

# Wojciech Langer

---

## Funkcje prawa wyborczego w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego

---

Polityka i Społeczeństwo nr 1 (13), 23-35

---

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Wojciech Langer\***

## **FUNKCJE PRAWA WYBORCZEGO W KONTEKŚCIE WYBORÓW DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

### **THE FUNCTIONS OF ELECTORAL LAW, IN THE CONTEXT OF EUROPEAN PARLIAMENTARY ELECTIONS**

#### **Abstract**

The text contains a catalog of the functions of electoral law (creating, expressing the will of the voters, legitimizing, controlling and integrating) and a brief description of their character. Then, the European Parliament is described, focusing on regulations concerning the election procedure, both on a European and national level. The next part presents an evaluation of each function's implementation, through the norms of electoral law to the European Parliament, particularly in the context of the elections of the 25th May 2014 from the Subcarpathia district, especially on the basis of the election's results, stated in the declaration of the State Election Commission of the 26th May 2014.

**Key Words:** Electoral law, functions of the electoral law, European Parliament

#### **Wstęp**

Pierwsza konstytucja w Europie i druga na świecie w swoim art. V stanowiła, że „wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”; dzisiaj tę samą zasadę powtarza art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowi ona wyraz suwerenności Narodu, który jest twórcą państwowości, podmiotem władzy i twórcą organów państwowych (Banaszak 2012: 62). Naród polityczny wypowiada się przede wszystkim poprzez akt głosowania, czy to w wyborach czy w referendum. Dlatego też bardzo istotne znaczenie mają prawne regulacje dotyczące wyrażania w taki sposób woli suwerena. Wybory są bowiem

---

\* Katedra Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet Jagielloński, ul. Bracka 12, 31-005 Kraków; Sąd Rejonowy w Gorlicach, ul. Biecka 5, 38-300 Gorlice, e-mail: wojciech.langer@uj.edu.pl

narzędziem demokracji, winny więc być jej rzeczywistym instrumentem, a nie tylko symbolicznym potwierdzeniem (Powell 2006: 8). Rola prawa wyborczego w państwie demokratycznym jest zatem nie do przecenienia. Pełni ono przy tym różne funkcje i to ich analizie, w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego (dalej PE), zostanie poświęcony niniejszy tekst. Stanowić on będzie jednak tylko zarys tej obszernej i wielowątkowej problematyki.

W pierwszej kolejności scharakteryzuję poszczególne funkcje prawa wyborczego, następnie opiszę sam PE oraz regulacje prawne dotyczące elekcji do niego, zarówno te na gruncie europejskim, jak i krajowym. Kolejnym punktem będzie próba spojrzenia na poszczególne unormowania dotyczące wyborów do PE przez pryzmat realizacji każdej funkcji prawa wyborczego oraz analiza wyników wyborów do PE z dnia 25 maja 2014 r. w okręgu wyborczym nr 9 obejmującym obszar województwa podkarpackiego.

### **Funkcje prawa wyborczego**

Doktryna prawa konstytucyjnego zasadniczo (Banaszak 2014: 10–11) wyróżnia pięć głównych funkcji prawa wyborczego: kreacyjną, wyrażania woli wyborców, legitymującą, kontrolną i integracyjną (szerzej na temat funkcji wyborów, które dla potrzeb niniejszego tekstu utożsamiam z funkcjami prawa wyborczego: Skotnicki 2007: 11–28; Sokala 2013: 61–62).

Funkcja kreacyjna pozwala na kształtowanie składu personalnego organów przedstawicielskich na okres ich kadencji. Dzięki aktowi wyborczemu organy takie mogą zaistnieć. Zaznaczyć tutaj należy, że wybory mogą dotyczyć zarówno organu jednoosobowego, jak i organu wieloosobowego. W tym ostatnim przypadku istotne znaczenie będzie miał wybór przez prawodawcę jednego z dwóch modeli kształtowania składu osobowego takiego organu. Chodzi o model większościowy albo model proporcjonalny (Powell 2006: 10). Pierwszy z nich wiąże się z koncentracją władzy politycznej, gdzie większość narzuca mniejszości swoją wolę, czego przykładem mogą być wybory do polskiego Senatu, w których mandat uzyskuje zdobywca największej liczby głosów w okręgu wyborczym (art. 273 § 1 Kodeksu wyborczego, dalej KW). Przy koncepcji proporcjonalnej istotne znaczenie ma wyłonienie przedstawicieli wszystkich grup społecznych i włączenie ich w nurt życia politycznego, czego dowodzą wielomandatowe okręgi wyborcze czy to w wyborach do Sejmu (art. 201 § 1 KW), do PE (art. 340 KW w zw. z art. 338 KW) czy do sejmików województw (art. 462 KW). Ponadto w ramach realizacji tej funkcji rozpatrywać należy regulacje prawne dotyczące jakości funk-

