

GLOSY I OMÓWIENIA ORZECZEŃ

Wojciech Langer

Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 19 stycznia 2016 r. (sygn. akt III SW 168–169/15) stwierdzającej ważność wyborów do Sejmu i Senatu. Czy wyższe progi wyborcze dla koalicji mają sens?

1. Uwagi ogólne

Polacy w dniu 25 października 2015 r. wybrali nowych posłów¹ i senatorów². Ważność tych wyborów stwierdził uchwałą z 19 stycznia 2016 r. Sąd Najwyższy³, który w związku z tym rozpoznał siedemdziesiąt siedem protestów wyborczych⁴. W tym miejscu podkreślić należy, że podstawą

1 Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 27 X 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „Sejm RP”) przeprowadzonych w dn. 25 X 2015 r., Dz.U. 2015, poz. 1731.

2 Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 27 X 2015 r. o wynikach wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „Senat RP”) przeprowadzonych w dn. 25 X 2015 r., Dz.U. 2015, poz. 1732.

3 Uchwała SN z 19 I 2016 r. w sprawie ważności wyborów do Sejmu RP i Senatu RP przeprowadzonych w dn. 25 X 2015 r., III SW 168–169/15, Dz.U. 2016, poz. 120 (dalej: „uchwała III SW 168–169/15”). Uzasadnienie tej uchwały zostało opublikowane na stronie internetowej SN: < http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty_o_sprawach/EditForm/Uchwala-SN_III-SW-168.169_15.pdf >.

4 Pkt 4 uzasadnienia uchwały III SW 168–169/15.

protestów zgodnie z art. 82 § 1 k.w.⁵ może być dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, określonego w rozdz. XXXI k.k., mającego wpływ na przebieg głosowania, ustalenie wyniku głosowania lub wyników wyborów, lub naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów mające wpływ na wynik wyborów. Tym samym podstawą protestu mogą być opisane wyżej przestępstwa lub tzw. delikty wyborcze, o ile mają wpływ na wynik wyborów⁶.

Część ze zgłoszonych jesienią 2015 r. protestów dotyczyła naruszenia przepisów ustanawiających progi wyborcze dla koalicji partyjnych, w kontekście porozumienia z dn. 19 lipca 2014 r. trzech partii politycznych: Prawa i Sprawiedliwości, Solidarnej Polski Zbigniewa Ziobro oraz Polski Razem Jarosława Gowina, dotyczącego wystawienia kandydatów przez dwie ostatnie partie na listach wyborczych Prawa i Sprawiedliwości⁷. Składający te protesty podali dwie podstawy: popełnienie przestępstwa z art. 248 pkt 2 k.k.⁸ oraz ewentualnie naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego poprzez dopuszczenie do głosowania na listy komitetu wyborczego partii Prawo i Sprawiedliwość, mimo że utworzyła ona koalicję wyborczą z wymienionymi wyżej dwoma innymi ugrupowaniami. Przestępstwo to miało przy tym polegać na tym, że nieustalone osoby działające na rzecz wymienionych trzech partii użyły podstępu w celu nieprawidłowego sporządzenia list kandydujących oraz dokumentu wyborczego w postaci postanowienia o przyjęciu zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego partii politycznej, co miało mieć wpływ na ustalenie wyników głosowania i wynik wyborów. Delikt wyborczy miał zaś polegać na tym, że dopuszczono do głosowania na partyjny komitet wyborczy, mimo że trzy partie utworzyły koalicję wyborczą, a to oznaczało naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów, co miało

5 Ustawa z dn. 5 I 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112 ze zm., dalej: „k.w.”

6 Zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 145.

7 Opinię w tej sprawie wydał Sąd Najwyższy w trzyosobowym składzie w postanowieniu z 17 XII 2015 r., III SW 160/15, opublikowanym na stronie internetowej SN: < <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sw%20160-15-1.pdf> >.

