

Manipulacje prawem wyborczym i ich wpływ na legitymizację władzy w Polsce

1. Wprowadzenie

Jedną z bardzo istotnych cech demokratycznych systemów wyborczych jest przejrzystość i stałość obowiązujących zasad. Z tym w Polsce w okresie transformacji systemowej bywało różnie. Częste zmiany zasad prawa wyborczego oraz ich dokonywanie w okresach bezpośrednio poprzedzających kolejną elekcję nie sprzyjało stabilności systemu politycznego oraz zaufaniu obywateli. Wyrażało się to również w niskiej frekwencji wyborczej. Jej poziom należy do najniższych w państwach Unii Europejskiej.

Ewolucję ustawodawstwa dotyczącego wyborów w Polsce w okresie transformacji ustrojowej obrazują dane zawarte w tabeli 1. Na uwagę zasługuje wielość regulacji prawnych dotyczących zasad wyborczych do poszczególnych organów państwa i samorządu terytorialnego. Prawo wyborcze zostało ujęte w jednym akcie prawnym dopiero w 2011 r. Kodeks wyborczy zawiera zarówno ogólne zasady prawa wyborczego obowiązującego w Polsce, jak i szczegółowe zasady przeprowadzania wyborów powszechnych. W jednym akcie prawnym znalazły się także szczegółowe zasady procedur wyborczych do poszczególnych organów. Jest to niewątpliwie postęp legislacyjny, ale nadal obowiązują bardzo zróżnicowane zasady wyboru poszczególnych organów. W niektórych przypadkach, jak chociażby w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zasady te są mocno skomplikowane i przeciętny wyborca może mieć problem z ich zrozumieniem. Brak przejrzystości, jasności przepisów wyborczych może

¹ dr hab., prof. nadzw. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, kierownik Zakładu Systemów Politycznych, dziekan Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

zniechęcać część obywateli do udziału w głosowaniu i powodować podejrzenie o możliwość popełniania nieuczciwości oraz manipulacje, czy wręcz fałszerstwa wyborcze. Prostota i jasność zasad i procedur wyborczych zapewne sprzyjałyby wzrostowi zaufania wyborców do uczciwości i obiektywności w procesie wyłaniania reprezentacji politycznej społeczeństwa. Tym samym byłaby nadzieja na wzrost partycypacji politycznej obywateli.

Tabela 1. Ordynacje wyborcze obowiązujące w Polsce od 1989 r.

Wybierany organ	Nazwa ordynacji	Zastosowanie w wyborach
Sejm	Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji na lata 1989–1993 (Dz. U. Nr 19, poz. 102)	4 i 18 VI 1989 r.
Sejm	Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 59, poz. 252)	27 X 1991 r.
Sejm	Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205)	a) 19 IX 1993 r. b) 21 IX 1997 r.
Sejm	Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499)	a) 23 IX 2001 r. b) 25 X 2005 r. c) 21 X 2007 r.
Senat	Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 103)	4 i 18 VI 1989 r.
Senat	Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 54, poz. 224)	a) 27 X 1991 r. b) 19 IX 1993 r. c) 21 IX 1997 r.
Senat	Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499)	a) 23 IX 2001 r. b) 25 X 2005 r. c) 21 X 2007 r.
Parlament Europejski	Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219)	a) 13 VI 2004 r. b) 7 VI 2009 r. c) 25 V 2014 r.
Prezydent	Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 398)	a) 25 XI i 5 XII 1990 r. b) 5 i 19 XI 1995 r. c) 8 X 2000 r. d) 9 i 23 X 2005 r. e) 20 VI i 4 VII 2010 r.

Rada gminy	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96)	a) 25 V 1990 r. b) 19 VI 1994 r.
Rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa	Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602)	a) 11 X 1998 r. b) 27 X 2002 r. c) 12 XI 2006 r. d) 21 XI 2010 r.
Wójt, burmistrz, prezydent	Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984)	a) 27 X 2002 r. b) 12 XI 2006 r. c) 21 XI 2010 r.
	Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy	a) Sejm i Senat 9 X 2011 r. b) Samorząd teryt. 16 i 30 XI 2014 r. c) Prezydent RP 10 i 24 V 2015 r. d) Sejm i Senat 9 X 2016 r.