cjonowania utworzonego organu, zwłaszcza zaś dotyczące możliwości zaistnienia w nim stabilnej większości. Istnieje więc, szczególnie przy modelu proporcjonalnym, pewne napięcie między dążeniem do pełnej reprezentatywności składu organu a możliwościami jego sprawnego działania.

Funkcja wyrażania woli wyborców, którzy poprzez akt głosowania oraz poprzedzający go czas kampanii wyborczej mogą wyartykułować swoje potrzeby i udzielić poparcia tym podmiotom (partiom, kandydatom), które są najbliższe ich preferencjom, pełni bardzo istotną rolę. Jej realizacja pozwala określić wybory, a zwłaszcza kampanię, jako wolną i nieskrępowaną. W tym zakresie istotne są regulacje dotyczące kampanii wyborczej, swobodnego zapoznawania się z programami podmiotów biorących udział w wyborach. Ważne jest przy tym, by nie był to przekaz jednostronny, tylko do wyborców. Winny istnieć mechanizmy (choć niekoniecznie normatywne) pozwalające na oddziaływanie wyborców na program wyborczy poszczególnych partii lub polityków. Zauważyć należy, że ingerencja prawodawcy w sposób wyrażania poglądów czy to przez komitety wyborcze, czy samych wyborców nie może być głęboka, zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, regulacje ustawowe zakazujące wykorzystywania wielkoformatowych plakatów oraz płatnych audycji wyborczych w środkach przekazu są niezgodne z art. 54 Konstytucji, wyrażającym wolność słowa, na którą składa się wolność wyrażania poglądów, wolność pozyskiwania informacji oraz wolność rozpowszechniania informacji.

Funkcja legitymująca. Suweren sprawuje swoją władzę bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli. Współcześnie ten drugi rodzaj sprawowania władzy jest znacznie częściej praktykowany. Tym samym organ składający się z przedstawicieli suwerena czerpie swoją legitymację z aktu wyborczego. Dlatego też istotne są regulacje zapewniające jak najszersze prawa wyborcze osobom głosującym oraz gwarantujące prawidłowość samego głosowania, tak by nie można było podważyć legitymacji wybranego organu. Od potencjalnego kręgu osób uprawnionych, które mogą wziąć udział w głosowaniu, należy odróżnić osoby, które rzeczywiście z tego prawa skorzystały (Sokala 2013: 58–59). Liczba tych ostatnich osób wyznacza frekwencję wyborczą i odzwierciedla poziom zaangażowania w elekcję oraz sprawy publiczne. W ramach realizacji tej funkcji mieścić się będą także wszelkie regulacje dotyczące zabezpieczenia przebiegu głosowania, ustalania jego wyników oraz późniejszego rozpoznawania protestów. Dopiero prawidłowo wybrany organ ma bowiem prawo do sprawowania, w imieniu suwerena, władzy.

Funkcja kontrolna. Periodyczne wybory pozwalają osobom głosującym ocenić dotychczasowych dzierżycieli władzy. Ważne jest więc, by

kadencja organu była odpowiedniej długości, tak by aktualny jego skład jak najpełniej wyrażał wolę wyborców. Istotne jest przy tym, by wyborcy w każdej kadencji mieli możliwość oceniania tych samych podmiotów. W sytuacji małej stabilności na scenie politycznej nie ma możliwości oceny dotychczasowych działań partii lub polityków, za każdym razem głosowanie dotyczy bowiem nowo powstałych podmiotów. Pojawia się tutaj także problem faktycznego i prawnego związania osób starających się o uzyskanie mandatu z danym okręgiem wyborczym, tak by ułatwić wyborcom realne egzekwowanie odpowiedzialności politycznej poszczególnych osób. Istnieje oczywiście pewne napięcie między tą kwestią a modelem mandatu wolnego, dominującego we współczesnych ustrojach demokratycznych. Model ten jednak nie powinien przekreślać prawa wyborców do kontrolowania swoich przedstawicieli i ewentualnego braku odnowienia poparcia w kolejnych wyborach. Ponadto zwrócić należy uwagę na możliwości skrócenia kadencji danego organu, zwłaszcza poprzez udział samych wyborców, jak ma to miejsce w przypadku jednostek samorządu terytorialnego.

