

ANDRZEJ STELMACH

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

## Zmiany prawa wyborczego w Polsce a legitymizacja władzy

Prawo wyborcze należy do tej dziedziny stosunków politycznych, która w sposób zasadniczy wpływa na kształt sceny politycznej państwa. Od przyjętych zasad wyborczych zależy układ sił partyjnych w parlamencie oraz to kto i jak sprawuje władzę. To zasady prawa wyborczego w wielkim stopniu decydują o charakterze, strukturze organizacyjnej i formach aktywności ruchów politycznych. Demokratyczne społeczeństwo opiera się na przedstawicielskiej formie sprawowania władzy. Suweren rzadko uczestniczy w podejmowaniu decyzji politycznych. Ceduje swoje prawo w tym zakresie na przedstawicieli wybranych do reprezentowania interesów i poglądów wyborców.

W literaturze podkreśla się, iż system wyborczy jest stosunkowo najłatwiejszym do manipulowania elementem systemu politycznego. Zakres tej manipulacji jest jednak ograniczony. Najbardziej istotną rolę odgrywają tu interesy twórców ordynacji wyborczej. Dążą oni, w miarę swoich możliwości, do takiej optymalizacji zasad, aby w konsekwencji przyniosły one ich ugrupowaniu największe korzyści<sup>1</sup>.

Analizy będziemy dokonywali w trzech przedziałach czasowych. Po pierwsze, retrospekcja na to co było oraz postawienie diagnozy. Po drugie, analiza stanu obecnego. I po trzecie, prognoza na przyszłość ze wskazaniem celów oraz sposobów ich realizacji.

### I. Ewolucja ordynacji wyborczych w Polsce po 1989 roku

#### 1. Okres poszukiwań 1989–1991

Rok 1989 był momentem kulminacyjnym w procesie zmian systemowo-ustrojowych w Polsce. Obrady „okrągłego stołu” rozpoczęte w 1988 r., były efektem kryzysu ekonomiczno-społecznego w PRL, trwającym właściwie przez całą dekadę lat 80-tych. Jednym z głównych postanowień tego dialogu społecznego pomiędzy przedstawicielami władz państwowych i opozycji, było zarządzenie wyborów do Sejmu PRL X kadencji, które spełniały częściowo zasady wolnej gry politycznej. Z perspektywy czasu można uznać to za początek głębszych zmian systemowych, a potem ustrojowych, które miały miejsce w późniejszym okresie, a które najczęściej występują pod nazwą transformacji systemowej.

---

<sup>1</sup> 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. 41.

Ordynacja wyborcza do Sejmu odzwierciedliła uzgodnienia „okrągłego stołu”, a jednocześnie, zwłaszcza w odniesieniu do podstawowych zasad prawa wyborczego i zagadnień organizacyjno-technicznych, w znacznym stopniu oparła się na dotychczasowych przepisach prawa wyborczego. Na uwagę zasługują niektóre nowe elementy.

Ordynacja do Sejmu w swych początkowych artykułach gwarantowała kolejno: powszechność, równość, bezpośredniość oraz tajność głosowania. Zasady powszechności i tajności nie powinny budzić zastrzeżeń, gwarancja zasady tajności została zapisana w art. 64 ust. 2, który stanowi, że wyborca po odebraniu kart udaje się do pomieszczenia za osłoną<sup>2</sup>, co niektórzy oceniają jako wyraźny postęp.

Natomiast możliwość wybrania tylko 35% posłów w konkurencyjnych wyborach, oceniane jest jako naruszenie zasady równości w znaczeniu materialnym oraz w odniesieniu do biernego prawa wyborczego. Trudno też uznać, aby taka formuła zgodna była z zasadą bezpośredniości.

Na podstawie porozumienia zawartego w wyniku obrad „okrągłego stołu”, art. 39 ordynacji do Sejmu stanowił, iż „Rada Państwa ustala dla poszczególnych okręgów wyborczych liczby mandatów przeznaczonych dla kandydatów członków Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Zjednoczenia Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego, a także kandydatów członków Stowarzyszenia «PAX», Unii Chrześcijańsko-Społecznej Polskiego Związku Katolicko-Społecznego oraz kandydatów bezpartyjnych. W każdym okręgu wyborczym przynajmniej jeden mandat jest przeznaczony dla kandydatów bezpartyjnych”<sup>3</sup>.