Źródło: opracowanie własne

W niniejszym opracowaniu skoncentrujemy się na kwestiach związanych z prawem wyborczym do Sejmu. Jest to o tyle uzasadnione, że to wybory do niższej izby parlamentu decydują nie tylko o kształcie reprezentacji politycznej obywateli w legislatywie, ale przede wszystkim mają wpływ na utworzenie rządu. W rzeczywistości to większość sejmowa oraz zdominowany przez nią rząd stanowią centralny ośrodek władzy państwowej. Pozostałe organy państwowe, zarówno Prezydent RP, jak i Senat, mają bardzo ograniczony wpływ na podejmowane decyzje polityczne. Rola Senatu oraz Prezydenta wzrasta wtedy, kiedy ugrupowanie lub koalicja rządząca nie dysponuje odpowiednią większością w Sejmie. Ta „odpowiednia większość” to liczba posiadanych mandatów w Sejmie wystarczająca do odrzucenia weta Senatu oraz Prezydenta do ustawy uchwalonej przez Sejm. Brak takiej większości skutkuje koniecznością kompromisów zawieranych przez większość sejmową z senatorami lub Prezydentem. W konsekwencji ogranicza to swobodę działania większości sejmowej i zmusza ją do korygowania swoich planów, a tym samym ogranicza w możliwości realizacji własnych koncepcji programowych. Nie zawsze jest to z pozytywnym skutkiem dla rozwoju gospodarczego i społecznego kraju. Niekiedy jednak skutkuje rozwiązaniami pozytywnym i obiektywnie korzystnymi dla kraju i społeczeństwa.

Skoro najważniejszym organem, z punktu widzenia posiadania realnego wpływu na politykę państwa, jest Sejm, to zasady budowania jego składu personalnego i politycznego są szczególnie istotne. W okresie transformacji ustrojowej trwały intensywne poszukiwania optymalnych zasad elekcji do niższej izby parlamentu. Ich przebieg można prześledzić, analizując informacje zaprezentowane w tabeli 2.

Tabela 2. Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu RP

Wybory w roku	Typ systemu wyborczego	Okręgi wyborcze/ rozmiar	Formuła wyborcza	Klauzula zaporowa
1991	proporcjonalny	37 okręgów (7–17) oraz 1 ogólnopolski okręg wyborczy	Hare'a-Niemeyera/zmodyfikowany Sainte-Laguë	5% poparcia (lub zdobycie mandatów w co najmniej pięciu okręgach) jako warunek uzyskania mandatów z list ogólnopolskich
1993	proporcjonalny	52 okręgi (3–17) oraz 1 ogólnopolski okręg wyborczy	d'Hondta	dla komitetu wyborczego 5%, dla koalicji 8%, dla list ogólnopolskich 7%
1997	proporcjonalny	52 okręgi (3–17) oraz 1 ogólnopolski okręg wyborczy	d'Hondta	dla komitetu wyborczego 5%, dla koalicji 8%, dla list ogólnopolskich 7%
2001	proporcjonalny	41 okręgów (7–19)	zmodyfikowany Sainte-Laguë	dla komitetu wyborczego 5%, dla koalicji 8%
2005	proporcjonalny	41 okręgów (7–19)	d'Hondta	dla komitetu wyborczego 5%, dla koalicji 8%
2007	proporcjonalny	41 okręgów (7–19)	d'Hondta	dla komitetu wyborczego 5%, dla koalicji 8%
2011	proporcjonalny	41 okręgów (7–20)	d'Hondta	dla komitetu wyborczego 5%, dla koalicji 8%
2015	proporcjonalny	41 okręgów (7–20)	d'Hondta	dla komitetu wyborczego 5%, dla koalicji 8%

Źródło: opracowanie własne

Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, iż od 2005 r. system wyborczy do Sejmu uległ stabilizacji. Cztery kolejne elekcje odbyły się według takich samych zasad. Jeżeli spojrzymy na ewolucję podstawowych zasad wybor-

czych do Sejmu na przestrzeni dwudziestu pięciu lat, to zauważymy, że po jednorazowym zastosowaniu specyficznych rozwiązań w 1991 r., a mianowicie silnie proporcjonalnych zasad wyborczych, już w 1993 r. wprowadzono instrumenty ograniczające dostęp do mandatów ugrupowaniom mniejszym.

