić, iż okręgi są zwarte geograficznie i kulturowo. Zresztą Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, iż podział na okręgi wyborcze ma znaczenie podstawowe (K 31/06).

¹⁰⁸ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 226

¹⁰⁹ M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 157

¹¹⁰ L. Garlicki, *Komentarz do art. 96, Uwaga 16 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 1, pod red. L. Garlickiego*, Warszawa 1999.

¹¹¹ M. Rulka, *Okręgi wyborcze a zasady proporcjonalności i równości prawa wyborczego*, „Prawo i Polityka”, Nr 1(2)2010, s. 170-171.

¹¹² Gerrymanderyzm może przyjąć dwie formy: metody „pakowania” i metody „pęknięcia”. Metoda „pakowania” to wyznaczeniu granic okręgów wyborczych w ten sposób, aby obejmowały one jak najwięcej elektoratu danego kandydata lub partii politycznej. Metoda „pęknięcia” to wytyczanie granic okręgów, by na obszarze, na którym przewagę ma konkurencja polityczna, rozproszyć głosy jej elektoratu. W tym celu dochodzi do podzielenia tego obszaru na mniejsze części oraz włączenia ich do innych okręgów wyborczych. Za: J. Haman, *Demokracja decyduje*, Warszawa 2003, s. 179

Można stwierdzić, że manipulowanie strukturą okręgów wyborczych jest dostatecznie utrudnione – co wskazują również politologowie i socjologowie¹¹³ na co sam w sobie ma wpływ system reprezentacji proporcjonalnej opartej na okręgach wielomandatowych.

Z obserwacji wyborów przeprowadzanych w różnych krajach wynika, że można realizować proporcjonalny podział mandatów, gdy liczba mandatów w okręgu wynosi przynajmniej 7.¹¹⁴ Im większy jest okręg wyborczy, tym wyższa proporcjonalność wyborów. Przy okręgach mniejszych niż 10-mandatowe nie jest ona systemowo realizowana, chociaż jest osiągalna. Zapewniają ją jak największe okręgi wyborcze – najlepiej 15-mandatowe.¹¹⁵ W Polsce wszystkie okręgi do Sejmu liczą przynajmniej 7 posłów.

Kwestia podziału Polski na okręgi wyborcze toczyły się przed 2001 rokiem, ale owa „mapa” została zachowana do chwili obecnej. Partie silne postulowały małe okręgi wyborcze, a partie słabsze wskazywały na potrzebę tworzenia większych okręgów wyborczych.

I tak SLD wskazywało na okręgi do 5 do 12 mandatów, a PSL od 7 do 19 posłów. Ówczesne partie średnie postulowały okręgi AWS (od 6 do 12, w większości 7 – 11), a UW (od 8 do 16)¹¹⁶.

Profesor Gebethner proponował utworzenie 50 okręgów wyborczych o wielkości od 6 do 14 posłów. Średnia ważona wielkości okręgu wynosiłaby wtedy 9,2 (obecnie 11,2). Przy zachowaniu możliwości głosowania za granicą należałoby o jeden mandat powiększyć okręg obejmujący Warszawę, gdyż dodatkowo liczone są tam głosy za granicą. Propozycja J. Raciborskiego opierała się na utworzeniu 37 okręgów wyborczych o wielkości od 8 do 14 posłów¹¹⁷.

Ostatecznie utworzono 41 okręgów wyborczych, a średnia wielkość okręgu wyborczego wynosi 11,2. Najmniejszy okręg wynosi 7 mandatów, a największy okręg aż 19 mandatów. Obecnie (w 2019 r.) ten największy okręg liczy już 20 mandatów w wyniku przyrostu demograficznego (dotyczy to Warszawy). Można określić, iż jest 19 okręgów średnich i 22 okręgów dużych (powyżej 10 mandatów).

¹¹³ M. Pierzgalski, Gerrymandering, czyli manipulowanie strukturą granic okręgów wyborczych, *Studia Socjologiczne*, 3(218), s. 29.

¹¹⁴ B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 10.

¹¹⁵ B. Michałak, Czy duże okręgi wyborcze zawsze zwiększają proporcjonalność wyborów? Nowe dowody z polskich wyborów parlamentarnych, *Decyzje* nr 25/2016, s. 79

¹¹⁶ M. Kruk, Dylematy demokratycznych wyborów, [w:] M. Kruk (red.), J. Trzciński (red.), J. Wawrzyniak, (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie*, Warszawa 2002, s. 77.

¹¹⁷ A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, Warszawa 2004, s. 191.

Podział na okręgi wyborcze sprawdził się i jest elementem równowagi interesów poszczególnych ugrupowań¹¹⁸. Dla posłów lepszy jest stabilny okręg, aby pracować w terenie, budować struktury polityczne i zdobywać poparcie wyborców. Zresztą podczas tworzenia okręgów dużo miejsca zajmowały spory dotyczące granic poszczególnych okręgów, a konkretnie o przynależność poszczególnych powiatów do danego okręgu.

Oczywiście jeden powiat może być typowo za PO, a drugi za PiS, ale to wynika z woli wyborców. Oczywiście może być różna struktura społeczna, zawodowa, demograficzna, poziom urbanizacji czy tradycje polityczne powiatu, ale to wszystko jest w ramach jednolitej wspólnoty kulturowej.

Pojawiała się też propozycja polityczna utworzenia dużych okręgów wyborczych opartych o podział na województwa.¹¹⁹ Jeśli miałbym postulować jakiegokolwiek zmiany w okręgach wyborczych, to nie tworzenie nowego podziału okręgów wyborczych, a jedynie łączenie okręgów wyborczych w większe okręgi. Oczywiście takie łączenie okręgów mogłoby następować tylko w ramach województwa. Dla przykładu: możliwe byłoby połączenie okręgu nr 35 (Olsztyn) w których wybiera się 10 posłów i nr 34 (Elbląg) liczący 8 mandatów. Łącznie taki okręg liczyłby w 2011 r. – 18 posłów. Jednakże nie sądzę, aby była taka wola polityczna, a znając polską praktykę polityczną warto niekiedy doceniać stabilność przyjętych rozwiązań. Obrazowo mówiąc: nie dzielenie okręgów, a jedynie łączenie okręgów w większą całość.

Zbyt duża różnica w wielkości aktualnie istniejących okręgów wyborczych (od 7 do 20) prowadzi do dysproporcjonalności w jednych okręgach przy proporcjonalności w drugich okręgach i odbywa się to na gruncie tego samego systemu wyborczego. Kilukrotnie wskazywałem, iż że rozmiar okręgów jest jednym z najważniejszych czynników determinującym wynik wyborów. Naturalny próg wyborczy w małym okręgu przekracza znacznie więcej niż ustawowe 5 procent. Proporcjonalność uzyskuje się w dużych okręgach wyborczych.

Wielkość okręgu wyborczego wywiera decydujący wpływ na kształt sceny politycznej. Formuła większościowa sprzyja systemowi dwupartyjnemu, zaś formuła proporcjonalna umożliwia zaistnienie dla większej ilości partii. Jednakże małe okręgi wyborcze w systemie proporcjonalnym (np. 3-mandatowe) również skłaniałyby do tworzenia pewnych bloków politycznych. Formuła proporcjonalna przy małych okręgach wyborczych

¹¹⁸ M. Przywara, System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP. Po 1989 r. – ciągłość i zmiana, Warszawa 2012, s. 134

¹¹⁹ M. Przywara, System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP. Po 1989 r. – ciągłość i zmiana, Warszawa 2012, s. 133

nabiera cech formuły większościowej. Zresztą doskonale widać to na przykładzie porównywania wyników do Sejmu i do Senatu, gdyż wybory do Senatu odbywały się w małych okręgach (w 2007 r.) i w jednomandatowych okręgach wyborczych (w 2011 r.). Senat wyraźnie zdominowany był przez partie: PO i PiS.

„Skąpomandatowe” okręgi wyborcze są korzystne dla partii posiadających duże poparcie wyborcze. Szanse małych partii na zdobycie mandatu rosną wraz ze wzrostem rozmiaru okręgu wyborczego.¹²⁰ Przeciętny koszt uzyskania mandatu obniża się, gdy zwiększa się wielkość okręgu (wzrost liczby mandatów) lub (i) zwiększa się liczba partii politycznych (kandydatów) rywalizujących w okręgu. Koszt ten wzrasta natomiast wraz z przyrostem liczby wyraźnie oddanych głosów.¹²¹, zaś A. Lijphart, rozmiar okręgu ma istotniejsze znaczenie dla reprezentatywności systemu wyborczego niż metoda przeliczania głosów na mandaty.¹²² Im większe są okręgi wyborcze, tym bardziej rosną szanse małych partii.

Oczywiście okręgi wyborcze nie mogą być zbyt duże, gdyż wtedy powiększa się dystans pomiędzy posłem (kandydatem), a obywatelem. Trzeba uwzględnić istotę reprezentacji, aby nie było tzw. białych plam – czyli miejsc pozbawionych całkowicie parlamentarzystów. Zresztą wyborcy dokonując wyboru w dużym stopniu preferują kandydatów z „ich” okolicy. Mogą poznać kandydatów osobiście, a w razie wyboru – skorzystać z pomocy biura poselskiego. Sam poseł zaś czuje się bardziej związany ze społecznością i lepiej rozumie lokalne problemy.

Wielkość okręgów generuje strategię wyborców i ugrupowań politycznych.¹²³ Zresztą mówiąc o „podziale mandatów pomiędzy uczestników wyborów”, należy też pamiętać o wcześniejszym „podziale mandatów pomiędzy okręgi”.¹²⁴

Reasumując powyższe rozważania: Nie ulega wątpliwości, że to struktura okręgów wyborczych ze względu na charakter i liczbę wywołanych efektów, jest najważniejszym

¹²⁰ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 27

¹²¹ A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999, s. 54

¹²² A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 227.

¹²³ J. Haman, *Demokracja decyzyjny wybory*, Warszawa 2003, s. 172.

¹²⁴ K. Lorentz, *Wpływ funkcji wyborów na kryteria oceny sprawiedliwości podziału mandatów*, „*Studia Wyborcze*”, tom 12/2011, s. 8

elementem systemu wyborczego¹²⁵ zaś liczba mandatów obsadzanych w poszczególnych okręgach wyborczych wpływa na poziom realizacji materialnej równości.¹²⁶

Technika przeliczania głosów na mandaty jest bardzo istotna i skutkuje nieco innym wynikiem wyborów. Ów mechanizm przeliczania jest jasny dla prawników czy polityków, ale niekoniecznie jest zrozumiały dla samych wyborców.

W Polsce zastosowanie miały metody: d'Hondta, Sainte-Laguë (w zmodyfikowanej wersji) i Hare'a-Niemeyera. Innych technik w wyborach do Sejmu nie stosowano. Oczywiście w formule proporcjonalnej można zastosować również inne metody: największej reszty, największej średniej (przeciętnej), największych ilorazów.

Z punktu widzenia wyborców były to jednak zmiany niezauważalne i mające nikły wpływ na ich zachowania.¹²⁷ Zrozumiałość procedury alokacji mandatów przez wyborców nie jest wprawdzie niezbędna do przeprowadzenia wyborów, jednak brak orientacji w kwestiach matematyki wyborczej może obniżyć zaufanie wyborców. W konsekwencji może zwiększyć poziom absencji wyborczej czy liczby głosów nieważnych.¹²⁸

Metoda d'Hondta i Sainte-Laguë należy do metody „największych liczb”, „kolejnych ilorazów”.

Metody zakładają, iż liczbę głosów oddanych na poszczególne listy wyborcze dzieli się przez kolejne liczby naturalne. Otrzymane w ten sposób ilorazy grupuje się w odrębne dla każdej listy kolumnach od wartości najwyższych do najniższych. O przyznaniu mandatów poszczególnym listom decyduje kolejność największych ilorazów w ramach poszczególnych kolumn. Liczba tych największych ilorazów odpowiada liczbie mandatów przypadających w danym okręgu¹²⁹. Metoda d'Hondta przyjmuje dzielniki: 1; 2; 3; 4 etc., a metoda Sainte-Laguë przyjmuje dzielniki (w zmodyfikowanej wersji): 1,4; 3; 5; 7 etc. Dodam, iż klasyczna metoda Sainte-Laguë zaczyna się od dzielnika 1, a nie zaś 1,4.

Metoda Hare'a-Niemeyera polega na mnożeniu liczby oddanych na poszczególne partie ważnych głosów przez liczbę obsadzonych mandatów i podzieleniu przez łączną liczbę ważnych głosów, uzyskanych przez wszystkie komitety wyborcze. Rywalizujące podmioty

¹²⁵ B. Michalak, Okręgi wyborcze: podstawowe narzędzia inżynierii wyborczej, [w] J. Szymanek (red.) *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, Warszawa 2016, s. 146

¹²⁶ P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i w południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 99

¹²⁷ J. Raciborski, *Instytucjonalne uwarunkowania zachowań wyborczych*, Toruń 2012, s. 13.

¹²⁸ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 147

¹²⁹ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007, s. 319

polityczne otrzymują tyle mandatów, ile powstanie pełnych liczb. Pozostałe mandaty są rozdzielane odpowiednio do wysokości ułamków po przecinku, według zasady największych reszt¹³⁰. Doktryna ocenia metodę jako korzystną dla partii słabszych.

W Polsce zmieniały się metoda liczenia głosów: od metody Hare'a-Niemeyera (1991 r.) po metodę d'Hondta (1993 i 1997), Sainte-Laguë w zmodyfikowanej wersji (w 2001 r.), by powrócić do metody d'Hondta (2005 r. i aż do teraz).

Liczba mandatów uzyskanych przez partię może być różna w zależności od zastosowanej techniki przeliczania głosów na mandaty. Poprzez zastosowanie odmiennych metod można osiągnąć zupełnie inny efekt, jeśli chodzi o skład Sejmu. Takim klasycznym przykładem są wybory w 2001 r., kiedy celowo zastosowano metodę Sainte-Laguë, by ograniczyć rozmiar zwycięstwa partii, mającej dużą przewagę w sondażach tuż przed nowymi wyborami. Owa partia pozostawała w opozycji i nie mogła przeciwdziałać pozostałym partiom, które miały wspólny interes, by zmienić metodę na korzystną dla pozostałych partii. Ostatecznie koalicja SLD-UP zdobyła 41,04 proc. poparcia. Metoda d'Hondta dałaby jej zdecydowaną większość parlamentarną – 245 mandatów. Metoda Sainte-Laguë pozwoliła uzyskać „tylko” 216. Z drugiej strony było to jednak 47 procent miejsc w Sejmie, a więc koalicja SLD-UP uzyskała wzmocnienie pozycji parlamentarnej względem wyniku w wyborach.

Użycie zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë daje z reguły większą redukcję dysproporcjonalności przy tej samej wielkości okręgu wyborczego w porównaniu do metody d'Hondta.¹³¹ Dokładnie pokazuje to analiza przeprowadzona przez K. Skotnickiego¹³², który ocenia iż metoda d'Hondta preferuje partie o dużym poparciu, metoda Sainte-Laguë jest korzystna dla średnich partii, a metoda Hare-Niemeyera jest zyskowa dla małych partii.

Gdyby zastosować system Sainte-Laguë (w zmodyfikowanej wersji) w 2007 r., to wynik wyborów byłby następujący: Platforma Obywatelska – 198 mandatów, Prawo i Sprawiedliwość – 159, Lewica i Demokracji – 60, Polskie Stronnictwo Ludowe – 42, Mniejszość Niemiecka – 1.¹³³

Platforma Obywatelska straciłaby 11 mandatów, które zdobyła przy metodzie d'Hondta, PiS straciłaby 7 posłów. Zyskałby LiD (+7) i PSL (+11).

¹³⁰ W. Sokół, *Formuła wyborcza, mechanizmy, konsekwencje i możliwości manipulacji*, [w:] J. Szymanek (red.), *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, Warszawa 2016, s. 179.

¹³¹ B. Michalak, *Czy duże okręgi wyborcze zawsze zwiększają proporcjonalność wyborów? Nowe dowody z polskich wyborów parlamentarnych*, Decyzje nr 25/2016, s. 75

¹³² K. Skotnicki, *Funkcje okręgów wyborczych, a wielkość okręgów wyborczych*, Toruń 2010, s. 32

¹³³ P. Uziębło, *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia)*, *Studia Wyborcze*, 6/2008, s. 67

Gdyby zastosować system Sainte-Laguë (w zmodyfikowanej wersji) w 2011 r., to wynik wyborów byłby następujący: PO – 188 mandatów, PiS – 151, Ruch Palikota – 46, Sojusz Lewicy Demokratycznej – 39, PSL – 35, MN – 1.¹³⁴

Platforma Obywatelska „straciłaby” 19 mandatów. Straciłby również PiS (6 mandatów). Zyskałby RP (6), SLD (8) i PSL (7).

Warto zwrócić uwagę, iż przy metodzie d’Hondta to PSL miał o jeden mandat więcej niż SLD, a przy zmodyfikowanej wersji Sainte-Laguë to SLD miałby więcej posłów niż PSL.

Warto zwrócić uwagę, iż o ile koalicja PO-PSL posiadałaby w 2007 r. większość parlamentarną – 240 posłów, to w 2011 r. już takiej większości by nie miała – 223 posłów i potrzebny byłby trzeci koalicjant do zbudowania większości.

W takim układzie partia silniejsza byłaby paradoksalnie zdana na dwie partie słabsze, a to ona ponosiłaby głównie odpowiedzialność polityczną. Zwycięstwo w wyborach nie dałoby siły do rządzenia, ale stwarzałoby konieczność poszukiwania koalicjantów. Koalicja składająca się z trzech partii w sposób naturalny rodzi więcej konfliktów politycznych niż koalicja składająca się tylko z dwóch.

Metoda d’Hondta nie tylko wzmacnia politycznie partie najsilniejszą, ale także motywuje polityków do wspólnego działania w ramach dużej partii, gdyż jest to opłacalne w postaci zdobycia większości. Tworzenie małej partii i przekroczenie progu wyborczego może nie wystarczyć nawet na stworzenie klubu. Metoda d’Hondta zmniejsza rozdrobnienie polityczne Sejmu, a tym samym ułatwia zbudowanie koalicji rządowej.

Decyzja o wyborze określonego systemu wyborczego może mieć zasadnicze znaczenie dla przyszłego układu sił w państwie i na lata zdecydować o kierunku jego dalszego rozwoju.¹³⁵ To zawsze będzie próba wyważenia odzwierciedlenia woli wyborców, a możliwością skuteczności rządzenia. Oczywiście fundamentem wyniku jest zawsze wola wyborców, ale ostateczny rezultat w dużym stopniu zależy też od sposobu przeliczania głosów na mandaty.

Przeciętny koszt uzyskania jednego mandatu w okręgu wyborczym według metody d’Hondta przedstawia się według wzoru:

$$Q=V-1/S+P-1$$

Gdzie:

Q – liczba głosów potrzebnych do uzyskania mandatu

V – liczba ważnie oddanych głosów w okręgu

¹³⁴ M. Przywara, System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 – ciągłość i zmiany, Warszawa 2012, s. 159.

¹³⁵ J. Haman, Demokracja decyzyj wyborów, Warszawa 2003, s. 149.

S – liczba mandatów przypadających na okręg wyborczy

P – liczba partii politycznych biorących udział w wyborach w danym okręgu.¹³⁶

Profesor Garlicki stwierdza, iż określenie w Konstytucji zasady proporcjonalności systemu wyborczego do Sejmu nie przesądza, który z matematycznych systemów rozdziału mandatów ma być przyjęty przez ustawodawcę.

Kodeks wyborczy również potwierdził metodę d'Hondta – przyjmując ją z wcześniejszej ordynacji wyborczej. Można ocenić, iż metoda została ugruntowana w praktyce wyborczej, gdyż zastosowano ją w 7 wyborach (1993, 1997, 2005, 2007, 2011, 2015, 2019 r.) i nie będzie zmieniana, dopóki opłaca się ona politycznie największym partiom, czyli PO i PiS.

Klauzula zaporowa to stosowana w wyborach proporcjonalnych mechanizm uzależniający uczestnictwo komitetów wyborczych biorących udział w wyborach w podziale mandatów od uzyskania wyznaczonej prawem określonego poparcia w skali okręgu bądź kraju.¹³⁷ Trzeba podkreślić, że chodzi tu o sam udział w podziale mandatów, a nie uzyskanie mandatów wynikających z mocy prawa, ponieważ przekroczenie progu wyborczego przez dane ugrupowanie może i tak nie dać efektu w postaci mandatów parlamentarnych, co w szczególności może mieć miejsce w małych okręgach wyborczych.¹³⁸

Po doświadczenia z okresu PRL-u, gdzie brak było pluralizmu, postawiono na pełny pluralizm. Być może była to też polityczna potrzeba odreagowania po monopolu partyjnym PZPR, która uzurpowała sobie prawo do bycia przewodnią siłą narodu. Wybory w 1991 r., można ocenić, iż w czystej formule proporcjonalnej (37 okręgów, metoda Hare'a-Niemeyera) doprowadziły do politycznego rozdrobnienia parlamentu. Do Sejmu weszło aż 29 komitetów, a największy klub liczył tylko 62 posłów (13,5 proc. składu izby). Spowodowało to niestabilność rządów i ciągły kryzys polityczny. Dawał znać też temperament polityczny, gdzie następował wysyp partii kanapowych (bez większego poparcia społecznego) i ich podział na skutek walk o przywództwo, nawet w tak małej partii. Nawet słynna Polska Partia Przyjaciół Piwa podzieliła się na „Małe Piwo” (z 3 posłami) i „Duże Piwo” (z 13 posłami), a jej poparcie z 3,27 procent poparcia w 1991 r., spadło do 0,01. Ciągłe konflikty doprowadziły do kolejnego wotum nieufnością dla rządu H. Suchockiej i rozwiązania Sejmu przez

¹³⁶ A. Żukowski, System wyborczy do Sejmu i Senatu, Warszawa 2004, s. 182

A. Żukowski, Systemy wyborcze, Olsztyn 1999, s. 54.

¹³⁷ B. Michalak, A. Sokala, Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych, Warszawa 2010, s. 59

¹³⁸ P. Uziębło, Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i w południowoamerykańskich, Warszawa 2013, s. 196

Prezydenta (termin z tzw. Małej Konstytucji z 1992 r.). Jednak to ów rozdrobiony politycznie Sejm, wprowadził do ordynacji wyborczej – próg wyborczy oraz dodatkowo zmniejszył okręgi wyborczej (wprowadzono listę krajową) i wprowadził metodę d'Hondta. Wiele partii przeceniło swe możliwości polityczne i zostało bezlitośnie ścięte przez gilotynę wyborczą. Tylko 6 partii dostało się do Sejmu (SLD, PSL, UD, UP, KPN, BBWR), ale aż 35 procent głosów zostało „zmarnowanych” na partie które okazały się zbyt słabe, by przekroczyć wprowadzony próg. Była to jednak wina polityków, iż nie umieli porozumieć się. To było wahadło polityczne od pełnej proporcjonalności do ogromnej dysproporcjonalności. Można ocenić „mądry Polak po szkodzie”. Zresztą wybory w 1997 r. (w myśl tej samej ordynacji wyborczej) nie spowodowały takiej dysproporcjonalności.

Warto podkreślić, iż próg wyborczy wprowadził rozdrobiony Sejm, który oceniał iż taka sytuacja nie jest korzystna politycznie. Również doktryna uznaje klauzule zaporowe za zgodne z zasadą proporcjonalności.

Obecny odsetek głosów „zmarnowanych”, a więc oddanych na ugrupowania, które nie przekroczyły progu wyborczego wynosił tylko ponad 4 procent – w wyborach w 2007 i 2011 roku.

Ten odsetek może wzrosnąć, jak np. w 2015 r., kiedy to partie polityczne o profilu lewicowym nie umiały porozumieć się i startowały jako koalicja, narzucając sobie wyższy próg wyborczy (8 procent) i nie osiągając go. Warto więc podkreślić, iż dysproporcjonalność nie winą systemu wyborczego, ale jest uzależniona od czynników polityczno-społecznych. Można też wskazać np. na psychologiczne oddziaływanie tzw. progów wyborczych.

Badacze A. Blais i R. Nadeau szacują, iż na głosowanie strategiczne decyduje się 5 procent wyborców¹³⁹. Jednak nie są to szacunki w systemie proporcjonalnym i myślę, że dużo tu zależy od kontekstu politycznego danego wyboru. Na przykładzie polskim można wskazać, iż w rywalizacji pomiędzy PO i PiS, wielu wyborców lewicowych mogło przenosić swój głos na PO traktując to jako wybór „mniejszego zła”. Podobnie wyborca może rozważać głos pomiędzy dwoma partiami o podobnym profilu ideowym i celowo wybierać tę, która wydaje się być silniejsza.

Progi wyborcze mogą być stosowane na dwóch poziomach. Próg stosowany na poziomie całego obszaru wyborczego. Próg stosowany na poziomie jednego okręgu wyborczego

¹³⁹ W. Sokół, Systemy wyborcze w wyborach parlamentarnych i oceny ich politycznych efektów, [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny, (red.), Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością, Warszawa 2011, s. 67.

W Polsce zastosowanie ma próg wyborczy na poziomie całego kraju. Wiąże się on z uzyskaniem poparcia:

- Co najmniej 5 procent ważnie oddanych głosów w skali kraju dla komitetu wyborczego.
- Co najmniej 8 procent ważnie oddanych głosów w skali kraju dla koalicyjnych komitetów wyborczych.

Wyjątkiem jest tu komitety mniejszości narodowych korzystających ze zwolnienia z progów wyborczych na poziomie kraju. Korzysta na tym Mniejszość Niemiecka, która jest w stanie przekroczyć próg na poziomie okręgu wyborczego.

System wyborczy ma zapewnić pokojową koegzystencję różnych wartości¹⁴⁰ m.in. wypracowywanie skutecznych metod podejmowania decyzji przy zróżnicowaniu postaw społecznych.

Włączenie klauzuli zaporowej do proporcjonalnego systemu wyborczego łagodzi jego podstawową dolegliwość, jaką jest potencjalnie rozbicie parlamentu na wielopartyjne frakcje. Ustanawiając próg wyborczy, ustawodawca nie zarzuca ideału odzwierciedlenia postaw społecznych, ale zgadza się z tym, że zostanie ona urzeczywistniona w mniejszym stopniu. Konsekwencją tego będzie wzrost reprezentacji parlamentarnej ugrupowań silniejszych, którym przypadnie większa pula mandatów. Będzie to skutek zmniejszenia liczby podmiotów uczestniczących w podziale mandatów. Ułatwia to wyłonienie rządu i sprawne funkcjonowanie Sejmu. Profesor Garlicki wskazuje, że „względy efektywności funkcjonowania parlamentu przedkłada się tu ponad dążenie do jego pełnej reprezentatywności”.¹⁴¹ Owe lekarstwo może mieć skutki uboczne w postaci eliminacji wielu partii z Sejmu, aczkolwiek stabilizacja systemu partyjnego jest także cenną wartością.

Klauzule zaporowe w wyniku kolejnych elekcji wskazują na to, że próg nie stał się narzędziem pozbawienia znaczących mniejszości reprezentacji w Sejmie, lecz efektywnie sprzyja agregacji poparcia społecznego.¹⁴²

Formuła proporcjonalna ze zbyt wysokimi progami przestaje mieć co wspólnego z samą ideą proporcjonalności, gdyż prowadzi do dysproporcjonalności, a skład parlamentu, zupełnie nie koresponduje z mapą polityczną społeczeństwa, ujawnioną w trakcie

¹⁴⁰ A. Krzywoń, Progi wyborcze: dopuszczalne granice deformacji wyniku wyborów, [w:] J. Szymanek (red.) *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, Warszawa 2006, s. 112

¹⁴¹ W. Brzozowski, Progi wyborcze w państwie demokratycznym, [w:] P. Borecki, A. Czohara, T. J. Zieliński, *Pro bono Reipublicae*, Warszawa 2009, s. 417.

¹⁴² W. Brzozowski, *Prawo wyborcze w III RP*, [w:] M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 129

głosowania.¹⁴³ Politycy może różnie oceniać progi wyborcze – w zależności od tego czy na tym tracą czy zyskują politycznie.

Bardzo często progi ustanawiane są tylko w skali okręgu wyborczego, dając możliwość uzyskania mandatów ugrupowaniom, których poparcie społeczne ma charakter lokalny, niejednokrotnie na pewnym terytorium bardzo znaczący. Inaczej takie komitety z góry skazane byłyby na porażkę¹⁴⁴. Ordynacja wyborcza w Szwecji znosi obowiązek przekroczenia progu dla partii, które zdobędzie dostatecznie dużo głosów w jednym okręgu (jest to 12 procent).¹⁴⁵ Dodam, iż klauzula zaporowa w Szwecji wynosi 4 proc. w skali kraju. W państwach europejskich najczęściej próg wyborczy wynosi od 3 do 5 procent.

Próg wyborczy wprowadzony w Polsce wydaje się wysoki. Praktyka pokazała, iż zastosowanie takich progów wpłynęło na racjonalizację zachowań wyborców, a w dłuższej perspektywie na zracjonalizowanie systemu partyjnego.¹⁴⁶

Stosunek doktryny do progów wyborczych jest zróżnicowany. Krytycy wskazują, iż poprzez deformację systemu proporcjonalnego wpływają na ograniczenie zasad: powszechności, równości wolności prawa wyborczego. Wynika to głównie z faktu, iż w sytuacji gdy liczone są w skali kraju, to nie tylko ograniczają, lecz wręcz mogą doprowadzić do całkowitego przekreślenia szans na uzyskanie mandatów zarówno przez kandydatów niezależnych, jak i ugrupowania regionalne¹⁴⁷

Całkowite zniesienie progu spowodowałby wysyp partii jak grzyby po deszczu. Wynika to z też z temperamentu politycznego Polaków. Uważam, iż wprowadzenie progu na poziomie okręgu wyborczego w granicy 5 procent to jest w dalszym ciągu wysoki próg do przekroczenia. Można rozważyć obniżenie progu do 4 proc., ale w skali kraju. Można rozważyć również ruchome progi wyborcze niczym stopy procentowe np. jeśli do Sejmu dostałoby się 4 partie lub mniej, to wówczas można wprowadzić obniżenie klauzuli zaporowej do wspomnianych 4 procent i zastosowanie luźniejszych progów wyborczych. Co się tyczy partii podprogowych tzn. takie które ocierają się o próg wyborczy, to praktyka polityczna pokazuje, iż nie osiągają one skoków poparcia w wybranych okręgach.

¹⁴³ M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 141.

¹⁴⁴ P. Uziębło, *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia)*, *Studia Wyborcze*, 6/2008, s. 58

¹⁴⁵ K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy! Wędrowka przez krainę wyborów*, Warszawa 2014, s. 143.

¹⁴⁶ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 64.

¹⁴⁷ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 342.

Trudnym do oszacowania jest pytanie: Ile wyborców decyduje się na głosowanie strategiczne z powodu progu i kieruje się oceną szans wyborczych „swojej” partii?

To zależy od kilku czynników, chociażby od tego, czy wyborca toleruje jakąś inną partię na którą mógłby oddać potencjalnie głos z rozsądku. W politologii mówi się o partii „drugiego wyboru”. W tej sytuacji pojawiają się dwa zasadnicze pytania dotyczące demokracji:

Czy wyborca ma kierować się wyborem „mniejszego zła”, czy popierać partię która jest mniejsza, ale bliższa ideowo.

Czy wyborca przy głosowaniu ma oceniać to, która partia może wygrać i tym samym mieć szansę stworzyć rząd.

Wydaje się, iż powinno to być zadanie wybranych posłów, aby stworzyć stabilny rząd w oparciu o odzwierciedloną wolę wyborców. W gruncie rzeczy utworzenie rządu to główne zadanie polityczne stawiane klasie politycznej, aby umiała jednak wypracować konsensus w ramach odpowiedzialności za kraj.

Istnieje również próg naturalny, który wynika z wielkości okręgu wyborczego. Małe okręgi podnoszą próg naturalny, a duże okręgi obniżają poziom progu naturalnego. Dlatego próg naturalny może być wyższy lub niższy od progu wyborczego.

Dla przykładu: próg naturalny w wyborach samorządowych dochodzi do 14-20 proc.¹⁴⁸ Średni efektywny próg wyborczy w wyborach do Sejmu wynosi 6,41 proc.¹⁴⁹ Próg naturalny w okręgu liczącym 20 mandatów wynosi 3,6 proc.¹⁵⁰

Generalnie partie, które nie przekraczają pewnego naturalnego progu poparcia, nawet w przypadku przekroczenia progu ustawowego uzyskują odsetek mandatów znacznie mniejszy od zdobytego odsetka głosów.¹⁵¹

Próg naturalny często wyklucza mniejsze partie w skali okręgu, a próg zaporowy całkowicie wyklucza bardzo małe partie w skali kraju. Celem jest to, aby do Sejmu nie dostawały się partie z zaledwie kilkoma posłami, które nie są w stanie utworzyć klubu lub nawet koła.

„Progi wyborcze i wielkość okręgów wyborczych mogą być postrzegane jako dwie strony tej samej monety” – określa A. Lijphart¹⁵². Warto podkreślić, że nawet brak progu

¹⁴⁸ B. Michalak, Okręgi wyborcze: podstawowe narzędzia inżynierii wyborczej, [w:] J. Szymanek (red.) Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów, Warszawa 2016, s. 146

¹⁴⁹ A. Krzywoń, Progi wyborcze: dopuszczalne granice deformacji wyniku wyborów, [w:] J. Szymanek (red.) Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów, Warszawa 2016, s. 113.

¹⁵⁰ B. Michalak, A. Sokala, Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych, Warszawa 2010, s. 114

¹⁵¹ J. Haman, Demokracja decyzja wybory, Warszawa 2003, s. 174

wyborczego nie spowoduje zniknięcia zmarnowanych głosów, gdyż nie wszystkie głosy przełożą się na mandaty.

Można wskazać na istnienie progu finansowego. Ustawa o partiach politycznych stanowi, iż partia, która w wyborach do Sejmu uzyska co najmniej 3 proc. ważnie oddanych głosów (partie tworzące koalicję co najmniej 6 proc.) będzie otrzymywała subwencję z budżetu państwa na działalność statutową przez okres kadencji Sejmu.

Reasumując: Można wskazać na trzy progi dla partii: próg finansowy (3 proc.), próg wyborczy (5 proc.) i próg naturalny w zależności od wielkości okręgu wyborczego (zwykle ponad 5 proc.). Dla koalicji partii próg finansowy wynosi 6 proc., a próg wyborczy 8 proc.

Ważnym aspektem systemu wyborczego jest taka konstrukcja systemu, aby gwarantował prawa dla różnego rodzaju mniejszości, w tym dla mniejszości narodowych. Polska jest krajem jednolitym kulturowo, chociaż występują w kraju mniejszości. Celem jest zapewnienie ochrony tożsamości narodowej bądź etnicznej. Jednak każdy kraj dąży raczej do unifikacji, a nie alienacji. Przywileje dla mniejszości w wyborach zwiększają poczucie odrębności kulturowej. Uczestnictwo mniejszości narodowych w Polsce ma przede wszystkim wymiar samorządowy, ale także parlamentarny.

W Polsce ustawodawstwo wyborcze jest skonstruowane w sposób ułatwiający, ale niegwarantujący, reprezentantom mniejszości narodowych obecność w parlamencie.¹⁵³

Udział mniejszości w polskim życiu politycznym po 1989 roku jest jednym z osiągnięć III RP. Udało się bowiem stworzyć warunki do upodmiotowienia i pełnego uczestnictwa społeczności mniejszościowych we wszystkich aspektach życia społeczno-politycznego.¹⁵⁴

Polska wyraźnie określiła mniejszości, które mogą korzystać z przywileju związanego z możliwością zwolnienia z osiągnięcia progu wyborczego w skali kraju. Wynika to z ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych¹⁵⁵. Kodeks wyborczy mówi wyłącznie o komitetach organizacji mniejszości narodowych.

¹⁵² A. Lijphart wymienia natomiast cztery aspekty systemu wyborczego: (1) formułę wyborczą, (2) próg wyborczy, (3) wielkość okręgu wyborczego, rozumianą jako liczbą obsadzanych w nich mandatów, (4) ogólną liczbę wybieranych członków zgromadzenia przedstawicielskiego.

¹⁵³ C. F. Juberías, Systemy wyborcze i mniejszości narodowe w Europie Środkowej i Wschodniej. Od przejścia do konsolidacji demokracji „Studia Wyborcze”, tom 17/2014, s. 34

¹⁵⁴ M. Mazurkiewicz, Uczestnictwo mniejszości narodowych i etnicznych w polskim życiu politycznym po 1989 roku, „Wrocławskie Studia Politolologiczne” 27/2019, s. 83.

¹⁵⁵ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. Nr 17, poz. 141 z późn. zm.)

MSWiA prowadzi dane statystyczne na temat mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce.¹⁵⁶

Podczas przeprowadzonego w 2011 r. „Narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań” narodowość niemiecką zadeklarowało 144 238 obywateli polskich, w tym w województwie opolskim – 78 157 osób.

Narodowość białoruską zadeklarowało 43 880 obywateli polskich, w tym w województwie podlaskim – 38 358 osób.

Narodowość ukraińską zadeklarowało 38 797 obywateli polskich, w tym: w województwie warmińsko-mazurskim – 13 037 osób.

Mniejszość narodowa: Czechów (2 833), Litwinów (7 374), Rosjan (8 796), Słowaków (2 740), Ormian (1 684) i Żydów (7 353) jak wskazuje spis jest bardzo nieliczna.

Społeczność etniczna Karaimów (313), Łemków (9 641), Romów (16 725) i Tatarów (1 828) jest bardzo mała oraz rozrzucona po całym kraju.

Kaszubi jako społeczność posługująca się językiem regionalnym – językiem posługuje się 108 tysięcy.

Oczywiście istotne jest to jaka liczba ludności deklaruje się jako mniejszość narodowa, ale z punktu widzenia systemu wyborczego istotne jest również to jaka jest jej liczebność w skali danego okręgu wyborczego.

Mniejszość Niemiecka jest najbardziej liczną mniejszością w Polsce, ale też zamieszkuje zwarty obszar i przez to może być dobrze zorganizowana. Dzięki temu może też podejmować samodzielną rywalizację polityczną na poziomie regionalnym.

Komitet Wyborczy Wyborców Mniejszość Niemiecka tworzony jest przez Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Mniejszości Niemieckiej na Śląsku Opolskim.

Nie ulega wątpliwości, że komitety wyborcze mniejszości narodowych są uprzywilejowane, gdyż nie obowiązują ich klauzule zaporowe od czasu ich wprowadzenia w 1993 r. Jednakże tylko Mniejszość Niemiecka potrafiła samodzielnie zdobyć mandaty poselskie. W 1993 – trzy mandaty, 1997, 2001 i 2005 – dwa mandaty, a w 2007, 2011, 2015 i w 2019 roku – jeden.

Mniejszość Niemiecka otrzymała 32 426 głosów (8,81 proc.) w 2007 r. i 28 014 (8,76 proc.) w 2011 r., a w 2019 r. – 32 094 głosów (7,90 proc.) w okręgu nr 21 (Opole). To pokazuje, iż poparcie utrzymuje się na stabilnym poziomie ok. 30 tysięcy głosów, a procentowe poparcie

¹⁵⁶ <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/mniejszosci/charakterystyka-mniejs/6480,Charakterystyka-mniejszosci-narodowych-i-etnicznych-w-Polsce.html>

zależy od frekwencji wyborczej w tymże okręgu. Posłem jest R. Galla, który jest wybierany od wielu lat.

Przyczyną sukcesu nie były tu jedynie regulacje prawne czy zamieszkiwanie przez tę mniejszość zwartych obszarów. Zdecydowały o tym m.in. dynamiczne kampanie wyborcze i zdyscyplinowanie zwolenników. Inne mniejszości po nieudanych dla nich wyborach w 1991 r. próbowały umieszczać swoich kandydatów na listach różnych ugrupowań politycznych.¹⁵⁷

Warto zwrócić uwagę, iż Mniejszość Białoruska przyjmuje inną strategię wyborczą. Mianowicie wystawia „swojego” kandydata na liście tej partii, która jest im bliska ideowo. Kandydat otrzymuje wysokie miejsce na liście i ma szansę zdobyć mandat dzięki poparciu własnej społeczności, a partia zyskuje głosy tejże mniejszości. Takim posłem jest E. Czykwin startujący z SLD (w 2017 i 2011 r.) z okręgu nr 24 (Białystok). Podobnie jeden mandat poselski uzyskał przedstawiciel Mniejszości Ukraińskiej: M. Sycz z list PO (w 2007 i 2011 r.) z okręgu nr 34 (Elbląg).

W Sejmie funkcjonuje Kaszubski Zespół Parlamentarny działający na rzecz Pomorza, ale wynika to też w dużej mierze z chęci wspierania własnego regionu.

Podkreślić trzeba, że w Polsce nie występują inne przywileje wyborcze dotyczące mniejszości narodowych. Przede wszystkim dotyczy to braku naruszeń zasady równości szans wyborczych, gdyż zarówno w sferze zgłaszania list kandydatów, jak i zasad prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej ich status jest tożsamy ze statusem innych komitetów.¹⁵⁸

Pojawia się pytanie, czy zwolnienie z progów w skali kraju nie jest naruszaniem zasady równości wyborów i czy nie jest uzasadnione wprowadzenie progów w skali okręgu. Postulowałbym wprowadzenie klauzuli w skali okręgu, aby zapewnić równość prawa dla wszystkich komitetów. Ewentualnie taki próg dla komitetu wyborczego, który w skali kraju wynosi 5 i 8 procent, mógłby wynosić odpowiednio np. 6 i 9 procent – jeśli komitet nie przekroczyłby wcześniejszych progów w skali kraju. Takie zmiany spowodowałyby jedynie wejście kilku posłów do Sejmu: lidera niedużej partii która skierowałaby wszystkie siły na dany okręg wyborczy lub być może przedstawiciela samorządów który cieszyłby się poparciem jakiegoś prezydenta miasta. To byłaby bardzo skromna reprezentacja, ale nie byłoby zarzutów o łamanie równości wobec prawa.

¹⁵⁷ A. Żukowski, Wybory a reprezentacja polityczna, mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych, językowych oraz innych grup społecznych, „Studia Wyborcze”, tom 5/2008, s. 24.

¹⁵⁸ P. Uziębło, Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich, Warszawa 2013, s. 336.

Reasumując: Ciekawy obrazowy schemat w sprawie „prawo wyborcze – relacje pomiędzy podstawowymi pojęciami” przedstawia R. Małajny, wskazując na prawo wyborcze w znaczeniu podmiotowym (czynne prawo wyborcze i bierne prawo wyborcze) i prawo wyborcze w znaczeniu przedmiotowym (które zawiera system wyborczy sensu stricto oraz prawo wyborcze w znaczeniu podmiotowym). A najszerszym pojęciem łączącym wszystkie pojęcia jest system wyborczy sensu largo.¹⁵⁹

Rozdział II

Podstawowe zasady wyborcze

Podstawowe decyzje polityczne prawa wyborczego rozstrzygające o charakterze wyborów, a także o ich rezultacie, określając ponadto kształt poszczególnych instytucji wyborczych noszą nazwę zasad prawa wyborczego¹⁶⁰. Odnoszą się one do praw wyborczych obywatela i sposobu głosowania, zaś proporcjonalność odnosi się do sposobu ustalenia wyniku wyborów¹⁶¹. Zasady te tworzą pewien katalog¹⁶², znane są pod potoczną nazwą przymiotników wyborczych¹⁶³. Na gruncie konstytucji przyjmujemy pewne zasady prawa

¹⁵⁹ R. Małajny, Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym, Warszawa 2013, s. 255

¹⁶⁰ W. Szyszkowski (red.), Praw konstytucyjne, Toruń 2002, s. 148

¹⁶¹ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2004, s. 158

¹⁶² M. Chmaj, W. Skrzydło, System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011, s. 37

¹⁶³ P. Winczorek, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2003, s. 121

wyborczego, które są zasadami powszechnie uznawanymi i funkcjonują w świecie od wielu lat¹⁶⁴.

Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 97 ust 2 Konstytucji).

W każdym demokratycznym procesie wyborczym powinny mieć ponadto pełne (i faktyczne) zastosowanie: zasada wolnych wyborów oraz zasada wyborów uczciwych¹⁶⁵.

Zasada powszechności określa krąg obywateli, którym przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze¹⁶⁶, czyli określa krąg osób uprawnionych do udziału w wyborach: prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) i prawo do bycia wybieranym (bierne prawo wyborcze). Krąg wyborców uprawnionych do udziału w wyborach może być ograniczony przez cenzusy.

Istota zasady powszechności wyborów sprowadza się do dyrektywy, by krąg osób korzystających z podmiotowych praw wyborczych w praktyce był możliwie najszerszy, a w każdym razie, by był on wolny od dyskryminujących ograniczeń¹⁶⁷. Przewidziane wyłączenia muszą być oparte o uzasadnione kryteria, nienaruszające wartości leżących u podstaw praw obywatelskich w demokratycznym systemie ustroju państwowego, a już nade wszystko niedopuszczalne jest ich wprowadzanie z przyczyn politycznych¹⁶⁸.

Jedni autorzy uznają, że cenzusem jest każdy wymóg stawiany wyborcy (np. B. Banaszak). Inni autorzy (np. L. Garlicki) wskazują, że niektóre wymogi mają charakter niejako naturalny np. wiek i dlatego w ogóle nie należy traktować ich jako cenzusów wyborczych. Najlicniejsza grupa autorów (np. J. Buczkowski) uznaje, że mianem cenzusów wyborczych należy określać te warunki (przesłanki) nabycia prawa głosowania, które zawierają w sobie element dyskryminacji polityczno-społecznej¹⁶⁹.

¹⁶⁴ K. Skotnicki, Dyskusja w dniu I [w]: S. Grabowska, R. Grabowski, Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji, Rzeszów 2008, s. 66

¹⁶⁵ G. Kryszewski, Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów, [w:] M. Grzybowski, Prawo Konstytucyjne, Białystok 2008, s. 172

¹⁶⁶ J. Buczkowski, Prawo konstytucyjne RP, Przemyśl 2008, s. 82.

¹⁶⁷ A. Sokół, Nowe ustawowe gwarancje zasady powszechności wyborów w polskim prawie wyborczym (proponując de lege ferenda), [w:] T. Jasudowicz i M. Balcerzak, Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jana Białocerkiewicza, Toruń 2009, s. 354.

¹⁶⁸ G. Kryszewski, Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów, [w:] M. Grzybowski, Prawo Konstytucyjne, Białystok 2008, s. 172.

¹⁶⁹ K. Skotnicki, Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki, Łódź 2000, s. 25.

Niegdyś istniały cenzusy: płci, rasy (kolor skóry), klasowy, wyznania, majątkowy (także mierzony wymiarem płaconego podatku), zawodowy czy wykształcenia. Wszystkie należą już do historii w krajach demokratycznych.

Do grupy cenzusów zaliczyć można także cenzus zasług i moralności¹⁷⁰. Cenzusy można podzielić na trzy kategorie. Pierwsze związane z infamią. Drugą grupę stanowią wyłączenia wynikające z braku możliwości i kwalifikacji intelektualnych do wzięcia udziału w wyborach. Trzecią kategorią stanowią cenzusy związane z trwałą lub względnie trwałą więzią z danym terytorium. Udział w wyborach ma wówczas sens, gdy pomiędzy wyborcą, a państwem istnieje trwały związek wyrażający się w instytucji obywatelstwa lub przynajmniej w zamieszkiwaniu na jego terytorium¹⁷¹.

Współczesne cenzusy wyborcze to cenzus obywatelstwa, wieku, pełni praw umysłowych i pełni praw publicznych, zamieszkania (domicylu).

Ich stosowanie nigdzie na świecie nie jest uznawane za naruszające zasadę powszechności w prawie wyborczym, a niektóre z nich są nawet w ogóle traktowane za cenzus, lecz za naturalną granicę nabycia pełni praw politycznych (np. wiek)¹⁷². Istotne jest, aby cenzusy wyborcze były uregulowane bezpośrednio w konstytucji¹⁷³.

Cenzus obywatelstwa polega na uzależnieniu przyznania danej osobie praw wyborczych od posiadania przez nią obywatelstwa danego kraju. Prawa wyborcze stanowią szczególną kategorię praw politycznych. Dlatego w wyborach do Sejmu przysługują one tylko obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, a nie przysługują obywatelom państw obcych i tzw. bezpaństwowcom.

Warto zwrócić uwagę na umiejscowienie art. 62 Konstytucji jako wolność i prawa polityczne¹⁷⁴. Przyjmuje się, że osiągnięcie przez wyborcę określonego wieku nie jest cenzusem, ale naturalnym wyłączeniem. O cenzusie mówi się dopiero wtedy gdy dolna granica wieku wyborczego jest znacznie wyższa niż granica pełnoletności cywilnej¹⁷⁵.

¹⁷⁰ W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, komentarz encyklopedyczny, s. 117-118.

¹⁷¹ M. Dąbrowski, Ubezważnienie częściowe, a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 2-3/2010, s. 264

¹⁷² K. Skotnicki, Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki, Łódź 2000, s. 281

¹⁷³ K. Skotnicki, Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki, Łódź 2000, s. 26

¹⁷⁴ Jest to przepis artykułu 62 Konstytucji. Przepis ten zamieszczony został w rozdziale II, jako przedostatni z siedmiu artykułów tworzących zespół przepisów dotyczących wolności i praw politycznych. Zarówno lokalizacja, jak sformułowanie przepisu (zwłaszcza użycie w nim nazwy „prawo”) uzasadnia przyjęcie, że jest on podstawą prawa podmiotowego, odnoszącego się do wybierania wyliczonych w nim organów, także do Sejmu

A. Mączyński, Konstytucyjne podstawy wybierania, [w:] Państwowa Komisja Wyborcza, Sędziowie kustoszami wyborów, Warszawa 2007, s. 134.

¹⁷⁵ M. Chmaj, W. Skrzydło, System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011, s. 43

Wymaga, by wszystkim, w zasadzie, dorosłym obywatelom państwa przysługiwało co najmniej czynne prawo wyborcze¹⁷⁶. Ustalona w Polsce – na lat 18 – granica wieku wyborczego pokrywa się z okresem uzyskania pełnoletności w myśl przepisów ogólnych prawa cywilnego. Jest ona jednolita w odniesieniu do wyboru wszystkich organów wyłanianych w wyborach powszechnych¹⁷⁷.

Nie oznacza to jednak, że 100 proc. pełnoletnich obywateli (którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończą 18 lat), państwa stanowi potencjalny elektorat. Z tak bowiem określonego grona wyborców dopuszczalne są wyjątki nie podważające bynajmniej zasady powszechności wyborów. Do wyjątku należą: (1) osoby pozbawione praw publicznych prawomocnym wyrokiem sądu; (2) osoby pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu; (3) osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu¹⁷⁸. O wyłączeniu pełnoletniego obywatela z polskiego grona wyborców mogą decydować wyłącznie organy władzy sądowniczej (sądy bądź Trybunał Stanu)¹⁷⁹. Oznacza to szerokie podejście stosowanie zasady powszechności, gdyż decyzje w tej kategorii podejmuje organ niezawisły, a powody jej zastosowania nie wiążą się w żadnym stopniu z sytuacją społeczną lub majątkową jednostki¹⁸⁰. Zresztą pozbawienie praw publicznych jest jednym ze środków karnych (art. 39 kodeksu karnego), które może być orzeczone w razie skazania na karę pozbawienia wolności na okres nie krótszy niż 3 lata za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie (art. 40 k.k.).

Wskazane powody ograniczające zakres podmiotowy korzystania z praw wyborczych są „społecznie i moralnie uzasadnione”¹⁸¹.

Pełnia władz umysłowych jest to cenzus szczególnie trudny do regulacji, musi bowiem uwzględniać faktyczny stan braku pełnej sprawności umysłowej¹⁸². Polskie rozwiązania prawne pozostają w kolizji z normami wynikającymi z art. 3 Pierwszego Protokołu Dyplomatycznego do EKPCz. Ubezwłasnowolnienie częściowe skutkuje bowiem automatycznym pozbawieniem wszystkich praw wyborczych. Następuje to *ex lege*, bez wcześniejszego zbadania osoby ubezwłasnowolnionej w kierunku jej możliwości oceny

¹⁷⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 150.

¹⁷⁷ J. Buczkowski, *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996, s. 19.

¹⁷⁸ W. Skrzydło, *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Lublin 2000, s. 19.

¹⁷⁹ M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J. Sobczak, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, Kraków 2002, s. 126

¹⁸⁰ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Zakamycze 2004, s. 137

¹⁸¹ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 121

¹⁸² K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 283

sytuacji politycznej i dokonania racjonalnych, świadomych decyzji i wyborów¹⁸³. Orzeczenie o pozbawieniu praw wyborczych powinno stanowić odrębny i samodzielny punkt sentencji postanowienia o ubezwłasnowolnieniu i byłoby wydane przez sądy w przypadku, gdy biegły i za nim sąd uznają, że osoba, która ma zostać ubezwłasnowolniona częściowo, nie ma możliwości dokonania racjonalnych decyzji politycznych albo nie jest świadoma ich skutków¹⁸⁴. W 2008 r. osób ubezwłasnowolnionych było ponad 60 000¹⁸⁵. Jednakże w polskim rozwiązaniu, czynne prawa wyborcze wiąże się z pełną zdolnością do czynności prawnych.

Powszechność prawa wyborczego może być również definiowana jako wpływ każdej jednostki na kształt organu przedstawicielskiego (wysuwanie kandydatów, możliwość kandydowania)¹⁸⁶. Przy posiadaniu biernego prawa wyborczego przesłanką zawsze jest posiadanie czynnego prawa wyborczego i wiek, w przypadku wyborów do Sejmu niezbędne jest ukończenie w dniu wyborów 21 roku życia. Ważnym ograniczeniem biernego prawa wyborczego jest zasada niepołączalności (*incompatibilitas*).

Ustrojodawca nowelizując Konstytucję RP z 2009 roku i wprowadzając do niej nowy art. 99 ust. 3 dokonał istotnego ograniczenia prawa wyborczego stanowiąc, że: „Wybraną do Sejmu lub Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia prywatnego”. Norma ta stanowi niewątpliwie reakcję na zjawiska źle oceniane przez opinię publiczną i podważającą w jej oczach prestiż parlamentu.¹⁸⁷

Profesor Buczkowski przedstawia drogę jako przeszedł ten projekt zmieniający Konstytucję¹⁸⁸. W doktrynie toczyła się dyskusja w temacie¹⁸⁹. Senat poddał krytyce proponowane rozwiązania, ale ostatecznie poparł zmianę Konstytucji¹⁹⁰ - ostatecznie senatorowie „nie potrafili znaleźć czegoś, co byłoby lepsze” – tak decyzję uzasadniał senator

¹⁸³ M. Dąbrowski, Ubezwłasnowolnienie częściowe, a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2-3/2010, s. 276.

¹⁸⁴ M. Dąbrowski, Ubezwłasnowolnienie częściowe, a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2-3/2010, s. 278.

¹⁸⁵ K. Kurowski, Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki, *Studia Wyborcze*, 11/2011, s. 33.

¹⁸⁶ W. Szyszkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 151

¹⁸⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 349.

¹⁸⁸ J. Buczkowski, Rozszerzenie konstytucyjnych, negatywnych przesłanek biernego prawa wyborczego do Sejmu i do Senatu RP, [w:] *Prace dedykowane profesorowi, Rzeszów*, s. 28.

¹⁸⁹ P. Kociubiński, Niegodność wyborcza a niektóre instytucje prawa karnego i konstytucyjnego, *Przegląd Sejmowy*, nr 1(108)/2012, s. 59–70.

¹⁹⁰ J. Buczkowski, Rozszerzenie konstytucyjnych, negatywnych przesłanek biernego prawa wyborczego do Sejmu i do Senatu RP, [w:] *Prace dedykowane profesorowi, Rzeszów*, s. 37.

M. Rocki¹⁹¹. Rzecznik Praw Obywatelskich również wyraził wątpliwość w sposób w jaki Sejm rozstrzygnął omawianą kwestię. Przekonywał, że nie wszystkie osoby, które dopuściły się przestępstwa z winy umyślnej, zasługują na potępienie. Mogłyby nawet działać z pobudek, które zasługują na szacunek i uznanie (chodzi m.in. o osoby, które działały w ramach obywatelskiego nieposłuszeństwa czy też przekroczyły granice obrony koniecznej)¹⁹². Profesor Piotrowski pytał, czy rzeczywiście w Polsce jest taka atmosfera, że osoby skazane prawomocnymi wyrokami chcą kandydować do parlamentu, partie polityczne chcą ich umieszczać na swoich listach, a wyborcy chcą na nich głosować? Czy parlament ma prawo ograniczać suwerena¹⁹³. Uważam, że jeśli na liście wyborczej znalazłby się jakiś nikczemny kandydat, to zaszkodziłby on całej liście w kraju, wywołując skandal polityczny.

W głosowaniu wzięło udział 413 posłów. Większość 2/3 wynosiła 276. „Za” oddano 404 głosy, głosów przeciwnych nie było, 9 osób wstrzymało się od głosu¹⁹⁴. Ostatecznie za przyjęciem nowelizacji konstytucji odpowiedziało się 61 senatorów, 3 było przeciw, a 16 wstrzymało się od głosu¹⁹⁵.

Ustanowiony w tym przepisie zakaz nie odnosi się do osób: (1) skazanych wyrokiem nieprawomocnym przez sąd pierwszej instancji, (2) skazanych prawomocnym wyrokiem na karę ograniczenia wolności lub grzywnę, (3) skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo nieumyślne, (4) skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia prywatnego¹⁹⁶.

K. Skotnicki określa gwarancje zasady zachowania powszechności: (1) termin wyborów i głosowania; (2) dzień (dni) tygodnia przeprowadzenia głosowania; (3) obwody głosowania tworzone na zasadzie terytorialnej; (4) specjalne obwody głosowania; (5) obwody głosowania na statkach morskich; (6) obwody głosowania za granicą państwa; (7) godziny otwarcia i zamknięcia lokali wyborczych; (8) spisy i rejestry wyborców; (9) zaświadczenie o prawie do głosowania; (10) głosowanie za pośrednictwem poczty; (11) głosowanie przez pełnomocnika; (12) udział w głosowaniu osób niepełnosprawnych¹⁹⁷.

J. Buczkowski wskazuje, iż na straży realizacji zasady powszechności stoją: (1) zobowiązanie organów zarządzających wybory do wyznaczenia daty wyborów na dzień wolny od pracy; (2) istnienie instytucji rejestru i spisów wyborców; (3) możliwość głosowania poza miejscem

¹⁹¹ Tamże, s. 40

¹⁹² Tamże, s. 38.

¹⁹³ Tamże, s. 36.

¹⁹⁴ Tamże, s. 35.

¹⁹⁵ Tamże, s. 40.

¹⁹⁶ Tamże, s. 40.

¹⁹⁷ K. Skotnicki, Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki, Łódź 2000, s. 280

zamieszkania na podstawie zaświadczenia o prawie do głosowania; (4) obowiązek organizowania obwodów głosowania nie tylko na podstawie kryterium terytorialności; (5) umożliwienie udziału w głosowaniu obywatelom polskim, nie zamieszkałym stale w Polsce, lecz przebywającym w kraju w dniu głosowania; (6) możliwość udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym w celu ułatwienia im głosowania.¹⁹⁸

Konstytucja stanowi, iż wyznacza się wybory na dzień wolny od pracy. Warto zaznaczyć, iż wolnym dniem od pracy jest niedziela i święta. Ma to umożliwić wyborcy swobodne dysponowanie czasem, aby mógł zagłosować. Terminu wyboru nie można dokładnie przewidzieć, bo to Prezydent ogłasza wybory w ciągu 30 dni przed upływem kadencji, ale równie dobrze może nastąpić skrócenie kadencji, jak to miało w 2007 roku. Kodeks wyborczy w pierwotnej formie przewidywał możliwość dwudniowego głosowania – obecnie przepis ten jest uchylony.

W celu przeprowadzenia głosowania terytorium państwa dzielone jest na obwody głosowania tworzone na zasadzie terytorialnej. I chociaż ich sieć obejmuje cały obszar państwa, to jednak dla wielu wyborców, np. chorych i przebywających w szpitalach, nie jest to jednak wystarczająca gwarancja uczestniczenia w wyborach i oddania głosu¹⁹⁹. Dlatego tworzone obwody głosowania można wyróżnić na: (1) obwody tworzone na zasadzie terytorialnej; (2) obwody zamknięte (zakłady karne, szpitale, domy pomocy społecznej); (3) obwody na polskich statkach morskich; (4) obwody dla obywateli polskich przebywających za granicą.

Prawo wyborcze stanowi, że w wyborach do Sejmu może głosować obywatel polski stale zamieszkujący za granicą – na podstawie ważnego polskiego paszportu. Mogą jednak uczestniczyć tylko w tych krajach w których znajdują się polskie placówki dyplomatyczne i konsularne. Możliwość głosowania w tym przypadku ma wymiar symboliczny podkreślając związki Polonii z całym światem z państwem polskim²⁰⁰. W przypadku głosowania za granicą komisja wyborcza mieści się najczęściej w placówce dyplomatycznej (ambasadzie, konsulacie). Główną wadą tego rozwiązania jest to, że nie zapewnia takiej samej możliwości oddania głosu wyborcom znajdującym się w różnych częściach świata. Zdarza się nawet, iż część wyborców musi pokonać kilkaset kilometrów do najbliższego lokalu wyborczego. Ograniczenie liczby obwodów głosowania za granicą podyktowane jest względami finansowymi, a w niektórych państwach również niewielką liczbą placówek

¹⁹⁸ J. Buczkowski, Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej, Lublin 1998, s. 89.

¹⁹⁹ K. Skotnicki, Możliwość wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych, [w:] M. Stec, K. Małys-Sulińska (red.), Wybory i referenda lokalne, Warszawa 2010, s. 108.

²⁰⁰ A. Żukowski, System wyborczy do Sejmu i Senatu RP, Warszawa 2005, s. 62

dyplomatycznych. Nie należy też zapominać, że każdy kraj musi wyrazić zgodę, aby na jego terytorium odbywały się wybory²⁰¹.

W globalnym świecie coraz więcej Polaków na stałe przebywa poza krajem, głównie z przyczyn ekonomicznych. Upływ czasu jest ważnym czynnikiem przyczyniającym się do osłabienia więzi emigrantów z ojczyzną. Chociażby z tego względu warto stwarzać własnym obywatelom warunki dla głosowania za granicą, aby podtrzymywać kontakt. W wyborach parlamentarnych w 2007 r. wzięło w nich udział 149 tysięcy, a w 2011 r. – 117 tysięcy. W 2011 roku wprowadzono po raz pierwszy tryb głosowania korespondencyjnego dla obywateli polskich głosujących za granicą. Wyborca mógł otrzymać i odesłać kartę do głosowania pocztą, bez konieczności odwiedzenia siedziby wyborczej. Ten tryb oddania głosu cieszył się jednak małym zainteresowaniem, gdyż skorzystało z niego tylko 16 440 wyborców. Przyczyną była niewiedza o takiej możliwości prawnej. Obecnie możliwość głosowania korespondencyjnego w obwodach głosowania utworzonych za granicą została uchylona.

W roku 2011 jedynie 22 procent badanych wiedziało, że do głosowania korespondencyjnego uprawnione są osoby niepełnosprawne oraz osoby przebywające poza granicami kraju.²⁰²

Istotne jest ujednolicenie godzin otwarcia lokali obwodowych komisji wyborczych. Jak ukazały przeprowadzone badania, konsekwencją istniejących rozbieżności między poszczególnymi wyborami jest wprowadzenie w błąd wyborców. Zdarzają się bowiem przypadki, gdy pamiętając wcześniejsze wybory udają się oni głosować w porze, kiedy lokal jest zamknięty²⁰³. Takie ujednolicenie godzin nastąpiło. Głosowanie odbywa się bez przerwy od godziny 7 do godziny 21.

Rejestry wyborców, prowadzone są przez wszystkie gminy na terytorium Polski, są urzędowymi dokumentami zawierającymi dane osobowe osób, którym przysługuje prawo wybierania, a zamieszkałych na stałe na obszarze gminy²⁰⁴. Natomiast spisy wyborców są urzędowymi dokumentami sporządzonymi przez gminy na podstawie rejestru wyborców i obejmują osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybierania w nadchodzących wyborach. Dotyczy to także osób czasowo przebywających na terenie gminy oraz osób nigdzie nie zamieszkałych²⁰⁵. Spis wyborców stanowi jeden z podstawowych organizacyjnoprawnych środków zabezpieczenia wyborów. Na podstawie

²⁰¹ M. Rulka, M. Rulka, Prawo do głosowania obywateli przebywających poza granicami kraju, Przegląd Sejmowy 2(109)/2012, s. 73

²⁰² B. Roguska, J. Zbieranek, Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie i oczekiwania Polaków, Studia Wyborcze, tom 18 (2014), s. 56

²⁰³ K. Skotnicki, Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki, Łódź 2000, s. 284.

²⁰⁴ P. Sarnecki, Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2004, s. 147

²⁰⁵ P. Sarnecki, Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2004, s. 147.

spisów wyborców realizuje się prawo obywateli do głosowania. Dzięki spisom obywatele mają też możliwość do bycia wybranym²⁰⁶. Warunki skorzystania z prawa wyborczego przez uprawnione osoby musi być stwierdzenie jego nabycia w sposób urzędowy odpowiednim dokumentem. (...) Spisy wyborców spełniają co najmniej trojaką funkcję: (1) zabezpieczają powszechność wyborów, gdyż stanowią zespół dokumentów sporządzonych urzędowo i zawierających kompletny wykaz osób mających prawo wybierania. Są zatem podstawą roszczenia dopuszczenia do udziału w głosowaniu; (2) zabezpieczają zasadę równości wyborów w znaczeniu formalnym, gdyż sporządzane są osobno dla każdego obwodu głosowania, a nikt nie może być zamieszczony w więcej niż jednym spisie; (3) zabezpieczają praworządność postępowania wyborczego, gdyż są sporządzane w formie prawem przepisanej, a prawidłowość ich treści poddana jest powszechnej kontroli ludności i objęta postępowaniem reklamacyjno-skargowym²⁰⁷. Współcześnie występują różne sposoby prowadzenia spisów wyborców i P. Uziębło wskazuje na przewagę centralnych elektronicznych spisów wyborców nad ich rozczłonkowaniem pomiędzy mniejsze jednostki terytorialne²⁰⁸.

Innym mechanizmem gwarantującym powszechność wyborów jest stworzenie warunków umożliwiających osobom znajdującym się poza obszarem stałego zamieszkania uczestniczenie w głosowaniu. Osoby znajdujące się w takiej sytuacji winny posiadać tzw. zaświadczenie o prawie do głosowania, uzyskane w urzędzie gminy właściwym dla obszaru stałego zamieszkania wyborcy. Po złożeniu tego zaświadczenia w obwodowej komisji wyborczej, w której wyborca postanowił głosować, zostaje on dopisany do spisu wyborców, co umożliwia jego udział w głosowaniu. Wyjątkiem jest sytuacja obywatela polskiego zamieszkałego na stałe za granicą. Prawo wyborcze dopuszcza dopisanie takiej osoby do spisu wyborczego wyłącznie na podstawie paszportu²⁰⁹.

Głosowanie korespondencyjne minimalizuje grupę osób objętych zjawiskiem absencji przymusowej²¹⁰. Celem nie jest aktywizacja elektoratu, rozumiana jako sztuczne podnoszenie

²⁰⁶ A. M. Sarsjembajew, Spisy wyborcze w prawie wyborczym, *Studia Wyborcze*, tom 11/2011, s. 83.

²⁰⁷ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 94-95.

²⁰⁸ P. Uziębło, Problemy prawa wyborczego w publikacjach „Studiów Wyborczych”, *Studia Wyborcze*, tom 21/2016, s. 110-111.

²⁰⁹ P. Sarniecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2004, s. 148.

²¹⁰ R. Grabowska, S. Grabowska, Środowisko teoretyków i praktyków prawa wyborczego wobec postulatów reformy polskiego systemu wyborczego z wykorzystaniem alternatywnych sposobów głosowania [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007, s. 318

frekwencji, tylko realizacja powszechnego prawa wyborczego do udziału w głosowaniu.²¹¹ Głosowanie korespondencyjne w 2011 roku popierało tylko 46 proc. ankietowanych, a w 2014 roku już 61 procent! Większość z popierających takie rozwiązanie uważa jednak, że powinno być dostępne tylko dla osób będących w szczególnej sytuacji, mających problemy z dotarciem do lokali wyborczych. Procedura ta budzi sprzeciw znacznie mniejszej części badanych – 32 procent respondentów, podczas gdy w 2011 roku grupa przeciwników obejmowała prawie połowę ankietowanych (46 procent)²¹². Głosowanie korespondencyjne spotkało się z poparciem środowisk Polonii.

Instytucję głosowania przez pełnomocnika normuje kodeks wyborczy w rozdziale VII (artykuły 54 – 61), którą opisałem w rozdziale 1. Głosowanie przez pełnomocnika pociąga za sobą kilka ważnych aspektów: (1) wyborcy mogący udzielić pełnomocnictwa do głosowania; (2) wyborcy mogący otrzymać pełnomocnictwo do głosowania; (3) liczba możliwych do otrzymania pełnomocnictw do głosowania; (4) czas udzielania pełnomocnictwa do głosowania; (5) okres udzielania pełnomocnictwa do głosowania; (6) forma udzielania pełnomocnictwa do głosowania; (7) cofnięcie pełnomocnictwa do głosowania; (8) wygaśnięcie pełnomocnictwa do głosowania; (9) miejsce głosowania na podstawie pełnomocnictwa do głosowania; (10) głosowanie na podstawie pełnomocnictwa do głosowania.²¹³

Głosowanie przez pełnomocnika jest to rozwiązanie wyjątkowe, tworzone na potrzeby stosunkowo nielicznej grupy wyborców znajdujących się w szczególnej sytuacji²¹⁴. Takie głosowanie nie doprowadzi do aktywizacji osób starszych i niepełnosprawnych w życiu publicznym. Procedura udzielania pełnomocnictwa polega na przekazaniu głosu innej osobie, nie zaś na zapewnieniu osobistego udziału w głosowaniu²¹⁵. Chociaż Trybunał Konstytucyjny zaakceptował głosowanie przez pełnomocnika to jak słuszne podkreśla profesor Skotnicki: „Stanowi to odejście od równości wyborów w znaczeniu formalnym, gdyż w przeciwieństwie

²¹¹ S. Gebethner, Dyskusja w dniu I, [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007, s. 90.

²¹² B. Roguska, J. Zbieranek, Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie i oczekiwania Polaków, *Studia Wyborcze*, tom 18 (2014), s. 54.

²¹³ K. Skotnicki, Głosowanie przez pełnomocnika, *Przegląd Sejmowy*, s. 117-133.

²¹⁴ R. Grabowska, S. Grabowska, Środowisko teoretyków i praktyków prawa wyborczego wobec postulatów reformy polskiego systemu wyborczego z wykorzystaniem alternatywnych sposobów głosowania [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007, s. 317

²¹⁵ A. Rakowska, Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne), *Studia Wyborcze*, tom 7/2009, s. 76

do innych wyborów, osoba uprawniona do głosowania przez innego wyborcę dysponuje w rzeczywistości większą ilością głosów”²¹⁶.

