

**Nr 55**



**INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH**  
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

# Analizy i Opinie

Analyses & Opinions

**Czy wyższa jakość polskiej polityki  
przyciągnie wyborców?**

**Bartłomiej Nowotarski**

# Czy wyższa jakość polskiej polityki przyciągnie wyborców?

Bartłomiej Nowotarski

- *Na niską frekwencję wyborczą, czyli zniechęcenie Polaków do uczestniczenia w wyborach, wpływa przede wszystkim sposób uprawiania w Polsce polityki i jakość klasy politycznej. Nie oznacza to jednak, że wzrost frekwencji będzie oddziaływać na poprawę jakości polskiej klasy politycznej.*
- *Jest oczywiste, że kwestie redukcji liczby posłów i senatorów czy zmiany ordynacji wyborczej z proporcjonalnej na większościową nie stanowią podstawowego problemu polskiej polityki. Nie jest nim także sama w sobie niska frekwencja wyborcza, wszystko to bowiem nie ma związku z desygnowaniem na stanowiska funkcjonariuszy państwowych. Problem tkwi w partiach politycznych, a dokładniej – w jakości wybieranych z list partyjnych posłów, senatorów czy radnych. W tym kontekście ordynacja wyborcza może być istotnym elementem ich selekcji.*
- *Niezbędne wydaje się znalezienie konsensu pomiędzy demokratycznymi w swym charakterze wyborami do różnych organów państwowych i samorządu terytorialnego i jakością wyłonionych w ich rezultacie przedstawicieli narodu. Jest to zgodne z założeniem, że demokracja, choć formalnie stanowi rządy ludu, wymaga jednak do ich sprawowania swojej arystokracji.*
- *Środkami, które mogą posłużyć realizacji wymienionego wyżej postulatu, wydają się być ostre kryteria selekcji przy rekrutacji do klasy politycznej, jakie powinny się znaleźć w prawie o partiach politycznych oraz w zakresie tak zwanego biernego prawa wyborczego.*

Opublikowane nie tak dawno badania Instytutu Gallupa pokazały, że zaledwie 16% Polaków jest zadowolonych z funkcjonowania demokracji w naszym kraju, zaś 3-procentowym zaufaniem cieszą się partie polityczne – ów fundament demokratycznego ustroju.

We współczesnej Polsce o prawdziwy ból głowy przyprawia wszystkich tak zwany *establishment*. Jakość aktorów polskiej sceny politycznej nie tylko odstręcza wyborców od urn wyborczych i utrwała rozumowanie w kategoriach „my–oni”, ale przede wszystkim rodzi niechętny stosunek do samej

demokracji. A chodzi przecież o to, by w rezultacie powszechnych wyborów (a także nominacji na różne stanowiska) u steru władzy stanęli najlepsi, wszelako bez ograniczania reprezentacji ludzi najuboższych i słabo wykształconych.

Teoretycznie można to zrobić na kilka sposobów. Jeden polegałby na wprowadzeniu kryterium majątkowego w stosunku do wyborców; tak wyselekcjonowany elektorat składałby się wyłącznie z tych bardziej świadomych, lepiej wykształconych i bardziej odpowiedzialnych obywateli. Pomysł z opłatą wyborczą jest zawsze godny rozważenia – wszak był stosowany już w starożytności. W XXI w. bardziej odpowiednie mogłoby się jednak wydać wpisywanie się wszystkich pragnących oddać

swój głos na listy wyborców. Ja zaproponowałbym jednak inny sposób, a mianowicie zawarcie w biernym prawie wyborczym ostrzejszych kryteriów selekcji do klasy politycznej. Innymi słowy, idzie raczej o owe arystokratyczne *pryncypium*, dające się wyrazić słowami, że co prawda demokracja to formalnie rządy ludu, ale też potrzebuje swojej arystokracji. Przy czym „arystokrację” rozumiem tu, za Arystotelesem, jako synonim ludzi uczciwych i odpowiedzialnych, nie zaś po prostu „najznakomitszych”, jak pojmował to słowo J.S. Mill (*O rządzie reprezentacyjnym*). Nie chodzi zatem również o tymokrację w czystej postaci, czyli rządy ludzi dążących do honoru i sławy.

