

Uzasadnienie

Projektu Ustawy
z dnia2013 r .
zmieniającej ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

W krajach uznanych powszechnie za demokratyczne, w wyborach do parlamentu stosuje się generalnie, alternatywnie, dwa systemy wyborcze: większościowe albo proporcjonalne. W tym drugim, który Polska stosuje niezmiennie po 1989 r.¹, wynik wyborów, powstaje z sumy głosów wyborców, oddanych w wielomandatowych okręgach wyborczych, a następnie przeliczanych na mandaty poselskie, przy zastosowaniu różnych metod przelicznikowych. Natomiast najstarsze i największe kraje demokratyczne - Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Francja, Kanada, Indie i wiele innych - korzystają z systemu wyborów większościowych w jednomandatowych okręgach wyborczych (dalej JOW). W JOW posłem zostaje tylko jeden kandydat o największej liczbie głosów poparcia w okręgu.

Postulat wprowadzenia JOW do wyborów do Sejmu od ponad dwudziestu lat głosi Obywatelski Ruch na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych, dzięki któremu formuła wyborcza JOW jest znana szerokim kręgom polskiego społeczeństwa. Postulat ten od 2012 r. stał się jeszcze bardziej rozpoznawalny, a także zdobył licznych nowych zwolenników, dzięki akcji „zmieleni.pl” rozwijającej dotychczasowe formy działalności Ruchu.

W listopadzie 2011 r., miesiąc po wyborach do Sejmu RP, na zlecenie Fundacji im. J. Madisona, profesjonalny ośrodek badania opinii publicznej, Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, wykonał na 969 osobowej, reprezentatywnej grupie obywateli, badania opinii społecznej², mające na celu poznanie preferencji obywateli w zakresie sposobów wyłaniania posłów do Sejmu. Zadano następujące pytanie:

„Czy jest Pan(i)

- 1) *za wybieraniem posłów do Sejmu w jednomandatowych okręgach wyborczych, gdzie posłem zostaje ten, kto otrzyma najwięcej głosów poparcia, czy też*
- 2) *za obecnie stosowanym systemem wyborczym z wielomandatowymi okręgami wyborczymi, głosowaniem na partie a następnie przeliczaniem według formuły d'Hondta, sumy uzyskanego, partyjnego poparcia na mandaty poselskie?”*

Spośród tych respondentów, którzy mieli na ten temat pogląd (74,5% badanych), 70,3% opowiedziało się za wyborami w JOW. Ten wynik badania opinii stał się wraz z wydarzeniami akcji „zmieleni.pl” bezpośrednią inspiracją do wyjścia naprzeciw stwierdzonym przez badania CBOS potrzebom obywateli. Ekspert Fundacji im. J. Madisona przygotowali

¹ M. Przywara, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP po 1989 roku - ciągłość i zmiany*, praca doktorska.

² CBOS (2011), *Wyniki badania ilościowego*, CBOS, badania dla Fundacji im. J. Madisona, Warszawa, listopad 2011 r. http://www.madison.org.pl/doce/wyniki_badan_cbos_fundacja_Madison.pdf.

projekt ustawy zmieniającej odpowiednie przepisy Kodeksu wyborczego (wraz z proponowanymi granicami nowych, 460 okręgów wyborczych) tak, aby po uchwaleniu tych zmian przez Wysoką Izbę zrealizowana została wola większości obywateli wypowiadających się „za” ustanowieniem wyborów do Sejmu w formule jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW).

2. Różnice między dotychczasowym a projektowanym systemem wyborczym

- a) Proponowane zmiany realizują zasadę 5-przymiotnikowych wyborów do Sejmu (Art. 96 ust. 2 Konstytucji RP) w stopniu zasadniczo wyższym niż w wyniku stosowania przepisów obecnego Kodeksu wyborczego. Dotychczasowe wybory nie są:

powszechne - wyborca nie może startować w wyborach indywidualnie,

równe - obserwuje się drastyczne dysproporcje „wagi głosu” oddanego na posła wybranego z najmniejszym i największym poparciem wyborców, ponadto z racji 5% progu wyborczego w skali kraju część głosów ma wagę zerową,

bezpośrednie - wyborca stawiając znak „x” przy jednym z nazwisk, wybiera swoim jednym głosem wszystkich posłów okręgu, spośród kandydatów wcześniej nominowanych w hermetycznych organizacjach (partie polityczne).