Uchwalona przez parlament w 1991 r. ordynacja wyborcza do Sejmu wprowadziła skrajnie demokratyczne zasady elekcji. Intencją jej twórców było pełne odzwierciedlenie w niższej izbie parlamentu różnorodności poglądów politycznych obywateli. W tym celu zastosowano proporcjonalne prawo wyborcze. Daje ono szansę na reprezentację w Sejmie nawet niewielkich grup społecznych. W efekcie parlament staje się odzwierciedleniem różnorodności opcji politycznych występujących w społeczeństwie. Aby ta reprezentatywność była silniejsza, należy wybrać określony sposób przeliczania głosów oddanych na poszczególne komitety wyborcze na mandaty. Są tu możliwe różne warianty. Najogólniej można wskazać na kilka podstawowych możliwości wyboru matematycznego sposobu przeliczania głosów na mandaty. Są to, na przykład, zasady preferujące ugrupowania duże, to znaczy te, które uzyskały najsilniejsze poparcie. Można postąpić dokładnie odwrotnie. Znane są metody, które w efekcie sprzyjają ugrupowaniom najmniejszym. Dają im większą liczbę mandatów, niż wynikałoby to z prostej proporcjonalności. Można także wybrać takie metody, które starają się doprowadzić do zachowania rzeczywistej proporcjonalności pomiędzy liczbą zdobytych głosów a liczbą otrzymanych mandatów. Znane są także bardziej złożone kombinacje, na przykład sprzyjające ugrupowaniom średniej wielkości. Wybór konkretnej metody przeliczania głosów na mandaty stanowi ważny element gry politycznej. Poszczególne ugrupowania prezentują różne stanowiska w tej kwestii. Najczęściej są one uwarunkowane aktualnym poparciem społecznym wyrażanym w sondażach opinii publicznej. Pojawia się wtedy pokusa takiego uregulowania zasad prawa wyborczego, jakie najlepiej spełnia oczekiwania danego ugrupowania.

Różnorodność reprezentacji politycznej w Sejmie może prowadzić do bardzo silnej atomizacji parlamentu i skutkować trudnościami ze stworzeniem większościowej koalicji zdolnej do sprawowania władzy. To niebezpieczeństwo można ograniczyć, wprowadzając sztuczne bariery dostępności mandatów dla najmniejszych ugrupowań. Po doświadczeniach efektów skrajnie proporcjonalnego systemu wyborczego zastosowanego w 1991 r. następne wybory były przeprowadzone według zmodyfikowanych zasad.

Wybory w roku 1993, jak i z 1997 przeprowadzone zostały na podstawie nowej ordynacji wyborczej. Poprzednia ordynacja odpowiadała za ogromną fragmentaryzację parlamentu, w którego skład wchodziła duża liczba małych ugrupowań. Sytuacja ta nie była korzystna dla młodej demokracji w Polsce. Ordynacja wyborcza z dnia 28 maja 1993 r.² wprowadzała trzy nowe rozwiązania: 1) wprowadzono klauzule zaporowe: 5% dla partii, 8% dla koalicji i 7% dla list ogólnopolskich; 2) zmniejszono rozmiary okręgów wyborczych; 3) zastąpiono zmodyfikowaną metodę Hare'a-Niemeyera metodą d'Hondta³.

2. Znaczenie progów wyborczych

Progi wyborcze (nazywane również klauzulami zaporowymi lub progami ustawowymi) są elementem bardzo wielu proporcjonalnych systemów wyborczych, niedopuszczającym do partycypacji w podziale mandatów partii, które w skali kraju lub okręgu zdobyły mniej niż określony procent głosów. Stosowanie progów wyborczych jest zasadniczo czynnikiem niekorzystnym, z oczywistych względów dla partii najmniejszych, korzystnym natomiast dla partii, które próg przekraczają, pozostaje dla nich więcej mandatów do podziału⁴.

Ważnym aspektem konsekwencji progów wyborczych jest efekt psychologiczny, jaki one generują. Mała partia, której grozi, że nie przekroczy procentowego progu wyborczego, nie tylko faktycznie ponosi starty z powodu tego progu, lecz również straty psychologiczne. Wyborca obawia się, że jego głos przypadnie lub zostanie przyznany partii, która ów próg przekroczyła i w następstwie takiego myślenia głosuje na inną partię⁵.

Progi wyborcze służą wyeliminowaniu z parlamentu partii najmniejszych, a preferują partie duże, są więc ułatwieniem przy budowaniu stabilnej koalicji politycznej w parlamencie i przeciwdziałają również nadmiernemu rozdrobnieniu izby. Względny efektywności funkcjonowania parlamentu przekładają się tu ponad dążenie do jego pełnej reprezentatywności⁶.

² Ustawa z dnia 28 maja 1993 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 45 poz. 205.

³ A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje Europy Środkowo Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1998, s. 92.

⁴ J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa 2003, s. 147.

⁵ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 99.

⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 171.