Procedurę głosowania przez pełnomocnika popiera 69 proc. badanych. Większość z nich (51 proc.) uważa to rozwiązanie za mechanizm, który powinien być adresowany do grupy wyborców mających szczególnie duże problemy z dotarciem do lokali wyborczych (w takiej formule procedura ta została wprowadzona do polskiego prawa wyborczego i jest z powodzeniem stosowana już od 2010 roku). Jedynie 18 proc. respondentów uważa, że możliwość głosowania przez pełnomocnika powinni mieć wszyscy wyborcy. Negatywnie o rozwiązaniu wypowiada się 25 proc. ankietowanych.²¹⁷

Pragnę wskazać, iż w kontekście praw wyborczych osób niepełnosprawnych pojawiają się słuszne pytania: Czy osoby niepełnosprawne posiadające czynne prawo wyborcze mają zapewnioną faktyczną możliwość głosowania? Czy osoby niepełnosprawne mają możliwość głosowania w sposób tajny? Czy osoby ze wszystkimi rodzajami niepełnosprawności mają pełen dostęp do informacji wyborczych?²¹⁸.

Efektom sygnałów ze strony środowisk osób niepełnosprawnych są apele Państwowej Komisji Wyborczej, która dostrzegając wagę problemu w jego wymiarze społecznym i osobistym (w Polsce żyje około 14 procent osób niepełnosprawnych) podkreśla, że zapewnienie tej grupy wyborców pomocy w realizacji ich praw obywatelskich, jest wspólną powinnością wszystkich uczestników procesu wyborczego, w tym przede wszystkim władz lokalnych²¹⁹.

Wprowadzenie w 2011 roku do prawa wyborczego instytucji pełnomocnika wyborcy niepełnosprawnego, głosowanie korespondencyjne oraz możliwość osobistego głosowania z użyciem nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w języku Braille’a, w dodatku opatrzone aprobatą Trybunału Konstytucyjnego co do zgodności z podstawowymi zasadami wyborczymi, wydaje się zamykać dyskusję o kierunku ułatwień w korzystaniu²²⁰.

Warto podkreślić, że niepełnosprawni i starsi wyborcy wskazują głosowanie w lokalu wyborczym jako preferowany sposób udziału w wyborach. Zwraca to uwagę na ogromną rolę właściwego dostosowania lokali wyborczych do ich potrzeb. Duże znaczenie ma również procedura dowozu wyborców niepełnosprawnych do lokalu wyborczego, organizowana przez

²¹⁶ K. Skotnicki, Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki, Łódź 2000, s. 265.

²¹⁷ B. Roguska, J. Zbieranek, Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie i oczekiwania Polaków, Studia Wyborcze, tom 18/2014, s. 53

²¹⁸ K. Kurowski, Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki, Studia Wyborcze, tom 11/2011, s. 31.

²¹⁹ J. Buczkowski, Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej, Rzeszów 1996, s. 112.

²²⁰ M. Przywara, System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 – ciągłość i zmiany, Warszawa 2012, s. 210

władze gmin – jak pokazują badania, oczekiwania wyborców w tym zakresie zdecydowanie przekraczają dotychczasowe działania. Procedury alternatywne są natomiast traktowane przez wyborców niepełnosprawnych jako forma stosowana jednak tylko w razie konieczności, gdy np. z powodu trudności w poruszaniu się udanie się do lokalu wyborczego jest niemożliwe.²²¹ Liczba lokali przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych powinna być systematycznie zwiększana, szczególnie, że lokale wyborcze znajdują się w budynkach użyteczności publicznej²²².

Wyborcy niepełnosprawni mogą otrzymać telefonicznie, pocztą lub drogą elektroniczną materiały informacyjne dotyczące wyborów. Muszą jednak złożyć wniosek w tej sprawie. Informacje powinny zawierać termin i godziny głosowania, warunki i formy głosowania oraz informację o komitetach wyborczych i ich kandydatach. Wyborca niepełnosprawny powinien dowiedzieć się również, jaka jest jego właściwa obwodowa komisja wyborcza oraz gdzie znajdują się najbliższe lokale wyborcze przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz jakie są warunki ewentualnej zmiany miejsca w obwodowej komisji. Tak więc przekazanie informacji spoczywa na samorządzie gminnym, gdyż organem odpowiedzialnym za przekazanie tych informacji jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Głosowanie należy do najważniejszej fazy procesu wyborczego. Procedury głosowania powinny być tak skonstruowane, aby mogła być jak najpełniej realizowana zasada powszechności, zwłaszcza kiedy obywatel znajduje się poza miejscem zamieszkania (a przed wszystkim za granicą) lub nie może osobiście głosować w dniu wyborów w lokalu wyborczym²²³, ale z ważnych przyczyn. Głosowanie nie może sprzyjać obywatelskiemu lenistwu. Uważam, iż dobrze, że głosowanie ma zachowaną specjalną formę, bo musi wymagać pewnej społecznej aktywności!

Poszerzanie podmiotowego zakresu prawa wyborczego jest permanentnym procesem, który nie może być uznany za zakończony. Prawo głosowania bowiem uzyskują coraz to nowe grupy społeczeństwa, które wcześniej w ogóle nie posiadały praw politycznych. Ewolucja jest konsekwencją następującej stałe zmiany poglądów na to, jakie osoby mogą brać udział w wyborach. Dzisiaj z prawa tego korzystają osoby, których jego pozbawienie jeszcze niedawno uważano za naturalne²²⁴.

²²¹ B. Roguska, J. Zbieranek, Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie i oczekiwania Polaków, *Studia Wyborcze*, tom 18/2014, s. 63

²²² K. Kurowski, Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki, *Studia Wyborcze*, tom 11/2011, s. 39

²²³ A. Żukowski, Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski, *Studia Wyborcze*, tom 7/2009, s. 25

²²⁴ K. Skotnicki, Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki, Łódź 2000, s. 281

Dylematy, jakie zapewne staną przed nauką prawa wyborczego, mogą wynikać nie tylko z ewolucji standardu konwencyjnego, ale także z szybkich zmian społecznych. Znamienny jest fakt, że hasło obniżenia wieku nabycia czynnego prawa wyborczego do 16 lat, które u progu demokracji uznane za fanaberię niezasługującą na rzeczową polemikę, doczekało się niedawno komentarza doktrynalnego²²⁵. Tematykę czynnego prawa wyborczego wśród młodzieży podjął także K. Prokop. Autor odnosi się sceptycznie do takiego pomysłu, jednak nie odrzuca go całkowicie. Wskazuje najpierw na potrzebę aktywizacji społecznej młodzieży, a później podjęcie dyskusji w temacie²²⁶. Nie można mówić o cenzusie wieku. Granica 18 lat to granica naturalna, chociaż dla przykładu 17-latkowie odpowiadają już karne, a 15-latkowie w przypadku określonych czynów (art.10 kodeksu karnego).

Dla przykładu A. Sokala proponuje instytucję indywidualnego zawiadomienia wyborcy o wyborach. Postulat słuszny, ale trudny do realizacji²²⁷.

Podsumowując: W doktrynie mówi się o „wiodącej roli” zasady powszechności²²⁸. To ona stanowi ostatecznie o zasięgu praw wyborczych uprawnionych podmiotów²²⁹. Prawo wyborcze nie przysługuje każdemu człowiekowi, ale tylko tym osobom, które są związane z państwem przez węzeł prawny jego obywatelstwa²³⁰. Konstytucja nie zna żadnych cenzusów związanych z sytuacją majątkową lub społeczną wyborcy. Artykuł 62 Konstytucji uzależnia posiadanie prawa wyborczego tylko od ukończenia najpóźniej w dniu głosowania 18 lat, posiadania obywatelstwa polskiego, dysponowania pełnią praw politycznych²³¹. Istota zasady powszechności tkwi w wyborcach. Można dokonać rozróżnienia na elektorat prawny, czyli ogół obywateli, którym przysługuje prawo wybierania oraz elektorat faktyczny, jako ogół osób rzeczywiście głosujących w danych wyborach²³².

Wybory są równe. To, czy są one rzeczywiście takie zależy od dwóch warunków: od tego, iloma głosami dysponuje każdy z wyborców (równość w sensie formalnym) oraz od

²²⁵ W. Brzozowski, Prawo wyborcze w III RP, [w:] M. Zubik (red.), XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r., Warszawa 2012, s. 143.

²²⁶ K. Prokop, Prawa wyborcze młodzieży, *Studia Wyborcze*, tom 9/2020, s. 99-115.

²²⁷ A. Sokala, Nowe ustawowe gwarancje zasady powszechności wyborów w polskim prawie wyborczym (propozycje de lege ferenda), [w:] T. Jasudowicz i M. Balcerzak, *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jana Białocerkiewicza*, Toruń 2009, s. 353.

²²⁸ A. Sokala, Nowe ustawowe gwarancje zasady powszechności wyborów w polskim prawie wyborczym (propozycje de lege ferenda), [w:] M. Balcerzak, T. Jasudowicz (red.), *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jana Białocerkiewicza*, Toruń 2009, s. 353.

²²⁹ A. Jarecka, *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000, s. 27.

²³⁰ W. Sokół, *Prawa wyborcze obywateli*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, Zakamycze 2002, s. 116

²³¹ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Zakamycze 2004, s. 137

²³² M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 41

tzw. wagi głosu (równość w sensie materialnym). Istnieje reguła „jeden wyborca – jeden głos”, a głosować można tylko jeden raz.

W wyborach do Sejmu każdy wyborca dysponuje jednym głosem tj. spośród zgłoszonych kandydatów może dokonać tylko jednego. Jeśli dokona wyboru większej liczby kandydatów, jego głos będzie nieważny²³³. Wyjątek stanowi norma zawarta w artykule 227 § 5 kodeksu wyborczego: „Jeżeli na karcie do głosowania znak „x” postawiono w kratce z lewej strony obok nazwisk dwóch lub większej liczby kandydatów z tej samej listy kandydatów, to głos taki uważa się za głos ważnie oddany na wskazaną listę kandydatów z przyznaniem pierwszeństwa do uzyskania mandatu kandydatowi na posła, którego nazwisko na tej liście umieszczone jest w pierwszej kolejności”. Zapewne w powyższej regulacji chodzi o uszanowanie głosu wyborcy, który jasno określił swoje preferencje polityczne głosując na określoną listę.

Każdy wyborca dysponuje wyłącznie jednym głosem, choć głosem o podwójnym charakterze, który jest oddawany zarówno na listę wyborczą komitetu wyborczego, jak i w ramach tej listy na jednego ze znajdujących na niej kandydatów²³⁴. Nie ma prawnej możliwości, ażeby czyjś głos liczony był podwójnie. Zresztą współcześnie w prawie żadnym państwie praktycznie nie występują już naruszenia zasady równości formalnej w wyborach do pierwszych izb parlamentu²³⁵. Gwarancją tego jest umieszczanie wyborcy tylko w jednym spisie wyborców i wykreślenie ze spisów osób, które uzyskały zaświadczenie o prawie do głosowania, jak również odbieranie oryginału takiego zaświadczenia przystępującym do głosowania. Uniemożliwia to wielokrotne głosowanie. Temu celowi służy obowiązek potwierdzenia przez wyborców odbioru karty do głosowania, a także zaznaczania w paszporcie faktu głosowania Polakom stale zamieszkującym za granicą²³⁶.

Zasada równości wyborów, gwarantuje względnie jednakowy wpływ wszystkich wyborców na ostateczny wynik wyborów²³⁷. Siła głosu każdego wyborcy. Siła ta powinna być równa i wyrażać się we wpływie, jaki głos ten wywiera na końcowy wynik wyborów. Istota tej zasady wyrażać ma się w tym, że na taką samą liczbę mieszkańców (wyborców) w

²³³ P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 124

²³⁴ P. Uziębło, *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia)*, *Studia Wyborcze*, tom 6/2008, s. 48.

²³⁵ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 217–218.

²³⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 351.

²³⁷ G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] M. Grzybowski, *Prawo Konstytucyjne*, Białystok 2008, s. 173

danym okręgu wyborczym, przypadać powinna taka sama liczba przedstawicieli, co na równą liczbę mieszkańców (wyborców) w innym okręgu wyborczym²³⁸.

Równość w sensie materialnym oznacza jednakową siłę głosu każdego wyborcy, co zapewnia mu jednakowy wpływ na ostateczny wynik wyborów. Jest to ważny element zasady równości wynikający bezpośrednio z jego istoty. Równości nie zapewni jedynie prosta reguła: „jeden wyborca – jeden głos”.

Nadmierne różnice w sile głosu mogą naruszyć swobodę wyrażania opinii²³⁹.

Jednolita norma przedstawicielstwa (JNP) to norma, która jest gwarancją zasady równości wyborów w znaczeniu materialnym. Otrzymuje się ją w wyniku podzielenia ogólnej liczby mieszkańców (wyborców) państwa przez liczbę wszystkich mandatów. W systemie okręgów wielomandatowych jest ona wyznacznikiem liczby mandatów w poszczególnych okręgach wyborczych. W wyborach do Sejmu jednolitą normę przedstawicielstwa oblicza się na podstawie liczby mieszkańców tj. podzielenie aktualnej liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów (460). Konieczna jest umiejętna konstrukcja okręgów wyborczych: zachowującą maksymalnie zbliżoną proporcję liczby mandatów do mieszkańców z uwzględnieniem, iż okręg wyborczy ma obejmować obszar województwa lub jego część, a granice okręgu wyborczego nie powinny naruszać granic powiatów i miast na prawach powiatu znajdujących się na obszarze tego województwa.

Granice okręgów wyborczych tworzą organizacyjne ramy rywalizacji wyborczej; w niej też następuje rozdział mandatów – są one jednostkami, wewnątrz których oddane głosy są przekładane na parlamentarne miejsca²⁴⁰. Prawo wyborcze wprowadza zasadę, że granice okręgów wyborczych nie mogą naruszać granic powiatów. Postanowienie to może prowadzić do sytuacji, w której występują pewne różnice w liczbie mieszkańców przypadających na jeden mandat w skali okręgu wyborczego. Niemożność dzielenia powiatów sprawia bowiem, że przy dużym zróżnicowaniu liczby mieszkańców w poszczególnych powiatach, nie da się ściśle zastosować taką normy przedstawicielstwa. Jednak dysproporcje nie są duże²⁴¹. Zasady te ograniczają z jednej strony dowolność tworzenia okręgów wyborczych, a z drugiej strony gwarantują przestrzeganie zasady równości materialnej wyborów²⁴².

²³⁸ J. Buczkowski, *Prawo konstytucyjne RP*, Przemyśl 2008, s. 91.

²³⁹ K. Urbaniak, *Standardy europejskie zasady równości wyborów a polskie prawo wyborcze i praktyka ustrojowa*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna, a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Kielce 2017, s. 515

²⁴⁰ G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 109.

²⁴¹ J. Buczkowski, *Prawo konstytucyjne RP*, Przemyśl 2008, s. 95.

²⁴² P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2004, s. 152

Inaczej ujmując: równość materialna oznaczać ma, iż poszczególne komitety wyborcze będą miały zbliżoną liczbą wyborców przypadającą na jeden mandat w danej izbie parlamentu przy jednoczesnym równym reprezentowaniu przez parlamentarzystów okręgów, w którym kandydowali²⁴³.

Jaki podział jest „możliwie najbliższy proporcjonalności”? Problem polega na tym, że takich definicji proporcjonalności oraz „miar nieproporcjonalności” można wymyślić wiele – a w konsekwencji, można skonstruować różne „najlepsze” metody ze względu na różne kryteria proporcjonalności. Przykładowe metody podziału mandatów między okręgi to: (1) algorytmy oparte na kwocie i zaokrągleniu, (2) metody z kwotą a priori (największych reszt), (3) metody z kwotą a posteriori (dzielnikowe), (4) algorytmy oparte na funkcji priorytetu.²⁴⁴ Ogólny schemat metody podziału mandatów przyjętej w artykule 137 ordynacji (i obecnie 202 kodeksu wyborczego) jest podobny, jak w przypadku metod największych reszt oraz dzielnikowych. W pierwszym kroku dokonuje się podziału przy zastosowaniu kwoty prostej (nazywanej tam „ogólną normą przedstawicielstwa”) i zaokrąglenia do najbliższej liczby całkowitej. Ponieważ działanie takie może prowadzić do przydzielenia niewłaściwej liczby mandatów, drugi krok zawiera opis procedury „korygującej” ustalony uprzednio podział.²⁴⁵ Gdy w pierwszym etapie rozdzielona zostanie zbyt mała liczba mandatów, brakujące mandaty zostają przyznane okręgom o największej wielkości „normy przedstawicielstwa”. Gdy liczba mandatów rozdzielona w pierwszym etapie jest zbyt duża, mandaty nadmiarowe odbierane są okręgom o najmniejszej wielkości „normy przedstawicielstwa”.²⁴⁶ Autor ocenia, iż postać artykułu 137 ordynacji (i obecna 202 kodeksu wyborczego) jest efektem woli uregulowania istotnego elementu systemu wyborczego niepołączonego, niestety, z głębszą analizą problemu. Metoda w sposób oczywisty ustępuje innym metodom podziału mandatów: nie optymalizuje żadnej istotnej miary proporcjonalności podziału i generuje szereg podziałów paradoksalnych. Jednak, gdyby nie owe nawet ułomne rozwiązanie, to Sejm miałby swobodę w dokonywaniu podziału mandatów; w konsekwencji podział mógłby się stać przedmiotem przetargu politycznego, w wyniku którego więcej mandatów otrzymywałyby okręgi mające z

²⁴³ P. Uziębło, Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia), *Studia Wyborcze*, tom 6/2008, s. 48.

²⁴⁴ J. Haman, Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr, *Przegląd Sejmowy*, 1(48)/2002, s. 11-21

²⁴⁵ J. Haman, Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr, *Przegląd Sejmowy*, 1(48)/2002, s. 26

²⁴⁶ J. Haman, Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr, *Przegląd Sejmowy*, 1(48)/2002, s. 31

pewnych względów „lepsze układy”²⁴⁷. Liczba mandatów w okręgach byłaby kalkulowana według takiej metody, gdzie aktualna większość miałaby większe szanse na zdobycie większej ilości mandatów.

Zasady podziału mandatów pomiędzy poszczególne okręgi wyborcze mają jedną, niezwykle istotną, wadę. Zgodnie z nimi podział mandatów dokonywany jest w oparciu o liczbę mieszkańców, a nie uprawnionych do głosowania czy wręcz rzeczywiście głosujących. Podział mandatów nie uwzględnia realnej frekwencji wyborczej, która może się różnić w poszczególnych okręgach, a tym samym może ona mieć istotny wpływ na rzeczywistą siłę głosu²⁴⁸. Im bardziej równość materialna głosu zostanie zachowana, tym bardziej proporcjonalny charakter będą miały takie wybory. Ponadto powyborcza dystrybucja mandatów między okręgi to nie to samo co np. ustalenie zasad ich podziału, a więc nie mogą być uznane za przykład powyborczej ingerencji.²⁴⁹

Analiza (autor P. Uziębło) pokazuje, iż uwzględniając frekwencję w 2007 roku byłoby 28 przesunięć mandatów pomiędzy okręgami. Warszawa I stanowi okręg 19 i przypada jej 19 mandatów, a uwzględniając frekwencję to aż 32. Trzy mandaty zyskałyby okręg nr 13 z siedzibą w Krakowie (z 13 do 16) i okręg nr 39 (Poznań z 10 do 13). Dwa mandaty: okręg nr 3 (Wrocław z 14 do 16), nr 9 (Łódź z 10 do 12) i nr 20 (Warszawa II z 11 do 13). Skoro jedno okręgi zyskiwałyby, to inne traciłyby. Dwa mandaty straciłyby: okręg nr 5 (Toruń z 13 do 11), okręg nr 7 (Chełm z 12 do 10) okręg nr 21 (Opole z 13 do 11), okręg nr 22 (Krosno z 11 do 9) okręg nr 24 (Białystok z 15 do 13), okręg nr 33 (Kielce z 16 do 14). W okręgu opolskim na jeden mandat przypada 29 102 głosów, a w Warszawie – aż 61 055 głosów.²⁵⁰

Dostrzegam poważną wadę propozycji. Analiza pokazuje, że politycznie wzmocnione byłyby te ośrodki, które i tak nadają ton życiu społeczno-gospodarczemu kraju (Kraków, Poznań, Wrocław, Łódź), kosztem słabszych ośrodków (Chełm, Krosno). Ponadto w tych okręgach, być może głosuje znaczna część studentów (na podstawie zaświadczeń do głosowania), którzy życiowo związani są jednak dalej z miejscem urodzenia. Głosują, bo tak im wygodniej, a przez to osłabialiby politycznie własny region. Na podobnej zasadzie wzmocnione byłyby okręgi turystyczne, jeśli wybory z przyczyn politycznych musiałyby odbyć się w okresie wakacyjnym.

²⁴⁷ J. Haman, Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr, *Przegląd Sejmowy*, 1(48)/2002, s. 32-33

²⁴⁸ P. Uziębło, Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia), *Studia Wyborcze*, tom 6/2008, s. 51.

²⁴⁹ G. Kryszewski, Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych, Białystok 2007, s. 116-117.

²⁵⁰ P. Uziębło, Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia), *Studia Wyborcze*, tom 6/2008, s. 52-53.

W wyborach parlamentarnych wyborcy głosują zagranicą wyłącznie na kandydatów na posłów zarejestrowanych w okręgu wyborczym obejmującym obszar m. st. Warszawy.²⁵¹ Głosy obywateli polskich zagranicą z różnych stron Polski w tej sytuacji zwiększałyby szansę wyboru warszawskich kandydatów.

Frekwencji ustawodawca w poszczególnych okręgach nie jest w stanie przewidzieć i trudno jest ten czynnik ująć w regulacjach prawnych²⁵². Byłaby to premia za aktywność²⁵³. Nie można natomiast zapominać, że członek parlamentu jest później reprezentantem danej jednostki samorządu terytorialnego w okresie kadencji. (...) Czy mandat można potraktować jako nagrodę za aktywność wyborczą?²⁵⁴.

Dobrym rozwiązaniem byłoby utworzenie odrębnego dla wyborców głosujących zagranicą. Wtedy jednak powstaje problem, jak określić ilu posłów i senatorów miałyby być wybieranych w takim okręgu. W przypadku wyboru wyborów do Sejmu możliwość utworzenia takiego okręgu wyborczego wymagałaby nowelizacja Konstytucji.²⁵⁵ Jednak przy tak niskim poziomie zainteresowania wyborami parlamentarnymi, takie rozwiązanie będzie prowadzić do nieuzasadnionej nadreprezentacji wyborców głosujących zagranicą. Utworzenie takiego okręgu może prowadzić do napięć między Polonią zamieszkującymi różne kraje – ujawnił to przykład włoski w Kanadzie.²⁵⁶

Przedstawiam (autor M. Przywara) symulację wyników wyborów przy założeniu, że podstawą rozdziału mandatów między okręgi wyborcze jest frekwencja wyborcza:

Wybory w 2007 roku: PO 215 (Po zdobyło 209 mandatów, a więc + 6), PiS 164 (166 mandatów, a więc - 2), PSL 27 (31, a więc - 4), LiD 53 (53), MN 1 (1). Hipoteczny zysk: Platforma Obywatelska (6 mandatów), a strata PiS i PSL.

²⁵¹ S. Gebethner, Głosowanie poza granicami w wyborach do Sejmu i Senatu do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach prezydenckich i referendum ogólnokrajowym. Doświadczenia i propozycje nowych rozwiązań, [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007, s. 47

²⁵² B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 497.

²⁵³ P. Uziębło, Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia), Studia Wyborcze, tom 6/2008, s. 54

²⁵⁴ J. Jaskiernia, Dyskusja w dniu I [w]: S. Grabowska, R. Grabowski, Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji, Rzeszów 2008, s. 54

²⁵⁵ S. Gebethner, Głosowanie poza granicami w wyborach do Sejmu i Senatu do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach prezydenckich i referendum ogólnokrajowym. Doświadczenia i propozycje nowych rozwiązań, [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007, s. 86-87

²⁵⁶ S. Gebethner, Głosowanie poza granicami w wyborach do Sejmu i Senatu do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach prezydenckich i referendum ogólnokrajowym. Doświadczenia i propozycje nowych rozwiązań, [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007, s. 86-87

Wybory w 2011 roku: PO 211 (207, a więc + 4), PiS 157 (157), RP 35 (40, a więc - 5), PSL 28 (28), SLD 28 (27, a więc + 1), MN 1(1). Hipoteczny zysk: Platforma Obywatelska (4 mandaty) i SLD (1 mandat), strata Ruch Palikota²⁵⁷.

Analiza pokazuje, iż beneficjentem zmiany byłaby w zasadzie tylko Platforma Obywatelska, aczkolwiek nie wpłynęłoby to znacząco na podział mandatów, a tym bardziej na układ sił w Sejmie.

Rozpatrując problematykę równości w znaczeniu materialnym można przedstawiać różne argumenty, czy powinna decydować liczba obywateli, czy liczba uprawnionych do głosowania czy też liczba ważnie oddanych głosów w wyborach.

Niekorzystny wpływ na zasadę równości materialnej wyborów do Sejmu ma fakt istnienia klauzul zaporowych. W efekcie ich działania ugrupowania wyborcze, które uzyskały poparcie mniejsze niż określone w progu, nie otrzymują żadnych mandatów, mimo uzyskanych głosów²⁵⁸. Siła głosów oddanych na ugrupowania, którego progu nie przekroczyły jest zerowa. Natomiast wypada zobaczyć, jak wygląda dyskryminujące działanie. Często progi wyborcze tzw. naturalne, wynikające z wielkości okręgów wyborczych, są znacznie wyższe niż ów 5 procent próg wyborczy²⁵⁹. Wprowadzenie tych klauzul uzasadnia się dążeniem do likwidacji negatywnych następstw stosowania proporcjonalnych systemów wyborczych i stworzeniem warunków dla elekcji parlamentu nierozbitego na zbyt wiele małych, stale spierających się ze sobą frakcji. Ten wzgląd przeważa nad ewentualnymi wątpliwościami co do zgodności klauzul zaporowych z zasadą prawa wyborczego²⁶⁰. Skutkiem zastosowania wysokich klauzul zaporowych jest też duża liczba tzw. głosów straconych – tzn. tych, które w ostatecznym rozrachunku nie wpływają na skład organu przedstawicielskiego²⁶¹.

Z punktu gwarancji zasady równości prawa wyborczego nie powinno być możliwe zmonopolizowanie mianowania kandydatów przez prawem wskazane organizacje czy partie; w państwie demokratycznym wyborcy zawsze powinni mieć możliwość udziału w tym procesie²⁶². Prawo wyborcze określa w sposób ogólny i neutralny warunki, które powinien

²⁵⁷ M. Przywara, System wyborczy do Sejmu i Senatu po 1989 – ciągłość i zmiany, Warszawa 2012, s. 238.

²⁵⁸ M. Chmaj, W. Skrzydło, System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011, s. 53

²⁵⁹ P. Uziębło, Dyskusja w dniu I [w]: S. Grabowska, R. Grabowski, Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji, Rzeszów 2008, s. 75

²⁶⁰ B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2010, s. 355.

²⁶¹ B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2010, s. 357.

²⁶² B. Banaszak, Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Kraków 2007, s. 297.

wypełniać każdy kandydat²⁶³. Równość to także zapewnienie wszystkim kandydatom uczestnictwa w wyborach na takich samych zasadach. Wiążą się z tym jednakowe wymogi, jakie powinny spełniać kandydaci np. zebranie określonej liczby podpisów wymaganych do rejestracji, zasady prowadzenia kampanii wyborczej. Kandydaci winni być także równi w swoich prawach, poprzez zagwarantowanie im równego dostępu do publicznego radia lub telewizji²⁶⁴.

Zasada równości przesądza, na podstawie jakich reguł uprawnione podmioty będą korzystały z przysługujących im praw: czy prawa te będą jednakowe dla wszystkich, czy też zróżnicowane²⁶⁵.

Zasada bezpośredniości oznacza, że wyborcy bezpośrednio – bez jakiegokolwiek pośrednictwa – decydują o składzie organu przedstawicielskiego, głosując osobiście i oddając głos na preferowanych przez siebie kandydatów, wyrażając preferencję polityczno-programową²⁶⁶. Osobiste głosowanie wzmacnia zasadę bezpośredniości w tym sensie, że ogranicza ewentualne oszustwa wpływające na treść głosu. Tym samym głosowanie osobiste wzmacnia również zasadę wolności i uczciwości przeprowadzenia elekcji²⁶⁷.

W doktrynie toczył się spór o instytucję zasady bezpośredniości. Można zupełnie odmiennie rozumieć istotę samej zasady. Z jednej strony: „Ważnym elementem zasady bezpośredniości jest również wymóg osobistego udziału wyborcy w głosowaniu. Jest to podyktowane ściśle osobistym charakterem praw politycznych, które w odróżnieniu np. od praw majątkowych – nie mogą być przekazane pełnomocnikowi, w tym również nikomu z członków rodziny. Ordynacje wyborcze wyraźnie zastrzegają że głosować można tylko osobiście. Nie są, z tym sprzeczne przepisy, które zezwalają ułomnym na korzystanie z pomocy innych osób; o treści głosu decyduje bowiem i w tym przypadku wyborca osobiście”²⁶⁸. Z drugiej: „W rozumieniu obowiązującej u nas ordynacji wyborczej głosowanie osobiste wyborcy nie jest warunkiem bezpośredniości wyborów (...). Wbrew temu, co niekiedy podaje się w literaturze, zasada bezpośredniości prawa wyborczego jest zachowana w pełni także wówczas, gdy ordynacja wyborcza dopuszcza możliwości złożenia głosu np.

²⁶³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 351

²⁶⁴ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 48

²⁶⁵ J. Buczkowski, *Prawo konstytucyjne RP*, Przemyśl 2008, s. 87.

²⁶⁶ G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] M. Grzybowski, *Prawo Konstytucyjne*, Białystok 2008, s. 174

²⁶⁷ G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 223-233

²⁶⁸ Z. Jarosz, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 326.

przez pocztę lub pełnomocnika”²⁶⁹ lub: „Nie wydaje się, trafne uznawanie wymogu osobistego głosowania za element bezpośredniości (...). Jeżeli bowiem przyjąć, że treść bezpośredniości wyczerpuje się w jednostopniowości wyborczego, to forma oddawania głosu jest bez znaczenia. Tym samym uznać należy że kwestia ta – podobnie jak wiele innych w prawie wyborczym – zostaje pozostawiona określeniu przez ustawodawcę zwykłego”²⁷⁰.

Właśnie kodeks wyborczy określa głosowanie osobiste, czyli stawiennictwo w lokalu wyborczym, chociaż stanowi także, iż „głosowaniem osobistym jest również głosowanie korespondencyjne” (art. 38 § 2 k. wyb.).

Wymaganie osobistego udziału w procesie wyborczym powinno być traktowane jako odrębna kategoria. Przy czym odróżniać należy akt podjęcia decyzji (ustanowienia woli) od aktu głosowania (zakreślenie na karcie do głosowania i wrzucenie jej do urny wyborczej). Jedynie akt polegający na podjęciu decyzji, co jest oczywiste, musi być osobisty²⁷¹. Wymóg osobistego głosowania nie jest jednak bezwzględnie przestrzegany w dużej liczbie państw. Czynione są bowiem od niego pewne wyjątki – głównie z myślą o zwiększeniu frekwencji głosujących (i umożliwienie obywatelom skorzystania ze swego prawa), a tym samym o umocnieniu zasady powszechności wyborów. Jednym z takich wyjątków jest głosowanie przez pełnomocnika, polegające na upoważnieniu przez wyborcę innej osoby do oddania – w jego imieniu – głosu, drugim zaś głosowanie przez pocztę (korespondencyjnie)²⁷². Dodatkowo przepisy zezwalają osobom niepełnosprawnym na korzystanie z pomocy innych osób, ale o treści głosu w takim przypadku decyduje wyborca osobiście²⁷³. Wykluczona jest pomoc członków obwodowej komisji wyborczej i mężów zaufania.

Zasady głosowania korespondencyjnego przewidziane na gruncie kodeksu wyborczego były zmieniane przez te same siły polityczne. Najpierw krąg wyborców uprawnionych do głosowania był zawężany (motywy były zarzut możliwych fałszerstw wyborczych), a później rozszerzany (z uwagi na chęć przełamania możliwości przeprowadzenia wyborów w czasie pandemii). Oceniam, iż czynnik zmian był motywowany politycznie, a nie merytorycznie. Krytycznie oceniam likwidację uchylonej możliwości głosowania korespondencyjnego w obwodach głosowania utworzonych za granicą.

²⁶⁹ F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976, s. 176–178.

²⁷⁰ L. Garlicki, uwaga 25 do art. 96 konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, s. 16.

²⁷¹ A. Bień-Kacała, *Osobisty udział w procesie wyborczym (zagadnienia wybrane)*, [w:] S. Grabowski, R. Grabowski, *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania, a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007, s. 233.

²⁷² G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] M. Grzybowski, *Prawo Konstytucyjne*, Białystok 2008, s. 175

²⁷³ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 53

Przyjęcie zgodności wskazanych alternatywnych technik głosowania z zasadą bezpośredniości zależy w pierwszym rzędzie od sposobu rozumienia tej zasady²⁷⁴. W zasadę bezpośredniości w największym stopniu zdaje się ingerować instytucja głosowania za pośrednictwem pełnomocnika. Oczywiście jest, że stosunek pełnomocnictwa między mocodawcą a pełnomocnikiem musi być oparty na wzajemnym zaufaniu. Jednak nie ma faktycznie żadnej gwarancji, że pełnomocnik nie przekroczy ram otrzymanego upoważnienia i nie zagłosuje w sposób niezgodny z wolą udzielającego pełnomocnictwo. Pełnomocnik nie jest jedynie osobą, która dostarcza wypełnioną kartę do głosowania do lokalu wyborczego, ale faktycznie dokonuje aktu wyborczego w zastępstwie zleceniodawcy, będąc zobowiązanym do dokonania tego w sposób właściwy – wskazany przez mocodawcę. Takie głosowanie w zastępstwie wyborcy nie jest więc z oczywistych względów osobiste, ponadto nie jest tajne. Uznać należy, że z uwagi na liczne wątpliwości co do zastosowania instytucji pełnomocnictwa w akcie wyborczym, użycie jej powinno mieć wyjątkowy charakter i dotyczyć wyłącznie określonego, wąskiego kręgu osób²⁷⁵. Należy mieć świadomość ułomności form głosowania alternatywnego. Stanowią one bowiem tylko pewne dodatkowe formy głosowania, mające na celu ułatwienie realizacji prawa do głosowania, czyli spełnienie „obywatelskiego obowiązku”.

Współcześnie mocno akcentowany jest szerszy aspekt zasady bezpośredniości wyborów, obejmujący element wybierania do organu przedstawicielskiego konkretnych osób²⁷⁶. Oznacza ona, że wyborcy osobiście, bez udziału pośredników dokonują wyboru swoich przedstawicieli. Stąd też wybory bezpośrednie często nazywane są wyborami jednostopniowymi²⁷⁷.

Głosowanie preferencyjne (nazywane jest także głosowaniem imiennym lub spersonalizowanym – przyp. JŁ) to głosowanie, dzięki którym wyborca może wyrazić swoje poparcie konkretnemu kandydatowi²⁷⁸. Oznacza, iż na karcie do głosowania są wyszczególnione nazwiska wszystkich kandydatów z danej listy, zaś wyborca głosuje zarówno na listę jako całość (co jest bardzo istotne w przypadku występowania programów wyborczych), lecz także i przede wszystkim na określonego kandydata z danej listy,

²⁷⁴ M. Gapski, Nowe techniki głosowania w świetle zasad bezpośredniości wyborów, *Przegląd Sejmowy*, nr 2(91)/2009, s. 89.

²⁷⁵ M. Gapski, Nowe techniki głosowania w świetle zasad bezpośredniości wyborów, *Przegląd Sejmowy*, nr 2(91)/2009, s. 89.

²⁷⁶ W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2004, s. 206.

²⁷⁷ W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2004, s. 206.

²⁷⁸ P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2004, s. 154.

wskazując w ten sposób swoją preferencję wyborczą²⁷⁹. Mandat obsadzany jest w drodze głosowania. Tym samym wyborca decyduje bezpośrednio o składzie organu przedstawicielskiego²⁸⁰. O uzyskaniu mandatu przez konkretną osobę przesądza zatem nie kolejność na liście, lecz liczba uzyskanych przy nazwisku „krzyżyków”²⁸¹.

W wyborach do Sejmu przyjęto system głosowania, według którego głosuje się tylko na jedną, określoną listę okręgową, oddając głos na konkretnego kandydata, określonego z imienia i nazwiska stawiając znak „X” (teraz także przez dwie lub więcej przecinających się linii) w kratce obok jego nazwiska, przez co wskazuje się na jego pierwszeństwo do otrzymania mandatu.

Gwarancją zasady bezpośredniości, mającej istotne znaczenie dla umacniania się więzi między wyborcami, a przedstawicielem, jest przepis wprowadzający zakaz kandydowania więcej niż w jednym okręgu wyborczym²⁸². Zasada ulega osłabieniu w przypadku występowania okręgów wielomandatowych i stosowania proporcjonalnego rozdziału mandatów, gdyż wyborca bardziej w tym przypadku określa swe preferencje polityczne niż personalne²⁸³. Głosowanie w tak zorganizowanych wyborach polega bowiem na opowiedzeniu się za jedną z list kandydatów zgłoszonych przez komitety wyborcze. Jednak podstawowy element składowy zasady bezpośredniości polega na wymogu takiego ukształtowania procesu wyborczego, w którym jest zagwarantowane jest prawo każdego wyborcy do wskazania swojego przedstawiciela²⁸⁴.

Zasadę bezpośredniości osłabiały listy ogólnokrajowe znane w polskim prawie wyborczym. Ich likwidacja spowodowała zwiększenie mandatów w okręgach wyborczych, a tym samym zwiększenie szans mniejszych ugrupowań w partycypacji mandatów.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego potwierdził zgodność głosowania korespondencyjnego oraz przez pełnomocnika z ustawą zasadniczą: *„Prawo wybierania przedstawicieli, określane również jako czynne prawo wyborcze, nie jest ograniczone w tym przepisie do wyboru osobistego. Nie ma zatem przeszkód, by przyjąć, że obywatel polski może wybrać przedstawiciela, głosując przez swojego pełnomocnika. Takie szerokie rozumienie przepisu statuującego prawo konstytucyjne jest zgodne z wykładnią proobywatelską. Wymóg*

²⁷⁹ M. Chmaj, W. Skrzydło, System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011, s. 54

²⁸⁰ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2004, s. 156.

²⁸¹ H. Lisicka (red.), System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej, Wrocław 2005, s. 42

²⁸² M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J. Sobczak, A. Wróbel, Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce, Kraków 2002, s. 141

²⁸³ M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J. Sobczak, A. Wróbel, Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce, Kraków 2002, s. 141

²⁸⁴ P. Sarnecki, Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2004, s. 152

głosowania osobistego nie wynika również z istoty czynnego prawa wyborczego, tym bardziej że ustrojodawca nie przesądził, w jaki sposób prawo to ma być realizowane".²⁸⁵ Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że bezpośredniość oznacza jednostopniowość wyborów i nie wiąże się w żaden sposób z samym aktem głosowania. Jednakże pewne szczegółowe rozwiązania zostały określone przez ustawodawcę na gruncie praktyki politycznej i stanowiska doktryny (którą w zarysie przedstawiłem powyżej).

Głos wyborcy w praktyce ma oddziaływanie w trzech aspektach: (1) liczy się przy przekraczaniu przez komitet wyborczy właściwego progu wyborczego i umożliwia udział listy w podziale mandatów; (2) wskazuje preferencje wyborcy do jednego z kandydatów na wybranej przez niego liście wyborczej; (3) wpływa na możliwość otrzymywania przez partię polityczną subwencji z budżetu państwa.

Zasadę proporcjonalności rozumieć należy jako regułę wyznaczającą sposób rozdziału (alokacji) mandatów według jakiegoś z góry określonego algorytmu (tj. formuły określonej wzorem matematycznym) wyznaczającym stosunek, w jakim określona liczba oddanych głosów uprawnia do uzyskania mandatów. Bardzo różny może być ten algorytm, czyli wzór matematyczny, zwany najczęściej formułą albo metodą rozdziału mandatów. Zawsze jednak – podkreślam z całym naciskiem słowo zawsze – będzie to algorytm wyznaczający określoną proporcję, czyli stosunek między otrzymanymi głosami a liczbą uzyskanych mandatów²⁸⁶.

To dwie zupełnie inne kwestie: reprezentacja proporcjonalna Sejmu pochodzącego z wyborów, a reprezentatywność odzwierciedlająca układ sił politycznych w elektoracie.

Proporcja ta raz wierniej odzwierciedla układ sił politycznych w elektoracie, a innym razem stwarza preferencje bądź to dla ugrupowań (partii) słabszych bądź to dla ugrupowań cieszących się u wyborców większym poparciem. Z tego punktu widzenia rozpatrując sprawę możemy oceniać – jak czynią to socjologowie lub politolodzy – czy układ sił w parlamencie jest bardziej wiernym lub mniej wiernym odbiciem rozkładu opinii wyrażonego przez wyborców w głosowaniu. Wartościowaniu wówczas podlegają zarówno jakość politycznej reprezentacji w parlamencie, jak i skutki wywołane przez zastosowanie takiej, a nie innej formuły matematycznej w danej metodzie podziału mandatów. Zawsze jednak są to wyniki wyborów przeprowadzonych na zasadzie proporcjonalności²⁸⁷. Nie można jednak rozumieć jej w

²⁸⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.07.2011 r. (sygn. akt K 9/11)

²⁸⁶ S. Gebethner, Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień Konstytucji, [w:] Z. Jarosz (red.), Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa, Warszawa 2006, s. 17

²⁸⁷ S. Gebethner, Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień Konstytucji, [w:] Z. Jarosz (red.), Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa, Warszawa 2006, s. 18

znaczeniu ściśle matematycznym, dokładne odzwierciedlenie preferencji wyborców nie jest bowiem nigdy możliwe, i to chociażby już z tego względu, iż mandat nie może być podzielony. Zawsze będzie zatem dochodzić do pewnych deformacji i jedne podmioty startujące w wyborach będą nadreprezentowane tzn. otrzymają więcej mandatów niż wynika z procentowego poparcia, które się cieszą, inne będą natomiast niedoreprezentowane (podreprezentowane), a więc otrzymają mniej mandatów niż wynosi rzeczywiste poparcie, które posiadają wśród wyborców²⁸⁸.

Problematyka zasady proporcjonalności w prawie wyborczym jest tym najbardziej centralnym, newralgicznym ogniwem, w którym, jak w soczewce skupiają się wszystkie i te najgorętsze i te najistotniejsze aspekty prawne²⁸⁹.

Za zastosowaniem zasady proporcjonalności przemawiały różne względy. Generalnie uznano, że system proporcjonalnego podziału mandatów zabezpiecza interesy mniejszości, przy pełnym poszanowaniu interesów realnej większości. Konsekwencją ustrojową wyborów proporcjonalnych było konstytucyjne uznanie partii politycznych jako istotnego elementu ustroju demokracji parlamentarnej. Wyraził to H. Kelsen stwierdzając, że państwo demokratyczne jest nieuchronne i nieodwołalne związane z państwem partyjnym²⁹⁰.

Główną zaletą proporcjonalności „ma być sprawiedliwość – nie wykluczająca od udziału w podziale mandatów ugrupowań słabszych, tym niemniej cieszących się określonym poparciem społecznym”²⁹¹.

Profesor Skotnicki wyraża przekonanie, że powinno się odrzucać system większościowy przy wyborach organów kolegialnych, gdyż ze swej istoty deformuje on obraz rzeczywistego poparcia wyborców dla poszczególnych ugrupowań politycznych, co jest sprzeczne z funkcją wyborów wyrażania woli wyborców. Bardziej zasadne jest rozważenie wyboru metody przeliczania głosów na mandaty w przypadku systemu proporcjonalnego, a więc rozstrzygnięcie konfliktu między funkcją wyrażania woli wyborców i funkcją wyborów wyłonienia stabilnej większości rządowej²⁹².

Należy pamiętać, że celem wyborów jest ukształtowanie składu wybieranego organu zdolnego do wyłonienia stabilnej większości, zaś o sprawiedliwej reprezentacji

²⁸⁸ A. Rakowska, K. Skotnicki, Konsekwencja konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu, [w:] S. Grabowska i R. Grabowski (red.), *Zmiana ordynacji a zmiana konstytucji*, Rzeszów 2008, s. 82.

²⁸⁹ A. Szymt, *Dyskusja w dniu II* [w:] S. Grabowska, R. Grabowski, *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, Rzeszów 2008, s. 104

²⁹⁰ M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 114.

²⁹¹ J. Buczkowski, *Prawo konstytucyjne*, Przemyśl 2007, s. 106

²⁹² K. Skotnicki, *Funkcje wyborów*, [w:] A. Sylwestrzak, *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003, s. 144.

proporcjonalnej rozstrzyga także kilka innych elementów (wielkość okręgów wyborczych czy progi wyborcze).²⁹³

System wyborów proporcjonalnych ma swoje wady. Czyniąc z parlamentu odbicie podziałów politycznych społeczeństwa, sprzyjał zwykle politycznemu rozdrobnieniu parlamentu a w konsekwencji utrudniał realizację jego zadań. Parlament jest bowiem nie tylko reprezentacją społeczeństwa ale też organem państwa, powołanym do tworzenia prawa, udziału w tworzeniu rządu i jego kontroli. Efektywna realizacja tych zadań zależy od stworzenia w nim trwałej, jednorodnej pod względem programowym większości, co przy rozdrobnionym parlamencie staje się trudne²⁹⁴.

Warto zwrócić uwagę na deformacje wtórno-proceduralne. To zniekształcenie woli wyborców poprzez różnicę między wynikami głosowania a podziałem mandatów w Sejmie, która pojawia się w następstwie zastosowania określonego systemu wyborczego, w tym przypadku określonej formuły proporcjonalnej.

Inaczej mówiąc, deformacje wyborcze (dysproporcjonalność) to odchyleniami od prawidłowej reprezentacyjności: nadreprezentacja lub niedoreprezentacja. Zniekształcenia są rezultatem nie tylko metody podziału mandatów, ale wpływu także innych istotnych czynników, jak wielkość okręgów czy istnienie ustawowych progów (klausul zaporowych). Dysproporcjonalność można rozpatrywać z perspektywy prawnej i politologicznej.

Nie ma jednak w przepisach prawa definicji dysproporcjonalności wyborów²⁹⁵. S. Gebethner uznaje konstytucyjną zasadę proporcjonalności za niestopniowalną, w związku z czym nie można stwierdzić, czy dany system wyborczy jest bardziej proporcjonalny niż inne.

Dysproporcjonalność z perspektywy politologicznej to porównywanie proporcjonalności efektów działania danego systemu wyborczego. Indeks dysproporcjonalności dla kolejnych wyborów przeprowadzanych na podstawie tych samych przepisów prawa wyborczego dawał różne rezultaty²⁹⁶. Dysproporcjonalność z perspektywy politologicznej obliczany jest po wyborach, na podstawie wyników. „Winę” za wysoką dysproporcjonalność ponosi system wyborczy, ale także struktura systemu partyjnego, zachowanie elektoratu²⁹⁷.

²⁹³ A. Rakowska, K. Skotnicki, Konsekwencja konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu, [w:] S. Grabowska i R. Grabowski (red.), *Zmiana ordynacji a zmiana konstytucji*, Rzeszów 2008, s. 89.

²⁹⁴ M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 115.

²⁹⁵ S. Gebethner, *System wyborczy: deformacja czy reprezentacja*, [w:] S. Gebethner (red.), *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, Warszawa 1995, s. 200.

²⁹⁶ M. Przywara, *Dysproporcjonalność a demokracja – systemowe implikacje wyborów do Sejmu RP*, [w:] J. Błuszkowski i J. Zalesny, *Wielowymiarowość systemów politycznych*, Warszawa 2009, s. 86-87.

²⁹⁷ M. Przywara, *Dysproporcjonalność a demokracja – systemowe implikacje wyborów do Sejmu RP*, [w:] J. Błuszkowski i J. Zalesny, *Wielowymiarowość systemów politycznych*, Warszawa 2009, s. 93.

Wszelkie indeksy dysproporcjonalności nie mogą stanowić o demokratyczności systemu wyborczego, chociaż wartości wskaźników mogą być użyteczne w dyskusji o kształcie systemu wyborczego.

Proporcjonalny rozdział mandatów pozwala lepiej wyrazić relacje między liczbą głosów oddanych w wyborach na daną partię, a liczbą uzyskanych przez nią mandatów²⁹⁸.

Zastosowanie silnie deformującej wynik formuły d'Hondta oraz wysokiego progu zaporowego (np. 5 proc.), powoduje znaczący spadek indeksu proporcjonalności wyborów.²⁹⁹

S. Gebethner ocenia, że metodę Sainte-Laguë można uznać za bardziej sprawiedliwą arytmetycznie w porównaniu ze skutkami stosowania metody d'Hondta³⁰⁰. W pewnych przypadkach metoda d'Hondta może sprzyjać pożądanej konsolidacji systemu partyjnego kosztem pełnej reprezentatywności wybieranego w ten sposób zgromadzenia. W innych przypadkach za niezbędne można uznać zastosowanie metody Sainte-Laguë głosząc chwytliwe hasło o potrzebie pogłębienia reprezentatywności obieralnego zgromadzenia, a w istocie zmierzając do pohamowania apetytu na władzę ugrupowania, które fascynują się wynikami sondaży³⁰¹.

Nie ma jednej, doskonałej formuły wyborczej, która zapewniłaby idealną z każdego punktu widzenia sprawiedliwą repartycję mandatów. Rzecz idzie zatem o skalę deformacji, o to, jak wielki jest rozdzźwięk między stanowiskiem wyrażonym w głosowaniu a powstałym w parlamencie układem sił politycznych³⁰².

Uważam, że system wyborów proporcjonalnych zwiększa ostrość rywalizacji wyborczej. Następuje bowiem rywalizacja wielu list w wielomandatowych okręgach wyborczych, a główna rywalizacja toczy się między partiami politycznymi bliskimi ideowo o podobny profil wyborcy. Na ów system składają się trzy główne elementy: (1) ustawowy próg wyborczy (czyli tzw. klauzula zaporowa): 5 proc. dla partii i 8 proc. dla koalicji; (2) sposób przeliczenia głosów na miejsca w Sejmie (alokacji mandatów); (3) wielkość okręgów wyborczych (i jest to element równie ważny, co sposób alokacji mandatów).

Zarówno podział kraju na okręgi wyborcze, jak też wybór metody wyznaczenia okręgów wyborczych to decyzje o dużej doniosłości politycznej. Według idealizacyjnego wzorca towarzyszącego podejmowaniu decyzji w tym przedmiocie jej istota sprowadza się do

²⁹⁸ W. Skrzydło, *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Lublin 2000, s. 141

²⁹⁹ P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 203.

³⁰⁰ S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 252.

³⁰¹ S. Gebethner, *Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień Konstytucji*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 17

³⁰² G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 110

mechanizmu gwarantującego prawidłowe odzwierciedlenie woli wyborców – przeciwdziałać ma on wszelkim skutkom deformującym wolę wyborców³⁰³. Jeśli okręg jest 3-mandatowy, to czwarta partia (niezależnie, jaką zastosujemy metodę alokacji mandatów) nie ma szansy uzyskać mandatu. Natomiast w okręgu 19-mandatowym (jak w Warszawie) każdej z partii, która otrzyma odpowiednią liczbę głosów, mandat przypadnie – także przy zastosowaniu metody d'Hondta³⁰⁴. Rozmiar okręgu wyborczego wpływa w znaczącym stopniu na wyniki wyborów. „Skąpomandatowe” okręgi wyborcze są korzystne dla partii posiadających duże poparcie wyborcze. Szanse małych partii na zdobycie mandatu rosną wraz ze wzrostem rozmiaru okręgu wyborczego³⁰⁵.

Wielkość wielomandatowych okręgów można podzielić na małe (od 2 do 5 mandatów), średnie (od 6 do 9) i duże (powyżej 10 mandatów)³⁰⁶. W okręgu obejmującym trzy mandaty, aby wziąć udział w podziale mandatów, lista musi co do zasady uzyskać 18 proc. głosów, w dziewięciomandatowym zaś 9 proc.³⁰⁷. W okręgu o parzystej liczbie mandatów więc zwykle korzyść odnoszą partie, które uzyskały mniej głosów, a w okręgach o liczbie nieparzystej – partie cieszące się większym poparciem, przy czym im większy okręg wyborczy tym prawidłowość ta ma mniejsze znaczenie³⁰⁸. Tworzenie zaś okręgów dużych, kilkunastoosobowych, a nawet kilkudziesięciomandatowych, wzmacnia proporcjonalność w praktyce³⁰⁹.

Podział na okręgi wyborcze zapewnia równą reprezentację poszczególnym częściom kraju. Konsekwencją braku podziału kraju na okręgi wyborcze mogłyby być tzw. białe plamy, czyli obszary, które w parlamencie nie są reprezentowane w ogóle lub są reprezentowane w znikomym stopniu³¹⁰. Wskazać trzeba, że wielkość okręgów do Sejmu waha się w granicach od 7 do 19 mandatów, są to więc okręgi zaliczane do powyższej kwalifikacji do średnich i dużych, z przewagą dużych (26 do 15). Z punktu widzenia wielkości okręgów wyborczych, zasada proporcjonalności w Polsce jest realizowana. Ewentualne próby zmniejszenia wielkości okręgów by ją z pewnością ograniczały³¹¹.

³⁰³ W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2004, s. 204.

³⁰⁴ S. Gebethner, *Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień Konstytucji*, s. 26

³⁰⁵ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, s. 27

³⁰⁶ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny*, Warszawa 2004, s. 81.

³⁰⁷ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny*, Warszawa 2004, s. 165 i 173

³⁰⁸ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny*, Warszawa 2004, s. 86.

³⁰⁹ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Konsekwencja konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu*, [w:] S. Grabowska i R. Grabowski (red.), *Zmiana ordynacji a zmiana konstytucji*, Rzeszów 2008, s. 84.

³¹⁰ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 24

³¹¹ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Konsekwencja konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu*, [w:] S. Grabowska i R. Grabowski (red.), *Zmiana ordynacji a zmiana konstytucji*, Rzeszów 2008, s. 85.

Mały okręg wyborczy zbliża też reprezentanta do obywatela, poprzez życie w tej samej wspólnocie, zamieszkiwanie w sąsiedztwie bądź bliskość biura poselskiego.

Pojęcie progu naturalnego oznacza poziom (koszt) uzyskania jednego mandatu w okręgu wyborczym.

Realny koszt mandatu (naturalny próg wyborczy) tj. procent głosów niezbędnych do jego uzyskania oraz sztuczny próg wyborczy – oznaczający arbitralnie wyznaczoną granicę poparcia niezbędną do uczestnictwa w podziale mandatów. Obydwa tworzą efektywny próg wyborczy. Realny koszt mandatu stanowi zatem procent głosów niezbędnych do jego uzyskania. Koszt ten da się w miarę precyzyjnie obliczyć, zarówno w liczbach bezwzględnych (w przybliżeniu otrzymujemy go, dzieląc liczbę oddanych głosów przez liczbę miejsc w okręgu), jak i w procentach (dzieląc 75 proc. przez przeciętną wielkość okręgu wyborczego powiększoną o jeden)³¹².

W małych okręgach, szanse ugrupowań o średnim i niskim stopniu poparcia społecznego zostają poważnie ograniczone, gdyż wzrasta tzw. próg naturalny, czyli podwyższeniu ulega najniższy procent głosów, który w praktyce przesądza o uzyskaniu w danym okręgu jednego mandatu³¹³. Dla przykładu w ostatnich wyborach parlamentarnych dopiero poparcie rządu 6,62 proc. w najbardziej proporcjonalnym okręgu wyborczym dawało mandat, a był okręg, gdzie granica wyniosła aż 21,61 proc.³¹⁴

Próg wyborczy stanowi barierę psychologiczną, która zmniejsza szansę małych ugrupowań. Wyborca nie ma możliwości ocenić szans wyborczych swojego „ulubionego” komitetu, oceniając nastroje społeczne od Wałbrzycha po Białystok, od Szczecina po Przemyśl. W skali swojego własnego okręgu jest zaś w stanie to uczynić, jeśli ma rozeznanie polityczne. Wyborcy z psychologicznego punktu widzenia podejmuje głosowanie na „zwycięzców” – partie, które mają większe poparcie. Tak więc sondaże opinii publicznej stają się sondażami kształtowania opinii publicznej, które wpływają na zachowania polityczne i na głosowanie strategiczne.

Dużą rolę odgrywają przedwyborcze sondaże, będące źródłem informacji, na podstawie którego wyborcy zwykle podejmują decyzję na kogo głosować, a które są często obciążone dużym niedokładnościami³¹⁵. Dla przykładu można przytoczyć wyniki sondaży przeprowadzonych w okresie sześciu miesięcy przed wyborami parlamentarnymi w 2007 r. I

³¹² A. Antoszewski, System polityczny RP, Warszawa 2012, s. 104.

³¹³ J. Buczkowski, Prawo konstytucyjne RP, Przemyśl 2008, s. 96.

³¹⁴ M. Rulka, Progi wyborcze – analiza porównawcza, Studia Wyborcze, tom 8/2009, s. 38.

³¹⁵ M. Rulka, Progi wyborcze – analiza porównawcza, Studia Wyborcze, tom 8/2009, s. 38.

tak z sondażu z 16 kwietnia 2007 r. liczba głosów oddanych na partie, które nie przekroczyłyby progu wyborczego wyniosła 22 proc., przy czym w kolejnych sondażach procent potencjalnych głosów „zmarnowanych” znacznie się zmniejszał: 11 czerwca – 15 proc., 27 sierpnia – 13 proc., aby na trzy tygodnie przed głosowaniem wynieść zaledwie 5 procent. Wyniki ostatniego z tych sondaży przełożyły się na ostateczne wyniki wyborów, w których procent głosów „zmarnowanych” wyniósł zaledwie 4,22.³¹⁶

Zmarnowane głosy to: 4,22 proc. w 2007 r. i 4,11 proc. w 2011 r. Uważam, że tak niskiego wskaźnika głosów „straconych” można upatrywać także w kształcie systemu partyjnego. Następuje stabilizacja systemu, co oceniam pozytywnie. Dodatkowo Polacy niechętnie angażują się w działalność partyjną i nowym partiom trudno jest zebrać odpowiednią ilość samych kandydatów, aby wystawić listy okręgowe w skali całego kraju, a tym samym wziąć aktywny udział w wyborach i trwale zaistnieć na scenie politycznej.

Czysty system wyborczy proporcjonalny (brak progów wyborczych, jeden okręg narodowy, formuła Hare’a-Niemeyera) dałby oto taki wynik wyborczy: PO – 191, PiS – 148, LiD – 60, PSL – 41, Samoobrona – 7, LPR – 6, Polska Partia Pracy – 5, Partia Kobiet – 1 Mniejszość Niemiecka – 1³¹⁷. Wnioski: (1) próg ustawowy w przypadku metody d’Hondta nie ma żadnego znaczenia; (2) okręgi wyborcze (ich wielkość) mają istotne znaczenie, ale zależne są od zastosowanej formuły wyborczej; (3) najistotniejsze znaczenie ma formuła wyborcza³¹⁸. Po pierwsze wielkość zgromadzenia jest z góry ustalona. Dla większości takich zgromadzeń, o „rozsądnych” rozmiarach, typowa jest niemożność dokładnego przełożenia proporcji wśród wyborców na proporcje wśród ich przedstawicieli. Przypomnijmy, że Polska Partia Przyjaciół Piwa zdobyła w 1991 r. w głosowaniu 1 proc. poparcia. Ile mandatów powinna otrzymać w liczącym 460 miejsc w Sejmie. Nie może to być 4,6 mandatu, do czego skłania nas proporcja wyborcza. Większość schematów różni się między sobą tym, jakie wykonują zabiegi, aby poradzić sobie z problemem owych „ułamkowych mandatów”³¹⁹.

Podział mandatów dzieli się uwzględniając matematyczny przelicznik w odpowiednim stosunku do liczby otrzymanych głosów. W praktyce podziału mandatów liczy się także stosunek sił jednych komitetów do drugih, bo ostatecznie walczy się o liczbę mandatów, które są jednak wynikiem określonego poparcia. Jeśli komitet A uzyskałby hipotecznie 51 procent poparcia, komitet B – 11 proc., C – 10 proc., D – 9 proc., E – 8 proc., to przy 7

³¹⁶ M. Rulka, Progi wyborcze – analiza porównawcza, *Studia Wyborcze*, tom 8/2009, s. 48.

³¹⁷ M. Rulka, Progi wyborcze – analiza porównawcza, *Studia Wyborcze*, tom 8/2009, s. 57.

³¹⁸ M. Rulka, Progi wyborcze – analiza porównawcza, *Studia Wyborcze*, tom 8/2009, s. 58.

³¹⁹ K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, *Metody głosowania i systemy wyborcze*, [w:] G. Lisowski (wybór tekstów), *Elementy teorii wyboru społecznego*, Warszawa 2001, s. 220.

mandatowym okręgu wyborczym (i metodzie d'Hondta) uzyskałby 5 mandatów, komitet B i C uzyskałby 1 mandat, a D i E – nie. Gdyby jednak komitety B, C, D, E uzyskały mniej niż 7, 27 procent poparcia, to komitet A zdobyłby wszystkie 7 mandatów.

Niewątpliwie zaletą systemu proporcjonalnego jest odzwierciedlenie poglądów. Nawet niewielka reprezentacja polityczna pozwala usłyszeć swoje postulaty polityczne na mównicy sejmowej, co łagodzi nastroje społeczne. Lepiej gdy do wymiany poglądów dochodzi w Sejmie niż przed Sejmem. Ponadto w parlamencie wnioski można zgłaszać formalnie. Dobrze jednak, jeśli działania polityczne podejmowane są w imię odpowiedzialności, a nastroje społeczne nie są celowo podgrzewane w ramach własnych korzyści politycznych. Z psychologicznego punktu widzenia, człowiek ma niesamowitą zdolność budowania czegoś z niczego i niszczenia wszystkiego. Dlatego tak ważny jest poziom elit politycznych. Posłowie i tworzący większość rządową mogą budować państwo prawa, a mogą psuć państwo i prawo.

Niemal niemożliwe jest znalezienie sprawiedliwych i konsekwentnych sposobów dokonywania wyborów grupowych³²⁰. Celem systemu proporcjonalnego jest stworzenie zgromadzenia ustawodawczego jako odbicia, według pewnego wzoru, szerszej społeczności.³²¹

Poszczególne rodzaje systemów wyborczych i ich odmiany prowadzą do różnej repartycji mandatów, a w rezultacie wywołują zróżnicowane konsekwencje polityczne i społeczne; stąd wybór systemu wyborczego podyktowany jest zwykle również efektami, jakie zamierza się osiągnąć. Pierwszoplanową rolę odgrywa interes rządzących partii politycznych, którym jest zagwarantowanie sobie jak najbardziej korzystnego rezultatu w kolejnych wyborach³²².

Stosunek do zasady proporcjonalności rozumianej jako zasada ustrojowa zależy od zastosowania refleksji natury ogólnej dotyczącej całości ustroju politycznego. Kwestia charakteru reprezentacji parlamentarnej wykracza bowiem poza zakres rozważań o samym systemie wyborczym nawet w jego szerokim rozumieniu. W tle debaty pojawiają się takie kwestie jak legitymizacja reprezentacji parlamentarnej, rola i zadania partii politycznych i systemu partyjnego w systemie politycznym, zagadnienia skuteczności i efektywności władzy

³²⁰ K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, *Metody głosowania i systemy wyborcze*, [w:] G. Lisowski (wybór tekstów), *Elementy teorii wyboru społecznego*, Warszawa 2001, s. 203.

³²¹ K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, *Metody głosowania i systemy wyborcze*, [w:] G. Lisowski (wybór tekstów), *Elementy teorii wyboru społecznego*, Warszawa 2001, s. 220.

³²² G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] M. Grzybowski, *Prawo Konstytucyjne*, Białystok 2008, s. 176

wykonawczej, relacja między reprezentatywnością parlamentu a stabilnością polityczną zaplecza rządu³²³.

Ogólnikowe postanowienia Konstytucji nie rozstrzyga wielu ważnych elementów prawa wyborczego związanych immamentnie z zasadą proporcjonalności i wpływających na jej kształt. Tytułem przykładu można wskazać, że w Konstytucji nie znajdziemy żadnej regulacji dotyczącej progów wyborczych, wielkości okręgów czy też systemu liczenia głosów, które należy zastosować. Elementy te mogą decydować o tym, czy cały system wyborczy sprzyjać będzie partiom małym, czy dużym. W braku szczegółowej regulacji konstytucyjnej ustawodawca może decydować w przepisach wyborczych o następujących elementach: (1) przyjęcia klauzuli zaporowej, (2) przyjęciu oprócz okręgów wielomandatowych także i okręgów jednomandatowych, (3) wielkości okręgów wyborczych i liczby pochodzących z nich mandatów, (4) wyborze systemu wyborczego decydującego o podziale mandatów³²⁴.

System proporcjonalny może odzwierciedlać różne aspekty świadomości politycznej społeczeństwa lub może odzwierciedlać najgorsze emocje nastroje populistyczne i ruchy które poprzez zwycięstwo w demokratycznych wyborach pragną tę demokrację ograniczać. Na tym właśnie polega paradoks demokracji³²⁵. W większości współczesnych systemów politycznych synonimem demokracji stały się wolne wybory. Obywatele przez wybór reprezentantów (partii politycznych) podejmują zbiorową decyzję o tym, jaka wizja polityczna ma być realizowana w okresie najbliższych 4 lat³²⁶.

Wybory odbywają się w głosowaniu tajnym, ale nie są tajne. Jest to oczywistość dla prawników, jednakże w obiegu potocznym często można spotkać się z owym skrótem myślowym.

Zasada tajności głosowania odnosi się do jednej z faz postępowania wyborczego – do samego aktu głosowania. Oznacza ona zagwarantowanie każdemu wyborcy że treść jego decyzji wyborczej nie będzie mogła być ustalona i ujawniona. Ma więc ona bardzo istotne znaczenie w procesie wyborczym. Dość powszechnie uważa się obecnie, że tajność głosowania spełnia

³²³ M. Przywara, System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 – ciągłość i zmiany, Warszawa 2012, s. 269

³²⁴ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 500.

³²⁵ K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, Metody głosowania i systemy wyborcze, [w:] G. Lisowski (wybór tekstów), Elementy teorii wyboru społecznego, Warszawa 2001, s. 220.

³²⁶ W. Sokół, Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Lublin 2007, s. 20.

wymagania państwa praworządnego. Zasada tajności odgrywa istotną rolę gwarancyjną i jest niezbędnym elementem wyborów określonych mianem „wyborów wolnych”³²⁷.

Zasada tajności głosowania to nakaz konstytucyjny. Dla organów państwa oznacza to nakaz stanowienia prawa o treści gwarantującej realizację tajności głosowania, dla organów wyborczych obowiązek przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej do czuwania nad zapewnieniem tajności głosowania³²⁸. Została ona wprowadzona w interesie samego wyborcy, w celu zagwarantowania każdemu z nich, że treść jego głosu oddanego przez wyborcę nie będzie mogła nigdy ustalona i ujawniona na zawsze pozostając tajemnicą. Daje to wyborcy swobodę decyzji oraz bezpieczeństwo, że z powodu treści oddanego głosu nie spotkają go żadne negatywne konsekwencje, jako, że nie można stwierdzić, jak głosował konkretny wyborca. Zapewnienia to wyborcy niczym nieskrępowane sformułowanie indywidualnych preferencji wyborczych³²⁹. To także skuteczne przeciwdziałanie przeciwko kupowaniu głosów, korumpowaniu i zastraszaniu wyborców, jak też innym bezprawnym wpływom³³⁰.

Zasada tajności gwarantuje swobodę podjęcia decyzji przez wyborcę. Z tego zaś wynika, że odnosi się ona jednak tylko do samego aktu głosowania i nie rozciąga się na inne stadia procesu wyborczego, w którym pożądana jest jawność postępowania, zabezpieczająca przed ewentualnymi oszustwami wyborczymi³³¹.

Tajność głosowania wpływa zapewne na większą frekwencję, gdyż część wyborców obawiałoby się w takiej sytuacji ujawniać swoje preferencje polityczne. Jawność głosowania prowadziłoby do większego poparcia dla tzw. partii sondażowych prowadzących w rankingach przedwyborczych (lub dla partii władzy – przyp. JŁ), kosztem partii małych i radykalnych. Trudno w przypadku przepisów rozwijających i gwarantujących tajność głosowania mówić o zmianach mających podłoże polityczne, zmierzających do wpływu na wynik wyborów. Można sobie wyobrazić, że ewentualne luki w tych przepisach mogłoby wywołać wśród części głosujących obawy przed oddaniem głosu na ugrupowanie funkcjonujące w tzw. obiegu medialnym jako niemodne, piętnowane jako ugrupowania „gorszej części” elektoratu tzw. Polski B³³². Podobną obawę wyraża L. Garlicki³³³, który treść

³²⁷ J. Kuciński, *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2001, s. 150.

³²⁸ W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2004, s. 210

³²⁹ S. Sagan, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 107

³³⁰ G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] M. Grzybowski, *Prawo Konstytucyjne*, Białystok 2008, s. 175

³³¹ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007, s. 306.

³³² M. Przywara, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 – ciągłość i zmiany*, Warszawa 2012, s. 164

zasady opisuje jako „zagwarantowanie wyborcy pełnej swobody w podejmowaniu decyzji wyborczej i oddawaniu głosu na popieranego przez siebie kandydata (kandydatów)”.

Dopuszczalnym wyjątkiem od zasady tajności głosowania jest korzystanie przez osoby niepełnosprawne z pomocą innych osób (oprócz obwodowych członków komisji wyborczych i mężów zaufania) w dokonywaniu aktu wyborczego lub forma głosowania przez pełnomocnika.

Warto przypomnieć doświadczenia z okresu PRL-u, gdzie zachęcano do głosowania jawnego. Mianowicie do głosowania bez skreśleń, gdyż jeśli wyborca oddawał czystą kartkę, to tym samym głosował na kandydatów umieszczonych na pierwszych miejscach jedynej listy wyborczej. Głosowanie miało być wyrazem manifestacji politycznej, a nie wyrażeniem woli wyborczej.