Funkcja integracyjna lub instytucjonalizująca spory. Poprzez wybory ludzie grupują się wokół pewnych wartości, celów i programów politycznych. Różnorodność każdej społeczności powoduje, że zawsze będzie istniało przynajmniej kilka takich grup, z których każda na swój sposób będzie definiowała dobro wspólne i to, jak należy do niego dążyć. Na tym polega istota demokracji. Dzięki wyborom różnice te mogą zostać przeniesione na poziom poszczególnych organów władzy i nabrać dzięki temu instytucjonalnego charakteru. Prawo wyborcze, a także szerzej – prawo ustrojowe, winno zapewnić nie tylko pluralistyczny akt powołania organu władzy, ale także jego funkcjonowanie w sposób pozwalający na wyrażanie głównych sporów i problemów społecznych. Nie istnieje bowiem prawdziwy parlament, w którym nie toczą się spory.

### **Parlament Europejski i zasady jego wyboru**

PE jest jedną z instytucji Unii Europejskiej, pełni on wraz z Radą funkcję prawodawczą i budżetową, ponadto zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej posiada kompetencje kontrolne i kreacyjne (art. 14 ust 1 TUE), przy czym jest on jedyną instytucją Unii pochodzącą z wyborów. Traktat stanowi bowiem (art. 10 ust. 2 TUE), iż obywatele Unii są pośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim, tym samym w jego skład wchodzi przedstawiciele obywateli Unii (art. 14 ust. 2 TUE). Między obiema grupami istnieje więc stosunek przedstawicielstwa (Szymanek 2011: 95). W związku z tym rodzi się pytanie,

czy obywatele Unii Europejskiej są suwerenem, tak jak Naród w Rzeczypospolitej Polskiej, czy stanowią europejski *demos* holistycznie reprezentowany w PE. Według mnie, bez przedstawiania tutaj głębszej analizy, obywatele UE nie są takim suwerenem. Argumentem przemawiającym za taką oceną jest przede wszystkim źródło powstania samej Unii, czyli traktat zawarty przez podmioty prawa międzynarodowego, to jest suwerenne państwa. Ponadto sam traktat przewidujący obywatelstwo Unii Europejskiej nadaje mu charakter dodatkowy wobec obywatelstwa państwa członkowskiego i nie zastępuje go, jest ono przy tym nierozdzielnie związane z posiadaniem obywatelstwa takiego państwa (art. 9 TUE). Innymi słowy, nie można być obywatelem Unii, nie będąc wcześniej i równocześnie obywatelem jednego z państw członkowskich. Podkreślić trzeba także, iż wśród obywateli UE brak jest poczucia wspólnoty i tożsamości (Szymanek 2011: 101), co widoczne było zwłaszcza w toku ostatniej kampanii wyborczej, która nie wytworzyła żadnego tematu wspólnego dla wszystkich obywateli Unii; istniało raczej wiele kampanii krajowych zogniskowanych wokół własnych, wewnętrznych problemów. Majowa kampania nie była pod tym względem wyjątkowa, rozdrobnienie jej tematów jest widoczne w zasadzie od pierwszych bezpośrednich wyborów do PE (Jackiewicz 2014: 13–14). Tezę o braku europejskiego suwerennego podmiotu potwierdza przy tym polski Kodeks wyborczy, który stwierdza, iż posłowie do PE są przedstawicielami narodów państw Unii (art. 330 KW), tym samym użycie liczby mnogiej wskazuje na brak jednego, ponadpaństwowego i ponadnarodowego suwerena. Z drugiej strony zaobserwować można zwiastuny lub możliwości zaistnienia takiego europejskiego suwerena; są to przede wszystkim możliwość kandydowania do PE i korzystania z czynnego prawa wyborczego przez obywatela Unii w każdym państwie członkowskim czy funkcjonowanie w PE grup partyjnych zgrupowanych niezależnie od klucza kraju pochodzenia posłów.