Najważniejszym skutkiem działania progów zaporowych, z punktu widzenia ustalania wyników głosowania, jest ich deformacyjny charakter. Stosowanie w proporcjonalnych systemach wyborczych klauzul zaporowych narusza zasadę równości, jednakże często jest przejawem niezbędnego realizmu politycznego, mającego na celu zapobieżenie zbyt wielkiemu rozbiću politycznemu w parlamencie⁷.

W wyborach w 1993 r. klauzule zaporowe wyeliminowały 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, niż wynikało to z prostej proporcjonalności w stosunku do liczby zdobytych głosów⁸.

Wprowadzenie klauzuli zaporowej oznaczało, że nawet znaczne poparcie uzyskane w jednym, kilku, czy nawet kilkunastu okręgach – przy jednoczesnym słabym poparciu w pozostałych okręgach – mogło spowodować, iż dany komitet wyborczy nie otrzyma żadnego mandatu z powodu uzyskania mniejszego poparcia niż 5% lub 8% głosów ważnych w skali kraju. Ze względu na bardzo duże rozdrobnienie systemu partyjnego w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych, istniało realne zagrożenie, że progi okażą się tak wysokie, iż nie zostaną przekroczone przez żaden lub tylko przez jeden komitet wyborczy. W takiej sytuacji w podziale mandatów w okręgach brałyby udział listy komitetów wyborczych, które otrzymały co najmniej 3% ważnie oddanych głosów w skali kraju. Obniżona w takim przypadku klauzula zaporowa dla koalicji wynosiłaby wówczas 5%⁹. Ordynacja przewidywała, że 391 posłów zostanie wybranych z list zgłaszanych w wielomandatowych okręgach wyborczych, natomiast 69 z list ogólnopolskich. Kandydatów w okręgu zarejestrować mógł komitet, który przedstawił listę z poparciem 3 tys. wyborców.

Klauzula zaporowa dotyczyła również możliwości udziału w podziale mandatów pomiędzy listy ogólnopolskie poszczególnych komitetów wyborczych. W podziale tym mogły uczestniczyć wyłącznie listy tych komitetów, których listy okręgowe otrzymały co najmniej 7% ważnie oddanych głosów w skali kraju. Także w tym przypadku ordynacja przewidywała rozwiązanie rezerwowe. Jeżeli progę 7% nie osiągnęłaby lista ogólnopolska

⁷ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 53–54.

⁸ A. Stelmach, *Ewolucja prawa wyborczego w Polsce a demokratyzacja systemu politycznego*, [w:] *Przemiany polityczne w Polsce a integracja z Unią Europejską*, red. A. Stelmach, Poznań 2001, s. 89.

⁹ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r., Ordynacja wyborcza..., art. 3 i 6.

żadnego komitetu wyborczego, to wówczas pula 69 mandatów dzielona byłaby między trzy komitety wyborcze, których listy okręgowe otrzymały kolejno najwyższy procent ważnie oddanych głosów w skali całego kraju – jednakże pod warunkiem pokonania właściwych klauzul progowych. Jeżeli klauzule progowe pokonały mniej jak trzy komitety, to tylko one uczestniczyły w podziale 69 mandatów¹⁰. Zgodnie z art. 5 ordynacji wyborczej progi wyborcze nie dotyczyły komitetów wyborczych zarejestrowanych organizacji mniejszości narodowych¹¹. Ten zapis jest aktualny do chwili obecnej.

3. Rozmiary okręgów wyborczych

Kolejnym, ważnym z punktu widzenia szans komitetów wyborczych na uzyskanie mandatów jest wielkość okręgów wyborczych, czyli liczba mandatów, które można uzyskać w poszczególnych okręgach wyborczych. Zgodnie z zasadami ordynacji wyborczej z 1993 r. kraj podzielono na 52 okręgi wyborcze. Do wyborów przeprowadzonych w tym samym roku przystąpiło 25 komitetów wyborczych¹². Dla porównania w 1991 r. swoje listy zgłosiło 85 komitetów wyborczych.

Nowym elementem ordynacji z 1993 r. było przyjęcie zasady, że okręgiem wyborczym jest województwo. Odstępstwo dotyczy tylko województwa warszawskiego, na którego terenie utworzono dwa okręgi (m. st. Warszawa i województwo warszawskie) i województwa katowickiego, na którego terenie utworzono trzy okręgi. Łącznie utworzono więc 52 okręgi, a ich wyznaczenia i ustalenia liczby posłów w nich wybieranych dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa, która powstała z podziału liczby mieszkańców kraju przez liczbę posłów wybieranych w okręgach. Wielkość okręgów wahała się od 3 do 17 mandatów¹³. Sprzyjało to dużym partiom. Dla porównania w ordynacji wyborczej z 1991 r. było tylko 37 okręgów, a w najmniejszych z nich można było zdobyć 7 mandatów.