W celu zapewnienia, wolnego od nacisku, w pełni wyrażania przez wyborców swoich preferencji w lokalach komisji wyborczych powinny bezwzględnie obowiązywać: (1) głosowanie osobiste, (2) zakaz wnoszenia kart do głosowania z lokalu komisji wyborczych, (3) przygotowanie łatwo dostępnych pomieszczeń gwarantujących tajność głosowania, (4) zadrukowanie kart do głosowania tylko po jednej stronie, (5) zakaz jakiegokolwiek oznaczania kart do głosowania, w szczególności umożliwiającego późniejszą identyfikację wyborców je otrzymujących, (6) wrzucanie wszystkich kart do głosowania tylko do jednej urny wyborczej, (7) wrzucanie głosów do urny w taki sposób, aby strona zadrukowana była niewidoczna, a jeszcze lepiej – w kopercie, (8) zakaz tzw. głosowania rodzinnego, (9) nieprzebywanie w lokalu wyborczym osób nieuprawnionych, (10) zakaz prowadzenia w tym lokalu i jego pobliżu agitacji wyborczej, (11) stała obecność członków komisji wyborczej w czasie trwania głosowania, (12) zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonariuszom wyborczym i głosującym w toku głosowania, a w związku z tym m.in. zakaz wstępu do lokalu wyborczego osobom uzbrojonym, (13) staranna, skuteczna ochrona kart do głosowania i innych materiałów wyborczych, (14) absolutna neutralność polityczna oraz wobec zgłoszonych kandydatów funkcjonariuszy wyborczych. Za istotną gwarancję prawidłowego przebiegu głosowania należy uznać obecność przy nim obserwatorów z ramienia partii politycznych³³⁴.

Ważne jest oddanie głosu w takich warunkach technicznych, by zapewnić w lokalu, w którym odbywa się głosowanie, odpowiednich pomieszczeń osłoniętych, w których wyborca może zapoznać się z otrzymaną kartą do głosowania i postawić znak określający dany

³³³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 164.

³³⁴ G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 222.

wybór³³⁵. Istotne jest właśnie przygotowanie osłoniętych kabin lub parawanów stołowych, aby stworzyć wyborcy poczucie bezpieczeństwa przy dokonywaniu decyzji wyborczej zgodnie z własnym sumieniem.

Wszystkie karty do głosowania są kartami urzędowymi i wyglądają tak samo (prawo nakazuje, by karta była zadrukowana tylko po jednej stronie). Wrzuca się je do opieczętowanej urny, która może być otwarta dopiero po zakończeniu głosowania³³⁶. Istnieje zakaz stosowania instytucji tzw. ruchomych urn. Urna pomocnicza przeznaczona jest wyłącznie do wrzucania kart do głosowania przez wyborców w obwodach głosowania w szpitalach i zakładach pomocy społecznej. W wypadku wyrażania przez wyborcy woli skorzystania z urny pomocniczej, wrzucenie do niej karty do głosowania wymaga obecności przy tej czynności co najmniej dwóch osób wchodzących w skład obwodowej komisji wyborczej³³⁷.

Wielokrotnie uczestniczyłem w pracach obwodowych komisji wyborczych. Przed rozpoczęciem głosowania sprawdza się komisyjnie, czy jest ona pusta, a następnie zamykana i opieczętowana. Do czasu zakończenia głosowania, nie może zapoznać się z treścią oddanych głosów. Nad przestrzeganiem tajności głosowania (i prawidłowością przebiegu aktu głosowania) mogą czuwać także mężowie zaufania.

Obowiązkiem wyborcy jest wrzucenie do urny karty do głosowania w taki sposób, aby strona była zakryta. Oczywiście ten obowiązek i zachowanie dyskrecji jest w interesie samego wyborcy. Jawne (manifestacyjne) głosowanie stanowi jedną z form agitacji wyborczej, która w lokalu wyborczym jest prawnie zakazana.

Naruszenie przepisów dotyczących tajności głosowania może być podstawą protestu wyborczego. Wymaga to jednak udowodnienia, iż sposób, w jaki oddano głos, mógł mieć wpływ lub miał wpływ na wynik wyborów.

Oczywiście obowiązki wyborcy w zakresie tajności głosowania są niewspółmiernie mniejsze, niż te nałożone na organy władzy publicznej. Niemniej, warto uświadomić sobie, w którym momencie się one zaczynają i kończą. Jest to w zasadzie sam moment od otrzymania karty do głosowania, do chwili wrzucenia. Z tym, że władze publiczne gwarantują lokal wyborczy i takie miejsce do oddania głosu, by osoba postronna nie mogła dowiedzieć się o

³³⁵ M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J. Sobczak, A. Wróbel, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, Kraków 2002, s. 142

³³⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 356

³³⁷ J. Buczkowski, *Prawo konstytucyjne RP*, Przemyśl 2008, s. 103.

jego decyzji³³⁸. Sama czynność postawienia znaku „x” nie stanowi jeszcze ważnego oddania głosu. To następuje bowiem dopiero w momencie wrzucenia karty do głosowania do urny wyborczej. Jest oczywiste, że wyborca przed wrzuceniem karty do urny, może ją np. zniszczyć. Wówczas nie można mówić, że oddał on głos³³⁹.

Kodeks karny chroni tajność głosowania przez przepisy w rozdziale XXXI „Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum”, a zwłaszcza przez przepis art. 251, który uznaje za przestępstwo zapoznanie się wbrew woli wyborcy z treścią jego głosu. Przestępstwo tego rodzaju może popełnić każdy, a więc także osoba upoważniona w komisji wyborczej do obliczania głosów³⁴⁰.

Głosowanie jest tajne, ale wszystkie pozostałe procedury wyborów są jawne (i w sposób ściśle określonym prawem): od zgłaszania kandydatów, poprzez prowadzenie kampanii wyborczej i jej finansowanie, aż po ustalenie wyników wyborów. Głosowanie jest tajne – co ma zapewnić element wolnych wyborów. Podobnie jawność innych etapów ma chronić przed oszustwami wyborczymi. Dodatkowo o wielu procedurach wyborczych szeroko informuje się społeczeństwo. Ogłasza się również tzw. kalendarz wyborczy. Wybory nie stanowią dla nikogo tajemnicy i w pewnym sensie obywatele muszą nawet wiedzieć, kiedy są przeprowadzane, aby nie zakłócić ciszy wyborczą i nie narazić się tym samym na odpowiedzialność karną. Nie jest tajny udział w wyborach (kandydowanie, poparcie list okręgowych), a tajność dotyczy tylko i wyłącznie samego aktu głosowania. Można jednak uznać, iż listy poparcia w jakiś sposób naruszają zasadę tajności wyborów – zdradzają potencjalne preferencje polityczne wyborcy.

Wyborca sam może zdecydować, że dobrowolnie, bez przymusu, ujawni jak głosował, np. na potrzeby sondażu powyborczego.³⁴¹

Przepisy prawa wyborczego nie określają żadnych formalnych przesłanek ważności wyboru (np. wymogu frekwencji wyborczej). Konieczną przesłanką jest oczywiście przebieg wyborów zgodny z prawem i orzeczenie ważności wyboru przez Sąd Najwyższy. Świadome nie głosowanie jest również zachowaniem wyborczym.

³³⁸ J. Rzucidło, Perspektywy głosowania za pośrednictwem Internetu w RP, *Studia Wyborcze*, tom 15(2013), s. która strona, s. 81

³³⁹ J. Rzucidło, Perspektywy głosowania za pośrednictwem Internetu w RP, *Studia Wyborcze*, tom 15(2013), s. 81

³⁴⁰ M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J. Sobczak, A. Wróbel, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, Kraków 2002, s. 143

³⁴¹ Zob.: B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 153; J. Buczkowski, *Tajność głosowania*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 580; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 50. L. Garlicki, *Komentarz do art. 96*, s. 16, teza 27, 30.

Decyzja o oddaniu głosu opiera się na wielu względach, spośród których najważniejszymi są zainteresowanie polityką oraz przekonanie o tym, że udział w wyborach jest jednym z obowiązków obywatelskich. Należałoby zatem wyjaśnić dlaczego niektórzy interesują się polityką, a inni nie, oraz dlaczego dla jednych głosowanie to obowiązek moralny, a dla innych to kwestia indywidualnego wyboru³⁴².

Prawny obowiązek głosowania wykazuje, iż jego wprowadzenie pociąga za sobą w praktyce – poza zwiększeniem frekwencji wyborczej – szereg innych konsekwencji o charakterze politycznym i społecznym³⁴³. Wprawdzie jako podstawowy argument przyjmowania określonych rozwiązań zwykle wskazana jest dążenie do zwiększenia frekwencji wyborczej to jednak przyświeca im niejednokrotnie również inny cel – pragnienie rządzących wywarcia wpływu na wynik wyborów³⁴⁴.

Reasumując: Zasada tajności głosowania oznacza zagwarantowanie każdemu wyborcy, że treść jego decyzji wyborczej nie będzie mogła być ustalona i ujawniona. Każdy wyborca musi oddać głos w takich warunkach technicznych i politycznych, które wykluczają możliwość takiego ustalenia, stwarzając mu nieskrępowane możliwości dokonania wyboru. Zasada tajności głosowania pełni istotną rolę gwarancyjną, a tym samym staje się ona ściśle powiązana z zasadą wolności wyborów³⁴⁵ i choć odnosi się tylko do momentu głosowania, to jednak rzutuje na wszystkie inne etapy procedury wyborczej.

Konstytucja określa naczelne zasady prawa wyborczego, a ordynacja wyborcza rozwija te konstytucyjne założenia instytucji wyborów³⁴⁶. Nie należy przesadnie proklamować pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego. Stanowi on tylko standard elekcji w demokratycznym państwie. O wiele bardziej ważniejsze są gwarancje realizacji tych zasad, a więc określone instytucje prawne je zapewniające³⁴⁷. To, czy wybory są rzeczywiście wolne, nie zależy jedynie od przyjętych regulacji prawnych, ale jest także kwestią faktów³⁴⁸. Można sobie bowiem wyobrazić wybory przebiegające według owych zasad wyborczych, ale nie spełniające innych wymogów demokracji (zwłaszcza wymogów wynikających z

³⁴² A. Blais, Frekwencja wyborcza, [w:] R. Dalton, H-D. Klingemann (red. naukowa wydania polskiego R. Markowski), *Zachowania polityczne* tom 2, Warszawa 2010, s. 254

³⁴³ G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 251.

³⁴⁴ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 156.

³⁴⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 156.

³⁴⁶ W. Szyszkowski (red), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 150

³⁴⁷ W. Szyszkowski (red), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 150

³⁴⁸ P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 120

zasady pluralizmu politycznego)³⁴⁹. Pamiętając o doświadczeniach historycznych wybory mogą być w połowie wolne, a przykładem są wybory kontraktowe w 1989 r. jako kompromis „Okrągłego Stołu”.

Kryterium wolności wyborów jest najważniejszym punktem odniesienia przy dokonywaniu oceny stopnia demokratyzmu wyborów, a w konsekwencji – także probierzem demokratyzmu całego systemu politycznego. „Wolne wybory” przestały już być tylko terminem z zakresu aksjologii wyborów, kategorią polityczną, propagandowym hasłem, wyidealizowanym postulatem, narzędziem określonych celów politycznych. (...) Obecnie jest głoszona w wielu dokumentach międzynarodowych, nie tylko o charakterze politycznym, ale też prawnie obowiązujących; formułują je *expressis verbis* ponadto konstytucje i ustawy wyborcze znacznej liczby państw. Stanowi w następstwie tego podstawę orzeczeń w zakresie międzynarodowej sądowej ochrony praw człowieka, sądów konstytucyjnych i sądów powszechnych, jest też zasadniczym kryterium weryfikacji wyborów parlamentarnych. Jeżeli nawet formuła wolnych wyborów nie jest wprost odnotowana w przepisach prawnych, nie oznacza to wcale jej odrzucenia; w każdym państwie demokratycznym traktuje się potrzebę jej urzeczywistnienia jako rzecz oczywistą, znajdującą się poza wszelkimi wątpliwościami. Tym samym jest ona co najmniej jakby dorozumianą zasadą prawa wyborczego i szeroko pojmowanego systemu wyborczego³⁵⁰. Aktualny stan braku wymienienia przez Konstytucję zasady wolności wyborów nie oznacza, że wybory nie odbywają się w myśl jej reguł – można je bowiem „wyłować” z obowiązujących przepisów Ustawy Zasadniczej³⁵¹. Ich uszczegółowienie następuje w kodeksie wyborczym i w ustawach.

W doktrynie zasadę wolnych wyborów przyjmują m.in. B. Banaszak, J. Buczkowski, R. Chruściak, M. Chmaj, L. Garlicki, E. Gdulewicz, S. Gebethner, D. Górecki, A. Jamróz, G. Kryszewski, B. Michalak, J. Raciborski, F. Rymarz, W. Skrzydło, A. Sokala, W. Sokół, A. Żukowski – a co za tym idzie jest ona jest powszechnie uznawana, chociaż niekiedy nieco inaczej ujmowana.

Obecnie „prawo do demokracji” („prawo do rządów demokratycznych”) uznane jest za element ogólnie rozumianego prawa międzynarodowego³⁵². Jak się wydaje, należy ujmować trzy wolności konstytuujące zasadę wolnych wyborów: (1) wyłaniania i zgłaszania

³⁴⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 149

³⁵⁰ G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] M. Grzybowski, *Prawo Konstytucyjne*, Białystok 2008, s. 178

³⁵¹ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998

³⁵² G. Kryszewski, *Zasada wolnych wyborów w dokumentach prawa międzynarodowego*, [w:] A. Jamróz i S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok, s. 63.

kandydatów (list kandydatów), (2) prowadzenia kampanii wyborczej, (3) dokonywania preferencji wyborczych. Innymi słowy, pytanie o istotę wolnych wyborów jest pytaniem uczestników rywalizacji wyborczej o mandaty w organie przedstawicielskim, o przebieg tej rywalizacji oraz warunki swobodnego obywatelskiego wyboru między programami politycznymi oraz kandydatami. Przesłanką urzeczywistnienia tak rozumianej zasady wolnych wyborów jest, z jednej strony, zakaz przeszkadzania, utrudnia jednostkom realizacji wymienionych wyżej wolności, z drugiej strony zaś – nakaz stworzenia przez właściwe władze publiczne odpowiednich do tego warunków³⁵³.

Profesor Banaszak twierdzi: Zasada wolnych wyborów zakłada pluralizm polityczny przejawiający się w istnieniu nieograniczonej konkurencji kandydatów i programów, swobodzie w zgłaszaniu kandydatów i prowadzeniu kampanii wyborczej (mogą oczywiście istnieć ograniczenia w tym zakresie, ale muszą dotyczyć w równym stopniu wszystkich komitetów wyborczych, kandydatów), w istnieniu na takich samych warunkach finansowania przez państwo wszystkich kandydatów lub komitetów wyborczych, jeżeli prawo przewiduje ich finansowanie z budżetu państwa³⁵⁴. Poszczególne ze wskazanych wcześniej elementów zasady wolnych wyborów mogą być ograniczone, gdy przemawiają za tym powody określone w konstytucji lub ordynacjach wyborczych. Przykładem może tu być art. 13 Konstytucji. Chociaż formalnie odnosi się on do prawa do stowarzyszania się, to zważywszy na funkcje komitetów wyborczych – powinien on dotyczyć również komitetów wyborczych³⁵⁵.

Wolne – zdaniem A. Jamroza oznacza: W odniesieniu do wszelkich stadiów i aspektów wyborów chodzi o swobodną i wolną konkurencję; równą, opartą o oddolne wyzwalanie indywidualnej inicjatywy dla celów ogólnych³⁵⁶.

Wolne wybory we wszystkich teoriach demokracji stanowią podstawowe kryterium demokracji. Wśród siedmiu kryteriów poliarchii Roberta A. Dahla, wyznaczających proceduralne minimum współczesnej demokracji, aż cztery odnoszą się do wyborów: (1) kontrolę nad politycznymi decyzjami rządu konstytucja gwarantuje politykom pochodzącym z wyboru; (2) urzędy obieralne obsadzone są w ramach regularnych i uczciwie przeprowadzonych wyborów, w których z zasady niedopuszczony jest przymus; (3)

³⁵³ G. Kryszewski, Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów, [w:] M. Grzybowski, Prawo Konstytucyjne, Białystok 2008, s. 179

³⁵⁴ B. Banaszak, Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Kraków 2007, s. 308.

³⁵⁵ B. Banaszak, Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Kraków 2007, s. 309.

³⁵⁶ A. Jamróz, Demokracja współczesna. Wprowadzenie, Białystok 1993, s. 33.

praktycznie wszyscy dorośli mogą brać udział w tego typu wyborach; (4) praktycznie wszystkim przysługuje prawo kandydowania na obieralne urzędy (Dahl 1995)³⁵⁷.

O wolnych wyborach do Sejmu mówimy wówczas gdy: (1) wybory są przeprowadzane w regularnych odstępach czasu określanych kadencjami Sejmu; (2) prawo uczestniczenia w wyborach jako głosujący mają wszyscy pełnoletni i niepozbawieni praw publicznych lub nieubezwłasnowolnieni obywatele; (3) w wyborach, w charakterze podmiotów ubiegających się o uzyskanie mandatów poselskich do Sejmu, uczestniczyć może nieograniczona prawem liczba konkurentów. Podmiotami tymi są obywatele po spełnieniu warunków określonych prawem. Warunki te nie mogą być zbyt wygórowane i dotyczą głównie wieku uprawnionego do kandydowania do danego organu władzy publicznej; (4) kampania poprzedzająca wybory jest tak zorganizowana, że każdy ma równe prawo do nieskrępowanego prezentowania wyborcom swoich poglądów i zamierzeń; (5) nikt z uprawnionych do głosowania nie jest skrepowany w wyrażaniu swoich preferencji wyborczych; (6) wybory odbywają się pod nadzorem czynników niezależnych od podmiotów ubiegających się o mandaty i z udziałem przedstawicieli wyborców; (7) ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów jest zgodnie z prawem, uczciwie i rzeczywistym przebiegiem głosowania, (8) istnieje dostępna każdemu wyborcy możliwość zakwestionowania wyników głosowania lub wyborów przed sądem³⁵⁸.

Jednym z fundamentalnych założeń wolnych wyborów jest konieczność zapewnienia obywatelom warunków do swobodnego wyrażania preferencji wyborczych zgodnie ze swoimi autentycznymi przekonaniem, używając nieco górnolotnej terminologii „własnego sumienia”, bez wywierania na nich przymusu fizycznego lub psychicznego, a także bez obaw co do konsekwencji osobistych dokonanego wyboru, narażania się na późniejsze szykanowanie. Gwarancją takiej swobody wypowiedzi wyborczej jest ściśle przestrzeganie zasady tajnego głosowania. Za tą zasadą przemawia również to, że jawność głosowania tworzy podatny grunt dla korupcji³⁵⁹. Ważną rolę w realizacji wolnych wyborów odgrywa administracja wyborcza (np. Państwowa Komisja Wyborcza)³⁶⁰. Dokonywanie zmian systemu wyborczego tuż przed wyborami należy traktować jako podważenie podstawowego kanonu wolnych wyborów, które te powinny odbywać się według reguł stabilnych i zawczasu

³⁵⁷ J. Raciborski, Wybory i wyborcy, [w:] J. Wiatr (red.), Demokracja Polska 1989-2003, Warszawa 2002, s. 207

³⁵⁸ P. Winczorek, Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003, s. 119

³⁵⁹ G. Kryszewski, Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych, Białystok 2007, s. 95

³⁶⁰ Zob. więcej A. Sokala, Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim, Toruń 2010.

z góry znanych – a zatem sprzeczne jest to z zasadami demokratycznego państwa prawnego³⁶¹.

Rozważania muszą prowadzić do wniosku, iż wolny charakter wyborów – niezależnie od tego, czy jest stwierdzony w obowiązującym prawie wyborczym – stanowi jedną z zasad prawa wyborczego każdego państwa aspirującego do miana demokratycznego. Miejsce i rola tej zasady w systemie praw podstawowych jest szczególna³⁶². W rezultacie można powiedzieć, że jest ona jakby „super zasadą” prawa wyborczego albo „zasadą zasad” tego prawa (wyborczego). Jeżeli zatem mówimy o wzajemnych stosunkach zasad prawa wyborczego, to jedynym możliwym wnioskiem zdaje się być stwierdzenie podporządkowania zasadzie wolnych wyborów pozostałych zasad prawa wyborczego, nigdy nie zaś zachodzenia relacji odwrotnej (sytuacji odwrotnej)³⁶³.

Określenie „uczciwe wybory”, tak jak w przypadku terminu „wolne wybory”, nie powinno być dowolnie interpretowane, a już zwłaszcza zależne od stawianych doraźnie celów i potrzeb politycznych.³⁶⁴ Uczciwe wybory nie są tylko pojęciem ze sfery aksjologii wyborczej, chwytliwym hasłem używanym przez polityków, dziennikarzy, propagandzistów, osoby lub instytucje promujące demokrację czy też kryterium oceny prawidłowości procesu wyborczego używanym w raportach sporządzanych z monitoringu wyborów. Pojęcie to ma również znaczenie jurydyczne; jest bardzo ważnym elementem prawnej charakterystyki procesu wyborczego, będącym jego zasadą – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – który uznał wolne i uczciwe wybory za jedną z „cech konstytutywnych państwa demokratycznego”³⁶⁵. Systemy polityczne są demokracjami „w takim stopniu, w jakim ich najsilniejsi decydenci życia zbiorowego wybierani są w równych, uczciwych i okresowych wyborach, w trakcie których kandydaci swobodnie konkurują o głosy i w których praktycznie ma prawo uczestniczyć cała dorosła ludność”.³⁶⁶

Zasada wyborów uczciwych jest ogniwem spinającym system podstawowych zasad prawa wyborczego w spójną i kompletną całość. Stosowanie tylko podstawowych zasad prawa wyborczego nie jest w stanie w pełni zagwarantować wyniku wyborów zgodnego z

³⁶¹ S. Gebethner, Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień Konstytucji, [w:] Z. Jarosz (red.), Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa, Warszawa 2006, s. 26

³⁶² G. Kryszewski, Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych, Białystok 2007, s. 94

³⁶³ G. Kryszewski, Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych, Białystok 2007, s. 94

³⁶⁴ G. Kryszewski, Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego, *Studia Wyborcze*, 21(2016), s. 8.

³⁶⁵ Zob. wyrok z dnia 3.11.2006 r. (sygn. akt K 31/06), wyrok z dnia 21.07.2009 r. (sygn. akt K 7/09), wyrok z dnia 20.07.2011 r. (sygn. akt K 9/11).

³⁶⁶ S. Huntington, Trzecia fala demokratyzacji, Warszawa 1995, s. 17.

rzeczywistymi przekonaniem wyborców. Doświadczenia wynikające ze światowej praktyki politycznej dowodzą, że wprawdzie wybory mogą być powszechne, bezpośrednie, równe, odbywać się w głosowaniu tajnym, a do tego jeszcze być wolne, a mimo to – w wyniku podjętych nieuczciwych działań, niepodlegających niezależnej oraz obiektywnej kontroli i weryfikacji – oficjalne ich rezultaty mogą oddawać zafałszowany, nieprawdziwy obraz woli politycznej społeczeństwa³⁶⁷. Pokazuje to także doświadczenie historyczne Polski. Wolne i uczciwe wybory odzwierciedlają prawdziwą wolę narodu.

Autorzy J. Elklit i P. Svensson określają, iż pojęcie „uczciwe wybory” odzwierciedla wielorakie aspekty bezstronnej i rzetelnej organizacji procesu wyborczego i również takiego nim zarządzania, czego przeciwieństwem jest nierówne traktowanie uczestników tego procesu, skutkujące osiągnięciem przez część z nich nieuzasadnionych korzyści. Wybory uczciwe to wybory prawidłowo przeprowadzone, a więc takie, w których bezstronnie i efektywnie stosuje się reguły i procedury ustalone prawem, oraz wybory charakteryzujące się równym, neutralnym traktowaniem konkurentów, zarówno w płaszczyźnie prawnej, jak i praktyki wyborczej. Profesor Kryszeń dodaje, iż wybory uczciwe to również wybory, w których dochowana jest należyta staranność i rzetelność w zakresie ustalania ich rezultatów, a zasadzie wolności powinien być przyznany priorytet, ponieważ stanowi ona warunek wstępny wyborów demokratycznych³⁶⁸.

J. Elklit i P. Svensson umiejscawiają elementy uczciwej organizacji wyborów w trzech grupach, odpowiednio do faz procesu wyborczego: przed dniem wyborów, w dniu wyborów i po tym dniu. Poniżej przedstawione zostanie zestawienie.

Przed wyborami: przejrzystość procesu wyborczego, nieistnienie specjalnych przywilejów dla jakiegokolwiek partii politycznej lub grupy społecznej, brak utrudnień w wpisywaniu do rejestrów wyborczych, bezstronność i niezależność komisji wyborczych, bezstronność traktowania partii i kandydatów przez policję, wojsko i sądy, równość szans partii politycznych i niezależnych kandydatów przystępujących do wyborów, bezstronność programów edukacji wyborczej, uporządkowaną kampania wyborczą, równy dostęp partii i kandydatów do mediów publicznych, bezstronny i przejrzysty przydział publicznych środków partiom i kandydatom, nienadużywanie urządzeń i środków rządowych w celu prowadzenia kampanii wyborczej.

W dniu wyborów: dostęp do lokali wyborczych akredytowanych przedstawicieli partii politycznych i niezależnych kandydatów, wewnętrznych i międzynarodowych obserwatorów,

³⁶⁷ G. Kryszeń, Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego, *Studia Wyborcze*, tom 21/2016, s.22

³⁶⁸ G. Kryszeń, Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego, *Studia Wyborcze*, tom 21/2016, s.23

a także mediów, tajnego głosowania, niezastraszania wyborców, właściwego układu kart do głosowania, należytych urn wyborczych, bezstronnej pomocy wyborcom (jeżeli jest niezbędna), właściwych procedur obliczania wyników głosowania oraz uznawania głosów za nieważne, odpowiednich środków zapobiegawczych w czasie transportu materiałów wyborczych, odpowiedniej ochrony lokali wyborczych.

Po dniu wyborów: szybkie ogłaszanie oficjalnych wyników wyborów, bezstronne traktowanie skarg wyborczych, bezstronne referowanie rezultatów wyborów przez media, akceptacja tych rezultatów przez wszystkich zaangażowanych w proces wyborczy.³⁶⁹

Realizacją formuły uczciwości może być spełniona tylko wtedy, gdy istnieje odpowiednie środowisko społeczno-polityczne, na które składają się przede wszystkim: warunki sprzyjające powszechnej partycypacji wyborczej, respektowanie zasady alternacji władzy, zagwarantowanie i przestrzeganie wolności i praw człowieka, właściwa kultura polityczna i prawna społeczeństwa oraz rządzących, niezależność sądownictwa, poszanowanie i ochrona pluralizmu politycznego, wolność środków społecznego przekazu³⁷⁰.

Wskazując na dorobek teorii demokracji, a także ustalenia organizacji międzynarodowych opierające się na analizie wypracowanych przez nie standardów wyborczych (przykładem są opracowania sporządzone pod auspicjami Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie czy Rady Europy), nasuwa się wniosek, iż uczciwość wyborów powinna być rozpatrywana w kontekście następujących zagadnień i wiążących się z nimi standardów wyborczych: (1) niezaangażowania państwa w proces rywalizacji wyborczej; (2) niezależności, bezstronności i przejrzystości działania tzw. administracji wyborczej i – w ogóle – „zarządzania” wyborami; (3) zapewnienia właściwych technicznych i organizacyjnych warunków głosowania, jak też prawidłowego, w pełni wiarygodnego obliczania wyników wyborów i uznawania głosów za nieważne; (4) finansowania wyborów; (5) istnienia skutecznych procedur składania i rozpatrywania skarg na nieprawidłowości pojawiające się w procesie wyborczym, jak też rozpatrywania sporów wyborczych; (6) prawnokarnej ochrony wyborów; (7) weryfikacji wyborów; (8) stworzenia warunków do obserwacji przebiegu wyborów przez niezależnych obserwatorów międzynarodowych oraz z państwa, w którym one się odbywają.³⁷¹

³⁶⁹ G. Kryszewski, Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego, *Studia Wyborcze*, tom 21/2016, s.24

³⁷⁰ G. Kryszewski, Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego, *Studia Wyborcze*, tom 21/2016, s.28.

³⁷¹ G. Kryszewski, Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego, *Studia Wyborcze*, tom 21/2016, s. 26.

Należy dostrzegać zależność między uczciwym przebiegiem wyborów a stanem kultury politycznej społeczeństwa. To rodzi silną więź, pomiędzy wyborcami, a ich reprezentantami. Władza szanuje obywateli, a obywatele szanują swoje państwo, przestrzegając prawa i doceniając swoją elitę.

Poziom wyborów (ich jakość) może być różna odnośnie standardów demokratycznych, ale wybory, albo są uczciwe i wolne, albo nie: albo – albo. Używając metafory, to wolne i uczciwe wybory jest jak mnożenie przez 2 i jest to mnożenie praworządności. Zaś brak wolnych i uczciwych wyborów można porównać do mnożenia przez 0 i nawet pomimo prób stwarzania pozorów konstytucyjności wyborów, to wynik zawsze będzie zerowy. Wybory w Polsce są uczciwe. Żadna siła polityczna nie podważała ich uczciwości w 2007 i 2011 roku.

Reguły wyborów w Polsce z punktu widzenia samego wyborcy są łatwe. Sieć obwodowych komisji wyborczych jest licznie rozbudowana. Nie trzeba rejestrować się, aby móc zagłosować, a technika głosowania jest również prosta. Wybory odbywają się przez cały dzień, i to w dniu wolnym od pracy. Dodatkowo zapewnione jest głosowanie tajne, ale sam udział w wyborach jest ceniony społecznie – chwalona jest aktywność obywatelska. Wystarczy iść na spacer do obwodowej komisji wyborczej i postawić stosowny „krzyżyk”. To zajmuje dosłownie kwadrans lub maksymalnie godzinę (licząc podróż do lokalu i ewentualną kolejkę). Nie stanowi to raczej fizycznego obciążenia, gdyż wybory do Sejmu odbywają się najczęściej raz na cztery lata. Dodatkowo wprowadzono także ułatwienia dla osób niepełnosprawnych. Kampania (rywalizacja wyborcza) jest na tyle medialna (zwłaszcza w dobie internetu), że z łatwością można zapoznać się z programami komitetów wyborczych i ich kandydatami, aby wybrać swojego faworyta i odpowiednią ofertę programową.

Rozdział III

Funkcje wyborów w wyborach do Sejmu

Przez funkcje wyborów (przy wyborach do parlamentu) rozumiane jest oddziaływanie zbiorowego suwerena (naród) na stosunki społeczne, polityczne i gospodarcze w państwie.³⁷² Funkcje wyborów można definiować także jako zadania, jakie mają do wypełnienia i wypełniają wybory przez zastosowanie określonych procedur dla legitymizowania działalności organów państwa w imieniu i na rzecz suwerena.³⁷³ To cele i skutki jakie pełnią wybory w systemie demokratycznym.

³⁷² K. Skotnicki, Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki, „Przegląd Sejmowy” nr 2(79)/2007, s. 11

³⁷³ A. Stelmach, Funkcje wyborów i ich weryfikacja we współczesnym świecie, [w:] S. Zyborowicz (red.), W poszukiwaniu modelu demokratycznego, Toruń 2009, s. 199.

Dlatego na funkcję wyborów można spojrzeć w zależności od rozumienia demokracji. W klasycznym rozumieniu demokracji wybory stanowią realizację zasady suwerenności narodu i rządów ludu. Na gruncie demokracji liberalnej najważniejszą funkcją wyborów jest ochrona obywateli przed arbitralnością władzy. W ujmowaniu demokracji przez pryzmat procedur wybory zapewniają legitymizację do rządzenia dla wyłonionych elit. Z punktu widzenia analizy funkcjonalnej wybory postrzega się jako mechanizm adaptacji systemu politycznego do zmieniającej się rzeczywistości społecznej.³⁷⁴

Wybory pełnią wiele funkcji. W doktrynie nie ma zgodności co do katalogu funkcji wyborów, co jest to naturalne. Wynika to chociażby z faktu, że problematyka jest przedmiotem analiz przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych, głównie prawników, politologów i socjologów, którzy patrzą na te zagadnienia w odmienny sposób. Jest również wiele innych przyczyn. Funkcje wyborów kształtują się inaczej w przypadku odmiennego charakteru wyborów: centralnych i lokalnych organów, kolegialnych i jednoosobowych. Funkcje zależą także od struktury społecznej, odmienności ustrojów społeczno-politycznych i społeczno-gospodarczych, występującego systemu partyjnego w danym państwie. Zmieniają się także pod wpływem przemian społecznych, politycznych i gospodarczych.³⁷⁵ Można także znaleźć wiele innych przyczyn. W przypadku wyborów do Sejmu wskazałbym dodatkowo na funkcjonowanie państwa w strukturach międzynarodowych. Katalog funkcji pozostaje otwarty, a liczba funkcji może być powiększana, chociażby poprzez ich uszczegółowianie.

Na trzy głównie składniki strukturalne określające funkcje wyborów wskazuje zaś D. Nohlen. To struktura: (1) społeczna, (2) systemu politycznego, (3) systemu partyjnego.³⁷⁶

W przypadku struktury społecznej, najważniejszą kategorią, braną pod uwagę jest poziom jej fragmentaryzacji. W społeczeństwach homogenicznych, w których nie występują duże różnice wewnętrzne, wybory będą spełniały funkcję stymulowania konkurencji między partiami politycznymi w walce o władzę. W takiej sytuacji wybory służą bardziej selekcji podmiotów uczestniczących w procesie dystrybucji władzy.³⁷⁷ W przypadku społeczeństw o heterogenicznej strukturze pojawia się jeszcze jeden aspekt wyborów – zapewnienie politycznej reprezentacji mniejszości.³⁷⁸ Jeśli występują głębokie podziały na tle etniczno-

³⁷⁴ B. Michalak, A. Sokola, *Leksykon prawa wyborczego*, Warszawa 2010, s. 37

³⁷⁵ K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, *Przegląd Sejmowy*, 2(79)/2007, s. 11

³⁷⁶ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny*, Warszawa 2004, s. 31

³⁷⁷ W. Wojtasik, *Wybrane funkcje wyborów parlamentarnych w Polsce*, *Studia Politologiczne*, vol. 22/2012, s. 60

³⁷⁸ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 210

religijnym, to istotne jest zapewnienie współdziałania grup społecznych na rzecz całości systemu demokratycznego.

Jeśli chodzi o system polityczny, to w modelu parlamentarnym wybory są formą poszukiwania politycznego konsensusu, który doprowadzi do wyłonienia stabilnej większości rządowej. W państwach unitarnych wybory nie muszą być czynnikiem tworzenia adekwatnej reprezentacji regionalnej, ale powinny odwzorowywać strukturę terytorialną ludności (zgodnie z zasadą równości formalnej i materialnej).³⁷⁹

Najbardziej dynamicznym czynnikiem określającym funkcje wyborów jest system partyjny. Dynamika wynika z tego, iż system partyjny może podlegać szybkim i głębokim zmianom. W takim kontekście wybory mogą być (i najczęściej są) mechanizmem redukcji liczby partii politycznych na poziomie efektywnym (zarówno wyborczym, jak i parlamentarnym). Wynika to z faktu, że nie wszystkie istniejące partie polityczne startują w wyborach, a z tych, które startują, nie wszystkie uzyskują reprezentację w Sejmie. W przypadku dystansu ideologicznego wybory mogą się przyczyniać do jego zmiany, wpływając na zwiększenie lub zmniejszenie politycznej polaryzacji.³⁸⁰

Polska jest krajem unitarnym i można określić, iż jest jednolita struktura społeczna. Występuje model parlamentarno-gabinetowy. Chociaż funkcją w takim układzie jest pobudzanie konkurencji pomiędzy partiami politycznymi, to zbyt duży poziom konkurencji prowadzi do nadmiernych antagonizmów społecznych. Pewna konkurencja jest konieczna, aby pobudzać kraj do rozwoju (pozytywnych przemian społecznych) i wypracowania „dobrego” konsensusu.

Funkcje wyborów znajdują odzwierciedlenie w dwóch etapach procedury wyborczej: w kampanii wyborczej oraz na etapie głosowania i ustalania wyników.³⁸¹

Wybory stanowią społeczne narzędzie, służące do osiągnięcia celów politycznych. Procedury wyborcze są więc istotnym elementem kształtowania reguł rywalizujących podmiotów. Założenie, że można wpływać na przebieg rywalizacji wyborczej poprzez zmianę jej normatywnych reguł, determinuje zainteresowanie możliwością oddziaływania na przyjmowanie najkorzystniejszych reguł z punktu widzenia danego uczestnika wyborów. Zmiana reguł wyborczych, a szczególnie konkretnych zapisów systemu wyborczego, może być jednak rozpatrywana w kilku płaszczyznach. Przede wszystkim może optymalizować

³⁷⁹ W. Wojtasik, Wybrane funkcje wyborów parlamentarnych w Polsce, *Studia Politologiczne*, vol. 22/2012, s. 60

³⁸⁰ W. Wojtasik, Wybrane funkcje wyborów parlamentarnych w Polsce, *Studia Politologiczne*, vol. 22/2012, s. 60

³⁸¹ A. Rakowska-Trela, Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce, Łódź 2015, s. 31

funkcje realizowane przez wybory. Wynika to z założenia, że funkcje wyborów mają pierwotny charakter i wywierają wpływ na przyjmowane regulacje prawne.³⁸² Dotyczy to wielu rozwiązań ustrojowych, chociaż przede wszystkim odnosi się do systemu wyborczego.

Warto podkreślić, iż jednak wpływ poszczególnych funkcji wyborów na system wyborczy jest bardzo różny. Jedne wyraźnie determinują przyjmowane regulacje bądź przynajmniej kierunki rozwiązań. Inne funkcje nie oddziałują już jednak na prawo wyborcze w tak widoczny sposób (np. funkcja programowa czy integracyjna), iż można nawet dyskutować, czy owe oddziaływanie następuje³⁸³. Dla przykładu: funkcje legitymująca, kontrolna i wyrażania woli wyborców wskazują na obowiązek przeprowadzenia wyborów przy niezbyt długich kadencjach – i kadencja Sejmu trwająca 4 lata, jest kadencją średnią.

Poniżej przedstawiam funkcje wyborów przedstawianych przez autorów.

Dwie funkcje wyborów rozróżnia A. Stelmach: (1) programowa, (2) personalna.³⁸⁴

Trzy istotne zadania wyborów, które określa A. Jamróz to: (1) wyboru rządzących bądź to w sferze ustawodawczej, bądź też egzekutywnej, w myśl zasady, że społeczeństwo jest jedynym źródłem legitymnej władzy publicznej, (2) odzwierciedlenie struktury opinii publicznej, struktury orientacji politycznej w społeczeństwie, (3) potwierdzenia w wyniku wyborów lub cofnięcia danej wcześniej legitymacji dla działających władz publicznych, poddanych kontroli wyborczej³⁸⁵.

Trzy funkcje wyborów wskazuje Z. Czeszejko-Sochacki: (1) kreacyjna, (2) polityczno-programowa, (3) legitymizująca³⁸⁶

Cztery funkcje wyborów określił R. Małajny: (1) kreacyjna, (2) programowa, (3) legitymizacyjna, (4) integracyjna.³⁸⁷ S. Sagan: (1) legitymizacyjna, (2) kreacyjna, (3) programowa, (4) informacyjno-edukacyjna.³⁸⁸ i M. Chmaj: (1) kreacyjna, (2) polityczno-programowa, (3) integracyjna, (4) legitymizująca.³⁸⁹

³⁸² W. Wojtasik, Determinanty zmiany systemu wyborczego, „Political Preferences”, no. 12/2016, s. 28

³⁸³ K. Skotnicki, Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki, *Przegląd Sejmowy*, 2(79)/2007, s. 14

³⁸⁴ A. Stelmach, Funkcje wyborów i ich weryfikacja we współczesnym świecie, [w:] S. Zyborowicz (red.), *W poszukiwaniu modelu demokratycznego*, Toruń 2009, s. 203

³⁸⁵ A. Jamróz, *Demokracja współczesna – wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 41.

³⁸⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 42

³⁸⁷ R. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013, s. 256

³⁸⁸ S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 104

³⁸⁹ M. Chmaj, *Zagadnienia ogólne*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, (red.), *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 18

Także cztery funkcje wymienia A. Antoszewski: (1) legitymowanie władzy zwycięzców, (2) egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządzących, (3) umożliwienie alternacji władzy, (4) zapewnienie reprezentowania mniejszości – w przypadku społeczeństw pluralistycznych.³⁹⁰ Autor dokonuje również innego ujęcia funkcji. Postrzega funkcje wyborów poprzez pryzmat podmiotowości elektoratu oraz partii politycznych. Z punktu widzenia elektoratu można wyróżnić funkcje: (1) kreacyjna, (2) artikulacyjna, (3) legitymizacyjna, (4) egzekwowania odpowiedzialności politycznej, (5) umożliwienia alternacji władzy.³⁹¹ Z punktu widzenia partii politycznych można wskazać funkcje: (1) przedstawienia własnych ofert politycznych w postaci programów, (2) restrukturyzacji politycznej organu, którego dotyczą, (3) sprawdzenia własnego potencjału mobilizacyjnego, (4) potwierdzenia swojej relewancji, (5) rekrutacji i selekcji kadr politycznych.³⁹² i A. Antoszewski wskazuje, iż zarówno dla elektoratu, jak i partii politycznych wybory stanowią główną płaszczyznę konfrontacji pomiędzy rządzącymi a opozycją.

Profesor B. Banaszak określał najpierw cztery następujące funkcje wyborów: (1) kreacyjna, (2) polityczno-programowa, (3) legitymująca, (4) integracyjna.³⁹³, by później zmodyfikować swoje stanowisko. Zmodyfikowane ujęcie funkcji to: (1) kreacyjna, (2) wyrażania woli wyborców, (3) legitymująca, (4) kontrolna, (5) integrująca.³⁹⁴

Pięć funkcji wyborów wskazuje G. Kryszewski: (1) kreacyjna, (2) legitymizacyjna, (3) polityczno – programowa, (4) kontroli oraz egzekwowania odpowiedzialności politycznej dotychczasowych mandatariuszy (i szerzej ekipy dotąd rządzącej), (5) aktywizacji społeczeństwa.³⁹⁵

Również pięć funkcji wyodrębnia R. Głajcar: (1) partycypacyjna, (2) legitymizująca; (3) alternacji władzy, (4) kreacyjna, (5) artikulacyjna.³⁹⁶

Sześć funkcji wyborów ujmuje J. Raciborski: (1) kreacyjna, (2) programowa, (3) legitymizacyjna, (4) agregacji interesów, (5) selekcji elit politycznych, (6) diagnostyczna.³⁹⁷

Także sześć funkcji wyznacza R. Markowski: (1) zapewnienie sprzężenia między wyborami, a rządzącymi; z jednej strony przepływu informacji i wsparcia, a z drugiej strony –

³⁹⁰ A. Antoszewski, R. Herbut, Systemy polityczne współczesnego świata, Gdańsk 2001, s. 210.

³⁹¹ A. Antoszewski, System polityczny RP, Warszawa 2012, s. 187.

³⁹² A. Antoszewski, Funkcje eurowyborów, [w:] A. Antoszewski (red.), Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 r. na Dolnym Śląsku i Opolszczyźnie, Wrocław 2006, s. 20-21.

³⁹³ B. Banaszak, Prawo wyborcze obywateli, Warszawa 1996, s. 12

³⁹⁴ B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2008, s. 335

³⁹⁵ G. Kryszewski, Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych, Białystok 2007, s. 18

³⁹⁶ R. Głajcar, J. Okrzesik, W. Wojtasik, Ustrój polityczny RP. Wprowadzenie, Bielsko-Biała 2006, s. 9-10.

³⁹⁷ J. Raciborski, Wybory i wyborcy, [w:] J. Wiatr (red.), Demokracja Polska 1989-2003, Warszawa 2002, s. 208-209

decyzji politycznych, (2) tworzenie podstaw formowania rządu, (3) ujawnienie poparcia dla (lub odrzucenia) systemu politycznego jako całości i konkretnych opcji politycznych, (4) rekrutacja przywódców politycznych, (5) mechanizm rozliczania i odpowiedzialności rządu przed elektoratem oraz reprezentacji politycznej, (6) prezentowanie opcji politycznych i przyczynianie się do dyskursu, który pomaga wyborcom zrozumieć polityczną alternatywę.³⁹⁸

Siedem funkcji określił J. Buczkowski: (1) kreacyjna, (2) programowa, (3) legitymizacyjna, (4) integracyjna, (5) wyrażać wolę wyborców, (6) odtwarzania obrazu opinii publicznej, (7) wpływania na wyłonienie stabilnej większości rządowej.³⁹⁹ Wcześniej profesor Buczkowski wskazywał na trzy funkcje wyborów: (1) kreacyjno-selektywna, (2) polityczno-programowa, (3) funkcja legitymująca.⁴⁰⁰

Osiem funkcji wyborów wymienia A. Żukowski: (1) przeniesienia na przedstawicieli prawa do decydowania w imieniu obywateli, (2) selekcji elit sprawujących władzę, (3) kontrolna, (4) egzekwowania odpowiedzialności politycznej, (5) programowa (polityczno-programowa), (6) wyrażania woli wyborców, (7) odtwarzania obrazu opinii publicznej, (8) wyłaniania stabilnej większości rządowej.⁴⁰¹

Na dziewięć funkcji wskazuje W. Kręcis: (1) kreacyjną, (2) polityczno-programową, (3) legitymującą (system polityczno-ustrojowy i rządzącą ekipę), (4) integracyjną, (5) legitymizacyjną (dającą mandat do sprawowania władzy), (6) wyrażania woli wyborców, (7) odtworzenia obrazu opinii publicznej, 8) wyłonienia stabilnej większości rządowej, (9) petryfikacyjną.⁴⁰²

Jedenaście funkcji określają B. Michalak i A. Sokół: (1) kreacyjna, (2) legitymizacyjna, (3) artykułacyjna, (4) selekcyjna, (5) kontrolna, (6) mobilizacyjna, (7) edukacyjna, (8) integracyjna, (9) kanalizacyjna, (10) informacyjna, (11) władzotwórcza.⁴⁰³

Dwanaście funkcji wyodrębnia K. Skotnicki: (1) identyfikacji podstawowych problemów życia społecznego, politycznego i gospodarczego oraz sposobów ich rozwiązania, (2) dyferencjacji poglądów wyborców, (3) rozwiązywania napięć społecznych, (4) programową (polityczno-programową, ideologiczną), (5) integracyjną, (6) wyrażania woli

³⁹⁸ R. Markowski, System wyborczy – system partyjny – jakość demokracji. O jednomandatowych okręgach wyborczych, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa (brak daty), s. 3

³⁹⁹ J. Buczkowski, Prawo konstytucyjne RP, Przemyśl 2008, s. 80.

⁴⁰⁰ J. Buczkowski, Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej, Lublin 1998, s. 22

⁴⁰¹ S. Żukowski, System wyborczy do Sejmu i Senatu RP, Warszawa 2004, s. 12-13, A. Żukowski, Wybory, [w:] S. Opara, D. Radziszewska-Szczepaniak, A. Żukowski (red.), Podstawowe kategorie polityki. Olsztyn 2005, s. 275-276.

⁴⁰² W. Skrzydło, Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2004, s. 195-197

⁴⁰³ B. Michalak, A. Sokół, Leksykon prawa wyborczego, Warszawa 2010, s. 37

wyborców, (7) kreacyjną, (8) odzwierciedlania poglądów wyborców, (9) wyłonienia stabilnej większości rządowej, (10) kreowania elit politycznych, (11) legitymującą, (12) kontrolną.⁴⁰⁴

Trzynastce funkcji przedstawia D. Nohlen: (1) legitymizacja systemu politycznego i rządu jednej partii lub koalicji partyjnej, (2) przeniesienie zaufania na osoby i partie, (3) rekrutacja elity politycznej, (4) reprezentacja poglądów i interesów głosujących, (5) związanie politycznych instytucji z preferencjami ogółu wyborców, (6) mobilizacja ogółu wyborców dla wartości społecznych, celów i programów politycznych, interesów partii politycznych, (7) podniesienie politycznej świadomości obywateli przez wyjaśnienie problemów i alternatyw politycznych, (8) kanalizacja politycznych konfliktów jako sposób ich łagodzenia, (9) kształtowanie wspólnej woli politycznej, (10) sprowadzenie walki konkurencyjnej o władzę polityczną na płaszczyznę alternatywnych, rzeczowych programów, (11) powoływanie rządów w konsekwencji ukształtowania się parlamentarnej większości, (12) ustanowienie opozycji zdolnej do kontroli, (13) możliwość zmiany władzy.⁴⁰⁵

Katalog funkcji wyborów nie jest katalogiem zamkniętym – warto to podkreślić. Zresztą niektóre funkcje mogą być inaczej nazywane lub nieco inaczej rozumiane, a tym samym ujmowane i opisywane.

Funkcję wyborów różnie opisuje także zagraniczna doktryna np. przywołany wyżej D. Nohlen. Na cztery podstawowe i nierozdzielne funkcje wskazuje G. Bordeau: (1) wyrażenie woli, (2) odtworzenie obrazu opinii publicznej, (3) nadanie rządzącym legitymacji do sprawowania władzy, (4) wyłonienie stabilnej większości.⁴⁰⁶ Stanowisko zagranicznej doktryny szczegółowo opracował i opisał W. Wojtasik⁴⁰⁷, który wskazuje na stanowisko poszczególnych autorów⁴⁰⁸. Zdaniem zagranicznej doktryny funkcje wyborów mogą być

⁴⁰⁴ K. Skotnicki, Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki, *Przegląd Sejmowy*, 2(79)/1997, s. 13

⁴⁰⁵ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny*, Warszawa 2004, s. 30

⁴⁰⁶ B. Michalak, Spór o system wyborczy czy model demokracji. O związkach pomiędzy kształtem demokracji a ordynacją wyborczą, „*Wrocławskie Studia Psychologiczne*”, 9/2008, s. 44

⁴⁰⁷ W. Wojtasik, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice 2012, s.54-58

⁴⁰⁸ R. J. Dalton, D. M. Farrell, I. McAllister: (1) wybór rządu, (2) odzwierciedlanie poglądów wyborców. T. R. Dye, L. Schubert, H. Zeigler: (1) legitymizację rządu, (2) wybór przedstawicieli spośród obywateli, (3) zabezpieczenie przed nadużyciami władzy.

R. S. Katz: (1) wybór politycznej reprezentacji, (2) zapewnienie kontroli, (3) uspołecznienie kierunku polityki, (4) prawomocność władzy.

S. K. Medvic: (1) kreację polityków na stanowiska pochodzące z wyboru, (2) kontrolę poprzez egzekwowanie politycznej odpowiedzialności, (3) kreowanie kierunku prowadzonej polityki, (4) legitymizację rządzących.

R. Rose i H. Mossawir: (1) wybór przedstawicieli, (2) polityczną alternację, (3) integrację obywateli ze sferą polityki, (4) umożliwienie politycznej ekspresji obywateli, (5) kreowanie kierunku polityki, (6) generowanie autoidentyfikacji ideologicznych, programowych i partyjnych.

realizowane niejako oddolnie (*bottom-up*), i odgórnie (*top-down*)⁴⁰⁹, gdzie P. Graham wskazuje iż beneficjentami są wyborcy lub politycy.

Ujęcie oddolne umożliwia funkcjonowanie reżimu demokratycznego poprzez reprezentację poglądów i interesów społecznych, odzwierciedlenie preferencji opinii publicznej oraz aktywną rolę obywateli w kształtowaniu systemu rządów, jak i podporządkowanie wyłonionych elit kontroli ze strony społeczeństwa. Ujęcie odgórne to sposób regulacji stosunków władczych w społeczeństwie i systemie politycznym, gdyż opiera się na legitymizacji rządzących, która upoważnia władzę do egzekwowania swych uprawnień.

W klasyfikacji pomijana jest funkcja realizacji idei suwerenności narodu. Czyni się tak pomimo, że stanowią one zdecydowanie wiodący przejaw udziału społeczeństwa w życiu politycznym państwa, a dla większości obywateli aktywność ogranicza się właśnie tylko do uczestnictwa w głosowaniu w wyborach.⁴¹⁰ Tak więc funkcja realizacji idei narodu pełni nadrzędną funkcję nad pozostałymi funkcjami, a pozostałe funkcje mają charakter pomocniczy, służebny i pochodny.

Najczęściej wskazywane funkcje przez doktrynę to legitymizacyjna, kreacyjna i programowa. Dodatkowo wymieniane funkcje to wyrażania woli wyborców, integracyjna, odzwierciedlania poglądów i wyłaniania stabilnej większości rządowej, kontrolna i kreowania elit politycznych (klasy politycznej).

S. Birch: (1) wprowadzenie mechanizmu uzyskiwania maksymalizacji odpowiedzialności rządzących przed rządzonymi – organizacja cyklicznych wyborów, umożliwiających nie tylko alternację rządu, lecz odnosi się również do pojedynczych polityków, którzy sprawują urzędy publiczne, (2) zwiększanie uczestnictwa obywateli w procesach politycznych – to udział w wyborach jest traktowany jako minimalny poziom takiego uczestnictwa, (3) stymulacja rozwoju i strukturyzacji społeczeństwa obywatelskiego – to element socjalizujący obywateli i zachęcający do innych form aktywności społecznej, (4) prawomocność władzy uzyskiwana w wyniku wyborów – w przypadku państw niedemokratycznych wybory mogą być procedurą demokratyzacyjną, która dodatkowo może być przedmiotem nacisku i kontroli środowiska międzynarodowego, wymuszającego ich przeprowadzenie.

⁴⁰⁹ M. Harrop, W. Miller w ujęciu oddolnym wyróżnia funkcje: (1) zapewnienie reprezentacji, (2) umożliwienie wyboru, (3) stworzenie rządu, (4) wpływ na politykę, (5) wpływ na polityków.

Harrop i Miller w ujęciu odgórnym wskazuje na: (1) nadanie mandatu do rządzenia, (2) uzyskanie legitymacji dla decyzji rządzących, (3) polityczną edukację wyborców.

A. Heywood w wymiarze oddolnym wskazuje na funkcje: (1) rekrutacja jednostek do sfery polityki, (2) możliwość powołania w ich wyniku rządu i przekazania władzy, (3) zapewnienie politycznej reprezentacji obywateli, (4) określenie głównych kierunków polityki prowadzonej przez rząd.

Heywood w wymiarze oddolnym wskazuje na funkcje: (1) tworzenie legitymacji dla rządzących, (2) możliwość politycznej socjalizacji wyborców i oddziaływania na opinię publiczną, (3) niwelowanie niezadowolonych społecznych; (4) ukierunkowanie opozycji na konstytucyjne metody walki politycznej.

Heywood w szerokim ujęciu określa funkcje: (1) rekrutowanie polityków, (2) tworzenia rządu, (3) zapewnienia reprezentacji, (4) wpływania na program polityczny, (5) edukowania wyborców, (6) uzyskiwania legitymacji, (7) wzmocnienia elit.

⁴¹⁰ G. Kryszewski, Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych, Białystok 2007, s. 18

Uważam, że w aspekcie teoretycznym najważniejszą funkcją jest funkcja legitymizacyjna, natomiast w praktyce politycznej najważniejsza jest funkcja kreacyjna oraz funkcja kontrolna władzy – „zostaniecie rozliczeni w czasie wyborów”, „już my was rozliczymy”. Można powiedzieć, iż „wyborcy wyrażają akceptację dla przedstawionych im w czasie kampanii wyborczej propozycji personalnych i politycznych”.

Jedne funkcje wyborów współgrają ze sobą i uzupełniają się (np. kreacyjna i kreowania elit lub legitymizacyjna i integracyjna), a drugie pozostają w opozycji do siebie i są przeciwstawne (np. dyferencjacji poglądów i integracyjna lub odzwierciedlenia poglądów i wyłonienia stabilnej większości rządowej). Niektóre funkcje są zaś ambiwalentne wobec siebie (np. programowa i kontrolna).

W powyższej kwestii wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny: „System wyborczy, zwłaszcza poprzez regulację prawną sposobu rozdziału mandatów, musi bowiem uwzględniać, że funkcja wyborów jest ściśle związana z celem, któremu one służą; chodzi o wyłonienie większości mogącej realizować konstytucyjne i ustawowe kompetencje. Wyłoniona z wyboru stabilna większość powinna umożliwić stanowienie prawa, a w systemach o cechach parlamentarnych – sprawować także polityczną kontrolę nad egzekutywą. Przyjęcie określonego sposobu rozdziału mandatów w wyborach parlamentarnych jest więc zawsze kompromisem między dwiema wartościami: ideą równości materialnej wyborów, odzwierciedlającą szerzej pojmowaną ideę wyborów sprawiedliwych, oraz ideę wyborów „skutecznych”, pozwalających na wyłonienie stabilnej większości parlamentarnej” (wyrok z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06).

Wybory parlamentarne stanowią inną wagę dla systemu politycznego niż np. wybory prezydenckie, a więc spełniają także zupełnie inne funkcje. Poniżej przedstawiam funkcje wyborów do Sejmu w myśl doktryny.

Celem przeprowadzenia wyborów nie jest jedynie kreacja składu personalnego wybieranego organu, ale nie mniej istotne, a nawet ważniejsze, jest dokonanie wyboru politycznego.⁴¹¹ Funkcje wyborów są różne nawet w przypadku wyborów tego samego organu, ale w różnym czasie, przy odmiennej sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej. Znaczenie danej funkcji będzie wzrastać bądź zmniejszać się.⁴¹²

Funkcja legitymizacyjna:

⁴¹¹ K. Skotnicki, Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki, *Przegląd Sejmowy*, 2(79)/2007, s. 14

⁴¹² K. Skotnicki, *Funkcje wyborów*, [w:] A. Sylwestrzak, *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003, s. 143

Funkcje legitymująca to nadanie elektom prawnego i moralno-politycznego tytułu do sprawowania powierzonej im władzy⁴¹³ w imieniu suwerena⁴¹⁴.

Z ustrojowego punktu widzenia funkcja stanowi rozwinięcie założeń koncepcji rządów przedstawicielskich (demokracji pośredniej) i jest ściśle powiązana z suwerennością narodu. Wybory stanowią zatem akt udzielania inwestytury⁴¹⁵ – demokratyczną formę wyłaniania reprezentacji politycznej, upoważnionej do sprawowania władzy w imieniu wyborców⁴¹⁶ i narodu. W państwie demokratycznym, którego cechą jest pluralizm i wolność wypowiedzania poglądów, przyzwolenie i pełnomocnictwo na sprawowanie władzy jest udzielanie tylko w drodze wyborczej⁴¹⁷.

Organy przedstawicielskie i sami przedstawiciele uzyskują dzięki wyborcom prawną legitymację do sprawowania władzy w imieniu i w interesie wyborców. Legitymacja ta musi być regularnie, okresowo odnawiana, gdyż inaczej zanikałaby z biegiem czasu.⁴¹⁸

Odróżnić należy przy tym dwa rodzaje legitymizacji prawnej (pierwotną i wtórną). Legitymizacja pierwotna obejmuje reprezentantów i organy przedstawicielskie. Legitymizację wtórną polegającą na upelnomocnieniu przez obywateli wybranych organów przedstawicielskich do legitymizowania innych organów władzy publicznej, w systemach parlamentarnych – przede wszystkim rządu (byłaby to zatem legitymizacja pośrednia w imieniu narodu). Ponadto wskazane jest wydzielenie – jako osobnej kategorii – legitymizacji politycznej: zwycięskiej partii w wyborach parlamentarnych i „ekipy rządzącej”.⁴¹⁹

Okresowo przeprowadzane wybory umożliwiają społeczeństwu udział w rządzeniu państwem, dokonywanie oceny i weryfikacji działalności dotychczasowych posłów oraz reprezentowanych przez nich opcji politycznych. To dostosowywanie składu parlamentu do zmieniających się preferencji wyborczych społeczeństwa, a także zapewniają więź opartą na zaufaniu pomiędzy wyborcami a posłami i partiami politycznymi.⁴²⁰

Każda władza do skutecznego panowania potrzebuje minimum przyzwolenia ze strony tych, którzy władzy tej podlegli. Wybory legitymizują władzę w trzech wymiarach (na co

⁴¹³ J. Buczkowski, Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej, Lublin 1998, s. 22.

⁴¹⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo parlamentarne w Polsce, Warszawa 1997, s. 42

⁴¹⁵ R. Małajny (red.), Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym, Warszawa 2013, s. 256

⁴¹⁶ Z. Jarosz, S. Zawadzki, Prawo konstytucyjne Warszawa 1980, s. 297

⁴¹⁷ G. Kryszewski, Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów, [w:] S. Bożyk (red.), Prawo Konstytucyjne, Białystok 2020, s. 178

⁴¹⁸ B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2008, s. 335.

⁴¹⁹ G. Kryszewski, Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów, [w:] S. Bożyk (red.), Prawo Konstytucyjne, Białystok 2020, s. 178-179

⁴²⁰ G. Kryszewski, Idea suwerenności narodu, [w:] G. Kryszewski, Wprowadzenie do nauk o państwie i prawa, Białystok 2005, s. 83.

wskazuje D. Beetham⁴²¹): (1) wymiar reguł - władza ma legitymizację, o ile została zdobyta i jest sprawowana zgodnie z przyjętymi regułami: w demokracji oznacza to wolne wybory, (2) wymiar przekonań – ukazuje, że same te reguły wymagają uprawomocnienia. W przypadku procedury wyborów oznacza to, że akceptowane jest prawo wyborcze tj. obywatele uznają je za uczciwe i sprawiedliwe, (3) wymiar zachowań - władza jest dobrze legitymizowana, jeżeli obywatele swoimi zachowaniami potwierdzają poparcie władzy. Masowy udział obywateli w wyborach może być argumentem legitymizacyjnym, stanowi wyraz akceptacji samej procedury wyborów i wzmacnia mandat organów władzy wyłonionych w toku tej procedury⁴²². Dodam, iż w Polsce często pojawiał się zarzut o stosowaniu inżynierii wyborczej i są znaczne problemy z frekwencją wyborczą.

Na funkcję legitymującą wyborów należy spojrzeć również szerzej jako na uznanie (aprobatę) ustroju politycznego tego państwa. Bojkot wyborów świadczy bowiem o odrzuceniu przez społeczeństwo wartości, na których jest on zbudowany. Niska frekwencja zawsze dlatego do stawiania pytania, czy legitymuje on system i rząd?⁴²³ Jednak niska frekwencja może również świadczyć o zadowoleniu z funkcjonowania całego systemu politycznego. Może być wyrazem milczącej zgody połączonej nawet z obojętnością na to, która z partii politycznej będzie stanowiła „ekipę rządzącą” w ramach tego systemu.

Właściwością wyborów rywalizacyjnych jest jednak zawsze demokratyczna legitymizacja sprawowania władzy politycznej.⁴²⁴ Legitymacja stanowi tytuł dla zwycięzców do rządzenia i podejmowania decyzji zmierzających do realizacji przedstawionego przez siebie programu wyborczego.⁴²⁵

Legitymizacja to uznanie porządku powyborczego za legalny i uzasadniony. Jednak tę zasadę podważa szereg czynników np. niska frekwencja wyborcza, niskie ogólne zainteresowanie sprawami politycznymi i co za tym idzie, nieświadome głosowanie (głosowanie tylko jako uczestnictwo w wyborach), zniechęcenie do polityki czy niskie zaufanie do państwa.⁴²⁶

Legitymacja władza publiczna w aspekcie psychologicznym wytwarza u obywateli przekonanie, że rządzący są uprawnieni do sprawowania władzy, a podejmowane działania są

⁴²¹ D. Beetham, Legitymizacja władzy [w:] J. Szczupaczyński (red.), Elity, demokracja, wybory, Warszawa 1993, s. 7

⁴²² J. Raciborski, Wybory i wyborcy, [w:] J. Wiatr (red.), Demokracja Polska 1989-2003, Warszawa 2002, s. 208

⁴²³ K. Skotnicki, Funkcje wyborów, [w:] A. Sylwestrzak, Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej, Olsztyn 2003, s. 142

⁴²⁴ D. Nohlen, Prawo wyborcze i system partyjny, Warszawa 2004, s. 31

⁴²⁵ K. Skotnicki, Funkcje wyborów, [w:] A. Sylwestrzak, Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej, Olsztyn 2003, s. 141

⁴²⁶ S. Michalczyk, Demokracja medialna. Teoretyczna analiza problemu, Toruń 2010, s. 255.

legalne. Legitymizacja sposobu sprawowania władzy oznacza, iż „wszystkie instytucje wchodzące w skład systemu władzy powołane zostały zgodnie z obowiązującymi normami oraz że funkcjonują one zgodnie ze swoimi kompetencjami, a także na podstawie istniejących norm prawnych”.

Pisze się o legitymizacji w drodze wyborczej – posłów, Sejmu, tworzonego rządu w wyniku wyborów, a nawet zwycięskich partii i ewentualnej koalicji tworzącej większość parlamentarną, jak również samej opozycji. Jest to bowiem legitymacja konkretnej władzy, ale także całego systemu politycznego.

Jedynym legalnym sposobem zdobycia władzy przez daną partię jest wygranie wyborów do Sejmu lub uzyskanie poparcia społecznego i utworzenie koalicji. W wyborach 2007 r. nastąpiła legitymizacja nowych rządów PO-PSL, ale i zmiany rządów z PiS-LPR-Samoobrona na PO-PSL. W 2011 r. rząd otrzymał ponowną legitymizację do sprawowania władzy oraz sposobu jej sprawowania.

Ze względu na tą funkcję, wybory powinny być powszechne i bezpośrednie oraz aby odbywały się cyklicznie lub nawet, aby była właśnie możliwość przeprowadzania przyspieszonych wyborów na wypadek, gdyby władza utraciła zaufanie społeczne.

Zdaniem profesora K. Skotnickiego funkcja legitymizacyjna przemawia za przeprowadzeniem wyborów w okręgach wielomandatowych w wyborach proporcjonalnych, gdyż ograniczają możliwość deformacji wyborczych.⁴²⁷ Wskazana funkcja nakazuje również rozszerzać gwarancje, które sprawiają, że powszechne prawo wyborcze jest realnym uprawnieniem osób, którym jest przyznane. Przede wszystkim coraz bardziej aktualne staje się wreszcie pytanie o możliwość ustanowienia głosowania z wykorzystaniem Internetu, czyli głosowanie elektroniczne (*e-voting*)⁴²⁸. W wyborach do Sejmu w 2011 r. wprowadzono głosowanie przez pełnomocnika lub głosowanie korespondencyjne, jak i możliwe jest zaświadczenie o prawie do głosowania. Taki rodzaj możliwości głosowania jest szczególnie istotny dla wyborców, które w dniu wyborów przebywają poza terytorium państwa czy poza obszarem okręgu wyborczego (i nie mają możliwości dotarcia do obwodowej komisji wyborczej).

W doktrynie pojawia się naturalne pytanie o wpływ frekwencji na legitymizację władzy. Uważam, iż powinna być dopuszczona opcja głosowania przeciwko wszystkim

⁴²⁷ K. Skotnicki, *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, Toruń 2010, s. 40

⁴²⁸ K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, *Przegląd Sejmowy*, 2(79)/2007

ugrupowaniom politycznym, a ów głos miałaby wymiar moralny. Nie wpływałby jednak na legitymizację władzy, gdyż pewna forma sprawowania władzy jest konieczna.

Dane z różnych badań skłaniają do sformułowania wniosku, że proces demokratyzacji znalazł uznanie u większości polskiego społeczeństwa. Większość Polaków uważa, że obecny system polityczny jest lepszy od istniejącego przed 1989 r.⁴²⁹ Podobnie większość Polaków popiera wartości demokratyczne, integrację europejską. Pomimo tego, znaczna część ocenia negatywnie system polityczny. To jednak obecny system demokratyczny „pozwała” negatywnie oceniać polityków i jeszcze to swobodnie wyrażać. Warto pamiętać, że część Polaków może oceniać cały system polityczny tylko i wyłącznie przez pryzmat danego rządu, gdyż nie każdy obywatel musi rozumieć dokładnie istotę legitymizacji. Większość rządu zwykle cieszy się poparciem mniejszości społecznej, gdyż trzeba uwzględnić jeszcze niską frekwencję przy wyłanianiu owej większości rządowej. W każdym razie legitymizacja to proces odnawialny, ale i odwracalny, gdyż różne wydarzenia polityczne, społeczne czy gospodarcze mogą wpływać na postrzeganie moralne rządu, Sejmu i całego systemu demokratycznego.

Funkcja kreacyjna:

Funkcja kreacyjna polega na kształtowaniu osobowego składu określonego organu państwa.⁴³⁰ Funkcja przejawia się wyrażeniem przez wyborców akceptacji i preferencji dla przedstawionych im w postępowaniu wyborczym alternatyw politycznych.⁴³¹ Ukształtowanie personalne Sejmu jest bezpośrednim efektem.⁴³² W ten sposób organ może „zaistnieć”. Dzięki wyborom pojawia się zatem realnie podmiot mogący realizować zadania i wykonywać kompetencje przewidziane w przepisach.⁴³³ Jednak rekrutacja elit politycznych jest na czas kadencji. Wybory umożliwiają właściwe funkcjonowanie pozostałych elementów systemu organów państwowych.⁴³⁴

Funkcja kreacyjna jest podstawowym, najbardziej oczywistym zadaniem każdego wyborów. Stopień reprezentatywności organów przedstawicielskich uzależniony jest od tego, na ile demokratyczny jest system wyborczy.⁴³⁵

⁴²⁹ J. Garlicki (red.), *Legitymizacja transformacji i systemu politycznego w Polsce*, Warszawa 2014, s.289

⁴³⁰ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 22.

⁴³¹ W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 195.

⁴³² Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 42

⁴³³ R. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2013, s. 256

⁴³⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 335

⁴³⁵ G. Kryseń, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo Konstytucyjne*, Białystok 2020, s. 178

Funkcja kreacyjna kojarzy się z kształtowaniem składu personalnego Sejmu, ale należy podkreślać, iż istotny jest również wybór opcji politycznej.

K. Skotnicki wskazuje, iż znaczenie istotniejsze od tego kogo wybieramy, jest jego tożsamość polityczna. Na poparcie tej tezy można przywołać wybory parlamentarne, w których głosuje się na listy kandydatów, a nie na konkretnych kandydatów. Podczas wyborów należy dlatego mówić zarówno o ich aspekcie personalnym, jak i o aspekcie politycznym.⁴³⁶ Rozpatrując funkcję kreacyjną, należy również zaakcentować, że kształtowanie składu personalnego i politycznego organu odbywa się na określonej prawem kadencji.⁴³⁷

Jednak należy uwzględnić, iż bezpośrednia akceptacja kandydata przez wyborców silnie oddziałuje psychologicznie na posłów. Stanowi nie tylko o wyborze polityka, ale także o tym jak potoczy się jego dalsza kariera polityczna. Jest to sprawdzian poparcia społecznego, który osłabia bądź umacnia pozycję polityczną polityka. Posłem zostaje kandydat wskazany przez partię, który będzie cieszył się autorytetem wśród wyborców. Zasada bezpośredniości wyborów umożliwi kreację Sejmu.

Funkcja polityczno-programowa:

Funkcja polityczno-programowa jest wyrazem stosunku (akceptacji lub jej braku) wyborców dla określonego programu wyborczego (koncepcji politycznych)⁴³⁸, zaprezentowanych w toku kampanii wyborczej przez poszczególne ugrupowania⁴³⁹, co później determinuje w pewnym stopniu postępowanie posłów i działalność Sejmu⁴⁴⁰, jak i działalność samego rządu wyłonionego w oparciu o większość parlamentarną.

Wskazana funkcja polega na zaprezentowaniu różnych wariantów rozwiązywania problemów politycznych i społeczno-ekonomicznych w skali państwa⁴⁴¹.