- b) Z formalnego punktu widzenia, „proporcjonalność wyborów” traktowana jako proporcjonalność liczby posłów do liczby wyborców w okręgu, tożsama z normą przedstawicielską, wynikającą z podzielenia liczby mieszkańców państwa przez liczbę posłów (460) jest zapewniana zarówno w wyniku stosowania obecnego Kodeksu wyborczego, jak i po jego proponowanych zmianach.
- c) Pomimo tej samej techniki głosowania przed, jak i po zmianach (można oddać tylko jeden głos na jednego kandydata), należy liczyć się z drastycznymi różnicami w sile poparcia jakie uzyska wybrany poseł. Ilustruje to porównanie wyników wyborów w Polsce w 2011 r. (PL) z odpowiednimi liczbami w wyborach typu JOW w Wielkiej Brytanii w roku 2010 (WB):

Średnia liczba głosów uzyskanych przez posła w okręgu: PL - 4,9% , WB - 47,2%.

W Polsce tylko 4 posłów (0,87% składu Sejmu) uzyskało wynik powyżej 20% głosujących, a 304 posłów (66% Sejmu) nie przekroczyło 2% poparcia wyborców. W Wielkiej Brytanii nie wybrano ani jednego posła z wynikiem poniżej 30% głosujących, a 34% składu parlamentu (222 *Member of Parliament*) osiągnęło poparcie powyżej 50%. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że zmiany w Kodeksie wyborczym (wprowadzenie JOW) doprowadzą do „reprezentatywności” posłów w podobnej relacji jak w Wielkiej Brytanii.

- d) Przyjęto, jako myśl przewodnią zmian, **równą dla wszystkich obywateli polskich, swobodę kandydowania w JOW**, oraz usunięto istniejącą w Kodeksie wyborczym możliwość wyeliminowania kandydata z wyborów w wyniku decyzji osób trzecich. W porównaniu do obecnych przepisów Kodeksu wyborczego ograniczono ułatwienia formalne dla kandydatów popieranych przez partie polityczne w porównaniu z kandydatami komitetów wyborczych wyborców (tworzenie komitetów). Projekt przewiduje również, że do zgłoszenia kandydata w JOW wystarczy poparcie 10 wyborców, podczas gdy zarejestrowanie listy kandydatów w jednym okręgu według Kodeksu wyborczego wymaga obecnie poparcia co najmniej 5.000 wyborców.

- e) W celu uniknięcia przypadkowości kandydowania wprowadzono obowiązek wniesienia przez kandydatów kaucji (zwrotnej po uzyskaniu poparcia minimum 5% ważnie oddanych głosów) w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę.
- f) Z uwagi na lokalny charakter wyborów w JOW w zmianach Kodeksu wyborczego **zrezygnowano z dotacji podmiotowej**, oraz 5-krotnie obniżono dopuszczalne wpłaty na komitety wyborcze zarówno od obywateli, jak i kandydatów.
- g) Z oczywistych powodów zwiększono liczbę okręgów wyborczych z obecnych 41 do 460. Tym samym projektowana średnia liczebność JOW wynosi ok. 65 tys. wyborców, w porównaniu z dotychczasową średnią przekraczającą 700 tysięcy. Jak wykazuje praktyka wyborcza Wielkiej Brytanii (70 tys. wyborców w okręgu), taka liczebność okręgu jednomandatowego **umożliwia utrzymanie bliższej więzi obywatelskiej** między posłem a wyborcą chociażby nie głosował na danego posła (reprezentanta społeczności wyborców w okręgu).
- h) Dla wyznaczenia granic nowych 460 JOW, przyjęto kryteria podobne do tych, które są określone w obecnym Kodeksie wyborczym. Proponowane okręgi wyborcze (patrz załącznik nr 1) nie kolidują z granicami województw. Gminy są niepodzielnymi składowymi okręgów.
- i) Dokonując podziału województw na okręgi wyborcze przyjęto dane liczbowe o liczbie mieszkańców Polski na dzień 30.09.2012 r. Krajowa norma przedstawicielska wynosiła tego dnia 81 932 mieszkańców na 1 mandat poselski. Wyznaczając granice JOW kierowano się w pierwszej kolejności wojewódzkimi normami przedstawicielskimi. Dążono, aby w każdym okręgu odstępstwo od normy było jak najmniejsze.
- j) Zaproponowane zmiany w przepisach Kodeksu wyborczego stanowią minimum niezbędne i wystarczające do przeprowadzenia wyborów do Sejmu w systemie JOW. Zrezygnowano ze zmian dalej idących, takich jak np. wyeliminowanie komitetów wyborczych z procesu wyborczego czy likwidacji niektórych organów wyborczych (rozbudowano jedynie skład okręgowych komisji wyborczych o przedstawicieli obywateli).
- k) Otwarto możliwość odwołania posła na drodze referendum w okręgu wyborczym oraz wybory powtórne w tym okręgu.
- l) Stosując konsekwentnie, tam gdzie to było możliwe, terminologię i treść przepisów zastosowanych dla wyborów senackich, zachowano wewnętrzną spójność Kodeksu wyborczego po zmianach. Podobnie jak do Senatu, przyjęto dla Sejmu głosowanie w jednej turze (klasyczne wybory większości względnej).