Konsekwencją zwiększenia liczby okręgów było zmniejszenie liczby mandatów możliwych do zdobycia w każdym z nich. Spowodowało to podniesienie tzw. progu naturalnego, czyli odsetka głosów niezbędnego dla

¹⁰ R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 120.

¹¹ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r., *Ordynacja wyborcza...*, art. 5.

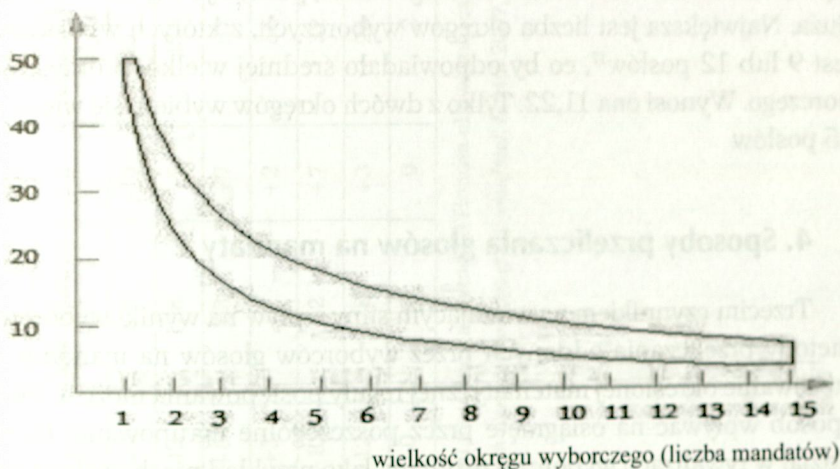
¹² A. Antoszewski, R. Herbut, *Demokracje Europy...*, s. 94.

¹³ R. Chruściak, *System wyborczy...*, s. 121.

uzyskania mandatu w danym okręgu. Relacje między liczbą mandatów obsadzanych z okręgu wyborczego a progiem naturalnym, czyli procentem głosów otrzymanych w okręgu niezbędnych do uzyskania mandatu, przedstawia wykres 1.

Wykres 1. Relacja między wielkością okręgu wyborczego a występującym w nim progiem naturalnym

próg naturalny (% głosów)



Źródło: D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 82

Ustalony na podstawie rozmaitych formuł obszar ograniczony jest dolną i górną linią, które faktycznie stanowią progi naturalne, obniżające się stale wraz ze wzrostem liczby mandatów w okręgu wyborczy. Oznacza to, że redukcja okręgu wyborczego powoduje zwiększenie dysproporcji między głosami i mandatami im mniejszy okręg, tym wyższy naturalny próg procentowy, tym niższy stopień proporcjonalności. I odwrotnie, im większy okręg, tym niższy naturalny próg procentowy, tym wyższy poziom proporcjonalności¹⁴.

W kolejnej ordynacji wyborczej do Sejmu z 12 kwietnia 2001 r.¹⁵ liczbę okręgów wyborczych ustalono na 41 i tak jest do tej pory. Zmiana ta była

¹⁴ D. Nohlen, *Prawo...*, s. 82–83.

¹⁵ Ustawa z dnia 12 czerwca 2001 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 46, poz. 499.

związana z dostosowaniem podziału kraju na okręgi wyborcze do wprowadzonego od 1999 r. nowego podziału terytorialnego kraju na 16 województw.

Zgodnie z obowiązującym obecnie Kodeksem wyborczym z 5 stycznia 2011 r.¹⁶ z najmniejszego okręgu wyborczego obsadza się 7 mandatów. Nie określono wymogów dotyczących największego okręgu wyborczego. W 2015 r. maksymalna liczba mandatów będących do obsadzenia z okręgu wynosiła 20. Rozpiętość wielkości okręgów wyborczych, określana liczbą mandatów do obsadzenia z każdego z nich, pozostaje więc nadal bardzo duża. Największa jest liczba okręgów wyborczych, z których wybieranych jest 9 lub 12 posłów¹⁷, co by odpowiadało średniej wielkości okręgu wyborczego. Wynosi ona 11,22. Tylko z dwóch okręgów wybiera się więcej niż 15 posłów.

