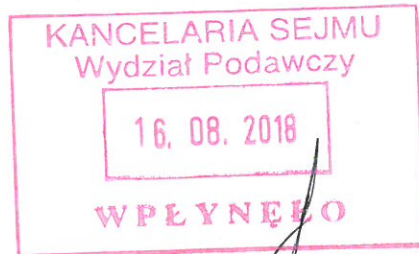




Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 16 sierpnia 2018 r.



Pan

Marek Kuchciński

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Papis *Marszałek*

Powiadamiam Pana Marszałka, że działając na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy.

W załączeniu przesyłam umotywowany wniosek o ponowne rozpatrzenie tej ustawy przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w tej sprawie upoważniam Panią Annę Surówkę-Pasek - Podsekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Z urzędami łącznie



Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 16 sierpnia 2018 r.

Sejm

Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., odmawiam podpisania **ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami:

Uzasadnienie

Prawo wyborcze regulujące sposób obsadzania ciał przedstawicielskich jest fundamentem funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego oraz gwarancją prawidłowego wypełniania wielu norm, zasad i wartości konstytucyjnych, w tym istotnych praw i wolności obywateli, w szczególności możliwości realizowania czynnego i biernego prawa wyborczego. Obowiązkiem prawodawcy jest konstruowanie systemu wyborczego możliwie najwierniej odzwierciedlającego poglądy wyborców. Od realizacji tego obowiązku nie zwalnia ustawodawcy fakt, że zasady wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego nie są regulowane bezpośrednio

w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (pierwsze wybory przeprowadzono w Polsce w dniu 13 czerwca 2004 r.).

Zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754, z późn. zm.), zwana dalej „Kodeksem wyborczym”, stanowiąc w art. 328, że wybory do Parlamentu Europejskiego są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Warto zauważyć, że w sprawach nieuregulowanych w dziale VI Kodeksu wyborczego, dotyczącym wyborów do Parlamentu Europejskiego, stosuje się odpowiednio przepisy działu III, dotyczącego wyborów do Sejmu.

Obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego wprowadzają terytorialny model reprezentacji, na bazie 13. okręgów wyborczych, wymienionych w załączniku nr 3 do ustawy. Wyborcy głosują na listy zgłaszane przez komitety wyborcze partii politycznych, koalicyjne komitety wyborcze oraz komitety wyborcze wyborców. Lista kandydatów powinna być poparta podpisami co najmniej 10 000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Liczba kandydatów na posłów zgłaszanych na liście nie może być mniejsza niż 5 i większa niż 10. Chociaż wyborcy głosują na listy okręgowe kandydatów na posłów do Parlamentu Europejskiego, Kodeks wyborczy, inaczej niż w przypadku wyborów do Sejmu, nie przypisuje okręgom wyborczym konkretnej ilości mandatów, które będą w nich obsadzone, ani nie przewiduje rozdzielenia mandatów w okręgu. Podziału mandatów dokonuje Państwowa Komisja Wyborcza traktując obszar całego kraju jako jeden okręg, w pierwszej kolejności eliminując listy, które nie przekroczyły granicy 5% ważnie oddanych głosów w całym kraju. Jest to wskaźnik analogiczny do stosowanego w wyborach do Sejmu w odniesieniu do komitetów utworzonych przez partie polityczne i wyborców. Obecny system wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego gwarantuje zdobycie mandatu (mandatów) każdemu komitetowi, który uzyskał przynajmniej 5% ważnie oddanych głosów (por. przepisy art. 354 i n. Kodeksu wyborczego).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy wprowadza daleko idące zmiany w dziale VI Kodeksu wyborczego. Przede wszystkim zmienia system podziału mandatów, przypisując na stałe każdemu z okręgów co najmniej 3 mandaty (dodawany art. 340a Kodeksu wyborczego). Dodatkowo, określa sposób ustalenia ilości mandatów przypadających na konkretny okręg, z zastosowaniem jednolitej normy przedstawicielstwa. Warto zauważyć, że odmiennie niż czyni to Kodeks wyborczy w odniesieniu do wyborów do Sejmu, nowelizacja nie przewiduje, ilu posłów do Parlamentu Europejskiego będzie wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych, pozostawiając ustalenie tej kwestii, na potrzeby konkretnych wyborów, Państwowej Komisji Wyborczej. Nowelizacja w sposób znaczący zmienia również zasady ustalania wyników głosowania w skali kraju (zmieniany art. 354 Kodeksu wyborczego) oraz podziału mandatów przez Państwową Komisję Wyborczą (zmieniany art. 356 Kodeksu wyborczego).