Czynne prawo wyborcze w wyborach do PE, zgodnie z kodeksem, przysługuje obywatelowi polskiemu, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz obywatelowi Unii, niebędącemu obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na terytorium Polski (art. 10 § 1 pkt 2 KW), wybraną zaś może być osoba posiadająca prawo wybierania w tych wyborach, która najpóźniej w dniu głosowania kończy 21 lat i od co najmniej 5 lat stale zamieszkuje na terenie Rzeczypospolitej lub innego państwa członkowskiego Unii (art. 11 § 1 pkt 4 KW). Biernego prawa wyborczego pozbawiona jest jednak osoba skazana prawomocnie na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe albo osoba, wobec której prawomocnie orzeczono utratę prawa wybieralności na mocy tzw. ustawy lustracyjnej

(art. 11 § 2 KW). Ponadto prawa tego pozbawiony jest obywatel Unii, niebędący obywatelem polskim, pozbawiony prawa wybieralności w państwie członkowskim, którego jest obywatelem (art. 11 § 3 KW).

Traktat przewiduje, iż PE może składać się maksymalnie z 750 członków, nie licząc przewodniczącego (art. 14 ust. 2 TUE), przy czym żadnemu z państw nie można przyznać mniej niż 6 i więcej niż 96 miejsc. Dla Polski w ostatnich wyborach przewidziano 51 mandatów. Ponadto w traktacie zapisano, iż członkowie PE są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym (art. 14 ust. 3 TUE). Szczegóły dotyczące wyborów, na gruncie europejskim, reguluje Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, który przewiduje między innymi, że wybory te powinny odbywać się według zasady proporcjonalnej, państwa mogą przy tym wprowadzać progi minimalne w podziale mandatów, głosowanie może odbywać się w wielu okręgach wyborczych lub w jednym, odpowiadającym całemu obszarowi danego państwa, głosowanie winno odbyć się w okresie wyborczym wyznaczonym przez Radę. Polski Kodeks wyborczy wprowadza klauzulę zaporową, gdyż w podziale mandatów do PE uwzględnia się wyłącznie listy, które otrzymały co najmniej 5% ważnych głosów w skali kraju (art. 335 KW). Teren Rzeczypospolitej został przy tym podzielony na 13 okręgów wyborczych, które mogą obejmować obszar jednego lub więcej województw albo część województwa (art. 340 KW i załącznik nr 3). Jak już była mowa, okręg nr 9 obejmuje obszar województwa podkarpackiego. O podziale mandatów decyduje zastosowanie metody d'Hondta, kodeks przewidział przy tym rozwiązanie na wypadek uzyskania przez kilka list równej liczby głosów, wówczas o pierwszeństwie rozstrzyga liczba okręgów wyborczych, w których na daną listę oddano większą liczbę głosów (art. 356 KW). Liczba mandatów dla danego okręgu nie jest przy tym ustalona z góry, co odróżnia wybory do PE od wyborów sejmowych, najpierw bowiem ustala się liczbę mandatów dla poszczególnych list kandydatów w skali kraju, a dopiero potem przeprowadza się podział na poziomie okręgu. Sprzyja to mobilizacji elektoratów każdego komitetu wyborczego, od tego może bowiem zależeć większa liczba mandatów w danym okręgu (Matyja 2013).

Kampania wyborcza do PE rozpoczyna się formalnie z dniem ogłoszenia zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o wyznaczeniu daty wyborów. Komitety wyborcze zgłaszające listy kandydatów do PE, podobnie jak w innych rodzajach elekcji, mają prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Także pozostałe formy agitacji wyborczej, prowadzonej czy to przez komitety, czy przez samych wybor-

ców, odbywają się na takich samych zasadach, jak w przypadku pozostałych wyborów regulowanych przez Kodeks wyborczy. Ważność wyborów do PE rozstrzyga Sąd Najwyższy, który rozpoznaje zarówno protesty przeciwko wyborom w całości, jak i przeciwko wyborowi konkretnego posła.