4. Sposoby przeliczania głosów na mandaty

Trzecim czynnikiem wywierającym silny wpływ na wyniki wyborów są metody przeliczania oddanych przez wyborców głosów na mandaty. Zastosowanie określonej matematycznej reguły postępowania może w istotny sposób wpływać na osiągnięte przez poszczególne ugrupowania biorące udział w rywalizacji wyborczej rezultaty. Jako przykład niech posłużą dane przedstawione w tabeli 3. Zawiera ona dokonane przez W. Sokoła wyliczenia dotyczące podziału mandatów na przykładzie wyników wyborów do Sejmu przeprowadzonych w 2005 r.

Z danych umieszczonych w tabeli 3 możemy zauważyć, jak zmienia się liczba uzyskanych mandatów przez konkretną partię polityczną w zależności od tego, jaką metodę przeliczania głosów na mandaty zastosujemy. System d'Hondta wyraźnie preferuje ugrupowania największe. Tracą one z zastosowaniem metody Hare'a-Niemeyera oraz Sainte-Laguë. Choć w wersji zmodyfikowanej tej metody (z pierwszym dzielnikiem 1,4, a nie z 1) strata ta jest mniejsza. Metoda Hagenbach-Bischoffa daje największym ugrupowaniom taki sam wynik, jaki uzyskują z zastosowaniem metody d'Hondta.

Dla partii mniejszych korzystniejsze z kolei jest metoda Hare'a-Niemeyera oraz obydwie metody Sainte-Laguë.

¹⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 112.

¹⁷ Takich okręgów jest razem 18.

Tabela 3. Zestawienie liczby uzyskanych mandatów przez poszczególne ugrupowania w wyniku zastosowania różnych metod przeliczania głosów na mandaty w wyborach w 2005 r.

Partia	Sainte-Laguë (1)	R	Hare'a-Niemeyera	R	Sainte-Laguë (1,4)	R	Hagenbach-Bischoffa	R	d'Hondta
PIS	133	-22	133	-22	140	-15	155	0	155
PO	122	-11	121	-12	128	-5	133	0	133
Samoobrona	65	+9	64	+8	63	+7	57	+1	56
SLD	58	+3	58	+3	57	+2	55	0	55
LPR	45	+10	45	+10	42	+7	32	-2	34
PSL	35	+10	37	+12	28	+3	26	+1	25
MN	2	0	2	0	2	0	2	0	2

R – różnica w liczbie uzyskanych mandatów między analizowanymi metodami a metodą d'Hondta obowiązującą w 2005 r.

Źródło: W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 361

W 1991 r. w wyborach do Sejmu zastosowano metodę Hare'a-Niemeyera, sprzyjającą ugrupowaniom mniejszym. W tabeli 3 widać to wyraźnie na przykładzie PSL. W wyborach w 1993 r. metoda ta została zastąpiona metodą d'Hondta, zdecydowanie korzystną dla największych ugrupowań. Był to zabieg celowy. Chodziło o ograniczenie atomizacji Sejmu i stworzenie większej szansy na wygenerowanie przez izbę większości rządowej. Jak już wcześniej wielokrotnie podkreślano, wprowadzenie metody d'Hondta, progów zaporowych oraz zmniejszenie wielkości okręgów wyborczych przyniosło spodziewane rezultaty. Wyłoniony w 1993 r. Sejm był w stanie wygenerować stabilną większość i działać skutecznie. Podobny, ale politycznie odmienny, efekt dała elekcja w 1997 r. Przeprowadzono ją według tej samej ordynacji wyborczej z 1993 r.

W 2001 r. Sejm głosami ugrupowań zaliczanych wtedy do tych cięższych się średnim poparciem społecznym, uchwalając nową ordynację wyborczą, zdecydował o zastąpieniu metody d'Hondta metodą zmodyfikowaną Sainte-Laguë. Ale już rok później większość parlamentarna zdecydowała o powrocie do poprzedniej metody.

Metodę d'Hondta zachował również obowiązujący od 2011 r. Kodeks wyborczy.

5. Reprezentatywność władzy, czyli realne poparcie dla rządzących. Pozory a rzeczywistość

Jednym z elementów wskazujących na poziom zaangażowania obywateli w sprawy kraju jest udział w wyborach. Jak wskazują dane z tabeli 4 frekwencja w wyborach parlamentarnych w Polsce jest bardzo niska i oscyluje w pobliżu 50%. Niestety trudno jest mówić o tendencji zwykłej. Wprawdzie w 2007 r. frekwencja była najwyższa z dotychczasowych, bo wynosiła prawie 54%, ale w poprzednim głosowaniu wyniosła zaledwie 40,57% i była najniższa w całym okresie transformacji ustrojowej. Średnio w wyborach do Sejmu i Senatu uczestniczyło zaledwie 47,3% uprawnionych. Jest to jedna z najniższych średnich w Unii Europejskiej. Żle to świadczy o kulturze politycznej Polaków. Brak partycypacji politycznej większości obywateli oznacza nie tylko obojętność na losy kraju, ale również własne. Tylko w okresach przesileni politycznych frekwencja wyborcza jest większa.

