

ZMIANY PRAWA WYBORCZEGO W POLSCE W OKRESIE TRANZYJCJI SYSTEMOWEJ

Okres tranzykcji systemowej w Polsce, który został instytucjonalnie zapoczątkowany w roku 1989, charakteryzuje się bardzo dużą dynamiką. Przeobrażenia dotyczą nie tylko zmian instytucjonalnych, ale głównie przeobrażeń polegających na ciągłym procesie demokratyzacji systemu politycznego. Jednym z bardzo istotnych przejawów demokratyzacji życia publicznego jest formalne i materialne zagwarantowanie partycypacji politycznej obywateli. Instytucjonalnym tego elementem są ordynacje wyborcze. W społeczeństwie demokratycznym powinny one gwarantować rzeczywistą możliwość dokonywania wyborów przez ogół obywateli. Spełnienie tego warunku jest możliwe tylko wtedy, gdy system wyborczy gwarantuje faktyczną możliwość podjęcia przez wyborcę ostatecznej decyzji w sprawie poparcia dla jednego z ugrupowań politycznych czy kandydata. W praktyce oznacza to nie tylko równość siły głosu poszczególnych obywateli (co wydaje się rzeczą oczywistą w systemach demokratycznych), ale również oznacza rzeczywistą możliwość dokonania wyboru między różnymi opcjami ideowymi i politycznymi. To jest pierwszy ze wspomnianych warunków. Drugi polega na decydującym znaczeniu preferencji wyborcy. W praktyce oznacza to stworzenie takich mechanizmów artikulacji preferencji politycznych wyborców, które przekładają się w jasny i powszechnie akceptowany system wyłaniania organów władzy państwowej. W skrócie można by powiedzieć, że demokratyczny system wyborczy jest systemem faktycznie konkurencyjnym. To oznacza, że wyborca może dokonywać wyboru między różnymi programami, osobami i ugrupowaniami, a preferencje większości obywateli w decydujący sposób wpływają na to, kto lub które ugrupowanie polityczne, będzie sprawowało władzę.

Przedstawiona powyżej koncepcja zakłada po pierwsze, że mamy do czynienia z takim systemem politycznym, w którym wszystkim obywatelom przysługują takie same prawa polityczne. Po drugie system polityczny gwarantuje każdemu obywatelowi czynne i bierne prawo wyborcze i nie stawia w tym zakresie żadnych ograniczeń, poza ogólnie przyjętymi¹.

¹ Do powszechnie stosowanych cenzusów wyborczych należy cenzus wieku. W poszczególnych państwach jest on regulowany w swoisty sposób. Zazwyczaj uzyskanie biernego prawa wyborczego wiąże się z przekroczeniem wyższego progu wieku kandydata niż w przypadku uzyskiwania przez niego czynnego prawa wyborczego. Do powszechnie stosowanej praktyki należy stawianie przez ustawodawcę różnych wymogów dotyczących wieku kandydata w wyborach w zależności od organu do którego dana osoba kandyduje.

Biorąc pod uwagę przedstawione założenia, można podjąć próbę dokonania analizy rozwoju polskiego systemu politycznego w ostatnich latach, wyróżniając jeden tylko zasadniczy czynnik, a mianowicie prawo wyborcze. Pojawia się pytanie, w jaki sposób ewolucja prawa wyborczego wpływała na demokratyzację systemu politycznego, oraz na ile system wyborczy kształtował przebieg tranzycji systemowej w Polsce.

Traktując system wyborczy jako jeden z istotnych czynników kształtujących system polityczny, można wyróżnić trzy etapy jego dotychczasowego rozwoju. Etap pierwszy to okres przejściowy, będący zaraniem tranzycji systemowej. Charakteryzował się on występowaniem cech demokratycznych tylko w niewielkim zakresie. Były one elementem składowym tylko po części demokratycznego systemu. Cechą znamionną tego etapu było systematyczne rozszerzanie zasad i instytucji demokratycznych. W etap drugi system polityczny wkroczył prawie natychmiast po rozpoczęciu formalnego wymiaru tranzycji. Był to etap całkowicie żywiołowy. Dynamiczny rozwój demokracji, jak to bywa w takich przypadkach, wygenerował skrajnie demokratyczne procedury. W konsekwencji zaczęły one utrudniać normalne i skuteczne funkcjonowanie systemu politycznego. Ograniczenie żywiołowej demokracji oraz próby jej sprowadzenia do racjonalnego wymiaru zapoczątkowały kolejną fazę rozwoju demokracji. Wprowadzenie ograniczeń, czy raczej zrationalizowanie żywiołowej, a przez to przybierającej kuriozalny wymiar demokracji, stało się początkiem nowego etapu rozwoju systemu politycznego. Trzeci etap rozwoju demokracji, który możemy określić jako okres stabilizacji systemu politycznego w Polsce, trwa do chwili obecnej.

Spróbujmy poddać analizie poszczególne etapy rozwoju partycypacji politycznej w Polsce okresu tranzycji systemowej.

1. ETAP PRZEJŚCIOWY

W sensie politycznym trudno precyzyjnie ustalić początek tego etapu. Jedni twierdzą, że zapoczątkowały go wydarzenia w Stoczni Gdańskiej i powstanie „Solidarności”. Inni powiadają, że to polityczne decyzje wypracowane w trakcie obrad tzw. „okrągłego stołu” otworzyły drogę do przeobrażeń demokratyzacyjnych w Polsce. Z interesującego nas punktu widzenia, będą to z pewnością wybory parlamentarne przeprowadzone w czerwcu 1989 r.

Wybory w roku 1989 odbyły się w oparciu o specjalnie na tę okazję uchwalonej ordynacji wyborczej². Przyjęty system wyborczy nie był w pełni rywalizacyjny. Jego podstawą stały się polityczne uzgodnienia między stroną rządową, a opozycją polityczną dotyczące podziału miejsc w Sejmie. Ugrupo-

² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989 - 1993. Dz. U. 1989, Nr 19, poz. 102.

wania dotychczas sprawujące władzę uzyskały na mocy uzgodnionego „kontraktu” 65% mandatów poselskich³. Pozostałe 35% miejsc w Sejmie miało być obsadzone przez osoby bezpartyjne. W efekcie podział mandatów w Sejmie odbył się nie na podstawie suwerennych decyzji wyborców, lecz w oparciu o polityczne ustalenia zawarte między władzą a opozycją polityczną. Wyborcy nie mieli więc rzeczywistego wpływu na polityczny układ sił w Sejmie. Ich decyzje dotyczyły tylko preferencji personalnych w ramach ustalonego na podstawie politycznych negocjacji władzy i opozycji podziału wpływów politycznych⁴.