Powyższe wskazuje, że materia wyborów do PE nie jest regulowana na gruncie Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż kwestie dotyczące tych wyborów są rozstrzygane na poziomie traktatów stanowiących prawo pierwotne UE, oraz poprzez ustawodawstwo zwykłe, uwzględniające zasady określone w prawie europejskim. Tym samym prawodawca ma stosunkowo większą swobodę dotyczącą regulowania tych wyborów, które na przykład, w przeciwieństwie do wyborów do Sejmu i Senatu, mogą odbywać się w ciągu dwóch dni. Tak więc w Polsce kluczowe unormowania w tym zakresie zawierają odpowiednie fragmenty Kodeksu wyborczego.

### **Realizacja funkcji prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jakie odbyły się w dniu 25 maja 2014 r., ze szczególnym uwzględnieniem okręgu wyborczego nr 9**

W wyniku głosowania, które przeprowadzono w Polsce w dniu 25 maja 2014 r., wybranych zostało 51 posłów do Parlamentu Europejskiego, z czego w okręgu podkarpackim wybrano 3 posłów. W podziale mandatów udział wzięło 5 komitetów wyborczych, które przekroczyły ustawy próg co najmniej 5% ważnych głosów w skali kraju.

**Tabela 1. Wyniki wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 r.**

Nazwa komitetu wyborczego (nr listy)	Liczba oddanych głosów	Procent oddanych głosów	Liczba uzyskanych mandatów
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Solidarna Polska Zbigniewa Ziobry (lista nr 1)	281 079 głosów	3,98%	0
Ruch Narodowy (lista nr 2)	98 626 głosów	1,40%	0
Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy (lista nr 3)	667 319 głosów	9,44%	5
Prawo i Sprawiedliwość (lista nr 4)	2 246 870 głosów	31,78%	19
Europa Plus Twój Ruch (lista nr 5)	252 779 głosów	3,58%	0
Polska Razem Jarosława Gowina (lista nr 6)	223 733 głosy	3,16%	0



<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Nowa Prawica – Janusza Korwin-Mikke (lista nr 7)	505 586 głosów	7,15%	4
Platforma Obywatelska RP (lista nr 8)	2 271 215 głosów	32,13%	19
Polskie Stronnictwo Ludowe (lista nr 9)	480 846 głosów	6,80%	4
Demokracja Bezpośrednia (lista nr 10)	16 222 głosy	0,23%	0
Samoobrona (lista nr 11)	2 729 głosów	0,04%	0
Partia Zieloni (lista nr 12)	22 481 głosów	0,32%	0

Źródło: tabela sporządzona przez autora na podstawie obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 maja 2014 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 r. DzU poz. 692.

Ukształtowano więc skład osobowy PE w części, jaka przypadała do obsadzenia w Polsce. Do Sądu Najwyższego wpłynęły 64 protesty przeciwko ważności tych wyborów. Organ ten jednak, do dnia oddania niniejszego tekstu, nie rozstrzygnął o ważności wyborów. Do dnia 27 czerwca 2014 r. (godz. 15.30) rozpoznano 43 protesty, w przypadku 5 protestów Sąd Najwyższy postanowił wyrazić opinię, że zarzuty protestu są zasadne, lecz naruszenie przepisów ustawy nie miało wpływu na wynik wyborów, w przypadku 4 protestów wyraził opinię o niezasadności zarzutów. 34 protesty pozostawiono bez dalszego biegu. Można jednak przyjąć, że jeżeli dojdzie do stwierdzenia ich ważności, zasadniczy cel funkcji kreacyjnej został osiągnięty. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że elementy racjonalizacji systemu parlamentarnego, takie między innymi, jak progi wyborcze, których stosowanie w ustrojach parlamentarno-gabinetowych jest czymś naturalnym i pożądanym, zmierzają one bowiem do stabilizacji sceny politycznej i pozwalają na trwałe i względnie spokojne działanie rządu, nie musi być już tak oceniane na poziomie UE (Radwan 2014; Kleiber 2014). Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej PE wprawdzie stosuje kolegialną odpowiedzialność polityczną względem Komisji Europejskiej, ale jej skład jest uzależniony także od woli Rady, która wyraża interesy państw członkowskich i ich rządów (art. 17 ust. 7 i 8). Tym samym wydaje się, że na gruncie europejskim nie ma tak dużej potrzeby stosowania progów wyborczych i innych elementów racjonalizujących parlamentaryzm. Podkreślić przy tym należy, że nie istnieje europejski wymóg wprowadzania takich progów i państwa członkowskie mają w tym zakresie swobodę. Jak wspomniano wyżej, celem modelu proporcjonalnego jest wyłonienie przedstawicieli wszystkich grup społecznych i włączenie ich w nurt życia politycznego. W wyniku wyborów do PE z dnia 25 maja 2014 r. w nurt