⁴³⁶ Odmienność wyborów organów jednoosobowych i kolegialnych, jak i organów centralnych i lokalnych, sprawiają jednak, że w każdym z nich, co jest powszechnie podkreślane w literaturze przedmiotu, inaczej rozkładają się te akcenty. Nie potrzeba szerzej przekonywać, że podczas wyborów organów jednoosobowych element personalny jest silniejszy niż podczas wyborów organów kolegialnych i odwrotnie – kandydowanie z konkretnej listy ma większe znaczenie przy wyborach organów kolegialnych. Aspekt personalny nabiera następnie na znaczeniu im mniejsza jest jednostka terytorialna, w której przeprowadzone są wybory. Podobnie rozważania można snuć w przypadku wyborów jednomandatowych i wielomandatowych. Za K. Skotnicki, *Funkcje wyborów*, [w:] A. Sylwestrzak, *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003, s. 137

⁴³⁷ K. Skotnicki, *Funkcje wyborów*, [w:] A. Sylwestrzak, *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003, s. 138

⁴³⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 42

⁴³⁹ J. Buczkowski, *Prawo konstytucyjne RP*, Przemyśl 2008, s. 80

⁴⁴⁰ B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 12

⁴⁴¹ S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 106

Innymi słowy, to funkcja polega na wyborze programu politycznego, a więc na rozstrzygnięciu, która z konkurujących koncepcji politycznych ma być realizowana i w jakim zakresie. Rywalizujący kandydaci i stojące za nimi ugrupowanie polityczne przedstawiają swoje programy polityczne. Wyborcy, oddając głos na kandydata, jednocześnie udzielają poparcia prezentowanemu przezeń programowi. Proces wyborczy wymusza zarazem na konkurujących ze sobą ugrupowaniach politycznych dostosowanie programów do oczekiwań wyborców. W ten sposób wyborcy uzyskują pośredni wpływ zarówno na sposób funkcjonowania organu, który obsadzają (realizowany przez niego program), jak i szerzej, na prowadzenie kraju.⁴⁴²

Istotna rola partii w wyborach, szczególnie zaznacza się w czasie kampanii wyborczej. Można określić, że kampania wyborcza polega na prezentacji programów wyborców, a wybory do podejmowanie decyzji w sprawie kierunków polityki państwa.

Programy partii politycznych stanowią oficjalne dokumenty partyjne, zawierającą szczególną formę i treść oraz przyjmowane są w specjalnym trybie.

Statuty partii zawierają uregulowania o tym jakie gremium jest upoważnione do uchwalenia programu: Rada Krajowa w przypadku Platformy Obywatelskiej i Kongres odnośnie partii PiS, PSL, SLD.

W wyborach następuje selekcja kandydatów, ale kandydaci ubiegający się o mandaty reprezentują zwykle jakiś kierunek polityczny i – odzwierciedlający ten kierunek – program.⁴⁴³ Wyborcy, podejmując decyzję, kierują się w pierwszym stopniu poczuciem identyfikacji partyjnej, a później biorą pod uwagę preferencje personalne⁴⁴⁴ i kwalifikacje kandydata. Zresztą również przynależność partyjna kandydata łączy się z akceptacją programu partii i poparciem dla ważnych kwestii społeczno-gospodarczych. Z prawnego punktu widzenia nie ma związania mandatu wolnego z dyrektywami programu partii. Z politycznego punktu widzenia obietnice wyborcze są chętnie składane, ale brak realizacji chociaż części z nich, skutkuje negatywną oceną partii – funkcja kontrolna łączy się z programową. Tak więc programy stanowią pewien ogólny kierunek działania, za który partii muszą czuć się w znacznym stopniu zobowiązane.

Chciałbym zwrócić na autoidentyfikację poglądów członków partii na przykładzie członków Platformy Obywatelskiej i Sojuszu Lewicy Demokratycznej w dwóch

⁴⁴² R. Małajny (red.), Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym, Warszawa 2013, s. 256

⁴⁴³ G. Kryszewski, Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów, [w:] S. Bożyk (red.), Prawo Konstytucyjne, Białystok 2020, s. 169

⁴⁴⁴ G. Kryszewski, Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych, Białystok 2007, s. 38

przykładowych kwestiach: (1) należy wprowadzić podatek liniowy – 97 procent członków PO było „za” (i 30 procent członków SLD), a „przeciw” było 62 procent członków SLD, (2) związki zawodowe powinny mieć większy wpływ na podejmowane kwestie społeczne i ekonomiczne – 62 procent członków SLD było „za”, a „przeciw” było 95 procent członków PO (i 35 procent członków SLD).⁴⁴⁵ To pokazuje naturalne różnice w poglądach ideologicznych pomiędzy członkami partii średniego szczebla, kiedy członkowie w sposób swobodny w ankiecie wyrażają swoje zdanie na dany temat. To także ma później odzwierciedlenie w programach partii jako logiczna konsekwencja postaw.

Programy partyjne służą raczej podkreśleniu znaczenia pewnych spraw, a nie stanowią realnej zapowiedzi konkretnych działań.⁴⁴⁶ Partie raczej koncentrują się w pierwszej kolejności na kwestiach wizerunkowych, a w drugiej na kwestiach programowych.

Tworząc program, partia podejmuje również dialog z innymi podmiotami, przede wszystkim z innymi partiami, które stanowią konkurencję w wyborczej rywalizacji o władzę.⁴⁴⁷

Z punktu widzenia marketingu politycznego, program wyborczy jak nazwa wskazuje jest na same wybory. Program nie powinien być zbyt szczegółowy, aby nie podejmować zbyt dużo zobowiązań lub nie zrażać grup społecznych koniecznymi zmianami wymagających ostrych cięć. Nie może być też zbyt ogólny, gdyż program niewiele mówiący nie jest dla wyborców obiecujący.

Często to partie same wybierają tematy, które są celowo akcentowane w czasie kampanii wyborczej.⁴⁴⁸ Programy wyborcze mają na celu przekonanie wyborców o zasadności oddania głosu na konkretny podmiot startujący w wyborach, stąd często pojawia się w nich wiele obietnic, których spełnienie w ogóle nie jest możliwe (zwłaszcza w publicystyce popularne są dlatego określenia: „kiełbasa wyborcza” bądź „gruszki na wierzbie”).⁴⁴⁹

⁴⁴⁵ A. Pacześniak, Oblicze ideowe polskich partii politycznych w świetle badań kadr średniego szczebla, [w:] M. Winclawska, Partie polityczne w początkach XXI wieku. Problemy rozwoju, organizacji i funkcjonowania, Toruń 2013, s. 171

⁴⁴⁶ L. Gardocki, Prawo karne – polityka – politycy, [w:] A. Łopatka (red.) Prawo – społeczeństwo – jednostka, Warszawa 2003, s. 98

⁴⁴⁷ E. Skrabacz, Słowa, słowa, słowa – dokumenty programowe polskich partii politycznych, [w:] M. Winclawska (red.), Partie polityczne w początkach XXI wieku. Problemy rozwoju, organizacji i funkcjonowania, Toruń 2013, s. 149

⁴⁴⁸ M. Cześnik, M. Kotnarowski, Nowy wymiar politycznego współzawodnictwa: Polska solidarna versus Polska liberalna, Studia Polityczne, nr 27/2011, s. 156.

⁴⁴⁹ K. Skotnicki, Funkcje wyborów, [w:] A. Sylwestrzak, Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej, Olsztyn 2003, s. 135

W programach wyborczych zawsze występuje doza demagogii. Program, poprzez odwołanie się do emocji, ma pobudzić potencjalnych wyborców oraz ugruntować w nich przekonanie o przynależności do pewnej zbiorowości politycznej. Gdy partia posiada popularnego przywódcę, wtedy w programie dodatkowo eksponuje się sylwetkę lidera i jego przymioty. Program wyborczy zazwyczaj uchwała odpowiedni zjazd delegatów lub specjalna konwencja wyborcza⁴⁵⁰. Można zwrócić uwagę na fakt, że programy partii politycznych coraz bardziej upodobniają się do siebie, co powoduje, że alternatywność ofert może stawać się w pewnych przypadkach iluzoryczna⁴⁵¹. Programy w dużej mierze traktowane są instrumentalnie, nastawione są głównie na zdobywanie wyborców, a nie na przedstawienia rozwiązań problemów. Obecnie uwagę zajmują sprawy, które tylko chwilo stają się interesujące dla opinii publicznej tzw. „newsy”. Dodatkowo następuje zanikanie tradycyjnego podziału na prawicę i lewicę.

W programie określa się tożsamość ideowa partii. Kiedy w 2001 r. tworzyła się PO to została zbudowana na obietnicy podatku liniowego i ułatwień przepisów gospodarczych, zaś PiS tworzył się na zapowiedzi walki z przestępczością i korupcją.

Wybory w 2007 roku to była rywalizacja dwóch obozów politycznych: „liberalnego” PO i „solidarnego” PiS. Chociaż niekoniecznie znajdowało się to odzwierciedlenie w propozycjach programowych. Wybory stanowiły również pewien plebiscyt polegający na ocenie rządów PiS i jego koalicjantów.⁴⁵²

Funkcja programowa wyborów ma jednak istotne znaczenie dla decyzji podejmowanych po wyborach. Zwycięski partia, uzyskuje bowiem przyzwolenie na zapowiedzenie przez siebie działania.⁴⁵³ Partia może jednak też dokonywać niezapowiedzianych systemowych zmian politycznych. Dysponuje taką możliwością prawną, ale nie jest to uzasadnione w wymiarze moralnym

Czynnikiem umniejszającym funkcję programową jest to, iż przywódcy partyjni obejmują władzę, ale w administracyjnej strukturze państwa pracują eksperci i to oni faktycznie decydują o wielu decyzjach w ramach tej władzy. Politycy i partie nie mają dostatecznej wiedzy fachowej, ani możliwości organizacyjnych i dlatego zdani są na sojusz z urzędnikami. W teorii zarządzania mówi się, iż jest 90 dni na podjęcie kluczowych decyzji,

⁴⁵⁰ M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2015, s. 182

⁴⁵¹ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 207.

⁴⁵² R. Markowski, M. Cześnik, *Wybory parlamentarne 2007 roku – ciągły zamęt czy utrwalenie nowego rozłamu?*, *Studia Polityczne*, nr 27/2011, s. 118

⁴⁵³ K. Skotnicki, *Funkcje wyborów*, [w:] A. Sylwestrzak, *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003, s. 135

gdyż później na nowo dają znać biurokratyczne nawyki. Funkcję programową osłabiają również różne porozumienia koalicyjne, ostry opór opozycji i grup społecznych. Można zaryzykować stwierdzenie, że o wielu decyzjach decydują dobrze zorganizowane mniejszości. Główną siłą są grupy interesów, bo to one mają korzyści z podejmowanych decyzji i dlatego są zdeterminowane wobec niezorganizowanej części społeczeństwa w tym określonym temacie.

Niekiedy programy ugrupowań biorących udział w wyborach nasycone są warstwą doktrynalną, stąd niektórzy wyodrębniają także funkcję ideologiczną⁴⁵⁴. Program partyjny spełniając funkcję ideową, integrującą, dyskursywną i edukacyjną w naturalny sposób wpisuje się w proces kształtowania racjonalnego wyborcy i stanowi drogę komunikowania się z nim.⁴⁵⁵

Funkcja wyrażania woli wyborców:

Tylko w czasie wyborów (aktu głosowania) poznajemy rzeczywiste poglądy wyborców. Nie zastąpią tego żadne inne metody, w tym w szczególności badania socjologiczne. Rozbieżność między sondażami wyborczymi, a ostatecznymi rezultatami wyborów są znaczne.⁴⁵⁶ Wyborcy dokonując elekcji, wyrażają poparcie dla określonego programu politycznego, w którym kandydaci i partie polityczne prezentują wyborcom. Wyborcy udzielając preferencji programowej sami artykułują w pewnym sensie własne poglądy i interesy. Determinują w ten sposób postępowanie posłów i działalność Sejmu, którego skład ustalili w wyniku wyborów.⁴⁵⁷ Zakreślając kartę do głosowania wyborca wskazuje program wyborczy, który najbardziej mu odpowiada i który popiera, jak i osobę (kandydata), której powierza jego realizację. W ten sposób dochodzi do pełnego wyrażenia postaw i woli wyborców⁴⁵⁸

Ta funkcja wyborów w doktrynie nie jest wymieniana zbyt często. Jest jednak niemniej ważna od tych wymienianych najczęściej⁴⁵⁹. Zresztą istotą wyborów jest właśnie wyrażenie woli. W wyborach do Sejmu dokonuje się preferencji programowej i personalnej

⁴⁵⁴ S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 106

⁴⁵⁵ E. Skrabacz, *Słowa, słowa, słowa – dokumenty programowe polskich partii politycznych*, [w:] M. Winclawska (red.), *Partie polityczne w początkach XXI wieku. Problemy rozwoju, organizacji i funkcjonowania*, Toruń 2013, s. 154

⁴⁵⁶ K. Skotnicki, *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, Toruń 2010, s. 18.

⁴⁵⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 335.

⁴⁵⁸ K. Skotnicki, *Funkcje wyborów*, [w:] A. Sylwestrzak, *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003, s. 136-137

⁴⁵⁹ W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 212, K. Skotnicki, *Funkcje wyborów*, [w:] A. Sylwestrzak, *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003, s.136-137.

jednocześnie. Z uwagi na tą funkcję można wprowadzić zakaz sondaży wyborczych dotyczących poparcia dla partii, ale tylko na czas kampanii wyborczej. Pozwoliłoby to wyborcom wyrażać swą wolę, która jest niezmacona wpływem sondaży. Sondaże w tym czasie mogłyby zaś skupiać się na badaniach dotyczących problemów społecznych. Media zaś przestały skupiać się na przedstawianiu wyborów jako pewnego rodzaju wyścigu, jakiej partii skoczyło a jakiej partii spadło poparcie, kiedy i tak przeprowadzane sondaże okazują się być niedokładne i często błędne. Zakaz sondaży badających poparcie dla partii, bardziej skoncentrowałby kampanię na dyskusji programowej.

Funkcja integracyjna:

Funkcja integracyjna to zespolenie zbiorowego podmiotu suwerenności, poprzez określenie zasad dotyczących procesu kształtowania jego woli.⁴⁶⁰ Podobnie funkcję definiuje W. Kręcis: zespolenie zbiorowo określonego podmiotu władzy suwerennej poprzez określenie zasad dotyczących procesu kształtowania i wyrażania jego woli.⁴⁶¹

W życiu codziennym jednostki koncentrują się zazwyczaj na realizacji indywidualnych celów i prywatnych interesów (co jest naturalne). Akt wyborczy stanowi zaś takie działanie w sferze publicznej, gdzie jednostka występuje w charakterze członka wspólnoty politycznej – obywatela.⁴⁶² Wybory umożliwiają zespolenie się wyborców wokół pewnych wartości społecznych, celów politycznych, interesów gospodarczych. Wyniki wyborów pokazują realny zakres oddziaływania poszczególnych partii i ich programów.⁴⁶³

Można powiedzieć, iż wybory to pokojowa walka o władzę. Każde społeczeństwo jest podzielone politycznie, światopoglądowo, czy nawet zawodowo. Jednak wybory powodują pojawienie się konkurujących programów wyborczych, łączących grupy społeczne zgodnie ze swoimi przekonaniem i jednoczące obywateli wokół wspólnego dobra, jakie stanowi państwo.

Funkcja integracyjna prowadzi do rozwoju świadomości i kultury politycznej oraz prawnej. Istnieje bowiem nie tylko konieczność przynajmniej ogólnego zaznajomienia się z założeniami programowymi podmiotów, ale także opowiedzenie się za jednym spośród nich. Integracja ta najpełniej wyraża się w dokonaniu wyboru i głosowaniu na konkretny komitet uczestniczący w wyborach. (...) Jednak funkcję integracyjną można rozumieć szerzej i

⁴⁶⁰ J. Buczkowski, Prawo konstytucyjne RP, Przemyśl 2008, s. 80

⁴⁶¹ W. Skrzydło, Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2004, s. 196

⁴⁶² R. Małajny (red.), Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym, Warszawa 2013, s. 256

⁴⁶³ B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2008, s. 336

stwierdzić, że już sam udział w wyborach jest wyrazem poparcia (akceptacji) dla podstawowych wartości (i integracji wokół tych wartości), na których zbudowany jest cały system społeczno-polityczno-gospodarczy. W państwach demokratycznych jest to również wyraz akceptacji do systemu partyjnego. Tym także należy tłumaczyć dążenie w państwach niedemokratycznych do zbliżania się do 100 procent frekwencji wyborczej. Bojkot wyborów wskazuje bowiem na odrzucanie istniejącego systemu⁴⁶⁴. Dlatego w systemach totalitarnych nawet frekwencja wyborcza bywa fałszowana. W czasach PRL nagradzano udział w wyborach i zachęcano do jawnego głosowania (bez skreśleń), co miało wyrażać poparcie dla linii jednej i „słusznej” partii (PZPR). Wydaje mi się, iż obecnie w Polsce system partyjny jest przynajmniej tolerowany, gdyż Polacy raczej niechętni są partiom. Warto zastanowić się, czy ze względu na ową funkcję nie wprowadzić zasady, iż wyborca mógłby dopisać się do spisu wyborców, mocą swojego oświadczenia woli według specjalnego formularza, pod groźbą surowej sankcji karnej, jak i finansowej. Prawo do głosowania jest prawem obywatela i być może warto obywateli obdarzyć większym zaufaniem. W dzisiejszych czasach ludzie bardziej oceniają siebie jako konsumentów, pracowników odpowiadających za los rodziny, ale w czasie wyborów mogą poczuć się jako pełnoprawni obywatele (i to niezależnie od pełnionej funkcji społecznej) odpowiedzialni za los państwa. Jest to zbiorowa decyzja, która wyzwala ducha wspólnoty. Naród dzięki wyborom staje się zjednoczoną wspólnotą w sensie politycznym. Zostaje wyłoniony Sejm, który będzie działał w ich imieniu i interesie na rzecz wspólnej przyszłości i kierunków rozwoju państwa.

Funkcja odzwierciedlenia poglądów wyborców:

Idea systemu proporcjonalnych opiera się na podziale mandatów w parlamencie zgodnie z proporcją uzyskanego wyniku wyborczego. Tak więc liczna głosów wyborców przekłada się na liczbę posłów w Sejmie. Odpowiada to rzeczywistym wpływom społecznym: „obraz wszystkich opinii w państwie – tak jakby sfotografowanie tych opinii” (M. Duverger) lub „dokładny portret narodu w miniaturze” (J. Adams), „parlament jak lustro” (J. S. Mill). W. Kręciszy nazywa to funkcją odtworzenia obrazu opinii publicznej.

Funkcja ma istotne znaczenie dla prawa wyborczego, nakazuje bowiem stosowanie rozwiązań prowadzących do jak najwierniejszego oddania poglądów wyborców. W szczególności wpływa to na wielkość okręgów wyborczych oraz metody ustalania wyników wyborów. Dodatkowo należy pamiętać o możliwych deformacjach wyborczych, jak i

⁴⁶⁴ K. Skotnicki, Funkcje wyborów, [w:] A. Sylwestrzak, Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej, Olsztyn 2003, s. 135

skutkach wyboru metody przeliczania głosów na mandaty w przypadku wyborów proporcjonalnych.⁴⁶⁵

Im mniejszy okręg, tym mniej w nim mandatów do podziału pomiędzy uczestniczące w wyborach ugrupowania.⁴⁶⁶ Mniejszy okręg wyborczy jest mniej proporcjonalny.⁴⁶⁷ W okręgach wielomandatowych wybory są proporcjonalne w pełniejszym stopniu.⁴⁶⁸

To oczywiste, że w trzymandatowym okręgu wyborczym tylko trzy komitety mogą zdobyć mandat, a pozostałe komitety (pomimo znacznego poparcia społecznego), już tych matematycznych szans na mandat nie mają. To w dużych okręgach maleje tzw. próg naturalny, który oznacza faktyczne zdobycie mandatu. Doktryna wyróżnia małe, średnie i duże okręgi wyborcze w wyborach proporcjonalnych.

W małych okręgach wyborczych o parzystej liczbie mandatów z reguły odnoszą korzyść partie, które uzyskały mniej głosów, w okręgach o nieparzystej liczbie mandatów – partie o większym poparciu. Im większy okręg wyborczy, tym mniejsze znaczenie różnicy między okręgami o parzystej lub nieparzystej liczbie mandatów.⁴⁶⁹ To wielkość okręgu stanowi podstawowy czynnik wpływający na dysproporcjonalność systemów wyborczych. Trzeba podkreślić, że każdy system wyborczy powoduje zniekształcenia woli wyborców, ale jego zakres bywa jednak bardzo różny.⁴⁷⁰

Z kwestią reprezentatywności parlamentu związana jest kwestia ochrony różnych mniejszości. Pozytywne rozpatrzenie tego postulatu (zwykle motywowane ideologiczne) znajduje rezultat w postaci bardziej liberalnych rozwiązań w kwestii rejestracji kandydatów mniejszości, niestosowania ogólnokrajowych klauzul zaporowych, czy tworzenie małych okręgów wyborczych (to rozwiązanie jest korzystne dla mniejszości zamieszkujących zwarte terytorium)⁴⁷¹. Te rozwiązania znajdują się w systemie wyborczym do Sejmu, na czym korzysta Mniejszość Niemiecka zamieszkująca województwo opolskie.

Istotna jest także kwestia reprezentatywności parlamentu nie tylko wymiarze politycznym, lecz także w wymiarze terytorialnym, chociaż posłowie są reprezentantami

⁴⁶⁵ K. Skotnicki, Funkcje wyborów, [w:] A. Sylwestrzak, Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej, Olsztyn 2003, s. 138.

⁴⁶⁶ S. Gebethner, Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2001, s. 206.

⁴⁶⁷ D. Nohlen, Prawo wyborcze i system partyjny, Warszawa 2004, s. 81

⁴⁶⁸ K. Skotnicki, Funkcje wyborów, a wielkość okręgów wyborczych, Toruń 2010, s. 34

⁴⁶⁹ D. Nohlen, Prawo wyborcze i system partyjny, Warszawa 2004, s. 86

⁴⁷⁰ R. Markowski, System wyborczy – system partyjny – jakość demokracji. O jednomandatowych okręgach wyborczych, Instytut Sprawy Publicznych, Warszawa, bez daty, s. 4

⁴⁷¹ W. Sokół, Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Lublin 2007, s. 149

narodu, a Polska jest krajem unitarnym. Tworzenie okręgów tylko w ramach województwa zapewnia ochronę reprezentatywności terytorialnej. Zdarza się, iż kandydat startuje z innego okręgu niż w którym mieszka, ale są to sporadyczne przypadki dotyczące tzw. jedynek i ustaleń liderów partyjnych. To kwestia procesu nominacji kandydatów, która nie jest jednak pozytywnie odbierana przez wyborców danego okręgu (tzw. „kandydat w teczce”, „spadochroniarz”).

W ramach bardziej dokładnego odzwierciedlenia poglądów warto zastanowić się, czy nie wprowadzić większych okręgów wyborczych, obejmujących województwa. Ewentualny wyjątek mogłoby stanowić Mazowieckie (podział na Warszawę i resztę województwa) i być może podział województwa śląskiego na dwa okręgi. Warto dodać, iż takie państwa jak Słowacja lub Holandia stanowią jeden okręg wyborczy w wyborach.

Funkcja odzwierciedlenia poglądów wyborców pozostaje w sprzeczności z funkcją wyłaniania stabilnej większości. Z racji kolizji tych funkcji następuje ograniczenie proporcjonalności poprzez tworzenie małych okręgów wyborczych, wprowadzenia progów wyborczych oraz stosowanie metody przeliczania głosów korzystnych dla silnych partii.

O ile wybory są „zwierciadłem społecznym” – to lustro szybko pęka na różne kawałki w skutek podziałów politycznych zachodzących w Sejmie. Faktem jest również, iż przez cały czas można obserwować szybko zmieniające się preferencje polityczne Polaków i rzeczywisty układ sił w społeczeństwie zmienia się z każdym rokiem. Kwestią istotną podkreślaną przeze mnie jest pewien nacisk społeczny i kultura polityczna.

Funkcja wyłaniania stabilnej większości rządowej:

Wybory nie są celem samym w sobie. W przypadku wyborów do organu kolegialnego powinny one prowadzić nie tylko do ukształtowania jego składu personalnego i politycznego, ale kolejnym zadaniem jest sprawne i skuteczne funkcjonowanie, poprzez ukształtowaną większą zdolną do rządzenia. Niewątpliwie nie będzie sprzyjać temu jego znaczne rozbitcie polityczne, gdyż grozi to rządami mniejszościowymi, a nawet anarchią. Optymalnym – z tego punktu widzenia – jest zdobycie bezwzględnej większości mandatów przez przedstawicieli jednego podmiotu wyborczego, który będzie mógł samodzielnie utworzyć organ wykonawczy. Tylko stabilna większość (także powstała w wyniku zawarcia koalicji) stwarza realną szansę na skuteczne rozwiązania istniejących problemów społecznych, politycznych,

gospodarczych.⁴⁷² I właśnie z uwagi na tę funkcję wyborów pojawia się najtrudniejszy do rozstrzygnięcia konflikt przy tworzeniu prawa wyborczego. Pogodzenia dążenia do wyłonienia organu jak najpełniej odzwierciedlającego poparcie wyborców dla poszczególnych partii politycznych, a zarazem posiadającego stabilną większość rządową. Rozwiązaniem, które uznawane jest jako dopuszczalne, są progi wyborcze⁴⁷³. Są także zwane gilotyną wyborczą, gdyż przecinają możliwość zdobycia mandatu przez komitety, które w skali kraju uzyskały poparcie poniżej progu. Zapobiega to nadmiernemu rozdrobieniu politycznemu Sejmowi.

Decyzja o tym, kto ma tworzyć rząd, nie jest podejmowana w samych wyborach, lecz w późniejszych rokowaniach koalicyjnych.⁴⁷⁴ Solidarna odpowiedzialność Rady Ministrów przed Sejmem wzmacnia pozycję rządu. Ustrojodawca, kierując się ideą zapewnienia funkcjonowania rządowi jak największej stabilności, zdecydował się na zracjonalizowaną postać tej odpowiedzialności, wprowadzając tzw. konstruktywne wotum nieufności jako jedyną możliwość.⁴⁷⁵ Konstruktywne wotum nieufności oznacza, iż raz wytworzoną większość (która nawet została utracona) może zastąpić tylko na nowo wypracowana większość. Wniosek o wyrażenie samego wotum nieufności stał się niedopuszczalny.

Można dodatkowo pytanie: czy większość sejmowa ma wynikać z arytmetycznych ustawień systemu proporcjonalnego czy odpowiedzialnego porozumienia klasy politycznej szanującej wolę wyborców?

Instrumentalizacja prawa wyborczego może wymuszać na wyborcach racjonalizację postaw, a tym samym prowadzić do zafałszowanego odzwierciedlenia obrazu opinii publicznej. Wydaje mi się, że wyborcy w głosowaniu powinni kierować się wyrażeniem swojej opinii, ale zadaniem polityków jest wypracowanie konsensusu i stworzenie rządu z poszanowaniem wyniku wyborców. Gdyby to nie było możliwe, to zawsze można ponownie odwołać się do opinii wyborców, bo to naród pozostaje ostatecznym arbitrem wszelkich sporów politycznych. Oczywiście pewne podziały polityczne i partyjne są naturalne, i nawet korzystne społeczne. Jednak rywalizacja partyjna nie może przyświecać głównemu celowi, jakim jest wspólna odpowiedzialność za państwo. W Niemczech możliwa okazała się tzw. wielka koalicja wszystkich partii. Politykę „robią” ludzie i istotnym czynnikiem jest poziom

⁴⁷² K. Skotnicki, Funkcje wyborów, [w:] A. Sylwestrzak, Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej, Olsztyn 2003, s. 139

⁴⁷³ K. Skotnicki, Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki, Przegląd Sejmowy, 2(79)/2007, s. 21

⁴⁷⁴ D. Nohlen, Prawo wyborcze i system partyjny, Warszawa 2004, s. 31

⁴⁷⁵ P. Sarnecki, Przemiany kompetencyjne Sejmu i Senatu dokonane w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, „Gdańskie Studia Prawnicze”, tom III/1998, s. 119.

klasy politycznej. Elity powinny mieć umiejętność ostrej, ale szlachetnej rywalizacji, jak i posiadać zdolność do porozumienia w imię wyższych celów. Oczywiście reguły systemu wyborczego muszą być jasne i trwałe, i nie mogą być wprowadzane na 7 miesięcy przed wyborami w oparciu o sondaże wyborcze. Przyjęty podział okręgów, próg wyborczy i stosowana metoda d'Honta daje zwycięzcy w wyborach dodatkowe wzmocnienie jego siły politycznej w przeliczeniu na mandaty poselskie.

Funkcja kontrolna:

Periodycznie dokonywane wybory umożliwiają kontrolę nad organami przedstawicielskimi ze strony wyborców zapewniając zgodność działalności tych organów z wolą suwerena.⁴⁷⁶ Jednym z kluczowych wyznaczników demokracji politycznej jest zasada alternacji władzy, zakładająca zmienność jej piastunów. Zachodzi to właśnie w wyniku wyborów parlamentarnych, w których społeczeństwo potwierdza swą legitymację dla dotychczasowej większości rządzącej lub odmawia jej – wybierając nową większość.⁴⁷⁷ Wybory łączą istotę reprezentacji politycznej z wymogiem odpowiedzialności rządzących wobec rządzonych.⁴⁷⁸ Wybory to weryfikacja działalności ekipy kierującej dotąd polityką państwa i w razie negatywnej oceny – możliwość odsunięcia jej od rządzenia. Zadaniem wyborów jest zapewnienie, by elity pozostawały wrażliwe na potrzeby narodu i były przed nimi odpowiedzialne.⁴⁷⁹

„Niewiele przeciwieństw między dyktaturą i demokracją jest bardziej ostrych niż ta jedna: w demokracji obywatele mogą głosować za pozbawieniem przywódców urzędu” – stwierdza G. B. Powell. Głosowanie może być nagrodą lub karą dla osób sprawujących mandat posła. Co prawda wyborcy mogą tak czynić raz na cztery lata – kadencja Sejmu nie jest długa. Funkcja kontroli wskazuje jednak na możliwość skrócenia kadencji i uważam, że tych możliwości powinno być więcej, co wskazywałem w innej części pracy.

Wybory są rozliczeniem osób i ugrupowań politycznych zasiadających w organie w kończącej się kadencji z ich obietnic wyborczych z poprzedniej kampanii wyborczej oraz działań w mijającym okresie. Stwarza to szansę do działania organów przedstawicielskich zgodnie z wolą suwerena. Wybory to przede wszystkim rozliczenie rządzącej jeszcze

⁴⁷⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 336.

⁴⁷⁷ G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo Konstytucyjne*, Białystok 2020, s. 179

⁴⁷⁸ G. Kryszewski, *Idea suwerenności narodu*, [w:] G. Kryszewski, *Wprowadzenie do nauk o państwie i prawa*, Białystok 2005, s. 81.

⁴⁷⁹ G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 42

większości. Wybory potwierdzają prawo rządzących do dalszego sprawowania władzy lub czynią z rządzącej większości mniejszość parlamentarną, albo wręcz pozaparlamentarną.⁴⁸⁰

Wybory są rozliczeniem rządzących z tego jak rządzili, i właśnie z taka sytuacja nastąpiła w 2007 roku, kiedy takie rozliczenie nastąpiło. Dwóch okresowych koalicjantów (Samoobrona i Liga Polskich Rodzin) zostało negatywnie ocenionych przez wyborców i nastąpił tak drastyczny spadek poparcia dla obu partii, że aż nie znalazły się w parlamencie. A w 2001 r. oba ugrupowania tworzące rząd w poprzedniej kadencji tj. AWS i UW nie znalazły się w Sejmie!

Dodatkowo wskazałbym, iż funkcja kontrolna odnosi się do całej klasy politycznej. Wyborcy mogą pokazać żółtą lub czerwoną kartkę także opozycji za ich działanie polityczne w Sejmie. Niekiedy głównej partii opozycyjnej spada poparcie (np. w 2011 PiS), a niektóre partie opozycyjne wypadły nawet poza parlament (np. SLD i Ruch Palikota/Twój Ruch w 2015 r.).

Wybory dają również możliwość do dokonania oceny posłów i rozliczenia ich z działalności parlamentarnej. Negatywną oceną jest niepowierzenie mandatu na następną kadencję. To jedyna forma odpowiedzialności posłów przed wyborcami, jaką dopuszcza koncepcja mandatu wolnego. Warto zauważyć, iż systemy większościowe stwarzają łatwiejszą możliwość wyrażenia negatywnej oceny niż systemy proporcjonalne. To jednak świadomość kolejnych wyborów jest narzędziem kontroli, niczym wiszący miecz D..... Można powiedzieć, iż funkcja kontrolna jest pewnego rodzaju funkcją kreacyjną, ale w ujęciu negatywnym. Wybory stanowią pełną odpowiedzialność rządzących wobec rządzonych w formie solidarnej, jak i indywidualnej.

Funkcja kreowania elit politycznych:

Ową funkcję uważam za bardzo istotną (choćby określiłbym ją jako kreowania klasy politycznej), albowiem od poziomu klasy politycznej zależy faktyczne funkcjonowanie systemu politycznego. Ważna jest troska o zachowanie wysokich standardów w polityce. Kluczowe są demokratyczne nawyki. Inaczej może prowadzić to do demagogii i demoralizacji.

Elity polityczne mają wielki wpływ na politykę państwa, na kształt środowiska społecznego,⁴⁸¹. Profesjonalny system elit politycznych ma bowiem nie tylko dostarczać

⁴⁸⁰ K. Skotnicki, Funkcje wyborów, [w:] A. Sylwestrzak, Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej, Olsztyn 2003, s. 142.

demokracji dobrze przygotowanych polityków, ale również zwolnić pozostałą część elit społecznych z obowiązku wnikania się w bezpośrednią walkę polityczną oraz wynikające z niej podziały i napięcia.⁴⁸² Zawód polityka zobowiązuje do specyficznego sposobu myślenia, który kształtowany jest w procesie socjalizacji politycznej. Wśród politologów toczą się spory na temat uznania zawodu polityka.⁴⁸³ M. Weber wskazał na polityków żyjących dla polityki i z polityki⁴⁸⁴. Jednak większość posłów pełni tzw. mandat zawodowy.

Pojęcie elity politycznej może być różnie rozumiane, ale można wskazać trzy metody wyodrębniania: (1) pozycyjna – elitę polityczną tworzą osoby zajmujące strategiczne pozycje w państwie (prezydent, premier, ministrowie, posłowie), (2) decyzyjna – elitę polityczną tworzą osoby rzeczywiście podejmujące decyzje, bądź mające na nie istotny wpływ, (3) reputacyjna – elitę polityczną tworzą osoby, które w oczach opinii publicznej mają istotny wpływ na decyzje państwowe.⁴⁸⁵

Można przyjąć podział elity w ramach wydzielenia klasy politycznej (wg. A. Pawłowskiej): (1) elitę rządzącą składającą się z tych, którzy aktualnie pełnią władzę polityczną, (2) kontrelitę – tworzoną przez opozycję i dążących do zajęcia miejsca elity rządzącej, (3) podelitę – składającą się z wykonawców decyzji podejmowanych przez elitę rządzącą tj. urzędników wyższych szczebli administracji państwowej.⁴⁸⁶

Można także wskazać na elity konsensualne (wartość zgody), elity konkurujące (ostre współzawodnictwo o władzę) i elity koalicyjne⁴⁸⁷. Po wyborach parlamentarnych, nawet podczas ostrej konkurencji, dochodzi do zawarcia koalicji i decydującą umiejętnością jest właśnie umiejętność wypracowania konsensusu.

Zdobycie mandatu w wyborach jest dla kandydujących osób dowodem na poparcie i popularność wśród wyborców. Daje im to prawo do publicznego zabierania głosu i wypowiedzania się w imieniu tych, którzy na nich głosowali⁴⁸⁸. Przynależność do elity wiąże się z zajmowaną przez danego człowieka pozycją w strukturze społeczno-politycznej: jako

⁴⁸¹ J. Piłzys, Oddziaływanie elit politycznych na środowisko społeczne, [w:] J. Sielski, M. Czerwiński (red.), Partie polityczne – przywództwo partyjne, Toruń 2008, s. 87

⁴⁸² S. Sowiński, Władza elit? Elity społeczne w polskiej demokracji pierwszej dekady XXI w., Athenaeum, vol. 31/2011, s. 82

⁴⁸³ L. Ślepowroński, Socjalizacja polityczna, a idealny kandydat na lidera partyjnego, [w:] J. Sielski, M. Czerwiński (red.), Partie polityczne – przywództwo partyjne, Toruń 2008, s. 53

⁴⁸⁴ M. Weber, Polityka jako zawód i powołanie, Kraków 1998, s. 55

⁴⁸⁵ M. Chmaj, J. Marszałek-Kawa, W. Sokół, (red.), Encyklopedia wiedzy politycznej, Toruń 2004, s. 70

⁴⁸⁶ K. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), Społeczeństwo i polityka, Warszawa 2007, s. 395

⁴⁸⁷ J. Potulski, Socjologia polityki, Gdańsk 2008, s. 221-222

⁴⁸⁸ K. Skotnicki, Funkcje wyborów, [w:] A. Sylwestrzak, Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej, Olsztyn 2003, s. 140

„posiadaczy władzy w systemie politycznym”.⁴⁸⁹ Każda elita po pewnym czasie zostaje zastąpiona przez inną elitę tj. rotacja elit.⁴⁹⁰

Proces selekcji elit władzy ma charakter etapowy. Na wstępie należy zastosować procedurę sprawdzającą czy kandydaci spełniają kryteria formalne (bierne prawo wyborcze i czy nie są pozbawieni praw wyborczych). W praktyce polityczną wstępną rekrutacją jest przynależność partyjna. Następnie partie dokonują selekcji kandydatów w ramach swoich procedur zawartych w statucie. Warto dodać, iż polityka to gra zespołowa.

Nie wyklucza to startu w wyborach kandydatów, którzy nie przeszli partyjnej selekcji lub o nią nie zabiegali. Jednak format wyborów proporcjonalnych uniemożliwia w praktyce sukces wyborczy kandydatom niezależnym. Trzecim etapem selekcji elit jest zastosowanie procedur wyborczych, których efektem jest przydzielenie mandatów. W wyborach do Sejmu konsekwencją zastosowania formuły wyborczej jest redukcja liczby partii politycznych uzyskujących mandaty w stosunku do tej, która na start się zdecydowała. Wpływ na to mają m.in. klauzule zaporowe oraz model finansowania partii politycznych premiujący te partie, które uzyskują istotne poparcie.⁴⁹¹ W wyniku wyborów zawsze dojdzie do wykreowania elit politycznych. Jednak należy wskazać, iż w zależności od wielkości okręgu wyborczego, jak i sposobu rozdziału mandatów, mandat w organie kolegialnym mogą uzyskać zupełnie inni kandydaci.⁴⁹²

Wybory są bardzo ważną kontrolą ze strony wyborców nad partii politycznych. Wyborcy nie mają bowiem na ogół wpływu na kształtowanie listy kandydatów, nie oni przecież decydują przecież o tym, kto ma kandydować z danej listy kandydatów i w jakiej kolejności kandydaci ci mają być na niej umieszczeni. Kolejność ta jest jedynie wskazówką ze strony kierownictwa partyjnego co do jego preferencji. Wyborcy poprzez swoje głosy mogą jednak sprawić, że kandydaci z dalszych miejsc wyprzedzą tych umieszczonych na pierwszych miejscach. W literaturze przedmiotu wyrażany jest dlatego nawet pogląd, że można w tym przypadku wręcz mówić o ratyfikowaniu personalnych decyzji partyjnych.⁴⁹³

Wybory są sprawdzianem poparcia społecznego decydującego o karierze polityka, określają też jego pozycję we własnym ugrupowaniu politycznym. Słaby rezultat wyborczy

⁴⁸⁹ K. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółeczeństwo i polityka*, Warszawa 2007, s. 391.

⁴⁹⁰ J. Potulski, *Socjologia polityki*, Gdańsk 2008, s. 215

⁴⁹¹ W. Wojtasik, *Wybrane funkcje wyborów parlamentarnych w Polsce*, *Studia Politologiczne*, vol. 22, s. 65

⁴⁹² K. Skotnicki, *Funkcje wyborów, a wielkość okręgów wyborczych*, Toruń 2010, s. 38

⁴⁹³ K. Skotnicki, *Funkcje wyborów*, [w:] A. Sylwestrzak, *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Olsztyn 2003, s. 141.

oznaczać może przekreślenie kariery politycznej lub osłabienie miejsca we wspomnianym ugrupowaniu.⁴⁹⁴

Pojawia się pojedynek jedynek w Warszawie i w dużych miastach. Wyniki są porównywane w przypadku liderów partyjnych. Ma to znaczenie w propagandzie, ale też silna pozycja polityczna przekłada się na obsadę stanowisk rządowych z tzw. klucza politycznego. Dla posła, który nie zdobędzie w wyborach mandatu, jest to najczęściej koniec jego kariery politycznej, gdyż wypada z obiegu politycznego.

Elity, jakkolwiek było im dobrze ze sobą, nie mogą wybrać sobie samotności. Również naród potrzebuje elit.⁴⁹⁵ Ch. Millis uznał, że koncepcja elity – jako ludzi wartościowych, także moralnie – jest wyłącznie ideologią elity tworzoną przez nią na swe własne potrzeby⁴⁹⁶. Jednak demokracja jest jedyną dozwoloną grą.⁴⁹⁷ Metodą wyodrębnienia elity są wybory. Można jednak ocenić, iż jest to pozytywna selekcja kandydatów – są to „najlepsi” ludzie z „najlepszych” partii, dodatkowo mający najwyższe poparcie społeczne. Krytycy zarzuca, że premiowani są politycy na zasadzie BMW: bierny i mierny, ale wierny. Decydującym kryterium staje się lojalność, aby polityk przez całą kadencję pozostał w klubie, a nie kryterium merytoryczne. Chcę jednak zwrócić uwagę, iż ponad 90 procent posłów ma wyższe wykształcenie. Z punktu widzenia partii, to chcą mieć posłów, którzy będą działać na rzecz ich partii i klubów. Dodatkowo to sami wyborcy głosują jednak przede wszystkim na partię, a nie na konkretną osobę.

Jak dotąd nie wymyślono innej, lepszej od partii politycznych formy ogniwa pośredniczącego między obywatelami i państwem w demokracji.⁴⁹⁸

Pojawiają się takie opinie: „Rzeczą absolutnie uderzającą jest słabość współczesnej demokratycznej klasy politycznej. Kategoria mężów stanów niemal zupełnie zanikła (...). Przywódcy polityczni, niezdolni do myślenia w szerszych kategoriach i lekceważący kwestie ideowe, skłonni są postrzegać rzeczywistość tylko i wyłącznie przez pryzmat bieżącej sytuacji politycznej. Tę sytuację zaś wyznaczają głównie rozmaite interesy, w konsekwencji zatem współczesny polityk jawi się jako rzecznik jednych interesów i przeciwnik innych”⁴⁹⁹.

⁴⁹⁴ G. Kryszewski, *Idea suwerenności narodu*, [w:] G. Kryszewski, *Wprowadzenie do nauk o państwie i prawa*, Białystok 2005, s. 78

⁴⁹⁵ P. Skudrzyk, *Elity a naród. Potrzeba aprobaty*, [w:] A. Szahaj, *Od filozofii polityki do praktyki politycznej*, Toruń 2006, s. 243

⁴⁹⁶ K. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka*, Warszawa 2007, s. 391

⁴⁹⁷ J. Wasilewski, *Orientacje wartościujące elity: płytka konsolidacja polskiej demokracji*, [w:] J. Wasilewski (red.), *Zbiorowi aktorzy polskiej polityki*, Warszawa 1997, s. 300

⁴⁹⁸ W. Sokolewicz, *Głos w dyskusji na temat systemu wyborczego*, [w:] W. Sokolewicz, *Wokół Konstytucji. Pisma wybrane*, Warszawa 2011, s. 378

⁴⁹⁹ M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2015, s. 194

Uważam, że klasa polityczna jest w dużej mierze odzwierciedleniem społecznym. Czasy nie są trudne, a więc nie ma zapotrzebowania na wielkich przywódców. A jeśli pojawiłby się mąż stanu proponujące zmiany wymagające wysiłku, to nie uzyskałby poparcia w konsumpcyjnym społeczeństwie. Pojawia się psychologiczne pytanie: dlaczego ktoś miałby uznać Cię za swojego przywódcę?

Polityk za dotknięciem czarodziejskiej różdżki nie zamienia się w księcia⁵⁰⁰. Można nawet powiedzieć, iż w sposób naturalny następuje „zużywanie” się władzy – oderwanie od rzeczywistości. Elity muszą podlegać cyrkulacji. W latach 1989-1991 r. nastąpił przełom polityczny w wyniku całkowita wymiana elit. Teraz w demokracji, w wyniku wyborów co kilka lat następuje częściowa wymiana elit.

Funkcja identyfikacji podstawowych problemów życia społecznego, politycznego i gospodarczego oraz sposobów ich rozwiązania:

Nieodłącznym elementem życia publicznego jest ciągła dyskusja o problemach życia społecznego, politycznego i gospodarczego państwa oraz sposobach ich rozwiązywania. Debaty te odbywają się w różnych kręgach społecznych. W dyskusji tej olbrzymią rolę odgrywają elity polityczne, które kształtują ją i bardzo często kreują rozpatrywane problemy, chociaż zarazem należy pamiętać, że przynajmniej część spośród nich to mogą być tzw. tematy zastępcze. W debacie tej uwidaczniają się, czy problemy, którymi żyją elity, są również problemami społeczeństwa. Duży wpływ na tę dyskusję mają również różne grupy nacisku, które forsują w niej swoje stanowisko. Dyskusje nasilają się w toku kampanii wyborczej. Zadaniem polityków jest wychwycenie problemów, którymi żyje społeczeństwo i ocenienie, które są właściwe z punktu widzenia całego społeczeństwa i państwa.⁵⁰¹ Następuje intensyfikacja dyskusji publicznej o aktualnych problemach. W czasie kampanii wyborcy mogą swobodnie przedstawiać swoje problemy.⁵⁰² W mniejszych okręgach wyraźniej artykułowane są problemy lokalne, najczęściej mają one jednak mniejsze znaczenie i ostatecznie ustępują zagadnieniom ogólnym⁵⁰³.

Jest takie powiedzenie, iż „kampania zaczyna się już następnego dnia po wyborach”. Prawdą jest, iż na wynik wyborczy (i zaufanie społeczne) pracuje się przez całą kadencję.

⁵⁰⁰ K. Stobińska, Wirtualny polityk w spektaklu władzy, [w:] J. Wasilewski (red.), Zbiorowi aktorzy polskiej polityki, Warszawa 1997, s. 349

⁵⁰¹ K. Skotnicki, Funkcje wyborów, [w:] A. Sylwestrzak, Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej, Olsztyn 2003, s. 131-132

⁵⁰² A. Rakowska-Trela, Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce, Łódź 2015, s. 36

⁵⁰³ K. Skotnicki, Funkcje wyborów, a wielkość okręgów wyborczych, Toruń 2010, s. 14

Rozpatrując funkcję można byłoby wprowadzić obowiązek dla każdego kandydata, aby w czasie kampanii musiał przeprowadzić jedną debatę programową z wyborcami w okręgu wyborczym z którego startuje, na których zaprezentowałby swój program wyborczy i poglądy na różne sprawy społeczne. To oznaczałoby przynajmniej kilkadziesiąt debat w różnym czasie i w różnych miejscowościach, a sam wybór miejsca debaty przez danego kandydata byłby pewnym symbolem politycznym skierowanym do mieszkańców. Zainteresowany wyborca miałby fizyczną możliwość wybrania się przynajmniej na kilka takich debat, zapewne także relacjonowanych poprzez media lokalne i portale społecznościowe. To pozwalałoby wyborcom poznać osobiście kandydatów i podejmować bardziej świadome wybory, rozpatrując różne oferty programowe. Można ocenić, iż zwycięstwo wyborcze i rozwiązywanie problemów społecznych wykuwa się w toku dyskusji.

Funkcja dyferencjacji poglądów wyborców:

Naturalną konsekwencją wszelkich dyskusji o podstawowych problemach życia społecznego, politycznego i gospodarczego oraz sposobów ich rozwiązywania jest polaryzacja poglądów społeczeństwa (przede wszystkim wyborców) w tych kwestiach. W demokratycznych państwach, w których zagwarantowany jest pluralizm życia społecznego, jest to zrozumiałe. Toczono debaty, w których wyrażane są bardzo odmienne sądy, przyczyniają się do różnicowania stanowisk i krystalizacji odmiennych postaw w kluczowych sprawach dla państwa, czy jego wyodrębnionej części. Proces ten niewątpliwie narasta przy tym wraz ze zbliżającymi się terminami wyborów i jest widoczny nawet przed formalnym ich zarządzaniem. W okresach poprzedzających każde wybory nasilają się zwłaszcza liczne dyskusje w środkach masowego przekazu. Obserwujący je wyborcy wyrabiają sobie na tej podstawie własne stanowiska w podnoszonych kwestiach, przyjmując jedne poglądy, odrzucając drugie, zaś często także wypracowując jeszcze inne. Powyższa funkcja jest istotna, gdyż wpływa zarówno na udział wyborców w akcie głosowania, jak i na poparcie konkretnych ugrupowań politycznych, czy kandydatów, ze względu na ich program wyborczy. Dzięki tej funkcji następuje krystalizacja postaw społeczeństwa w kluczowych sprawach życia społecznego, politycznego i gospodarczego⁵⁰⁴. Wzrost świadomości politycznej prowadzi do kształtowania często wyraźnie odmiennych poglądów i postaw wobec określonych zagadnień i problemów.⁵⁰⁵

⁵⁰⁴ K. Skotnicki, Funkcje wyborów, [w:] A. Sylwestrzak, Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej, Olsztyn 2003, s. 132-133

⁵⁰⁵ A. Rakowska-Trela, Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce, Łódź 2015, s. 37

Sprawy lokalne, które są domeną wyborów samorządowych ustępują sprawom państwowych, gdyż tego dotyczą wybory do Sejmu. Inicjatywa dotycząca toku dyskusji w sposób naturalny należy do polityków, gdyż można powiedzieć, że jest to ich specjalizacja zawodowa. Oczywiście ważną rolę odgrywają eksperci, ale odnośnie wąskiego zakresu problematyki. Dobrą praktyką polityczną w ramach tej funkcji byłoby to, aby każdy klub opozycyjny powoływał swój „gabinet cieni”. Taki poseł (quasi-minister) mógłby mieć dodatkowe uprawnienia przewidziane w regulaminie Sejmu w debatach sejmowych dotyczących „jego” dziedziny, jak i być przynajmniej wiceprzewodniczącym tzw. komisji resortowej.

Funkcja rozwiązywania napięć społecznych:

We wszystkich społeczeństwach istnieją naturalne napięcia społeczne, mające najprzeróżniejsze źródła. W zależności od warunków istniejących w danym czasie w państwie, w tym szczególności od jego sytuacji gospodarczej oraz położenia ekonomicznego obywateli zależy, czy prowadzą one do konfliktów społecznych oraz jaka jest ich dana skala. Konflikty społeczne były rozwiązywane drogą rewolucji, wojen domowych, przemocą wobec danej grupy społecznej bądź drogą pokojową, dyskusji i dialogu w celu wypracowania konsensu. Wybory parlamentarne są niewątpliwie najlepszym sposobem rozwiązywania tych napięć. Wybory do Sejmu odbywają się w czteroletnich odstępach czasu, które wynikają z upływu określonej w konstytucji kadencji organu. Napięcia społeczne na ogół nie są bowiem tak gwałtowne, aby istniała konieczność przeprowadzenia przyspieszonych wyborów. Zbliżanie się tego terminu wydaje się nawet hamować wystąpienia rewolucyjne⁵⁰⁶. Gdy zbliżają się wybory, dostrzegalne jest też zjawisko podejmowania przez aktualną władzę działań oczekiwanych przez społeczeństwo, co ma skutkować wzrostem poparcia w wyborach dla rządzących.⁵⁰⁷ Popularne decyzje łagodzą nastroje społeczne.

Funkcja rozwiązywania napięć społecznych sugeruje, aby obywatele posiadali prawo do występowania z wiążącym wnioskiem o odwołanie organu przed upływem kadencji i przeprowadzenie wyborów przedterminowych. Wydaje się, że powinno ono odnosić się do wszystkich wybieranych organów, chociaż w praktyce przyznawane jest w stosunku do organów lokalnych. Pojawienie się takiego wniosku jest zawsze dowodem na niezadowolenie części społeczeństwa z funkcjonowania organu i narastającego wokół niego konfliktu.

⁵⁰⁶ K. Skotnicki, Funkcje wyborów, [w:] A. Sylwestrzak, Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej, Olsztyn 2003, s. 133-134

⁵⁰⁷ A. Rakowska-Trela, Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce, Łódź 2015, s. 37

Istnienie takiego prawa chroni państwo przed masowymi demonstracjami, a nawet zamieszkami mającymi na celu skłonienie do podjęcia decyzji o samorozwiązaniu Sejmu i dymisji rządu. Jest jednocześnie zrozumiałe, że taka inicjatywa musi mieć szersze poparcie społeczne. Niewątpliwie najlepszym rozwiązaniem byłoby, gdyby opowiedziała się za nim bezwzględna większość uprawnionych do głosowania. Ponieważ jednak w demokratycznym państwie nigdy tak się nie dzieje, aby w głosowaniu powszechnym uczestniczyli wszyscy uprawnieni do głosowania, wniosek powinien zostać poparty przez co najmniej bezwzględną liczbę głosujących. Najtrudniejsza jest natomiast odpowiedź na pytanie o minimalną frekwencję dla wiążącego wyniku takiego głosowania, gdyż odwołanie organu powinno być uzależnione od skali aktywności społeczeństwa⁵⁰⁸. Wydaje mi się, że obligatoryjnym obowiązkiem zwołania referendum powinien być wniosek poparty liczbą podpisów odpowiadający połowie głosujących w poprzednich wyborach, a wymóg frekwencji powinien wynosić bezwzględną liczbę uprawnionych do głosowania lub przekraczać frekwencję z poprzednich wyborów.

Polska jest krajem unitarnym, więc napięcia społeczne rodzą się w ramach grup społecznych, a nie regionalnie. Chociaż oczywiście każdy region ma nieco odrębną specyfikę polityczną. Istotną kwestią rozwiązywania napięcia jest zdolność Sejmu do samorozwiązania. Czynione jest to większością kwalifikowaną. I właśnie wybory w 2007 r. odbyły się na skutek samorozwiązania się Sejmu. Można niejako powiedzieć, iż parlament podaje się do dymisji, czując iż wyczerpał możliwości polityczne w danym układzie sił. Uważam, iż większość kwalifikowana jest słuszna, bo koalicja posiadająca stabilną większość rządową, mogłaby doprowadzić do nagłego rozwiązania parlamentu (z zaskoczenia) i jako jedyna być przygotowana do przeprowadzenia szybkiej kampanii wyborczej. Ponadto kwalifikowana większość zapobiega pochopnemu podjęciu takiej decyzji i niejako zmusza opcje polityczne do szukania porozumienia w parlamencie, a nie wzmaganie napięcia społecznego poprzez kolejne wybory. Rząd mniejszościowy może funkcjonować, jeśli pewien polityczny status quo jest tolerowany i nie ma złośliwości politycznej w celu odwołania niektórych ministrów. Ostatecznie to rząd może podać się do dymisji, jeśli utraci sejmową większość, a kolejne nieudane próby powołania nowego gabinetu skłonią Prezydenta do rozwiązywania parlamentu. W pewnych sytuacjach rzeczywiście to wybory mogą stanowić jedyną drogę rozwiązania napięcia, poprzez nowe rozdanie polityczne poczynione przez same

⁵⁰⁸ K. Skotnicki, Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki, *Przegląd Sejmowy*, 2(79)/2007, s. 17

społeczeństwo. Istnieje jednak psychologiczny aspekt uznania „przegranych” wyborów, jeśli były to wolne i uczciwe wybory.

W mojej ocenie liczba sytuacji, w których Prezydent może rozwiązać Sejm na gruncie obowiązującej Konstytucji, wydaje się zbyt mała. Postuluję, aby w przypadku gdyby Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność ustawy z Konstytucją, która w sposób rażąco łamie zasady demokratycznego państwa prawnego i zagraża ustrojowi, to wówczas parlament powinien móc ponieść polityczną odpowiedzialność za taki stan rzeczy.

Funkcja aktywizacyjna:

Podmiotowość polityczna obywateli najpełniej ujawnia się w procesie kreacji ciał przedstawicielskich⁵⁰⁹, zwłaszcza Sejmu. Wybory stanowią najbardziej powszechny przejaw udziału obywateli w życiu politycznym⁵¹⁰. Aktywizacja społeczeństwa jest jednym z podstawowych zadań kampanii wyborczych w państwach demokratycznych⁵¹¹. W czasie kampanii wyborczej funkcja mobilizacyjna (w szerszym znaczeniu) realizowana jest poprzez kampanię profrekwencyjną, prowadzoną przez komitety, ale i przez organy państwa.⁵¹² Partie i kandydaci zachęcają wyborców do głosowania na siebie, a tym samym zachęcają do wzięcia udziału w głosowaniu i w ten sposób również mobilizują wyborców, aczkolwiek czynią to tylko i wyłącznie we własnym interesie politycznym.

Udział w głosowaniu stanowi najbardziej widoczny, a w dodatku dający się zmierzyć, wskaźnik zaangażowania społecznego. Wybory tworzą dobrą okazję do zapoznania obywateli z problemami państwa, ukazania możliwych sposobów ich rozwiązania, a także do wciągania obywateli do publicznej debaty nad tymi problemami, a przynajmniej do zastanowienia się nad nimi.⁵¹³ Bierność wyborców wobec tego, kto i jak będzie prowadzić w ich mieniu i dla ich dobra politykę, stanowi zagrożenie dla całego systemu demokratycznego, których kluczową normą jest aktywność obywateli, ich autentyczne uczestnictwo w sprawach publicznych⁵¹⁴.

Obojętność wyborami, odzwierciedlany jest niską frekwencją wyborczą. Musi to budzić pewien niepokój, a przynajmniej refleksję nad prawdziwą sytuacją w państwie. Jednak

⁵⁰⁹ G. Kryszewski, *Idea suwerenności narodu*, [w:] G. Kryszewski, *Wprowadzenie do nauk o państwie i prawa*, Białystok 2005, s. 81.

⁵¹⁰ H. Lisicka (red.), *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2005, s. 33

⁵¹¹ G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo Konstytucyjne*, Białystok 2020, s. 180

⁵¹² A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015, s. 35

⁵¹³ G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 47.

⁵¹⁴ G. Kryszewski, *Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo Konstytucyjne*, Białystok 2020, s. 180

niska frekwencja może być spowodowana zadowoleniem z sytuacji państwa i brakiem ostrej rywalizacji partyjnej. Czasami to właśnie wysoka frekwencja jest wynikiem głębokiego kryzysu w państwie i ostrym konfliktem politycznym. Dlatego w wyborach warto zastosować możliwość głosu, który byłby sprzeciwem wobec wszystkich opcji politycznych.

To prawda, że dla zdecydowanej większości ludzi, wybory są jedyną formą włączania się w życie polityczne państwa. Jednak ludzie są aktywni lub bierni społecznie, a nawet z natury antystemowi z natury – negatywnie nastawieni do każdej formy władzy.

Badania dowodzą, że najbardziej nieaktywne w wyborach są osoby posiadające niskie wykształcenie, młode, pochodzące z najbiedniejszych warstw społecznych, bezrobotne, zmieniające często adres zamieszkania, społecznie izolowane. Zamiast sztucznie dążyć do podnoszenia frekwencji, jak to bywa w ustrojach niedemokratycznych, to lepiej systemowo pracować nad jej podniesieniem. To zadanie na okres całej kadencji.

„Demokracja to ustrój uczestnictwa” i dobrze, aby to uczestnictwo nie było raz na cztery lata, przy okazji wyborów do Sejmu.

Funkcja petryfikacyjna to funkcja zmierzająca poprzez treść norm prawa wyborczego do wykreowania i zdeterminowania kształtu systemu partyjnego⁵¹⁵, przy nieuwzględnianiu jednak rzeczywistych podziałów społecznych i niejednokrotne deformujące odzwierciedlenie rzeczywistej woli wyborców.

Wybory są procedurą wręcz nadającą sens istnienia partiom politycznym⁵¹⁶. Zapewnienie uczciwej konkurencji międzypartyjnej z formalnego punktu widzenia związane są z występowaniem stałych i przejrzystych procedur⁵¹⁷. Wbrew zasadzie pewności prawa, jak zasada wyłaniania reprezentacji politycznej – jasne i stabilne reguły gry wyborczej wyprzedzane są przez partykularne interesy partii politycznych oraz potrzebę kreowania i petryfikowania określonego systemu partyjnego.⁵¹⁸ Zależności między prawem wyborczym a systemem partyjnym wpływają deformująco na układ sił politycznych w parlamencie i wyniki wyborów.⁵¹⁹ Wybory do Sejmu prowadzą do stopniowego zmniejszania się efektywnej liczby

⁵¹⁵ W. Skrzydło (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2008, s. 196

⁵¹⁶ J. Raciborski, Wybory i wyborcy, [w:] J. Wiatr (red.), Demokracja Polska 1989 – 2003, Warszawa 2002, s. 209

⁵¹⁷ W. Sokół, Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Lublin 2007, s. 147

⁵¹⁸ W. Skrzydło (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2008, s. 197

⁵¹⁹ E. Gdulewicz, W. Kręcis, Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii, [w:] W. Skrzydło (red.), Ustroje państw współczesnych, t. 1, Lublin 2002, s. 27.

partii politycznych oraz skutkują procesem koncentracji poparcia na największych ugrupowaniach.⁵²⁰

Progi wyborcze są nie tylko zaporą prawną i polityczną, ale stanowią także barierę psychologiczną dla sukcesu nowych i mniejszych partii politycznych. Skłaniają wyborców do przesuwania poparcia w kierunku silniejszych partii. Polskie doświadczenia dotyczące zmian w ordynacji wyraźnie wskazują na instrumentalizację prawa wyborczego w zakresie oddziaływania na kształt systemu partyjnego. Nie chodzi tu tylko o wprowadzone progi wyborcze, ale także zmiany okręgów wyborczych i żonglerka metodą przeliczania głosów na mandaty, jak również blokowanie list w wyborach samorządowych (w 2006 r.). Wszelkie wprowadzane zmiany były z jasną intencją wpłynięcia na wynik wyborów. Wracając do progów wyborczych – to poziom 5 procent poparcia dla partii politycznej w skali całego kraju jest wysokim progiem. Podobnie wysokim progiem jest próg 8 procent dla koalicji partii politycznych i raczej nie skłania mniejszych ugrupowań do szerszych porozumień wyborczych. Na tym progu potknął się Akcja Wyborcza Solidarność Prawicy w 2001 r. (5,6 proc. poparcia), jak później i Zjednoczona Lewica w 2015 r. (7,55 proc. poparcia). Dla małej partii skuteczniejsze jest porozumienie z większą partią i zagwarantowanie swoim członków określonych miejsc na liście wyborczej (najlepiej jak najwyższych tzw. biorących) i taka próba wprowadzenia posłów do Sejmu. Warto zastanowić się nad zmniejszeniem wysokości progów, które są faktycznie wysokie. Wydaje mi się, iż bardziej zasadne byłoby wprowadzenie progów wyborczych w skali okręgu wyborczych. Tak jak ma to miejsce odnośnie komitetów wyborczych mniejszości narodowych. Oznaczałoby to równość wobec prawa wszystkich komitetów wyborczych. Już taka zmiana miałaby pewien wpływ na kształt systemu partyjnego, chociaż przekroczenie progu nawet w okręgu, jest również dużą trudnością, co pokażę w rozdziale dotyczącym wyników wyborów. Jednak przedstawię trzy możliwe przykłady polityczne. Znany autorytet o silnej osobowości politycznej mógłby zbudować mocną listę w jednym okręgu i pokusić się o zdobycie jednego mandat (tak naprawdę dla samego siebie). Ewentualnie liderzy małych partii mogliby skupić wszystkie siły wyborcze na kilku dużych okręgach, aby spróbować wprowadzić tam kilku posłów (również tak naprawdę samych siebie) i utworzyć koło poselskie. Możliwe byłoby także porozumienie samorządowców w danym okręgu (prezydentów miast, burmistrzów i wójtów, starostów) i utworzenie takiej bezpartyjnej listy wyborczej. Należy jednak pamiętać, iż komitet wyborczy musi przekroczyć dwa progi: ten 5-procentowy oraz naturalny próg

⁵²⁰ W. Wojtasik, Wybrane funkcje wyborów parlamentarnych w Polsce, *Studia Politologiczne*, vol. 22, s. 74

wyborczy oznaczający zdobycie mandatu. Dlatego małe komitety realne szanse na polityczny sukces miałyby tylko w dużych okręgach wyborczych. Być może taka zmiana skutkowałaby tym, iż w Sejmie każdej kadencji pojawiałyby się 2-3 dodatkowe koła poselskie, które ustami liderów artykułowałyby postulaty niszowych kręgów społecznych bądź środowisk samorządowych.

Warto zauważyć, iż finansowanie partii politycznych z budżetu państwa opiera się o wynik wyborczy, a więc wybory i system wyborczy ma bezpośredni wpływ na funkcjonowanie systemu partyjnego.

Funkcja informacyjno-edukacyjna:

W toku kampanii wyborczej ujawniane są i dyskutowane problemy, przed jakimi stoi państwo. Wiadomości o tym docierają zarówno do wyborców, jak i kandydatów. Następuje edukacja wyborców dotyczących spraw ważnych dla kraju, ale jest to też ważne źródło informacji dla przyszłych posłów⁵²¹. Kandydujący znacznie chętniej i częściej wyjaśniają programy własnych partii i przedstawiają własne poglądy. Dzieje się to zarówno za pośrednictwem mediów, materiałów wyborczych, jak i podczas bezpośrednich rozmów z wyborcami.⁵²² Kampania staje się ważnym elementem komunikacji pomiędzy politykami a wyborcami. Przedstawiona funkcja jest podobna do opisanej funkcji identyfikacji podstawowych problemów życia społecznego, politycznego i gospodarczego oraz sposobów ich rozwiązania

Funkcja agregowania interesów obywateli:

Wybory można traktować jako procedurę agregowania interesów obywateli. Zakłada się w tej perspektywie, iż wyborcy głosują zgodnie ze swymi interesami, głównie ekonomicznymi. Kampania wyborcza i wybory scalają podobne interesy poszczególnych jednostek w interesy grupowe. Pośrednikami w tym dość skomplikowanym mechanizmie reprezentacji społecznych interesów są partie polityczne⁵²³, które prowadzą ciągłą działalność polityczną. Mówi się, iż głosuje się „portfelem”. Oprócz spraw gospodarczych, takim ważnym czynnikiem agregującym były sprawy integracji europejskiej, która nastąpiła oraz były i są w dalszym ciągu sprawy społeczne. Przedstawiona funkcja jest podobna do opisanej funkcji dyferencjacji poglądów wyborców.

⁵²¹ S. Sagan, Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2001, s. 106

⁵²² A. Rakowska-Trela, Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce, Łódź 2015, s. 35

⁵²³ J. Raciborski, Wybory i wyborcy, [w:] J. Wiatr (red.), Demokracja Polska 1989-2003, Warszawa 2002, s. 209

Reasumując: przedstawiając stanowisko doktryny można przyjąć wyżej opisane funkcje wyborów z zastrzeżeniem, iż ich istota jest otwarta. A z racji tego, iż można różnie je ujmować, to dodatkowo pod roz wagę przedstawię kilka funkcji, jakie można ewentualnie wskazać w wyborach do Sejmu.

Funkcja wyłonienia opozycji:

Istotną funkcją wyborów jest wyłonienie nie tylko większości, ale także i opozycji. Polskie doświadczenia rodem z PRL dobitnie pokazują konieczność istnienia opozycji w Sejmie. Z prawnego punktu widzenia konieczna jest prowadzenie kontroli rządu. Z psychologicznego punktu widzenia opozycja pełni użyteczną rolę „advokata diabła” wskazując inne spojrzenie na sprawy. Warto zauważyć, iż w Konstytucja wyznacza oś podziału między Sejmem (władza ustawodawcza), a rządem (władza wykonawcza), zaś praktyce politycznej pojawia się podział większość rządowa – opozycja. Jeśli Senat powieła polityczny skład Sejmu, to wówczas opozycja pełni rolę „krytyki korygującej” wskazując inne, możliwe rozwiązania problemów społeczno-gospodarczych. Oczywiście, głos opozycji może być głosem z którym rząd się liczy albo głosem całkowicie pomijanym, głosem słusznych uwag lub zażartej krytyki.

Można przyjąć triadę funkcji opozycji: kontrola, krytyka, alternatywa⁵²⁴. Z racji powyższej funkcji system wyborczy musi zapewnić możliwość funkcjonowania opozycji w Sejmie, by miała otwartą drogę do przejęcia władzy. Nie oznacza to, że każde wybory prowadzą do alternacji władzy. Jednak wyłanianie większości rządowej nie może prowadzić do zachwiania systemu politycznego, a system wyborczy musi gwarantować równość szans wyborczych dla wszystkich ugrupowań.

Profesor Bożyk wskazuje, iż opozycja polityczna to ogół ugrupowań politycznych, które nie biorą udziału w sprawowaniu rządów, lecz zajmują krytyczną postawę wobec rządu i realizowanej przez niego polityki oraz dążą do przejęcia władzy w państwie wykorzystując w tym celu zarówno zagwarantowane konstytucyjnie i ustawowo, jak też inne, ale mieszczące się w ramach obowiązującego prawa, formy rywalizacji politycznej, z zamiarem dokonania.⁵²⁵

⁵²⁴ E. Zwierzchowski, *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 26

⁵²⁵ S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna jako forma opozycji politycznej*, *Przegląd Sejmowy*, 5(64)/2004, s. 31

Do opozycji parlamentarnej można w zasadzie odnieść wszystkie cechy dotyczące opozycji politycznej. Jej zasadniczym wyróżnikiem jest, iż funkcjonuje ona w strukturach Sejmu, a więc ma bezpośrednią możliwość uczestnictwa w procesie rządzenia, poprzez wywieranie wpływu na politykę rządu. Opozycję parlamentarną tworzą zatem partie polityczne reprezentowane w parlamencie, ale znajdujące się w danym momencie poza rządzącą koalicją.⁵²⁶ Opozycyjne partie wyrażają jasny sprzeciw wobec polityce rządu, krytykują jego działania oraz co do zasady głosują przeciw propozycjom przedstawionych przez rząd.

Reprezentację w Sejmie zdobywają tylko te partie, które przekroczą próg wyborczy. To wymaga poparcia społecznego i jest polityczne uznanie opozycji – jej instytucjonalizacja polityczna.