Jednym z naczelnnych założeń przyjętych w ordynacji wyborczej z 7 kwietnia 1989 r. było rozróżnienie dwóch równoległych procedur wyborczych. Jedna oparta była na w pełni demokratycznych, alternatywnych (konkurencyjnych) wyborach. Druga z kolei zakładała mechanizm wyborczy, który przy stwarzaniu pozorów konkurencyjności, zapewniał obsadzenie mandatów wyłącznie przez osoby związane z określoną opcją polityczną. Faktyczna możliwość wpływu wyborcy na efekt elekcji dotyczyła jedynie preferencji personalnych. Decydentem politycznym i tak zabrakło wyobraźni oraz rzeczywistego rozeznania nastrojów społecznych. Nie przewidzieli oni, iż społeczeństwo jest aż w takim stopniu zdeterminowane dokonać zmian w systemie politycznym Polski. W ordynacji wyborczej do Sejmu zachowano wcześniej stosowaną zasadę, iż aby kandydat otrzymał mandat musiał uzyskać ponad połowę ważnie oddanych głosów. Zasada ta dotyczyła zarówno mandatów obsadzanych w okręgu wyborczym jak i z listy ogólnopolskiej. Ordynacja musiała więc przewidywać możliwość rozpisania wyborów powtórnych w tych okręgach, w których w ramach konkretnego mandatu żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej bezwzględnej większości głosów.

Na charakter ordynacji wyborczej z 1989 r. bez wątpienia wywarł fakt, że była ona efektem kompromisu zawartego między rządzącymi ugrupowaniami politycznymi a opozycją polityczną.

W pełni rywalizacyjne wybory odbyły się tylko do nowo powstałej wyższej izby parlamentu – Senatu⁵. Przyjęto w niej system większości bezwzględnej w połączeniu z praktycznie jednomandatowymi okręgami wyborczymi⁶. Okręgi formalnie były dwu mandatowe. Tylko z województwa katowickiego i warszawskiego wybierano po trzech senatorów. Faktycznie każdy wyborca

³ Były to następujące ugrupowania polityczne: Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, Zjednoczone Stronnictwo Ludowe, Stronnictwo Demokratyczne, Stowarzyszenie PAX, Polski Związek Katolicko-Społeczny, Unia Chrześcijańsko-Społeczna.

⁴ Podział wpływów w Sejmie został określony kontraktem „okrągłego stołu”. W jego efekcie ugrupowania władzy miały zagwarantowane 65% mandatów w niższej izbie parlamentu. Pozostałe mandaty miały być obsadzone w drodze wyborów konkurencyjnych.

⁵ Konstytucjonalizacja Senatu nastąpiła w drodze poprawki do Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 r. Dz. U. 1989, Nr 19, poz. 101.

⁶ A. Antoszewski, *Ordynacje wyborcze do parlamentu i ich polityczne konsekwencje*, w: *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, red. A. Antoszewski, Wrocław 1994, s. 53.

dysponował dwoma (w katowickim i warszawskim trzema) głosami, które mógł oddać na różnych kandydatów. Głosów nie wolno było kumulować. Można więc przyjąć, że wyborca oddawał jakoby każdy ze swych głosów w dwóch jednomandatowych okręgach wyborczych. Za wybranych uważano tych z kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów ponad 50% i mieścili się w liczbie mandatów przewidzianych do obsadzenia w danym okręgu wyborczym.

W wyborach do Senatu z 4 czerwca 1989 r. zgłoszono 555 kandydatów. W ośmiu okręgach wyborczych nie udało się dokonać wyboru senatorów i głosowanie powtórzono 18 czerwca.

Z analizy wyborów do Senatu można wyciągnąć wniosek, iż zastosowanie zasady większości bezwzględnej w połączeniu z jednomandatowymi okręgami wyborczymi powoduje silną deformację preferencji wyborców i sprzyja ugrupowaniom dużym. Z dokonanych przez S. Gebethnera ustaleń wynika, iż „Solidarność” uzyskała w wyborach do Senatu 67,69% głosów, co dało jej 99% mandatów⁷.

Podobny mechanizm wystąpił w przypadku wyborów do Sejmu. Wprawdzie okręgi były wielomandatowe (od 2 do 5 mandatów), ale głosowanie odbywało się odrębnie dla każdego mandatu. W konsekwencji system funkcjonował w sposób podobny jak w przypadku połączenia zasady okręgów jednomandatowych z formułą większości bezwzględnej. Taki system powoduje wyraźne preferencje dla ugrupowań dużych, cieszących się największą popularnością wśród wyborców. Powoduje jednak znaczne wypaczenie wyników wyborów. Jest to konsekwencją zastosowania zasady, że zwycięzca bierze wszystko, nawet wtedy kiedy jego przewaga nad rywalami jest minimalna. Pewne ograniczenie stanowi tu jednak przyjęcie zasady, że zwycięzca musi uzyskać poparcie ponad połowy wyborców. I ten właśnie zapis ordynacji wyborczej spowodował, że w pierwszej turze wyborów do Sejmu z puli mandatów zarezerwowanych dla ugrupowań rządzących nie udało się obsadzić znacznej większości miejsc w Sejmie. W drugiej turze głosowania obowiązywała już zasada większości względnej, która ma tę zaletę, że prawie zawsze przynosi rozstrzygnięcie.

Na uwagę zasługuje koncepcja uprawnień wyborcy przyjęta w ordynacji z 1989 r. Wyborca mógł określić swe preferencje polityczne oddając głos na popieranego przez siebie kandydata w obrębie konkretnego mandatu. Ponieważ nie przysługiwała mu możliwość kumulowania głosów swój sprzeciw wobec listy innego ugrupowania politycznego mógł zmanifestować skreślając nazwiska wszystkich kandydatów pretendujących do mandatu z tej listy. W ten, między innymi, sposób część wyborców akcentowała swój negatywny stosunek do systemu politycznego i ugrupowań rządzących. Mechanizm ten

⁷ S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu 1989 r. Wstępne refleksje*, „Państwo i Prawo” nr 8 z 1989 r., s. 10.

był szczególnie widoczny w przypadku listy krajowej. Zostały na niej umieszczone nazwiska 35 osób, które nie kandydowały z list okręgowych. Aby uzyskać mandat z listy krajowej należało zdobyć ponad połowę ważnie oddanych na nią głosów. Wyborcy mogli głosować bez skreśleń. Twórcom koncepcji listy krajowej nie starczyło wyobraźni, aby przewidzieć sytuację, w której ponad połowa uprawnionych do głosowania skreśli niektórych kandydatów. Nie przewidziano drugiej tury głosowania. Dopiero po ogłoszeniu wyników wyborów okazało się, że z listy krajowej udało się obsadzić zaledwie dwa mandaty. Podobna sytuacja zaistniała także w niektórych okręgach wyborczych. W pierwszej turze wyborów kandydaci popierani przez NSZZ „Solidarność” obsadzili wszystkie, z wyjątkiem jednego, mandaty przeznaczone dla bezpartyjnych. Natomiast koalicja ugrupowań władzy z PZPR na czele zdołała dokonać tego tylko w przypadku 3 na 262 przeznaczone dla niej mandaty⁸.