ten włączeni zostaną reprezentanci 87,3% głosujących na terenie Polski. Tym samym 12,7% osób biorących udział w tych wyborach nie będzie reprezentowanych na poziomie PE. Przy rezygnacji z progu wyborczego ten odsetek spadłby do 1,98%, gdyż w podziale mandatów brałyby udział także trzy dodatkowe listy (nr 1, 5 i 6).

**Tabela. 2. Symulacja podziału mandatów na podstawie wyników wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego z 25 maja 2014 r., bez uwzględnienia progu wyborczego**

Nazwa Komitetu	Solidarna Polska	SLD-UP	PiS	Europa Plus	Polska Razem	Nowa Prawica	PO	PSL
Liczba mandatów bez uwzględnienia progu	2	5	17	2	1	4	17	3

Źródło: tabela sporządzona przez autora na podstawie obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 maja 2014 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 r. (DzU poz. 692) oraz kalkulatora metody d'Honta, Filip Kilar, <http://fklar.pl/2011/10/kalkulator-metody-dhonda/#wyniki> (9 VI 2014).

Wydaje się więc, że takie rozwiązanie w pełniejszy sposób oddawałoby złożoność polityczną polskiego społeczeństwa.

Oceniając realizację kolejnej funkcji prawa wyborczego, to jest wyrażania woli wyborców, stwierdzić można jedynie, że brak jest sygnałów by w toku kampanii wyborczej uniemożliwiano poszczególnym komitetom swobodne prezentowanie swoich postulatów. Niepokoić mogą jednak próby oceny audycji tychże komitetów przez nadawców radiowych i telewizyjnych. W okresie minionej kampanii dyskusję wzbudziła sprawa problemów z emisją spotu dotyczącego rocznicy katastrofy smoleńskiej, który przez niektórych nadawców został potraktowany jako element agitacji wyborczej przed formalnym rozpoczęciem kampanii, oraz spotu komitetu Solidarnej Polski, w związku z pojawiającymi się tam hasłami. W regulacjach prawnych brak jest wyraźnych podstaw do tego typu ingerencji nadawców w treści prezentowane przez komitety wyborcze lub inne podmioty. Podkreślić należy, że istnieje specjalny tryb dotyczący rozpowszechniania nieprawdziwych informacji w materiałach wyborczych (art. 111 KW), ponadto zastosowanie mogą znaleźć odpowiednie środki ochrony przewidziane przez prawo cywilne lub karne. To właśnie te instytucje winny być wykorzystywane dla oceny treści prezentowanych przez komitety. Za wątpliwe prawnie uznać więc należy ingerencje nadawców w treść audycji wyborczych, gdyż z jednej strony ogranicza to swobodę zapoznania się z poglądami komitetów, które sta-

nowią wszak emanację poglądów określonych grup wyborców, z drugiej zaś mogą one stanowić pozaprawne ograniczenie konstytucyjnej wolności wyrażania poglądów.

Wybrany w dniu 25 maja 2014 r. PE czerpie swoją legitymację z aktu wyborczego, w którym mieli prawo wziąć udział zarówno obywatele polscy posiadający czynne prawo wyborcze, jak i obywatele Unii zamieszkujący stale w naszym kraju. Jest to bardzo szerokie zakreślenie zbioru osób uprawnionych do głosowania. Ma to swoje uzasadnienie w tym, że wybory te dotyczą nie organu władzy w państwie, ale w organizacji ponadnarodowej, jaką jest Unia Europejska. Państwowa Komisja Wyborcza podała, że w Polsce uprawnionych do głosowania było 30 636 537 osób, zaś pakiety wyborcze wysłano 6169 wyborcom, z czego w województwie podkarpackim takich osób było 1 710 529, przy czym pakiety wyborcze wysłano 7 osobom. Frekwencja w skali kraju wyniosła przy tym 23,82%, zaś w okręgu wyborczym nr 9 wyniosła 23,99%. Dla porównania 5 lat wcześniej było to odpowiednio 24,53% i 22,28%. Tym samym faktyczna legitymacja wybranych w Polsce posłów do PE nie może zostać uznana za mocną, skoro w głosowaniu nie wzięło udziału ponad  $\frac{3}{4}$  osób uprawnionych do głosowania. Problem ten dotyczy prawie wszystkich krajów członkowskich, choć bardziej zauważalny jest w państwach od niedawna należących do Unii. Przyczyną tak niskiej frekwencji może być to, iż wybory do PE należą do wyborów drugiej kategorii (*second-order elections*), w których wybiera się organy o słabej pozycji ustrojowej; takiego postrzegania tej elekcji nie zmieniło wzmocnienie kompetencji PE w traktacie lizbońskim (Jackiewicz 2014: 13).