## Zastosowanie tak zwanej *helleńskiej dźwigni*

**K***lerotoi ek procioton* – „wybrani spośród wybranych” – to po reformach Solona i Klejstenesa sposób wyłaniania w drodze losowania spośród elity obywateli arystokracji mającej objąć większość funkcji publicznych. Ten zabieg starożytnych miał zapobiegać kupowaniu głosów i przypadkowości wyników wyborów powszechnych. Zasada Greków działała tym lepiej, z im bardziej elitarnego kręgu rodów dokonywano losowania. Stawiała tamę taniemu populizmowi i powściągała zapędy korupcyjne. I o to właśnie chodziło. Dziś jednak nie stosuje się już tych, jakże prostych i zarazem genialnych, zabiegów – oprócz losowania sędziów przysięgłych. W naszych realiach w kwestii selekcji do klasy politycznej obowiązuje na pewno zasada Michaela Debré’ego, wyrażona u

progu V Republiki: „tylko legitymacja społeczna nadana w wyborach powszechnych daje prawo do władzy”<sup>1</sup>. Właśnie dlatego idea ograniczania cenzusem wyborczym elektoratu wydaje się trudna do obronienia. Dziś ową klasyczną dźwignię wyobrażamy sobie jako odpowiedź na pytanie: jak zagwarantować społecznie pożądaną jakość elitom politycznym, ich partiom oraz nominowanym przez nie kandydatom na różne funkcje i urzędy? Odpowiedź może być również klasyczna, bo pochodząca z *Polityki* Arystotelesa: do wyborów powszechnych powinny stawać nie tyle poglądy, a na pewno nie obietnice polityków, lecz świadectwa ich dotychczasowych dokonań, świadectwa ich dotychczasowego (uczciwego lub nie) trybu życia<sup>2</sup>.

## Jak ratować autorytet i jakość polskich partii politycznych?

Istnieje potrzeba odnowy wizerunku i kondycji polskich partii politycznych. Właśnie poprzez ostre wymagania stawiane partyjnym kandydatom na różne funkcje i urzędy, wymagania, odnoszące się do ich dotychczasowego życia społecznego i zawodowego. W demokracjach wszystko zaczyna się i kończy na partiach i nawet przy tak zwanej ordynacji większościowej – wbrew chętnie lansowanej tezie, że tu głosuje się na człowieka, a nie na partię – wygrywają właśnie partie polityczne wystawiające swoich kandydatów.

Niestety do upadku autorytetu polskich partii politycznych przyczynili się sami politycy. Nie wolno bezkarnie oszukiwać wyborców fantasmagoriami, obiecywać „gruszek na wierzbie” i szantażować „rządami fachowców”. Nie można bezustannie traktować partii politycznych jak taksówek (syndrom *taxi-party*), do których można się dowolnie przesiadać w drodze po władzę. Oto sugestia o charakterze prawnokonstytucyjnym dla uczestników debaty konstytucyjnej, która niechybnie rozwinie się w niedługim czasie w naszym kraju.