Tabela 4. Realne poparcie dla zwycięskich komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu RP

Rok wyborów	Frekwencja wyborcza	Liczba głosów oddanych na ugrupowanie zwycięskie	Liczba głosów oddanych na ugrupowania tworzące koalicję rządzącą	Realne poparcie dla zwycięskiego ugrupowania (% obywateli)	Realne poparcie wyborców dla koalicji (% obywateli)
1993	52,06	2 815 169	4 939 536	10,17	17,85
1997	47,93	4 427 373	6 176 891	15,58	21,74
2001	46,29	5 342 519	6 511 178	18,19	22,17
2005	40,57	3 185 714	5 473 831	10,54	18,11
2007	53,79	6 701 010	8 138 648	21,89	26,58
2011	48,92	5 629 773	6 831 401	18,30	22,21
2015*	50,92	5 711 687	5 711 687	18,65	18,65

* W 2015 r. Prawo i Sprawiedliwość uzyskało bezwzględną większość w Sejmie i rządzi samodzielnie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej

Legitymizacja władzy jest niezwykle ważną kwestią. W uproszczeniu mówimy, iż wybory wygrała ta czy inna opcja polityczna. W polskich warunkach zwycięstwo wyborcze oznacza, że partia zdobyła więcej głosów niż każda inna. Wcale nie oznacza to, iż uzyskała ona poparcie większości głosujących. W Polsce rządziły ugrupowania, które uzyskały od 20,41% głosów – SLD w 1993 r., do 41,51% – PO w 2007 r. Wynika z tego, że władzę sprawowały i sprawują partie polityczne, które nie uzyskały poparcia większości głosujących, a co dopiero większości obywateli posiadających czynne prawo wyborcze. Nieco lepiej wyglądają kwestie legitymizacji władzy, kiedy weźmiemy pod uwagę poparcie dla rządzących koalicji. Ale również w tym przypadku tylko po wyborach w 2001 oraz w 2007 r. utworzona w Sejmie koalicja większościowa dysponowała poparciem ponad 50% głosujących wyborców.

Znacznie gorzej kształtuje się poparcie dla rządzących mierzone nie w kategoriach akceptacji wyrażonej przez głosujących, ale biorąc pod uwagę wartości bezwzględne, czyli liczone od liczby wszystkich uprawnionych. Analizowana w takim ujęciu legitymizacja władzy, jak wskazują dane z zawarte w tabeli 4, jest porażająca. W najlepszym przypadku wynosi ona 21,89 dla zwycięskiego komitetu wyborczego i 26,58% ogółu uprawnionych do głosowania dla rządzącej po wyborach koalicji. Trudno więc mówić o demokratycznych rządach rozumianych jako władza większości. Należy raczej stwierdzić, iż rządzą ugrupowania, które mają największe poparcie,

Tabela 5. Procentowe poparcie dla zwycięskich komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu RP

Rok wyborów	Brak reprezentacji w Sejmie (% głosujących)	Partia zwycięska (% głosów)	Koalicja rządząca na początku kadencji (% głosów)	Koalicja rządząca na początku kadencji (% mandatów)
1993	34,52	20,41	35,81	65,90
1997	12,41	33,83	47,20	60,30
2001	9,35	41,04	50,02	56,09
2005	10,93	26,99	46,37*	53,26*
2007	4,12	41,51	50,42	52,17
2011	4,11	39,18	47,54	51,09
2015	16,61	37,58	37,58**	51,08

* Prawo i Sprawiedliwość, Liga Polskich Rodzin, Samoobrona RP.