W tej sytuacji niezbędne stało się podjęcie działań zmierzających do uzupełnienia składu Sejmu. Do liczby mandatów w okręgach dodano pozostające do obsadzenia 33 mandaty z listy krajowej. W konsekwencji zrealizowano ustalenia polityczne dotyczące podziału mandatów pomiędzy stronę rządzącą a opozycyjną.

Zasady ordynacji wyborczej do Sejmu z 1989 r. paradoksalnie okazały się korzystniejsze dla opozycji niż dla strony rządzącej.

2. ETAP ŻYWIOŁOWY

Po wyborach parlamentarnych w 1989 r. w błyskawicznym tempie powstało wiele nowych ugrupowań politycznych. Przestały istnieć filary poprzedniego reżimu. W lipcu 1990 r. Sejm uchwalił *Ustawę o partiach politycznych*⁹. Ustawodawca stworzył wyjątkowo dogodne warunki dla rozwoju partii politycznych. Wyraźnie dało się dostrzec, iż intencją twórców ustawy było spowodowanie szybkiego rozwoju partii politycznych. Takie było zapotrzebowanie społeczne. Jak grzyby po deszczu zaczęły powstawać kolejne partie polityczne. Dodatkowym powodem przyspieszonej instytucjonalizacji ruchów społecznych stały się wybory prezydenckie. Przygotowaniem do nich było również powstanie kilku partii politycznych, które powołano z zamiarem stworzenia zaplecza organizacyjnego dla kandydata do objęcia najwyższego urzędu w kraju.

Proces fragmentaryzacji sceny politycznej rozpoczął się już wcześniej. Będący pochodną uzgodnień przy „okrągłym stole” bipolarny układ podziału sceny politycznej upadł formalnie na początku 1990 r. wraz z rozwiązaniem

⁸ Tamże, s. 11.

⁹ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych. Dz. U. 1990, Nr 54, poz. 312.

PZPR. Faktycznie proces ten zaczął się już w drugiej połowie 1989 r. Jego przejawem był rozpad dotychczasowej koalicji rządzącej PZPR-ZSL-SD. „Wypowiedzenie” przez ZSL i SD sojuszu z partią komunistyczną było faktycznie początkiem rozpadu dotychczasowego układu sił politycznych w Sejmie. Proces ten został następnie spotęgowany postępującą atomizacją Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. W 1990 r. nastąpił wyraźny rozłam w OKP, który zaowocował powstaniem w Sejmie wielu klubów i kół poselskich.

Odbyte 27 maja 1990 r. wybory do rad gmin stanowiły ostatni przykład na wspólne jeszcze, w sensie organizacyjnym, występowanie głównego nurtu opozycji solidarnościowej pod sztandarem komitetów obywatelskich. Jednakże różnice polityczne i programowe między działaczami ruchu były coraz bardziej widoczne. W tych warunkach nie może dziwić dążenie do stworzenia przepisów prawa, które sankcjonowałyby powstałe podziały polityczne i umożliwiały stworzenie instytucjonalnych form dla ich usankcjonowania. Pierwszym etapem tego procesu była właśnie instytucjonalizacja partii politycznych. Etapem drugim miały być przyspieszone wybory parlamentarne. Ale zanim do nich doszło pierwszą próbą sił stały się powszechne wybory prezydenckie. Przez nowe ugrupowania polityczne zostały one potraktowane jako generalna próba sił oraz poligon doświadczalny przed wyborami parlamentarnymi.

W rozbitym organizacyjnie parlamencie, w sytuacji kiedy istniało wiele różnych i jeszcze słabych ugrupowań politycznych musiała wystąpić tendencja do przyjęcia takich rozwiązań w prawie wyborczym, które mogły zapewnić udział w sprawowaniu władzy także niewielkim ugrupowaniom politycznym. Dodatkowo posługiwano się argumentem, iż pierwsze rywalizacyjne wybory powinny stworzyć szansę na maksymalnie wierne odzwierciedlenie w parlamencie preferencji politycznych obywateli. Nie bez znaczenia była także chęć potwierdzenia przez poszczególne partie polityczne faktycznego poparcia jakim cieszą się w społeczeństwie. W ten sposób starano się uzasadnić także prawo nowo wybranego parlamentu do uchwalenia konstytucji.

Efektem powyższych założeń stała się uchwalona 28 czerwca 1991 r. ordynacja wyborcza do Sejmu¹⁰. W przyjętych rozwiązaniach była ona zbliżona do w pełni proporcjonalnego prawa wyborczego. Realizacji tego założenia sprzyjały przyjęte zasady prawa wyborczego.

Z zasad wyborczych obowiązujących w 1989 r. zachowano instytucję listy ogólnopolskiej. Zmieniono jednak w sposób zasadniczy jej charakter. Prawo zgłoszenia takiej listy miał każdy komitet wyborczy, który zdołał zarejestrować swoje listy kandydatów w co najmniej pięciu okręgach. Nie był to wymóg zbyt wygórowany, zważywszy, że aby zarejestrować listę w okręgu należało uzyskać podpisy 5 tys. wyborców. W skrajnym przypadku

¹⁰ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1991, Nr 59, poz. 252.

wystarczyło więc uzyskać poparcie 25 tys. osób, aby uzyskać prawo zgłoszenia listy ogólnopolskiej.

Z list ogólnopolskich obsadzano 96 mandatów. Aby komitet uczestniczył w podziale mandatów z tych list musiał zdobyć poparcie minimum 5% wyborców w skali kraju lub uzyskać mandaty w co najmniej 5 okręgach. Podział mandatów następował przy zastosowaniu zmodyfikowanego systemu Sainte Lague. Polegał on na tym, iż sumę oddanych w skali kraju głosów na dany komitet wyborczy dzielono przez 1,4; 3; 5; 7 i dalej przez kolejne liczby nieparzyste. Z ilorazów powstałych z dokonania takiej operacji w stosunku do wszystkich uprawnionych komitetów układano ciąg 69 największych liczb. Każdej liście przyznawano tyle mandatów, ile spośród ustalonego w powyższy sposób szeregu ilorazów przypadają jej liczb kolejno największych. Mandaty przypadające danej liście ogólnopolskiej uzyskiwali kandydaci w kolejności umieszczenia ich nazwisk na liście. Pomijano tych kandydatów, którzy uzyskali już mandat w okręgu.