8 Przepis ten penalizuje zachowanie osoby, która w związku z wyborami lub referendum używa podstępu celem nieprawidłowego sporządzenia listy kandydujących lub głosujących, protokołów lub innych dokumentów wyborczych albo referendalnych.

wpływ na wynik wyborów. Wskazano przy tym na: art. 87 § 1 k.w., dający możliwość tworzenia przez partie polityczne koalicji wyborczych w celu wspólnego zgłaszania kandydatów; art. 204 § 5 pkt 1 k.w., przewidujący konieczność przedłożenia umowy koalicyjnej Państwowej Komisji Wyborczej; art. 208 § 3 k.w., zabraniający partiom tworzącym koalicyjny komitet wystawiania samodzielnych list. Odwołano się także do różnych progów wyborczych dla partyjnych i koalicyjnych komitetów.

Istotą zarzutów było więc zaniechanie przez wymienione wyżej partie utworzenia koalicyjnego komitetu wyborczego i zgłoszenia kandydatów wszystkich trzech partii na listach jednego „partyjnego” komitetu wyborczego Prawa i Sprawiedliwości. Sąd Najwyższy uznał powyższe zarzuty za nietrafne i stwierdził, że choć partie te zawarły porozumienie o określonej wcześniej treści, to jednak nie zawiązały koalicji wyborczej w rozumieniu przepisów Kodeksu wyborczego, gdyż:

[...] do utworzenia koalicji wyborczej w celu wspólnego zgłaszania kandydatów a następnie koalicyjnego komitetu wyborczego, konieczne jest spełnienie przesłanek określonych w art. 87 i 204 kodeksu wyborczego. W szczególności niezbędne jest zawiadomienie Państwowej Komisji Wyborczej o utworzeniu koalicyjnego komitetu wyborczego oraz załączenie do tego zawiadomienia umowy o zawiązaniu koalicji wyborczej. Ponadto umowa zawiązująca koalicję wyborczą przedkładana jest w Państwowej Komisji Wyborczej. Umowa nie przedłożona do rejestracji jest nieważna (art. 28 ust. 2–4 ustawy o partiach politycznych) i nie wywołuje skutków prawnych, które prawo wyborcze wiąże z istnieniem koalicji wyborczej i koalicyjnego komitetu wyborczego. Do partii politycznych należy zarówno wybór, czy chcą utworzyć koalicję wyborczą w prawnym znaczeniu tego określenia, jak i kalkulacja korzyści i niekorzyści wynikających z podjętej w tej kwestii decyzji⁹.

Porozumienie wymienionych trzech partii według Sądu Najwyższego nie spełnia tych warunków, nie może więc być uznane za umowę koalicyjną. Wskazano przy tym na brak środków prawnych umożliwiających organom wyborczym kwestionowanie niesformalizowanych porozumień międzypartyjnych, znanych także z wcześniejszej praktyki wyborczej.

9 Pkt 4.2.1 uzasadnienia uchwały III SW 168–169/15.

W konsekwencji uznano za dopuszczalne zgłoszenie i rejestrację list kandydatów na posłów komitetu wyborczego partii politycznej, które zawierają kandydatury osób należących do innych partii politycznych, nawet gdy zostało to poprzedzone niesformalizowanymi uzgodnieniami między partiami.

Sąd Najwyższy stwierdził więc, że partie mają swobodę w zawieraniu porozumień, które nie są koalicjami wyborczymi w rozumieniu Kodeksu wyborczego, a korzystając z tej swobody, mogą też zawrzeć koalicję w rozumieniu kodeksowym. Wybór pierwszego z wariantów będzie przy tym oznaczał, że nie mają zastosowania do takich partii (stron porozumienia) regulacje prawne dotyczące koalicji wyborczych. W mojej ocenie taki pogląd podważa *ratio legis* rozróżnienia przez ustawodawcę komitetu wyborczego partii politycznej i koalicyjnego komitetu wyborczego, z różnymi rygorami dla obu tych kategorii, z których najważniejszym jest różna wysokość progów wyborczych, od których uzależnione jest przyznanie dotacji, a przede wszystkim udział w podziale mandatów poselskich.

2. Koalicje wyborcze

Koalicja w języku polskim oznacza porozumienie zawarte przez partie polityczne lub państwa w celu prowadzenia wspólnej polityki albo partie połączone takim porozumieniem¹⁰. Przez koalicję wyborczą należy zaś rozumieć „porozumienie partii politycznych lub innych ugrupowań politycznych i społecznych [...], zawarte w celu wspólnego udziału w wyborach”, które stanowi „jedną z form koalicji politycznej”¹¹. Istotą koalicji wyborczej jest więc na gruncie języka powszechnego porozumienie, przeważnie partii politycznych, nakierowane na wspólny udział w elekcji. Samo porozumienie zaś to zgoda na coś, wzajemne zrozumienie, umowa, układ¹². Można więc uznać, że porozumienie i umowa to pojęcia tożsame i zamienne, przynajmniej w języku powszechnym.