Poszczególne mandaty w okręgach wyborczych zostały przypisane z jednej strony, konkretnym ugrupowaniom politycznym strony koalicyjno-rządowej, z drugiej kandydatom niezależnym, w liczbie co najmniej jednego mandatu w każdym okręgu wyborczym. W ten sposób nie pozwolono na konkurowanie o te same miejsca kandydatom strony koalicyjno-rządowej i niezależnym. Dlatego też wybory do Sejmu w 1989 roku określane są jako częściowo wolne lub półdemokratyczne<sup>4</sup>.

Ustawa wprowadzała krajową listę wyborczą. Liczbę posłów wybieranych z tej listy ustalała Rada Państwa w liczbie jednak nie większej niż 10% ogółu wybranych posłów<sup>5</sup>.

Rada Państwa ustaliła na 35 liczbę posłów wybieranych z listy krajowej<sup>6</sup> oraz dokonała ustaleń dotyczących okręgów wyborczych jednocześnie wytyczając wcześniej ustalony podział mandatów<sup>7</sup>. Podział ten przedstawiony został w tabeli 1.

Ustawodawca wprowadził zapis, który miał umożliwić równą walkę o mandaty, przeznaczone dla bezpartyjnych. Gwarantował on równy dostęp do środków masowe-

<sup>2</sup> 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, art. 64.

<sup>3</sup> Ibidem, art. 39.

<sup>4</sup> A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 40–41.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu...*, op. cit., art. 9.

<sup>6</sup> Uchwała Rady Państwa z dnia 13 kwietnia 1989 r. w sprawie liczby posłów wybieranych z krajowej listy wyborczej, Dz. U. 1989, Nr 21, poz. 110.

<sup>7</sup> Uchwała Rady Państwa z dnia 13 kwietnia 1989 r., w sprawie okręgów wyborczych, dla wyborów do Sejmu PRL oraz liczby, numerów i przeznaczenia mandatów w tych okręgach, Dz. U. 1989, Nr 21, poz. 111.

go przekazu<sup>8</sup>. Było to przełamanie monopolu obozu rządzącego na prowadzenie kampanii wyborczej w środkach masowego przekazu.

Tabela 1

Ustalony podział mandatów przed wyborami z 1989 r.

	Okręgi	Lista krajowa	Razem	%
PZPR	156	17	173	37,6
ZSL	67	9	76	16,5
SD	24	3	27	5,9
PAX	7	3	10	2,2
UChS	6	2	8	1,7
PZKS	4	1	5	1,1
Bezpartyjni	161	–	161	35,0

Źródło: R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998*, Warszawa 1999, s. 19.

Wybory, tak jak poprzednie w PRL, odbywały się według formuły większości bezwzględnej (ponad 50% głosów). System większościowy nie wynikał tylko z prawa wyborczego stosowanego we wcześniejszych wyborach. Pozwalał on wyraźniej odzwierciedlić poparcie społeczne. Stanowił logiczną konsekwencję ukształtowanego bipolarnego układu z dwiema głównymi siłami politycznymi PZPR i „Solidarności”. W naturalny zatem sposób wynegocjowany przy „okrągłym stole” system wyborczy musiał ten bipolarny układ polityczny utrwalić, a przebieg i wyniki wyborów utwierdzić. Należy również pamiętać, że przy wprowadzonym z góry podziale mandatów system proporcjonalny nie miał większego sensu<sup>9</sup>.

Ordynacja sejmowa w art. 50 stanowiła, iż kandydatowi na posła przysługuje prawo zgłoszenia męża zaufania do okręgowej komisji wyborczej oraz do każdej obwodowej komisji wyborczej w okręgu<sup>10</sup>. Powstanie tego rodzaju instytucji pozytywnie wpływało na demokratyzację procesu wyborczego.

