

Warszawa, dnia 17 października 2024 r.

BEOS-WPP-1979/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

**Opinia dotycząca petycji
w sprawie zmiany ustawy – Kodeks wyborczy
mającej na celu obniżenie progów wyborczych w wyborach do Sejmu
(petycja BKSP-155-X-233/24)**

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji jest żądanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu zmianę przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 248 ze zm.). Postulowana zmiana ma na celu modyfikację progów wyborczych w wyborach do Sejmu i powinna polegać na nadaniu art. 196 § 1 tego aktu następującego brzmienia: „W podziale mandatów w okręgach wyborczych uwzględnia się wyłącznie listy kandydatów na posłów tych komitetów wyborczych, których listy otrzymały co najmniej TRZY % ważnie oddanych głosów w skali kraju”, zaś § 2: „Listy kandydatów na posłów koalicyjnych komitetów wyborczych uwzględnia się w podziale mandatów w okręgach wyborczych, jeżeli ich listy otrzymały co najmniej PIĘĆ % ważnie oddanych głosów w skali kraju”.

W uzasadnieniu pisma podmiot wnoszący petycję zauważył, że „W 1993 roku. Po sejmie kontraktowym, wprowadzony został 5% próg wyborczy. Ponad trzydzieści lat. Czas uwolnić system. Zmniejszyć manipulacje. Wyłaniajmy elity polityczne z szerokiej bazy. Chcemy szerokiej reprezentacji narodowej w Sejmie. Zawężenie się do maksymalnie 5 ugrupowań ociera się o patologię. Partie, które otrzymają kilkaset

tysięcy głosów, więcej niż wszystkie inne partie, także te z głównego nurtu, mają członków, z uwagi na barierę progu nie są reprezentowane mandatami poselskimi. Uzdrawieniem sytuacji jest zmiana progów (...) Geografia wyborcza, psefologia, statystyka i inne pomocnicze instrumenty naukowe wskazują, że w kolejnych wyborach uzyskamy od 7 do 10 klubów i może do 3 zespołów parlamentarnych. To będzie podglebie do zasypania rowu polaryzacji”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii obejmuje żądanie uchwalenia przepisów ustawy. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, iż petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

Jakkolwiek adresatem petycji jest Marszałek Sejmu, w dotychczasowej działalności Biura przyjmowano, że w sytuacji „gdy przedmiot adresowanej do Marszałka petycji mieści się w zakresie kompetencji Sejmu, należy uznać, że jest ona *de facto* skierowana do Sejmu, a nie do organu wewnętrznego izby. W takim przypadku petycja powinna być rozpatrzona w trybie przewidzianym przepisami rozdziału 9a działu II regulaminu Sejmu, a organem właściwym do jej merytorycznego rozpoznania jest Komisja do Spraw Petycji” (zob. np. E. Gierach, *Opinia prawna z 18 października 2016 r. w sprawie trybu rozpatrywania petycji adresowanej do Marszałka Sejmu*, BAS-WAUiP-1888/16; W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna z 1 czerwca 2022 r. w sprawie petycji dotyczącej zmiany art. 124 § 1 i 2 Kodeksu karnego wykonawczego* (BKSP-144-IX-591/22), BAS-WAP-919/22).

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870 ze zm.).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Instytucja tzw. progów wyborczych (zwanych inaczej klauzulami zaporowymi), obok przyjętej metody przeliczania głosów na mandaty, stanowi konsekwencję konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyborów, wyrażonej w przypadku wyborów do Sejmu RP na poziomie konstytucyjnym.

Konstytucja RP z 1997 r. wśród zasad prawa wyborczego, odnoszących się do wyborów do Sejmu, w art. 96 ust. 2 ustanowiła zasadę proporcjonalności. Ustawa zasadnicza nie definiuje jednak proporcjonalności, traktując ją jako pojęcie zastane (zob. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 39). Jak podkreślił K. Skotnicki, Konstytucja uznając proporcjonalność wyborów za pojęcie zastane, nie wskazuje minimum właściwych dla niej rozwiązań, pozostawiając ustawodawcy w tym zakresie daleko posuniętą swobodę. Nie oznacza to jednak, że nie można mówić o pewnym minimum, które w przypadku tej zasady musi mieć miejsce. Jest nim przeprowadzanie wyborów w wielomandatowych okręgach wyborczych, w których konkurują ze sobą różne listy kandydatów, zaś podział pomiędzy nie mandatów dokonywany jest na podstawie przyjętej metody (systemu) przeliczania głosów na mandaty (zob. A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 70; K. Skotnicki, A. Rakowska, *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zamiana konstytucji*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Rzeszów 2008).