Legitymizuje to bardzo wyraźnie ugrupowania opozycji parlamentarnej, bowiem mogą one w każdej chwili powołać się na mandat udzielony ich reprezentantom przez znaczną część elektoratu.⁵²⁷ Zasadniczy cel opozycji jest zawsze uzyskanie legitymizacji do przejęcia i sprawowania rządów.⁵²⁸

Opozycja może przyjąć formę konfrontacyjną bądź koncyliacyjną.⁵²⁹ Opozycja, która opiera swoje działanie na dwustronnym opracowaniu stanowisk może osiągnąć realizację choćby części swych postulatów. Na współdziałaniu wygrywa demokracja. Może to być szlachetna rywalizacja w ramach politycznych zasad.

Niezależnie jednak od rzeczywistej roli opozycji w określonych realiach politycznych i prawnoustrojowych, instytucja opozycji parlamentarnej traktowana jest współcześnie jako niezbędny i konstytutywny element każdego demokratycznego systemu rządu⁵³⁰. Kwestią istotną jest instytucjonalizacja opozycji w znaczeniu prawnoustrojowym, chociaż problem opozycji parlamentarnej nie zyskuje, poza nielicznymi wyjątkami, rangi konstytucyjnej⁵³¹

Każda władza ograniczona jest przez prawa mniejszości⁵³². Patrząc na problem aranżacji opozycji parlamentarnej od tej strony można powiedzieć, że zagwarantowanie praw mniejszości winno nastąpić nie po to, żeby była ona w jakiś nadmierny sposób

⁵²⁶ S. Bożyk, Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej, Białystok 2006, s. 25

⁵²⁷ S. Bożyk, Opozycja parlamentarna, Warszawa 2005, s. 12

⁵²⁸ E. Zwierzchowski, Opozycja parlamentarna, Warszawa 2000, s. 27

⁵²⁹ S. Bożyk, Opozycja parlamentarna, Warszawa 2005, s. 21

⁵³⁰ S. Bożyk, Współczesne modele opozycji parlamentarnej, a opozycja w Sejmie RP, [w:] Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych, red. K. Łabędź i M. Mikołajczyk, Kraków 2001, s. 481.

⁵³¹ S. Bożyk, Opozycja parlamentarna, Warszawa 2005, s. 18

⁵³² S. Bożyk, Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej, Białystok 2006, s. 37

uprzywilejowana, ale po to, żeby zamortyzować dominację większości, której orężem jest najzwyczajniejsza arytmetyka parlamentarna, pozwalająca na swobodne korzystanie ze wszystkich uprawnień określających reguły funkcjonowania parlamentu.⁵³³ Zalecane jest poszanowanie praw opozycji w przepisach regulaminu.

W Sejmie ugrupowania opozycyjne mają te same prawa, które przysługują rządzącym – tworzenie klubów i kół poselskich, uczestnictwa we wszystkich pracach izb, uczestnictwa we wszystkich organach (prezydium, konwenty seniorów, komisje i ich prezydium).⁵³⁴ Warto dodać, iż na gruncie teorii reprezentacji poseł należący do mniejszości parlamentarnej jest takim samym posłem jak poseł popierający ugrupowania tworzące rząd, gdyż korzysta z analogicznego jak i on mandatu wolnego, co oznacza, że powinien on mieć również analogiczne jak i on możliwości oddziaływania na prace parlamentarne.⁵³⁵

Grupy interesów znajdujące się poza parlamentem, mogą mieć poczucie alienacji i w konsekwencji sięgać po niekonwencjonalne zachowania polityczne, co z kolei grozi kryzysem czy dezintegracją systemu politycznego. System wyborczy, który nie zapewnia reprezentacji wszystkich istotnych opcji politycznych, jest zatem dla demokracji niefunkcjonalny czy wręcz niebezpieczny.⁵³⁶ Do opozycji parlamentarnej nie można zakwalifikować zarówno tych partii, które traktują konkurentów jak wrogów⁵³⁷

Wybory dokonują w regularnych odstępach czasu zmian w relacjach: władza-opozycja. Nie zawsze jednak to teoretyczne stwierdzenie znajduje odzwierciedlenie w praktyce, bowiem w krajach o proporcjonalnym systemie wyborczym koalicyjne rozmowy powyborcze zmierzają do utrzymania większości i władzy lub nieznacznej modyfikacji.⁵³⁸

To istnienie opozycji w Sejmie jest tą alternatywą dla rządzącej większości. Partiom opozycyjnym przyznane jest prawo, a nawet obowiązek kontroli rządzących i ich krytyki. Opozycja pełni ważną rolę w zakresie prac komisji sejmowej, składania interpelacji, zapytań poselskich bądź pytań bieżących czy też egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządzących.

⁵³³ J. Szymanek, O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach regulaminu Sejmu, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XL, 2018, s. 456

⁵³⁴ K. Łabędź, Opozycja parlamentarna jako przedmiot badań, [w:] K. Łabędź (red.), Opozycja parlamentarna w Polsce w latach 1997 – 2010, Kraków 2012, s. 19.

⁵³⁵ J. Szymanek, O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach regulaminu Sejmu, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XL, 2018, s. 456

⁵³⁶ W. Sokół, Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Lublin 2007, s. 147

⁵³⁷ S. Bożyk, Legitymizacja i instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej we współczesnych systemach ustrojowych, [w:] A. Jamróz, S. Bożyk (red.), Z Zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych, Białystok 2006, s. 92.

⁵³⁸ S. Michalczyk, Demokracja medialna. Teoretyczna analiza problemu, Toruń 2010, s. 255.

Opozycja tworzy alternatywę programową i personalną. Opozycja może tworzyć „gabinet cieni” gotowy do przejęcia władzy.

Tworzy się podział na większość rządową i opozycyjną mniejszość sejmową, chociaż posłowie niezależni raczej wspierają rząd. Podobnie partiom balansującym na linii progu wyborczemu bardziej zyskowne jest hamowanie się przed krytyką rządu, aby nie doprowadzić do jego upadku i wcześniejszych wyborów. W takim układzie sił, rząd może funkcjonować jako gabinet mniejszościowy przy cichym wsparciu „opozycji” – czyli partii nie mających swoich przedstawicieli w rządzie.

Partia może hamować się przed destrukcyjnym zachowaniem w trosce o odpowiedzialność za państwo. Może wspierać rząd w sprawach bezpieczeństwa państwa, polityki zagranicznej podejmując działania ponadpartyjne w imię racji stanu. W sprawach światopoglądowych linia podziału politycznego może przebiegać w zupełnie inny sposób niż linia klubowa. W mojej ocenie utrwalił się negatywny stereotyp opozycji jako negacji każdego działania rządu, a rząd i opozycja powinny kierować się wierności państwu i demokracji, a nie tylko korzyścią partyjną. Zachowanie opozycji zależy też od zachowania większości rządowej, która może szanować głos mniejszości, a może ten głos zagłuszać.

Ze względu na konstruktywne wotum nieufności, opozycja ma znikome szansę na zmianę rządu, aczkolwiek może być skuteczna przy utrzymywaniu weta prezydenta, jeśli występuje koabitacja.

Główne partie polityczne: PO, PiS, PSL i SLD tworzyły rząd, bądź też tworzyły opozycję. W polskiej rzeczywistości politycznej (zarówno w PRL, jak i w III RP) silną opozycję stanowił przez pewien czas związek zawodowy „Solidarność”.

Dostrzeżenie wagi opozycji powoduje konieczność uwzględnienia jest w systemie politycznym – to kwestia rozwiązań prawnych, jak i kultury politycznej.

Można też wskazać, iż wybory w praktyce politycznej pełnią dodatkowe funkcje:

Akcentowania kierunków polityki gospodarczej – dzisiaj obywatel bardziej czuje się konsumentem i mówi się o głosowaniu portfelem. Decydujące znaczenie o wyborze partii politycznych ma często wymiar tego, jaki program gospodarczy prezentuje partia: czy ma ona wymiar bardziej liberalny czy socjalny i to jakie akcenty będą bardziej wspierane w ramach wolnego rynku (kwestie podatkowe, deficytu budżetowego, stopnia zaangażowania państwa w procesy gospodarcze). Chociaż w państwach dobrobytu, coraz większy wymiar na poparcie partii mają kwestie światopoglądowe i wizerunkowe.

Wyznaczenia kierunku międzynarodowego – każde suwerenne państwo funkcjonuje dzisiaj także w różnych strukturach międzynarodowych. Często to demokracja jest tym standardem, który umożliwia państwu rzeczywiście aktywny udział na tym forum, a bez tego standardu państwo znalazłoby się na marginesie. Demokracja jest biletem wstępu do Unii Europejskiej i bez wolnych i uczciwych wyborów – Polska nie zostałaby przyjęta do UE. Istniały w Polsce partie polityczne, które sprzeciwiały się integracji europejskiej, ale wszystkie dominujące siły polityczne popierały ten kierunek – i też dzięki temu uzyskiwały poparcie społeczne Polaków nastawionych jednoznacznie proeuropejsko.

Można powiedzieć, iż wybory powodują również funkcję pośredniej kreacji. Wynik wyborów wskazuje układ sił w oparciu o który powstaje rada ministrów. Jednak ów układ powoduje, iż Sejm realizuje określoną politykę w zakresie swej funkcji kreacyjnej, bo określone osoby wybierane są na określone stanowiska w ramach zawartych porozumień koalicyjnych. Oczywiście, te osoby muszą się często odznaczać apolitycznością, ale jak każdy człowiek mają też pewne przekonania światopoglądowe, które wywierają wpływ na pełnioną funkcję. Dla przykładu Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a skład sędziowski ma wpływ na orzeczenia. Określony proces decyzyjny w Sejmie determinowany jest przez polityczny skład parlamentu.

Funkcja łączności z narodem (z Polakami mieszkającymi za granicą) – Polonia dzięki wyborom może poczuć więź z Ojczyzną oraz faktycznie wpływać na losy państwa. Jednakże, aby dokonać świadomego wyboru, to obywatel niejako zmotywowany jest do śledzenia bieżącej sytuacji w kraju, co pozwala utrzymywać faktyczną więź przez cały czas. Zakres tej funkcji przemawia np. za utrzymanie głosowania korespondencyjnego dla osób zamieszkujących za granicą.

Wybory umożliwiają egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządzących oraz alternację władzy. Istnieje jednak pewna płaszczyzna sporu: reprezentatywność parlamentu czy skuteczny rząd?

Reprezentatywność polega na tym, iż władzę powierza się tym, którzy posiadają poparcie społeczne, a skuteczność to zdolność parlamentu do wyłonienia trwałej większości rządowej. Ów spór nie jest tylko sporem o to, czy rząd powinien mieć stabilną większość, czy raczej ważniejsza jest proporcjonalna reprezentacja interesów społecznych na forum publicznych. To też jest spór o demokrację, ale kluczem do niego jest także kultura polityczna. O sposób

podejmowania decyzji politycznych. Czy rząd może podejmować decyzję w pewien sposób narzucając ton, czy też decyzje są pewnym dochodzeniem do konsensu.

Można powiedzieć: „od koncepcji demokracji do kształtu ordynacji”⁵³⁹ i jeśli ordynacja wyborcza ma być instrumentem demokracji, a nie stanowić narzędzia zwiększenia lub zmniejszania wpływów politycznych przez określone partie, decyzja o jej wyborcze nie może być skutkiem aktualnej koniunktury politycznej. Ordynacja stanowi dużą wagę, a jej wady stanowią poważne zagrożenia dla funkcjonowania całego systemu. Jeśli demokracja ma stanowić pewną trwałą wartość, to jej fundamentów nie można zmieniać co kadencję⁵⁴⁰.

Nie ma „lepszych” lub „gorszych” systemów wyborczych. Dużo zależy właśnie od funkcji jakie mają spełnić wybory w zależności od uwarunkowań społeczno-politycznych: „kim jesteś, gdzie jesteś i gdzie chcesz dojść” – jak to ujął R. Katz. Każda ordynacja ma swoje wady i zalety. Przyjęcie określonej perspektywy przesądza więc o uznaniu, co jest najważniejszym celem wyborów. Zanotowałem niegdyś taką myśl: „Nie istnieje idealny system wyborczy, który mógłby zapewnić realizację wszystkich funkcji przewidzianych dla systemu wyborczego w jednakowym stopniu tj. reprezentacji, koncentracji i partycypacji. Te trzy funkcje mają charakter kolizyjny”. Politycy posługują się hasłami o zmianie systemu wyborczego, ale tak naprawdę w celu osiągnięcia zysków politycznych w najbliższych wyborach. Jednocześnie potrzebna jest dyskusja, a w zasadzie dialog na rzecz wypracowania politycznego konsensu odnośnie modyfikacji zmiany systemu wyborczego zgodnie ze społecznymi przemianami. Jednak aby nastąpiła stabilizacja sceny politycznej, to sam system wyborczy musi być stabilny. I tu jedni mogą mówić o stabilizacji systemu partyjnego – jak o zalecie, a drudzy mogą twierdzić, iż jest zabetonowana.

Profesor Skotnicki odnosi wrażenie, że „zgłaszane propozycje są podyktowane jedynie tym, że aktualnie rządząca grupa chce dostosować prawo wyborcze do swoich doraźnych korzyści politycznych. (...) Jeżeli ustalimy rolę, jaką mają pełnić wybory w państwie, to wtedy będzie znacznie łatwiej rozmawiać o prawie wyborczym”⁵⁴¹ i wyraża przekonanie, że powinno się odrzucać system większościowy przy wyborach organów kolegialnych, gdyż ze swej istoty deformuje on obraz rzeczywistego poparcia wyborców dla poszczególnych ugrupowań politycznych, co jest sprzeczne z funkcją wyborów wyrażania woli wyborców.

⁵³⁹ B. Michalak, Spór o system wyborczy czy model demokracji. O związkach pomiędzy kształtem demokracji a ordynacją wyborczą, „Wrocławskie Studia Psychologiczne”, 9/2008, s. 51

⁵⁴⁰ B. Michalak, Spór o system wyborczy czy model demokracji. O związkach pomiędzy kształtem demokracji a ordynacją wyborczą, „Wrocławskie Studia Psychologiczne”, 9/2008, s. 57

⁵⁴¹ K. Skotnicki, Dyskusja w dniu I [w]: S. Grabowska, R. Grabowski, Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji, Rzeszów 2008, s. 55

Bardziej zasadne jest dlatego rozważenie o wybór systemu (metody) przeliczania głosów na mandaty w przypadku systemu proporcjonalnego, a więc rozstrzygnięcie konfliktu między funkcją wyrażania woli wyborców i funkcją wyborów wyłonienia stabilnej większości rządowej.⁵⁴²

Skład parlamentu jest przybliżonym układem rozwiązań personalnych, partyjnych i programowych, który został stworzony na fundamencie istniejącego systemu wyborczego.⁵⁴³

Wybory odzwierciedlając wolę wyborców, odtwarzają obraz opinii publicznej i wpływają na wyłonienie stabilnej większości rządowej (układu sił politycznych) oraz personalnego składu Sejmu (rekrutacja i selekcja do tzw. klasy politycznej), a także decyduje o finansowaniu partii politycznych z budżetu państwa, co wpływa na system partyjny. Wybory stanowią podstawową formę weryfikacji działań rządzących przez rządzonych.

Funkcje wyborów wywierają wpływ na prawo wyborcze i dlatego są tak bardzo istotne.

Rozdział IV

Ordynacja wyborcza i kodeks wyborczy

Wybory parlamentarne są rozumiane jako regularne odnawianie składu parlamentu w wyniku decyzji podejmowanych w szczególnej procedurze przez ogół obywateli posiadających pełnię praw politycznych. Stanowią podstawową formę weryfikacji działań rządzących przez rządzonych⁵⁴⁴.

Wybory do Sejmu w 2007 r. odbyły się na podstawie Ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 12 kwietnia 2001 r., a wybory w 2011 r. odbyły się na podstawie Kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011 r.

Uchwalając ordynację z 2001 r. dostosowano ją do postanowień Konstytucji z 1997 r., ale także ze względu na zmianę podziału terytorialnego kraju (zmiana liczby województw z 49 na 16) należało ustalić nowy podział okręgów wyborczych do Sejmu.

⁵⁴² K. Skotnicki, Funkcje wyborów, [w:] A. Sylwestrzak, Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej, Olsztyn 2003, s. 144

⁵⁴³ W. Wojtasik, Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka, Katowice 2012, s. 178

⁵⁴⁴ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2004, s. 155.

Zatem dostosowano ordynację do wymagań dotyczących: (1) odmiennych terminów wykonania niektórych czynności wyborczych w przypadku skrócenia kadencji parlamentu i zarządzenia wyborów przedterminowych; (2) partii politycznych i wyborców uprawnionych do zgłaszania kandydatów na posłów; (3) wykonawczych aktów normatywnych, których Państwowa Komisja Wyborcza nie może już wydawać, jeśli nakładane w nich są obowiązki na ograny jej bezpośrednio nie podlegające, (4) nowej sytuacji po reformie administracyjnej i związanymi z tymi zmianami w ustroju sądów (zastąpienie dawnych sądów wojewódzkich sądami okręgowymi), (5) postanowień administracji rządowej.⁵⁴⁵

Zgodnie z Konstytucją wybory zarządza się najpóźniej na 90 dni przed upływem czterech lat od zebrania się po raz pierwszy poprzednio wybranego Sejmu, a dzień głosowania należy wyznaczyć tak, aby co najmniej siedemdziesiąt dni pozostało na przygotowania do wyborów i podjęcie pierwszych czynności z tym związanych. Wybory przedterminowe należy przeprowadzić w ciągu 45 dni od ich zarządzenia. Wymaga to skrócenia terminów wielu czynności wyborczych. Przepisy ordynacji musiały uwzględniać inne terminy procedur.

Wcześniejsze przepisy pozwalały także na zgłoszenie kandydatów przez organizacje społeczne lub związki zawodowe. Obecnie w myśl Konstytucji takie prawo mają już tylko partie polityczne i wyborcy.

Nowa ordynacja wyborcza została uchwalona 12 kwietnia 2001 r. Powszechnie krytykowano sposób jej uchwalenia: „za pięć dwunasta”, gdyż rok 2001 był rokiem wyborczym. Wybory do Sejmu odbyły się we wrześniu 2001 r., a więc zaledwie 5 miesięcy po uchwaleniu ordynacji.

Ustawę uchwalono i opublikowano z niewłaściwą wyliczoną liczbą mandatów w kilku okręgach. O popełnianych błędach w obliczaniu wiedzano przed zakończeniem procesu ustawodawczego i pomimo sygnalizacji przez Państwową Komisję Wyborczą tego istotnego problemu Marszałkowi Sejmu, to stosowna poprawka i tak nie została wprowadzona. Dopiero ustawą z dnia 8 czerwca 2001 r. o zmianie ordynacji wyborczej, Sejm skorygował liczbę mandatów w czterech okręgach wyborczych⁵⁴⁶.

Ścierały się różne koncepcje budowy okręgów wyborczych. Partie polityczne przedstawiały projekty, które mogły im przynieść jak najwięcej korzyści politycznych. To było główną przesłanką. Oceniono, iż propozycje układane były „pod siebie”.

⁵⁴⁵ S. Gebethner, Wybory do Sejmu i Senatu, Warszawa 2001, s. 15.

⁵⁴⁶ K. Skotnicki, Ogólna charakterystyka trybu uchwalenia i postanowień ordynacji wyborczych do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001, „Przegląd Sejmowy”, 4(45)/2001, s. 81.

Ostatecznie ustanowiono 41 okręgów wyborczych – tematykę okręgów wyborczych omawiałem we wcześniejszym fragmencie pracy.

Okręgi wyborcze tworzy się na podstawie jednolitej normy przedstawicielstwa (JDN) obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców (stan liczby ludności na dzień 31 grudnia 2000 roku wynosi 38 644 211) przez ustawową (konstytucyjną!) liczbę posłów (460). JDN wyniósł 84 009. Po przeprowadzeniu obliczeń w odniesieniu do wszystkich okręgów wyborczych, suma otrzymanych ilorazów wynosi 463. Dlatego należało obliczyć odrębną dla każdego okręgu wyborczego normę przedstawicielstwa (ONP) poprzez podzielenie liczby mieszkańców w okręgu przez liczbę przypadających mandatów – otrzymaną liczbę zaokrągliła się w górę do wartości całkowitej. Następnie zestawia się wszystkie ONP, gdzie zachodzi konieczność zaokrąglenia ilorazu w górę, i odejmuje się po jednym mandacie w tych okręgach wyborczych gdzie ONP było kolejno najniższe⁵⁴⁷.

Zgodnie z zasadami powstały 2 okręgi wyborcze po 7 mandatów, 3 okręgi po 8 mandatów, 11 okręgów po 9 mandatów, 3 okręgi po 10 mandatów, 2 okręgi po 11 mandatów, 8 okręgów po 12 mandatów, 4 okręgi po 13 mandatów, 5 okręgów po 14 mandatów, 3 okręgi po 15 mandatów, jeden okręg szesnastomandatowy i jeden okręg dziewiętnastomandatowy. Okręgi wyborcze liczą od 7 do 15 mandatów, oraz jest 16 i 19-mandatowy okręg wyborczy. Najwięcej okręgów było 9-mandatowych (11) i 12-mandatowych (8).

Zniesiono listę krajową co oznaczało, że wszyscy posłowie będą wybierani wyłącznie w okręgach wyborczych. Lista krajowa liczyła aż 69 posłów. To sprawiło, iż okręgi wyborcze stały się większe. Raz, iż zmniejszono ich liczbę z 52 do 41, a dwa że zwiększono dodatkowo pulę mandatów o wspomniane 69 miejsc.

Uległ także zmianie system przeliczania głosów na mandaty poselskie z obowiązującej metody d'Hondta na Sainte-Laguë (w polskiej wersji zmodyfikowanej). Do metody d'Hondta powrócono w wyborach przeprowadzonych w roku 2005 i miała ona dalsze zastosowanie w wyborach w 2007 i 2011. Tematykę metod również omówiłem we wcześniejszym fragmencie rozprawy.

Przykładem sztuki manipulacji politycznej są właśnie zmiany uchwalone w ordynacji wyborczej poczynione na wiosnę 2001 r., czyli na pięć miesięcy przed wyborami. Nikt nie ukrywał, że zmiany są tak skonstruowane, by zminimalizować rozmiar spodziewanego zwycięstwa SLD. „Inżynieria polityczna” rozkwitła na dobre⁵⁴⁸. Twórcy ustawy nie ukrywali nawet, że jest ona tworzona na potrzeby chwili. Nie myślano o tym, czy zapisy ordynacji są

⁵⁴⁷ S. Gebethner, Wybory do Sejmu i Senatu, Warszawa 2001, s. 210-211.

⁵⁴⁸ M. Migalski, Czeski i polski system partyjny, Warszawa 2008, s. 178.

dobrze czy źle, czy stabilizują system partyjny. Najważniejsze regulacje tej ustawy były wymierzone przeciwko konkretnemu ugrupowaniu, w konkretnym czasie. Ordynacja stała się orężem walki w boju pomiędzy partiami⁵⁴⁹. Po wyborach nastąpiła hegemonia SLD. Taki stan przewidywano na co najmniej dwie kadencje parlamentu. Nowy Sejm (zdominowany już przez SLD) ponownie zmienił ordynację wyborczą. Zmiana polegała na powrocie do metody liczenia głosów premiujący partie silne. W wyniku rządów nastąpił jednak gwałtowny spadek popularności SLD, która z partii silnej stała się partią średnią. Partia pod koniec tej samej kadencji podjęła więc nieudaną próbę zmiany metody liczenia głosów, która tym razem miała premiować partie średnie.

Wszystkie zgłaszane rozwiązania postulowane przez kluby parlamentarne (od AWS przez UW i PSL, aż po SLD) miały jeden wspólny mianownik – miały służyć temu ugrupowaniu, który zgłaszał poprawki. Propozycje były tak przemyślane, aby zdobyć jak najlepszą pozycję w zbliżającej się batalii wyborczej. Zważywszy na fakt, iż wybory miały odbyć się za kilka miesięcy, to w Sejmie czuć było ducha kampanii wyborczej. Zresztą dzięki sondażom wyborczych można było dokładać obliczyć, jaka struktura okręgu i jaka metoda będzie dla danego ugrupowania najbardziej korzystna. Taka była wówczas sytuacja polityczna i partie zajmowały się liczeniem przyszłych mandatów.

Uregulowano funkcję komitetów wyborczych i procedurę ich tworzenia zgodnie z wymaganiami postanowień Konstytucji. Nie nadano osobowości prawnej komitetom wyborczym, ale wyraźnie sprecyzowano zasady odpowiedzialności majątkowej komitetów wyborczych.

Wprowadzono odpowiedzialność za rozpowszechnianie w czasie kampanii wyborczej nieprawdziwych informacji lub stanowiących naruszenia dóbr osobistych. Zawężono krąg podmiotów uprawnionych do kierowania wniosków do sądu o orzeczenie odpowiednich nakazów lub zakazów w trybie przyspieszonym.

Określono dostęp w kampanii wyborczej do radia i telewizji. Rozróżniono nieodpłatne audycje wyborcze i płatne ogłoszenia wyborcze. Wskazano na odpowiedzialność prawną komitetów za treść audycji i ogłoszeń wyborczych. Można dodać, iż w praktyce wyborczej nacisk w kampanii z mediów tradycyjnych (telewizja, radio, prasa) przenosi się z biegiem czasu do internetu.

Rozszerzeniu uległ krąg stanowisk, których nie można łączyć piastując mandat posła.

⁵⁴⁹ Tamże, s. 179.

Skrócono czas otwarcia obwodowych komisji wyborczych, które będą czynne dla wyborców, w ciągu jednego dnia, bez przerw. Czas otwarcia komisji ustalono wówczas od godz. 6.00 do godz. 20.00 (poprzednio było to aż do godziny 22). Warto przypomnieć, iż był to też pewien wynik sporu politycznego. Zakładano, iż wyborcy z mniejszych miejscowości głosują we wcześniejszych godzinach, a elektorat miejski w godzinach wieczornych. Sądzone, że może to w pewien sposób wpłynąć na postawę wyborców i przynieść korzyść dla partii cieszących się poparciem w mniejszych społecznościach.

Na przyszłość istotne jest, aby zapobiec sytuacjom, że przed każdymi wyborami, jakiegokolwiek ugrupowania polityczne mające większość w Sejmie (bądź też w tym celu zawierają sojusze polityczno-wyborcze) na podstawie sondaży wyborczych będą szukały dla siebie najkorzystniejszych rozwiązań prawnych, aby w ten sposób zapewnić sobie jak najliczniejszą reprezentację w parlamencie⁵⁵⁰. Dlatego pojawiła się (pojawiała się też już wcześniej od dawna) koncepcja kodyfikacji prawa wyborczego. Postulowano się kompleksowe uregulowanie wszystkich kwestii prawa wyborczego. Kodeks jako szczególna forma regulacji prawnej zapewniałby trwałość „reguł gry wyborczej” i nie byłby przeznaczony dla celów doraźnych, do przeprowadzenia konkretnych wyborów⁵⁵¹.

Oczywiście należy piętnować wszelkie przejawy inżynierii wyborczej, niezależnie czy rzecz dotyczy ugrupowań prawicowych, czy też lewicowych. Ostatecznie kunktatorstwo AWS i UW zostało ukarane przez wyborców. Obie partie nie przekroczyły progów wyborczych i znalazły się poza Sejmem). Warto zauważyć, iż jest to swoisty rekord Europy, aby oba ugrupowania rządzące nie dostały się do parlamentu.

Podobną ocenę ówczesnego klimatu politycznego miał profesor Skotnicki, który pisał o wyraźnym hamowaniu praca nad ordynacją: „Cel takich działań był przy tym oczywisty. Biorąc pod uwagę, wyniki sondaży wyborczych ugrupowania polityczne mające większość w Sejmie poszukiwały najkorzystniejszych dla siebie rozwiązań prawnych, aby w ten sposób zapewnić sobie jak najliczniejszą reprezentację w parlamencie oraz zminimalizować liczbę mandatów możliwą do uzyskania przez ugrupowanie cieszące się największym poparciem. A uchwalenie prawa wyborczego krótko przed wyborami w jakimś stopniu to gwarantuje”.⁵⁵²

Warto przypomnieć, iż SLD, które tak krytykowało AWS za zmianę formuły wyborczej przed 2001 r., samo podjęło identyczną próbę: najpierw przywrócono metodę

⁵⁵⁰ K. Skotnicki, Ogólna charakterystyka trybu uchwalenia i postanowień ordynacji wyborczych do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001, „Przegląd Sejmowy”, 4/2001, s. 89.

⁵⁵¹ Zob. więcej A. Patrzalek, W. Skrzydło, Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce, „Przegląd Sejmowy”, 2/1997.

⁵⁵² K. Skotnicki, Ogólna charakterystyka trybu uchwalenia i postanowień ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r., „Przegląd Sejmowy”, 4(45)/2001, s. 89.

d'Hondta, a później gdy partia straciła poparcie społeczne i owa metoda przestała być korzystna politycznie, to próbowało powrócić do wcześniej negowanej metody Sainte-Laguë. Można ocenić, iż SLD również wyszło na inżynierii wyborczej jak „Zabłocki na mydle”. Może to być przestroga polityczna na przyszłość. Również wyborcy mogą negatywnie oceniać wszelkie nieczyste zagrania polityczne i dając temu wyraz przy urnie wyborczej.

Przed wyborami w 2007 r. nie dokonywano zmian w ordynacji wyborczej, które miałyby wpływ na system wyborczy. Zresztą nie było na to czasu. Nastąpił nagły kryzys polityczny w wyniku konfliktu personalnego pomiędzy liderami partii tworzącymi rząd. Doprowadziło to Sejm do podjęcia uchwały o skróceniu kadencji. 377 posłów było za, 54 przeciw, a 20 wstrzymało się od głosu.

Uchwałę o skrócenie kadencji wniósł SLD argumentując to m.in. „współodpowiedzialnością za permanentny kryzys, kompromitację i zniszczenie życia publicznego”, chociaż wcześniej SLD chciało konstruktywnego wotum nieufności, powołania nowego rządu i komisji śledczych w celu rozliczenia rządu PiS. D. Tusk, lider Platformy Obywatelskiej ocenił, iż „zebraliśmy się tu dziś, aby przyjąć bezwarunkową kapitulację Jarosława Kaczyńskiego i PiS - partii, która wygrała wybory, ma największy klub w Sejmie, a mimo to po dwóch latach rządów wywiesza białą flagę”. Pozycji PiS bronił J. Kurski (obecny prezes TVP), który twierdził iż kryzys należy rozwiązać w ramach reguł demokracji i wyliczał sukcesy rządu. Ciekawą mowę wygłosił R. Giertych w ramach polemiki z J. Kurskim. W wyniku wyborów doszło do przesilenia politycznego z rządów PiS – Samoobrona – LPR wyłonił się nowy rząd PO – PSL, a Sejm VI kadencji podjął pracę nad kodeksem wyborczym.

Kodeks oznacza akt prawny regulujący całość określonej gałęzi prawa. Kodeks wyborczy reguluje określoną dziedzinę prawa, jak wskazuje nazwa: prawo wyborcze.

Kodeks wyborczy kompleksowo ujmuje wszystkie instytucje prawa wyborczego, traktowanego jako prawa podmiotowe obywateli, a także służące demokratyzacji mechanizmów wyborczych.⁵⁵³

Kodeks wyborczy to ważny akt normatywny. Zresztą sama kodyfikacja nadaje prawu wyborczemu większą rangę! Warto zwrócić uwagę, iż do wyborów parlamentarnych, prezydenckich i samorządowych, jak i referendum, a wraz z czasem doszły kolejne wybory:

⁵⁵³ W. Skrzydło, O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego, „Studia Wyborcze”, tom 1/2006, s. 20.

mianowicie wybory do Parlamentu Europejskiego. Już choćby z racji tego pojawiła się potrzeba stworzenia jednolitego aktu prawa. Kodeks jest kompleksowy i zastąpił 5 ustaw. Owe ustawy to:

- ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polski,
- ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw,
- ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta,
- ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

Kodeks zapewnia trwałość przepisów prawnych na przyszłość. Nie jest przeznaczony do celów doraźnych, czyli do przeprowadzenia konkretnych wyborów.⁵⁵⁴

W Regulaminie Sejmu przewidziany jest szczególny tryb prac nad kodeksami.

Regulamin Sejmu (w art. 90 ust. 1) określa tryb postępowania z projektami kodeksów, który zakłada powołanie komisji nadzwyczajnej, co powoduje, że jeszcze przed rozpoczęciem prac z zamiarem zmian kodeksu należy je szczegółowo wyartykułować politycznie.

Projekt kodeksu nie jest bowiem rozpatrywany przez stałe komisje sejmowe. Dla rozpatrzenia projektu kodeksu musi być w każdym wypadku powołana komisja nadzwyczajna. Komisja ta może utworzyć stałe podkomisje do szczegółowego rozpatrywania poszczególnych części tego projektu⁵⁵⁵. Mogą być także tworzone węższe zespoły robocze.

Dobrze, iż znalazła się wola polityczna, by uchwalić kodeks. Został uchwalony jednomyślnie. 430 posłów głosowało „za”, nie było głosów „przeciw”, jak i wstrzymujących się. Nowe prawo wyborcze – kodeks wyborczy uchwalono 5 stycznia 2011 r.

Zresztą na potrzebę kodyfikacji prawa wyborczego od wielu lat wskazywała doktryna.⁵⁵⁶ Kodeks wyborczy stanowi większą pewność i jasność prawa dla obywateli, a dla samego prawa jest to ujednolicenie, usystematyzowanie, jak i stabilizacja. To kompleksowa regulacja.

⁵⁵⁴ A. Patrzalek, W. Skrzydło, Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce, „Przegląd Sejmowy” 2(19)/1997, s. 11

⁵⁵⁵ M. Kudej, Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP, Warszawa 2002, s. 81.

⁵⁵⁶ J. Buczkowski, Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej, Lublin 1998.

K. Skotnicki, Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki, Łódź 2000.

W. Skrzydło, O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego, „Studia Wyborcze”, tom 1/2006.

A. Żukowski, System wyborczy do Sejmu i Senatu, Warszawa 2004.

Profesor Skrzydło pisząc o potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego wskazywał na wiele walorów takiego rozwiązania. Przede wszystkim jest to: (1) ujednolicenie prawa wyborczego, (2) usystematyzowanie i harmonizacja istniejących regulacji, (3) usunięcie licznych niejasności i luk prawnych, (4) ułatwianie wyborcom udziału w wyborach i referendach, (5) wzmocnienie zaufania obywateli do instytucji wyborów, (6) ugruntowanie postawy obywatelskiej, (7) lepsza organizacja wyborów, sprawniejsze funkcjonowanie organów wyborczych i ustabilizowanie praktyki wyborczej.⁵⁵⁷

Projekt uchwalenia kodeksu wyborczego został wniesiony na początku VI kadencji Sejmu (24 czerwca 2008 r.) przez grupę posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Jak podkreślali wnioskodawcy, zebranie w jednym akcie normatywnym przepisów regulujących procesy wyborcze, ułatwi wyborcom dotarcie do tekstów norm prawnych z zakresu prawa wyborczego, a także – co ważne z punktu widzenia kultury prawnej i politycznej, spowoduje ujednolicenie wspólnych elementów procedury wyborczych, zwłaszcza w obszarze tzw. logistyki wyborczej⁵⁵⁸.

Rzeczywiście istniała coraz wyraźniejsza potrzeba opracowania kodeksu wyborczego, w którym ustalone byłyby przepisy wspólne dla prowadzenia wszystkich wyborów oraz referendum. Postulat ten stawał się coraz bardziej pilny z uwagi na fakt, że zmiany w poszczególnych ustawach wyborczych dokonywane są w różnym czasie, co w konsekwencji pogłębia niespójność przepisów prawa wyborczego o charakterze ogólnym⁵⁵⁹.

Wejście w życie kodeksu stabilizuje prawo wyborcze w lepszy sposób⁵⁶⁰, a miało to również duże znaczenie również przed „maratonem” wyborczym jaki nastąpił w 2014 i 2015 r., kiedy to odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego i samorządowe oraz prezydenckie i parlamentarne.

Sama idea uchwalenia kodeksu wyborczego spotkała się z aprobatą wszystkich klubów poselskich, chociaż od samego początku pojawiły się pewne rozbieżności polityczne (co też jest naturalne w polityce. Ostatecznie wypracowano konsensus, a przewodniczący

⁵⁵⁷ W. Skrzydło, O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego, „Studia Wyborcze”, tom 1/2006, s. 9-21.

⁵⁵⁸ I. Wróblewska, Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu oraz status prawny posłów i senatorów, [w:] Z. Witkowski (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 2012, s. 198.

⁵⁵⁹ S. Gebethner, Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień Konstytucji, [w:] Z. Jarosz (red.), Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa, Warszawa 2006, s. 9.

⁵⁶⁰ W. Skrzydło, Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego, „Przegląd Sejmowy”, 2/1997.

komisji w wystąpieniu sejmowym ocenił, iż opracowanie kodeksu to wielki sukces ponadpolityczny – sukces wszystkich sił politycznych.

Jednak i tak pojawiła się pewna polska praktyka polityczna. Powołana Komisja Nadzwyczajna pracowała w spokojnym tempie i dopiero świadomość zbliżających się kolejnych wyborów do Sejmu, sprawiła, że prace nad projektem zmian w prawie wyborczym uległy znacznemu przyśpieszeniu. Zgodnie bowiem z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego istotne zmiany w prawie wyborczym mogą być wprowadzone najpóźniej 6 miesięcy przed rozpoczęciem czynności wyborczych (wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06).

Prace nad kodeksem trwały dwa i pół roku i uważam, że nie powinny być spychane na koniec kadencji, zwłaszcza, że kodeks mógł zostać zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego – co też nastąpiło. Sama potrzeba uchwalenia kodeksu wyborczego była zgłaszany już od wielu lat – co także wspominałem.

Tryb pracy nad kodeksem szczegółowo opisał profesor Skotnicki: „W dniu 24 czerwca 2008 r. w wyniku złożenia na ręce Marszałka Sejmu jej projektu. Uczyniła to grupa 18 posłów wywodzących się z Klubu Poselskiego Lewicy i Demokratów. Projekt ten został ogłoszony w druku sejmowym nr 1568. (...) Prace nad projektem nie zostały jednak podjęte natychmiast. Do pierwszego czytania został on skierowany dopiero po pół roku, w dniu 12 stycznia 2009 r., zaś samo pierwsze czytanie odbyło się podczas drugiego dnia 38 posiedzenia Sejmu w dniu 19 marca 2009 r., a więc prawie w 10 miesięcy po wystąpieniu z inicjatywą ustawodawczą, co niewątpliwie można uznać za istotną i niepotrzebną stratę czasu (...). W okresie tym wnioskodawcy wnieśli jednak do projektu autopoprawki⁵⁶¹. Do podjęcia uchwały w sprawie powołania i wyboru składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej doszło podczas kolejnego, 39 posiedzenia Sejmu w dniu 2 kwietnia 2009 r.⁵⁶². Uchwałą z dnia 9 października 2009 r. dokonano zmiany nazwy tej komisji na – Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego⁵⁶³, korygując jednocześnie

⁵⁶¹ K. Skotnicki, Przebieg prac nad kodeksem wyborczym, [w:] K. Skotnicki, Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, Warszawa 2011, s. 15.

⁵⁶² K. Skotnicki, Przebieg prac nad kodeksem wyborczym, [w:] K. Skotnicki, Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, Warszawa 2011, s. 16.

⁵⁶³ Pierwotna nazwa to: Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektu ustawy – Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw.

nieznacznie zakres jej zadań. Do czasu uchwalenia kodeksu wyborczego zakres prac tej komisji był zmieniany jeszcze ośmiokrotnie⁵⁶⁴. Drugie czytanie projektu ustawy – kodeks wyborczy odbyło się podczas 79 posiedzenia Sejmu w dniu 1 grudnia 2010 r. (druk 1568 i 3578) i było rozpatrywane łącznie ze sprawozdaniem komisji nadzwyczajnej o komisyjnym projekcie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy (druk 3586 i 3624)⁵⁶⁵. Poszczególne kluby poselskie, jak i indywidualni posłowie zgłosili jednocześnie kilkadziesiąt poprawek. Ostatecznie komisja rozpatrzyła 66 poprawek, z czego ostatecznie komisja rekomendowała przyjęcie 50 poprawek, i odrzucenie 16. (...) Do trzeciego czytania projektu kodeksu wyborczego doszło już podczas trzeciego dnia 79 posiedzenia Sejmu – 3 grudnia 2010 r. Po przegłosowaniu poprawek (...) przegłosowano cały projekt. Głosowanie nad ostatecznym kształtem ustawy było jednomyślne: wszystkich 430 posłów uczestniczących w głosowaniu opowiedziało się za jej przyjęciem, co w pracach Sejmu zdarza się rzadko i zasługuje na odnotowanie⁵⁶⁶. Do Senatu została przekazana 7 grudnia 2010 r. Senat zgłosił aż 314 poprawek podczas posiedzenia 17 grudnia 2010 r. (...) Rozpatrzenie przez Sejm poprawek zgłoszonych przez Senat odbyło się podczas 82 posiedzenia Sejmu w dniach 4 i 5 stycznia 2011 r. Pierwszego dnia zostały przedstawione poprawki, głosowanie nad nimi odbyło się natomiast drugiego dnia. Wynik głosowania generalnie był zgodny z rekomendacjami komisji (komisja pozytywnie zaopiniowała 209 poprawek, zaś negatywnie 105). (...) Jej wejście w życie (uregulowane odrębną ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. – przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy) przewidziano na 1 sierpnia 2011 r.”⁵⁶⁷

Kodeks wyborczy został uchwalony przez Sejm w dniu 5 stycznia 2011 r. i podpisany przez Prezydenta RP w dniu 19 stycznia 2011 r., a następnie został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 31 stycznia (Dz. U. 2011 Nr 21, poz. 112).

Na ostateczny kształt kodeksu miały wpływ poprawki senackie (m.in. dotyczące jednomandatowych okręgów wyborczych do Senatu).

⁵⁶⁴ K. Skotnicki, Przebieg prac nad kodeksem wyborczym, [w:] K. Skotnicki, Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, Warszawa 2011, s. 17.

⁵⁶⁵ K. Skotnicki, Przebieg prac nad kodeksem wyborczym, [w:] K. Skotnicki, Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, Warszawa 2011, s. 28.

⁵⁶⁶ K. Skotnicki, Przebieg prac nad kodeksem wyborczym, [w:] K. Skotnicki, Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, Warszawa 2011, s. 29.

⁵⁶⁷ K. Skotnicki, Przebieg prac nad kodeksem wyborczym, [w:] K. Skotnicki, Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, Warszawa 2011, s. 33.

Dodam, iż w skład Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (NOW)⁵⁶⁸ powołano 17 posłów. Byli to: M. Ast (PiS), Z. Chlebowski (PO), A. Dera (PiS), W. Dzikowski (PO), W. Gintowt-Dziewiąłowski (SLD), Z. Girzyński (PiS), A. Hanajczyk (PO), K. Jurgiel (PiS), M. Kamiński (PiS), E. Kłopotek (PSL), J. Kochanowski (SLD), P. Olszewski (PO), S. Piechota (PO), H. Rozpondek (PO), W. Szarama (PiS), C. Tomczyk (PO) i M. Wójcik (PO).

To oznaczało, iż Platforma Obywatelska miała 8 posłów, PiS – 6, SLD – 2, PSL – 1. Można ocenić, iż skład komisji był stabilny. Nastąpiły tylko dwie zmiany: 24 kwietnia 2009 r. został odwołany z niej Z. Chlebowski (PO), którego zastąpił A. Żyliński (PO), a 25 czerwca 2010 r. odwołano M. Kamińskiego (PiS), a powołano W. Kijana (Polska Jest Najważniejsza). Na skutek zmian w strukturze Sejmu, uległa również zmiana w strukturze komisji: zmniejszenie reprezentacji klubu PiS na rzecz posła z nowo utworzonego klubu poselskiego – PJN.

Na przewodniczącego wybrano Zbigniewa Chlebowskiego (PO), ale już wkrótce zastąpił go W. Dzikowski (PO). Wiceprzewodniczącymi komisji byli: A. Dera (PiS), W. Gintowt-Dziewiąłowski (SLD), E. Kłopotek (PSL) i P. Olszewski (PO).

Ekspertami zgłoszonymi przez poszczególne kluby poselskie byli: przez SLD – dr Elżbieta Sękowska-Grodzicka, przez PSL – Józef Szczepański, przez PO – prof. Marek Chmaj, dr Jarosław Flis, prof. M. Stec, przez PiS – dr Monika Michaliszyn.

Najważniejsze zmiany jakie wprowadzał kodeks wyborczy z politycznego punktu widzenia to kwoty wyborcze dla płci na poziomie nie mniejszym niż 35 procent oraz głosowanie korespondencyjne, które dawało rzeczywistą możliwość oddania głosu dla osób przebywających za granicą (po uprzednim zawiadomieniu: ustnie, pisemnie, telegraficznie, telefaksem lub w formie elektronicznej - właściwego konsula do 15 dnia przed dniem wyborów).

Dodam, iż nowe przepisy rozszerzają na wszystkie wybory możliwość udzielania przez wyborcę o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2010 r. nr 214 poz. 1407, z późn. zm.) pełnomocnictwa do głosowania w jego imieniu⁵⁶⁹.

⁵⁶⁸ <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/strkomnad6?OpenAgent&NOW>

⁵⁶⁹ I. Wróblewska, Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu oraz status prawny posłów i senatorów, [w:] Z. Witkowski (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 2012, s. 200.

Wprowadzono jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do Senatu, które paradoksalnie mogą być istotne dla posłów. Takie rozwiązanie może być „wyjściem awaryjnym” dla tych parlamentarzystów, którzy wejdą w konflikt z kierownictwem partii i nie znajdą się na listach wyborczych do Sejmu. Mogą wówczas samodzielnie startować do Senatu. Co prawda szanse wyborcze są małe, ale potencjalnie istnieją zwłaszcza w przypadku znanych posłów, którzy cieszą się poparciem w swoim okręgu wyborczym.

Nowe przepisy wprowadzały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do Senatu, ale także w wyborach do rady w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu (art. 260 § 1 oraz 418 § 1 kodeksu wyborczego) – co dotyczyło mojej rodzinnej gminy Łapy.

Inne ważne zmiany dotyczyły zasad kampanii wyborczych (zakaz bilbordów oraz płatnych reklam wyborczych w radiu i telewizji) oraz dwudniowe głosowanie w wyborach parlamentarnych i prezydenckich – ostatecznie Trybunał Konstytucyjny uznał niektóre przepisy za niezgodne z Konstytucją.

Rozbudowano przepisy dotyczące finansowania wyborów z budżetu państwa (rozdział 14 i 15). W artykule 125 wprowadzono zasadę jawności finansowania kampanii wyborczej. Określono, iż wydatki komitetów wyborczych są pokrywane z ich własnych źródeł. Ustanowiono także, że komitet wyborczy może wydatkować na agitację wyborczą wyłącznie kwoty ograniczone limitami ustanowionymi w przepisach szczególnych kodeksu.⁵⁷⁰

Uregulowano kwestię warunków niekaralności dotyczących kandydatów. Kodeks wprowadził jednolitą zasadę, że osoby karane za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe pozbawione są biernego prawa wyborczego. Zasada ta rozciągnęła się na wszystkie wybory, a nie tylko parlamentarne jak było dotychczas.

Wprowadzono instytucję międzynarodowych obserwatorów wyborczych, co ma dodatkowo gwarantować prawa obywateli i jest zgodne z kanonem uznania demokracji jako standard państwa demokracji. Nastąpiły także zmiany w procedurze rozstrzygania protestów wyborczych.

Ujednolicono godzinę pracy obwodowych komisji wyborczych, czyli jednolite godziny głosowania od godz. 7.00 do 21.00, jak i rozszerzono katalog kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej wynikające z praktyki wyborcze – owe zmiany mają charakter porządkujący.

⁵⁷⁰ W. Skrzydło, Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce – zakres i znaczenie, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 3/2011, s. 21

Kodeks dokonał formalnego podziału organów wyborczych na stałe oraz powoływane w związku z zarządzanymi wyborami. Zasady ich powoływania oraz ich skład nie uległ znaczącym zmianom.

Tematyka organów wyborczych nie jest przedmiotem zainteresowania rozprawy⁵⁷¹.

Kwestią istotną są zasady dotyczące tworzenia okręgów wyborczych. Jest to sprawa szczególnie ważna z punktu widzenia politycznego, gdyż wielkość okręgów – pod względem liczby przydzielonych im mandatów poselskich – przesądza w dużym stopniu o politycznym składzie Sejmu. Okręgi małe, w których wybiera się kilku posłów, są niekorzystne dla małych partii politycznych. Wraz ze zwiększającym się okręgiem, rosną ich szanse na uzyskanie mandatu, gdyż jest więcej mandatów do rozdzielenia.

Ważną zasadę wprowadza art. 203. Dotyczy ona granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych. Konieczność ich korekty może wynikać ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa, a także zmiany liczby mieszkańców w okręgu lub w kraju. Obowiązuje kategoriyczny zakaz dokonywania zmian granic powiatów pociągających za sobą zmiany granic okręgów w okresie 12 miesięcy przed końcem kadencji. Sejm dokonuje zmian w tym zakresie nie później niż na 3 miesiące przed terminem zarządzania wyborów do Sejmu. Nie można dokonywać zmian w podziale na okręgi wyborcze w razie skrócenia kadencji Sejmu. Są to przepisy bardziej restrykcyjne niż dotychczas obowiązujące.⁵⁷²

Pośpiech oraz brak wcześniejszej debaty sprawił, iż zaraz po uchwaleniu kodeksu podejmowano jego nowelizację. Przede wszystkim dokonano zmiany w podziale okręgów wyborczych, gdyż wcześniejszy podział zawierał błędy. Dodatkowo wprowadzono obowiązek przekazywania informacji o wyborach wyborcom niepełnosprawnym oraz możliwość głosowania korespondencyjnego przez wyborców niepełnosprawnych. Wprowadzono także nakładki do głosowania w alfabecie Braille'a, co umożliwia głosowanie niewidomych i niedowidzących.

Kodeks składa się z 10 działów i 3 załączników. Załączniki zawierają wykaz okręgów wyborczych do Sejmu, Senatu i do Parlamentu Europejskiego.

⁵⁷¹ Zob. więcej Andrzej Sokala, *Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym* s. 137-158, [w:] K. Skotnicki, *Kodeks wyborczy, wstępna ocena*, Warszawa 2011

⁵⁷² W. Skrzydło, *Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce – zakres i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 3/2011, s. 22-23.

Dwa pierwsze działy zawierają przepisy wspólne dla wszystkich rodzajów wyborów. Kolejne działy obejmują szczegółowe rozwiązania dotyczące poszczególnych rodzajów wyborów: parlamentarnych (dział III i IV), prezydenckich, do Parlamentu Europejskiego, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz na wójta, burmistrza i prezydenta miasta. W dziale IX zawarto przepisy karne, natomiast w dziale X przepis końcowy.

Jak stanowiły przepisy wprowadzające kodeks wyborczy, będzie on miał zastosowanie do wyborów zarządzonych po dniu jego wejścia w życie, które nastąpi po 6-miesięcznym *vacatio legis* od dnia ogłoszenia (31 stycznia 2011 r.), czyli w dniu 1 sierpnia 2011 r.⁵⁷³

Kodeks nie wprowadza zmian odnośnie samego sposobu głosowania, ustalania wyników głosowania i wyników wyborów, ogłaszania wyników wyborów do Sejmu i stwierdzenia ważności wyborów, jak i wygaśnięcia mandatu posła czy trybu uzupełnienia składu Sejmu.

Można ocenić, iż rozdziały te utrzymały przepisy analogiczne do obowiązujących dotychczas.⁵⁷⁴ Merytorycznie treści kodeksu wyborczego są w przeważającym zakresie syntezą dotychczasowych regulacji dotyczącego prawa wyborczego. Rzecz jasna w największej mierze oparto się w nim na ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, która już uprzednio była punktem odniesienia do przepisów zawartych w innych ordynacjach. Twórcy kodeksu uznali, że obecne rozwiązania były w większości przypadków wynikiem kompromisów politycznych, a ich skuteczność weryfikowały kolejne kampanie wyborcze. Argumenty te przemawiały za ograniczeniem głębokości zmian w prawie wyborczym⁵⁷⁵.

Warto wspomnieć, iż pierwotna wersja projektu kodeksu złożona przez posłów SLD zakładała zmianę sposobu przeliczenia głosów na zmodyfikowaną metodę St.-Laguë, co było korzystne właśnie dla tej partii. Wersja przyjęta w kodeksie utrzymała dotychczasową metodę d'Hondta.

Jest to zrozumiałe, że kodeks wyborczy budzi żywe zainteresowanie teoretyków prawa, politologów, specjalistów od marketingu politycznego, dziennikarzy i aktywnych

⁵⁷³ I. Wróblewska, Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu oraz status prawny posłów i senatorów, [w:] Z. Witkowski (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 2012, s. 199.

⁵⁷⁴ W. Skrzydło, Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce – zakres i znaczenie, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 3/2011, s. 23.

⁵⁷⁵ I. Wróblewska, Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu oraz status prawny posłów i senatorów, [w:] Z. Witkowski (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 2012, s. 199.

społecznie obywateli. Zaciekawienie rosło wraz ze zbliżającymi się wyborami do Sejmu, jak i zostało spotęgowane po zaskarżeniu przez posłów Prawa i Sprawiedliwości tego aktu, jak i ustawy wprowadzającej kodeks wyborczy w życie, do Trybunału Konstytucyjnego. W tej zaistniałej sytuacji, aż do wydania wyroku przez TK nie było wiadome, na podstawie których przepisów prawa wyborczego te wybory zostaną przeprowadzone⁵⁷⁶.

Możliwe było przeprowadzenie wyborów w oparciu o „starą” ordynację wyborczą lub „nowy” kodeks wyborczy. W tym drugim przypadku nie było też do końca pewne, czy jakaś część jego postanowień właśnie nie zostanie uznana za niekonstytucyjną i nie będzie obowiązywała.

Przypomnę, że kodeks miał wejść w życie po upływie 6 miesięcznego okresu *vactio legis*, co nastąpiło 1 sierpnia 2011 r. i będzie miał zastosowanie do wyborów zarządzonych po tej dacie oraz kadencji rozpoczętych po przeprowadzeniu tych wyborów. Gdyby natomiast pojawiła się konieczność zarządzenia wyborów przed tą datą (wybory przedterminowe) stosować się do nich będzie przepisy dotychczasowe (co właśnie zakwestionował TK).

Zgodnie z wcześniejszym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r. istotne zmiany w prawie wyborczym mogą być wprowadzone najpóźniej na 6 miesięcy przed rozpoczęciem czynności wyborczych (K 31/06).

Rozprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym odbyła się 14 lipca 2011 r., a wyrok ogłoszono w dniu 20 lipca 2011 r. (K 9/11, Dz. U. nr 149, poz. 889).

Trybunał orzekł, że standardów konstytucyjnych nie spełniają trzy rozwiązania zawarte w kodeksie wyborczym tj. regulacja prawna dopuszczająca możliwość przeprowadzenia dwudniowych wyborów do parlamentu i na urząd Prezydenta RP, regulacja wprowadzająca zakaz stosowania w trakcie kampanii wyborczej wielkoformatowych plakatów i haseł wyborczych oraz regulacja zakazująca korzystania z płatnych ogłoszeń radiowych i telewizyjnych. Ponadto Trybunał orzekł o niekonstytucyjności regulacji zawartej w ustawie – Przepisy wprowadzające Kodeks wyborczy, która uzależniała stosowanie kodeksu od terminu zarządzenia wyborów. Inne zakwestionowane przepisy kodeksu wyborczego Trybunał uznał za zgodne z Konstytucją. Dotyczy to głosowania przez pełnomocnika, głosowania korespondencyjnego oraz jednomandatowych okręgów

⁵⁷⁶ K. Skotnicki (red.), Kodeks wyborczy, wstępna ocena, Warszawa 2011, s. 7.

wyborczych do Senatu. Trybunał orzekł, że procedura ustawodawcza, w ramach której został uchwalony kodeks spełnia wymogi konstytucyjne⁵⁷⁷.

Przeszły billboardy i płatne spoty, co w praktyce politycznej będzie powodowało, iż głównym sposobem kampanii wyborczej będzie kreowanie wizerunku marketingowego, a nie merytoryczna dyskusja programowa.

Uważam, że rozciągnięcie głosowania na dwa dni jest niepożądane z punktu widzenia politycznego (pomijając już to, że i tak zostało to zakwestionowane konstytucyjnie). Dwudniowe wybory nie podnoszą znacząco frekwencji wyborczej, ale podnoszą koszty przeprowadzenia wyborów. I co najważniejsze daje argument – polityczne narzędzie do głoszenia tezy o fałszowaniu wyborów i kwestionując tym samym demokratyczność wyborów, budząc wyobraźnię o dosypywaniu w nocy głosów do urn. W przypadku dwudniowego głosowania najwięcej niepokoju budzi z pewnością właśnie owa przerwa pomiędzy pierwszym a drugim dniem.

Znaczenie kodeksu, który powinien być sztandarem demokratycznych wyborów, zostało w pewien sposób umniejszone moralnie poprzez zakwestionowanie niektórych regulacji. Zresztą sam projekt kodeksu stał się pewną kompilacją ordynacji wyborczych, co zawężało pewną możliwość polityczną na przeprowadzenie gruntownych zmian w prawie wyborczym. Nie było także debaty społecznej czy też nie wykorzystano w pełni dorobku doktryny, ale znając praktykę polityczną w Polsce – wypracowanie kodeksu w takiej formie oceniam pozytywnie. Wprowadzony kodeks może być dobrym fundamentem prawa wyborczego. Niestety czas pokazał, iż poczynione zmiany po 2015 r. należy ocenić negatywnie z punktu widzenia prawno-politycznego.

Wskazane wyżej zmiany prawne lub utrzymane rozwiązania prawne dotyczące wyborów do Sejmu zostaną zaprezentowane także w dalszej części pracy przy okazji omawiania szczegółowych zagadnień dotyczących wyborów.

Państwowa Komisja Wyborcza to stały i najwyższy organ właściwy w sprawach przygotowania i przeprowadzenia wyborów. PKW zajmuje naczelne miejsce w administracji wyborczej. W skład wchodzi 9 sędziów. Po 3 z Trybunału Konstytucyjnego, Sądu

⁵⁷⁷ M. Chmaj, W. Skrzydło, System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011, s. 15.

Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego. Członków PKW powołuje Prezydent. Kandydatów wskazują prezesi TK, SN, NSA.⁵⁷⁸

Sędziami są członkowie PKW, a także sędziami byli komisarze wyborczy oraz członkowie okręgowych i rejonowych komisji wyborczych oraz przewodniczący terytorialnych: wojewódzkich i powiatowych komisji wyborczych.⁵⁷⁹ Przyjęty system organów wyborczych zakładał ich niezależność od organów administracji rządowej. Dlatego w tym celu znaczące miejsce w organach wyborczych przypadło sędziom.⁵⁸⁰

Ciągłe zmiany w prawie wyborczym, następują rok po roku, choćby nowy model Komisji Wyborczej⁵⁸¹. W toku prac legislacyjnych zupełnie nie liczono się ze stanowiskiem i opinią PKW. Z przekazów medialnych, w których na bieżąco odbywała się transmisja prac ustawodawczych, pokazało, iż posłowie nie wysłuchiwali, ani tym bardziej nie uwzględniali propozycji zgłaszanych przez PKW lub przez ekspertów.⁵⁸²

Obecnie (już po 2019 r.) wprowadzono nowy model Państwowej Komisji Wyborczej, zmiany dotyczące komisarzy wyborczych, zmiana sposobu wyboru szefa Krajowego Biura Wyborczego. Odstąpiono od zasady wyłącznie sędziowskiego składu PKW na rzecz składu kształtowanego głównie przez czynnik polityczny. W nowym składzie PKW wchodzi tylko dwóch sędziów (zamiast dziewięciu): jeden z sędziów Trybunału Konstytucyjnego wskazany przez prezesa TK spośród sędziów TK oraz jeden z sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazany przez prezesa NSA.

Pominięto – co wydaje się symboliczne – sędziego z Sądu Najwyższego. Pozostałych siedmiu członków Państwowej Komisji Wyborczej wskazywać ma Sejm, a więc organ o politycznym charakterze.⁵⁸³ Kandydatów na siedmiu członków PKW niebędących sędziami wskazywać mają kluby parlamentarne lub poselskie „z tym, że liczba tych członków musi odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów parlamentarnych lub poselskich”.

Nowe rozwiązanie stanowi upolitycznienie składu PKW. To wyraźne odejście od neutralności politycznej. Stosowany klucz polityczny przy konstruowaniu składu PKW nie będzie dawał gwarancji apolityczności, a tym samym prawidłowości przeprowadzania

⁵⁷⁸ B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 96.

⁵⁷⁹ A. Rakowska-Trela, *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „*Studia Wyborcze*”, tom 25/2018, s. 23-24.

⁵⁸⁰ A. Rakowska-Trela, *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „*Studia Wyborcze*”, tom 25/2018, s. 23-24.

⁵⁸¹ A. Sokala, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, *Studia Wyborcze*”, tom 25, 2018, s. 46-47.

⁵⁸² A. Rakowska-Trela, *Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym*, „*Studia Wyborcze*”, tom 25/2018, s. 28.

⁵⁸³ A. Sokala, *Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej*, „*Studia Wyborcze*”, tom 25/2018, s. 46-47.

procedur wyborczych. Dodam, iż polityczny klucz stosowano przed 1990 r., a więc jest to nawiązanie do praktyki rodem z PRL. Zlikwidowano model, który był sprawdzony i ugruntował się w wieloletniej praktyce.

Jednakże to pozycja sędziów daje większą gwarancję bezstronności i niezależności. Niezależności wynikającej z wykonywanego zawodu, a także niezależności od wpływu partyjnego. Zresztą sędziowie są zobligowani do zachowania apolityczności. Dodatkowo sędziowie gwarantują wiedzę fachową z zakresu prawa.

Autorytet i zaufanie społeczne do PKW utrzymywało się na przestrzeni czasu. Nikt nie kwestionował zaufania co do tego organu i rzetelności przeprowadzonych wyborów.⁵⁸⁴ PKW stało się niejako „ofiara” własnej wiarygodności. Jest to wszak jeden z nielicznych organów władzy publicznej, którego autorytet nie jest publicznie kwestionowany i wokół którego nie pojawiają się zarzuty o działania motywowane politycznie, czy sprzeczne z interesem publicznym. W związku z tym, stosunkowo łatwo było o polityczny konsensus w sprawie stopniowego rozszerzania kompetencji i zadań PKW, najpierw o sferę kontroli finansów komitetów wyborczych i partii politycznych, następnie również o zadania informacyjne.⁵⁸⁵

Doktryna zgodnie postuluje konstytucjonalizację Państwowej Komisji Wyborczej. Ustanowienie PKW organem konstytucyjnym w ostateczny sposób dawałoby jej gwarancję stabilności i apolityczności. Byłoby to wyraźne podkreślenie ustrojowej roli, jaką pełni w systemie wyborczym.

Przykładem jest głos doktryny, które wskazuje, iż niezwykle istotne i ważne funkcje jakie pełni Państwowa Komisja Wyborcza wymagają, aby jej status był generalnie określony w konstytucji, bowiem stworzy to mechanizm ograniczający możliwość wprowadzania arbitralnych reform w drodze ustawy zwykłej lub w wyniku nacisków władzy wykonawczej. Istnienie niezależnej i centralnej komisji wyborczej jest niezbędne dla trwałości rządów demokratycznych, zatem organ ten musi być w wyższym stopniu chroniony prawem przez nadanie mu statusu organu konstytucyjnego.⁵⁸⁶ Umocowanie konstytucyjne sędziowskiego składu i instytucji PKW będzie stanowiło silną instytucję stojącą na straży uczciwości wyborów.

Doktryna wskazuje, iż konstytucjonalizacja rozwiązałoby również pewne kłopoty prawne, jakim z normatywnego punktu widzenia są jej uchwały. Zamknięty charakter źródeł

⁵⁸⁴ F. Rymarz, Wybrane konstytucyjne problemy prawa wyborczego, [w:] M. Zubik (red.), Minikomentarz dla maksiprofesor, Warszawa 2017, s. 492-493.

⁵⁸⁵ D. Sześciło, Modele administracji wyborczej, „Studia Wyborcze”, tom 15/2013, s. 117.

⁵⁸⁶ K. W. Czaplicki, F. Rymarz, A. Sokala, Aktualne kierunki przemian polskiego i włoskiego prawa wyborczego, w [:] Z. Witkowski (red.), Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian, Toruń 2005, s. 162-163.

powszechnie obowiązującego prawa, jaki został przyjęty w konstytucji, uniemożliwił PKW wykonywanie jej dotychczasowych uprawnień m.in. w zakresie ustalania wzoru rejestru wyborców, jego prowadzenia, aktualizacji i udostępniania, sposobów sporządzania i aktualizacji spisu wyborców oraz ustalania wzoru sprawozdania finansowego komitetów wyborczych Komisja była organem merytorycznie właściwym do ich wydawania.⁵⁸⁷

Do szeregu zadań Państwowej Komisji Wyborczej należy m.in.: sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego, rozpatrywanie skarg na działalność okręgowych komisji wyborczych, ustalanie i ogłaszanie wyników głosowania i wyników wyborów, powoływanie i odwoływanie komisarzy wyborczych. PKW przysługuje uprawnienie do wydawania wytycznych wiążących komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnień dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak też dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych. Dodatkowo PKW uchyla uchwały okręgowych i rejonowych komisji wyborczych oraz postanowienia komisarzy wyborczych podjęte z naruszeniem prawa lub niezgodne z jej wytycznymi i przekazuje sprawę właściwej komisji do ponownego rozpoznania bądź podejmuje rozstrzygnięcie w sprawie.⁵⁸⁸ Z czasem rozszerzano też zadania PKW, najpierw o sferę kontroli finansów komitetów wyborczych i partii politycznych, następnie również o zadania informacyjne.⁵⁸⁹

Negatywnie ocenić należy „upolitycznienie” trybu wyboru Szefa Krajowego Biura Wyborczego, a więc organu wykonawczego Państwowej Komisji Wyborczej.⁵⁹⁰

Istotną rolę w wyborach pełnią obwodowe komisje wyborcze w których zasiadają wyborcy zgłoszeni przez komitety wyborcze. Zadaniem tej komisji jest przede wszystkim przeprowadzenie głosowania w obwodzie oraz ustalenie w nim wyników głosowania.

Reasumując: Również postuluję konstytucjonalizację PKW oraz jej sędziowski charakter – są to zgodne postulaty doktryny. Regulacja taka jest dla polskiej demokracji koniecznością – co pokazują aktualne doświadczenia polityczne. Takie rozwiązanie będzie dodatkowo zabezpieczało inne konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie.

⁵⁸⁷ B. Michalak, Kierunki reformy systemu wyborczego na tle praktyki wyborczej w Polsce, „Athenaeum Polskie Studia Politologiczne”, vol. 21/2009, s. 169

⁵⁸⁸ G. Kryszewski, Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów, [w:] S. Bożyk (red.), Prawo konstytucyjne, Białystok 2020, s. 193-194.

⁵⁸⁹ D. Sześciło, Modele administracji wyborczej, „Studia Wyborcze”, tom 15/2013, s. 117.

⁵⁹⁰ A. Sokala, Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej, „Studia Wyborcze”, tom 25/2018, s. 46-47.

Najbardziej charakterystyczne cechy polskiego systemu wyborczego to proporcjonalność, personalizacja, klauzule zaporowe oraz dokonywanie podziału mandatów metodą d'Hondta⁵⁹¹. Ze swej strony dodałbym pewną zmienność przepisów wyborczych.

Po roku 2015 nastąpiły także kolejne zmiany w prawie wyborczym. Przede wszystkim zlikwidowano głosowanie korespondencyjne, aby później je gruntownie rozszerzyć, gdyż zaistniała taka konieczność polityczna. Zmiany oceniam negatywnie, jednakże ciężar pracy spoczywa na wyborach przeprowadzonych w innym okresie.

Pomimo krytycznych uwag, które można formułować pod adresem Kodeksu wyborczego, jego uchwalenie odegrało niewątpliwie doniosłą rolę w kształtowaniu polskiego prawa wyborczego.⁵⁹²

Uchwalenie kodeksu jest odpowiedzią na zgłaszane od lat w doktrynie prawa postulaty objęcia całokształtu norm prawa wyborczego jedną kompleksową regulacją.

⁵⁹¹ R. Chruściak, System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje, Warszawa 1999, s. 223.

⁵⁹² K. Urbaniak, Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2018, nr 1, s. 163.

Rozdział V

Wyniki wyborów do Sejmu w 2007 i 2011 r.

Na układ sił w Sejmie ma wpływ system wyborczy, ale też zaistniały układ sił polityczny w parlamencie może wpływać na system wyborczy (formuła wyborcza) i system polityczny (finansowanie partii politycznych).

Przy określonym stopniu poparcia ze strony wyborców dla poszczególnych list wyborczych, przez zastosowanie podczas ustalania wyników wyborów parlamentarnych różniących się między sobą systemów liczenia głosów (np. różne formuły proporcjonalne), można osiągnąć istotnie zróżnicowany efekt końcowy, jeśli chodzi o skład polityczny.⁵⁹³

Obliczanie głosów i ustalenie wyników głosowania rozpoczyna się w obwodowej komisji wyborczej. Każdy komitet może wyznaczyć własnego męża zaufania, który ma prawo być obecny podczas głosowania i liczenia głosów, aby sprawować osobisty nadzór nad tym procesem. Wyniki głosowania są przekazywane następnie do właściwej komisji okręgowej i Państwowej Komisji Wyborczej.

Najpierw ustala się wyniki głosowania tzn. największe dane liczbowe dotyczące głosowania tj. liczbę głosujących, liczbę głosów ważnych i nieważnych, liczbę głosów

⁵⁹³ S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 55

oddanych na poszczególne listy i kandydatów. Dopiero te liczby stanowią bazę wyjściową do ustalenia właściwych wyników wyborów z zastosowaniem przewidzianego systemu wyborczego, tzn. określenia liczby mandatów przypadających listom w wyborach na listy, a następnie przydzielenia tych mandatów poszczególnym kandydatom.⁵⁹⁴ Trzeba uwzględnić progi wyborcze dla poszczególnych komitetów w skali kraju i dokonać obliczeń metodą d'Honta w okręgach wyborczych.

Klauzula zaporowa stanowi dla wielu słabszych partii politycznych barierę niemożliwą do pokonania. Wówczas partia pozbawiona możliwości uczestnictwa w pracach Sejmu, spychana jest na margines działalności politycznej i jako ugrupowania opozycji pozaparlamentarnej przestają funkcjonować w ramach systemu partyjnego⁵⁹⁵. Przykładem mogą być partie Samoobrona i Liga Polska Rodzin w wyborach po 2007 r. oraz Polska Jest Najważniejsza po 2011 r.

Państwowa Komisja Wyborcza ogłasza w Dzienniku Ustaw w formie obwieszczenia i podaje do publicznej wiadomości wyniki wyborów do Sejmu oraz wręcza posłom zaświadczenie o wyborze. Nie później niż w 14 dniu od ogłoszenia wyników wyborów PKW ma obowiązek przesłania Prezydentowi, Marszałkowi Sejmu oraz Sądowi Najwyższemu sprawozdania z wyborów.⁵⁹⁶ Ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy

Przedstawiam wyniki wyborów w 2007 r.:

Liczba mieszkańców Polski wynosiła 37 863 631, a liczba wyborców 30 615 471 (stan na 19.10.2007). Frekwencja wyniosła 53,88 proc.