Kodeks wyborczy w art. 87 § 1 i § 2 przewiduje, że koalicje wyborcze mogą być tworzone przez partie polityczne w celu wspólnego

10 Tak internetowy słownik języka polskiego: < <http://sjp.pwn.pl/szukaj/koalicja.html> >.

11 A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 99.

12 Tak internetowy słownik języka polskiego: < <http://sjp.pwn.pl/szukaj/porozumienie.html> >.

zgłaszania kandydatów, przy czym partia może wchodzić w skład tylko jednej koalicji, za którą czynności wyborcze wykonuje koalicyjny komitet wyborczy. Koalicje takie mogą być tworzone tylko przez partie polityczne, czyli zgodnie z art. 11 Konstytucji¹³ organizacje zrzeszające na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Partie są kluczowymi aktorami na scenach politycznych współczesnych państw demokratycznych. Występują one w dwóch aspektach: „w roli dobrowolnej organizacji obywateli urzeczywistniających swoją wolność zrzeszania się” lub „jako podmiot demokratycznych procedur rządzenia”¹⁴. Wśród funkcji partii politycznych wymienia się przy tym: konsolidowanie interesów społeczeństwa, mobilizowanie i integrowanie aktywności politycznej obywateli, krystalizowanie opcji wyborczych, strukturalizowanie parlamentu, kreowanie rządu, kształtowanie polityki państwa czy promowanie przywódców¹⁵. Funkcje te w istotnym zakresie realizują się poprzez wybory, w których partie mają szczególnie miejsce, mogą bowiem tworzyć dwa rodzaje komitetów wyborczych: partyjne i koalicyjne¹⁶. Komitety wyborcze mają w Polsce wyłączność na zgłaszanie kandydatów w wyborach i prowadzenie kampanii wyborczej (art. 84 § 1 k.w.). Dla koalicyjnych komitetów kodeks wymaga przy tym zawarcia umowy o zawiązaniu koalicji, którą winno się dołączyć do zawiadomienia o utworzeniu koalicyjnego komitetu wyborczego¹⁷. Po przyjęciu takiego zawiadomienia przez Państwową Komisję Wyborczą niedopuszczalna jest zmiana składu koalicji, jej jednostronne opuszczenie nie rodzi zaś skutków prawnych (art. 101 § 2 k.w.). Ustawa

13 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 IV 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”, „Konstytucja”.

14 W. Sokolewicz, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 11, s. 26.

15 Zob. W. Sokolewicz, w: *Konstytucja...*, s. 27.

16 Artykuł 84 k.w. przewiduje jeszcze komitety wyborcze wyborców: w wyborach parlamentarnych, do Parlamentu Europejskiego, samorządowych i prezydenckich (przy czym w tych ostatnich kandydatów mogą wystawiać tylko komitety wyborców) oraz komitety stowarzyszeń i organizacji społecznych w wyborach samorządowych.

17 Art. 204 § 5 k.w. odnośnie wyborów parlamentarnych, art. 401 § 2 k.w. odnośnie wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

o partiach politycznych¹⁸ w art. 28 ust. 3 wymaga przy tym, by taka umowa była przedłożona do rejestracji w Państwowej Komisji Wyborczej pod rygorem nieważności. Cały art. 28 drugiej z wymienionych ustaw odnosi się do subwencji dla partii politycznych, w tym dla tych, które zawarły koalicję. Umowa taka winna zawierać proporcje, w jakich partiom założycielom koalicji przysługuje subwencja; brak wskazania takich proporcji powoduje, że subwencja koalicji nie przysługuje (art. 28 ust. 4 ustawy o partiach politycznych). Według takich samych umownych proporcji dzielona jest także, w ramach koalicji, dotacja podmiotowa – za każdy uzyskany mandat poselski, senatorski (art. 150 k.w.) lub do Parlamentu Europejskiego (art. 151 k.w.).