3. Przewidywane skutki społeczno-polityczne, finansowe, gospodarcze i prawne

Obecne przepisy Kodeksu wyborczego powodują, że wybrany poseł jest reprezentantem grup politycznych (partii), które nie pochodzą z powszechnego wyboru. Najistotniejszego elementu wyborów, możliwości swobodnego kandydowania (bierne prawo wyborcze), obywatele są teraz pozbawieni. Obecnie, oddając głos na partię, a więc oddając władzę zamkniętej zbiorowości (partii), obywatel efektywnie „zwalnia” się z osobistej odpowiedzialności za państwo.

Zmiany w Kodeksie wyborczym polegające na umożliwieniu prawa kandydowania każdemu obywatelowi polskiemu, oraz zmniejszenie okręgów wyborczych, wytworzą organiczny związek

posła z wyborcami. Małe okręgi będą stymulatorami aktywności i zdolność obywateli do samoorganizacji, co jest istotnym mechanizmem budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Pragmatyka wyborów w JOW jest mechanizmem wymuszającym odpowiedzialność posła przed wyborcami, od których zależy jego polityczny byt. Przez cały czas swojej parlamentarnej pracy poseł ma świadomość, że każdy wyborca może swoim głosem przechylić szalę jego zwycięstwa podczas wyborów. Poseł jest zainteresowany również utrzymywaniem kontaktu z wszystkimi wyborcami przez całą kadencję, mając świadomość, że o jego ponownym wyborze może przesądzić głos zaledwie kilku wyborców w okręgu. Ten stan tworzy naturalny i bardzo korzystny dla obywateli związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy posłem a wyborcami. Jednocześnie, sytuacja ta osłabia możliwość liderów partii parlamentarnej wpływania na sposób głosowania jej członków („dyscyplina partyjna”). W konsekwencji, możliwość wywierania nacisku na posła przechodzi z liderów partii na wyborców.

Doświadczenia państw stosujących system wyborczy z JOW wskazują, że ten mechanizm wyborczy doprowadzi do wytworzenie dwubiegunowej sceny politycznej z wyraźną przewagą posłów w obrębie myśli politycznej dwóch partii. Konsekwencją takiego stanu politycznego będzie, z reguły, powoływanie rządów przez jedną partię polityczną. Natomiast opozycja, jako recenzent prac rządu, jest w takim układzie sił silniejsza niż to ma miejsce w systemie wyborczym tzw. „proporcjonalnym”. Ten mechanizm polityczny wraz z zestawem szeregu innych rozwiązań konstytucyjnych zwany „*checks and balances*”, od czasów Jamesa Madisonsa, ojca konstytucji amerykańskiej i twórcy doktryny politycznej (*Madisonian model*) umożliwia sprawne funkcjonowanie państw korzystających z systemu JOW.

Powoływanie przez jedno ugrupowanie polityczne rządu, zwiększa jego odpowiedzialność przed społeczeństwem, dla którego partia, mająca aktualnie większość parlamentarną, wykonuje okresową usługę zarządzania państwem. Natomiast istnienie silnej opozycji, mającej zdolność do samodzielnego objęcia przywództwa rządowego po wyborach, jest najcenniejszym bogactwem dobrze funkcjonującej demokracji. Realna konkurencja polityczna, tzw. „oddech konkurenta” i autentyczna rywalizacja o głosy wyborców sprawiają, że partia rządząca, będąc pod „napięciem” mocnej opozycji, dąży do optymalizacji jakości zarządzania, a opozycja - do krytyki rzeczowej i konstruktywnej.

Wybory w systemie JOW, gdzie pierwsze preferencje wyborcy wynikają z jego wiedzy „z pierwszej ręki” o lokalnym kandydacie, są źródłem wyboru do Sejmu posłów o najwyższych kwalifikacjach w ocenie wyborców. Wskazuje na to wielokrotnie wyższe poparcie wyborców dla każdego z osobna posła w systemie JOW w porównaniu z poparciem jakie uzyskują personalnie posłowie w obecnym polskim systemie (patrz w/w charakterystyki liczbowe w WB i PL). Dla jakości Sejmu, najważniejszej instytucji państwa, ma to zasadnicze konsekwencje. Posłowie odważni, mądrzy i uczciwi, obdarzeni wyobraźnią i wiedzą, są w stanie stworzyć państwo zasobne i bezpieczne, mierni - co najwyżej przeciętne, a słabi i uzależnieni od poparcia liderów partii - mogą nawet pogrozić państwo.