- 1) należy zdecydowanie poszerzać liczbę funkcji i instytucji podlegających powszechnym wyborom (np. marszałków województw czy prokuratorów generalnych, okręgowych itd.). Odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych przed społeczeństwem jest istotą demokracji. Groźny bywa tylko system łupów, czyli partyjnych nominacji po wyborach na różne funkcje administracyjne. Ów system – w ramach depolityzacji państwa – należałoby ustawowo dookreślić (np. jak w Danii, nie więcej niż 50 nowych nominacji ze strony danego ministra);
- 2) należy podnieść do rangi *ustaw organicznych* (czyli wyższych w hierarchii od ustaw zwykłych) kodeks polityczny czy bardziej restrykcyjną od dotychczasowej ustawę o partiach politycznych. Oba akty winny wspierać członków partii politycznych w dokonywaniu lepszej selekcji partyjnych kandydatów na różne urzędy. Gdzie jest to możliwe, kodeks polityczny powinien forsować zasadę konkursów na stanowiska w aparacie państwowym (poza ustawowo określonym zakresem łupów), również przy nominacjach na funkcje stricte polityczne. Ponieważ partie dotowane są z budżetu państwa, procesy te powinny być jawne dla opinii publicznej (np. konkursy otwarte dla mass mediów, publiczny wgląd do protokołów itd.);
- 3) Konstytucja RP definiuje partie polityczne głównie jako obywatelskie prawo, a powinna również wyznaczać partiom i partyjnym aktywistom ich obowiązki względem Państwa, społeczeństwa i etyki. Polityka to misja, a nie dobry interes;
- 4) Urząd Prezydenta RP należałoby wyposażyć w instytucję *weta personalnego* wobec partyjnych kandydatów na ministrów czy sekretarzy stanu niedających oczywistej rękojmi kompetencji i uczciwości (wg formuły skandynawskiej: „powszechnie znanych z uczciwości i kompetencji”). Prezydent RP powinien stać się depozytariuszem społecznego zaufania, gdy zawiedzie premier;
- 5) należałoby rozważyć trwałe rozłączenie członkostwa w rządzie RP od piastowania mandatów posła czy senatora. To prosta

konsekwencja demokratycznego systemu rozdziału władz, aby ci, którzy kontrolują (Sejm), nie byli jednocześnie kontrolowani (rząd). Gry polityczno-partyjne powinny się

koncentrować w parlamencie, uwalniając od tego „obowiązku” władzę wykonawczą. I odwrotnie, błędy i sensacje rządowe nie powinny obciążać tych, którzy otrzymali społeczne mandaty.

## Konieczne zmiany w ordynacji wyborczej i prawie o partiach politycznych

**R**ola ordynacji wyborczej w kształtowaniu się uczciwej i profesjonalnej klasy politycznej może być znacząca. Ponieważ mechanizmy wewnętrznej selekcji w partiach zawsze będą szwankować – z uwagi chociażby na lojalność grupową czy wpływ koterii – prawdziwe wyzwanie dla polityków i ich partii powinna stanowić właśnie ordynacja wyborcza. Wybory są bowiem istotnym szczeblem na drodze awansu działacza partyjnego do rangi funkcjonariusza państwowego.

Prosta zamiana ordynacji proporcjonalnej na większościową nie będzie panaceum na omawiane bolączki. Ta pierwsza przynajmniej zmusza wyborców do minimum społecznego zaangażowania niezbędnego do rozróżniania opcji i programów, daje efekt odpowiedzialności zbiorowej za uprawianie polityki (zob. spadek poparcia społecznego po okresie rządów dla AWS czy SLD). Ta druga, choć ma różne zalety, zmusza jednak głosującego do wyboru „mniejszego zła” i najsilniejszych, bez względu na własne poglądy, sprowadzając akt wyborczy do najprostszej arystotelesowskiej logiki zero-jedynkowej (za albo przeciw). Jak więc uleczyć polską ordynację wyborczą?

1) Ordynacja oraz inne tego typu ustawy ustrojowe w Polsce (np. ustawa o partiach politycznych,

o Trybunale Konstytucyjnym itp.) winny awansować do rangi *prawa organicznego* (szczególnie przeciw stabilnego),

- 2) należy wprowadzić możliwość odbierania biernego prawa wyborczego osobom skazanym prawomocnymi wyrokami za przestępstwa z winy umyślnej,
- 3) należy wprowadzić możliwość zobowiązania kandydatów na posłów czy senatorów do składania publicznych oświadczeń, czy toczą się przeciw nim jakiegokolwiek postępowania sądowe lub prokuratorskie,
- 4) ustawa o partiach politycznych powinna zawierać normy służące ochronie mechanizmu „demokracji wewnętrznej” partii i pełnej jawności procesu wyłaniania przez partie kandydatów na deputowanych, a nawet służące jawności zachodzących w partiach procesów decyzyjnych (pod postacią jawności dokumentów partyjnych, w tym protokołów z posiedzeń ich statutowych gremiów). Musimy pamiętać, że partie polityczne są subwencjonowane z budżetu państwa, czyli z pieniędzy podatników, a to powinno zobowiązywać do pełnej przejrzystości ich działalności.