Na gruncie normatywnym istnieją istotne różnice między komitetem wyborczym partii politycznej a koalicyjnym komitetem wyborczym. Zasadnicze rozróżnienie wprowadza art. 196 k.w., który przewiduje, że w podziale mandatów poselskich uwzględnia się wyłącznie listy kandydatów na posłów tych komitetów, które otrzymały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju (§ 1), jednak dla koalicyjnych komitetów wyborczych próg pozwalający im na udział w podziale mandatów wynosi co najmniej 8% ważnie oddanych głosów w skali kraju (§ 2)¹⁹. Podkreślić należy, że dwa progi istnieją tylko w wyborach sejmowych, a w pozostałych polskich wyborach proporcjonalnych – to jest do Parlamentu Europejskiego (art. 335 k.w.), do sejmików województw, rad powiatów i gmin (art. 416 § 2 k.w. w zw. z art. 450 k.w. i art. 459 § 1 k.w.) – istnieje jeden próg, wynoszący 5% ważnych głosów, wspólny dla wszystkich rodzajów komitetów. Ustawa o partiach politycznych rozróżnia przy tym warunki przyznania subwencji dla partii politycznej startującej w wyborach samodzielnie oraz partii zrzeszonych w koalicji wyborczej, używając przy tym także kryterium w postaci progu poparcia w wyborach do Sejmu. I tak subwencję otrzyma partia polityczna, która uzyskała w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów, a koalicja – o ile uzyskała w skali kraju co najmniej 6% takich głosów (art. 28 ust. 1 ustawy o partiach politycznych).

18 Ustawa z dn. 27 VI 1997 r. o partiach politycznych, Dz.U. 2011, nr 155, poz. 924 ze zm.

19 Zgodnie z art. 198 k.w. progi te mogą być obniżone do odpowiednio 3% i 5%, jeśli żaden z komitetów nie przekroczył progów „pierwotnych” lub gdy zostały one przekroczone tylko przez jeden komitet.

Tak więc na poziomie ustawowym kluczowe różnice między komitetami partii politycznych a koalicyjnymi komitetami wyborczymi wyznaczone są przez różne progi wyborcze.

3. Progi wyborcze

Klauzule zaporowe (progi wyborcze) są instytucją towarzyszącą wyłącznie proporcjonalnemu systemowi wyborczemu [...], wprowadzającą warunek uzyskania minimalnego procentu głosów w skali całego kraju [lub na określonej jego części – W.L.], który pozwoli komitetowi wyborczemu na uczestnictwo w podziale mandatów. Brak osiągnięcia w wyborach określonego odsetka głosów oznacza, że głosy oddane na ten komitet wyborczy przepadają i nie są uwzględniane w podziale mandatów²⁰.

Ich wprowadzenie służy realizacji celów prawnopaństwowych, pozwalających na zagwarantowanie sprawnego działania parlamentu, zdolnego wyłonić stabilną większość rządową, poprzez to zapobiega rozdrobnieniu parlamentu, a przy tym uniemożliwia uzyskanie mandatów przez partie marginalne, w tym skrajne. Kosztem wprowadzenia takich progów jest jednak odejście od pełnej reprezentatywności składu parlamentu²¹. Choć progi są charakterystyczne dla systemów proporcjonalnych, to ich zastosowanie częściowo wywołuje efekty systemu większościowego poprzez stworzenie zwartej i stabilnej większości²², co stanowi realizację jednej z kluczowych funkcji wyborów²³. Postulat z niej wynikający powoduje powstanie konieczności „pogodzenia dążenia do wyłonienia organu jak najpełniej odzwierciedlającego poparcie wyborców dla poszczególnych

20 F. Rymarz, *Progi wyborcze – element demokratycznego systemu wyborczego*, < <http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/debaty/progi-wyborcze-elementem-demokratycznego-systemu-wyborczego/2/> > (artykuł z dn. 7 V 2013 r.).

21 Szerzej: F. Rymarz, *Progi...*

22 Zob. F. Rymarz, *Właściwie ustawione progi wyborcze elementem demokratycznego systemu wyborczego*, w: *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, red. P. Hofmański Warszawa 2014. Artykuł w całości dostępny w systemie LEX (dostęp: 22 II 2016 r.).