Mieszkańcy województwa podkarpackiego pięć lat temu wybrali do PE Elżbietę Łukacijewską (PO) oraz Tomasza Porębę (PIS). Obie te osoby wystartowały w tym samym okręgu wyborczym i z tych samych list wyborczych w ostatnich wyborach, tak więc wyborcy mieli możliwość oceny ich działań jako posłów do PE, a także oceny frakcji politycznych, jakie tam reprezentowali. Mając na uwadze fakt, że zarówno Elżbieta Łukacijewska, jak i Tomasz Poręba ponownie zdobyli mandat, stwierdzić należy, że wyborcy pozytywnie ocenili ich dotychczasową działalność w PE. W tym miejscu dodać trzeba, że mandat w okręgu podkarpackim zdobył także Stanisław Ożóg (PiS).

Płynnie można więc przejść od powyższych danych do przeanalizowania ostatniej funkcji prawa wyborczego. Województwo podkarpackie wybrało 3 posłów do PE, z czego 2 reprezentuje Prawo i Sprawiedliwość, a 1 Platformę Obywatelską. Na oba te komitety w okręgu nr 9 oddano łącznie 67,72% ważnych głosów. Tym samym ponad 30% podkarpackich wyborców, a co za tym idzie, i ich poglądów, nie będzie reprezentowanych przez żadnego posła z tego okręgu. Podkreślić jednak

trzeba, że biorąc pod uwagę metodę dzielenia mandatów w tych wyborach, za ich przedstawicieli będzie można uznać posłów z list, na które głosowali, wybranych w innych okręgach. W tym kontekście należałoby rozważyć sensowność podziału kraju na aż tyle okręgów wyborczych, w sytuacji wyboru tylko 51 posłów do PE. Przy mniejszej liczbie okręgów lub uznaniu Polski za jeden okręg łatwiej byłoby osiągnąć bezpośrednie przełożenie poglądów osób głosujących na zdobycie mandatu przez osobę reprezentującą podobne zapatrywania polityczne. W obecnej regulacji dotyczącej ustalania podziału mandatów głos oddany w Rzeszowie może w sposób istotny przyczynić się do uzyskania statusu posła do PE w Szczecinie. Tak więc związek wybranych posłów z danym okręgiem wyborczym jest znacznie luźniejszy niż w przypadku posłów na Sejm, dlatego według mnie warta rozważenia jest możliwość redukcji liczby okręgów.

### **Podsumowanie**

Prawo wyborcze, jako narzędzie służące realizacji demokracji, w obrębie wyborów do Parlamentu Europejskiego zasadniczo spełnia swoje funkcje. Podkreślić jednak trzeba, że natężenie realizacji każdej z nich jest różne. Można przy tym zaryzykować twierdzenie, że największy nacisk regulacje prawne kładą na funkcje kreacyjną i legitymującą, ich bowiem dotyczy większość przepisów wyborczych lub jest z nimi istotnie związana. Ważna z tego punktu widzenia jest także funkcja integrująca społeczeństwo wokół określonych poglądów politycznych, nie jest ona jednak realizowana tylko w ramach prawa wyborczego, sprzyjają jej bowiem także regulacje ustawowe dotyczące partii politycznych. W znacznie mniejszym stopniu na gruncie normatywnym realizowane są funkcje kontrolna i wyrażania woli wyborców, ma to zaś związek z ich istotą, która winna dawać jak najwięcej swobody wyborcom, można sobie bowiem wyobrazić, iż nadmierna regulacja ustawowa w tym zakresie mogłaby prowadzić do ograniczenia obu tych funkcji, poprzez zbyt sformalizowane kryteria regulujące np. przedstawianie poglądów i prowadzenie debaty politycznej. Zróżnicowanie realizacji poszczególnych funkcji na gruncie normatywnym jest więc uzasadnione.