System ustalania wyników wyborów w wielomandatowych okręgach wyborczych został oparty na formule Hare-Niemeyera. Polega ona na tym, iż liczbę oddanych głosów na daną listę wyborczą w okręgu mnoży się przez liczbę mandatów przewidzianych do obsadzenia w tym okręgu. Tak otrzymaną wielkość dzieli się z kolei przez sumę głosów oddanych na wszystkie listy wyborcze w danym okręgu. Będąca wynikiem tej operacji liczba całkowita oznacza liczbę mandatów zdobytych przez dany komitet wyborczy w okręgu. Jeżeli nie wszystkie mandaty zostaną obsadzone w tym trybie to o przyznaniu kolejnych mandatów, decyduje się w oparciu o zasadę najwyższych resztek. Polega ona na tym, iż pozostałe do obsadzenia mandaty przydziela się tym okręgowym listom kandydatów, dla których wyliczone uprzednio liczby wykazują po przecinku kolejne największe wartości, uwzględniając przy tym także te listy, które nie otrzymały jeszcze żadnego mandatu.

Ordynacja przewidywała utworzenie wielomandatowych okręgów wyborczych. Było ich łącznie 35 i z każdego wybierano od 7 do 17 posłów. Łączny zysk partii politycznych rozliczano konsekwentnie w systemie proporcjonalnym. Jak z tego wynika okręgi były dosyć duże, co przy zastosowaniu systemu Hare-Niemeyera przy ustalaniu wyników wyborów dawało rezultat odzwierciedlający w niemal doskonały sposób preferencje wyborcze obywateli.

W celu wzmocnienia siły poszczególnych ugrupowań ordynacja przewidywała możliwość tzw. blokowania list okręgowych. W rezultacie zblokowania list głosy oddane na zawierające takie porozumienie partie były sumowane. Poprawiało to znacznie warunki łącznego uczestniczenia list w podziale mandatów. Umawiające się stronnictwa mogły samodzielnie decydować o podziale mandatów zdobytych dla bloku wyborczego. Takie ogólnopolskie listy zblokowane były tylko dwie.

Ordynacja przewidywała także możliwość tworzenia koalicji wyborczych. Ich zawarcie przed wyborami i wspólne prowadzenie kampanii wyborczej

miało na celu poprawienie wyniku wyborczego spodziewanego przez wchodzące w jego skład partie. Takich koalicji powstało sześć¹¹.

Każdy wyborca oddawał głos na konkretną osobę na wybranej przez siebie liście wyborczej. Jego preferencja w praktyce oznaczała przede wszystkim oddanie głosu na ugrupowanie polityczne. To właśnie ta decyzja wyborcy rozstrzygała o tym, czy komitet wyborczy uzyska prawo do podziału mandatów w okręgu (przekroczenie 5% głosów w skali kraju lub uzyskanie mandatów w co najmniej 5 okręgach). Wtórą dopiero sprawą była liczba uzyskanych głosów przez poszczególnych kandydatów. Wielokrotnie zdarzało się bowiem tak, że osoba, która uzyskała mniej głosów od jej kontrkandydatów z innych list otrzymywała mandat, ponieważ lista z której ona kandydowała uzyskała znacznie więcej głosów niż pozostałe komitety wyborcze w tym okręgu.

Ordynacja wyborcza z 28 czerwca 1991 r. stworzyła bardzo korzystne warunki dla ugrupowań małych. Trzeba pamiętać, że w momencie uchwalenia ordynacji wyborczej takich właśnie było w Sejmie najwięcej. W trakcie kampanii wyborczej o wejście do parlamentu ubiegało się 85 komitetów wyborczych reprezentujących 111 ugrupowań politycznych¹². Zarejestrowano 27 ogólnopolskich list kandydatów na posłów.

Zasady proporcjonalnego prawa wyborczego zastosowane w ówczesnej ordynacji wyborczej w nieznacznym tylko stopniu zmuszały wyborców do kalkulowania, czy oddanie głosu na konkretną partię polityczną nie spowoduje jego „zmarnowania”, ponieważ ugrupowanie to nie wejdzie do parlamentu. Obawa taka była o tyle nieuzasadniona, że nawet lokalny komitet wyborczy miał szansę na obsadzenie mandatu w okręgu. Stąd też wyborcy kierowali się głównie swoimi sympatiami i nie dokonywali spekulacji na temat mniej czy bardziej „pewnych” kandydatów do mandatów. Natomiast już w tych wyborach znaczącą rolę odegrali kandydaci, którzy spełniali rolę tzw. „lokomotyw” ciągnących całą listę. Były to osoby popularne wśród wyborców w danym okręgu i to głównie na nie oddawali swe głosy zwolennicy danej partii. Im więcej głosów oddano na listę komitetu wyborczego tym większą liczbę mandatów uzyskiwali jego przedstawiciele. Jedną z konsekwencji zasady głosowania przede wszystkim na listę był brak związku między liczbą zdobytych głosów przez konkretnego kandydata, a uzyskaniem przez niego mandatu. Zdarzało się bowiem często, o czym wspomniano wyżej, że pomimo uzyskania przez wielu nawet kandydatów w tym samym okręgu wyborczym większej liczby głosów, mandat otrzymywała osoba, która wprawdzie zdobyła mniejsze poparcie wyborców, ale kandydowała z listy, która cieszyła się większym poparciem niż inne. Stąd też z całą pewnością można powiedzieć, iż decydujące znaczenie dla wyników wyborów miały głosy oddane na komitet wyborczy (konkretną listę). Tak zresztą wyraźnie formułowała tą

¹¹ *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1996, s. 475.

¹² Tamże, s. 475.

zasadę ordynacja wyborcza. Drugorzędne natomiast znaczenie miały głosy oddane na konkretne osoby.

Przyjęcie zasady pierwszeństwa głosowania na listę, a nie konkretnego kandydata miało w roku 1991 znaczenie szczególne jeszcze z jednego powodu. Nie było wtedy jeszcze w pełni ukształtowanego zaplecza politycznego poszczególnych partii politycznych. Znakomita większość wyborców nie miała pełnego obrazu sceny politycznej. Tym bardziej, że różnice programowe i doktrynalne między poszczególnymi partiami nie były wyraziste. Stąd o sposobie głosowania przez wyborców często decydowały nazwiska osób znanych z działalności publicznej, a kojarzone z konkretnym ugrupowaniem.