Liczba obwodowych komisji wyborczych: 25 476 (w tym 5 487 dostosowanych do potrzeb niepełnosprawnych).

Wynik głosowania ukształtował się następująco:

Platforma Obywatelska – 6 701 010 głosów (41,51 proc. poparcia).

Prawo i Sprawiedliwość – 5 183 477 głosów (32,11 proc.).

Lewica i Demokraci (SLD + SDPL + PD + UP) – 2 122 981 głosów (13,15 proc.).

Polskie Stronnictwo Ludowe – 1 437 638 – 8,91 proc.

Samoobrona – 247 335 – 1,53 proc.

Liga Polskich Rodzin – 209 171 – 1,30 proc.

⁵⁹⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 390.

⁵⁹⁵ S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 56

⁵⁹⁶ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 116.

Partia Pracy – 160 476 – 0,99 proc.

Partia Kobiet – 45 121 – 0,28 proc.

Mniejszość Niemiecka – 32 462 (0,20 proc.), a w okręgu nr 21 (Opole) – 8,81 proc.

Samoobrona Patriotyczna – 2531 – 0,02 proc.

Wyniki wyborów mierzone w liczbie mandatów:

Platforma Obywatelska – 209 mandatów (45,43 procent składu Sejmu).

Prawo i Sprawiedliwość – 166 mandatów (36,09 proc.).

Lewica i Demokraci – 53 mandatów (11,52 proc.).

Polskie Stronnictwo Ludowe – 31 mandatów (6,74 proc.).

Mniejszość Niemiecka – 1 mandat.

Nadreprezentację uzyskały PO i PiS, a niedoreprezentowane były komitety LiD i PSL. Dwie najsilniejsze partie tj. PO i PiS (które rywalizowały ze sobą w wyborach) uzyskały aż 73,62 proc. poparcia i aż 81,52 procent mandatów, co pokazuje, iż polaryzacja sceny może być opłacalna politycznie.

Koalicja rządowa PO-PSL uzyskała razem 8 138 648 głosów tj. 50,42 proc. poparcia. W Sejmie koalicja posiadała 240 mandatów (tj. 52 procent liczby mandatów).

Faktyczne poparcie dla rządu liczone w stosunku do wszystkich obywateli wynosi 26,58 proc. Z tym, że jedynie minimalna „większa połowa” Polaków głosowała w wyborach w 2007 r.

Przedstawiam wyniki wyborów w 2011 roku.

Liczba mieszkańców Polski wynosiła 37 748 288, a liczba wyborców 30 762 931 (stan na 9.10.2011). Frekwencja wyniosła 48,92 proc.

Liczba obwodowych komisji wyborczych: 25 993 (w tym 7 720 dostosowanych do potrzeb niepełnosprawnych).

Wynik	głosowania	ukształtował	się	następująco:
Platforma Obywatelska	– 5 629 773 głosów	(39,18 proc. poparcia).		
Prawo i Sprawiedliwość	– 4 295 016	(29,89 proc.).		
Ruch Palikota	– 1 439 490	(10,02 proc.).		
Polskie Stronnictwo Ludowe	– 1 201 628	(8,36 proc.).		
Sojusz Lewicy Demokratycznej	– 1 184 303	(8,24 proc.).		
Polska Jest Najważniejsza	– 315 393	(2,19 proc.).		

Nowa Prawica – Janusza Korwin-Mikke – 151 837 (1,06 proc.).

Polska Partia Pracy – Sierpień 80 – 79 147 (0,55 proc.).

Prawica – 35 169 (0,24 proc.).

Mniejszość Niemiecka – 28 014 (0,19 proc.), a w okręgu nr 21 (Opole) – 8,76 proc.

Nasz Dom Polska-Samoobrona Andrzeja Leppera – 9 733 (0,07 proc.).

Wyniki wyborów mierzone w liczbie mandatów:

Platforma Obywatelska – 207 mandatów (45 proc.)

Prawo i Sprawiedliwość – 157 (34,13 proc.)

Ruch Palikota – 40 (8,70)

Polskie Stronnictwo Ludowe – 28 (6,09)

Sojusz Lewicy Demokratycznej – 27 (5,87)

Mniejszość Niemiecka – 1 mandat.

Nadreprezentację uzyskały PO i PiS, a niedoreprezentowane były komitety RP, PSL i SLD.

Dwie najsilniejsze partie tj. PO i PiS (które w dalszym ciągu toczyły ze sobą rywalizację) uzyskały aż 69,07 proc. poparcia i aż 79,13 proc. mandatów. To pokazuje, iż obie partie zyskują na konflikcie politycznym.

Koalicja rządowa PO-PSL uzyskała razem 6 831 401 głosów tj. 47,54 proc. poparcia. W Sejmie koalicja posiadała 235 mandatów (tj. 51 procent liczby mandatów).

Faktyczne poparcie dla rządu liczone w stosunku do wszystkich obywateli wynosi 22,2 proc. Z tym, że „większa połowa” Polaków nie głosowała w wyborach w 2011 r.

Zachowanie balansu pomiędzy zasadą wyborów sprawiedliwych a zasadą wyborów skutecznych⁵⁹⁷

Jednym z paradygmatów badań wyborczych jest problem trwałości preferencji i innych zachowań związanych z wyborami. Wielu ludzi posiada zazwyczaj względne zespoły przekonań, wartości (szczególnie posiadają ją ludzie politycznie aktywni), przynależny przez

⁵⁹⁷ K. Urbaniak, Konstytucyjna zasada proporcjonalności wyborów i jej implementacja w prawie wyborczym do Sejmu RP, [w:] S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, (red.), Konstytucja w państwie demokratycznym, Poznań 2017, s. 232

długi czas do tych samych grup i ma te same interesy⁵⁹⁸. W sensie ideologicznym istotna jest jednak wierność Polsce, a nie partiom politycznym.

Pewnym punktem wyjścia do porównań jest Sejm V kadencji gdzie podział mandatów kształtował się w sposób następujący: PiS – 155 posłów, PO – 133, Samoobrona – 56, SLD – 55, LPR – 34, PSL – 25 oraz mniejszość niemiecka – 2. Mężczyzn było 366, a kobiet 94. Nowych posłów było 268, ze stażem jednej kadencji – 116, a deputowanych pełniących funkcję przez wiele kadencji – 66.⁵⁹⁹

Wybory z 2007 r. wyłoniły Sejm w pewnym sensie podobny do tego z 2005-07. Te same partie pozostały największymi (PO i PiS). Nastąpiła jednak zamiana miejsc z PiS na PO. Nastąpiła też znaczniejsza polaryzacja polityczna. Niektóre partie, odgrywając w poprzedniej kadencji całkiem istotną rolę (LPR, Samoobrona), tym razem w ogóle nie weszły do parlamentu. Umocniła się natomiast pozycja PO i PiS, partii – wydawałoby się – „skazanych” na współpracę, tymczasem stanowiących główny front walki politycznej w Polsce. Walka ta toczyła się nie tylko w parlamencie (głównie w Sejmie). Toczyła się także na innych płaszczyznach, przede wszystkim zaś między rządem (premierem) i prezydentem, dopóki był nim L. Kaczyński.⁶⁰⁰

W 2005 r. PO-PiS zdobył łącznie 51 proc. poparcia. Zapowiadana koalicja rządowa nie doszła do skutku, a w efekcie rywalizacji politycznej obie partie zyskały dodatkowe poparcie, marginalizując pozostałe partie. Zdołyły ponad 2/3 procent poparcia w kolejnych wyborach. Paradoksalnie PO-PiS w Sejmie VI kadencji (375 mandatów) i VII kadencji (364 mandatów) dysponował większością konstytucyjną, ale i wyniku dużej polaryzacji na PiS i anty-PiS w Sejmie VII kadencji, partie PO-RP-SLD-PSL dysponowały „prawie” większością konstytucyjną – łącznie 303 posłów (tj. 65,86 proc. składu parlamentu), gdy do zmiany Konstytucji potrzeba co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby (art. 235 K).

Poparcie koalicji LiD wyniosło 13,15 proc. w 2007 r., a w 2011 r. partie lewicowe SLD i RP zdobyły razem 18,26 proc. poparcia, by w 2015 r. tworząc koalicję pod szyldem Zjednoczona Lewica nie przekroczyć nawet progu 8 proc. przewidzianych dla koalicji i znalazła się poza Sejmem.

⁵⁹⁸ J. Raciborski, O stabilności zachowań wyborczych i niektórych politycznych konsekwencjach wysokiej absencji, [w:] S. Gebethner (red.), Polska scena polityczna a wybory, Warszawa 1993, s. 222

⁵⁹⁹ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, V kadencja – przewodnik.

⁶⁰⁰ J. Bardach, S. Grodziski, A. Gwiżdż, A. Jankiewicz, K. Działocha, R. Kraczkowski, J. Wawrzyniak, Dzieje sejmu polskiego, Warszawa 2011, s. 362

PSL notuje bardzo słabe wyniki sondażowe (poniżej progu 5 proc.), ale jako jedyna partia nieprzerwanie od 1991 r. znajduje się w parlamencie osiągając poparcie znacznie powyżej progu wyborczego. Wybory są zawsze bardziej miarodajne niż jakiegokolwiek sondaż. Dzięki stabilnemu poparciu PSL wchodził w skład kilku koalicji rządowych, jako ten mniejszy koalicjant.

Przedterminowe wybory, które odbyły się w 1991, 1993 i 2007, roku miały różne przyczyny. Wybory z 1991 roku trudno do końca traktować jako przyspieszone, gdyż dopełniały one proces demokratyzacji III RP, natomiast dwie pozostałe elekcje były efektem wyczerpania potencjału władzy przez ówczesnie rządzących.⁶⁰¹

Rok 2007 był bezwzględną walką wyborczą pomiędzy PO a PiS w walce o władzę. Rok 2011 był atakiem PiS na pozycję lidera zajmowanego przez PO. Nastąpiła polaryzacja sceny politycznej, a w kampanii wyborczej mieliśmy wojnę polsko-polską na bilbordy, spoty i słowa, zamiast „popisowego rządu”. Obserwując rywalizację pomiędzy obiema partiami należy też pamiętać, że Platforma i PiS tworzyły wspólną listę w wyborach samorządowych (do sejmików wojewódzkich) w 2002 r. Jeszcze w 2005 r. PiS określał PO jako „przyjaciół z Platformy”, a Platforma również wypowiadała się w dobrym tonie o partnerach z PiS, aż nagle pojawił się „dziadek z Wermachtu” – chociaż przyczyną konfliktu była kalkulacja polityczna.

Warto zwrócić uwagę na badania: W 2005 r. aż 48 proc. wyborców PO uważało PiS za alternatywę wobec swojej partii, a 44 proc. wyborców PiS uważało PO za alternatywę. W 2011 r. było to już tylko odpowiednio: 4 i 9 proc. W 2005 r. elektorat PO odrzucający PiS wynosił tylko 10 proc., a w 2011 r. – już 75 proc. W 2005 r. elektorat PiS odrzucający PO wynosił tylko 11 proc., a w 2011 r. – już 68 proc.⁶⁰²

Nie należy lekceważyć takich jak czynników jak rola mediów w kreowaniu lub niszczeniu dobrego wizerunku partii czy konkretnego polityka oraz znużenie wyborców długotrwałymi rządami jednej partii⁶⁰³. Często kompromitacja polityków następuje na własne życzenie, poprzez afery o charakterze korupcyjnym.

⁶⁰¹ W. Wojtasik, Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka, Katowice 2012, s. 192.

⁶⁰² R. Marzęcki, Społeczne funkcje marketingu zorientowanego na konflikt, [w:] R. Wiszniowski, A. Kasińska-Metryka (red.), Marketing polityczny. Doświadczenia polskie, Toruń 2012, s. 116- 119.

⁶⁰³ J. Raciborski, O stabilności zachowań wyborczych i niektórych politycznych konsekwencjach wysokiej absencji, [w:] S. Gebethner (red.), Polska scena polityczna a wybory, Warszawa 1993, s. 222

Każda elita zostaje po jakimś czasie zastąpiona przez inną, po nieuchronnym wyczerpaniu się energii, która pozwoliła jej wcześniej na zajęcie uprzywilejowanej pozycji.⁶⁰⁴ W marketingu politycznym określa się jako tzw. zmęczenie materiału.

Koncentracja systemu partyjnego mierzona jest procentem głosów uzyskanych przez najsilniejszą partię oraz dwie najsilniejsze partie⁶⁰⁵.

Warto zwrócić uwagę, iż w 2007 i 2011 r. poparcie dla najsilniejszej partii wynosiło 41,50 i 39,18 proc., a poparcie dla drugiej partii wynosiło 32,10 i 29,89. Partie PO i PiS w 2011 r. straciło tyle samo punktów procentowych: PO – 2,32 – PiS – 2,21.

Elektorat, ciało wyborcze, w szerokim znaczeniu obejmujące ogół wyborców danego państwa, a więc wszystkie osoby posiadające czynne prawo wyborcze⁶⁰⁶. Termin ten może być także używany w węższym znaczeniu w odniesieniu do elektoratu partyjnego, stąd można mówić o elektoracie PO, PiS, PSL. W wyborach 2007 i 2011 r. był on na podobnym, stabilnym poziomie.

Można także dostrzec fluktuację elektoratu, a wyborcy często zmieniają poparcie udzielone partiom.⁶⁰⁷ Można ocenić, iż w Polsce następuje stały przepływ elektoratu i to właśnie wspomniane lata cechowały się wyjątkową stabilnością jak na polskie warunki polityczne.

Ukształtowanie się praktycznie systemu dwupartyjnego systemu obrazuje, jak Można sądzić, iż ukształtował się coraz wyraźniejszy podział społeczno-polityczny na: „wygranych” (elektorat PO) i „przegranych” (elektorat PiS) w procesie transformacji ustrojowych w Polsce⁶⁰⁸, a PSL to najbardziej klasowa partia działająca na polskiej scenie politycznej⁶⁰⁹

Stopień legitymizacji władzy w Polsce jest niski⁶¹⁰. Dodatkowo PiS wyraźnie dystansuje się wobec innych partii⁶¹¹, ale ma to też w dużej mierze wymiar celowej strategii politycznej, która została rzeczywiście pogłębiona przez osobiste animozje oraz wypadek lotniczy w Smoleńsku.

⁶⁰⁴ A. Stelmach, S. Zyborowicz, *Elity polityczne, a partycypacja społeczna*, [w:] K. Pałeczki, *Elity polityczne w Polsce*, Toruń 2007, s. 59.

⁶⁰⁵ A. Antoszewski, *System polityczny RP*, Warszawa 2012, s. 120.

⁶⁰⁶ W. Skrzydło, *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Lublin 2000, s. 34

⁶⁰⁷ W. Skrzydło, *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Lublin 2000, s. 34.

⁶⁰⁸ M. Żyromski, *Teorie elit a systemy polityczne*, Poznań 2007, s.399.

⁶⁰⁹ J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989-1995*, Warszawa 1997, s. 54

⁶¹⁰ A. Stelmach, *Zmiany prawa wyborczego w Polsce a legitymizacja władzy*, [w:] A. Stelmach (red.), *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, Poznań 2010, s. 20

⁶¹¹ M. Gulczyński, *Charakterystyka głównych sił politycznych uczestniczących w wyborach 2005*, s. 53, [w:] D. Waniek (red.), *Partie polityczne w wyborach 2005*, Warszawa 2006.

Na PiS głosowało 3 185 714 osób tj. 26,99 proc., jednak liczba uprawnionych do głosowania wynosiła 30 229 031, czyli na ugrupowanie rządzące głosowało ponad 10 proc. uprawnionych do głosowania Polaków⁶¹². Wskazywałem we wcześniejszym fragmencie pracy jakim faktycznym poparciem cieszył się rząd PO-PSL. Jednak Polacy nikogo nie obdarzyli pełnym zaufaniem elit politycznych. Wydaje się, iż przyjmowana jest postawa antypartyjna. Niemniej powoli zaczyna się kształtować pewna stabilność polityczna. Wybory dają legitymizację formalną, ale wysoka frekwencja i wysokie poparcie społeczne daje też legitymizację realną w sensie politycznym. Także do wprowadzania realnych zmian społeczno-gospodarczych, kiedy ma się sympatię ze strony obywateli.

Kategoria partii protestu jest dość pojemna i należy ją traktować przede wszystkim jako antytezę partii ustabilizowanych, tworzących funkcjonalny kartel ugrupowań prosystemowych. Stawiają sobie za cel rewizję polityki państwa w wybranym obszarze jego aktywności, oferując dość daleko idące postulaty.⁶¹³ Tylko Kongres Nowej Prawicy (wcześniej UPR) krytykowało demokrację jako nieracjonalny ustrój, wskazując na monarchię. Jednakże było to bardziej środowisko publicystyczne, a nie polityczne skupione wokół osoby J. Korwin-Mikke. Partia LPR mocno krytykowała integrację europejską. Chciałbym zwrócić uwagę, iż tzw. partie protestu, które budują swoje poparcie na pewnym sprzeciwie, po wejściu do Sejmu szybko tracą poparcie w oczach tzw. wyborców antysystemowych. Paradoksalnie partia przebywając w Sejmie staje się w oczach tych wyborców partią systemową. Przykładem może być Samoobrona, LPR, Ruch Palikota czy Kukiz 15.

W doktrynie mówi się o głosach zmarnowanych, które padły na partie, które nie dostały się do Sejmu. Jednak taki głos może być świadomym wyrazem przekonań politycznych. Taką „czerwoną kartką” dla wszystkich ugrupowań w Sejmie – koalicyjnych i opozycyjnych. Wyborca może nie zgadzać się z głównym nurtem politycznym.

Liczba komitetów wyborczych uczestniczących w wyborach w 2007 r. wynosiła – 10, a w 2011 r. – 11. Z tym że należy podkreślić, iż kilka komitetów zgłaszały kandydatów w tylko kilku okręgach wyborczych i tym samym ograniczały sobie praktyczną możliwość wejścia do Sejmu (np. Partia Kobiet w 2007 r. czy Prawica w 2011 r.). To uczestniczących w wyborach w skali całego kraju daje szansę na przekroczenie progu wyborczego, który ustalony jest w skali całego kraju. Jednakże dla Samoobrony, LPR, PJN owe progi i tak okazały się zbyt wysokie.

⁶¹² A. Górską-Kubacka, Koncepcje zmian prawa wyborczego i ich konsekwencje, [w:] A. Stelmach, Prawo wyborcze i wybory, Poznań 2010, s. 24.

⁶¹³ R. Herbut, Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych, Wrocław 2002, s. 135

Ostatecznie do Sejmu dostały się 4 komitety w 2007 r. oraz 5 komitetów w 2011 r. Wybory polegają na rywalizacji, ale partie mają różne cele wyborcze. Dla jednych celem będzie pełne zwycięstwo wyborcze: PO i PiS, a dla innych uzyskanie takiego wyniku, który pozwoli współtworzyć rząd jako koalicjant: PSL lub SLD. A dla innych sukcesem było wejście do parlamentu: RP, PJN. To przecież po przegranych wyborach następowały nieudane rozłamy w PiS (Polska XXI, Polska Plus, PJN, Solidarna Polska) oraz głośny transfer polityczny na samym początku kadencji z SLD do Ruchu Palikota. Tak więc, zwycięzców w wyborach może być kilku, w zależności od przyjmowanych celów politycznych.

Niewątpliwie dla każdej partii ważne jest przekroczenie progu 3 procent, aby zapewnić sobie subwencję z budżetu. Partie, które takie subwencję otrzymują trwają przynajmniej do kolejnych wyborów (Socjaldemokracja Polska w 2005 r. czy Partia Razem i KORWiN w 2015 r., jak i SLD w ramach koalicji Zjednoczona Lewica). Dodam, iż dla koalicji ten próg wynosi 6 proc.

Większość partii po przegranych wyborach zwyczajnie się rozpada i tu można wymienić ich całą „litanię”: AWS, UW, PD, UP, Socjaldemokracja Polska, LPR, Samoobrona, Prawica Rzeczypospolitej, PJN. Niektóre z nich to partie sezonowe, określam je mianem „jednowyborczych”.

Rozpadają się partie polityczne, które straciły poparcie społeczne, nie próbując go nawet odzyskać, a medialni liderzy z wieloletnim już doświadczeniem wyniesionym z członkostwa w rozmaitych układach partyjnych tworzą „nowe” organizacje polityczne.⁶¹⁴

Deformacja woli wyborców jako bezpośredni efekt systemu wyborczego to rozbieżność pomiędzy procentem uzyskanym przez partie głosów a procentem zdobytych przez nie mandatów⁶¹⁵. Odpowiednio modyfikując rozmiar okręgów wyborczych, można uzyskać różne obrazy proporcjonalności⁶¹⁶

Chciałbym też zwrócić uwagę na przypadek wyborczy województwa łódzkiego, jaki zaistniał w 2011 r. Województwo podzielone jest na trzy okręgi: nr 9 (Łódź), 10 (Piotrków Trybunalski) i 11 (Sieradz).

⁶¹⁴ I. Podobasz, Polityczny PR i rola „marki”, [w:] R. Wiszniowski, A. Kasińska – Metryka (red.), Marketing polityczny. Doświadczenia polskie, Toruń 2012, s. 185.

⁶¹⁵ A. Antoszewski, R. Herbut, Systemy polityczne współczesnego świata, Gdańsk 2001, s. 229.

⁶¹⁶ K. Urbaniak, Okręg wyborczy a realizacja zasady proporcjonalności i równości wyborów, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, (red.), Aktualne problemy prawa wyborczego, Zielona Góra 2015, s. 437.

W Łodzi PiS zdobył „tylko” 90 558 głosów i 3 mandaty, a PO uzyskało „aż” 171 głosów i 5 mandatów. W okręgu do zdobycia

W Piotrkowie Trybunalskim: PiS zdobył 103 472 głosy i 4 mandaty, a PO uzyskało 66 889 głosów i 2 mandaty. W okręgu do zdobycia było 9 mandatów.

W Sieradzu: PiS zdobył 109 205 głosów i 5 mandatów, a PO uzyskało 106 601 głosów i 4 mandaty. W okręgu do zdobycia było 12 mandatów.

W całym województwie łódzkim PO zdobyło więcej głosów niż PiS (PO – 345 240 głosów, PiS – 303 235 głosów), ale na skutek określonej konstrukcji okręgów wyborczych to PiS wygrało wybory, bo zdobyło 12 mandatów, a PO uzyskało 11 mandatów.

Gdyby województwo stanowiło jeden okręg z 31 mandatami, to podział mandatów byłby inny. Dodam, iż przy podziale mandatów znaczenie ma również czy okręg jest z liczbą parzystą lub nieparzystą. Powszechnie znany jest także przykład w wyborach do Rady Miejskiej w Poznaniu w 1998 r. Wówczas to AWS zdobyła 34,6 proc. głosów i 24 mandaty, a SLD 32,2 proc. i 25 mandatów.

Wraz z wyborami do Sejmu odbywają się wybory do Senatu, ale tylko nieliczni kandydaci niezależni i z małych partii zostają senatorami.

Występuje w Polsce ta sytuacja, że ugrupowanie, na które oddano najwięcej głosów w wyborach do Sejmu, uzyskuje w wyborach do Senatu nieporównywalnie większą mierzoną w procentach liczbę mandatów.⁶¹⁷ W. Sokolewicz opierając się na wynikach wyborów w 2001 r., wskazuje, iż układ sił politycznych w Senacie ujawnia te same preferencje polityczne w wyborach, co analogiczny układ w Sejmie. Wyborcy bardzo często kierują się przynależnością partyjną kandydata na senatora. Taka sama sytuacja była charakterystyczna także przy kolejnych wyborach w 2005 i 2007 r.⁶¹⁸, a także w wyborach w 2011 r., gdzie odbyły się one w okręgach jednomandatowych.

W razie wygaśnięcia mandatu, posłem zostaje kandydat z tej samej listy okręgowej, który w wyborach otrzymał kolejno największą liczbę głosów. Przy równej liczbie głosów o pierwszeństwie do mandatu rozstrzyga kolejność umieszczenia kandydata na liście. Kandydat

⁶¹⁷ K. Skotnicki, Senat Rzeczypospolitej Polskiej i Senat Republiki Czeskiej. Analiza porównawczo – prawna, s. 111.

⁶¹⁸ L. Jamróz, Refleksje nad ustrojową rolą Senatu, s. 82 [w]: S. Bożyk (red.) Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów, Białystok 2009.

może zrzec się pierwszeństwa do obsadzenia mandatu na rzecz kandydata z tej samej listy, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów⁶¹⁹.

Układ sił politycznie nie ulega w zasadzie zmianie, ale może np. poseł obejmujący mandat w VI kadencji Sejmu po J. Palikocie z PO wstępuje do klubu PJN.

W tej części zaprezentuję problematykę niskiej frekwencji wyborczej.

W wyborach parlamentarnych w 2007 r. zagłosowało więcej wyborców (53 proc.), jednak zmiana ta mogła mieć charakter jednorazowy. Fakt udziału w wyborach ok. 50 proc. obywateli stawia Polskę i tak na szarym końcu państw Unii Europejskiej, gdzie standardem jest udział od 70 do 80 proc.⁶²⁰ W wyborach w 2011 r. frekwencja wyniosła jeszcze mniej 48,92 proc.

Z punktu widzenia teorii demokracji sytuacja jest taka, iż ok. 50 proc. obywateli nie jest zainteresowana kreowaniem składu parlamentu.⁶²¹ Frekwencję w granicach 60 proc. uznaje się w Polsce za wysoką.

Wysoki lub niski poziom partycypacji nie jest sam w sobie ani dobry, ani zły dla demokracji. Zakres i rodzaj partycypacji odzwierciedlają inne czynniki.⁶²² Na problem frekwencji należy spojrzeć przez brak zaangażowania społecznego i przez konsensus lub konflikt społeczny.

Zadaniem państwa jest takie odpowiednie ukształtowanie prawa wyborczego, które sprawi, iż każdy wyborca będzie mógł rzeczywiście wziąć udział w wyborach. Jest to wykładnia rozszerzająca zasadę powszechności prawa wyborczego⁶²³. Jest to jednak prawo wyborcy, a nie obowiązek. Wyborca może nie korzystać czynnego prawa wyborczego z szeregu różnych przyczyn. Podlegają one badaniu naukowców i pewne wyzwanie dla władz w celu wyższej legitymizacji politycznej.

⁶¹⁹ G. Kryszewski, Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów, [w:] M. Grzybowski, Prawo Konstytucyjne, Białystok 2008, s. 191.

⁶²⁰ J. Zbieranek, Prawo wyborcze, [w:] L. Kolarska – Bobińska, Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce, Warszawa 2008, s. 116.

⁶²¹ A. Łuszczyński, Alternatywne sposoby głosowania a problemy głosowania, [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007, s. 276.

⁶²² S. Lipset, Homo politicus, Warszawa 1998, s. 234

⁶²³ M. Chmaj, W. Skrzydło, System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011, s. 39.

Pytanie o to, dlaczego tak wielu ludzi nie głosuje, należy do klasycznych pytań socjologii wyborów⁶²⁴ i pozostaje ono otwarte, dlaczego obywatele nie korzystają ze swojego prawa do głosowania i wpływania na wybór władzy.

Niski poziom frekwencji wyborczej budzi obawy związane z niskim stopniem autoidentyfikacji z systemem politycznym, a także z niewielkim poziomem kapitału społecznego, który może stanowić przeszkodę na drodze do szybszego rozwoju społeczno-gospodarczego⁶²⁵. Jednak procent głosujących nie wpływa na ważność wyborów z punktu widzenia prawa, chociaż ma to znaczenie w wymiarze politycznym.

W okresie PRL, zgodnie z oficjalnymi danymi frekwencji wyborczej, do urn udawało się ponad 90 proc. uprawnionych obywateli, w związku z czym zjawisko absencji wyborczej nie było badane. Po transformacji ustrojowej stało się jasne, że wyniki wyborów w PRL, także w zakresie frekwencji, były fałszowane.⁶²⁶ Okazało się, iż w 1991 r. pierwszych w pełni wolnych wyborach do Sejmu frekwencja wyniosła tylko 43 proc.

Pojawiają się trzy hipotezy o odmienności instytucjonalnej, strukturalnej i kulturowo-historycznej.⁶²⁷ Uważam, że najbliższa w polskich warunkach jest hipoteza strukturalna łącząca aktywność wyborczą z ogólną aktywnością życiową. Dotyczy ona miejsca w jednostki w strukturze społecznej, ale jest to związane również z subiektywną oceną danej jednostki. Istotnym jest osobisty czynnik psychologiczny, chociaż Polacy przejawiają raczej negatywną postawę społeczną. Istotnych jest kilka czynników np. wykształcenie.

Wykształcenie jest bardzo ważnym samoistnym czynnikiem wpływającym na poziom partycypacji wyborczej. Wszystkie badania pokazują zgodnie, że ludzie gorzej wykształceni rzadziej uczestniczą w wyborach.⁶²⁸ Bierność polityczna bardzo silnie koreluje z niewiedzą o polityce. Odsetki osób udzielających odpowiedzi „wymijających” (nie wiem, trudno mi powiedzieć, nie chcę odpowiedzieć) są znacznie wyższe wśród osób nie uczestniczących w wyborach.⁶²⁹ Wybory wymagają podjęcia jednoznacznej decyzji politycznej.

⁶²⁴ J. Raciborski, Wybory i wyborcy, [w:], J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kilias, W demokracja Polska 1989 – 2003, Warszawa 2003, s. 210

⁶²⁵ W. Brzozowski, Prawo wyborcze III RP, [w:] M. Zubik (red.), XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r., Warszawa 2012, s.

⁶²⁶ J. Zbieranek, Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika, [w:] K. Skotnicki, Kodeks wyborczy. Wstępna ocena..., s. 36

⁶²⁷ M. Cześnik, Dlaczego Polacy nie głosują? [w:] Urszula Jakubowska (red.), Krystyna Skarżyńska (red.), Demokracja w Polsce. Doświadczenie zmian, Warszawa 2005, s. 237-239.

⁶²⁸ J. Raciborski, Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989 – 1995, Warszawa 1997, s. 255.

⁶²⁹ Radosław Markowski, Milcząca większość – o bierności politycznej społeczeństwa polskiego, s. 84, [w:] S. Gebethner (red.), Polska scena polityczna a wybory, Warszawa 1993.

Osoby nie uczestniczące w wyborach rzadziej należą do instytucji życia obywatelskiego: związków zawodowych, stowarzyszeń, partii etc. Nie tylko jednak „afiliacje” pozytywne aktywizują polityczne uczestnictwo. Także swoista „złość polityczna”, „niechęć” do poszczególnych ugrupowań politycznych mobilizuje do wzięcia udziału w wyborach.⁶³⁰ Obywatel, albo jest aktywny społecznie w różnych aspektach (także wyborczym), albo bierny i nie uczestniczy w życiu społeczno-kulturalnym, ale także wyborczym.

Pojawiają się różne opinie w dyskusji np. „Wyborca popada w frustrację i wycofuje się z aktywności publicznej, ponieważ jest przekonany, iż to, kto będzie rządził, nie ma dla niego jakiegokolwiek znaczenia. Takiej postawie towarzyszy często niewiara w siłę i znaczenie rozstrzygnięcia wyborczego”⁶³¹.

Kobiety rzadziej chodzą na wybory niż mężczyźni.

W dużej (ponad 90-tys.) reprezentatywnej próbie PBS z sondażu typu exit poll zrealizowanego podczas wyborów parlamentarnych w 2001 kobiety stanowiły 47,6 proc., a mężczyźni 52,4 proc. Należy dodatkowo uwzględnić dodatkowo fakt, iż wśród uprawnionych do głosowania proporcje są odwrotne, daje to dość pokaźną różnicę na niekorzyść kobiet. Dane z wcześniejszych wyborów są podobne⁶³². Różnice wynoszą 5-7 procent⁶³³

Także wiek ma znaczenie, jeśli chodzi o poziom uczestnictwa w wyborach.

Osoby w średnim i starszym wieku częściej niż ludzie młodzi prezentują postawy silnie wpływające na partycypację. Wyjątek stanowią osoby najstarsze, które zapewne nie mogą brać udziału w wyborach ze względu na ograniczenia sprawności fizycznej⁶³⁴. Pokolenie średnio-starsze głosuje znacznie częściej niż tzw. młodzi.

Można domniemywać silnego powiązania uczestnictwa w niedzielnych praktykach religijnych na uczestnictwo w wyborach, także na preferencje, za sprawą uaktywnienia się religijnego kontekstu, a nieraz bezpośredniego perswazyjnego oddziaływania kapłanów na wiernych. Hipoteza ta jest pośrednio uprawdopodobniona przez stwierdzenia w licznych badaniach faktu silnego pozytywnego związku między intensywnością praktyk religijnych a uczestnictwem w wyborach i preferencjami politycznymi.⁶³⁵

⁶³⁰ R. Markowski, *Milcząca większość – o bierności politycznej społeczeństwa polskiego*, s. 85, [w:] S. Gebethner (red.), *Polska scena polityczna a wybory*, Warszawa 1993.

⁶³¹ M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 196.

⁶³² J. Raciborski, *Wybory i wyborcy*, [w:] J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kilias, *W demokracja Polska 1989 – 2003*, Warszawa 2003, s. 212

⁶³³ M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 16.

⁶³⁴ M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza w Polsce*, Warszawa 2007, s. 43.

⁶³⁵ J. Raciborski, *Instytucjonalne uwarunkowania zachowań wyborczych*, Toruń 2012, s. 18.

Widoczna jest różnica frekwencji pomiędzy gminami wiejskimi, a miejskimi.

Podział na miasto i wieś może być zbyt powierzchowny i wymaga uszczegółowienia. Poza pełnionymi przez gminę funkcjami, istotne znaczenie ma charakter ludności ją zamieszkującej, w tym wykształcenie, średnia wieku, bezrobocie i inne cechy społeczne.⁶³⁶ W obrębie jednego powiatu różnice frekwencji mogą być bardzo duże. W wyborach do Sejmu może mieć na to wpływ start osoby popularnej w środowisku danej gminy bądź powiatu. Przedstawione dane za PKW pokazują widoczną różnicę.

Analizując frekwencję wyborczą w 2007 r., to można zaobserwować stałą tendencję do jej zwiększania się, w gminach w zależności od jej liczebności:

- w gminach do 5 000 frekwencja wynosiła 43,06 proc,
- w gminach od 5 001 do 10 000 – 44,59 proc.
- od 10 001 do 20 000 – 49,43 proc.
- od 20 001 do 50 000 – 54,04 proc.
- od 50 001 do 100 000 – 56,08 proc.
- od 100 001 do 200 000 – 57,57 proc.
- od 200 001 do 500 000 – 62,52 proc.
- pow. 500 000 – 68,83 proc.

Widać wyraźnie tendencję, a różnica wynosi aż 25,77 proc.!

Jeśli zaś chodzi o frekwencję w 2011 r., to również widać różnicę ze względu na obszar zamieszkania. Dane PKW wskazują na frekwencję:

- wieś – 42,42 proc.
- obszar miejsko-wiejski – 44,15 proc.
- miasto – 54,52 proc.

Region zamieszkania stanowi ważną determinantę zachowań wyborczych. Nie bardzo wiadomo, dlaczego regionalne zróżnicowania preferencji są tak duże, skoro w małym stopniu są one konsekwencją różnic między regionami pod względem danej struktury społeczno-zawodowej, wykształcenia.⁶³⁷ Jedną z wyborczych hipotez jest tzw. hipoteza zaborowa. Wskazywane są różnice kulturowe spowodowane odmienną kulturą i historią poszczególnych

⁶³⁶ M. Skorupska, Frekwencja w wyborach do Sejmu w Polsce w latach 2001–2015 – perspektywa geograficzna, *Społeczeństwo i Polityka*, 3(60)/2019, s. 217

⁶³⁷ J. Raciborski, Wybory i wyborcy, [w:] J. Wiatr, J. Raciborski, J. Buczkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kilias, *Demokracja Polska 1989-2003*, Warszawa 2003, s. 229.

regionów, należących w przeszłości do różnych organizmów państwowych (zaborców).⁶³⁸ Zwolennicy teorii są zdania, iż to dziedzictwo historyczne stworzyło inne wzory kulturowe, co przekłada się na frekwencję.

Przedstawiam analizę wyborczą na poziomie wojewódzkim (wybory w 2007 r.)

- Mazowieckie – 60,50 proc.
- Pomorskie – 57, 53 proc.
- Małopolskie – 56,04 proc.
- Wielkopolskie – 55,11 proc.
- Śląskie – 54,91 proc.
- Łódzkie – 50,35 proc.
- Dolnośląskie – 53,57 proc.
- Zachodniopomorskie – 51,86 proc.
- Podkarpackie – 50,80 proc.
- Kujawsko-Pomorskie – 50,65 proc.
- Lubuskie – 50,00 proc.
- Podlaskie – 49,50 proc.
- Warmińsko-Mazurskie – 48,00 proc.
- Świętokrzyskie – 47,45 proc.
- Opolskie – 45,43 proc.

Zaborcy niewątpliwie wywarli wpływ na kulturę regionów, ale chciałbym zwrócić uwagę, iż I oraz II wojna światowa całkowicie zniszczyła strukturę społeczną. W wojnach zginęło wiele milionów Polaków. Dodatkowo obraz kraju zmieniły migracje ludzi po II wojnie światowej na Śląsk i na tzw. Ziemie Odzyskane. Zmieniają się także pokolenia. Jeśli chodzi o województwo małopolskie i województwo podkarpackie to oba województwa znajdowały się pod zaborem austriackim, a poziom frekwencji jest znacząco różny, co przeczy tej tezie.

Dodatkowo przedstawiam analizę frekwencji wyborczej w wyborach w 2011 r. na podstawie okręgów wyborczych.

Najwyższą frekwencję odnotowano w okręgu wyborczym nr 19 (Warszawa I) – 69,44 proc. (gdzie na 1 493 005 wyborców głosowało 1 036 786).

Wysoka frekwencja wyniosła także w okręgu nr 39 (Poznań) – 60,20 proc.

⁶³⁸ M. Cześnik, Partycypacja wyborcza w Polsce, Warszawa 2007, s. 44

Frekwencję ponad 50 proc. zanotowano w okręgach: nr 20 (Warszawa II) – 57,88 proc., nr 13 (Kraków) – 55,75 proc., nr 9 (Łódź) – 55,54 proc., nr 27 (Bielsko Biała) – 53,32 proc., nr 3 (Wrocław) – 52,49 proc., nr 25 (Gdańsk) – 52,25 proc., nr 31 (Katowice) – 51,75 proc., nr 26 (Gdynia) – 51,22 proc.

Najniższą frekwencję zanotowano w okręgu wyborczym nr 21 (Opole) – 40,95 proc. Podobnie niska frekwencja wyniosła w okręgach nr 2 (Wałbrzych) – 42,76 proc., nr 7 (Chełm) – 42,89 proc., nr 35 (Olsztyn) – 43,27 proc., nr 16 (Płock) – 43,32 proc., nr 8 (Zielona Góra) – 43,67 proc., nr 33 (Kielce) – 43,74 proc., nr 5 (Toruń) – 43,87 proc., nr 40 (Koszalin) – 43,94 proc.

Różnica frekwencji pomiędzy okręgiem 19 a 21 wyniosła aż 28,49 proc. Trzeba jednak pamiętać, iż głosy z zagranicy „wpadają” na konto okręgu nr 19, a było ich 119 tysięcy. Jednak pomiędzy okręgiem w Poznaniu, a w Opolu różnica wynosiła i tak prawie 20 procent.

W dzielnicy Wilanów głosowało 76,81 proc., a w gminie Stary Dzierżgoń – 23,07 proc. Różnica wynosi aż 53,74 proc.

W powiecie pruszkowskim frekwencja wyniosła 62,4 proc., a w powiecie kazimierskim (świętokrzyskie) głosowało jedynie 33,4 proc. Różnica wynosi aż 29 procent.

Widoczne różnice w okręgach w sposób widoczny zaprzeczają tezie o instytucjonalnej barierze wyborów.

Niska frekwencja wyborcza nie musi świadczyć o niezadowoleniu w społeczeństwie, ale o milczącej akceptacji. Ludzie mogą być ogólnie zadowoleni z systemu politycznego i być obojętni, kto będzie rządził. Obywatel może czuć się bardziej konsumentem niż wyborcą. Następuje wzrost poziomu życia wraz z każdym rokiem w stosunku do roku 1989 r. i zmiany ustroju.

Nabiera znaczenia podział na tych, którzy chcą w demokratycznych procedurach wpływać na kształt polskiej sceny politycznej i na tych, którzy takiej potrzeby nie odczuwają⁶³⁹

Pojawia się także druga opinia, iż niegłosujący przejawiają negatywną postawę społeczną (populistyczną).

Można podejrzewać, że duża część elektoratu, która nie uczestniczy w wyborach ma podobne preferencje i charakteryzuje się poglądami bynajmniej nie prodemokratycznymi.⁶⁴⁰

⁶³⁹ Radosław Markowski, *Milcząca większość – o bierności politycznej społeczeństwa polskiego*, s. 56, [w:] S. Gebethner (red.), *Polska scena polityczna a wybory*, Warszawa 1993.

Badania oparte na danych z sondaży i ankiet – wykazują, że osoby nie głosujące różnią się od głosujących autorytarnymi poglądami, cynicznymi opiniami na temat demokracji i partii politycznych, nietolerancyjnym zapatrywaniem co do odmiennych opinii i mniejszości etnicznych oraz swą preferencją dla silnych przywódców⁶⁴¹. Jeśli zaś powyższe teza jest prawdziwa, to należy ostrożnie dążyć do zwiększania frekwencji.

Paradoksem demokracji niewątpliwie jest to, iż niska frekwencja sprawia, że słabsze grupy społeczne są niedoreprezentowane. Mogą być liczniejsze, ale niezorganizowane. To dodatkowo będzie pogłębiało ich pewną marginalizację – właśnie przez brak reprezentacji. Badania społeczne pokazywały, iż bezrobotni są bierni społecznie i nie głosują, a więc partie polityczne w mniejszym stopniu realizują program czy nawet hasło tzw. walki z bezrobociem. Swego czasu była to liczna grupa społeczna, która nielicznie stawiała się przy urnach. Politycy zaś zabiegają o głosy wyborców, czyli tych którzy faktycznie głosują. Część społeczeństwa może zaś czuć się pomijana i w ten sposób może się też tworzyć błędne koło.

Ludzie nie idą głosować, gdy nabierają przekonania do fasadowości obieralnych organów państwowych i iluzoryczności konkurencji między głównymi partiami tworzącymi system partyjny⁶⁴². Można więc mówić o efekcie alienacji bądź oceniają wybory jako rytuał wyborczy.

Doświadczenia francuskie wskazują, że kosztowne finansowo kampanie wyborcze mogą zrażać wyborców⁶⁴³. Zbyt nachalna propaganda może skutecznie zniechęcać.

CBOS przeprowadził badania na temat polityków. Na otwarte pytanie, kto tak naprawdę rządzi w Polsce, przeważały (44 proc.) odpowiedzi dotyczące patologii np. klika, kolesie, układy, korupcja, pieniądze, elity finansowe, złodzieje, cwaniacy, banda łobuzów, mafia (komunikat CBOS, BS/164/2003). Za prawdziwością zdania, że politycy w Polsce mimo różnic i sporów tak naprawdę stanowią jedną sitwę, powiązana wieloma wspólnymi interesami, opowiedziało się 73 proc. respondentów. Aż 77 proc. badanych stwierdziło, że politycy są nieuczciwi (komunikat CBOS, BS/98/2003)⁶⁴⁴. Badania jasno wskazują, iż politycy postrzegani negatywnie w kategoriach moralnych.

⁶⁴⁰ M. Migalski (red.), *Partie i systemy partyjne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Sosnowiec 2012, s. 232.

⁶⁴¹ S. M. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1998, s. 233

⁶⁴² W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lubin 2007, s. 147

⁶⁴³ B. Nowotarski, *Priorytety w systemach wyborczych w młodych demokracjach*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Warszawa 2008, s. 110.

⁶⁴⁴ K. Łabędź, *Determinanty aktywności publicznej w Polsce współczesnej*, [w:] K. Łabędź (red.), *Bariery aktywności publicznej*, Toruń 2008, s. 59.

Ciekawe wyniki badań przedstawia również J. Raciborski z 2009 r.⁶⁴⁵ Odnosząc się do wyników, pragnę podkreślić, że po historycznych doświadczeniach z lat 1945-1989, aż dla 41 proc. Polaków wybory nie są z trudem wywalczonym prawem, a dla 39 proc. są stratą czasu i pieniędzy, a dla 56 proc. grą pozorów i mydleniem oczu. Wielu ankietowanych ocenia, iż wybory wcale nie są sposobem w którym ludzie mogą wpływać na władzę. Przy takich postawach społecznych nie ma co się dziwić, że ludzie nie chcą głosować.

Bierne społeczeństwo nie wywiera pozytywnego nacisku na aktywność polityczną przedstawicieli, więc politycy nie mają motywacji, aby być bardziej aktywni.

Polityką nie interesują się wszyscy – i jest to naturalne zjawisko. Ale polityka interesuje się wszystkimi – stwierdza P. Kozłowski⁶⁴⁶, gdyż wszyscy pozostajemy pod wpływem decyzji politycznych: od kwestii podatków, przez kwestię swobód i wolności obywatelskich, po sojusze międzynarodowe.⁶⁴⁷ Wybory podtrzymują ład demokratyczny.

Relatywnie duży brak zaufania dotyczy polityków i instytucji politycznych (nie jest przypadkiem, że w expose premiera D. Tuska słowo „zaufanie” użyto 44 razy)⁶⁴⁸. Brak zaufania jest szerszym problem społecznym.

Jakie powinny być obowiązki obywatela wobec państwa? 87 proc. – tak – udział w wyborach, 9 proc. – nie.⁶⁴⁹ Wydaje mi się, iż Polacy w badaniach deklarują chęć uczestnictwa w wyborach, bo jest to postawa społecznie pozytywnie oceniana, ale jednocześnie źle oceniają system polityczny i przez to nie chcą głosować.

Można wskazać na wybory stymulujące w których rywalizacja toczona jest o wysoką stawkę, siły głównych konkurentów są wyrównane, tak iż zwycięzca jest niepewny, linie podziałów politycznych są przejrzyste, reguły głosowania jasne dla wszystkich wyborców, a kampania wyborcza wyzwala społeczne emocje.⁶⁵⁰ Wybory stymulujące w sposób naturalny podnoszą frekwencję, ale często wyższą wartością społeczną jest spokój i konsensus niż ostra rywalizacja polityczna, chociaż niekiedy może mieć pobudzający efekt wyborczy.

W Polsce odnotowuje najwyższą frekwencję odnotowuje się w wyborach prezydenckich, najniższą zaś w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Regularne

⁶⁴⁵ J. Raciborski, Instytucjonalne uwarunkowania zachowań wyborczych, Toruń 2012, s. 28 – 29.

⁶⁴⁶ P. Kozłowski, Szukanie demokracji. Edukacja obywatelska, Warszawa 2001

⁶⁴⁷ R. Riedel, Charakterystyka przyczyn niskiej partycypacji politycznej obywateli podczas wyborów parlamentarnych i prezydenckich w Polsce, [w:] S. Wróbel (red.), Polska demokracja, Toruń 2008, s. 170.

⁶⁴⁸ K. Łabędź, Determinanty aktywności publicznej w Polsce współczesnej, [w:] K. Łabędź (red.), Bariery aktywności publicznej, Toruń 2008, s. 65.

⁶⁴⁹ K. Frieske, D. Zalewski, Dobre państwo. Doświadczenia i oczekiwania Polaków, [w:] W. Kieżun, J. Kubin, (red.), Dobre państwo, Warszawa 2004, s. 138.

⁶⁵⁰ J. Raciborski, Wybory i wyborcy, [w:] J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kilias, W demokracja Polska 1989 – 2003, Warszawa 2003, s. 210

uczestnictwo cechuje około niż 40 proc. Polaków. Pojawiają się szacunki które oceniają, iż 20 proc. Polaków nigdy lub prawie nigdy nie uczestniczy w wyborach. Frekwencja w Polsce jest niska. Jednocześnie w wyborach prezydenckich zagłosowało rekordowe 68,23 proc. w ciągu jednego dnia bez „wspomagania” innymi formami głosowania (co przeczy tezie o niemożności głosowania z przyczyn technicznych przez znaczną część Polaków), a do Sejmu potrafiło głosować tylko 40 proc., zaś do Parlamentu Europejskiego jedynie 20 proc. Warto podkreślić, iż Polacy zdecydowanie pozytywnie oceniają integrację europejską. Wydaje się, iż Polacy przy wyborze Prezydenta kierują się osobistymi sympatiami i antypatiami, niejako kibicując wybranemu kandydatowi.

„Rozważania o preferencjach politycznych osób, które nie wzięły udziału w wyborach, siłą rzeczy mają hipotetyczny charakter” – ocenia J. Raciborski. Autor uważa, iż nie ma sensu pytanie: zwolennicy których partii w większym lub mniejszym stopniu byli zdemobilizowani, albowiem zwolennicy w wyborach brali udział i wyrażali swe preferencje.⁶⁵¹ chociaż dodatkowo wskazuje na pewne badania przeprowadzone w 1991 r.⁶⁵² L. Kolarska-Bobińska ocenia, iż posłowie podchodzą do problemu absencji wyborczej tylko z punktu widzenia własnej partii. Niektórzy nawet wyrażają obawę, im więcej wyborców zagłosuje, tym ich ugrupowania będą miały mniejsze szanse na zwycięstwo.⁶⁵³

Trudno jednoznacznie ocenić, która partia tak naprawdę zyskuje, a która traci na wysokiej frekwencji. Można snuć przypuszczenia. Wydaje mi się, iż frekwencja nie zmieni zasadniczo wyników wyborów, ale może sprzyjać tej partii, która jest na fali wznoszącej. Dlatego na wysokiej frekwencji w jednych wyborach może zyskać PO, a w innych PiS – w zależności od czasu wyborów w danym kontekście politycznym. Wydaje mi się, iż w 2007 r. wysoka frekwencja promowała PO. Co do zasady na wysokiej frekwencji może tracić partia rządząca, jeśli skompromitowała się w aferach, a może zyskiwać wtedy partia populistyczna. To czy zyskuje partia umiarkowana czy partia protestu, zależy od czynnika czym podwyższona frekwencja jest wywołana. Wielu umiarkowanych wyborców może iść na

⁶⁵¹ J. Raciborski, O stabilności zachowań wyborczych i niektórych politycznych konsekwencjach wysokiej absencji, s. 223, [w:] S. Gebethner (red.), Polska scena polityczna a wybory, Warszawa 1993.

⁶⁵² Silne statystyczne związki między frekwencją a wynikami wystąpiły w przypadku wyborów sejmowych 1991 r. Analiza regresji (przeprowadzona na poziomie województw) ukazała, że im wyższa była frekwencja tym gorsze były wyniki list PSL, SLD, a lepsze list POC, KL-D oraz UD. Wzrost frekwencji o 1 punkt owocował średnim spadkiem wyniku PSL o 0,49 proc., wyniku SLD o 0,48 proc., a podnosił wynik POC o 0,42 proc i KL - D o 0,31 proc.

Za: J. Raciborski, Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989 – 1995, Warszawa 1997, s. 260.

⁶⁵³ R. Graczkowski, Jaka ordynacja? Spór fundamentalny, [w:] S. Wróbel (red.), Polska demokracja, Toruń 2008, s. 206.

wybory, aby chronić się tym samym przed zwycięstwem partii protestu. Partia protestu zyska, jeśli frekwencja jest wyrazem rzeczywistego buntom społecznego wobec dotychczasowego systemu politycznego.

Czynniki bezpośrednio wpływające na uczestnictwo wyborcze to: (1) przymus wyborczy, (2) alternatywne sposoby głosowania, także tzw. ruchoma urna czy głosowanie elektroniczne, (3) tworzenie dodatkowych obwodowych komisji wyborczych np. w szpitalach lub za granicą, (4) dwudniowe wybory, (5) głosowanie w dniu wolnym od pracy.

W Polsce wprowadzono dwie nowe procedury głosowania: głosowanie przez pełnomocnika i głosowanie korespondencyjne. Frekwencja w 2011 r. spadła w stosunku do 2007 r. Tworzone są dodatkowe obwodowe komisje, a głosowanie odbywa się tradycyjnie w niedzielę.

Czynniki mogące pośrednio wpływać na frekwencję: (1) system proporcjonalny, (2) głosowanie personalne, a więc możliwość wskazania preferowanego kandydata, (3) frekwencyjny wymóg ważności wyborów, (4) waga wyborów, (5) częstotliwość wyborów.

Pytaniem otwartym jest to, jak powyższe czynniki mogą wpływać na wzrost frekwencji. Dla przykładu: system proporcjonalny może wpływać na frekwencję stymulująco, jak i obniżać partycypację. Z jednej strony system proporcjonalny zapewnia wybór pomiędzy kilkoma partiami. W związku z tym wyborca może liczyć na to, że w Sejmie znajdzie się partia którą popiera i poseł na którego osobiście głosował. Z drugiej strony świadomość wielkości okręgów, progów wyborczych i brak bezpośredniego związku głosem, a powstałym rządem, który tworzy się najczęściej w koalicji – może osłabiać wolę do głosowania. Rozmywa to funkcję kontrolną i zmniejsza rzeczywistą personalizację wyborów. Ludziom łatwiej identyfikować się z kandydatem na posła (lub nawet liderem partyjnym) niż partią polityczną. Personalizacja podnosi frekwencję, gdyż wyborca ceni sobie możliwość wyboru konkretnego kandydata.

Wątpliwe jest, by Polacy zaakceptowali przymus wyborczy⁶⁵⁴. Kwestię dwudniowych wyborów zakwestionował zaś Trybunał Konstytucyjny.

Przymus wyborczy sprawi, że głosy oddają „ignoranci polityczni”, osoby niezainteresowane wyborami i nieposiadające wystarczającej wiedzy politycznej, co prowadzić będzie do bardziej przypadkowych wyborów. Zwiększy się też liczba głosów nieważnych oraz tzw. oślich głosów, czyli na kandydata przypadkowo wybranego, najczęściej

⁶⁵⁴ A. Jackiewicz, Wybory do Parlamentu Europejskiego jako wybory drugiej kategorii (second-order elections). Uwagi na temat przyczyn, konsekwencji oraz prób przeciwdziałania niskiej frekwencji wyborczej, „Przegląd Sejmowy” nr 2(121)/2014, s. 19

z czoła listy oraz wzrosną koszty przeprowadzania wyborów.⁶⁵⁵ Szacuje się nawet, iż część wyborców nie pamięta na jakiego kandydata głosowała albo nie wiedziała na kogo tak naprawdę głosuje, a nawet na jaką partię polityczną. Wiele decyzji wyborczych podejmowana jest impulsywnie w dniu głosowania.

W Polsce frekwencję oblicza się w oparciu o liczbę wydanych kart do głosowania.

Nie bierze się pod uwagę liczby głosów ważnych i nieważnych głosów – a liczby mogą być znaczne.

Dane w wyborach 2007 r. (na podstawie PKW):

- lista wydanych kart – 16 495 045.
- liczba głosów oddanych – 16 477 734.
- liczba głosów ważnych – 16 142 202.

Padło 352 843 głosów nieważnych. Taką liczbę można uznać za naturalną – głosy nieważne mogą wynikać nie tylko z niewiedzy jak prawidłowo oddać głos, ale też w wyniku pomyłki.

Dane w wyborach w 2011 r. (na podstawie PKW):

- liczba wydanych i wysłanych pakietów – 15 076 705.
- liczba kart ważnych – 15 050 027.
- liczba głosów ważnych – 14 369 503

Padło aż 707 202 głosy nieważne – ta liczba musi budzić niepokój i analizę. Procent głosów ważnych wynosił 95,48 proc. Do urn pofatygowało się „nadaremno” prawie 5 procent wyborców.

Wyborcy nie wolno się jednak pomylić na karcie do głosowania. Nie zostanie mu wydana nowa karta, a zamazanie znaku „x” przy nazwisku jednego kandydata i postawienie wyraźnego znaku przy nazwisku innego spowoduje nieważność głosów.⁶⁵⁶

Artykuł 227 kodeksu wyborczego (i art. 160 ordynacji z 2001 r.) pozwala na dokonywanie dopisków na karcie do głosowania i taki głos dalej pozostaje ważny. Ważne, aby komentarz umożliwiał odczytanie głosu na którego kandydata został on oddany.

Frekwencja stała się parametrem politycznym. Samą frekwencję oceniam jako wynik demokracji. Wynik pokazuje, iż znaczna część Polaków nie czuje się obywatelami. Jest to pewnego rodzaju podział na głosującą mniejszość i milczącą większość.

⁶⁵⁵ G. Kryszewski, Przymus wyborczy, *Przegląd Sejmowy* 3(62)/2004, s. 71

⁶⁵⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 392.

Wydaje mi się, iż niska frekwencja spowodowana jest niską oceną klasy politycznej, a nawet znaczną niechęcią społeczną do partii i polityków. Czego dodatkowym dowodem jest brak woli do działania w partiach politycznych. Ktoś może nawet twardo stwierdzić, że nieobecni nie mają racji.

Problemem jest szerszy brak uczestnictwa w życiu społecznym np. w stowarzyszeniach lokalnych czy nawet w wydarzeniach kulturalnych. Wydaje mi się, iż niedzielny spacer do obwodowej komisji wyborczej nie jest problem. Nie widzę poważnych barier, które stanowią przeszkodę do głosowania, ale dobrym pomysłem jest centralna ewidencja wyborców. Obywatele, którzy nie chcą głosować i tak nie pójda głosować. Głosować powinni ci, którzy naprawdę chcą świadomie i odpowiedzialnie decydować. Problem niskiej frekwencji to także problem społeczny.

Jako pewną anegdotę wskaże, iż większość Amerykanów z dumą stwierdzi, że mieszka w najlepszym kraju świata. Jest to niewątpliwie przesadzona opinia, gdyż w każdym kraju występują poważne konflikty społeczne. Jednakże większość Polaków stwierdzi, że żyje w nienormalnym kraju. I to również jest przesadzona opinia, albowiem warto zauważyć jaką drogę przeszła Polska od 1989 r. Staliśmy się pełnoprawnym państwem Unii Europejskiej. Europę także targają konflikty społeczne, ale warto docenić wartości demokratyczne.

Wybory są wolne i uczestnictwo w nich także jest wolnym wyborem. To prawo, a nie obowiązek. Jest to jedynie obowiązek w kategoriach moralnych, a nie prawnych. Do głosowania mogą przekonywać zainteresowane grupy np. organizacje społeczne, związki zawodowe, ale także media. Decyzje wyborcze zawsze są wieloczynnikowe.

Dlatego nie wydaje się, aby usilnie zwiększana frekwencja wyborcza była wartością samą w sobie, aczkolwiek warto podejmować pracę na rzecz zwiększania podnoszenia świadomości społecznej Polaków. Nie chodzi tylko o uczestnictwo w samych wyborach, ale o aktywną postawę w życiu politycznym. Taka postawa działa motywująco na elity polityczne.

Głosowanie to kluczowy mechanizm konsensu w społeczeństwie demokratycznym.⁶⁵⁷ Głosowanie jest częścią całego procesu wyborczego i pojęcie wyborów nie może być z nimi utożsamiane⁶⁵⁸, chociaż w powszechnej opinii wyborców to głosowanie uchodzi za pełne wybory.

⁶⁵⁷ M. Zubik, Refleksje nad „dobrem wspólnym”, jako pojęciem konstytucyjnym, [w:] M. Zubik (red.), Prawo a polityka, Warszawa 2007, s. 403.

⁶⁵⁸ B. Banaszak, Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Kraków 2007, s. 284

Wyborcom umieszczonym w spisie wyborców (po okazaniu dokumentu ze zdjęciem) wydaje się kartę (karty) do głosowania. Wyborca oddaje swój głos, z zachowaniem wymogów tajności głosowania.

Wyborca oddaje głos kategoriyczny. Oznacza to, iż wyborca dysponuje tylko jednym głosem i w konsekwencji poprzez dokonanie konkretnego wyboru kandydata, dokonuje jednoczesnego wyboru określonej partii. W praktyce wyborczej to preferencje polityczne są silniejsze od preferencji personalnych. Dodatkowo głos wyborcy przekładania się na wsparcie finansowe dla partii.

Obywatel musi zdecydować, czy głosować, czy też nie. A jeśli głosować, to czy oddać głos ważny, czy też nie. A jeśli głos ważny – to czy wybrać kandydata godnego zaufania, czy też wybrać partię i na tej liście wybrać najlepszego kandydata. Wyborca może wybrać głosowanie strategiczne – wybierając partię, która masz dużą szansę wejścia do Sejmu lub partię, która ma także szansę tworzyć koalicję.

Wyróżnia się dwa rodzaje zachowań wyborczych. Po pierwsze, jest to udział w wyborach lub absencja wyborcza. Po drugie, jest dokonanie konkretnego aktu wyboru.⁶⁵⁹ Obejmuje więc zarówno to, co można określić mianem zewnętrznej formy zachowań, jak i to, co stanowi treść zachowania (jego sens).⁶⁶⁰

Można rozróżnić dwa rodzaje absencji: zwinioną i przymusową.

Absencja przymusowa występuje w sytuacji, kiedy to wyborca wskazuje wolę oddania głosu, jednakże z przyczyn od niego niezależnych (np. brak dogodnego trybu głosowania) ostatecznie nie bierze udziału w wyborach⁶⁶¹.

Dlatego kodeks wyborczy wprowadził dodatkowy tryb głosowania. Na przyszłość warto rozważyć inne dodatkowe i dogodne sposoby głosowania z pomocą których wyborcy mogą oddać głos.

Alternatywne sposoby głosowania to głosowania przez pełnomocnika i głosowanie korespondencyjne, ale także np. głosowanie elektroniczne, które nigdy nie było stosowane w Polsce.

Głosowanie elektroniczne to głosowanie za pomocą różnych urządzeń cyfrowych (e-głosowanie), zaś głosowanie elektroniczne odbywa się przez internet (i-głosowanie): e-głosowanie jest szersze znaczeniowo niż i-głosowanie.

⁶⁵⁹ J. Potulski, Socjologia polityki, Gdańsk 2008, s. 248.

⁶⁶⁰ J. Raciborski, Zachowania wyborcze Polaków w warunkach zmiany systemu politycznego, [w:] J. Raciborski (red.), Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, Warszawa 1991, s. 112.

⁶⁶¹ J. Zbieranek, Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika, K. Skotnicki (red.), Kodeks wyborczy, wstępna ocena, Warszawa 2011, s. 37.

Podstawowym, tradycyjnym sposobem udziału obywateli pozostaje osobiste głosowanie w lokalu wyborczym, a inne formy są uzupełniające.

Mówienie o alternatywnych sposobach głosowania jest poniekąd paradoksalne⁶⁶² i autor wskazuje także na: głosowanie wcześniejsze lub głosowanie przy użyciu ruchomej urny do głosowania.

Głosowanie elektroniczne może spowodować wzrost frekwencji. Jednakże głosowanie internetowe (tu skupię się na i-głosowaniu) ma wiele wad, co może przynieść więcej problemów niż korzyści. Po pierwsze: Z technicznego punktu widzenia można odtworzyć to, jak dany wyborca głosował, gdyż w internecie zawsze pozostają pewne ślady aktywności. Tak więc nie gwarantuje to w pełni głosowania tajnego. Po drugie: Umożliwia kupowanie głosów i nagabywanie w czasie ciszy wyborczej, aby zagłosować w zaciszu domowym zgodnie ze wskazaniem. Po trzecie: Głosowanie elektroniczne są narażone na atak hakerów i fałszerstwa wyborczego na masową skalę lub na samo sparaliżowanie przeprowadzania samych wyborów, co również doprowadzi do destabilizacji sytuacji politycznej. Po czwarte: Głosowanie elektroniczne może skończyć się zawieszeniem systemu bez ingerencji zewnętrznej i kompromitacją państwa. Ponadto utrzymanie systemu wymaga stale ponoszonych kosztów i ciągłych aktualizacji technicznych. Jako przedsiębiorca korzystam z systemów informatycznych ZUS i US – i one działają słabo. Po piąte: Oznacza to sprawowanie faktycznej kontroli nad wyborami przez wąską grupę informatyków, a nie zaś Państwową Komisję Wyborczą. Po szóste: Głosowanie elektroniczne to brak możliwości zweryfikowania prawidłowości zarejestrowania głosu oraz brak możliwości pełnej weryfikacji wyborów, co może powodować, iż jakieś ugrupowanie polityczne będzie podważało uczciwość wyborów, choćby tylko dla własnych korzyści politycznych.

Ponadto wybory są „świętem demokracji” i można oczekiwać pewnej uroczystej formy samego aktu wyborczego, a więc głosowania w lokalu.

Zresztą analiza pokazuje to, że frekwencja wyborcza znacznie różni się w poszczególnych okręgach, co pokazuje, iż to brak dostępu do obwodowych komisji wyborczych jest przyczyną. Dodatkowo żyjemy w czasach zwiększonej mobilności, co ułatwia możliwość dotarcia do lokalu wyborczego niż choćby w latach 90-tych. A to w 1989 r. była najwyższa frekwencja wyborcza i rosła wtedy, gdy następowała silna rywalizacja pomiędzy partiami (w 2007 roku), co powodowało polaryzację sceny politycznej. Przyczyn

⁶⁶² J. Filip, W poszukiwaniu nowych dróg dla głosowania i ich wpływ na aktywność wyborców, *Studia Wyborcze*, tom 7/2009, s. 8

frekwencji szukałbym w postawie społecznej Polaków, a nie w barierach możliwości głosowania.

„Konstytucja nie zakazuje oddawania głosów za pośrednictwem internetu” – stwierdza P. Winczorek, ale też w żaden sposób nie nakazuje iść za modą technologiczną. Oczywiście internet jest przyszłością życia społeczno-gospodarczego, ale także „obecność” ma znaczenie. Obrazowym przykładem może być poziom nauki zdalnej, a stacjonarnej. Niewątpliwie wprowadzone głosowanie przez internet poprzedzone będzie wieloletnią dyskusją i dobrze, że taka dyskusja się toczy. W tym względzie reprezentuję jednak stanowisko tradycyjne. Jeśli już, to warto wykorzystać i-głosowanie przy referendum (demokracja bezpośrednia), gdzie istnieje wymóg frekwencji, aby referendum było wiążące, nie zaś przy głosowaniu w wyborach, gdzie tego wymogu frekwencji nie ma.

Gdyby głosowanie przez internet było tylko jednym ze sposobów głosowania, to zagadnienia techniczne (dostęp do sprzętu i internetu) stają się mniej problematyczne. Wówczas to w gestii każdego wyborcy leży decyzja, w jaki sposób dopełni aktu wyboru⁶⁶³. Inaczej cyfrowe wykluczenie może być swoistym cenzusem majątkowym.

Nie da się stworzyć przy dzisiejszym stanie techniki rozwiązań, które byłyby w stanie zagwarantować taki poziom bezpieczeństwa, bez bardzo dużych nakładów finansowych zarówno ze strony państwa, jak i wyborcy⁶⁶⁴.

Oceniam, iż głosowanie internetowe byłoby dopuszczalne konstytucyjnie, skoro Trybunał Konstytucyjny zaakceptował głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika. Oczywiście o faktycznej ocenie zdecydowałoby to, jaki ostateczny kształt przyjąłaby ta forma głosowania.

Wyborcy pozytywnie oceniają alternatywne procedury głosowania, ale w kwestii preferowanej przez siebie procedury oddawania głosu, zdecydowana większość badanych (68 proc.) wskazuje, że spośród wszystkich potencjalnych procedur głosowania preferuje osobiste udanie się do lokalu wyborczego⁶⁶⁵.

Warto pamiętać, iż na pytanie: Czy zgłasza pan/pani? Czy warto wprowadzić głosowanie przez internet? Większość ankietowanych odpowie tak, bo brzmi to „dobrze”, a ponadto trudno dla wyborcy oszacować, jakie koszty finansowe i techniczne rodzi dane rozwiązanie.

⁶⁶³ J. Rzucidło, Perspektywy głosowania za pośrednictwem Internetu w RP, *Studia Wyborcze*, tom 15(2013), s. 75

⁶⁶⁴ J. Rzucidło, Perspektywy głosowania za pośrednictwem Internetu w RP, *Studia Wyborcze*, tom 15(2013), s. 84

⁶⁶⁵ B. Roguska, J. Zbieranek, Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie i oczekiwania Polaków, *Studia Wyborcze*, tom 18 (2014), s. 54.

Dla porównania aż 22 proc. ankietowanych błędnie uważało, że w Polsce można już głosować przez internet.⁶⁶⁶ W Estonii przy frekwencji wynoszącej 61 procent odsetek osób głosujących przy użyciu technologii elektronicznej wyniósł zaledwie 3 procent.⁶⁶⁷

Niektóre partie polityczne, które będą łączyły swoje szansę na zwycięstwo z większą partycypacją wyborców, zapewne będą o wiele bardziej entuzjastycznie nastawione do wprowadzenia i-głosowania.⁶⁶⁸ Można oczekiwać, że nastąpi aktywizacja tych partii, które w tym alternatywnym sposobie głosowania, będą poszukiwać drogi, jak zyskać głosy wyborców, którzy nie poszliby głosować.⁶⁶⁹ Zresztą zwykle wszelkie zmiany w prawie wyborczym następują dopiero po ugruntowaniu się zmian zachodzących w życiu społecznym. A partie kalkulują, które zmiany mogą być dla nich korzystne politycznie

W analizie oszustw wyborczych w amerykańskiej polityce T. Campbell stwierdza, że połączenie najnowszych technologii (teleinformatycznych) oraz głosowania jest bardzo niebezpieczne. Przytacza wyniki analiz prowadzonych przez Pentagon, z których wynikało, że głosowanie internetowe jest „niepewne z powodu swej istoty i powinno być zarzucone, a jego wprowadzenie może wywołać „katastrofalne” skutki.”⁶⁷⁰

Rzeczywiście, w przypadku zastosowania nowych technik głosowania istnieje niebezpieczeństwo naruszenia tajności głosowania i fałszowania wyników głosowania i wyborów. Ono występuje zawsze⁶⁷¹, ale tylko w przypadku głosowania przez internet może to być na masową skalę. Sam rząd może doprowadzić do zhakowania wyników w celu zachowania władzy. Mogą się w to uwikłać obce służby w celu zburzenia ładu demokratycznego w państwie. A mógłby to być atak hakerów w celu tzw. fejmu.

Warto zwrócić uwagę, iż Polacy nie mają zaufania do polityków, a ich wybór przez internet może pogłębić ten brak zaufania, gdyż nie ma w pełni przejrzystego przebiegu głosowania, jak i społecznej kontroli. Faktem historycznym jest, że wybory w PRL były fałszowane i pomni tych doświadczeń powinniśmy szczególnie strzec uczciwości wyborów.

⁶⁶⁶ A. Niżyńska, Raport z badań. Polacy wobec nadchodzących wyborów prezydenckich, Warszawa 2010, s. 5. J. Zbieranek, Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika, K. Skotnicki (red.), Kodeks wyborczy, wstępna ocena, Warszawa 2011, s. 55.