Proponowane zmiany w Kodeksie wyborczym przesuwają ciężar wyboru posła z organizacji o własnych celach i regułach, jaką jest partia, na ogół społeczeństwa (wyborców w okręgu). Wybory w JOW są skutecznym mechanizmem wyłaniania reprezentantów obywateli o najwyższych kwalifikacjach do sprawowania mandatu posła. Po pierwsze, wybór tylko jednej osoby w okręgu, wymaga selekcji pozytywnej już na etapie kandydowania. Po drugie, dodatkowa selekcja zachodzi w akcie głosowania, kiedy to dochodzi do ostatecznej weryfikacji kandydata przez szerokie spektrum arbitrow, jakim są wyborcy.

Należy podkreślić, że wybory w systemie JOW bynajmniej nie eliminują partii politycznych z systemu demokracji. Narzucają natomiast partiom politycznym trudniejsze kryteria ubiegania się o uznanie wyborców i zmieniają ich charakter. Prowadzą do wyboru kandydatów o wyższych walorach ludzkich i obywatelskich niż głosowanie na listy partyjne. Te zjawiska polityczne podwyższają poziom intelektualny i obywatelski partii politycznych. Tym samym podwyższają jakość demokracji i moc państwa.

Istotnym elementem zmian w aspekcie finansowym jest realne obniżenie wydatków Skarbu Państwa na wybory poprzez likwidację dotacji podmiotowych. Również zwrotna kaucja wyborcza, może stać się źródłem dochodów budżetowych, podobnie jak to ma miejsce w Wielkiej Brytanii, kiedy to w 2010 r. 1873 kandydatów straciło kaucję w wysokości 500 funtów (nie uzyskali 5% poparcia), wobec czego do skarbu państwa wpłynęła suma prawie 1 mln funtów.

Przewiduje się znaczne obniżenie kosztów kampanii wyborczej, z uwagi na zmniejszenie puli środków finansowych, które mogą zostać przeznaczone na wybory, a także zmianę jej charakteru. Dopuszczalna wpłata na komitet wyborczy przez kandydata, jak i przez obywatela, zostaje obniżona 5-krotnie. Obniżenie tej granicy jest logicznie uzasadnione lokalnym charakterem wyborów do Sejmu i możliwością osobistej prezentacji wyborcom programu kandydata w tzw. kampanii „od drzwi do drzwi”. Prowadzi to również do ograniczenia znaczenia mediów ogólnokrajowych. Ten sam aspekt wyborów w JOW leży u podstawy odejścia od dotacji podmiotowych. Ponadto, komitety wyborcze partii, koalicji partii, jak i wyborców, podczas wyborów będą mogły korzystać tylko i wyłącznie z finansów pochodzących z wpłat od osób fizycznych obywateli polskich mających prawo wybierania. Pozbawienie parlamentarnych partii politycznych możliwości korzystania w kampanii wyborczej z funduszu wyborczego, zmniejsza dystans pomiędzy nimi a wyborcami i partiami pozaparlamentarnymi. Ograniczenie limitu dopuszczalnych wpłat i kręgu uprawnionych do wpłat (wyborcy w okręgu) eliminuje ryzyko „kupowania posłów” przez zamożnych wyborców.

Proponowane zmiany w Kodeksie wyborczym, nie niosą za sobą żadnych negatywnych skutków gospodarczych. Nie dotyczą przedsięwzięć gospodarczych i są wobec nich obojętne.

Zmiany w Kodeksie nie tylko nie naruszają technicznej struktury przeprowadzania wyborów, lecz również, eliminują konieczność stosowania kosztownych narzędzi informatycznych do przeliczania głosów na mandaty. We wszystkich okręgach wyborczych przewiduje się korzystanie z tych samych co obecnie obwodów głosowania, przy zachowaniu tego samego składu i liczebności obwodowych komisji wyborczych.

Nie przewiduje się żadnych negatywnych skutków prawnych z uwagi na to, że wszystkie zmiany odbywają się w obrębie jednej ustawy, Kodeks wyborczy. Nie stwierdzono, aby zmiana ustawy Kodeks wyborczy miała skutkować naruszeniem innych aktów prawnych.

4. Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej

5. Projekt nie został poddany konsultacjom, o których mowa w art. 34 ust 3 Regulaminu Sejmu RP.

prof. dr hab. Andrzej Czachor - ekspert Fundacji
Mariusz Wis - ekspert Fundacji, Prezes Zarządu
Paweł Kawarski - ekspert Fundacji