Dostrzegając niedoskonałości obecnego systemu wyborów do Parlamentu Europejskiego, zgadzam się z podnoszonymi postulatami uproszczenia go i uczynienia bardziej przejrzystym. Odmawiam jednak podpisania ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeksy wyborczy, gdyż – w moim przekonaniu – ogranicza dostęp do Parlamentu Europejskiego mniejszym ugrupowaniom, pozbawiając tym samym istotną część społeczeństwa przedstawicieli, wybranych zgodnie z własnymi preferencjami. Ustawa nie spełnia celów wskazanych w uzasadnieniu projektu, dotyczących zakładanego wzrostu zainteresowania wyborami europejskimi, a w konsekwencji wzrostu frekwencji wyborczej. Za uzasadnione można bowiem uznać twierdzenie, że proponowane zmiany, w szczególności podniesienie efektywnego progu wyborczego, mogą zniechęcić część uprawnionych do głosowania od udziału w wyborach, gdyż będą przekonani, że kandydaci, na których zamierzają oddać głos i tak nie zdobędą mandatu.

Wprowadzane ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. rozwiązania budzą wątpliwość w kontekście realizacji zasady proporcjonalności. Zasada ta ma rangę zasady konstytucyjnej w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Normatywne rozumienie tej zasady sprowadza się do tego, że mandaty w wyborach są rozdzielane w wielomandatowych okręgach wyborczych pomiędzy konkurujące ze sobą listy

wyborcze w proporcji do liczby głosów oddanych na te listy (por. L. Garlicki, Komentarz do art. 96 Konstytucji [w:] L. Garlicki (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999). Zasadę proporcjonalności w szerszym kontekście należy postrzegać jako gwarancję odwzorowania preferencji politycznych i zapewnienie szerokiej reprezentacji różnych poglądów i interesów na forum publicznym. Oczywiście jest, że osiągnięcie pełnej zgodności pomiędzy wynikiem głosowania a wynikiem wyborów nie jest technicznie możliwe, jednak należy dążyć do niwelowania niesprawiedliwej dysproporcji pomiędzy liczbą uzyskanych mandatów, a skalą społecznego poparcia konkretnego kandydata lub ugrupowania politycznego.

Dopuszczalnym ograniczeniem zasady proporcjonalności jest ustanawianie progów wyborczych (w praktyce najczęściej 5%), co powoduje, że w podziale mandatów uczestniczą tylko te komitety, które w skali kraju przekroczyły określony procent poparcia. Klauzule zaporowe ograniczają dostęp do organów przedstawicielskich partiom o niewielkim poparciu społecznym, służąc jednocześnie wyłanianiu stabilnej większości (por. P. Czarny [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II, Warszawa, 2016, str. 257).

Regulacja prawa Unii Europejskiej w zakresie wyborów do Parlamentu Europejskiego określa podstawowe elementy systemu wyborczego, których poszanowanie wiąże ustawodawcę krajowego. Zasadę proporcjonalności, na poziomie prawa Unii Europejskiej ustanawia *Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich* (załącznik do decyzji Rady z dnia 20 września 1976 r. – 76/787/ EWWiS, EWG, Euratom), zwany dalej: „Aktem”. Zgodnie z art. 1-3 Aktu, w każdym Państwie Członkowskim członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na zasadzie proporcjonalnej z zastosowaniem systemu list lub pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu (głosowanie preferencyjne szeregujące kandydatów). Zgodnie z Aktem – odpowiednio do szczególnych krajowych uwarunkowań - Państwa Członkowskie mogą tworzyć okręgi wyborcze do celów wyborów do Parlamentu Europejskiego lub podzielić obszar wyborczy w inny sposób, ogólnie nie naruszając proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego (art. 2 Aktu). Możliwe jest ustanowienie progu minimalnego w rozdziale mandatów.

Na poziomie krajowym próg ten nie może przekroczyć 5 % oddanych głosów (art. 3 Aktu).