Na zakończenie stwierdzić można, że prawo wyborcze jest funkcjonalnym narzędziem demokracji. Zawiera szereg mechanizmów zabezpieczających prawidłowość przebiegu samych wyborów, jak i poprzedzającej je kampanii oraz późniejszych protestów wyborczych. Samo prawo jednak, choć niezmiernie ważne, nie da nigdy gwarancji, że każdy akt głosowania przeprowadzony pod jego rządami będzie prawidłowy.

Dobre prawo pozwoli zaś na wykrycie nieprawidłowości i ich rzetelną ocenę, łącznie z możliwością unieważnienia wyborów. Wydaje się, że polskie rozwiązania są bliskie tak rozumianemu dobremu prawu.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Traktat o Unii Europejskiej, DzU 2004, nr 90, poz. 864/30, z późn. zm.
- Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, DzU UE. L. 1993, nr 329, s. 34.
- Akt dotyczący wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, DzU 2004, nr 90, poz. 864/10.
- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 28 czerwca 2013 r. ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego, DzU UE. L. 2013, nr 181, s. 57.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., DzU nr 21, poz. 112, z późn. zm.
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lutego 2014 r. w sprawie zarządzenia wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego, DzU poz. 231.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 26 maja 2014 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 25 maja 2014 r. DzU poz. 692.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 czerwca 2009 r. o wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 7 maja 2009 r. DzU nr 88, poz. 729.

### Orzeczenia

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/08, OTK ZU 2005/5/A poz. 49.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r., K 9/11, OTK ZU 2011/6/A poz. 61.

### Literatura

- Banaszak B., 2012, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa.
- Banaszak B., 2014, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa.
- Jackiewicz A., 2014, *Wybory do Parlamentu Europejskiego jako wybory drugiej kategorii (secend-order elections). Uwagi na temat przyczyn, konsekwencji oraz prób przeciwdziałania niskiej frekwencji wyborczej*, „Przegląd Sejmowy” nr 2.
- Kleiber M., 2014, *One man – one vote*, „Rzeczpospolita” z 7 marca 2014.
- Matyja R., 2013, *Wybory do Parlamentu Europejskiego 2014*, „Nowa Politologia”, <http://www.nowapolitologia.pl/politologia/systemypolityczne/wybory-do-parlamentu-europejskiego-2014> (7 VI 2014).
- Radwan A., 2014, *W obronie pluralizmu*, „Rzeczpospolita” z 7 marca 2014.
- Powell G.B., 2006, *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa.

- Skotnicki K., 2007, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze i system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy” nr 2 (79), s. 11–28.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P., 2013, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa.
- Szymanek J., 2011, *Stosunek przedstawicielski na poziomie Unii Europejskiej (próba opisu charakteru mandatu)*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3.

#### **Informacje ze stron internetowych**

- Wizualizacja wyborów, Państwowa Komisja Wyborcza, <http://pe2014.pkw.gov.pl/pl/wyniki/województwo/view/18> (10 VI 2014).
- Dane dotyczące liczby protestów wyborczych, Sąd Najwyższy, <http://sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty%20o%20sprawach.aspx> (29 VI 2014).
- Kalkulator metody d'Honta, Filip Kilar, <http://fklar.pl/2011/10/kalkulator-metody-dhonta/#wyniki> (9 VI 2014).
- Informacja dotycząca spotu o rocznicy katastrofy, Radio Tok FM, [http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103088,15753817,TVP\\_i\\_TVN\\_nie\\_pokaza\\_rocznicowego\\_spotu\\_PiS\\_\\_\\_Agitacja\\_.html](http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103088,15753817,TVP_i_TVN_nie_pokaza_rocznicowego_spotu_PiS___Agitacja_.html) (10 VI 2014).
- Informacja dotycząca spotu Solidarnej Polski, Gazeta Prawna, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/797507,solidarna-polska-zlozy-skarge-na-odmowe-emisji-spotu-wyborczego.html> (10 VI 2014).