⁶⁶⁷ R. Grabowska, S. Grabowska, Środowisko teoretyków i praktyków prawa wyborczego wobec postulatu reformy polskiego systemu wyborczego z wykorzystaniem alternatywnych sposobów głosowania [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007, s. 316

⁶⁶⁸ M. Musiał-Karg, Głosowanie elektroniczne, [w:] S. Wróbel (red.), Dylematy współczesnej demokracji, Toruń 2011 s. 314.

⁶⁶⁹ J. Filip, W poszukiwaniu nowych dróg dla głosowania i ich wpływ na aktywność wyborców, Studia Wyborcze, tom 7/2009, s. 22

⁶⁷⁰ S. Kubas, Aktualne dylematy parlamentarnego prawa wyborczego (wybrane zagadnienia), Przegląd Sejmowy 5(100)/2010, s.114-115.

⁶⁷¹ K. Skotnicki, Dyskusja w dniu II, [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007, s. 161.

Ponadto niektóre partie mogłyby tłumaczyć się z porażki, zarzucając fałszerstwa wyborcze i tym samym usprawiedliwiać swoją porażkę przed własnymi wyborcami.

Zaufanie do firmy obsługującej wybory (informatyków), podatność na atak i zagrożenie wirusowe.⁶⁷² Nieważne, kto jak głosuje, ale kto jak liczy głosy – w przypadku głosowania elektronicznego jest to możliwe. Znane są liczne przypadki kontrowersji wyborczych związanych z głosowaniem w tej formie.⁶⁷³

Mówienie obecnie o możliwości wprowadzenia głosowania przez internet jest zbyt optymistyczne⁶⁷⁴ Jeśli już, to głosowanie elektroniczne powinno iść w kierunku demokracji bezpośredniej – co wspominałem. Taka zmiana zresztą wymagałaby całościowej wizji wyborów.

Czy jesteśmy przygotowani do głosowania przez internet? Uważam, że nie.

Nowinki techniczne są modne, ale głosowanie internetowe jest kosztowne i stanowi zagrożenie. Zapewne głosowanie elektroniczne w perspektywie zmiany pokoleń będzie preferowaną formą głosowania, ale jest jeszcze na to czas.

Głosowanie jest aktem uroczystym⁶⁷⁵. Ma wartość psychologiczną. Pasjonuję się psychologią – i jeśli ktoś ma problemy z organizacją (wynikające z cech charakteru), to jego problemu nie rozwiąże elektroniczny kalendarz. Podobnie głosowanie elektroniczne nie rozwiąże problemów frekwencji. Podstawą jest prawdziwa świadomość obywatelska i odpowiedzialność za kraj, która wymaga także poświęcenia.

Postulowałbym, by na kartach do głosowania pojawiła się osobna rubryka, którzy nie chcą głosować na żadnego ze wskazanych kandydatów i tym samym nie popierają żadnej partii. Można to byłoby traktować jako moralny głos dezaprobaty, nie wywołujący skutków prawnych np. liczone byłyby oddzielnie, ale nie liczyły się do większości bezwzględnej w wyborach na Prezydenta. Rubryka mogłaby mieć tytuł: „żaden z kandydatów z powyższych”.

Na zakończenie rozdziału przedstawię kilka myśli o partiach politycznych.

⁶⁷² W. Czaplicki, Alternatywne sposoby głosowania (zarys problemów), [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007, s. 47

⁶⁷³ R. Balicki i A. Preisner, e-Voting – szanse, możliwości, zagrożenia, [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007, s. 50 – 73.

⁶⁷⁴ A. Łuszczyński, Alternatywne sposoby głosowania a problemy głosowania, [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007, s. 277

⁶⁷⁵ S. Gebethner, Dyskusja w dniu I, [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007, s. 91.

Prognozowanie dalszego rozwoju polskiego systemu partyjnego jest dość ryzykowne, zwłaszcza iż podlega on dalszym przemianom.

Warto zauważyć, że partie posługują się w swej nazwie innym określeniem niż partia, niektóre używają nazwy „stronnictwo”, „sojusz”, „ruch”, „kongres”, „platforma”. Słowo partia w nazwie miała w zasadzie tylko Partia Demokratyczna – demokraci.pl - samo słowo ma negatywny odbiór społeczny, w dużej mierze jest to także spadek po PZPR.

Partie polityczne pozycjonują swą pozycję.

Oslabienie jednej partii jest wkalkulowane w zyski innych partii⁶⁷⁶

Wskazywałem wcześniej, iż celem dla niektórych partii politycznych (i ich liderów) nie jest wygranie wyborów, ani nawet dostanie się do Sejmu, ale osiągnięcie 3 procent poparcia w celu uzyskania dofinansowania partii z budżetu lub nawet zagospodarowanie sobie pewnej niszy wyborczej, aby umożliwić sobie wygodne życie. Przykładem takiego działania politycznego była działalność J. Korwin-Mikke, który tworzył kolejne partie, odcinając się od wcześniejszych działaczy, aby nie urosła mu konkurencja w partii.

Finansowanie partii z budżetu ma istotne znaczenie dla partii. Wybory są rywalizacyjne – jedne partie wygrywają, drugie przegrywają. Jednak dla niektórych partii rzeczywistym zwycięstwem jest uzyskanie minimalnego wyniku i gra na przeczekanie.

W żadnej organizacji nie można uniknąć marketingu⁶⁷⁷. Partie polityczne stają się jako działające „maszyny wyborcze” ożywające się w rytm kolejnych wyborów⁶⁷⁸. Wybory pełnią pewną funkcję ludyczną. Wówczas wybory wraz z kampanią postrzegany jest jako swoisty rodzaj igrzysk ludowych⁶⁷⁹. Partie muszą przedstawiać programy, które zmierzają realizować w przypadku zwycięstwa. Jednak nie tylko w polskim społeczeństwie, panuje przekonanie o pustych obietnicach wyborczych, które wynikają z doświadczeń kolejnych rządów, zaś A. Downs sformułował pogląd, iż partie formułują programy po to, by wygrać, a nie po to, by je realizować. Niemniej wybory mają wielki udział w określaniu ogólnej tendencji programowej rządu. Obywatele wiedzą „mniej więcej” czego mogą oczekiwać od głównych aktorów polityki.⁶⁸⁰ Zresztą najpierw wybory, później program: by móc realizować program, to

⁶⁷⁶ M. Kruk, Dylematy demokratycznych wyborów, [w:] M. Kruk, J. Trzcinski, J. Warzyniak (red.), Konstytucja i władza we współczesnym świecie, Warszawa 2002, s. 78.

⁶⁷⁷ P. Kotler, Marketing, Warszawa 2002, s. 7

⁶⁷⁸ P. Winczorek, Nauka o państwie, Warszawa 2011, s.263.

⁶⁷⁹ A. Żukowski, Systemy wyborcze, Olsztyn 1999, s. 17

⁶⁸⁰ J. Raciborski, Wybory i wyborcy, [w:] J. Wiatr (red.), Demokracja Polska 1989 – 2003, Warszawa 2002, s. 208

najpierw trzeba wygrać wybory. Nastawienie ma znaczenie – nastawienie do kluczowych kwestii.

Współczesne partie są profesjonalno-wyborcze (catch-all), dążą do maksymalizacji elektoratu, podnoszą w swoim programie wyborczym te kwestie, które rzeczywiście interesują różne segmenty wyborców, nawet podzielane przez poszczególne mniejszości, jeżeli zostaną uznane za ważne z punktu widzenia maksymalizacji liczby elektoratu⁶⁸¹. Partie upodobią się do siebie. Podstawą decyzji wyborczej stają się więc nie programy, lecz polityczne etykiety, a jedną z ważniejszych jest wizerunek lidera. Skoro zaś symbolizujący całą propozycję polityczną wizerunek lidera odgrywa tak kluczową rolę, to dodatkowo zaczyna się ów wizerunek kreować i lasować. W ostatnich latach można zaobserwować nieprawdopodobny wzrost wpływów mediów, a zwłaszcza telewizji na zjawiska polityczne⁶⁸². Z każdym rokiem znaczenie jednak nabiera przekaz w mediach społecznościowych.

Obraz cech funkcjonowania członków elit w świadomości społecznej kształtowany jest głównie przez przekazy medialne (a zwłaszcza telewizje).⁶⁸³ Istnie wyraźne skupienie uwagi przedstawicieli mediów na występujących przecież nie tylko w Polsce, różnego rodzaju aferach, powoduje że stosunek większości polskiego społeczeństwa do elit politycznych jest co najmniej bardzo krytyczny.⁶⁸⁴ Istnieje legitymizacja medialna – wskazuje na to J. Fras. Okazuje się, że współcześnie nie wystarczy wykazać się odpowiednim poziomem kompetencji, zapaleć do pracy na rzecz społeczności czy też ciekawą koncepcją rozwiązania danego problemu społecznego. Wszystko to są rzeczy ważne i w procesie rządzenia niezbędne, ale polityk, który nie zaistnieje w mediach, nie zaistnieje w świadomości wyborców⁶⁸⁵. W fazie przechodzenia od demokracji partyjnej do demokracji medialnej wzmocniona została rola personalizacji, czyli centralizacji kandydatów (konfrontacja twarzy)⁶⁸⁶. Rozwój nowych środków komunikacji (internet) pozwala na utrzymanie łączności ze światem polityki bez osobistego w nim uczestnictwa⁶⁸⁷.

Reklama polityczna pełni w kampanii wyborczej ważną rolę – jest jednym z czynników wpływających na decyzję wyborczą. Wysokość stawki jaką jest władza –

⁶⁸¹ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lubin 2007, s. 146

⁶⁸² M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 195-196

⁶⁸³ M. Żyromski, *Pojęcie elity w świadomości społecznej, „Problemy Humanistyki”*, z. 3/1998, s. 113-131.

⁶⁸⁴ M. Ziolkowski, B. Pawłowska, R. Drozdowski, *„Jednostka wobec władzy”*, Poznań 1994.

⁶⁸⁵ P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 99

⁶⁸⁶ S. Michalczyk, *Demokracja medialna. Teoretyczna analiza problemu*, Toruń 2010, s. 255.

⁶⁸⁷ P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2011, s. 262.

powoduje, że rywalizujące ze sobą podmioty chcą zjednać sobie przychyłność wyborców za pomocą różnych metod i środków. Na tle zacieklej walki wyborczej, metody kreacji wizerunku partii czy poszczególnych polityków, wykraczających niekiedy poza granice dobrego smaku. W warunkach dużej konkurencji międzypartyjnej wzrosło zapotrzebowanie nie tylko na działania kreujące pozytywny wizerunek partii czy polityków, ale także na deprecjację pozycji oponentów politycznych. Nawet za cenę użycia bezpardonowych środków, co jest przejawem brutalizacji życia politycznego. Jednak kampania negatywna jest bardzo ryzykownym narzędziem politycznej rywalizacji. Może wręcz zniechęcić wyborców do stosujących tego typu rozwiązania⁶⁸⁸. Jako przykład można przywołać działania CBA i sprawę posłanki Sawickiej, która budziła ogromne emocje – prawnie uniewinniona ze względu, ale negatywnie oceniona moralnie.

Ograniczenia środków przeznaczanych na kampanie są konieczne – dowodzi R. Dworkin: „Gdyby politycy mieli znacznie mniej pieniędzy na agresywne, prostackie spoty telewizyjne (...), w kampaniach polityczną większą rolę odgrywałyby debaty, argumenty polityczne mogłyby się stać mniej negatywne, za to bardziej konstruktywne”.⁶⁸⁹

Mówi się o demokracji telewizyjnej, tak jak radio pozwoliło upowszechnić pewien typ polityki i polityków, podobnie czyni to telewizja. Niemniej jednak coraz większą rolę odgrywa internet i już teraz zdobywa dominującą rolę w komunikacji. Młode pokolenie więcej czasu spędza przed komputerem niż przed telewizorem.

Partie polityczne są od ponad stu pięćdziesięciu lat głównym rodzajem zrzeszeń, które umożliwiają obywatelom uczestnictwo w sprawowaniu władzy publicznej w państwie⁶⁹⁰. Można negatywnie oceniać system partyjny, ale też trzeba przyznać, iż lepszego nie wymyślono. Niemniej partie tworzą pewien kartel wyborczy, nie są zainteresowane przyjmowaniem nowym członków (gdyż otrzymują wysokie subwencje z budżetu państwa), dzięki temu stać je na drogie kampanie wyborcze w postaci billboardów i na koszt podatników mogą uprawiać pop-politykę.⁶⁹¹ Skoro państwo finansuje działalność partii politycznych, to może wymagać wydatków na rzecz działalności politycznej, a nie marketingowej. Podobnie można domagać się większego demokratyzmu w partiach politycznych, skoro to partie mają stanowić o demokracji w Polsce, to powinny stosować ją w swoich szeregach.

⁶⁸⁸ E. Kijanka, Czarny public relations – jak skutecznie pokonać rywala w kampanii wyborczej?, [w:] J. Kornaś (red.), Partie polityczne: permanentne problemy, Kielce 2005, s. 344

⁶⁸⁹ J. Street, Mass media, polityka, demokracja, Kraków 2006, s. 230.

⁶⁹⁰ P. Winczorek, Nauka o państwie, Warszawa 2011, s. 253.

⁶⁹¹ J. Łapiński, Kartel wyborczy partii politycznych (uwagi na temat finansowania polityki w Polsce), [w:] S. Bożyk, A. Jamróz, Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych, Białystok 2010, s. 287-312.

Demokracja jest mieszaniną nieosiągalnego idealizmu i realizmu.⁶⁹² Obecne elity są takie, jakie jest społeczeństwo, a właściwie jaka jest jego kultura polityczna.⁶⁹³

Myśląc o zmianach w systemie wyborczym, należy w pierwszej kolejności skupić się na regulacji.

Środki z budżetu państwa powinny trafiać na cele programowe i eksperckie, i partie powinny rzetelnie rozliczać się z tych środków. Można zaś ograniczyć wydatki na cele marketingu politycznego.

Można wskazać na dwie luki w finansowaniu polityki: (1) zakazanie dokonywania ekspertyz na rzecz partii przez osoby będące członkami tej partii; uniemożliwi to zapobieżenie przekazywania środków z Funduszu Eksperckiego (a więc pochodzących z budżetu państwa) dla jednostek związanych z liderami partii, z kolei władze partii nie będą mogły wykorzystywać Funduszu Eksperckiego dla utrwalenia swojej pozycji, (2) zakazanie obciążania dodatkową składką członkowską osób sprawujących z rekomendacji partii określone stanowiska i urzędy; uniemożliwienie zmiany dotyczącej praktyki, w której decydującym kryterium jest lojalność danej osoby wobec partii i wysokość ewentualnego dochodu⁶⁹⁴

Uważam, że partie powinny kluczowe decyzje podejmować demokratycznie. Wybór kandydatów na posłów powinien odbywać się nie w zaciszu gabinetów partyjnych, a poprzez prawyborcy. Prawo może ustalić ramy owych prawyborów wśród członków i sympatyków danej partii. To spowodowałoby, że partie odtworzyłyby się na wyborców. Niegdyś partie miały liderów, obecnie wodzowie mają w posiadaniu partię.

Partie posiadają polityczny monopol partyjny w wyłanianiu kandydatów w wyborach partyjnych.

Partie w praktyce różnie wyłaniały swoich zaufanych ludzi. A w okręgu toczą się zakulisowe walki wewnątrzpartyjne o najwyższą pozycję na liście. Selekcja kandydatów powinna być prawdziwym odzwierciedleniem demokracji wewnątrzpartyjnej. Praktyka wskazuje zaś na układanie list wyborczych pod dyktando liderów krajowych bądź regionalnych, co jeszcze bardziej wzmacnia ich władzę. Dodatkowo dysponują właśnie pieniędzmi z budżetu państwa. Generalnie rzecz biorąc partie stosują trzy główne metody wyłaniania kandydatów: (1) decyzja władz centralnych partii, (2) decyzja władz regionalnych

⁶⁹² B. Krauz-Mozer, Demokracja, a elity, [w:] K. Pałeczki, Elity polityczne w Polsce, Toruń 2007, s. 50

⁶⁹³ H. Lisicka, Przydatność koncepcji elit do opisu życia politycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] K. Pałeczki, Elity polityczne w Polsce, Toruń 2007, s. 45.

⁶⁹⁴ M. Chmaj, J. Zbieranek, Finansowanie polityki, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce, Warszawa 2008, s. 131

partii, (3) decyzja wspólna – regionalne partie przyjmują listę, która zatwierdza centralne władze partii.

Jeszcze raz podkreślę, że selekcja kandydatów to proces o kluczowym znaczeniu dla wyborów. Wystawia się kandydatów, a jeżeli ktoś jest jedynką lub dwójką z dużej partii to ma w praktyce pewny wybór. Można ocenić, iż proces wyboru posłów dzieje się w momencie rejestracji list. Selektorat to ludzie uczestniczący w wyłanianiu kandydatów, a elektorat to ludzie którzy głosują. Selektorat to zaś wąskie grono działaczy partyjnych.

Tak jak wprowadzono kwoty wyborcze, tak można zdecydować o demokratycznych metodach wyłaniania kandydatów. To też rozwiąże problem dyskryminacji kobiet (gdyż metodę suwakową uważam za niedemokratyczną).

Praktycznym instrumentem, który ma służyć dążeniu do równej reprezentacji obu płci w organach przedstawicielskich jest interwencjonizm państwowy,⁶⁹⁵ Kwoty płci są instrumentem wprowadzanym w celu zrównoważenia udziału kobiet i mężczyzn w organach decyzyjnych i przedstawicielskich.⁶⁹⁶

Kwoty wyborcze do Sejmu zostały zagwarantowane w przepisie art. 211 § 3 kodeksu wyborczego w którym zastrzeżono, że na liście kandydatów:

- 1) liczba kandydatów - kobiet nie może być mniejsza niż 35 proc. liczby wszystkich kandydatów na liście;
- 2) liczba kandydatów - mężczyzn nie może być mniejsza niż 35 proc. liczby wszystkich kandydatów na liście.

Liczba posłanek w Sejmie wzrosła z 94 (VI kadencji) do 110 (w VII kadencji). Niech o miejscach na liście decyduje aktywność społeczna i polityczna oraz członkowie i sympatycy w prawyborach. To zdecydowanie lepsze rozwiązanie niż metoda suwakowa na liście.

Poniżej przedstawię analizę na przykładzie dwóch wybranych partii (PO i PSL) z wyborów w 2007 r., aby pokazać, iż bezpartyjni członkowie i kobiety stanowią margines na liście wyborczej, zajmując zwykle odległe miejsca. To pokazuje, iż droga do Sejmu wiedzie w praktyce przez partię – dlatego partie powinny być demokratyczne.

Dla przykładu zaś w Sejmie VII kadencji tylko 23 posłów (!) na 460 zostało wybranych z miejsc poniżej 10! Często z odległych miejsc wchodziły postaci znane z telewizji czy sportu np. M. Zieliński (koszykarz), P. Papke (siatkarz), J. Dziecioł (znany z reality show). Oczywiście nie ujmuję nikomu zasług, ale aby dostać się do Sejmu z miejsca poniżej 10 trzeba być rozpoznawanym medialnie lub działać w określonym środowisku.

⁶⁹⁵ K. Urbaniak, Płeć a realizacja praw wyborczych, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, 2015, T. IX, s. 36

⁶⁹⁶ K. Urbaniak, Parytety i kwoty wyborcze a Konstytucja RP, „Przegląd Politologiczny”, nr 2/2011, s. 69,

Z małych partii do Sejmu w praktyce dostają się tylko jedynki.

PO – lista kandydatów w wyborach w 2007 r.				
okręg	kobiet	pozycje na liście	bezpartyjnych	pozycje na liście
1	6/24	2, 13, 14, 17, 18, 19	6/24	13, 14, 17, 18, 19, 22
2	3/15	2, 6, 15	4/15	7, 9, 14, 15
3	7/28	4, 5, 16, 18, 20, 23, 24	1/28	25
4	8/24	3, 6, 8, 9, 14, 16, 19, 21	11/24	1, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 19, 20, 22, 23
5	3/26	3, 12, 22	2/26	4, 15
6	6/30	4, 8, 9, 12, 15, 21	6/30	9, 10, 11, 16, 21, 30
7	4/24	3, 7, 9, 21	5/24	10, 14, 18, 20, 21
8	2/23	2, 7	0/23	---
9	4/20	2, 4, 5, 9	1/20	10
10	5/18	1, 3, 11, 13, 15	3/18	12, 15, 16
11	5/24	2, 7, 17, 20, 23	0/24	---

12	1/15	3	4/15	8, 12, 13, 15
13	4/25	2, 9, 18, 21	3/25	14, 17, 21
14	2/18	2, 15	10/18	4, 5, 7, 8, 10, 14, 15, 16, 17, 18
15	4/18	2, 10, 13, 15	7/18	5, 8, 9, 11, 15, 16, 17
16	7/18	1, 4, 5, 8, 15, 16, 18	1/18	10
17	2/18	1, 11	8/18	4, 5, 7, 9, 11, 13, 16, 17
18	3/22	4, 11, 20	9/22	5, 6, 8, 10, 12, 15, 19, 20, 21
19	10/38	2, 4, 5, 17, 18, 20, 22, 27, 29, 30	1/38	10
20	8/21	3, 4, 6, 9, 11, 12, 13, 16	1/21	19
21	4/26	2, 7, 19, 21	1/26	15
22	3/22	1, 12, 16	4/22	10, 13, 15, 20
23	7/30	2, 4, 7, 10, 20, 21, 26	9/30	6, 10, 11, 12, 13, 24, 26, 27, 29
24	6/30	9, 10, 12, 19, 23, 28	5/30	3, 6, 8, 11, 17
25	6/24	2, 8, 12, 18, 19, 23	4/24	5, 12, 22, 23
26	4/28	6, 11, 21, 25	4/28	9, 16, 17, 24
27	4/18	2, 6, 8, 9	3/18	4, 6, 17
28	3/14	1, 4, 6	1/14	11
29	5/20	2, 9, 12, 15, 19	1/20	3
30	2/18	3, 16	5/18	7, 8, 9, 10, 16
31	7/23	2, 7, 15, 16, 17, 20, 21	2/23	1, 17
32	9/18	3, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16, 17	6/18	5, 7, 8, 13, 15, 16
33	4/32	9, 10, 31, 32	9/32	8, 9, 11, 16, 20, 24, 26, 29, 30
34	3/16	3, 11, 13	2/16	6, 14
35	4/20	3, 16, 19, 20	6/20	7, 10, 15, 16, 17, 18
36	4/24	5, 16, 17, 21	5/24	11, 12, 13, 18, 23
37	5/18	3, 4, 6, 9, 10	3/18	7, 11, 16
38	4/18	6, 11, 12, 13	0/18	---
39	7/20	3, 6, 10, 12, 14, 18, 20	5/20	6, 10, 11, 12, 20
40	1/16	3	1/16	9
41	6/26	2, 8, 10, 14, 16, 25	2/26	12, 22

Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

PSL - lista kandydatów w wyborach w 2007 r.				
okręg	kobiet	pozycje na liście	bezpartyjnych	pozycje na liście
1	4/24	1, 3, 18, 22	2/24	18, 22
2	3/16	8, 9, 14	4/16	10, 13, 14, 15
3	2/28	15, 18	8/28	4, 9, 12, 15, 23, 24, 26, 27
4	7/24	2, 4, 6, 13, 18, 20, 23	2/24	3, 20
5	3/26	1, 11, 16	3/26	4, 11, 19
6	5/30	8, 9, 13, 16, 24	5/30	7, 13, 16, 18, 19
7	3/24	9, 12, 21	6/24	12, 13, 16, 18, 19, 20
8	3/24	7, 11, 24	2/24	4, 19
9	5/20	7, 9, 11, 12, 16	10/20	3, 4, 5, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 19
10	4/18	2, 7, 8, 9	2/18	10, 16

11	1/24	5	4/24	5, 15, 17, 23
12	1/16	16	4/16	4, 13, 15, 16
13	8/26	1, 9, 14, 16, 17, 18, 20, 22	6/26	8, 11, 17, 22, 23, 24
14	2/18	10, 12	7/18	5, 11, 12, 15, 16, 17, 18
15	4/18	12, 13, 14, 17	5/18	6, 9, 13, 15, 17
16	2/20	6, 16	1/20	10
17	4/18	1, 4, 7, 17	1/18	11
18	6/24	6, 10, 13, 15, 21, 23	6/24	10, 11, 13, 15, 16, 23
19	12/38	2, 4, 7, 11, 13, 15, 17, 18, 25, 29, 34, 37	9/38	1, 3, 4, 8, 10, 12, 17, 22, 35
20	6/22	2, 3, 8, 13, 16, 22	9/22	6, 8, 9, 13, 14, 15, 18, 19, 22
21	1/26	3	4/26	5, 9, 15, 18
22	3/22	6, 10, 16	6/22	6, 11, 13, 16, 20, 22
23	5/30	11, 15, 20, 25, 26	16/30	7, 8, 9, 12, 15, 17, 18, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30
24	3/30	10, 11, 18	8/30	4, 11, 17, 20, 22, 23, 25, 29
25	6/24	7, 8, 10, 14, 16, 20	5/24	5, 6, 11, 21, 22
26	3/28	1, 9, 16	5/28	11, 14, 15, 24, 25
27	4/18	7, 8, 15, 17	7/18	6, 7, 8, 11, 12, 13, 14
28	3/14	4, 9, 12	1/14	10
29	5/20	2, 9, 11, 13, 17	10/20	2, 3, 4, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 20
30	3/18	9, 11, 15	6/18	2, 5, 7, 8, 11, 18
31	7/24	2, 4, 5, 8, 13, 21, 23	16/24	1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23
32	5/18	6, 8, 11, 15, 16	8/18	5, 6, 7, 13, 14, 15, 16, 18
33	5/32	18, 21, 23, 28, 29	7/32	17, 18, 21, 23, 24, 29, 30
34	4/16	3, 7, 9, 12	5/16	3, 4, 7, 8, 10
35	6/20	4, 8, 9, 14, 17, 19	9/20	3, 6, 7, 9, 10, 13, 16, 17, 19
36	4/24	6, 13, 15, 16	4/24	7, 9, 11, 23
37	2/18	7, 9	2/18	11, 16
38	3/18	2, 14, 16	4/18	9, 11, 16, 18
39	2/20	6, 8	3/20	1, 8, 18
40	2/16	9, 14	1/16	16
41	6/26	7, 12, 15, 18, 22, 23	8/26	2, 3, 7, 9, 10, 15, 18, 20

Opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Aspekt równości szans to podstawowy element demokratyczności i uczciwości procesu wyborczego. Równość szans analizowana jest w aspekcie procedury zgłaszania kandydatów, prowadzenia kampanii wyborczej, finansowania kampanii wyborczej⁶⁹⁷

Tymczasem interesy partii politycznych, niekiedy skrywane pod demokratycznymi frazesami, oraz oczekiwanie, że ich słabsze poparcie społeczne może być korzystnie skorygowane przez system wyborczy⁶⁹⁸

⁶⁹⁷ K. Urbaniak, Standardy europejskie zasady równości wyborów a polskie prawo wyborcze i praktyka ustrojowa, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna, a międzynarodowe standardy demokratyczne, Kielce 2017, s. 513

⁶⁹⁸ M. Kruk, Dylematy demokratycznych wyborów, [w:] M. Kruk, J. Trzcíński, J. Warzyński (red.), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie*, Warszawa 2002, s. 69

Rozdział VI

Kluby i koła a układ sił politycznych w Sejmie

Prawo zrzeszania się w ramach frakcji parlamentarnych należy do podstawowych praw deputowanych w systemach demokratycznych. Frakcja parlamentarna stanowi formę organizacji członków parlamentu, którzy należą do tej samej partii politycznej lub kilku partii o zbliżonych założeniach programowych i realizujących na forum parlamentu wspólne cele polityczne⁶⁹⁹. Przepisy Konstytucji nie różnicują posłów pod względem politycznym, a tym bardziej nie dokonują podziału klubów na stanowiących większość i opozycję parlamentarną.⁷⁰⁰ To same frakcje dzielą się politycznie w strukturze Sejmu i przyjmują różne cele. Frakcja będzie tworzyła rząd lub parlamentarną koalicję tworzącą rząd, wspierając działalność Rady Ministrów lub też ustawi się w „kontrze” do tych działań, stając się tym samym opozycją parlamentarną.

Gdy frakcja jest w opozycji, to przede wszystkim zmierza do przejęcia władzy w państwie. Kiedy zaś frakcja parlamentarna tworzy lub współtworzy większość rządową, to zasadniczym celem jej działalności jest dążenie do jak najdłuższego sprawowania władzy⁷⁰¹. Frakcje parlamentarne odgrywają istotną rolę, bez których istnienia trudno byłoby sobie wyobrazić efektywne funkcjonowanie instytucji parlamentarnych⁷⁰².

Frakcje (kluby) uczestniczą w kształtowaniu wszystkich procesów w parlamencie i zapewniają współdziałanie między sobą oraz posłów z organami Sejmu, a także z pozaparlamentarnymi strukturami partii politycznych, do której należą⁷⁰³. Fakt utworzenia przez dane ugrupowanie polityczne własnego klubu, ma dla niego niebagatelne znaczenie. Dzięki tej formie organizacyjnej łatwiej dyscyplinować członków własnego ugrupowania i wpływać na wyniki głosowań (sprawy te normują wewnętrzne regulaminy klubów)⁷⁰⁴. Dodatkowo grupie 15 posłów przysługuje prawo wnoszenia projektów ustaw i uchwał, czyli

⁶⁹⁹ S. Bożyk, *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo Konstytucyjne*, Białystok 2020, s. 232

⁷⁰⁰ S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005, s. 56.

⁷⁰¹ S. Bożyk, *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo Konstytucyjne*, Białystok 2020, s. 232

⁷⁰² S. Bożyk, *Prawoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006, s. 179.

⁷⁰³ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 401

⁷⁰⁴ J. Buczkowski, *Prawo konstytucyjne RP*, Przemyśl 2008, s. 175

dana partia poprzez klub może wносить „inicjatywę klubową”, a tym samym swą przeróżną aktywnością, zaznaczać obecność na scenie politycznej.

Posłowie mogą tworzyć dwa rodzaje zrzeszeń opartych na zasadzie politycznej: kluby i koła poselskie. Podstawą prawną ich tworzenia jest ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Ustawa określa, że „na zasadach określonych w regulaminie Sejmu posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby, koła lub zespoły poselskie” (art. 17 ust. 1). Dodatkowo regulamin Sejmu głosi: „Posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby poselskie lub koła poselskie oparte na zasadzie politycznej” (art. 8 ust. 1).

Nie ulega przy tym wątpliwości, że prawo tworzenia tych organizacji deputowanych wynika z zasady wolności działania partii politycznych, a więc ma też umocowanie konstytucyjne⁷⁰⁵.

Kluby i koła nie są organami parlamentu i nie są też organami partii politycznych. Są formalnie niezależne i posiadają własne struktury organizacyjne. Rolą klubów i kół jest stworzenie politycznych przesłanek do efektywnego funkcjonowania Sejmu.

Przy tworzeniu organizacji poselskich „na zasadzie politycznej” istotne znaczenie ma kryterium liczebności, czyli określenie minimalnej liczby posłów jako bezwzględnego warunku ukształtowania takiej organizacji⁷⁰⁶: klubu lub koła.

Kluby poselskie liczą co najmniej 15 posłów (tj. 3,3 proc. liczebności Sejmu). Koła poselskie składają się z co najmniej 3 posłów (to tylko 0,65 proc. składu parlamentu). Dlatego uważam, iż zasadnym byłoby formalne zwiększenie liczebności kół poselskich do 5 posłów (co stanowi już 1,08 proc.) Teoretycznie mogłoby powstać aż 30 klubów (i dodatkowo 3 koła) lub aż 153 samych kół. Celem klubów i kół jest także sprawna organizacja prac Sejmu, ale przy tak „zorganizowanym” politycznie parlamencie, trudno byłoby o efektywną współpracę. Kilkadziesiąt klubów, to kilkadziesiąt osób na Konwencie Seniorów, co sprawiałoby trudność w obradach samego Konwentu, a co dopiero całego Sejmu.

Regulaminy frakcji parlamentarnych zwykle wskazują na cztery przyczyny ustania członkowska w klubie lub kole: (1) wystąpienie, czyli rezygnacja z członkostwa, (2) wstąpienie do innego klubu lub koła, (3) wykluczenie, (4) wygaśnięcie mandatu parlamentarzysty, gdyż do frakcji mogą należeć tylko posłowie.

⁷⁰⁵ S. Bożyk, Parlament Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] S. Bożyk (red.), Prawo Konstytucyjne, Białystok 2020, s. 232

⁷⁰⁶ M. Zubik, Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003, s. 369

Regulamin Sejmu wprowadza zasadę (art. 8 ust. 4), iż poseł może być członkiem tylko jednego klubu lub koła poselskiego. Jest to w pełni uzasadnione, albowiem każdy poseł związany jest faktycznie, a przynajmniej powinien być wyłącznie z jedną partią polityczną. To zastrzeżenie jest uprawnione, gdyż w IV kadencji Sejmu doszło do zastosowania pewnej fikcji, której istota sprowadzała się do czasowego „wypożyczenia” posłanki jednego klubu (SLD) innemu klubowi (UP), wyłącznie po to, aby nie doszło do przekształcenia klubu UP w koło poselskie z powodu zmniejszenia się liczby posłów UP do 14⁷⁰⁷.

Kluby są tworzone „na zasadzie politycznej”, ale pojęcie nie zostało zdefiniowane w regulaminie Sejmu. Uważam, że nie powinno ono być zawężane do formalnej przynależności partyjnej posłów, a należy je rozumieć jako wspólne cele polityczne w kontekście realizacji mandatu wolnego. Używając barwnej metafory, to kibice FC Barcelony głoszą, że „FCB to więcej niż klub”. Tu na potrzeby pracy wskażę, iż z punktu widzenia prawa „klub poselski to coś więcej niż partia”. Poseł może być członkiem klubu poselskiego, ale nie musi być przy tym członkiem partii politycznej. Przynależność klubowa jest szersza politycznie niż przynależność partyjna i klub może obejmować posłów należących do kilku partii.

Członkowie partii politycznych (PO, PiS, PSL) mają obowiązek przystąpienia do swoich frakcji, a posłowie będący członkami partii posiadają zwykle większość w stosunku do bezpartyjnych posłów i tym samym mogą w sposób demokratyczny nadawać polityczny ton w swojej frakcji. Jeśli poseł-członek partii nie przystąpi do klubu, to sankcją będzie utrata członkostwa w partii. Jednak bezpartyjny członek klubu nie musi wstępować do partii.

Partie mogą w swoich statutach zobowiązać parlamentarzystów wybranych z ich list do wstąpienia do ich frakcji parlamentarnej, ale nie wypełnienie tego zobowiązania nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji prawnych.⁷⁰⁸

Regulamin klubu PiS (VI kadencji) głosił: „Ustanie członkostwa w PiS skutkuje jednoczesną utratą członkostwa w Klubie PiS”, a regulamin klubu PO (VI kadencji) mówił: „Osoby, które orzeczeniem właściwych władz PO zostały pozbawione członkostwa PO i orzeczenie jest wykonalne, przestają być członkami klubu z mocy prawa”. Oczywiście partie polityczne dążą do tego, aby frakcje parlamentarne stawały się bezpośrednią reprezentacją partii w Sejmie. Niejako, aby stanowiły zbrojne ramię partii w ramach walki politycznej, a posłowie jej „żołnierzami”, jako wykonawcami decyzji politycznych. I tak regulamin klubu

⁷⁰⁷ S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005, s. 61

⁷⁰⁸ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 400

PO stwierdzał: „Klub jest parlamentarną reprezentacją partii politycznej Platforma Obywatelska RP”, zaś regulamin klubu PiS: „Posłowie i senatorowie będący członkami PiS działają zgodnie ze statusem PiS, programem PiS oraz uchwałami Rady Politycznej, Zarządu Głównego oraz Prezydium PiS”.

Kluby są politycznymi strukturami partii politycznych w parlamencie i tylko formalnie są niezależne. W praktyce są ściśle powiązane z kierownictwem partii, które reprezentują. Jednak np. Platforma Obywatelska przy rejestracji partii, musiało dokonać zmian w statucie przez wycofanie niedemokratycznego (zdaniem sądu) zapisu oddającego władzę w partii w ręce klubu parlamentarnego. Nie przeszła więc koncepcja organizacji PO na wzór brytyjski, jako „lekkiej” partii z dominującą władzą parlamentarną. Partii, której życie koncentruje się w parlamencie, a nie w aparacie i strukturach partyjnych⁷⁰⁹.

Pojęcie „zasada polityczna” obejmuje posłów niekoniecznie należących do jednej partii czy koalicji, ale będących członkami różnych partii, reprezentujących jednak „względnie trwały interes polityczny”. Taki interes mogą reprezentować również koła mniejszości narodowych. Jednak w praktyce liczą się posłowie o wspólnej przynależności partyjnej⁷¹⁰. Osiąganie celów politycznych w Sejmie wymaga zbiorowego działania posłów. Wynika to zarówno z przyjętego systemu wyborczego, zasady działania parlamentu, jak i zwykłej pragmatyki działania⁷¹¹.

System proporcjonalny to system list wyborczych, a nie start pojedynczych kandydatów. Mechanizm wyborczy wymusza działanie zespołowe. Także Sejm jest ciałem kolegialnym (i sformalizowanym), a więc realizowanie programu politycznego (i spełnianie obietnic wyborczych), czy nawet osiąganie osobistej kariery, wymaga współdziałania i to na określonych zasadach, także właśnie na wspominanej „zasadzie politycznej”.

Kluby i koła nie są organami Sejmu – jak wspominałem i działają na zasadzie autonomii regulaminowej. Regulaminy klubów (kół) szczegółowo określają ich organizację i tryb funkcjonowania. Władze klubu mają jedynie obowiązek przedstawić Marszałkowi Sejmu imienny wykaz składu osobowego oraz regulamin (statutu) klubu.

Oznacza to, że klubom i kołom poselskim przysługuje prawo w pełni samodzielnego określania swojej wewnętrznej struktury organizacyjnej, zasad funkcjonowania oraz

⁷⁰⁹ K. Paszkiewicz (red), *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*, Wrocław 2004, s. 77

⁷¹⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 559–560

⁷¹¹ J. Juchniewicz, *Funkcje parlamentarne – forma organizacji deputowanych niemieckiego Bundestagu*, [w:] T. Mołdawa, J. Zalesny, *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011, s. 237

kierunków działalności⁷¹². Należy też wyraźnie podkreślić, że w tym przypadku Marszałkowi nie przysługują żadne uprawnienia o charakterze władczym, stąd też nie mógłby np. „nie przyjąć do wiadomości” faktu powstania określonego klubu poselskiego w Sejmie oraz odrzucić wewnętrzny regulamin przygotowany przez to ugrupowanie⁷¹³. Regulaminy te zawierają w swej treści normy o charakterze wewnętrznym, wiążące wyłącznie członków własnych klubów i kół, niemniej jednak normy regulaminowe muszą być zawsze zgodne z przepisami prawa.⁷¹⁴

Z przepisów regulaminowych trudno jest wyinterpretować władcze uprawnienia marszałka. Tym niemniej trudno jest uznać w sytuacji ewidentnego naruszenia przepisów (np. zgłoszenie koła przez 2 posłów lub naruszenie nazwy, skrótu nazwy bądź symbolu graficznego innego klubu bądź koła), aby Marszałek przyjął takie zawiadomienie. Pomimo braku odpowiednich uregulowań należy uznać uprawnienie Marszałka do dokonywania kontroli poprawności zgłoszeń, czy sposób utworzenia klubu (koła) nie narusza regulaminu Sejmu – uważa W. Odrowąż-Sypniewski i za podstawę takiego uprawnienia upatruje obowiązek marszałka na „staniu na straży praw i godności Sejmu” (art. 10 ust. 1 regulamin Sejmu)⁷¹⁵. Jednakże w przypadku dwóch posłów nie można mówić o kole, a posłowie pomimo, iż chroni ich immunitet materialny (to nie obejmuje ona naruszenia praw osób trzecich) i podobnie rzecz dotyczy naruszenia nazwy, która także podlega ochronie prawnej. Reasumując: „Marszałkowi nie przysługują uprawnienia władcze, a zatem nie ma żadnego uprawnienia do odrzucenia regulaminu frakcji lub nieprzyjęcia do wiadomości faktu powstania klubu lub koła”⁷¹⁶. Myślę, że dobrym rozwiązaniem byłby zapis, aby regulamin klubu był zgodny z regulaminem Sejmu. A regulamin klubu podlegałby ocenie przez Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu, gdyby uważał on ów regulamin danego klubu za sprzeczny z regulaminem Sejmu. Wówczas istniałaby sądowa kontrola frakcji w ograniczonym stopniu, która jednak nie naruszałaby swobody i autonomii regulaminowej frakcji.

Wydaje się, iż obecnie Trybunał Konstytucyjny nie posiada uprawnień do badania statutów klubów i kół parlamentarnych. Trybunał ma kompetencje badania zgodności celów lub działalności partii politycznych z Konstytucją (art. 188 ust. 4 K). Jednak frakcje

⁷¹² S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 87

⁷¹³ S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 87-88

⁷¹⁴ S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 87-89

⁷¹⁵ W. Odrowąż-Sypniewski, *Uprawnienia Marszałka Sejmu związane z przyjmowaniem zawiadomienia o powstaniu koła poselskiego* (art. 8 ust. 7 regulaminu Sejmu), [w:] W. Odrowąż-Sypniewski, *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, tom 1, Warszawa 2010, s. 77

⁷¹⁶ S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005, s. 62

parlamentarne nie są partiami politycznymi, tylko ich bezpośrednią reprezentacją w organach władzy ustawodawczej.

Statut danego klubu poselskiego mógłby stanowić jedynie materiał dowodowy w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w postępowaniu o stwierdzenie zgodności celów partii politycznych z ustawą zasadniczą⁷¹⁷.

Regulacja statutowe partii politycznych dotyczących klubów i kół parlamentarnych są zwykle ogólne, co jest naturalne, gdyż statut stanowi o partii politycznej, a nie o frakcji. A frakcje korzystają z zagwarantowanej im regulaminowej autonomii, która zyskała szeroki zakres. Kluby kształtują swoje struktury organizacyjne i zasady funkcjonowania.

Brak jakiegokolwiek kontroli godzi w pewien sposób w zasadę demokratycznego państwa prawnego i wydaje się, iż postulat kontroli przez Trybunał Konstytucyjny jest słuszny, a regulamin Sejmu może określać minimalne wymagania jakie powinien zawierać regulamin klubu poselskiego.

Wewnętrzna organizacja klubów i kół zależy przede wszystkim od ich liczebności. Ugrupowanie małe funkcjonuje w ramach zebrania się wszystkich członków. Kluby duże funkcjonują w oparciu o struktury zhierarchizowane – prezydium klubów. Wyraźnie widoczne są też różnice pozycji i autorytetów poszczególnych posłów. Elitę Sejmu tworzą posłowie, którzy są członkami Prezydium Sejmu, prezydiów komisji bądź prezydiów klubów. Rola pozostałych posłów w procesie kształtowania decyzji politycznych jest mała⁷¹⁸.

Kilkanaście lat temu funkcjonowało określenie „szaraczek” w odniesieniu do szeregowego posła. Każda kadencja to nowe rozdanie kart politycznych i przepychanki kadrowe. W jednych frakcjach następuje radość zwycięstwa, a w drugich gorycz porażki. Jedni posłowie trafiają do rządu, drudzy do organów Sejmu (np. przewodniczący komisji). Inni posłowie trafiają do władz klubowych i to w jakiś sposób pozwala realizować ambicje polityczne.

W Sejmie VI kadencji przewodniczącym klubu PO byli kolejno: Z. Chlebowski, G. Dolniak (pełniący obowiązki), G. Schetyńska i T. Tomczykiewicz. Przewodniczącymi klubu PiS: P. Gosiewski, G. Gęsicka (zginęła w katastrofie smoleńskiej), M. Kuchciński, M. Błaszczak. Przewodniczącym klubu PSL był S. Żelichowski. Przewodniczącymi klubu SLD byli: W. Olejniczak (wcześniej także i przewodniczący klubu LiD) oraz G. Napieralski, a klubu PJN: J. Kluzik-Rostkowska i P. Poncyłjusz.

⁷¹⁷ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 191-198

⁷¹⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 226

Przewodniczącymi kół poselskich byli: Socjaldemokracja Polska (M. Borowski), Polska XXI (J. Selin, następnie K. Ujazdowski), Polska Plus (L. Dorn) i Demokratyczne Koło Poselskie Stronnictwa Demokratycznego (B. Lis).

G. Schetyń przestał być przewodniczącym klubu PO, gdyż został wybrany Marszałkiem Sejmu, a M. Kuchciński (z PiS) – wicemarszałkiem. To też pokazuje, że poprzez działalność klubową można awansować politycznie

W Sejmie VII kadencji przewodnictwo klubów było bardziej trwałe. Przewodniczącymi klubów byli R. Grupiński (PO), M. Błaszczak (PiS), J. Bury (PSL), L. Miller (SLD). Jedynie perturbacje były w klubie Ruch Palikota – klub Twój Ruch – koło Ruch Palikota (J. Palikot, J. Borkowski). Klub Zjednoczona Prawica (J. Gowin), Solidarna Polska (A. Mularczyk), koło Biało-Czerwoni (J. Najder), Bezpieczeństwo i Gospodarka (A. Dębski), Inicjatywa Dialogu.

O frakcji decyduje jej siła polityczna (liczebność), ale także skuteczność (spójność) działania. Dlatego z jednej strony regulaminy frakcji dotyczą sposobu kształtowania składu osobowego, a więc: (1) zasady przynależności klubowej, (2) zasady przyjmowania nowych posłów nie należących wcześniej do frakcji, (3) ustanie członkostwa, zaś z drugiej strony odnoszą się także do struktur i zasad funkcjonowania: (1) zakres praw i obowiązków członków frakcji, (2) zasady wyłaniania i organizacji pracy władz klubowych, (3) dyscyplina głosowań, (4) kary dyscyplinarne, (5) relacje pomiędzy frakcją parlamentarną a partią polityczną, (6) relacje pomiędzy klubami, (7) finanse klubu.

W tym miejscu warto poruszyć ważną kwestię, jaką jest finansowanie klubów i kół.

Działalność frakcji parlamentarnych finansowania jest z budżetu państwa (art. 18 ust. 9 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora). Wysokość środków oraz zasady ich przyznawania określone są wspólnie przez Marszałka Sejmu i Senatu (środki są gospodarowane z części ustawy budżetowej dotyczącej Kancelarii Sejmu i Senatu).

Dla przykładu: w 2009 roku, zgodnie z zarządzeniem nr 2 Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu z dnia 26 stycznia 2009 r. w sprawie określenia wysokości środków finansowych na pokrycie kosztów działalności klubów i kół poselskich, senatorskich i parlamentarnych oraz ich biur, środki te rozdysponowano w następujący sposób: (1) Kwota 1 304 zł miesięcznie na jednego posła lub senatora – członka klubu lub koła liczącego do 50 osób, (2) Kwota 1 223 zł miesięcznie na jednego posła lub senatora – członka klubu liczącego od 51 osób do 100 osób, (3) Kwota 1 146 zł miesięcznie na jednego posła lub senatora – członka klubu liczącego powyżej 100 osób.

Jak łatwo policzyć Klub Parlamentarny PO (207 posłów i 57 senatorów) otrzymywał 302 544 zł miesięcznie, a Klub Parlamentarny PiS (154 posłów i 38 senatorów) - 220 032 zł miesięcznie. Dla przykładu: gdyby PiS tworzył oddzielne kluby to otrzymałby: 176 484 na klub poselski i 49 552 na klub senatorki, w sumie daje to kwotę 226 036 zł, czyli 6 004 zł miesięcznie więcej. Tak więc nie są to znacząco wyższe kwoty. Oczywiście kwoty miesięczne mogą zmieniać się ze względu na zmianę liczebności klubów. Jednak w 2009 roku 3-osobowe koło mogło otrzymać 3 912 zł miesięcznie, a 15-osobowy klub mógł liczyć na 19 560 zł. Oczywiście kwoty każdego roku podlegają na nowo określeniu przez Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, a rok 2009 r służy jedynie za obrazowy przykład, gdyż rozprawa dotyczy VI i VII kadencji Sejmu.

Powyższe uregulowanie budzą pewne wątpliwości prawne, gdyż dysponowanie środkami publicznymi powinno być określone w ustawie, a nie w rozporządzeniu⁷¹⁹. Oczywiście zarządzenie określa także na co w szczególności powinny zostać przeznaczone otrzymane środki. Dodatkowo posłowie mogą wspierać miesięcznymi składkami działalność własnego klubu.

Uważam, iż kwota 3 912 zł była skromną sumą (nawet na tamte czasy), aby koło poselskie mogło działać aktywnie i prowadzić biura. Być może każde koło poselskie powinno otrzymywać minimalną kwotę – np. liczoną hipotetycznie za 14 posłów, co w 2009 r. dawałoby kwotę 18 256 zł. Z drugiej strony, to w sumie i tak opłaca się finansowo, aby kilku posłów powołało nawet koło poselskie pod nazwą „Niezależni Posłowie” – choćby po to, aby zyskać kilka tysięcy złotych na dodatkową działalność polityczną (w praktyce połączoną z własną autopromocją) oraz zyskać uprawnienia polityczne, jakie przysługują kołom poselskim.

Doktryna wskazuje, że skromne kwoty przeznaczone na ekspertyzy liczone kwotowo na jednego posła⁷²⁰, co ma wpływ na jakość stanowienia prawa.

Do obsługi swej działalności kluby i koła na określony czas mogą tworzyć biura, w których mogą zatrudniać pracowników, nie dłuższy niż czas trwania kadencji. Działalność może też być wspierana przez społecznych współpracowników⁷²¹.

Rzecz dotyczy pieniędzy politycznych i dlatego często piszą o tym media: Kancelaria Sejmu przeznaczyła ponad 7,2 mln zł na wsparcie klubów i kół poselskich (chodzi o rok 2018 – przyp. JŁ). PO otrzymała 3,2 mln, PiS – 2,4 mln, KP Lewica – 787 tys., PSL – 542 tys.,

⁷¹⁹ M. Zubik, Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003, s. 401-402

⁷²⁰ K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, (red.), Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Warszawa 2014, s. 250

⁷²¹ W. Skrzydło, Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2004, s. 250

SDPL – 84 tys., Demokratyczne Koło Poselskie – 33 tys., a Polska XXI – 14 tys. Platforma na wynagrodzenia wydała 1 mln, a PiS 1,7 mln, KP Lewica – 623 tys., PSL – 416 tys. Ponadto na umowy zlecenia kluby przeznaczyły 367 tys. zł, ekspertyzy i opinie – 157 tys. zł, seminaria i konferencje związane z pracami Sejmu – 441 tys. zł, a resztę na opłaty telefoniczne, pocztowe, poligrafię, materiały biurowe, prasę i inne⁷²².

Profesor Bożyk celnie zauważa, iż działalność klubów i kół w parlamencie finansowana ze środków budżetu państwa, tym samym stanowią de facto pośrednią formę finansowania partii politycznych⁷²³.

W ramach klubów formułowane są polityczne stanowiska poszczególnych partii wobec kwestii, które są rozpatrywane przez parlament. Stanowiska te są następnie przedmiotem różnego rodzaju uzgodnień i kompromisów, najpierw w ramach obozu rządzącego, ale też niekiedy z opozycją parlamentarną. Ponieważ ustalenia klubowe w znacznym stopniu determinują sposób głosowania posłów należących do klubów, to decyzje klubów stają się faktycznie decyzjami Sejmu⁷²⁴.

Nie ulega wątpliwości, że zasadniczym celem tworzenia klubów i kół parlamentarnych jest także reprezentacja interesów własnych ugrupowań politycznych na forum parlamentu⁷²⁵. Regulaminy obu izb dają wyraz traktowaniu klubów i kół jako emanacji partii w parlamencie. Świadczy o tym wybieranie członków organów wewnętrznych z uwzględnieniem proporcji składu politycznego danej izby.⁷²⁶ Przykładem może być „polityka” obsadzania komisji sejmowych stosownie do uzyskanej liczby mandatów w wyborach (a w trakcie kadencji do posiadanej liczby posłów w klubie, która może ulec zmianie). Uwzględnia to więc proporcjonalną siłę polityczną klubu. Frakcje można podzielić na kluby tworzące koalicję rządową i kluby opozycyjne. Warto zauważyć, iż w praktyce funkcjonowania rządu mniejszościowego, to kluby opozycyjne mogą ustanowić przewagę liczebną w komisjach sejmowych oraz wybrać marszałka. Treść decyzji parlamentarnych i organizacja wewnętrzna Sejmu zależała będzie w tej sytuacji od nowych porozumień politycznych klubów.

⁷²² J. Tańska, Życie klubowe na Wiejskiej, Newsweek, 6.12.2009, s. 2.

⁷²³ S. Bożyk, Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej, Białystok 2006, s. 193

⁷²⁴ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2004, s. 226

⁷²⁵ S. Bożyk, Parlament Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] S. Bożyk, (red), Prawo konstytucyjne, Białystok 2020, s. 235

⁷²⁶ B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2008, s. 569

Celem tworzenia frakcji jest również zagwarantowanie klubom jak najbardziej efektywnego oddziaływania na prace Sejmu oraz jego organów wewnętrznych⁷²⁷. Stąd też regulamin Sejmu gwarantuje wszystkim klubom i kołom określone przywileje, które stwarzają im możliwość efektywnego oddziaływania na tok pracy parlamentu oraz jego organów wewnętrznych.⁷²⁸ Dlatego celem zrzeszania się posłów w kluby poselskie jest także dążenie poszczególnych ugrupowań do zapewnienia sobie określonych przywilejów wynikających z Regulaminu Sejmu. Frakcje posiadające status klubów, mają więcej uprawnień niż te, które są w stanie utworzyć jedynie koło⁷²⁹.

Przedstawiam główne uprawnienia klubów, przewidziane w VI i VII kadencji w myśl regulaminu Sejmu: (1) grupie 15 posłów przysługuje prawo wnoszenia projektów ustaw i uchwał – tak więc inicjatywa poselska pokrywa się z inicjatywą klubową, (2) przewodniczący klubu lub wiceprzewodniczący wchodzi z urzędu w skład Konwentu Seniorów (w ten sposób klub ma wpływ na opiniowanie spraw dotyczących działalności i toku prac Sejmu), (3) klub może wystąpić z wnioskiem o zwołanie Konwentu (art. 17 ust 2 regulamin Sejmu), (4) wnioski klubów poselskich brane są pod uwagę przez prezydium komisji sejmowych przy opracowywaniu projektów planów pracy komisji oraz ustalania porządków dziennych posiedzeń (art. 76 ust 2), (5) klubowi (jak i grupie 15 posłów) przysługuje prawo złożenia wniosku o przedstawienie na posiedzeniu Sejmu przez członka Rady Ministrów informacji bieżącej (art. 194 ust. 1), (6) podczas obrad plenarnych Sejmu wystąpieniom klubowym przysługują znacznie szersze limity czasowe, niż w przypadku zwykłych przemówień poselskich (art. 180 ust. 1) – słowo parlament znaczy „miejsce mówienia”, (7) przewodniczący klubów poselskich mają niewyłączne prawo do zgłaszania kandydatów na członków Komisji do Spraw Służb Specjalnych (art. 137 ust. 3) oraz specyficzne uregulowania odnoszące się do Komisji Etyki Poselskiej (art. 143) oraz Komisji do Spraw Europejskich (art. 148).

Dodatkowo Prezydium Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów, może przedstawić Sejmowi propozycję ustalenia czasu prowadzenia dyskusji w ramach limitu czasowych dla konkretnej debaty. Ustalił się zwyczaj podziału na trzy rodzaje debat: krótką (trwającą 120 minut), średnią (240 min) i długą (360 min). Ogólny czas debaty dzielony jest na poszczególne kluby, w zależności od ich liczebności⁷³⁰.

⁷²⁷ S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 93

⁷²⁸ S. Bożyk, *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Bożyk, (red), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2020, s. 235

⁷²⁹ J. Kuciński, *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2001, s. 188

⁷³⁰ J. Buczkowski, *Prawo konstytucyjne RP*, Przemyśl 2008, s. 176

Kluby mają uprawnienia wynikające ze zwyczajów parlamentarnych. Zwyczajowe jest np. prawo zarządzenia przez Marszałka na wniosek klubu przerwy w obradach, potrzebnej do konsultacji międzyklubowej⁷³¹.

Kluby mogły także działać w sferze zewnętrznej. Przykładem takiego rozwiązania był, nieobowiązujący już przepis (a obowiązujący w czasie VI i VII kadencji), który stanowił, że Prezes Rady Ministrów powoływał, na wniosek klubów parlamentarnych, 7 członków Rady Służby Cywilnej reprezentujących wszystkie kluby parlamentarne, przy czym powołane osoby nie musiały być posłami lub senatorami (art. 20 ust. 3 ustawy o służby cywilnej)⁷³².

Jeszcze raz warto podkreślić, iż liczba posłów wymaganych do złożenie poselskiej inicjatywy ustawodawczej lub uchwałodawczej zbieżna jest z minimalną ilością posłów tworzących klub (np. złożenie projektu, aby wyjść naprzeciw danej grupie społecznej)⁷³³, a przewodniczącemu klubu lub koła albo upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu przysługuje prawo wnoszenia w imieniu klubu lub koła poprawek do projektu ustaw, w czasie drugiego czytania (art. 45 ust. 1 regulamin Sejmu).

Określone „przywileje” mają być politycznie opłacalne dla posłów, aby zachęcać ich do zrzeszania się w kluby, aby przez to mieć wpływ na tok prac Sejmu i na obsadzanie organów wewnętrznych parlamentu.

Pomimo, że koła nie posiadają identycznych uprawnień jak kluby, to jednak zgodnie z art. 8. ust. 5 regulaminu Sejmu mogą na zasadzie wzajemnych porozumień ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencie Seniorów. Nie dotyczy to przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego koła, którzy wchodzi w skład tego organu o ile reprezentują w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu, osobną listę wyborczą⁷³⁴. Dodam, iż wnioski kół poselskich brane są także pod uwagę przez prezydium komisji sejmowych przy opracowywaniu projektów planów pracy komisji oraz ustalania porządków dziennych posiedzeń (art. 76 ust 2 regulaminu Sejmu). Należy jednak właśnie podkreślić, że z punktu widzenia interesów kół poselskich powstałych w trakcie kadencji Sejmu, to tworzenie porozumienia takich nowych kół jest bardzo korzystne polityczne, właśnie z uwagi na możliwość uczestnictwa w Konwencie Seniorów.

⁷³¹ W. Skrzydło, Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2004, s. 249

⁷³² K. Grajewski, Status partii politycznych wewnątrz parlamentu, [w:] A. Gajda, K. Grajewski, P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, M. Wiszowaty, Partie polityczne w Polsce, Gdańsk 2017, s. 68

⁷³³ P. Sarnecki (red.), Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2004, s. 219

⁷³⁴ J. Buczkowski, Prawo konstytucyjne RP, Przemyśl 2008, s. 177

Posłowie i senatorowie mogą tworzyć klub parlamentarny lub koło parlamentarne. Ustawa o wykonywaniu mandatu posła stanowi jedynie, że posłowie wraz z senatorami mogą tworzyć wspólne kluby, koła, zespoły parlamentarne. Jednakże brak jest jasno ustalonych zasad ich tworzenia. Dlatego pojawia się pytanie w jaki sposób mogą być one tworzone.

Chodzi tu o materię, której regulacja wykracza poza ramy regulaminu jednej izby. W tej sytuacji właściwe byłoby unormowanie ustawowe, a takiego brakuje.⁷³⁵ W tym zakresie punktem wyjścia do sformułowania takich zasad mogłoby być określenie w przepisach przynajmniej minimalnej liczby członków obu izb parlamentu (posłów i senatorów). Mogłoby to być np. ogólne założenie, że w skład klub parlamentarny powinno wchodzić co najmniej 15 posłów i co najmniej 7 senatorów, czyli minimum 22 członków, zaś koło parlamentarne winno tworzyć minimum 3 posłów i 3 senatorów, a więc łącznie 6 członków. W ramach obecnie obowiązującej regulacji ustawowej pewne jest jednak tylko to, że dla utworzenia takiego klubu lub koła powinno być niezbędne uczestnictwo w ich składzie zarówno posłów, jak też i senatorów⁷³⁶.

Również wydaje mi się, iż sensownym wyjściem jest zsumowanie wymogów koniecznych dla stworzenia klubu w Sejmie z wymogami koniecznymi dla utworzenia odpowiedniego klubu w Senacie (klub parlamentarny) lub zsumowanie wymogów koniecznych dla stworzenia koła w Sejmie z wymogami koniecznymi dla utworzenia odpowiedniego koła w Senacie (koło parlamentarne). Jednakże pojawia się kolejne pytanie, jak nazwać zrzeszenie posłów i senatorów, które spełniałoby wymogi regulaminu jednej z izb konieczne dla utworzenia klubu, a w drugiej izbie wystarczające tylko dla utworzenia koła.

Owe propozycje są sensowne i logiczne. Tymczasem w praktyce parlamentarnej za najważniejszą przesłanką decydującą o tym, czy dane zrzeszenie można uznać za klub bądź koło parlamentarne, stał się warunek aby skupiało ono zarówno posłów jak i senatorów. Zaś kryteria liczbowe ocenia się na podstawie regulaminu tylko jednej izby parlamentu. Tak więc klub parlamentarny może tworzyć 15 posłów i 1 senator lub 7 senatorów i 1 poseł.

W Sejmie VI kadencji funkcjonował Klub Parlamentarny Polska Jest Najważniejsza (z 1 senatorem), a w Sejmie VII kadencji: Klub Parlamentarny Polskie Stronnictwo Ludowe (tylko 2 senatorów) i Klub Parlamentarny Zjednoczona Prawica (1 senator).

Chciałbym wskazać, iż klub parlamentarny, klub poselski, koło poselskie mają skróty KP. Można byłoby stworzyć dodatkowe skróty nazw (dla technicznego rozróżnienia). Klub parlamentarny, mógłby mieć dodatkowy skrót np. KPS – klub posłów senatorów. Koło

⁷³⁵ B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2010, s. 569

⁷³⁶ S. Bożyk, Partie polityczne a Sejm RP, Warszawa 2006, s. 89

parlamentarne, dodatkowy skrót: KSP – koło senatorów posłów oraz KP – klub poselski, KS – klub senatorski, PK – poselskie koło, SK – senatorskie koło. Jest to tylko techniczna uwaga, na marginesie owej rozprawy.

Należy również zauważyć, iż skrót nazwy i symbol graficzny klubu, koła lub zespołu parlamentarnego korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla dóbr osobistych (art. 17 ust. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora). Podobne rozwiązanie o ochronie prawnej nazwy partii politycznej przewidziane jest w art. 17 ustawy o partiach politycznych.

Każda kadencja staje się sceną różnego rodzaju koalicji i podziałów, gdyż koła i kluby mogą zawierać porozumienia i nie ma też prawnego zakazu zmiany barw klubowych w trakcie kadencji przez posłów.

Na początku VI kadencji Sejmu (po wyborach) powstały kluby (zgodnie z wynikami wyborów):

Klub Platforma Obywatelska (209 posłów, a na koniec kadencji – 208 posłów).

Klub Prawo i Sprawiedliwość (166 posłów i odpływ 20 posłów w czasie kadencji).

Klub Polskie Stronnictwo Ludowe (31 posłów).

Na początku kadencji powstał także klub Lewica i Demokraci (53 posłów), który później rozpadł się w wyniku podziału politycznego. Jednakże klub już podczas wyborów był koalicją partii. Główne partie stanowiące LiD to: SLD, SDPL, PD i UP.

Czasowo funkcjonowały koło Polska XXI, które następnie przekształciło się w koło Polska Plus oraz Demokratyczne Koło Poselskie (później Demokratyczne Koło Poselskie Stronnictwa Demokratycznego).

W kwietniu 2008 r. z klubu Lewica i Demokraci wyłoniły się dwie frakcje: klub poselski Lewica (później klub Sojusz Lewicy Demokratycznej) – 42 posłów i koło poselskie Socjaldemokracja Polska – Nowa Lewica (później Socjaldemokracja Polska). SDPL na początku zrzeszała 8 posłów, ale liczba posłów tej frakcji skurczyła się do minimalnego poziomu koła – 3 posłów.

Warto przypomnieć, iż rozpad LiD spowodowany był rywalizacją o przewodnictwo w partii SLD (pomiędzy W. Olejniczakiem a G. Napieralskim). To partia SLD stanowiła główną siłę polityczną w klubie LiD. Powyższy przykład pokazuje jak relacje międzypartyjne przekładają się na relacje międzyklubowe w Sejmie. Jednocześnie późniejsze zwycięstwo G. Napieralskiego o przewodniczenie w partii SLD, spowodowało również to, iż stał się on także przewodniczącym klubu poselskiego SLD.

W trakcie kadencji powstał również klub Polska Jest Najważniejsza zrzeszający 15 posłów, ale liczba parlamentarzystów ulegała ciągłej zmianie.

Liczba posłów niezrzeszonych wzrosła od 1 do 14. Dodam, iż posłem niezrzeszonym na początku kadencji był poseł wybrany z okręgu nr 21 (Opole) reprezentujący komitet wyborczy wyborców Mniejszość Niemiecka tworzonego przez Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców na Śląsku Opolskim.

Na koniec VI kadencji Sejmu istniało 5 klubów oraz 1 koło. Były to:

Fracja	Nazwa	Data powstania	Liczba posłów	
			w dniu powstania	na koniec kadencji
Klub Parlamentarny	Platforma Obywatelska	5 XI 2007	209	208
Klub Parlamentarny	Prawo i Sprawiedliwość	5 XI 2007	166	146
Klub Poselski	Sojusz Lewicy Demokratycznej	22 IV 2008	42	43
Klub Poselski	Polskie Stronnictwo Ludowe	5 XI 2007	31	31
Klub Parlamentarny	Polska Jest Najważniejsza	31 VIII 2011	15	15
Koło Poselskie	Socjaldemokracja Polska	22 IV 2008	8	3

Zupełnie inaczej ukształtowała sytuacja polityczna Sejmu VII kadencji i nie mam na myśli tylko wyników wyborów. Już na początku kadencji powstało 6 klubów, w tym jeden w wyniku podziału politycznego:

Klub Platforma Obywatelska – 207.

Klub Prawo i Sprawiedliwość – 138 (w wyborach PiS uzyskał 159 mandatów).

Klub Ruch Palikota – 41 (w wyborach RP uzyskał 40 mandatów).

Klub Polskie Stronnictwo Ludowe – 28.

Klub Sojusz Lewicy Demokratycznej – 26 (w wyborach SLD uzyskał 27 mandatów).

Klub Solidarna Polska – 18.

W wyniku konfliktu partyjnego pomiędzy J. Kaczyńskim, a Z. Ziobro powstał klub Solidarna Polska zrzeszająca właśnie 18 posłów (startujących z list PiS). Dodatkowo nastąpiło szybkie przejście posła startującego z list SLD do klubu Ruch Palikota. Było 2 posłów niezrzeszonych.

W trakcie kadencji nastąpiła przekształcenie klubu Ruch Palikota w klub Twój Ruch, by na skutek licznych rozłamów powstało jedynie koło poselskie Ruch Palikota. Podobnie klub parlamentarny Solidarna Polska na skutek odpływu posłów przeistoczyło się w koło poselskie, by później z grupą innych posłów (startujących z list PO) powstał klub poselski Zjednoczona Prawica.

W trakcie kadencji powstało również koła poselskie: Bezpieczeństwo i Gospodarka oraz Inicjatywa Dialogu. Te koła nie przetrwały jednak próby czasu.

Na koniec kadencji było aż 25 posłów niezrzeszonych.

Na koniec VII kadencji Sejmu funkcjonowało 5 klubów i 2 koła:

Frakcja	Nazwa	Data powstania	Liczba posłów	
			w dniu powstania	na koniec kadencji
Klub Parlamentarny	Platforma Obywatelska	8 XI 2011	207	197
Klub Parlamentarny	Prawo i Sprawiedliwość	8 XI 2011	138	134
Klub Parlamentarny	Polskie Stronnictwo Ludowe	8 XI 2011	28	38
Klub Poselski	Sojusz Lewicy Demokratycznej	8 XI 2011	26	35
Klub Parlamentarny	Zjednoczona Prawica	15 VII 2014	15	16
Koło Poselskie	Ruch Palikota	5 III 2015	11	11
Koło Poselskie	Biało-Czerwoni	29 VI 2015	4	4

Szczerze mówiąc, jest to dobry temat na rozprawę doktorską, aby szczegółowo przeanalizować wszelkie ruchy polityczne poszczególnych posłów lub dobra opowieść na „telenowelę” przypominająca kalejdoskop. Można powiedzieć, że transfery polityczne zajmują media w podobny sposób, co transfery piłkarzy. I tak jak pewne transfery są trudne do akceptacji przez kibiców (np. transfery pomiędzy Wisłą Kraków, a Legią Warszawa), tak podobnie trudne do zaakceptowania przez wyborców są zmiany barw klubowych w Sejmie. Za przykład może posłużyć spektakularna zmiana barw J. Kluzik-Rostkowskiej, która

odchodząc z PiS, tworzyła własną partię i klub (PJN), by ostatecznie (jako lider partyjny) porzucić posłów, którzy wsparli ją politycznie i startować w kolejnych wyborach z list PO.

Często aktywność polityczna posłów w parlamencie, wygląda jak próba ucieczki kolarzy z peletonu: oderwanie się od „starej” grupy politycznej i próba tworzenia nowej siły, założenie nowego klubu (koła) poselskiego, duża aktywność polityczna (nawet pewna nadaktywność), które nie przekłada się na poparcie społeczne i zainteresowanie wyborców, po czym następuje wchłonięcie przez polityczny peleton (inną „starą” partię), porzucenie ambicji politycznych i próba ponownego dostania się do Sejmu z listy wyborczej innej partii.

Nowe frakcje, które wyłoniły się z PiS to Prawica Rzeczypospolitej, Polska XXI, Polska Plus, Polska Jest Najważniejsza, Solidarna Polska. Utworzenie nowego klubu bądź koła, skutkowało zwykle utworzeniem partii o tej samej nazwie – jednakże żadna z tych sił nie zaistniała samodzielnie na scenie politycznej. Większość posłów, albo powróciła do PiS, albo szukała „szczęścia” w innych partiach. Tylko PJN podjęła samodzielną próbę startu w wyborach (w 2015 r.), ale nie przekroczyła wymaganego progu wyborczego i większość posłów podjęła nową drogę zawodową.

Koło poselskie wyłonione z wyborów ma symbolicznie większe znaczenie niż koło wyłonione z podziału klubu, chociaż koła w minimalnym stopniu wpływają na układ sił politycznych. Jednak partie, które tracą obecność w Sejmie i przestają mieć własne frakcje np. Unia Pracy – faktycznie zanikają w świadomości wyborców i tracą polityczny byt, poprzez niezdolność do samodzielnego startu w kolejnych wyborach parlamentarnych.