Co istotne, proporcjonalności wyborów nie należy rozumieć w ujęciu matematycznym, gdyż idealny podział mandatów pomiędzy listy kandydatów nie jest możliwy. Dlatego największym problemem po pojawieniu się idei wyborów proporcjonalnych było opracowanie metody (systemu) przeliczania w okręgu wyborczym głosów na mandaty. Wypracowano ich wiele, są też one w różny sposób klasyfikowane, np. największych dzielników, kwot, głosów nadwyżkowych itd. Żadna z nich nie prowadzi jednak do idealnego odwzorowania poparcia wyborców udzielonego poszczególnym listom kandydatów. Wiadomo jest jednak, które z nich bardziej preferują ugrupowania z większą liczbą głosów i ograniczają tym samym szansę zdobycia mandatu przez listy z małą liczbą głosów (np. metoda d'Hondta), a które szansę tych drugich list zwiększają, a tym samym powodują uzyskanie mandatów przez większą liczbę list i w konsekwencji większe rozbieżności polityczne

wybranego organu; czego następstwem z reguły jest konieczność tworzenia rządów koalicyjnych składających się z wielu partii (np. metoda Hare-Niemayera). Wybierając w prawie wyborczym konkretny system wyborczy, należy zatem świadomie decydować, czy wybierany organ ma być bardziej reprezentatywny, czy bardziej zdolny do rządzenia. Jest to podstawowy dylemat wynikający z konfliktu pomiędzy różnymi funkcjami wyborów (zob. K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i na system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 9-26).

Wskazał na to również Trybunał Konstytucyjny, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 listopada 2006 r. w sprawie K 31/06 stwierdził: „System wyborczy, zwłaszcza poprzez regulację prawną sposobu rozdziału mandatów, musi (...) uwzględniać, że funkcja wyborów jest ściśle związana z celem, któremu one służą; chodzi o wyłonienie większości mogącej realizować konstytucyjne i ustawowe kompetencje. Wyłoniona z wyborów stabilna większość powinna umożliwić stanowienie prawa, a w systemach o cechach parlamentarnych – sprawować także 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”. Podkreślił zarazem, że „[p]rawnie regulowany wybór metody rozdziału mandatów to kolejna faza procesu wyborczego (...), która powoduje w mniejszym lub większym stopniu deformację. Powoduje je zawsze, ale jest rzeczą istotną, w jakim stopniu”.

Powyższe uwagi, dotyczące dylematu wyborów prowadzących do ukształtowania organu sprawnego czy reprezentatywnego, w pełni odnoszą się również do kwestii ustanawiania tzw. progów wyborczych. Jest to wymóg uzyskania przez listę kandydatów w skali całego państwa określonej ustawowo minimalnej liczby ważnie oddanych głosów, warunkujących udział tej listy w proporcjonalnym podziale mandatów. Jej celem jest uniknięcie nadmiernego rozbicia politycznego wybieranego kolegialnego organu przedstawicielskiego i ułatwienia stworzenia stabilnej większości. Jednocześnie instytucja progów wyborczych ogranicza w istocie zasadę proporcjonalności wyborów.

Obecnie, na gruncie art. 196 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego, obowiązują, odpowiednio, 5% i 8% progi wyborcze dla list kandydatów na posłów komitetów wyborczych oraz list kandydatów na posłów koalicyjnych komitetów wyborczych. Dodatkowo, w myśl art. 198 Kodeksu wyborczego, „[j]eżeli warunku określonego w art. 196 § 1 lub 2 Kodeksu wyborczego nie spełnią listy kandydatów na posłów żadnego komitetu wyborczego bądź któryś z wymienionych warunków spełniony zostanie przez listy kandydatów tylko jednego komitetu wyborczego, w podziale mandatów w okręgach wyborczych uwzględnia się listy kandydatów komitetów wyborczych, które otrzymały co najmniej 3% ważnie oddanych głosów w skali kraju. Listy koalicyjnych komitetów wyborczych uwzględnia się, jeżeli otrzymały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju”. Jak podkreślił B. Banaszak, przewidziane w art. 196 § 1 i 2 Kodeksu wyborczego progi wyborcze są adekwatne raczej dla państwa o ustabilizowanym systemie partyjnym Tam, gdzie brak ustabilizowanych systemów partyjnych, klauzula zaporowa jest z reguły niższa, co pozwala na zminimalizowanie ujemnych skutków jej stosowania. Taki też cel przyświecał ustawodawcy przy stanowieniu wariantu przewidzianego w art. 198 Kodeksu wyborczego (zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 198). Autor petycji postuluje zmianę progów wyborczych w przypadku list kandydatów na posłów komitetów wyborczych na co najmniej 3% ważnie oddanych głosów w skali kraju, zaś w przypadku list kandydatów na posłów koalicyjnych komitetów wyborczych na co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju.