Wybory do Senatu odbyły się także w oparciu o nową ordynację wyborczą. Zachowano w niej jednak podstawowe zasady, które legły u podstaw pierwszego prawa wyborczego do wyższej izby parlamentu z 1989 r. Okręgiem wyborczym był teren województwa. Z każdego okręgu wybierano, niezależnie od jego wielkości, po dwóch senatorów. Tylko w województwie warszawskim i katowickim przewidziano po trzy mandaty senatorskie. W efekcie Senat miał liczyć tak jak dotychczas, stu senatorów.

Wyborca dysponował dwoma głosami. Tylko w okręgu warszawskim i katowickim trzema. Zastosowano zasadę większościowego prawa wyborczego. Zamiast dotychczas obowiązującego wymogu bezwzględnej większości, wprowadzono zasadę większości względnej. W ten sposób zrezygnowano z ewentualnej konieczności przeprowadzania drugiej tury wyborów, gdyby w pierwszej dwum (lub trzem) kandydatom nie udało się przekroczyć pułapu ponad połowy ważnie oddanych głosów. Zasada większości względnej ma tę niewątpliwą zaletę, że już w pierwszej turze przynosi rozstrzygnięcie. Za wybranych uznaje się tych kandydatów, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów i mieszczą się w liczbie przewidzianych do obsadzenia w ich okręgu wyborczym mandatów.

Minusem zasady większości względnej jest to, że wybrana może zostać osoba, która uzyskała tylko minimalną przewagę nad kontrkandydatami i to również przy niewielkim poparciu wyborców. Sytuacja taka może mieć miejsce wtedy, gdy jest duża liczba kandydatów i cieszą się oni podobną popularnością wśród elektoratu.

W wyborach do Senatu w roku 1991 kandydowało 612 osób. W wyższej izbie parlamentu było reprezentowanych 17 ugrupowań politycznych. Wprowadziły one do Senatu od 1 do 21 senatorów. Polityczne rozwarstwienie Senatu stało się faktem. Żadne z ugrupowań nie dysponowało przewagą liczebną wystarczającą dla zdominowania izby. Minimalna zwycięska zbieżna koalicja musiałaby składać się minimum z 6 podmiotów. Senat do końca kadencji pozostał wewnątrznie rozbity.

W wyniku wyborów parlamentarnych nastąpiła dalsza atomizacja sceny politycznej. W Sejmie I kadencji bezpośrednio po wyborach było reprezentowanych 29 ugrupowań. Utworzono 17 klubów i kół parlamentarnych.

Praktycznie od początku kadencji Sejmu wybranego w 1991 r. powstały duże trudności w harmonijnym ułożeniu stosunków między naczelnymi organami państwa. Spory dotyczyły podziału kompetencji oraz różnicy poglądów co do obsady najważniejszych stanowisk w państwie. Owocowało to między innymi problemami z powołaniem rządu.

Przy tak rozdrobnionym parlamencie nie może dziwić pojawienie się trudności ze sformowaniem rządu, który cieszyłby się poparciem większości. Misja utworzenia rządu powierzona przez prezydenta przedstawicielowi największego ugrupowania parlamentarnego Unii Demokratycznej, skończyła się niepowodzeniem. Parlament zdecydował się na poparcie mniejszościowego rządu, na czele którego stanął Jan Olszewski. Rząd przetrwał do czerwca 1992 r. Upadek następnego rządu kierowanego przez Hannę Suchocką spowodował podjęcie przez prezydenta Lecha Wałęsę decyzji o rozwiązaniu Sejmu i rozpisaniu przedterminowych wyborów.

3. ETAP STABILIZACJI

Już w trakcie pierwszych miesięcy kadencji Sejmu wyłonionego w 1991 r. stało się jasne, że obowiązujące proporcjonalne prawo wyborcze w dotychczasowym wydaniu nie jest możliwe do utrzymania. Spowodowało ono, iż atomizacja systemu partyjnego w Polsce przeniosła się na układ parlamentarny. Sytuacja stała się niebezpieczna. Brak stabilnej większości parlamentarnej nie gwarantował trwałości i skuteczności władzy. Tym negatywnym zjawiskom miała zapobiec ordynacja wyborcza do Sejmu z 28 maja 1993 r.¹³

Nowe prawo wyborcze do niższej izby parlamentu zachowywało swój proporcjonalny charakter. Jednakże wprowadzono w nim cały szereg rozwiązań, które wpłynęły w konsekwencji niekorzystnie na stosowaną dotychczas zasadę bezwarunkowej i zbliżonej do ideału reprezentatywności. Stopień nadreprezentacji będący konsekwencją zastosowania formuły Hare-Niemeyera w ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r. wynosił mniej niż 1,5%. Jest to bardzo niski wskaźnik „zafałszowania” wyników wyborów w porównaniu z wynikami głosowania. Można stwierdzić, że pozytywnym wynikiem zastosowania tej formuły jest odzwierciedlenie w parlamencie rzeczywistego układu sił politycznych. W każdym razie znakomita większość wyborców posiada swoje reprezentacje w Sejmie w wielkości proporcjonalnej do poparcia społecznego. Negatywną stroną stosowania systemu Hare-Niemeyera jest atomizacja sił politycznych w parlamencie. To z kolei rodzi negatywne skutki w postaci chociażby trudności w utworzeniu większości parlamentarnej zdolnej do skutecznego sprawowania władzy i zagwarantowania jej stabilności.

¹³ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1993, Nr 45, poz. 205.

W lutym 1992 r. klub parlamentarny Unii Demokratycznej wniósł projekt nowej ordynacji wyborczej do Sejmu. W uzasadnieniu wnioskodawcy napisali, iż ich dążeniem jest ukształtowanie w Sejmie reprezentacji sił politycznych zdolnych do uformowania stabilnych obozów politycznych sprawujących rządy i tworzących opozycję. W projekcie zaproponowano mieszany system wyborczy, 115 posłów miało być wybieranych w jednomandatowych okręgach wyborczych, a 345 w okręgach wielomandatowych.

W trakcie debaty sejmowej nad projektem prawa wyborczego przedstawiciele głównych ugrupowań politycznych skrytykowali zasadę obsadzania części mandatów w jednomandatowych okręgach wyborczych. Zgłoszono natomiast propozycję utrzymania instytucji listy ogólnopolskiej. Spotkała się ona z powszechnym poparciem. Akceptację uzyskała generalna koncepcja zachowania podstawowych zasad przyjętych w ordynacji z 1991 r. Sytuacja stała się dosyć paradoksalna, ponieważ ustawa ta była wcześniej poddawana ostrej krytyce. Przed Sejmem stało więc trudne zadanie zachowania głównej idei starego prawa wyborczego i jednocześnie stworzenie takiego systemu, który owocowałby stabilnymi większościami w parlamencie. Powołana do opracowania projektu ordynacji wyborczej nadzwyczajna komisja sejmowa ustaliła generalne zasady prawa wyborczego. Zdecydowano o jego proporcjonalności, wprowadzono klauzulę zaporową w skali kraju na poziomie 5% oraz ustalono, iż podział mandatów będzie się odbywał wg metody d'Hondta. Kolejnym ustaleniem było zachowanie listy ogólnopolskiej.