23 Zob. K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 19.

partii politycznych, a zarazem posiadającego stabilną większość rządową²⁴. Większość taka powinna bowiem:

[...] umożliwić stanowienie prawa, a w systemach o cechach parlamentarnych – sprawować także kontrolę polityczną nad egzekutywą. Przyjęcie określonego sposobu rozdziału mandatów w wyborach parlamentarnych jest więc zawsze kompromisem między dwiema wartościami: ideą równości materialnej wyborów, odzwierciedlającą szerszej pojmowaną ideę wyborów sprawiedliwych, oraz ideą wyborów „skutecznych”, pozwalających na wyłonienie stabilnej większości parlamentarnej²⁵.

Wprowadzenie tego typu instytucji w systemie wyborczym jest jednym z przejawów racjonalizacji parlamentarizmu²⁶, którego skutkiem jest zawsze pewna deformacja wyników wyborów²⁷.

Progi, jak już była o tym mowa, mogą być ustanawiane dla obszaru całego kraju lub jego części; inne są przy tym skutki terytorialnego zakresu działania takich klauzul, gdyż:

[...] skoncentrowane lokalnie małe partie w przypadku krajowego progów ustawowego mają niewielkie szanse na uzyskanie mandatu parlamentarnego, natomiast w przypadku regionalnych progów ustawowych mogą uzyskać mandaty w proporcji do swoich wyborczych wpływów²⁸.

Możliwe jest także zastosowania obok klauzuli zaporowej także innego kryterium udziału w podziale mandatów. Przykładowo przy niemieckim mieszanym systemie wyborczym mandaty uzyskują partie, które przekroczyły próg albo uzyskały przynajmniej trzy mandaty w okręgach jednomandatowych²⁹. Pewną innowacją jest przy tym, stosowane

24 K. Skotnicki, *Wpływ...*, s. 20.

25 Uzasadnienie wyroku TK z 3 XI 2006 r., K 31/06, < <http://ipo.trybunal.gov.pl/> >.

26 Zob. L. Garlicki, *Republika Federalna Niemiec: progi wyborcze*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 145; podobnie K. Gołyński, *Artykuł 6 ordynacji wyborczej do Sejmu RP w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1, s. 45.

27 Tak M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 68.

28 D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 101.

29 Zob. L. Garlicki, *Republika...*, s. 145.

zwłaszcza w Europie Środkowej (np. Albania³⁰, Czechy³¹, Rumunia³², ale także Włochy³³), stopniowanie progów wyborczych – próg jest wyższy dla partii łączących się w koalicje wyborcze, co ma zapobiegać rozdrobnieniu parlamentu i uzyskaniu mandatów przez mniejsze partie³⁴. Istnieje jednak możliwość wprowadzania wyjątków od konieczności przekroczenia minimalnego progu poparcia dla komitetów przedstawicieli rdzennej ludności (Nowa Zelandia), mniejszości religijnych (Liban) czy narodowych (Rumunia)³⁵.

Tak więc *ratio legis* wprowadzenia tego typu instytucji w prawie wyborczym jest generalnie chęć przeciwdziałania rozdrobnieniu politycznemu parlamentów.

4. Klauzule zaporowe w polskim systemie wyborczym

W okresie Drugiej Rzeczypospolitej dostrzegano wady systemu proporcjonalnego pozbawionego elementów racjonalizujących, który skutkował pod rządami konstytucji marcowej tym, że sejm „został tak zatamizowany, że nie można [było] dojść do wytworzenia w nim jakiejś stałej na wspólnym politycznym programie opartej większości”³⁶. Mimo to żadna z regulacji prawnych dotyczących wyborów w okresie międzywojennym nie wprowadzała progów wyborczych. „Odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o [...] losie”³⁷ Ojczyzny uznano, że pierwsze w pełni demokratyczne wybory parlamentarne – to jest te przeprowadzone w roku 1991 – winny stanowić

30 Zob. < <http://www.electionguide.org/countries/id/3/> >.

31 Zob. < <http://www.electionguide.org/countries/id/58/> >, przy czym w systemie czeskim istnieją kolejne kryteria progów: dla koalicji dwupartyjnych – 10%, trójpartyjnych – 15% oraz od czterech partii wzwyż – 20%.