U genezy wprowadzenia instytucji progów wyborczych w wyborach do Sejmu RP leżała nadmierna dyferencjacja polityczna w izbie, po przyjęciu w 1991 r., w pierwszych w pełni demokratycznych wyborach parlamentarnych, zasady wyborów proporcjonalnych z zastosowaniem zmodyfikowanej formuły Sainte-Laguë. Rozdrobnienie polityczne Sejmu znacząco utrudniało jego funkcjonowanie, co z kolei skłoniło do dokonania zmian w systemie wyborczym. Klauzule zaporowe, w takiej postaci, w jakiej obowiązują do dzisiaj, zostały wprowadzone w art. 3 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 45, poz. 205). Uznano, iż takie ich wartości zapewnią sprawne i efektywne funkcjonowanie izby oraz zapobiegą paraliżowaniu jej prac przez liczne, małe i często skrajne ugrupowania (zob. B. Banaszak, *Ordynacja wyborcza do Sejmu*

Rzeczypospolitej Polskiej z 1993 r., „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4, s. 40; S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 203 oraz J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 342).

Wprowadzenie klauzul zaporowych w wyborach do Sejmu z pewnością spełniło cel ustawodawcy. W piśmiennictwie pod ich adresem zgłaszane są jednak także zastrzeżenia. Przede wszystkim uznaje się, że progi wyborcze przyczyniają się do zniekształcenia wyników wyborów poprzez wykluczenie z udziału w podziale mandatów – kosztem silnych ugrupowań – komitetów, które nie osiągnęły określonego stopnia poparcia. Podkreśla się ponadto, że klauzule zaporowe wpływają na podniesienie stopnia dysproporcjonalności oraz na zwiększenie liczby głosów faktycznie straconych (zob. np. S. Gebethner, *op. cit.*, s. 203; M. Rulka, *Progi wyborcze – analiza prawnoporównawcza*, „Studia Wyborcze” 2008, nr 8, s. 50).

Oceniając postawiony w analizowanej petycji postulat, należy zaznaczyć, iż brak jest przeszkód prawnych do obniżenia progów wyborczych (przewidzianych zarówno w art. 196, jak również w art. 198 Kodeksu wyborczego). Niższe klauzule zaporowe niewątpliwie pozwolą na zminimalizowanie wskazanych powyżej ujemnych skutków ich stosowania. Jakkolwiek najważniejszą konsekwencją zasady proporcjonalności w wyborach do Sejmu jest zakaz wprowadzania systemu większościowego w jakiegokolwiek jego postaci (ob. P. Czarny, Komentarz do art. 96 Konstytucji [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan. L. Bosek, Warszawa 2016, s. 256), wytyczną dla ustawodawcy powinna być również potrzeba wyłonienia stabilnej większości mogącej realizować konstytucyjne i ustawowe kompetencje kreowanego organu. W konsekwencji ocena celowości przedłożenia stosownego projektu ustawy realizującego postulaty podmiotu wnoszącego petycję pozostaje w sferze uznania komisji.

Na marginesie prowadzonych rozważań warto zauważyć, iż postulat obniżenia, a nawet likwidacji, progów wyborczych był już formułowany w adresowanych do Sejmu petycjach. Przedmiotem petycji z dnia 6 grudnia 2018 r., wniesionej do Sejmu 10 grudnia 2018 r. było żądanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy – Kodeks wyborczy w postaci uchylecia art. 196, art. 197, art. 198 (BKSP-145-458/18). Petycja została rozpatrzona na posiedzeniu Komisji do Spraw Petycji w dniu

27 marca 2019 r. Komisja nie uwzględniła żądania będącego przedmiotem petycji. Kwestii obniżenia progów wyborczych dotyczyła ponadto petycja wniesiona do Sejmu X kadencji w dniu 24 stycznia 2024 r. Petycja w sprawie zmian w ustawie Kodeks wyborczy (petycja BKSP-155-X-100/24) była przedmiotem prac Komisji do Spraw Petycji na posiedzeniu w dniu 11 lipca 2024 r. Komisja nie uwzględniła żądania będącego przedmiotem petycji.

V. Wnioski

Jakkolwiek brak jest prawnych przeszkód, aby postulaty wnioskodawcy przedmiotowej petycji zostały zrealizowane, warto poprzedzić decyzję o nowelizacji przepisów Kodeksu wyborczego pogłębioną analizą celowości dokonania tego rodzaju zmian.

Autor:

dr Ewelina Gierach

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptowała:

Dyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Marzena Laskowska

Deskryptory: petycja, wybory.

Weryfikacja: Wojciech Odrowąż-Sypniewski