Przyjęte przez komisję nadzwyczajną ustalenia w kwestiach najważniejszych znalazły uznanie Sejmu. Uchwalona 28 maja 1993 r. ordynacja wyborcza do Sejmu zakładała utworzenie wielomandatowych okręgów wyborczych, które swym zasięgiem miały obejmować teren województwa lub jego części. W wyborach parlamentarnych w 1993 r. Państwowa Komisja Wyborcza zdecydowała o utworzeniu 52 takich okręgów¹⁴. Z list okręgowych wybierano 391 posłów. Pozostałe 69 mandatów było obsadzanych z list ogólnopolskich.

Na liście okręgowej komitet wyborczy musiał zgłosić minimum trzech kandydatów, a maksymalnie dwa razy więcej niż było mandatów do obsadzenia w danym okręgu wyborczym. Z jednego okręgu, w zależności od tego ile osób zamieszkiwało na jego terytorium, wybierano od 3 do 17 posłów. Pod listą zgłoszenia kandydatów komitet wyborczy musiał zgromadzić minimum 3 tysiące podpisów wyborców. Było to o 2 tys. mniej niż przewidywała poprzednia ordynacja. Komitet wyborczy, który zarejestrował swoje listy kandydatów w co najmniej połowie okręgów wyborczych był zwolniony z konieczności zbierania podpisów pod listami kandydatów w pozostałych okręgach.

Ordynacja w szczególny sposób preferowała komitety wyborcze, które miały swą reprezentację parlamentarną w Sejmie, którego kadencja dobiegała

¹⁴ Województwo warszawskie podzielono na dwa okręgi, a województwo katowickie na trzy okręgi wyborcze.

końca. Jeżeli ugrupowanie polityczne bezpośrednio po poprzednich wyborach parlamentarnych zgłosiło Prezydium Sejmu istnienie klubu liczącego co najmniej 15 posłów, to utworzony przez nie komitet wyborczy był zwolniony z konieczności potwierdzania swojej listy kandydatów w okręgu poparciem 3 tys. wyborców. W sytuacji, gdy parlament został rozwiązany przed upływem kadencji, przepis ten stosowano do komitetów, które spełniały powyższy warunek w dniu rozwiązania Sejmu.

Identyczne zasady obowiązywały przy zgłaszaniu ogólnopolskich list kandydatów. Prawo do ich zgłoszenia posiadały komitety wyborcze, które zwolnione zostały z konieczności zbierania podpisów w okręgach oraz te, które zarejestrowały swe listy okręgowe w ponad połowie okręgów. Na liście ogólnopolskiej należało zgłosić minimum 69 kandydatów. Osoby zgłoszone na tej liście musiały kandydować także z listy okręgowej. Kolejność umieszczenia nazwisk kandydatów na listach okręgowych i na liście ogólnopolskiej określał komitet wyborczy.

Bardzo istotnym elementem nowego prawa wyborczego było wprowadzenie w szerszym niż uprzednio zakresie, tzw. klauzul zaporowych. Aby komitet wyborczy uczestniczył w podziale mandatów w okręgu musiał w skali kraju uzyskać poparcie co najmniej 5% wyborców. W przypadku komitetów, które były porozumieniami (koalicjami) wyborczymi kilku ugrupowań, próg ten wynosił 8%. Prawo do korzystania z podziału mandatów z list ogólnopolskich miały te komitety wyborcze (bez względu na to czy były koalicjami czy też nie), które w skali kraju uzyskały poparcie minimum 7% wyborców. Mając na uwadze doświadczenie z poprzednich wyborów parlamentarnych, ustawodawca przewidział sytuację, w której żaden lub tylko jeden komitet wyborczy spełni wymagania dotyczące poziomu poparcia społecznego. W takim przypadku następowało obniżenie progów zaporowych odpowiednio z 5 do 3% i z 8 do 5%. Gdyby się okazało, że wymogu uzyskania minimum 7% poparcia dla list ogólnopolskich nie spełni żaden komitet wyborczy, to do podziału mandatów z tych list zostałyby dopuszczone trzy komitety wyborcze, które w skali kraju uzyskały największą liczbę głosów i spełniły wymogi dotyczące partycypacji w podziale mandatów w okręgach.

Wprowadzenie wspomnianych zapisów do ustawy wyborczej było tym bardziej uzasadnione, że w okresie od poprzednich wyborów parlamentarnych nastąpił dalszy dynamiczny wzrost liczby partii politycznych. W okresie wyborów parlamentarnych w 1993 r. było ich około 200. Poza tym nadal trwał ferment w istniejących już od pewnego czasu i zakorzenionych na scenie politycznej ugrupowaniach. Dochodziło do kolejnych rozłamów i koalicji. Wydawało się, że wybory parlamentarne doprowadzą do ustabilizowania sceny politycznej już na etapie walki wyborczej. Tak się jednak nie stało.

Zasady głosowania były identyczne jak w poprzednim prawie wyborczym. Wyborca oddawał głos na listę okręgową komitetu wyborczego zaznaczając swoje preferencje personalne po przez postawienie znaczka x przy

nazwisku kandydata, którego popierał. Był więc to głos oddany na listę oraz wskazujący na poparcie dla konkretnej osoby.

Wyniki wyborów w okręgu ustalano przy zastosowaniu systemu d'Hondta. Polega on na tym, iż liczbę głosów ważnie oddanych na każdą listę wyborczą w okręgu dzieli się kolejno przez 1, 2, 3, 4 i dalej przez kolejne liczby, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy. Każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego w ten sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych. Mandaty przypadające danej liście okręgowej uzyskują umieszczeni na niej kandydaci w kolejności otrzymanej liczby głosów. W identyczny sposób postępuje się w przypadku obsadzania mandatów z list ogólnopolskich. Z tą jedynie różnicą, że mandaty należne komitetowi wyborczemu uzyskują kandydaci w kolejności umieszczenia ich nazwisk na liście. Pomija się tych kandydatów, którzy uzyskali już mandat w okręgu. W podziale mandatów zarówno w okręgach jak i z list ogólnopolskich uczestniczą jedynie te komitety wyborcze, które spełniły wymogi określone przez odpowiednie klauzule zaporowe.