W moim przekonaniu, wprowadzanie w wyborach do Sejmu czy Parlamentu Europejskiego progu wyborczego na poziomie 5% jest rozwiązaniem ugruntowanym i słusznym. Służy ono demokracji zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, gdyż gwarantuje, z jednej strony, szeroką reprezentację środowisk politycznych, a z drugiej przeciwdziała nadmiernemu rozdrobnieniu sceny politycznej. Za akceptacją takiego rozwiązania przemawia m.in. obraz dzisiejszej sceny politycznej i liczba partii reprezentowanych w Sejmie. Uważam, że jest to również właściwy próg wyborczy w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W mojej ocenie, zważywszy na kompetencje i zadania Parlamentu Europejskiego, pożądana jest reprezentacja ugrupowań politycznych, oddająca rzeczywiste preferencje wyborców. Nie zgadzam się jednocześnie na zmiany ustawodawcze podnoszące efektywny próg wyborczy do poziomu kilkunastu procent, co jest rozwiązaniem o charakterze blokującym, o negatywnych skutkach zarówno dla wyborców, jak i mniejszych ugrupowań politycznych.

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, zmieniając zasady wyboru polskich posłów do Parlamentu Europejskiego, może ograniczyć wielu polskim wyborcom prawo udziału w kreacji Parlamentu Europejskiego i z tego powodu zwracam się do Wysokiej Izby z wnioskiem o ponowne rozważenie, czy zrównywanie wagi głosów wyborców w poszczególnych okręgach usprawiedliwia przyzwolenie na wzrost liczby tzw. głosów straconych, czyli oddanych na komitety wyborcze, które – po wejściu w życie ustawy – nie będą uwzględniane w podziale mandatów. Czy wykazana w uchwalonej ustawie dbałość prawodawcy o to, by głos każdego wyborcy miał tę samą siłę, a więc wpływał na wynik wyborów w mniej więcej tym samym stopniu, uzasadnia ograniczenie zasady proporcjonalności. W mojej ocenie jest to ingerencja zbyt daleko idąca, negatywnie wpływająca na odzwierciedlenie faktycznej woli dużej części wyborców.

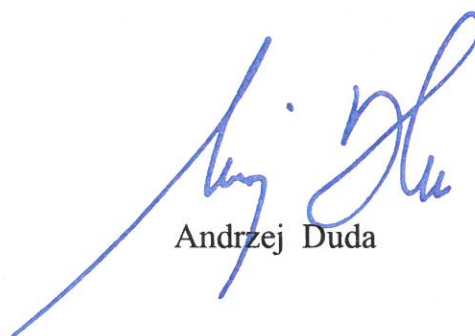
Na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r., warunkiem uczestnictwa komitetu wyborczego w podziale mandatów będzie uzyskanie 11-12 %,

a może nawet – jak wskazano w opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu do przedmiotowej ustawy – 16,5% ważnie oddanych głosów w skali kraju. Wprowadzany ustawą przepis, że w okręgu wybiera się co najmniej trzech posłów spowoduje, że Polska będzie krajem, w którym efektywny próg wyborczy może przekroczyć maksymalny 5% próg i to być może nawet trzykrotnie.

Przepisy prawa wyborczego powinny być – w miarę pojawiania się nowych okoliczności – dostosowywane do zmian zachodzących w życiu społecznym i politycznym. Krytyczna ocena ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy wynika z braku uzasadnienia dla ograniczania wpływu znacznej grupy wyborców na skład Parlamentu Europejskiego, co niewątpliwie nastąpi wskutek istotnego podniesienia efektywnego progu wyborczego. Kwestionuję możliwość eliminacji z procedury rozdziału mandatów ugrupowań mniejszych, które nie zdołają osiągnąć kilkunastoprocentowego poparcia w skali kraju. Ustawa nie powinna wymuszać kreowania koalicji ugrupowań politycznych, gdyż takie decyzje – ze względu na interes społeczny – powinny być samoistne i dobrowolne.

Kwestią o fundamentalnym znaczeniu pozostaje stworzenie ustawowych gwarancji, że wynik wyborów będzie w największym stopniu urzeczywistniał wolę wyborców oraz będzie odzwierciedleniem społecznego poparcia udzielonego poszczególnym kandydatom ubiegającym się o wybór do organów przedstawicielskich.

Przedstawiając powyższe argumenty, które skłoniły mnie do odmowy podpisania ustawy, wyrażam przekonanie, że Wysoka Izba, dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy rozwiązań, podzieli moje wątpliwości oraz uwzględni wskazane zastrzeżenia.



Andrzej Duda