Ta krótka analiza pokazuje, iż w latach 2007–2015 istniała nadal mało stabilna scena polityczna, na co wskazują ciągle zmiany klubowe. Z biegiem kadencji narasta grupa posłów niezrzeszonych, gdyż przynależność do klubu nie jest przymusowa. Na koniec VI kadencji było to 14 posłów (3 procent składu), a w VII kadencji aż 25 (5,5 procent składu). Poseł może należeć tylko do jednego klubu lub koła. Najczęściej jednak posłowie odchodząc z jednego dużego klubu szukają przejścia do drugiego dużego klubu, albo bezpośrednio, albo przechodząc polityczną kwarantannę jako poseł niezrzeszony, albo grupując się w nową frakcję i wspólnie szukać szerszego porozumienia politycznego z dużym klubem (np. posłowie klubu Zjednoczona Prawica znaleźli się na liście PiS. Większa część posłów była tam już na liście w 2011 r., by po rozłamie politycznym w trakcie kadencji, ponownie znaleźć się na liście wyborczej PiS w 2015 r.)

Jeżeli przyjmujemy, iż system proporcjonalny odzwierciedla poglądy społeczne, to zwierciadło pęka w trakcie kadencji. Jednak również w trakcie kadencji zmienia się

sondażowe poparcie dla partii politycznych, czego przykładem jest rozkład polityczny Ruchu Palikota i związane z tym migracje klubowe posłów.

Szczególne znaczenie dla każdego posła ma problem dyscypliny klubowej (partyjnej). Istotą tej dyscypliny jest sformułowanie przez frakcję parlamentarną w stosunku do deputowanych tej frakcji nakazu określonego zachowania się podczas prac w parlamencie, pod groźbą sankcji w przypadku niezastosowania się przez nich do tego nakazu⁷³⁷. Dyscyplina klubowa to pojęcie odnoszące się do dyscypliny stosowanych także w kołach, gdyż nie stosuje się pojęcia „dyscyplina kołowa”.

Postanowienia dotyczą przede wszystkim głosowań na posiedzeniach plenarnych, ale także przy podejmowaniu decyzji (zajmowanie określonych stanowisk) przez wewnętrzne organy izby (Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów, komisje sejmowe)⁷³⁸. Dodatkowo regulaminy klubów uzależniają możliwość korzystania przez posła z niektórych uprawnień, takich jak np. składanie podpisu pod projektami ustaw lub występowanie z interpelacjami i zapytaniem, od powiadomienia o tym władz klubu⁷³⁹.

Dyscyplina jest gwarancją jedności klubu odnośnie wspólnie wypracowanego stanowiska⁷⁴⁰. Najczęściej jest wykorzystywana przez ugrupowania parlamentarne tworzące rząd, zwłaszcza w okresie funkcjonowania rządu mniejszościowego⁷⁴¹. W tym przypadku chodzi o dążenie do zachowania sprawności rządzenia. Dyscyplina jest stosowana także przy projektach szczególnie istotnych dla realizowania polityki klubu (a w zasadzie partii politycznej tworzącej klub). Jednoznaczne nastawienie do danego projektu: za lub przeciw, pozwala to jasno podkreślać przed wyborcami. Nawet jeśli dany projekt nie przeszedł, to można głosić, że wszyscy w klubie głosowaliśmy za lub odwrotnie: tłumaczyć, iż projekt przeszedł, pomimo naszego jednomyślnego sprzeciwu.

Regulaminy klubów parlamentarnych przewidują, że w przypadku rażącego naruszenia dyscypliny klubowej może dojść nawet do wykluczenia posła ze składu klubu⁷⁴². Możliwe jest też wycofanie posła ze składu organów parlamentarnych, pozostawienie go poza

⁷³⁷ S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 94-95

⁷³⁸ S. Bożyk, *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Bożyk (red), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2020, s. 236

⁷³⁹ W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2004, s. 250

⁷⁴⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 226-227

⁷⁴¹ S. Bożyk, *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005, s. 67

⁷⁴² S. Bożyk, *Prawoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006, s. 191

grupą mówców reprezentujących klub na posiedzeniach izby, pomijanie go przy inicjatywach podejmowanych w ramach klubu itp.⁷⁴³.

Konkretne kary za naruszenie dyscypliny są określone w regulaminach danej frakcji. Najczęściej stosowaną karą są jednak kary finansowe według ustalonego taryfikatora. Usunięcie z klubu jest sankcją ostateczną na którym traci również klub, a nie tylko poseł. Władze klubu są pragmatyczne i liczą wagę głosu posła. Jeśli klub ma zdecydowaną większość w Sejmie, to może pozwolić sobie na bardziej stanowcze kroki. Jednak każde odejście posła jest osłabieniem politycznym klubu. Zwłaszcza w małym klubie, co jest naturalne, bardziej liczy się z pojedynczymi posłami (głosami). Należy jednak pamiętać, że pomiędzy posłem a klubem jest pewna bliskość poglądów politycznych na zasadnicze kwestie, skoro doszło do współpracy. Niewątpliwie kwestią kluczową jest, czy decyzja o dyscyplinie podejmowana jest „demokratycznie” w ramach głosowania wszystkich członków klubu, czy też zapada w wąskim gronie partyjnym.

W przypadku klubu PO o dyscyplinie decyduje Prezydium Klubu, zaś odnośnie klubu PiS decyduje o tym przewodniczący klubu. Dopiero na wniosek 25 procent członków klubu PiS rozstrzyga się decyzję o dyscyplinie, przez głosowanie zwykłą większością głosów, bez wymaganego kworum. Członkowie klubu PiS nie mają wpływu na to, w jakiej sprawie zostanie podjęta dyscyplina klubowa.⁷⁴⁴ Formalne uchwały dotyczące dyscypliny nie mają charakteru wiążącego, ale odnoszą praktyczny i polityczny skutek. Ostatecznym punktem jest okres wyborów, w którym poszczególne ugrupowania wysuwają kandydatów w oparciu o ich lojalne współdziałanie w czasie kadencji⁷⁴⁵. Zwykle posłowie w kolejnych wyborach zajmują czołowe miejsca na liście wyborczej. Następuje synergia korzyści: poseł zwiększa szansę na reelekcję, a partia dysponuje lojalnym członkiem klubu. Jeśli współpraca nie układa się, to poseł może być formalnie usunięty z klubu lub sam podjąć decyzję o przejściu z jednego klubu do drugiego (lub zostać posłem niezrzeszonym). Zmiana barw klubowych to inne możliwości polityczne. Niewątpliwie przynależność do klubu ma istotny wpływ na wykonywanie mandatu posła.

W sposób naturalny pojawia się pytanie, czy stosowanie dyscypliny klubowej (partyjnej) nie narusza konstytucyjnej zasady mandatu wolnego?

⁷⁴³ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2004, s. 227

⁷⁴⁴ K. Grajewski, Status partii politycznych wewnątrz parlamentu, [w:] A. Gajda, K. Grajewski, P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, M. Wiszowaty, Partie polityczne w Polsce, Gdańsk 2017, s. 86-87

⁷⁴⁵ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2004, s. 227

Właściwe byłoby rozróżnienie pomiędzy stroną merytoryczną a stroną proceduralną dyscypliny partyjnej. Przy takim ujęciu za sprzeczne z konstrukcją mandatu wolnego należałoby uznać związanie posła konkretnym nakazem głosowania „za” lub „przeciw”, bądź też narzucenie mu pełnej treści wystąpienia w debacie parlamentarnej. Odmienne należy traktować podejmowane przez kluby (koła) przedsięwzięcia i środki o charakterze organizacyjno-proceduralnym, które mają jedynie dyscyplinować posłów, bądź też zobligować ich do wykonania określonych obowiązków wobec własnego klubu lub koła parlamentarnego⁷⁴⁶. Brak spójności pomiędzy konstytucyjną koncepcją mandatu wolnego, a praktyką polityczną, która faktycznie podporządkowuje posła partii, to jeden z trudniejszych dylematów współczesnego parlamentaryzmu⁷⁴⁷. Z racji faktycznego uzależnienia parlamentarzysty od własnej partii politycznej lub frakcji parlamentarnej w doktrynie czasami nawet formułuje się tezę, że taki stan rzeczy powoduje funkcjonowanie w praktyce mandatu imperatywnego, a nie mandatu wolnego⁷⁴⁸. Warto w tym kontekście przywołać też słuszne stanowisko prezentowane przez doktrynę, że dopóki przepisy regulaminów klubów poselskich nie posiadają mocy prawnej, a nawet sankcja za ich naruszenie, w postaci wykluczenia z partii lub klubu nie powoduje utraty mandatu poselskiego, nie da się jednoznacznie stwierdzić, czy jest to sprzeczne z prawną konstrukcją mandatu wolnego⁷⁴⁹.

Oczywiście, posłowie są przedstawicielami całego narodu, nie są odwoływalni przez wyborców i nie mogą przyjmować i wykonywać żadnych wiążących instrukcji. Tymczasem uzyskanie mandatu w wyborach parlamentarnych jest niemożliwe bez poparcia ze strony którejś z partii politycznych. To sprawia, iż są uzależnieni od danego stronnictwa, obowiązują ich z reguły dyscyplina klubowa. Wszystko to sprawia, że mandat wolny przekształca się w rzeczywistości w mandat partyjny. Stan taki bywa źródłem rozmaitych napięć w ramach partii oraz między partiami politycznymi a opinią publiczną⁷⁵⁰.

Z punktu widzenia suwerena istnienie i funkcjonowanie partii politycznych ma również istotne znaczenie⁷⁵¹. Pamiętać bowiem należy, że z konstytucyjnej zasady pluralizmu politycznego wynika swoboda występowania, pozostawania i występowania z partii

⁷⁴⁶ S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 96

⁷⁴⁷ W. Sokolewicz, *Przegląd Sejmowy w latach 2003-2008* (artykuł recenzyjny), „Państwo i Prawo”, nr 2/2009, s. 109

⁷⁴⁸ K. Grajewski, *Formy organizacji parlamentarzystów w Sejmie i Senacie (kluby, koła, zespoły)*, [w:] J. Wawrzyniak i M. Laskowska, *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 234

⁷⁴⁹ S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 96-97

⁷⁵⁰ P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2011, s. 259

⁷⁵¹ P. Kierończyk, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego dla studentów administracji*, Gdańsk 2006, s. 130

politycznej⁷⁵². Podobnie istnieje dobrowolność przynależności posła do klubu poselskiego. Polskie prawo konstytucyjne nie zobowiązuje parlamentarzysty do przystąpienia do frakcji partyjnej. Nawet jeśli obowiązek przynależności do frakcji wynika z przepisów wewnątrzpartyjnych (np. statut partii), to wykonanie tego obowiązku jest w świetle prawa dobrowolne, ponieważ poseł, wstępując do klubu, dobrowolnie wyraził zgodę na respektowanie przepisów wewnątrzpartyjnych. Jednak, ani władze partii, ani władze frakcji parlamentarnej nie mogą skutecznie domagać się pozbawienia mandatu parlamentarzysty nierespektującego wewnętrznych regulaminów lub występujących z frakcji⁷⁵³.

Odpowiedzialność parlamentarzysty przed partią polityczną nie ma charakteru prawnego, a sankcje prawne są wręcz wykluczone w świetle zasady mandatu wolnego. W rzeczywistości odpowiedzialność ma charakter ograniczony i jest realizowana wyłącznie na płaszczyźnie socjologiczno-politologicznej⁷⁵⁴.

Statuty partii zawierają regulacje odnoszące się do frakcji parlamentarnych. Kierowanie pracami Klubu PiS, co wydaje się sporym zaskoczeniem, jest kompetencją Prezesa PiS, który czyni to za pośrednictwem przewodniczącego frakcji PiS. Do właściwości Komitetu Politycznego PiS należy sprawowanie nadzoru nad bieżącą działalnością frakcją. PiS wprowadził także Zasady Reelekcji Parlamentarzystów. Partia bierze pod uwagę pracę merytoryczną, przestrzeganie dyscypliny głosowania, ale także opłacanie składek czy utrzymywanie biur poselskich w miejscach wyznaczonych przez Komitet Polityczny PiS, wypowiadanie się zgodnie z programem PiS. Klub PiS prowadzi Kartę Parlamentarzysty w której notowane są wszystkie pozytywne efekty pracy oraz wszystkie naruszenia.⁷⁵⁵

Kluczową jest kwestia potencjalnej reelekcji, a w wyborach proporcjonalnych zależy to jednak od partii. Na marginesie wskażę też na kwestię mandatu zawodowego, a znaczna część polityków traktuje bycie posłem jako zawód, a w parlamencie są nieprzerwanie przez kilka kadencji. W wielu kulturach politycznych wybiera się ludzi spełnionych zawodowo i finansowo, którzy nie muszą „być” posłem, a bycie parlamentarzystą traktują jako zaszczytną misję zgodnie z treścią ślubowania zawartego w artykule 104 Konstytucji.

Przeprowadzono badania w których posłowie uznali za ważniejsze realizację celów partii (ocena 4,71 na 7 cyfrowej skali, gdzie 1 to brak akceptacji zadania, a 7 to całkowita

⁷⁵² K. Grajewski, Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego, Warszawa 2009, s.166-167

⁷⁵³ K. Grajewski, Formy organizacji parlamentarzystów w Sejmie i Senacie (kluby, koła i zespoły), a mandat wolny, [w:] J. Wawrzyniak i M. Laskowska (red.), Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej, Warszawa 2009, s. 237

⁷⁵⁴ K. Grajewski, Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego, Warszawa 2009, s.168

⁷⁵⁵ K. Grajewski, Status partii politycznych wewnątrz parlamentu, [w:] A. Gajda, K. Grajewski, P. Uziębło, A. Rytel-Warzocha, M. Wiszowaty, Partie polityczne w Polsce, Gdańsk 2017, s. 83

akceptacja zadania) niż reprezentowanie określonych grup społecznych (3,41 na 7). Posłowie za najważniejsze zdanie uznali stanowienie prawa (6,77)⁷⁵⁶. Badania przeprowadzono w 2000 r., ale pokazują, iż posłowie, którzy są przecież także politykami rozumieją jak się robi „karierę” (przez partię). Jednocześnie posłowie silniej akcentują swoje zdania sejmowe niż reprezentowanie grup zawodowych bądź kształtowanie poglądów politycznych obywateli. Poseł działa faktycznie na dwóch polach: parlamentu i społeczeństwa.

W tym drugim przypadku aktywny jest co najmniej poziom własnego okręgu wyborczego, jeśli jest politykiem formatu lokalnego. Polityk formatu krajowego działa politycznie w inny sposób.

Posłowie przyjmują opinie, postulaty oraz wnioski wyborców oraz ich organizacji i biorą je pod uwagę w swojej działalności parlamentarnej (art. 21 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora). Ten przepis nie wyklucza zasady mandatu wolnego, gdyż poseł nie ma obowiązku realizacji określonego postulatów wyborców. Poseł dysponuje mandatem wolnym (prawnie), ale politycznie funkcjonuje na nie tylko na linii poseł – partia polityczna, ale także na linii poseł – wyborcy. Poseł jest reprezentantem narodu, ale politycznie skupia się głównie na faktycznym reprezentowaniu okręgu wyborczego, zwłaszcza jeśli jest politykiem lokalnego formatu i dopiero buduje swoją pozycję. Poseł, będący politykiem formatu krajowego działa w zupełnie w inny sposób, wzmacniając swą pozycję poprzez zajmowanie kluczowych stanowisk państwowych lub partyjnych (i klubowych).

Posłowie bardzo często odwołują się do woli wyborców w takcie prac parlamentarnych np. podkreślając, że podejmowane przez nich działania czy formułowana przez nich ocena jest następstwem opinii wyrażonej wcześniej przez wyborców⁷⁵⁷. Jednak obietnica wyborcza nie rodzi po stronie posła (partii) jakichkolwiek zobowiązań publicznoprawnych lub cywilnoprawnych wobec wyborców⁷⁵⁸.

Mandat parlamentarny to udzielone na określony czas, przeważnie w wyborach, pełnomocnictwo do pełnienia funkcji przedstawicielskiej, upoważniające oraz zobowiązujące

⁷⁵⁶ W. Wesołowski (red.), *Obciążeni polityką. Posłowie i partie*, Warszawa 2001, s. 41

⁷⁵⁷ K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 65

⁷⁵⁸ K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty posła i senatora*, [w:] Z. Jarosz (red.) *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 63

do uczestnictwa w kształtowaniu i wyrażaniu przez parlament woli państwowej narodu⁷⁵⁹. Mandat nie jest własnością partii politycznej, nawet jeśli z jej list wyborczych został on uzyskany przez daną osobę.⁷⁶⁰ Za podstawowe gwarancje niezależności parlamentarzystów uznaje się immunitet parlamentarny i zabezpieczenie finansowe deputowanych⁷⁶¹. Parlamentarny immunitet materialny oznacza w dalszym ciągu nieodpowiedzialność (niekaralność) polskiego parlamentarzysty za podejmowane działania, które wchodzą w zakres sprawowania mandatu poselskiego⁷⁶², czyli czyn objęty działaniem immunitetu materialnego przestaje być czynem bezprawnym i staje się czynem niekaralnym, za który parlamentarzysta nie ponosi odpowiedzialności (jego odpowiedzialność za ten czyn jest wyłączona)⁷⁶³.

Nie ma skutecznego sposobu nakładania obowiązków na posłów. Tak jak niedopuszczalny jest Wechsel in blanco, tak niemożliwa jest dymisja in blanco (rezygnacja z mandatu posła). Próba szantażu politycznego posłów, ani nawet podnoszenie kwestii, iż na ich wybór partia polityczna poniosła koszty jest niestosowne.

Partie polityczne otrzymują dotację podmiotową z budżetu państwa za każdy uzyskany mandat posła i senatora. Wyłącza to wiązanie jakiegokolwiek uszczerbku z faktem wypromowania kandydata, który następnie sprawował mandat w sposób nieodpowiadający oczekiwaniom partii. O „uszczerbku” można mówić jedynie w kategoriach czysto politycznych, rozumiejąc go w ten sposób, że partia promując jednego kandydata, który następnie okazał się „nielojalny”, utraciła możliwość wprowadzenia do parlamentu innego kandydata, który realizowałby linię partyjną⁷⁶⁴.

To partia selekcjonuje i wystawia swoich kandydatów i w ten sposób ponosi ryzyko polityczne za późniejsze sprawowanie mandatu przez „zwycięzcę”. W czasie kadencji nie ma prawnej możliwości pozbawienia posła mandatu, nawet jeżeli „zdradzi” partię polityczną, której zawdzięcza wybór. Oczywiście poseł musi się liczyć z tym, iż w następnych wyborach nie będzie miał możliwości startowania z innej listy wyborczej lub będzie startował z listy wyborczej, która zdobędzie małą ilość mandatów w okręgu wyborczym lub nie przekroczy nawet progu wyborczego. Poseł może wystartować z jednej partii, przystąpić do drugiej

⁷⁵⁹ G. Kryszewski, Mandat przedstawiciela (próba zdefiniowania), „Państwo i Prawo” nr 3/1998, s. 24

⁷⁶⁰ J. Jastrzębski, M. Zubik: Mandat wolny versus Wechsel, „Przegląd Sejmowy”, nr 2(79)/2007, s. 70

⁷⁶¹ R. Ludwikowski, Prawo konstytucyjne porównawcze, Toruń 2000, s. 299

⁷⁶² J. Mordwiłko, Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle „małej konstytucji”, „Państwo i Prawo”, zeszyt 6/1993, s. 40, B. Banaszak, Immunitet parlamentarny de lege ferenda i de lege ferenda, „Państwo i Prawo”, zeszyt 4/1991, s. 44-45

⁷⁶³ K. Grajewski, Parlamentarny immunitet materialny w przepisach nowej konstytucji, „Gdańskie Studia Prawnicze”, tom III/1998, s. 123

⁷⁶⁴ J. Jastrzębski, M. Zubik: Mandat wolny versus Wechsel, „Przegląd Sejmowy”, nr 2(79)/2007, s. 76

frakcji, by ubiegać się o reelekcję z trzeciej. Zawsze może też założyć własną frakcję lub partię – jeśli cieszy się faktycznym poparciem politycznym.

Doktryna wskazuje, iż poseł ponosi pewną odpowiedzialność przed wyborcami, przed partią polityczną i „zbiorową” odpowiedzialność przed Prezydentem. To wymaga jednak podkreślenia, że nieudzielenie zaufania deputowanemu w kolejnych wyborach (o ile będzie w nich kandydował) jest jedyną dopuszczalną możliwością wydania przez wyborców negatywnej oceny sposobu wykonywania przez deputowanego mandatu⁷⁶⁵.

W rozważaniach nie można jednak pomijać konstytucyjnej zasady pluralizmu politycznego. Rola partii politycznych, zarówno w ramach systemu wyborczego, jak i w ramach kształtowania polityki państwa w Sejmie jest kluczowa. Faktyczna siła partii na scenie politycznej zależy od poparcia wyborców w wyborach, które przekłada się na liczebność klubu poselskiego. Klub jednak powinien być w miarę zdyscyplinowany, aby prowadzić politykę zgodnie z programem partii. To z jednej strony rodzi pokusę podporządkowania posłów przez kierownictwo partii, gdyż posłowie muszą zachowywać się zgodnie z dyscypliną klubową, jeśli chcą znaleźć się ponownie na liście wyborczej. To z drugiej strony wymaga również liczenia się z głosem posłów przez kierownictwo, aby poprzez nadmierne wymuszanie zachowania politycznego, nie doprowadzić do buntu i odejścia posłów. Dodatkowo wymaga to także liczenia się z głosem wyborców, którzy odbiorą negatywnie jakikolwiek konflikt wewnątrzpartyjny.

Warto zwrócić uwagę, iż Konstytucja stanowi o wpływaniu na politykę „metodami demokratycznymi”, a więc metody podejmowania decyzji klubowych również powinny być podejmowane zgodnie z metodami demokratycznymi.

Teoretycznie, gdyby system polityczny byłby krzywdzący dla posłów, to część posłów z różnych klubów mogłaby z nich wystąpić i wraz z posłami bezpartyjnymi uchwalić nowy system wyborczy, który sprzyjałby wyborom indywidualnym, a nie grupowym. Jednak z jakichś względów tego nie czynią. Z psychologicznego punktu widzenia „musi” być jakiś porządek prawny do którego dostosowują się jednostki w państwie, podobnie musi być pewien porządek regulaminowy do którego dostosowują się posłowie w Sejmie.

Zasada mandatu wolnego oznacza swobodę działania politycznego posła w trakcie kadencji. Zasada wolności tworzenia i działania partii politycznych przekłada się na to, iż posłowie na zasadzie dobrowolności zrzeszają się w Sejmie w kluby. To dwie siły, które muszą się w jakiś sposób równoważyć. Brak równowagi prowadziłby bowiem do samowoli

⁷⁶⁵ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 63

poselskiej i anarchii bądź dyktatury przywódcy, który wymuszałby posłuszeństwo na posłach. Gdyby każdy poseł działał według swoich własnych zasad, to nie byłoby możliwe wypracowanie jakiegokolwiek wspólnej decyzji. Można tu przywołać liberum veto z historii ustroju I Rzeczypospolitej. Gdyby kluby (partie) nie miały możliwości wpływu politycznego na posłów, to ich działanie pozbawione byłoby sensu, gdyż nie można było realizować linii programowej partii. Sankcje klubowe wywierają pewną motywację na określone zachowanie polityczne, ale nie są to sankcje prawne. Poseł nadal będzie posłem, a co najwyżej nie będzie członkiem klubu bądź partii – co jest jego przywilejem, a nie obowiązkiem. Niewstąpienie bądź wystąpienie (usunięcie) z klubu nie pociąga za sobą konsekwencji prawnych. Poseł ma możliwość odcięcia się od skompromitowanej partii, a partia ma możliwość odcięcia od skompromitowanego posła.

Warto zwrócić też uwagę na pewną kwestię. Poseł funkcjonując w klubie również wiele zyskuje. Parlamentarzyści często nie orientują się w materii nad którą głosują (choćby z racji braku wiedzy, czasu, a na nawet chęci z zapoznaniem się z daną problematyką), a instrukcje klubowe są pewnego rodzaju ściągą jak głosować. Jak wspominałem kluby są przecież formami samoorganizacji posłów dla celów wynikających z realizacji mandatu. Można obrazowo powiedzieć, iż frakcje dominują, ale to posłowie ostatecznie decydują. Oczywiście posłowie mogą być tylko „maszynką do głosowania”, ale również nie ma co demonizować zorganizowanej maszyny partyjnej. Partie polityczne stanowią bowiem istotny i niezbędny element systemu konstytucyjnego.

Reasumując: Sposób rozumienia regulacji wolnego mandatu przedstawicielskiego musi uwzględnić również rolę, jaką Konstytucja RP wyznacza partiom politycznym⁷⁶⁶. Wynikają z dobrowolnego przystąpienia posła do danego klubu (który rodzi pewne obowiązki polityczne) i z konieczności zapewnienia jednolitego działania na forum parlamentu i zachowania decyzyjności Sejmu (choćaby w kontekście art. 225 Konstytucji, czyli możliwości skrócenia kadencji Sejmu przez Prezydenta w przypadku nieuchwalenia ustawy budżetowej).

Mandat posła jest wolny w aspekcie prawnym, ale ten mandat jest politycznie związany. Dla jasności sytuacji można wzmocnić zapis Konstytucji, który głosi, iż posłów „nie wiążą instrukcje wyborców”. Uważam, że warto dodać i „partii politycznych”. Wówczas artykuł 104 Konstytucji mógłby brzmieć: „Posłowie są przedstawicielei Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców i partii politycznych”.

⁷⁶⁶ J. Jastrzębski, M. Zubik, Mandat wolny versus weksel, „Przegląd Sejmowy”, nr 2(79)/2007, s. 69

Posłowie mogą też tworzyć tzw. zespoły (przybierają one inne różne nazwy np. grupa), w których kryterium przynależności nie ma charakteru politycznego, lecz np. terytorialny. Dlatego też przynależność do takiego zespołu nie wyklucza przynależności do klubu lub koła.

W praktyce, w skład zespołów poselskich wchodzi parlamentarzyści reprezentujący różne kluby. Celem zespołu nie jest bowiem chęć realizacji celu popieranego przez polityków reprezentujących jedną opcję polityczną. Praktyka sejmowa dowodzi, że kryterium tworzenia dotychczas występujących w izbach zespołów były m.in.: zainteresowania, płeć, przekonania, wspólnota zawodowa lub też chęć wywarcia nacisku na uregulowanie pozycji prawnej określonej grupy społecznej⁷⁶⁷. Dopuszczenie przez ustawodawcę możliwości tworzenia takich form zrzeszania się parlamentarzystów, do których przynależność nie jest oparta na zasadzie reprezentacji interesów politycznych suwerena, może prowadzić do sytuacji, w której tego rodzaju organizacje parlamentarzystów staną się wyrazicielami interesów partykularnych, co jest sprzeczne z konstytucyjną koncepcją mandatu przedstawicielskiego⁷⁶⁸ – wskazuje zaś K. Grajewski.

W Sejmie VI kadencji działało ponad 60 różnych zespołów⁷⁶⁹, a w VII kadencji działało ponad 160 różnych grup⁷⁷⁰ np. Kaszubski Zespół Parlamentarny, Parlamentarny Zespół ds. Promocji Badmintonu, Parlamentarny Zespół ds. Uniwersytetów Trzeciego Wieku, Parlamentarny Zespół Przyjaciół Zwierząt, Podlaski Zespół Parlamentarny, Poselski Zespół Strażaków, Parlamentarna Grupa Kobiet.

Czy taka forma organizowania się posłów ma sens? Uważam, że tak. Np. grupa posłów miłośników przyrody może doprowadzić do zapisów wzmacniających ochronę przyrodę, bo dobrze rozumiana ekologia nie ma wymiaru politycznego, ale dotyczy ochrony dziedzictwa kraju. Taki zespół może być też pierwszą formą wypracowania porozumienia międzyklubowych w danej kwestii.

Ustawa nie precyzuje kryteriów grupowania się w wymienione organizacje parlamentarzystów, ani nie dokonuje dystynkcji pomiędzy statutem, celami i zadaniami każdej z form grupowania się posłów. Pozostaje niejako paradoksem, iż merytorycznie

⁷⁶⁷ J. Buczkowski, *Prawo konstytucyjne RP*, Przemyśl 2008, s. 178

⁷⁶⁸ K. Grajewski, *Formy organizacji parlamentarzystów w Sejmie i Senacie (kluby, koła i zespoły)*, a mandat wolny, [w:] J. Wawrzyniak i M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 240

⁷⁶⁹ <https://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/listazesp?OpenAgent&6>

⁷⁷⁰ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=ZESPOLY&NrKadencji=7>

kwestie odesłano do regulaminów Sejmu, nie zajmuje się zaś nimi kompleksowy (w założeniu) akt o randze ustawowej⁷⁷¹. W przypadku funkcjonowania klubów nie są one uregulowane ustawowo, ale wypracowane na drodze zwyczaju parlamentarnego w ramach zasady autonomii regulaminowej izby.

Takie stanowisko zajął też Trybunał Konstytucyjny w treści orzeczenia z dnia 26 stycznia 1993 r. (U 10/92). Trybunał przyjął generalne założenie, że określenie politycznych form organizowania się deputowanych zalicza się do materii objętej zasadą autonomii regulaminowej, zgodnie z którą każda izba parlamentu uprawniona jest do samodzielnego kształtowania swojej organizacji i trybu funkcjonowania. Trybunał zaznaczył również, że ustanowienie w treści regulaminu sejmowego minimalnej liczby 15 posłów zdolnych do utworzenia własnego klubu poselskiego, nie może być oceniane jako dyskryminacja mniejszych ugrupowań poselskich. Faktyczne bowiem zróżnicowanie składu osobowego klubów i kół oraz ich statusu prawnego i zakresu uprawnień zostało wyłącznie „na merytorycznie uzasadnionych w świetle założeń Konstytucji kryteriach klasyfikacji ugrupowań poselskich”⁷⁷². Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że za każdym razem o liczebności danego ugrupowania poselskiego „decyduje przede wszystkim wyniki wyborów parlamentarnych, a o ich składzie osobowym często zmiennym – jak wskazuje praktyka – także wola indywidualnych posłów”⁷⁷³. Poza tym w uzasadnieniu przywołanego orzeczenia znalazło się też stwierdzenie, że możliwość tworzenia klubów poselskich jest następstwem określonych rozwiązań organizacyjnych pracy Sejmu i przysługuje posłom jako członkom danego ugrupowania politycznego ze względu na charakter oraz zadania izby, w skład której zasiadają⁷⁷⁴.

Podsumowując: konstytucyjna wolność działalności partii politycznych odnosi się również do działalności klubów poselskich działających w Sejmie. Mimo zmiany przepisów konstytucyjnych, to ustalenia Trybunału Konstytucyjnego pozostają nadal aktualne.

Profesor Bożyk proponuje konstytucjonalizację klubów poselskich. Artykuł 112 Konstytucji mógłby otrzymać brzmienie: „Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu, tryb powoływania i działalność jego organów, zasady tworzenia klubów poselskich, jak też

⁷⁷¹ M. Grzybowski, Nowa ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (wybrane zagadnienia), „Przegląd Sejmowy”, nr 5/1997, s. 64

⁷⁷² S. Bożyk, Parlament Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] S. Bożyk (red.), Prawo konstytucyjne, Białystok 2020, s. 233

⁷⁷³ S. Bożyk, Partie polityczne a Sejm RP, Warszawa 2006, s. 84

⁷⁷⁴ S. Bożyk, Parlament Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] S. Bożyk (red.), Prawo konstytucyjne, Białystok 2020, s. 233

sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu, określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”⁷⁷⁵.

W tej kwestii wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w treści przywołanego już orzeczenia, iż „swoboda tworzenia grup parlamentarnych jest elementem ogólnej wolności tworzenia partii politycznych i jako takiej należy jej przyznać rangę konstytucyjną” (U 10/92).

Rola partii politycznych nie kończy się z momentem samych wyborów. Jedne kluby (i koła) tworzą koalicję, uzyskując większość sejmową zdolną do utworzenia rządu, a pozostałe kluby pozostają w opozycji, licząc na przejęcie władzy w trakcie kadencji lub po następnych wyborach. Partie w ramach funkcji rządzenia i realizacji swoich celów, za pośrednictwem swoich frakcji parlamentarnych, wpływają na organizację wewnętrzną, działalność oraz realizację podstawowych funkcji parlamentu. Zresztą trudno wyobrazić sobie sprawne funkcjonowanie Sejmu bez zorganizowanych klubów i kół poselskich. Owe frakcje już na trwałe wpisały się w mechanizmy działania parlamentu.

Warto na zakończenie przypomnieć, iż w katastrofie smoleńskiej (10.04.2010) zginęło 15 posłów. Udali się oni z delegacją prezydencką do Katynia, aby uczcić pamięć zamordowanych oficerów w 1940 roku. W tej uroczystości mieli uczestniczyć reprezentanci wszystkich klubów parlamentarnych, co pokazuje znaczenie polityczne klubów. Owi posłowie stanowili elitę Sejmu. W tym miejscu chcę Ich wymienić, aby przywołać pamięć, a tym samym oddać Im hold:

Leszek Deptuła, Grzegorz Dolniak, Grażyna Gęsicka, Przemysław Gosiewski, Izabela Jaruga-Nowacka, Sebastian Karpiniuk, Aleksandra Natalli-Świat, Maciej Płażyński, Krzysztof Putra (Marszałek Sejmu), Arkadiusz Rybicki, Jerzy Szmajdziński (wicemarszałek Sejmu), Jolanta Szymanek-Deresz, Zbigniew Wassermann, Wiesław Woda, Edward Wojtas.

Cześć Ich Pamięci!

⁷⁷⁵ S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 98, S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006, s. 193

Główne tezy rozprawy (podsumowanie)

1. Prawne wzmocnienie konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego, aby wybory odbywały się na linii społeczeństwo obywatelskie – partie polityczne – system wyborczy co przekłada się później na układ sił politycznych w Sejmie oraz na funkcjonowanie rządu.
2. System wyborczy wpływa na system partyjny, a system partyjny na system wyborczy. Oba systemy oddziałują się na siebie.
3. Głos wyborcy decyduje o układzie sił politycznych (głosowanie na listę), o personalnym składzie Sejmu (bezpośrednie głosowanie na kandydata) oraz decyduje o kształcie finansowania partii politycznych z budżetu państwa.
4. Konstytucjonalizacja zasady wolnych wyborów.
5. Na pluralizm polityczny wpływają przemiany społeczne i zmiany formy komunikacji (np. internet), ale zmieniają również styl polityki.
6. Proporcjonalność jest system przeliczania głosów i nie musi być zasadą konstytucyjną. Skoro jest jednak określona w Konstytucji w 1997 r. i wszystkie wolne wybory (od 1991 r.) były przeprowadzone na zasadzie proporcjonalności, to w imię pewności systemu wyborczego powinna być zachowana.
7. Dobrą praktyką prawno-polityczną jest stabilizacja prawa wyborczego na gruncie kodeksu wyborczego. Wprowadzone rozwiązania prawne oceniam pozytywnie.
8. Konstytucjonalizacja Państwowej Komisji Wyborczej. Organy wyborcze odgrywają istotną rolę w prawidłowym procesie wyborczym.
9. Zmiany w systemie finansowania partii politycznej przez obniżenie progu subwencji i wprowadzenie większej równości w finansowaniu partii.

10. Obecne przepisy o finansowaniu partii politycznych umożliwiają ich obejście w sposób polityczny.
11. Ograniczenie roli marketingu politycznego przez ustawowe zobligowanie partii do tworzenia większych funduszy eksperckich ze środków przekazywanych z budżetu państwa.
12. Wprowadzenie instytucji wewnętrznych prawyborów przeprowadzanych przez partie polityczne w celu zwiększenia wpływu obywateli (tzw. selektorat i wprowadzenie instytucji sympatyka partii) na kształtowanie się list wyborczych. Ograniczyłoby to walki pomiędzy kandydatami na liście wyborczej.
13. Likwidacja albo ograniczenie zbierania listy poparcia pod listami wyborczymi.
Zastąpienie tej procedury ewentualną małą kaucją wyborczą. Alternatywnie: kaucja lub podpisy.
14. Wprowadzenie progu wyborczego 5 proc. w skali okręgu, a nie w skali całego kraju bo przecież podział mandatów odbywa się w konkretnym okręgu. Lepiej to będzie odzwierciedlało proporcjonalność wyborów.
15. Wprowadzenie większych środków na biura poselskie (i ich skrupulatniejsza kontrola) w celu wzmocnienia pozycji posła.
16. O podziale mandatów decyduje nie tylko metoda przeliczania głosów, ale także wielkość okręgu i progi wyborcze. Istnieje też tzw. mit zmarnowanego głosu – bariera psychologiczna wśród wyborców, aby głosować na partię która ma większe szanse wyborcze, niż na partię, która cieszy się większym zaufaniem.
17. Zmiany klubowe wśród posłów oceniam w sposób neutralny politycznie. Mandat posła powinien pozostać faktycznie mandatem wolnym (jak jest to zagwarantowane konstytucyjnie), a nie mandatem „partyjnym”.
18. Konstytucjonalizacja frakcji parlamentarnych. W pracy przedstawiam zmiany polityczne w klubach poselskich. Partia posiada przewagę polityczną posłem.

BIBLIOGRAFIA

- A. Antoszewski, Funkcje eurowyborów, [w:] A. Antoszewski (red.), Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 r. na Dolnym Śląsku i Opolszczyźnie, Wrocław 2006
- A. Antoszewski, R. Herbut, Leksykon politologii, Wrocław 1998
- A. Antoszewski, R. Herbut, Systemy polityczne współczesnego świata, Gdańsk 2001
- A. Antoszewski, System polityczny RP, Warszawa 2012
- R. Balicki, A. Preisner, e-Voting – szanse, możliwości, zagrożenia, [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007
- B. Banaszak, Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2014
- B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009
- B. Banaszak, Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Kraków 2007
- B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2008
- B. Banaszak, Prawo wyborcze obywateli, Warszawa 1996
- B. Banaszak, Zalety i wady wyborczego systemu proporcjonalnego, Toruń 2008
- M. Bankowicz, Demokracja. Zasady, procedury, instytucje, Kraków 2006
- J. Bardach, S. Grodziski, A. Gwiżdż, A. Jankiewicz, K. Działocha, R. Krackowski, J. Wawrzyniak, Dzieje sejmu polskiego, Warszawa 2011
- D. Beetham, Legitymizacja władzy [w:] J. Szczupaczyński (red.), Elity, demokracja, wybory, Warszawa 1993
- A. Bień-Kacała, Osobisty udział w procesie wyborczym (zagadnienia wybrane), [w:] S. Grabowski, R. Grabowski, Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania, a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007
- A. Blais, Frekwencja wyborcza, [w:] R. Dalton, H-D. Klingemann (red. naukowa wydania polskiego R. Markowski), Zachowania polityczne tom 2, Warszawa 2010

S. Bożyk, Konstytucja jako ustawa zasadnicza w państwie, [w:] M. Szyszkowska (red.), *Silne państwo*, Białystok 1999

S. Bożyk, Legitymizacja i instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej we współczesnych systemach ustrojowych, [w:] A. Jamróz, S. Bożyk (red.), *Z Zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, Białystok 2006

S. Bożyk, Opozycja parlamentarna jako forma opozycji politycznej, *Przegląd Sejmowy*, 5(64)/2004

S. Bożyk, Opozycja parlamentarna w Sejmie RP, Warszawa 2005

S. Bożyk, Parlament Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2020

S. Bożyk, Partie polityczne a Sejm RP, Warszawa 2006

S. Bożyk, Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej, Białystok 2006

S. Bożyk, Współczesne modele opozycji parlamentarnej, a opozycja w Sejmie RP, [w:] *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, red. K. Łabędź i M. Mikołajczyk, Kraków 2001

S. Brzozowski, Prawo wyborcze III RP, [w:] M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2012

S. Brzozowski, Progi wyborcze w państwie demokratycznym, [w:] P. Borecki, A. Czohara, T. J. Zieliński, *Pro bono Reipublicae*, Warszawa 2009

J. Buczkowski (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Przemyśl 2008

J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998

J. Buczkowski, *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996

J. Buczkowski, *Prawo konstytucyjne RP*, Przemyśl 2008

J. Buczkowski, *Prawo konstytucyjne*, Przemyśl 2007

J. Buczkowski, Rozszerzenie konstytucyjnych, negatywnych przesłanek biernego prawa wyborczego do Sejmu i do Senatu RP, [w:] *Prace dedykowane profesorowi*, Rzeszów.

J. Buczkowski, Tajność głosowania, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny, Warszawa 2009

J. Buczkowski, Uwagi na temat prób reformowania systemu wyborczego do Sejmu w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyborów, [w:] W. Skrzydło, W. Szapoława, K. Eckhardt, (red.) O potrzebie zmian konstytucji Polski i Ukrainy, Przemyśl 2006

M. Budyn-Kulik, Komentarz do rozdziału XXXI KK, [w:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, Kodeks karny. Praktyczny komentarz, Kraków 2006

M. Chmaj, J. Marszałek-Kawa, W. Sokół, (red.), Encyklopedia wiedzy politycznej, Toruń 2004

M. Chmaj, J. Zbieranek, Finansowanie polityki, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce, Warszawa 2008

M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J. Sobczak, A. Wrobel, Wolności i prawa polityczne, Zakamycze 2002

M. Chmaj, W. Skrzydło, System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011

R. Chruściak, System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje, Warszawa 1999

K. W. Czaplicki, Alternatywne sposoby głosowania (zarys problemów), [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007

K. W. Czaplicki, F. Rymarz, A. Sokala, Aktualne kierunki przemian polskiego i włoskiego prawa wyborczego, w [:] Z. Witkowski (red.), Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian, Toruń 2005

K. W. Czaplicki, O potrzebie stabilności prawa wyborczego, Toruń 2009

Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo parlamentarne w Polsce, Warszawa 1997

M. Cześnik, Dlaczego Polacy nie głosują? [w:] Urszula Jakubowska (red.), Krystyna Skarżyńska (red.), Demokracja w Polsce. Doświadczenie zmian, Warszawa 2005

M. Cześnik, M. Kotnarowski, Nowy wymiar politycznego współzawodnictwa: Polska solidarna versus Polska liberalna, Studia Polityczne, nr 27/2011

M. Cześnik, Partycypacja wyborcza w Polsce, Warszawa 2007

M. Dąbrowski, Ubezważnowolnienie częściowe, a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2-3/2010

J. Filip, Inżynieria wyborcza i system wyborczy w kontekście zmian ordynacji wyborczych, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 1/2010

J. Filip, W poszukiwaniu nowych dróg dla głosowania i ich wpływ na aktywność wyborców, *Studia Wyborcze*, tom 7/2009

K. Frieske, D. Zalewski, Dobre państwo. Doświadczenia i oczekiwania Polaków, [w:] W. Kieżun, J. Kubin, (red.), *Dobre państwo*, Warszawa 2004

M. Gapski, Nowe techniki głosowania w świetle zasad bezpośredniości wyborów, *Przegląd Sejmowy*, nr 2(91)/2009

L. Gardocki, Prawo karne – polityka – politycy, [w:] A. Łopatka (red.) *Prawo – społeczeństwo – jednostka*, Warszawa 2003

L. Garlicki (red.), *Legitymizacja transformacji i systemu politycznego w Polsce*, Warszawa 2014

L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 1*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1999

L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004

E. Gdulewicz, W. Kręcis, Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustroje państw współczesnych*, t. 1, Lublin 2002

S. Gebethner, Dyskusja w dniu I, [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007

S. Gebethner, Głosowanie poza granicami w wyborach do Sejmu i Senatu do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach prezydenckich i referendum ogólnokrajowym. Doświadczenia i propozycje nowych rozwiązań, [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007

S. Gebethner, Prawo i system wyborczy w świetle realizacji postanowień Konstytucji, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006

S. Gebethner, System wyborczy: deformacja czy reprezentacja, [w:] S. Gebethner (red.), *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, Warszawa 1995

S. Gebethner, Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2001

S. Gebethner, Wybory do Sejmu i Senatu, Warszawa 2001

R. Głajcar, J. Okrzesik, W. Wojtasik, Ustrój polityczny RP. Wprowadzenie, Bielsko-Biała 2006

A. Górską-Kubacka, Koncepcje zmian prawa wyborczego i ich konsekwencje, [w:] A. Stelmach, Prawo wyborcze i wybory, Poznań 2010

R. Grabowska, S. Grabowska, Środowisko teoretyków i praktyków prawa wyborczego wobec postulatu reformy polskiego systemu wyborczego z wykorzystaniem alternatywnych sposobów głosowania [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007

R. Graczkowski, Jaka ordynacja? Spór fundamentalny, [w:] S. Wróbel (red.), Polska demokracja, Toruń 2008

K. Grajewski, Formy organizacji parlamentarzystów w Sejmie i Senacie (kluby, koła i zespoły), a mandat wolny, [w:] J. Wawrzyniak i M. Laskowska (red.), Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej, Warszawa 2009

K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, (red.), Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Warszawa 2014

K. Grajewski, Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego, Warszawa 2009

K. Grajewski, Parlamentarny immunitet materialny w przepisach nowej konstytucji, „Gdańskie Studia Prawnicze”, tom III/1998

K. Grajewski, Status partii politycznych wewnątrz parlamentu, [w:] A. Gajda, K. Grajewski, P. Uziębło, A. Rytel-Warzocho, M. Wiszowaty, Partie polityczne w Polsce, Gdańsk 2017

M. Grzybowski, Nowa ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (wybrane zagadnienia), „Przegląd Sejmowy”, nr 5/1997

M. Gulczyński, Charakterystyka głównych sił politycznych uczestniczących w wyborach 2005, s. 53, [w:] D. Waniek (red.), Partie polityczne w wyborach 2005, Warszawa 2006

- J. Haman, Demokracja decyzja wybory, Warszawa 2003
- J. Haman, Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr, *Przegląd Sejmowy*, 1(48)/2002
- R. Herbut, Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych, Wrocław 2002
- R. Herbut, Zmiana systemu partyjnego, [w:] W. Jednaka (red.), Wstęp do teorii partii i systemów partyjnych, Poznań – Wrocław 2000
- S. Huntington, Trzecia fala demokratyzacji, Warszawa 1995
- Jabłoński, [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek, (red.), Ankieta konstytucyjna, Warszawa 2011
- A. Jackiewicz, Wybory do Parlamentu Europejskiego jako wybory drugiej kategorii (second-order elections). Uwagi na temat przyczyn, konsekwencji oraz prób przeciwdziałania niskiej frekwencji wyborczej, *„Przegląd Sejmowy”* nr 2(121)/2014
- A. Jamróz, Demokracja współczesna – wprowadzenie, Białystok 1993
- L. Jamróz, Refleksje nad ustrojową rolą Senatu, s. 82 [w:] S. Bożyk (red.) Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów, Białystok 2009
- A. Jarecka, Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym, Warszawa 2000
- M. Jarentowski, Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu w latach 1991-2011 i niektóre jego skutki, *„Prawo i Polityka”*, nr 4/2012
- M. Jarentowski, Wielkość okręgów wyborczych i formuła wyborcza a proporcjonalność wyborów, *„Państwo i Prawo”*, nr 7/2002
- Z. Jarosz, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1987
- Z. Jarosz, S. Zawadzki, Prawo konstytucyjne Warszawa 1980
- J. Jaskiernia, Dyskusja w dniu I [w:] S. Grabowska, R. Grabowski, Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji, Rzeszów 2008
- J. Jastrzębski, M. Zubik: Mandat wolny versus weksel, *„Przegląd Sejmowy”*, nr 2(79)/2007
- C. F. Juberías, Systemy wyborcze i mniejszości narodowe w Europie Środkowej i Wschodniej. Od przejścia do konsolidacji demokracji *„Studia Wyborcze”*, tom 17/2014

- J. Juchniewicz, Funkcje parlamentarne – forma organizacji deputowanych niemieckiego Bundestagu, [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny, Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością, Warszawa 2011
- J. Jurewicz, Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum z rozdziału XXXI kodeksu karnego, Studia Wyborcze, tom 2/2006
- P. Kierończyk, Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego dla studentów administracji, Gdańsk 2006
- E. Kijanka, Czarny public relations – jak skutecznie pokonać rywala w kampanii wyborczej?, [w:] J. Kornaś (red.), Partie polityczne: permanentne problemy, Kielce 2005
- P. Kociubiński, Niegodność wyborcza a niektóre instytucje prawa karnego i konstytucyjnego, Przegląd Sejmowy, nr 1(108)/2012
- P. Kotler, Marketing, Warszawa 2002
- P. Kozłowski, Szukanie demokracji. Edukacja obywatelska, Warszawa 2001
- B. Krauz-Mozer, Demokracja, a elity, [w:] K. Pałeczki, Elity polityczne w Polsce, Toruń 2007
- M. Kruk, Dylematy demokratycznych wyborów, [w:] M. Kruk, J. Trzeciński, J. Warzyński (red.), Konstytucja i władza we współczesnym świecie, Warszawa 2002
- G. Kryszewski, Idea suwerenności narodu, [w:] G. Kryszewski, Wprowadzenie do nauk o państwie i prawa, Białystok 2005
- G. Kryszewski, Mandat przedstawiciela (próba zdefiniowania), „Państwo i Prawo” nr 3/1998
- G. Kryszewski, Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów, [w:] S. Bożyk (red.), Prawo Konstytucyjne, Białystok 2020
- G. Kryszewski, Prawo wyborcze do parlamentu. Status prawny posłów i senatorów, [w:] M. Grzybowski, Prawo Konstytucyjne, Białystok 2008
- G. Kryszewski, Przymus wyborczy, Przegląd Sejmowy 3(62)/2004
- G. Kryszewski, Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych, Białystok 2007
- G. Kryszewski, Uczciwość wyborów jako zasada prawa wyborczego, Studia Wyborcze, tom 21/2016

- G. Kryszewski, Zasada wolnych wyborów w dokumentach prawa międzynarodowego, [w:] A. Jamróz i S. Bożyk (red.), Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych, Białystok.
- A. Krzywoń, Progi wyborcze: dopuszczalne granice deformacji wyniku wyborów, [w:] J. Szymanek (red.) Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów, Warszawa 2016
- S. Kubas, Aktualne dylematy parlamentarnego prawa wyborczego (wybrane zagadnienia), Przegląd Sejmowy 5(100)/2010
- S. Kubas, System wyborczy a model polskiej demokracji, „Studia Wyborcze”, tom 6/2008
- J. Kuciński, Konstytucyjny system organów państwowych, Warszawa 2001
- J. Kuciński, Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003
- M. Kudej, Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP, Warszawa 2002
- K. Kurowski, Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki, Studia Wyborcze, 11/2011
- S. M. Lipset, Homo politicus. Społeczne podstawy polityki, Warszawa 1998
- H. Lisicka (red.), System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej, Wrocław 2005
- H. Lisicka, Przydatność koncepcji elit do opisu życia politycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] K. Pałeczki, Elity polityczne w Polsce, Toruń 2007
- K. Lorentz, Wpływ funkcji wyborów na kryteria oceny sprawiedliwości podziału mandatów, „Studia Wyborcze”, tom 12/2011
- R. Ludwikowski, Prawo konstytucyjne porównawcze, Toruń 2000
- K. Łabędź, Determinanty aktywności publicznej w Polsce współczesnej, [w:] K. Łabędź (red.), Bariery aktywności publicznej, Toruń 2008
- K. Łabędź, Opozycja parlamentarna jako przedmiot badań, [w:] K. Łabędź (red.), Opozycja parlamentarna w Polsce w latach 1997 – 2010, Kraków 2012
- J. Łapiński, Kartel wyborczy partii politycznych (uwagi na temat finansowania polityki w Polsce), [w:] S. Bożyk, A. Jamróz, Konstytucja, ustrój polityczny, system organów państwowych, Białystok 2010

A Łuszczyński, Alternatywne sposoby głosowania a problemy głosowania, [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007

R. Małajny, Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym, Warszawa 2013

R. Markowski, M. Cześnik, Wybory parlamentarne 2007 roku – ciągły zamęt czy utrwalenie nowego rozłamu?, *Studia Polityczne*, nr 27/2011

R. Markowski, Milcząca większość – o bierności politycznej społeczeństwa polskiego, s. 56, [w:] S. Gebethner (red.), Polska scena polityczna a wybory, Warszawa 1993

R. Markowski, System wyborczy – system partyjny – jakość demokracji. O jednomandatowych okręgach wyborczych, Instytut Sprawa Publicznych, Warszawa, bez daty, s. 4R

R. Marzęcki, Społeczne funkcje marketingu zorientowanego na konflikt, [w:] R. Wiszniowski, A. Kasińska-Metryka (red.), Marketing polityczny. Doświadczenia polskie, Toruń 2012

M. Mazurkiewicz, Uczestnictwo mniejszości narodowych i etnicznych w polskim życiu politycznym po 1989 roku, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 27/2019

A Mączyński, Konstytucyjne podstawy wybierania, [w:] Państwowa Komisja Wyborcza, Sędziowie kustoszami wyborów, Warszawa 2007

B. Michalak, A. Sokala, Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych, Warszawa 2010

B. Michalak, Czy duże okręgi wyborcze zawsze zwiększają proporcjonalność wyborów? Nowe dowody z polskich wyborów parlamentarnych, *Decyzje* nr 25/2016

B. Michalak, Kierunki reformy systemu wyborczego na tle praktyki wyborczej w Polsce, „Athenaeum Polskie Studia Politologiczne”, vol. 21/2009

B. Michalak, Okręgi wyborcze: podstawowe narzędzia inżynierii wyborczej, [w] J. Szymanek (red.) *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, Warszawa 2016

B. Michalak, Spór o system wyborczy czy model demokracji. O związkach pomiędzy kształtem demokracji a ordynacją wyborczą, „Wrocławskie Studia Psychologiczne”, 9/2008

S. Michalczyk, Demokracja medialna. Teoretyczna analiza problemu, Toruń 2010

Migalski (red.), Partie i systemy partyjne państw Europy Środkowej i Wschodniej, Sosnowiec 2012

M. Migalski, Czeski i polski system partyjny, Warszawa 2008

M. Migalski, Wpływ ordynacji wyborczych na kształtowanie się polskiego systemu partyjnego, s. 78, [w:] M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, Polski system partyjny, Warszawa 2007

J. Modlinger, Kontakty z mediami, [w:] S. Wilkos, W. Ferenc (red.), Kampania wyborcza, Warszawa 2001

J. Mordwiłko, Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle „małej konstytucji”, „Państwo i Prawo”, zeszyt 6/1993, s. 40, B. Banaszak, Immunitet parlamentarny de lege ferenda i de lege ferenda, „Państwo i Prawo”, zeszyt 4/1991

M. Musiał-Karg, Głosowanie elektroniczne, [w:] S. Wróbel (red.), Dylematy współczesnej demokracji, Toruń 2011

A. Niżyńska, Raport z badań. Polacy wobec nadchodzących wyborów prezydenckich, Warszawa 2010

D. Nohlen, Prawo wyborcze i system partyjny, Warszawa 2004.

B. Nowatorski, [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek, (red.), Ankieta konstytucyjna, Warszawa 2011

B. Nowotarski, Priorytety w systemach wyborczych w młodych demokracjach, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce, Warszawa 2008

W. Odrowąż-Sypniewski, Uprawnienia Marszałka Sejmu związane z przyjmowaniem zawiadomienia o powstaniu koła poselskiego (art. 8 ust. 7 regulaminu Sejmu), [w:] W. Odrowąż-Sypniewski, Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, tom 1, Warszawa 2010

A. Pacześniak, Oblicze ideowe polskich partii politycznych w świetle badań kadr średniego szczebla, [w:] M. Winławska, Partie polityczne w początkach XXI wieku. Problemy rozwoju, organizacji i funkcjonowania, Toruń 2013

K. Paszkiewicz (red), Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej, Wrocław 2004

A. Patrzalek, W. Skrzydło, Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce, „Przegląd Sejmowy” 2(19)/1997

M. Pierzgalski, Gerrymandering, czyli manipulowanie strukturą granic okręgów wyborczych, *Studia Socjologiczne*, 3(218)

M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999

J. Pilżys, Oddziaływanie elit politycznych na środowisko społeczne, [w:] J. Sielski, M. Czerwiński (red.), *Partie polityczne – przywództwo partyjne*, Toruń 2008

I. Podobasz, Polityczny PR i rola „marki”, [w:] R. Wiszniowski, A. Kasińska – Metryka (red.), *Marketing polityczny. Doświadczenia polskie*, Toruń 2012

P. Policastro, [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek, (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011

J. Potulski, *Socjologia polityki*, Gdańsk 2008

K. Prokop, Prawa wyborcze młodzieży, *Studia Wyborcze*, tom 9/2020

M. Przywara, Dysproporcjonalność a demokracja – systemowe implikacje wyborów do Sejmu RP, [w:] J. Błuszkowski i J. Zalesny, *Wielowymiarowość systemów politycznych*, Warszawa 2009

M. Przywara, System wyborczy do Sejmu i do Senatu RP. Po 1989 r. – ciągłość i zmiana, Warszawa 2012

J. Raciborski, Instytucjonalne uwarunkowania zachowań wyborczych, Toruń 2012

J. Raciborski, O stabilności zachowań wyborczych i niektórych politycznych konsekwencjach wysokiej absencji, s. 223, [w:] S. Gebethner (red.), *Polska scena polityczna a wybory*, Warszawa 1993

J. Raciborski, Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989-1995, Warszawa 1997

J. Raciborski, Wybory i wyborcy, [w:] J. Wiatr, J. Raciborski, J. Buczkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kilias, *Demokracja Polska 1989-2003*, Warszawa 2003

J. Raciborski, Zachowania wyborcze Polaków w warunkach zmiany systemu politycznego, [w:] J. Raciborski (red.), *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 1991

A. Rakowska, Głosowanie przez pełnomocnika (uwagi krytyczne), *Studia Wyborcze*, tom 7/2009

A. Rakowska, K. Skotnicki, Konsekwencja konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu, [w:] S. Grabowska i R. Grabowski (red.), Zmiana ordynacji a zmiana konstytucji, Rzeszów 2008

A. Rakowska, K. Skotnicki, Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez Kodeks wyborczy, Przegląd Sejmowy, 4(105)/2011

A. Rakowska-Trela, Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce, Łódź 2015

A. Rakowska-Trela, Zasada demokratycznego państwa prawnego a zmiany w prawie wyborczym, „Studia Wyborcze”, tom 25/2018

R. Riedel, Charakterystyka przyczyn niskiej partycypacji politycznej obywateli podczas wyborów parlamentarnych i prezydenckich w Polsce, [w:] S. Wróbel (red.), Polska demokracja, Toruń 2008

B. Roguska, J. Zbieranek, Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie i oczekiwania Polaków, Studia Wyborcze, tom 18/2014

M. Rulka, Prawo do głosowania obywateli przebywających poza granicami kraju, Przegląd Sejmowy 2(109)/2012

M. Rulka, Okręgi wyborcze a zasady proporcjonalności i równości prawa wyborczego, „Prawo i Polityka”, Nr 1(2)2010

M. Rulka, Progi wyborcze – analiza porównawcza, Studia Wyborcze, tom 8/2009

F. Rymarz, Wybrane konstytucyjne problemy prawa wyborczego, [w:] M. Zubik (red.), Minikomentarz dla maksiprofesorów, Warszawa 2017

K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, Każdy głos się liczy! Wędrówka przez krainę wyborów, Warszawa 2014,

J. Rzucidło, Perspektywy głosowania za pośrednictwem Internetu w RP, Studia Wyborcze, tom 15(2013)

S. Sagan, Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2001

P. Sarnecki, Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2004

P. Sarnecki, Przemiany kompetencyjne Sejmu i Senatu dokonane w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, „Gdańskie Studia Prawnicze”, tom III/1998

A. M. Sarsjembajew, Spisy wyborcze w prawie wyborczym, Studia Wyborcze, tom 11/2011,

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, V kadencja – przewodnik.

K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, Metody głosowania i systemy wyborcze, [w:] G. Lisowski (wybór tekstów), Elementy teorii wyboru społecznego, Warszawa 2001

F. Siemieński, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1976

M. Skorupska, Frekwencja w wyborach do Sejmu w Polsce w latach 2001–2015 – perspektywa geograficzna, Społeczeństwo i Polityka, 3(60)/2019

K. Skotnicki (red.), Kodeks wyborczy, wstępna ocena, Warszawa 2011

K. Skotnicki, Demokratyczne państwo prawne w teorii i praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Łódź 2010

K. Skotnicki, Dyskusja w dniu I [w:] S. Grabowska, R. Grabowski, Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji, Rzeszów 2008

K. Skotnicki, Dyskusja w dniu II, [w:] S. Grabowska, R. Grabowska (red.), Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu, Rzeszów 2007

K. Skotnicki, Funkcje wyborów, [w:] A. Sylwestrzak, Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej, Olsztyn 2003

K. Skotnicki, Funkcje wyborów, a wielkość okręgów wyborczych, Toruń 2010

K. Skotnicki, Głosowanie przez pełnomocnika, Przegląd Sejmowy.

K. Skotnicki, Konstytucyjne i polityczne determinanty posła i senatora, [w:] Z. Jarosz (red.) Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa, Warszawa 2006

K. Skotnicki, Możliwość wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych, [w:] M. Stec, K. Małys-Sulińska (red.), Wybory i referenda lokalne, Warszawa 2010

K. Skotnicki, Ogólna charakterystyka trybu uchwalania i postanowień ordynacji wyborczej do Sejmu [w:] S. Grabowska i R. Grabowski (red.), Zmiana ordynacji a zmiana konstytucji, Rzeszów 2008

K. Skotnicki, Przebieg prac nad kodeksem wyborczym, [w:] K. Skotnicki, Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, Warszawa 2011

K. Skotnicki, Senat Rzeczypospolitej Polskiej i Senat Republiki Czeskiej. Analiza porównawczo – prawna,

K. Skotnicki, Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki, „Przegląd Sejmowy” nr 2(79)/2007

K. Skotnicki, Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki, Łódź 2000

E. Skrabacz, Słowa, słowa, słowa – dokumenty programowe polskich partii politycznych, [w:] M. Winclawska (red.), Partie polityczne w początkach XXI wieku. Problemy rozwoju, organizacji i funkcjonowania, Toruń 2013

W. Skrzydło (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2004

W. Skrzydło (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2008

W. Skrzydło, Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego, „Przegląd Sejmowy”, 2/1997

W. Skrzydło, Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce – zakres i znaczenie, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 3/2011

W. Skrzydło, Komentarz encyklopedyczny

W. Skrzydło, Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji, Lublin 2000

W. Skrzydło, O potrzebie i walorach kodyfikacji prawa wyborczego, „Studia Wyborcze”, tom 1/2006

W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, komentarz encyklopedyczny,

W. Skrzydło, Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku, Zakamycze 2004

P. Skudrzyk, Elity a naród. Potrzeba aprobaty, [w:] A. Szahaj, Od filozofii polityki do praktyki politycznej, Toruń 2006

K. Sobolewska-Myślik, Partie i systemy partyjne na świecie, Warszawa 2006

A. Sokala, Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim, Toruń 2010

A. Sokala, Administracja wyborcza w polskim kodeksie wyborczym s. 137-158, [w:] K. Skotnicki, Kodeks wyborczy, wstępna ocena, Warszawa 2011

A Sokala, Nowe ustawowe gwarancje zasady powszechności wyborów w polskim prawie wyborczym (propozycje de lege ferenda), [w:] T. Jasudowicz i M. Balcerzak, Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jana Białocerkiewicza, Toruń 2009,

A Sokala, Zmiany w systemie polskiej administracji wyborczej, „Studia Wyborcze”, tom 25/2018,

W. Sokolewicz, Głos w dyskusji na temat systemu wyborczego, [w:] W. Sokolewicz, Wokół Konstytucji. Pisma wybrane, Warszawa 2011

W. Sokolewicz, Przegląd Sejmowy w latach 2003-2008 (artykuł recenzyjny), „Państwo i Prawo”, nr 2/2009

W. Sokół, Formuła wyborcza, mechanizmy, konsekwencje i możliwości manipulacji, [w:] J. Szymanek (red.), Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów, Warszawa 2016

W. Sokół, Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Lubin 2007

W. Sokół, Polityka reform wyborczych w Polsce na tle porównawczym, [w:] M. Stec i K. Małys-Sulińska (red.), Wybory i referenda lokalne, Warszawa 2010

W. Sokół, Prawa wyborcze obywateli, [w:] Wolności i prawa polityczne, Zakamycze 2002

W. Sokół, Systemy wyborcze w wyborach parlamentarnych i oceny ich politycznych efektów, [w:] T. Mołdawa, J. Zalesny, (red.), Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością, Warszawa 2011

S. Sowiński, Władza elit? Elity społeczne w polskiej demokracji pierwszej dekady XXI w., Athenaeum, vol. 31/2011

A Stelmach, Funkcje wyborów i ich weryfikacja we współczesnym świecie, [w:] S. Zyborowicz (red.), W poszukiwaniu modelu demokratycznego, Toruń 2009

A Stelmach, S. Zyborowicz, Elity polityczne, a partycypacja społeczna, [w:] K. Pałęcki, Elity polityczne w Polsce, Toruń 2007

A Stelmach, Zmiany prawa wyborczego w Polsce a legitymizacja władzy, [w:] A. Stelmach (red.), Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce, Poznań 2010,

K. Stobińska, Wirtualny polityk w spektaklu władzy, [w:] J. Wasilewski (red.), Zbiorowi aktorzy polskiej polityki, Warszawa 1997

- J. Street, Mass media, polityka, demokracja, Kraków 2006
- D. Sześciło, Modele administracji wyborczej, „Studia Wyborcze”, tom 15/2013,
- A Szmyt, Dyskusja w dniu II [w]: S. Grabowska, R. Grabowski, Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji, Rzeszów 2008
- A Szmyt, Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego w świetle „Ankiety Konstytucyjnej”, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 3/2011
- J. Szymanek, O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach regulaminu Sejmu, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XL, 2018
- J. Szymanek, Optymalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej, „Studia Wyborcze”, tom 4/2007
- J. Szymanek, Wybór formuły wyborczej (Między demokracją kwantytatywną a kwalitatywną), Państwo i prawo, nr 10/2005
- W. Szyszkowski (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 2002
- L. Ślepowroński, Socjalizacja polityczna, a idealny kandydat na lidera partyjnego, [w:] J. Sielski, M. Czerwiński (red.), Partie polityczne – przywództwo partyjne, Toruń 2008
- J. Tańska, Życie klubowe na Wiejskiej, Newsweek, 6.12.2009
- K. Urbaniak, Konstytucyjna zasada proporcjonalności wyborów i jej implementacja w prawie wyborczym do Sejmu RP, [w:] S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, (red.), Konstytucja w państwie demokratycznym, Poznań 2017
- K. Urbaniak, Okręg wyborczy a realizacja zasady proporcjonalności i równości wyborów, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, (red.), Aktualne problemy prawa wyborczego, Zielona Góra 2015
- K. Urbaniak, Parytety i kwoty wyborcze a Konstytucja RP, „Przegląd Politologiczny”, nr 2/2011
- K. Urbaniak, Płeć a realizacja praw wyborczych, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, 2015, T. IX
- K. Urbaniak, Standardy europejskie zasady równości wyborów a polskie prawo wyborcze i praktyka ustrojowa, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna, a międzynarodowe standardy demokratyczne, Kielce 2017

K. Urbaniak, Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1

K. Urbaniak, Zasada proporcjonalności w samorządowym prawie wyborczym, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4 (44)/2018

P. Uziębło, Dyskusja w dniu I [w]: S. Grabowska, R. Grabowski, Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji, Rzeszów 2008

P. Uziębło, Problemy prawa wyborczego w publikacjach „Studiów Wyborczych”, Studia Wyborcze, nr 21/2016

P. Uziębło, Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia), Studia Wyborcze, tom 6/2008

P. Uziębło, Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i w południowoamerykańskich, Warszawa 2013

P. Uziębło, Zmiany i projekty zmian ordynacji wyborczych w latach 1997–2008, [w:] Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji, Międzynarodowa konferencja naukowa, Rzeszów, 3–4 marca 2008 r., red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008

Waldemar Wojtasik, Determinanty zmiany systemu wyborczego, „Political Preferences”, No. 12/2016

J. Wasilewski, Orientacje wartościujące elity: płytka konsolidacja polskiej demokracji, [w:] J. Wasilewski (red.), Zbiorowi aktorzy polskiej polityki, Warszawa 1997

M. Weber, Polityka jako zawód i powołanie, Kraków 1998

W. Wesołowski (red.), Obciążeni polityką. Posłowie i partie, Warszawa 2001

P. Winczorek, Nauka o państwie, Warszawa 2011

P. Winczorek, Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003

Z. Witkowski, Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego, Toruń 2015

W. Wojtasik, Determinanty zmiany systemu wyborczego, „Political Preferences”, no. 12/2016

W. Wojtasik, Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka, Katowice 2012

W. Wojtasik, Instytucjonalne manipulacje wyborcze: legalne formy oddziaływania, [w:] J. W. Szymanek (red.), Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów, Warszawa 2016

W. Wojtasik, Wybrane funkcje wyborów parlamentarnych w Polsce, *Studia Politologiczne*, vol. 22/2012

K. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), Społeczeństwo i polityka, Warszawa 2007

I. Wróblewska, Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu oraz status prawny posłów i senatorów, [w:] Z. Witkowski (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 2012

J. Zbieranek, Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika, K. Skotnicki (red.), Kodeks wyborczy, wstępna ocena, Warszawa 2011

J. Zbieranek, Prawo wyborcze, [w:] L. Kolarska – Bobińska, Co warto, co należy zmienić? J. Poprawa jakości demokracji w Polsce, Warszawa 2008

M. Ziółkowski, B. Pawłowska, R. Drozdowski, „Jednostka wobec władzy”, Poznań 1994

M. Zubik, Na temat konstytucyjnych aspektów zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP (art. 96 ust. 2 konstytucji), „Przegląd Sejmowy”, 1(42)/2001

M. Zubik, Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2003

M. Zubik, Refleksje nad „dobrem wspólnym”, jako pojęciem konstytucyjnym, [w:] M. Zubik (red.), Prawo a polityka, Warszawa 2007

E. Zwierzchowski, Opozycja parlamentarna, Warszawa 2000

R. Zych, Zmiany w prawie wyborczym z 2015 r., „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4(32)/2016

A. Żukiewicz, Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka, Warszawa 2011

A. Żukowski, Dylemat wyboru systemu wyborczego. Formuła większościowa, proporcjonalna czy mieszana?, [w:] A. Żyromski, S. Drobczyński (red.) Rola wyborów w tworzeniu się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, Poznań 2004

A. Żukowski, Dylematy wyboru systemu wyborczego we współczesnych demokracjach – kontekst ordynacji do Sejmu i Senatu RP, *Studia Wyborcze*, tom 9/2010

A. Żukowski, Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski, *Studia Wyborcze*, tom 7/2009

A. Żukowski, System wyborczy do Sejmu i Senatu RP, Warszawa 2005

A. Żukowski, Systemy wyborcze, Olsztyn 1999

A. Żukowski, Wybory a reprezentacja polityczna, mniejszości narodowych, etnicznych, religijnych, językowych oraz innych grup społecznych, „Studia Wyborcze”, tom 5/2008

A. Żukowski, Wybory, [w:] S. Opara, D. Radziszewska-Szczepaniak, A. Żukowski (red.), Podstawowe kategorie polityki. Olsztyn 2005

M. Żyromski, Pojęcie elity w świadomości społecznej, „Problemy Humanistyki”, z. 3/1998

M. Żyromski, Teorie elit a systemy polityczne, Poznań 2007