Przyjęcie powyżej przedstawionych zasad w ordynacji wyborczej do Sejmu spowodowało określone konsekwencje w układzie sił parlamentarnych. Można stwierdzić, iż ordynacja w sposób wyraźny preferuje większe ugrupowania. Konsekwencją tego było znalezienie się poza Sejmem bardzo wielu partii, które uzyskały duże poparcie społeczne, ale nie przekroczyło ono jednak progu 5 czy 8%. W ten sposób około 35% wyborców, którzy oddali głosy na wspomniane ugrupowania nie uzyskało swego politycznego przedstawicielstwa w Sejmie. Można więc powiedzieć, iż ich głosy zostały „zmarnowane”. Faktycznie zostały one niejako zawłaszczone przez ugrupowania, które uzyskały najwięcej głosów. Jakże były przyczyny takiego stanu rzeczy? Można wskazać tu na dwie główne grupy przyczyn. Po pierwsze to nierówne okręgi wyborcze. Przy założeniu, że okręgiem wyborczym jest teren województwa, w celu zachowania zasady jednakowej siły głosu, wprowadzono różną liczbę mandatów, które są obsadzone w poszczególnych okręgach. Dysproporcje były znaczne, bo od 3 do 17 mandatów¹⁵. Najwięcej, bo aż 37, było okręgów w których wybierano od 3 do 8 posłów. Były więc to okręgi małe. Tak duża dysproporcja w wielkości okręgów wyborczych prowadziła do tego, że praktycznie mieliśmy do czynienia z dwoma różnymi ordynacjami wyborczymi. Ilustruje to następujący przykład. W okręgu wyborczym do udziału w podziale mandatów upoważnione są komitety wyborcze, które uzyskały następującą liczbę głosów: A – 21% głosów, B – 15% głosów, C – 10% głosów, D – 7% głosów, E – 6% głosów i F – 5% głosów. W okręgu 3-mandatowym podział mandatów byłby następujący: A otrzymuje 2 manda-

¹⁵ Por. R. Konieczny, *Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu. Mechanizmy, ciekawostki, felery*, „Rzeczpospolita” nr 80 (4334) z 3 kwietnia 1996 r., s. 5.

ty, B otrzymuje jeden mandat. Pozostałe komitety nie otrzymują mandatów. Zupełnie inaczej przedstawiałyby się wyniki wyborów w okręgu, w którym do podziału byłoby 17 mandatów. W takim okręgu wyborczym mandaty podzielono by w sposób następujący: A – 6 mandatów (35%), B – 4 mandaty (18%), C – 3 mandaty (18%), D – 2 mandaty (12%), E – 1 mandat (6%), F – 1 mandat (6%).

Z powyższych wyliczeń jasno wynika, że w zależności od liczby mandatów pozostających do rozdysponowania w okręgu, proporcjonalne prawo wyborcze daje bardzo różne rezultaty¹⁶. W okręgach o małej liczbie mandatów ordynacja wyraźnie preferuje ugrupowania duże kosztem mniejszych.

Drugim powodem nierówności w prawie wyborczym jest stosowanie klauzul zaporowych. Eliminują one z walki o mandaty te ugrupowania, które nie zdołały ich pokonać. W wyborach w 1993 r. ta zasada ordynacji wyborczej wyeliminowała z walki o mandaty 19 komitetów wyborczych, które łącznie zdobyły prawie 35% głosów wyborców. W efekcie ugrupowania, które przekroczyły progi zaporowe otrzymały większy odsetek mandatów niżby to wynikało z prostej proporcjonalności w stosunku do liczby zdobytych głosów. Najwięcej zyskały najsilniejsze komitety. SLD zdobywając 20,41% głosów uzyskał 37,2% mandatów, PSL 15,04% głosów i 28,7% mandatów, Unia Demokratyczna odpowiednio 10,59% i 16,1%, UP 7,28% i 8,9%, KPN 5,77% i 4,8% oraz BBWR 5,41% głosów i tylko 3,5% mandatów. Z powyższego zestawienia wynika, że wszystkie głosy oddane przez wyborców na ugrupowania, które nie dostały się do parlamentu „przeszły” na największe komitety wyborcze. SLD i PSL łącznie zdobyły 35,8% głosów, a przypadło im aż 65,9% mandatów. SLD zdobyło cztery razy więcej głosów wyborców niż BBWR i aż 11 razy więcej mandatów.

Wybory do Senatu odbyły się w oparciu o ordynację wyborczą z 1991 r. Utrzymano wszystkie dotychczasowe zasady. Efekty wyborów były jednak zdecydowanie inne niż w roku 1991. W Senacie było reprezentowanych 12 komitetów wyborczych. Z tego po jednym reprezentancie miało aż 6 komitetów. W Senacie zasiadło 3 senatorów niezależnych. Bardzo znaczącą liczbę mandatów w wyższej izbie parlamentu zdobył Sojusz Lewicy Demokratycznej (37) i Polskie Stronnictwo Ludowe (36). Trzecim pod względem liczby senatorów był NSZZ „Solidarność”, który uzyskał 9 mandatów.

Ordynacja do Senatu jest nierówna. Ponieważ z terenu każdego województwa wybierana jest ta sama liczba senatorów (tylko z woj. warszawskiego i katowickiego po trzech), a zamieszkuje w nim różna liczba mieszkańców to siła głosu wyborców w różnych okręgach jest inna. Dysproporcje są znaczne. W najmniejszym województwie chełmskim jednego senatora wybiera 124,1 tys. osób. W województwie katowickim wskaźnik ten wynosi 1335,5 tys.

¹⁶ Tamże.

wyborców. Siła głosu wyborcy w woj. chełmskim jest prawie 11 razy większa niż w woj. katowickim.

Ponieważ ordynacja wyborcza do Senatu przewiduje rozstrzygnięcie w jednej turze głosowania, obowiązuje w niej zasada większości względnej. Zupełnie inaczej mogłyby przedstawiać się wyniki wyborów do wyższej izby, gdyby zastosowano wymóg uzyskania większości bezwzględnej, tak jak to jest np. w przypadku wyborów prezydenckich. W roku 1993 wybrani senatorowie legitymowali się poparciem od 15% do 44% wyborców. Można więc mówić o dużym „rozrzucie” głosów pomiędzy poszczególnych kandydatów do Senatu z jednego okręgu. W konsekwencji może to oznaczać także przypadkowość dokonanego wyboru.