** W 2015 r. Prawo i Sprawiedliwość uzyskało bezwzględną większość w Sejmie i rządzi samodzielnie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej.

ale tylko w tym znaczeniu, że uzyskały więcej głosów niż jakakolwiek inna siła polityczna biorąca udział w wyborach. W tym rozumieniu władza sprawowana jest nie w imieniu większości społeczeństwa, tylko przez najlepiej zorganizowaną mniejszość. Stopień legitymizacji władzy w Polsce jest niski. Można jednak przedstawić kontrargumenty. Legitymizacja władzy w systemie demokratycznym, który gwarantuje realną możliwość udziału w wyborach każdemu obywatelowi, z definicji jest wystarczająca, jeżeli rządzący uzyskują aprobatę większości tych, którzy biorą udział w głosowaniu, czyli korzystają ze swoich praw obywatelskich. Jeżeli ktoś z tego prawa rezygnuje, to znaczy, iż godzi się, aby w jego imieniu decyzje władcze podejmowali inni. Takie postępowanie nie powinno osłabiać legitymizacji władzy wyłonionej w demokratycznych i uczciwie przeprowadzonych wyborach. Może jedynie powodować dyskomfort rządzących, którzy powinni mieć świadomość, iż zaufała im w sposób czynny tylko pewna część społeczeństwa, a nie jego absolutna większość.

6. Podsumowanie

System wyborczy w Polsce w okresie transformacji ustrojowej ulegał istotnym przeobrażeniom. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań wciąż jeszcze trwa. Nie budzą wątpliwości zasadnicze rozwiązania przyjęte jako

normy konstytucyjne. Trwa jednak dyskusja co do kwestii rozwiązań szczegółowych. Najwięcej emocji budzi wielkość okręgów wyborczych, czyli liczba mandatów pozostających do obsadzenia w jednym okręgu wyborczym. Wielu zwolenników mają jednomandatowe okręgi wyborcze, również w wyborach do Sejmu. Ich wprowadzenie wymagałoby jednak zmiany konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Nie jest wykluczona również opcja pośrednia, czyli mieszane prawo wyborcze do Sejmu. Jego zwolennicy proponują wybór połowy składu Sejmu w jednomandatowych okręgach wyborczych. Pozostała część składu izby niższej byłaby wybierana w systemie proporcjonalnym. Nie jest rozstrzygnięte w tych propozycjach, w jaki sposób dokonywano by obsady mandatów w systemie proporcjonalnym. Albo odbywałoby się to w sposób analogiczny jak obecnie, czyli wielomandatowe okręgi wyborcze i wskazanie swoich preferencji politycznych i personalnych przez wyborcę, albo powrócono by do pewnego rodzaju list ogólnopolskich i wtedy wyborca rzeczywiście ograniczałby się do wskazania wyłącznie opcji politycznej, na którą głosuje, bez możliwości wskazania równocześnie preferencji dla konkretnego kandydata z popieranego przez siebie komitetu wyborczego¹⁸.

Zwolennicy jednomandatowych okręgów wyborczych zakładają, iż wyborca będzie się kierował bardziej sympatiami personalnymi niż partyjnymi. Ma on spowodować, iż nastąpi silniejsza więź między obywatelem a jego reprezentantem w parlamencie. Rozwiązanie to powinno sprzyjać lokalnym działaczom politycznym i społecznym, a osłabiać monopol partii politycznych na sprawowanie władzy. Nie potwierdziły tego wyniki wyborów do Senatu zarówno w 2011, jak i 2015 r.

„Doniosłość decyzji określającej kształt systemu wyborczego danego państwa wynika z kilku zasadniczych powodów. Po pierwsze system wyborczy bezpośrednio rozstrzyga o stopniu proporcjonalności lub dysproporcjonalności wyborów. Decydując o liczbie partii zasiadających w parlamencie wpływa z kolei na kształt systemu partyjnego, przesądzając o dominującym typie formowanych gabinetów (jednopartyjne lub koalicyjne). Przede wszystkim jest jednak tym elementem ustroju, który można w sposób łatwy i skuteczny zarazem wykorzystać do bieżących celów politycznych”¹⁹.

¹⁸ A. Stelmach, *Distortions of Law in the Elections to the Polish Sejm and Senate*, „Przeгляд Политологичны” 2016, nr 2, s. 29.

¹⁹ B. Michalak, *System wyborczy jako narzędzie manipulacji politycznej*, [w:] *Rola wyborów w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, red. S. Drobczyński, M. Żyromski, Poznań 2004, s. 200.

Polska jest dobrym przykładem złożoności uwarunkowań kształtujących system wyborczy. Dynamika zmian zasad prawa wyborczego oraz pokusa jego wykorzystywania do doraźnych celów politycznym nie jest niczym nadzwyczajnym. W kształtującej się dopiero demokracji przyjęcie powszechnie akceptowanych i trwałych rozwiązań dotyczących legitymizacji władzy jest czynnikiem umacniającym podstawy demokracji i jednocześnie podważalną dla jej rozwoju.