W ordynacji zabrakło uregulowań prawnych dotyczących przeprowadzania drugiej tury głosowania w przypadku nieobsadzenia wszystkich mandatów z listy krajowej (po pierwszej turze zostały obsadzone tylko 2 mandaty). Ówczesny wiceprzewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej Andrzej Zoll, tak wspomina dyskusję nad tą kwestią: „Powstał zasadniczy problem natury ustrojowej. Nie było trybu zgłaszania dodatkowych kandydatów w drugiej turze, a bez uzupełniających wyborów nie można było skompletować Sejmu w konstytucyjnym składzie. Zostałem wezwany na posiedzenie sztabu „Solidarności”. Dyskusja dotyczyła czy należy dopuścić, aby komuniści wystawili w drugiej turze dodatkowych kandydatów, co naturalnie oznaczało zmianę ordynacji w trakcie wyborów, czy dopuścić do wybrania niepełnego składu Sejmu. Pomimo braku prawnych rozwiązań tego pata, przeważał pogląd, że Sejm powinien zostać wybrany w konstytucyjnym składzie w oparciu o umowę „okrągłostołową”. Nie było i nie ma do dziś opracowanych

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu...*, op. cit., art. 97.

<sup>9</sup> J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1999, s. 311.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu...*, op. cit., art. 50.

zasad prawa, na których oparty mógł być ten swoisty taniec na linie. Zwyciężył zdrowy rozsądek i zdecydowanie obu stron, aby zapoczątkowane reformy odniosły sukces<sup>11</sup>.

Stosowny dekret wydała Rada Państwa. Stanowił on, iż w przypadku nieobsadzenia wszystkich mandatów, zarządza się ponowne głosowanie, z tym że posłów w tym głosowaniu wybiera się w okręgach wyborczych. Wprowadzono również zapis przeznaczający te mandaty dla członków PZPR, ZSL, SD, PAX, UChS i PZKS<sup>12</sup>.

Ordynacja wyborcza do Senatu opierała się na ordynacji sejmowej. Jej art. 1 stanowił, iż wybory do Senatu odbywają się przy odpowiednim zastosowaniu przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu, o ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej<sup>13</sup>. Zasadnicza różnica polegała na zapewnieniu w pełni rywalizującego charakteru tych wyborów. Nie ustalono bowiem do niej stosownego podziału mandatów, co było wynikiem kompromisu zawartego przy „okrągłym stole”.

Przyjęcie zasady całkowicie wolnych wyborów do Senatu stwarzało ugrupowaniom opozycyjnym realną szansę wywalczenia większej niż w Sejmie reprezentacji w wyższej izbie parlamentu. W tym przypadku Senat stałby się faktycznie „izbą opozycji” i pełniłby rolę „hamulca” wobec spodziewanych, niedemokratycznych (lub mało demokratycznych) posunięć Sejmu<sup>14</sup>.

Ordynacja do Sejmu już w tytule ujawniała swój tymczasowy charakter, sformułowanie „Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL X kadencji, na lata 1989–1993”, oznaczać miało konieczność uchwalenia kolejnej ustawy regulującej system wyborczy. Przejściowy był również jej charakter, opierała się na rozwiązaniach z poprzednich aktów prawnych, ale zawierała czynniki, które umożliwić miały i umożliwiły określenie preferencji wyborczych społeczeństwa. Okazała się pomostem, który umożliwił i ostatecznie zapoczątkował końcowy etap zmian zachodzących w PRL.

Sytuacja polityczna w toku szybkich przemian, jakie dokonywały się w latach 1989–1991, wymuszała przyjęcie kolejnej ustawy regulująca kwestie prawa wyborczego.

Nowa ordynacja do Sejmu z 1991 r. w miejsce systemu większościowego wprowadziła zasadę wyborów proporcjonalnych. Zwyciężyła opcja, w myśl której w formułę demokratycznych wyborów wpisana jest zasada proporcjonalności.

Nastąpił podział mandatów na 391 obsadzanych w okręgach wyborczych i 69 obsadzanych z list ogólnopolskich. Listy te zastąpiły listę krajową. Zmienił się jednocześnie charakter tej formy głosowania. Wyborca nie zaznaczał swoich preferencji wyborczych na listach ogólnopolskich, a jedynie głosował na nie pośrednio, oddając głos na listę okręgową konkretnego komitetu wyborczego.

Ordynacja sejmowa z 1991 r., bardzo zbliżała się w swym charakterze do ideału proporcjonalności. Taki dobór poszczególnych elementów systemu wyborczego miał gwarantować, by procent mandatów uzyskanych przez partie jak najwierniej odzwier-

<sup>11</sup> A. Zoll, *Moje wybory*, w: *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 12.