## Podsumowanie

**W** celu odnowy polskiego życia politycznego, a co za tym idzie zwiększenia akceptacji polityki wśród wyborców niezbędne wydają się zmiany w konstytucji, ustawie o partiach politycznych (upowszechnienie zasady konkursów na wszystkie funkcje i stanowiska oraz ich jawność), a nade wszystko ordynacji wyborczej. Dotychczas określają one jedynie formalne reguły i procedury „gry wyborczej”, wybór *profesjonalnego polityka* pozostawiając intuicji i wiedzy wyborców. A z tym bywa różnie. Tymczasem celowe wydaje się, by ordynacje wyborcze (wraz z konstytucją) działały jak owa *helleńska dźwignia*, stanowiąca skuteczną selekcję partyjnych kandydatów nadających się do szaczonej służby publicznej. To zapewne i tak nie zagwarantuje wysokiej frekwencji wyborczej, ale tym razem z bardziej akceptowalnej przyczyny – uznania przez wyborców, że polityka jest wystarczająco uczciwa i profesjonalna. Czy brzmi to jak bajka?

### KONIECZNE NOWELIZACJE PRAWA

- 1) Ustawa z dn. 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz. U. z dn. 16 lipca 1997, nr 78, poz. 483) art. 8, 11 ust. 2, art. 104, 141a, 105 ust. 3, 154 ust. 2.
- 2) Ustawa z dn. 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 857, tekst jedn.) art. 1, 2, 8, 9 ust. 5a i 5b.
- 3) Ustawa z dn. 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2002 r., nr 21, poz. 206) art. 1 ust. 2 i 3, 16 ust.1, 54, 68 ust. 1.
- 4) Ustawa z dn. 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2001 r., nr 98, poz. 1070) art. 101 § 2, 114 § 1, 115, 120.
- 5) Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o administracji samorządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r., nr 80, poz. 872, tekst jedn.) art. 1, 2, 3, 10 ust. 1, 11, 15, 17, 18, 25, 27 ust. 2.
- 6) Ustawa z dn. 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r., nr 113, poz. 984, tekst jedn.).

### Przypisy

<sup>1</sup> Ezra Suleiman, *Presidentialism and Political Stability in France*, w: J. Linz, A. Valenzuela (red.), *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, 1994, t.1.

<sup>2</sup> Arystoteles, *Polityka*, Ks. 2, rozdz.6.

**Dr Bartłomiej Nowotarski**

– prawnik-konstytucjonalista pracownik naukowy Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, w latach 1989–2000 ekspert wielu komisji Sejmu RP (w tym Komisji Konstytucyjnej), współautor projektów Małej Konstytucji, obowiązującej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu oraz ustawy o partiach politycznych.

**Analizy i Opinie  
Nr 55, grudzień 2005**

Redagują: dr Jacek Kucharczyk,  
Mateusz Fałkowski,  
e-mail: [mateusz.falkowski@isp.org.pl](mailto:mateusz.falkowski@isp.org.pl)  
Jarosław Cwiek-Karpowicz,  
e-mail: [jarek.cwiek-karpowicz@isp.org.pl](mailto:jarek.cwiek-karpowicz@isp.org.pl)  
Projekt graficzny: Andrzej Jasiocha  
e-mail: [jasio70@interia.pl](mailto:jasio70@interia.pl)

Instytut Spraw Publicznych  
Adres: ul. Szpitalna 5 lok. 22  
00-031 Warszawa, Polska  
e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl)  
[www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)