Większościowa ordynacja wyborcza powoduje, że zwycięzca, nawet jeżeli jego przewaga nad rywalami jest minimalna, zdobywa wszystko. W sytuacji, w której konkurują ze sobą ugrupowania o podobnych założeniach ideowych i programowych, odwołujące się do tego samego elektoratu, nieuniknione staje się rozproszenie głosów. Konsekwencją tego może być porażka wyborcza. Szczególnie, jeżeli przeciwnik polityczny potrafi przedstawić alternatywną kandydaturę. Taki stan rzeczy zmieniłoby z pewnością zastosowanie wymogu uzyskania większości bezwzględnej. W drugiej turze wyborów, a przewidzenie takowej byłoby niezbędne, ugrupowania o podobnych założeniach programowych popierałyby wspólnych kandydatów. Z sytuacją taką mieliśmy do czynienia ostatnio podczas drugiej tury wyborów prezydenckich. Dotychczasowi rywale w drugiej turze wyborów zdecydowali się udzielić poparcia jednemu z kandydatów.

W wyborach parlamentarnych w 1993 r. główne partie polityczne zastosowały taktykę zbliżoną do tej, jaką przyjęły w poprzedniej kampanii wyborczej. Wobec nowych uregulowań prawa wyborczego działania te w wielu przypadkach okazały się nieskuteczne. Nawet popularne i wydawałoby się zakorzenione na scenie politycznej partie nie zdołały pokonać progów wyborczych. Dla większości z nich uzyskanie poparcia minimum 5% wyborców w kraju okazało się niemożliwe. Tylko nieliczne partie zdecydowały się na utworzenie koalicji wyborczych. Ze wspólnym programem, podobnie jak w poprzednich wyborach, wystąpił zrzeszający wówczas 28 ugrupowań politycznych Sojusz Lewicy Demokratycznej. Pod przewodnictwem Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego utworzono Katolicki Komitet Wyborczy „Ojczyzna”¹⁷. Porozumienie Centrum wraz z koalicjantami powołało do życia Komitet Wyborczy Porozumienie Centrum – Zjednoczenie Polskie¹⁸. W podobny sposób postąpiło jednak niewiele partii politycznych. Większość

¹⁷ W skład Katolickiego Komitetu Wyborczego „Ojczyzna” weszły: Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe, Partia Chrześcijańskich Demokratów, Stronnictwo Ludowo-Chrześcijańskie oraz Partia Konserwatywna.

¹⁸ Komitet Wyborczy Porozumienie Centrum – Zjednoczenie Polskie poza Porozumieniem Centrum skupiał Ruch Trzeciej Rzeczypospolitej, Chrześcijańsko-Demokratyczne Stronnictwo Pracy oraz Porozumienia Regionalne Ruchu dla Rzeczypospolitej.

z nich liczyła na samodzielny sukces wyborczy. Okazało się jednak, że tylko SLD jako koalicji wyborczej oraz pięciu innym ugrupowaniom politycznym udało się zdobyć wystarczające poparcie społeczne, aby wprowadzić swoich przedstawicieli do Sejmu¹⁹. Taki wynik wyborów był bardzo dużym zaskoczeniem dla ugrupowań prawicowych, które w jednej chwili z wpływowych a często nawet współrządzących partii politycznych zostały zepchnięte na margines życia politycznego. Większość z nich znalazła się w bardzo trudnej sytuacji finansowej. Nie dysponowały one środkami na dalsze funkcjonowanie. W znacznie lepszej sytuacji znalazły się partie parlamentarne. Zgodnie z ordynacją wyborczą do Sejmu z 1993 r., komitety wyborcze, które wprowadziły swych przedstawicieli do parlamentu otrzymały z budżetu państwa tzw. dotację podmiotową traktowaną jako zwrot części kosztów poniesionych w trakcie kampanii wyborczej²⁰. Wysokość tej kwoty była proporcjonalna do liczby uzyskanych mandatów poselskich i senatorskich. W niektórych przypadkach np. SLD i PSL udało się dzięki temu uzyskać dodatkowe środki na działalność partii. W innych, pieniędzy nie starczyło nawet na pokrycie faktycznie poniesionych wydatków.

Partie parlamentarne wykorzystują na własne potrzeby część środków, jakie parlamentarzyści otrzymują z budżetu państwa na utrzymanie biur poselskich i senatorskich. Niekiedy także część diet poselskich przejmowana jest na potrzeby partii. Wszystkie wskazane powyżej sposoby zasilania kasy partyjnej nie dotyczą ugrupowań pozostających poza parlamentem. W związku z tym ich sytuacja materialna jest znacznie trudniejsza.

Kolejnym problemem jest dostęp partii politycznych do mediów. Członkowie ugrupowań rządzących i w tej kwestii są w korzystniejszej sytuacji. Ze względu na ich udział w gremiach decyzyjnych często mają okazje do prezentowania swoich opinii na forum publicznym. Politycy z ugrupowań pozostających w opozycji i nie uczestniczący w strukturach władzy, tylko sporadycznie mają możliwość publicznego prezentowania swoich poglądów i stanowisk programowych. Stąd też bardzo często są oni zapominani przez wyborców. Świadczą o tym dobitnie wyniki sondaży badających popularność poszczególnych polityków. To samo zjawisko dotyczy nie tylko osób, ale również całych partii politycznych.

Z powyższych ustaleń można wyciągnąć wniosek, że partie pozostające poza parlamentem mają coraz mniejsze szanse na utrzymanie się na scenie politycznej. Na prowadzenie działalności publicznej, a szczególnie na udział w wyborach, potrzeba pieniędzy i popularności. Jednego i drugiego jest coraz mniej. Stąd wydaje się, że jedną z cech charakteryzujących ordynację wybor-

¹⁹ W Sejmie reprezentowane były następujące ugrupowania polityczne: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Polskie Stronnictwo Ludowe, Unia Wolności, Konfederacja Polski Niepodległej, Bezpartyjny Blok Wspierania Reform. W niższej izbie parlamentu zasiadało również czterech posłów reprezentujących organizacje mniejszości niemieckiej.

²⁰ Zob. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* z 28 maja 1993 r., Art. 155.

czą do Sejmu jest jej rola integrująca. Drobne partie polityczne, które nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie popularności społecznej, która przekroczy 5%, są zmuszone do szukania takich rozwiązań, które pozwolą im to osiągnąć. Najlepszym sposobem realizacji tego zadania jest utworzenie silnej partii politycznej. Jeżeli z różnych względów nie jest to możliwe, pozostaje rozwiązanie połowiczne w postaci zjednoczenia się ugrupowań o podobnej proveniencji politycznej i programowej w celu wspólnej walki o władzę.

Po roku 1993 mieliśmy do czynienia właśnie z takim procesem. Początkowo postępował on bardzo opieszale i bez wyraźnych sukcesów. Dopiero przebieg i wyniki kampanii prezydenckiej z 1995 r. oraz zbliżające się wybory parlamentarne przyspieszyły procesy integracyjne ugrupowań prawicowych. Jeżeli ta integracja uzyska cechę trwałości, to będzie to niewątpliwie także zasługą prawa wyborczego, które wyraźnie do takich działań zachęca.