<sup>12</sup> Dekret z 12 czerwca 1989 r. o zmianie ustawy – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993*, Dz. U. Nr 36, poz. 198, art. 1.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r., *Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz. U. 1989, Nr 19, poz. 103, art. 1.

<sup>14</sup> S. Bożyk, *Rzeczypospolita Polska*, w: *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000, s. 31.

cedłał odsetek zgromadzonych przez nie głosów<sup>15</sup>. Uznano bowiem, że zadaniem pierwszych rywalizacyjnych wyborów parlamentarnych powinno być ukazanie faktycznego układu sił politycznych w społeczeństwie oraz ustalenie rzeczywistego zakresu poparcia dla poszczególnych ugrupowań oraz wyłonienie adekwatnej reprezentacji obywateli, zdolnej spełnić funkcje konstytuancy<sup>16</sup>.

Do najważniejszych rozwiązań, które wpływały na proporcjonalny charakter tej ordynacji, zaliczyć należy art. 93 regulujący sposób przeliczania oddanych głosów na mandaty w okręgach wyborczych. W literaturze przedmiotu zastosowana formuła nazywana jest metodą Hare'a-Niemeyera.

Jest to system korzystny dla ugrupowań słabszych. Pozwala bowiem liczyć na pojedyncze mandaty także tym komitetom, które uzyskały mniejszą liczbę głosów.

Również stworzenie dużych okręgów wyborczych sprzyjało partiom małym i średnim. Ordynacja ustaliła, że liczba mandatów w okręgu nie może być mniejsza niż 7, uznano bowiem, że dopiero wówczas, gdy do podziału jest co najmniej 7 mandatów, można mówić o zasadzie proporcjonalności<sup>17</sup>.

Mandaty z list ogólnopolskich dzielono pomiędzy te listy, których komitety uzyskały mandaty poselskie w co najmniej 5 okręgach lub których listy okręgowe zdobyły co najmniej 5% liczby ważnie oddanych głosów we wszystkich okręgach wyborczych<sup>18</sup>. Sposób podziału mandatów pomiędzy listy spełniające ten warunek oparto o zmodyfikowaną metodą Sainte-Laguë. Polega ona na tym, że ważne głosy oddane w skali kraju na poszczególne listy dzieli się kolejno przez 1,4; 3; 5; 7; oraz kolejne liczby nieparzyste, aż do momentu, kiedy z otrzymanych w ten sposób ilorazów można uszeregować tyle kolejnych największych liczb ile jest mandatów do obsadzenia<sup>19</sup>. Przyjęcie tej metody rozdzielania mandatów, jak również utworzenie dość niskiej klauzuli zaporowej sprzyjało, zgodnie z zamiarem ustawodawcy, partiom małym i średnim.

Elementem budzącym kontrowersje w czasie prac nad ustawą było miejsce postawienia znaku „x” na karcie do głosowania. W efekcie końcowym zdecydowano, iż na karcie z okręgowymi listami kandydatów na posłów wyborca oddaje głos na określoną listę kandydatów, stawiając znak „x” w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów tej listy, przez co wskazuje jego pierwszeństwo do otrzymania mandatu<sup>20</sup>. Zapis ten umożliwił wyborcy poparcie nie tylko danego programu politycznego, ale także spersonalizowania swoich preferencji wyborczych.

Konstrukcja ordynacji miała umożliwić taki podział mandatów, który odzwierciedlałby poparcie społeczne dla ugrupowań znajdujących się w parlamencie. Dość nieoczekiwanie szybko (kilka miesięcy później) doszło do przeprowadzenia wyborów na zasadach tej ordynacji. Zgodnie z oczekiwaniami obserwatorów zaowocowała ona fragmentaryzacją parlamentu.

<sup>15</sup> R. Herbut, *Proces demokratyzacji systemu politycznego*, w: *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999, s. 18.

<sup>16</sup> A. Antoszewski, *System wyborczy*, w: *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999, s. 84.

<sup>17</sup> R. Chruściak, *System...*, op. cit., s. 65.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. *Ordynacja...*, op. cit., art. 100.

<sup>19</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2005, s. 62.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. *Ordynacja...*, op. cit., art. 29.

Ordynacja wyborcza do Senatu RP tworzona była równoległe, jednak pracom nad jej pisaniem nie towarzyszyły tak duże emocje. Ustawa zbytnio nie zmieniała charakteru wcześniejszej ordynacji, w większości pozostawiając poprzednie rozwiązania<sup>21</sup>.