32 Zob. < <http://www.electionguide.org/countries/id/178/> >. Także w Rumunii istnieje analogiczne do czeskiego zróżnicowanie progów w zależności od liczby partii wchodzących w skład koalicji – odpowiednio 8%, 9% i 10%.

33 Zob. < <http://www.electionguide.org/countries/id/107/> >.

34 Zob. D. Nohlen, *Prawo...*, s. 101.

35 Zob. K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy. Wędrownka przez krainę wyborów*, Warszawa 2014, s. 143.

36 S. Starzyński, *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921*, red. W. Jaworski, Kraków 1924, s. 23 (reprint: Warszawa 2014).

37 Wstęp do Konstytucji RP.

„swoisty eksperyment w celu uzyskania odpowiedzi na pytanie o rzeczywisty układ sił politycznych w państwie”, gdyż tzw. sejm kontraktowy „nie ma moralnego prawa ustalania progów wyborczych dla nowych, demokratycznych partii powstałych w wyniku transformacji ustrojowej, które mogłyby uniemożliwić im wejście do Sejmu”³⁸. Było to przejawem świadomości nadzwyczajnych okoliczności związanych z pierwszymi po II wojnie światowej demokratycznymi wyborami parlamentarnymi. Dopiero tak wyłonieni posłowie i senatorowie mogli wprowadzać elementy racjonalizujące parlamentaryzm.

Za wyjątkowe uważane były też wybory przeprowadzane w tym czasie w innych krajach byłego bloku wschodniego, co przejawiało się w odmiennych zasadach ich przeprowadzania³⁹. Ustawodawca polski świadomie więc zrezygnował z wprowadzenia progów wyborczych w ordynacji wyborczej do Sejmu z dn. 28 czerwca 1991 r.⁴⁰, choć dotyczyło to tylko trzystu dziewięćdziesięciu jeden mandatów obsadzanych z list okręgowych (art. 2 ust. 1). Co się zaś tyczy sześćdziesięciu dziewięciu mandatów obsadzanych z ogólnopolskich list kandydatów powiązanych z listami okręgowymi (art. 2 ust. 2), to były one rozdzielane między tzw. listy krajowe, których listy okręgowe uzyskały mandaty w co najmniej pięciu okręgach lub w sumie uzyskały nie mniej niż 5% ważnie oddanych głosów we wszystkich okręgach (art. 100 ust. 2). Tak więc już w tych wyborach istniał pewien załączek progów wyborczych.

Rezygnacja z tego rozwiązania, w odniesieniu do wszystkich mandatów, w istocie ukazała bogactwo młodej polskiej sceny politycznej, które skutkowało jednak rozdrobnieniem sejmu⁴¹ i kolejnymi znanymi kryzysami gabinetowymi. Powszechnie klauzule zaporowe zostały zapisane dopiero w ordynacji do Sejmu Rzeczypospolitej z dn. 28 maja 1993 r.⁴² Od tej pory w podziale mandatów poselskich uczestniczą te komitety partyjne, które w skali kraju uzyskały poparcie co najmniej 5% ważnie oddanych głosów, oraz koalicyjne komitety wyborcze, które w skali kraju

38 F. Rymarz, *Właściwie...*, artykuł w całości dostępny w systemie LEX (dostęp: 22 II 2016 r.).

39 Tak niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 IX 1990 r., w: L. Garlicki, *Republika...*, s. 149–152.

40 Dz.U. 1991, nr 59, poz. 252 ze zm.

41 Zob. < <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/kluby/kadencja1/kluby.htm> >.

42 Dz.U. 1993, nr 43, poz. 205 ze zm.

uzyskały co najmniej 8% ważnie oddanych głosów (art. 3 ust. 2). Zasady takie powtarzały bowiem wszystkie kolejne ustawy regulujące sejmowe elekcje, z Kodeksem wyborczym włącznie⁴³.

Takie rozróżnienie nie było kwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym, choć w doktrynie podnoszono wątpliwości związane z jego konstytucyjnością, zwłaszcza z zasadą równości. Wskazywano przy tym, że:

[...] z jednej strony można to uznać za zgodne z zasadą równości; chodzi tu oczywiście o maksymalne ograniczenie zjawiska, że oto kilka małych partii politycznych zawiera sojusz wyborczy, „złożą się” razem na 5% głosów, a później, już w parlamencie, rozpadną się znowu na odrębne partie i w ten sposób zniweczą sens klauzuli zaporowej. Stąd wyższy pułap, aby nawet po takim rozpadzie nie były to całkiem „kanapowe” partie. Można jednak argumentować inaczej: że właśnie z uwagi na funkcjonalny parlament należałoby popierać koalicje wyborcze, które mają naturalną tendencję „przedłużania się” w koalicje parlamentarne stwarzając dla nich dodatkowe trudności do pokonania⁴⁴.

Celem takiego zróżnicowania, podobnie jak i wprowadzenia samych progów, było więc przede wszystkim przeciwdziałanie rozdrobnieniu stronnictw sejmowych i doprowadzenie przez to do wyłonienia większości zdolnej do powołania rządu. Z tego punktu widzenia kluczowym dla napięcia między reprezentatywnością a funkcjonalnością parlamentu⁴⁵ są wyniki koalicyjnych komitetów wyborczych, które mimo przekroczenia progu 5% poparcia nie brały udziału w podziale mandatów, gdyż nie udało im się osiągnąć podwyższonego „koalicyjnego” minimum poparcia 8% ważnie oddanych głosów w skali kraju. Przypadek taki miał miejsce już w wyborach z 1993 r., kiedy to na koalicyjny Katolicki Komitet Wyborczy „Ojczyzna” w skali kraju oddano 6,37% głosów⁴⁶. Podobna sytuacja

43 Art. 133 ust. 1 i 2 ordynacji wyborczej do Sejmu RP i Senatu RP z dn. 12 IX 2001 r., Dz.U. 2007, nr 190, poz. 1360 ze zm. oraz art. 197 k.w.

44 P. Sarnecki, *Glosa do postanowienia SN z 22 X 1993 r.*, III SW 59/93, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 266.

45 Szerzej: P. Sarnecki, *Glosa...*, s. 265.

46 Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 23 IX 1993 r. o wynikach wyborów do Sejmu RP przeprowadzonych w dn. 19 IX 1993 r., M.P. 1993, nr 50, poz. 470.

zaistniała osiem lat później, kiedy Koalicyjny Komitet Wyborczy – Akcja Wyborcza Solidarność Prawicy uzyskał 5,60% ważnie oddanych głosów⁴⁷, a także dwadzieścia dwa lata później, kiedy to na Koalicyjny Komitet Wyborczy Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni oddano 7,55% głosów⁴⁸. Zróżnicowanie progów wpływało więc na ostateczny wynik wyborów i skład personalny poszczególnych sejmów. Gdyby bowiem nie istniało to zróżnicowanie, to wymienione wyżej komitety koalicyjne brałyby udział w podziale mandatów, co znacząco wpływałoby na liczbę stronnictw politycznych, a także na możliwości powołania rządu.

5. Wnioski

Wracając do tezy postawionej przez Sąd Najwyższy w uchwale w sprawie ważności ostatnich wyborów, stwierdzić należy, że w polskich realiach występują dwa rodzaje porozumień wyborczych, które w swej istocie są tym samym, to jest koalicją wyborczą (w sensie materialnym), będącą sojuszem stronnictw politycznych nakierowanym na wspólny udział w wyborach. Sojusze te mogą mieć charakter sformalizowany i niesformalizowany. Pierwsze przyjmują postać koalicyjnych komitetów wyborczych, gdyż są zgłoszone w odpowiedniej formie Państwowej Komisji Wyborczej i podlegają wszystkim rygorom przewidywanym przez prawo wyborcze, na czele z wyższymi klauzulami zaporowymi, których przekroczenie daje możliwość udziału takiego komitetu w podziale mandatów. Drugim rodzajem są niesformalizowane uzgodnienia między partiami politycznymi, które wystawiają kandydatów na liście „partyjnego” komitetu wyborczego, bez zgłoszenia takiego porozumienia w Państwowej Komisji Wyborczej, a tym samym nie podlegają one rygorowi wyższego progu wyborczego dla koalicyjnych komitetów wyborczych. W sytuacji zaś gdy ani Kodeks wyborczy, ani żadna inna ustawa „nie przewiduje [...] środków prawnych umożliwiających organom wyborczym kwestionowanie niesformalizowanych porozumień

47 Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 26 IX 2001 r. o wynikach wyborów do Sejmu RP przeprowadzonych w dn. 23 IX 2001 r., Dz.U. 2001, nr 109, poz. 1189.

48 Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dn. 27 X 2015 r. o wynikach wyborów do Sejmu RP przeprowadzonych w dn. 25 X 2015 r., Dz.U. 2015, poz. 1731.

międzypartyjnych”⁴⁹, są one wyraźnie uprzywilejowane względem formalnie zgłoszonych koalicji wyborczych.

Takie faktyczne zróżnicowanie, na które pozwalają obecnie obowiązujące regulacje prawne, jest w mojej ocenie niesłuszne. Po pierwsze powoduje ono wyraźnie negatywne skutki dla podmiotów, które przestrzegają wymogów prawa i zgłaszają zawarcie koalicji Państwowej Komisji Wyborczej. Podmioty takie poddane są rygorowi wyższej klauzuli zaporowej, ponosząc ryzyko braku reprezentacji w Sejmie w sytuacji, gdy przekroczą normalny próg, jednak ich poparcie będzie poniżej progu kwalifikowanego. Premiowane są tym samym nieformalne porozumienia podmiotów politycznych, które faktycznie zawierają koalicję, zachowując odrębność instytucjonalną swoich partii, wystawiając kandydatów na listach komitetu wyborczego jednej z partii. Brak dochowania formalnego zgłoszenia takiego porozumienia powoduje zaś, że aby dostać się do Sejmu, wystarczy im nie 8%, a 5% poparcia wyborców w skali kraju.

W związku z tym wydaje się zasadnym rozważanie rezygnacji z takiego różnicowania progów wyborczych i pozostawienie jednego progu, obowiązującego wszystkie komitety: tak partyjne, jak i koalicyjne. Takie rozwiązanie będzie lepsze niż utrzymywanie dotychczasowych regulacji stwarzających możliwość łatwego obejścia ustawowych rozwiązań. Będzie to przy tym racjonalniejsze niż wprowadzanie jakichkolwiek sankcji za złamanie obowiązku zgłoszenia porozumienia koalicyjnego odpowiednim organom. Partie winny mieć bowiem bardzo szeroką swobodę w zawieraniu faktycznych sojuszy wyborczych. Prawo wyborcze nie powinno zbyt ingerować w tę materię. Dlatego w mojej ocenie celowym byłoby pozostawienie tylko jednego progu wyborczego, który z powodzeniem mógłby zapewnić zarówno stabilną większość sejmową i przeciwdziałać rozdrobnieniu stronnictw parlamentarnych, jak i zapewnić względnie szeroką reprezentatywność tak wybranych posłów. Nie sposób bowiem nie zgodzić się z cytowanym poglądem prof. Pawła Sarneckiego, który stwierdził, że zarówno koalicje wyborcze, jak i wszystkie procesy integracji politycznej mogą sprzyjać istnieniu funkcjonalnego parlamentu, nawet jeśli są zawarte w sposób nieformalny.

49 Pkt 4.2.1 uchwały III SW 168–169/15.

**Commentary to the resolution of the Supreme Court
of January 19, 2016 (Ref. No. III SW 168–169/15).
Stating the validity of elections to Sejm and Senate.
Does higher electoral thresholds have sense?**

The Election Code of Poland enables two electoral thresholds: 5% for the political parties' election committees, and 8% for the coalition of election committees. The Supreme Court held that making an informal alliance of the political parties which decide to run a joint election list, allows to lower electoral threshold. This solution favors not following the statutory electoral thresholds agreed for in the process of forming the electoral coalition. Those election committees which have formed the actual coalition, without notifying the National Electoral Commission, are in more favorable position as they gain the seats above the threshold of 5%, whereas those committees which followed the statutory notification requirement are eligible to participate in the distribution of seats only if exceeding the higher, 8%, threshold. Therefore, the key question to ask is whether keeping the varied electoral thresholds makes sense.

Keywords: electoral thresholds, electoral coalitions, political parties

Wojciech Langer – doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, sędzia Sądu Rejonowego w Nowym Sączu