Zasadnicza zmiana dotyczyła uzyskania mandatu w okręgu wyborczym większością względną, a nie jak w poprzedniej ustawie, większością bezwzględną. Dzięki temu wyeliminowano możliwość przeprowadzania drugiej tury wyborów. Podobnie jak w wyborach do Sejmu zmieniono technikę głosowania ze skreśleń na znak „x”, ale utrzymano, jak w 1989 roku, dotychczasowy rozdział mandatów na okręgi wyborcze. Komitet wyborczy mógł zgłosić tylu kandydatów, ilu senatorów wybierano w danym okręgu wyborczym<sup>22</sup>.

Sejm w latach 1991–1993 był pierwszy w pełni demokratycznie wybranym, jednocześnie najbardziej rozdrobnionym frakcyjnie. Wynikało to z podziałów społecznych szczególnie po stronie postsolidarnościowej, jak i rozwiązań, które przyjęto w ordynacji z 1991 r. Ustawodawca w celu stabilizacji niższej izby parlamentu zmuszony został zmienić tę sytuację. Skutkiem prac rozpoczętych w 1992 r. była ordynacja sejmowa uchwalona 28 maja 1993 r.

## 2. Okres stabilizacji naprzemiennej 1993–1997–2001

W ordynacji wyborczej z roku 1993 zasadniczym zmianom uległy zasady, które w sposób bezpośredni zabezpieczają przed rozdrobnieniem parlamentu. Najistotniejszą innowacją było wprowadzenie progów wyborczych nazywanych również klauzulami zaporowymi lub klauzulami progowymi. W podziale mandatów w okręgach wyborczych uwzględniano wyłącznie okręgowe listy kandydatów na posłów tych komitetów wyborczych, których listy otrzymały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju. Klauzulę zaporową dla komitetów koalicyjnych ustalono na poziomie 8%<sup>23</sup>.

Wyraźnie podniesione zostały warunki konieczne do uwzględnienia przy podziale mandatów z list ogólnopolskich. W podziale mandatów pomiędzy ogólnopolskie listy kandydatów na posłów uwzględniano wyłącznie listy tych komitetów wyborczych, których okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały co najmniej 7% ważnie oddanych głosów w skali kraju<sup>24</sup>. Poszerzeniem zasady powszechności były udogodnienia dla komitetów wyborczych mniejszości narodowych, które zostały zwolnione z rygorów klauzul zaporowych. Komitety wyborcze mniejszości narodowych mogły

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. *Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polski*, Dz. U. 1991, Nr 19, poz. 103.

<sup>22</sup> A. Żukowski, *System...*, op. cit., s. 48.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. Nr 45, poz. 205, art. 3. Art. 6 i 7, regulowały sytuację, w której to żadna lub tylko jedna lista komitetu wyborczego przekroczy próg wyborczy w skali kraju. Następowało wtedy obniżenie progów zaporowych do 3% dla listy komitetów i 5% dla list koalicji wyborczych.

<sup>24</sup> *Ibidem*, art. 4. Również w sytuacji kiedy próg ten okaże się za wysoki, ordynacja przewidywała rozwiązanie, które regulował art. 7, stanowiący, iż przy podziale mandatów będą uwzględnione trzy komitety, które otrzymały kolejno najwyższy procent ważnie oddanych głosów w skali całego kraju, jednakże pod warunkiem pokonania właściwych klauzul progowych. Jeżeli klauzule pokonały mniej niż trzy komitety to tylko one uczestniczyły w podziale 69 mandatów.

skorzystać ze zwolnień swych list z konieczności przekroczenia klauzuli 5% dla listy okręgowej i klauzuli 7% dla list ogólnopolskich<sup>25</sup>.

Obniżono wymaganą liczbę podpisów popierających przy zgłaszaniu list okręgowych z 5000 do 3000, przy czym dopuszczono dwa nowe odstępstwa. Komitety wyborcze, które zarejestrowały listy w co najmniej połowie okręgów wyborczych miały prawo do zgłaszania dalszych list bez obowiązku zbierania podpisów poparcia. Komitety wyborcze lub komitety koalicyjne, które posiadały kluby poselskie liczące co najmniej 15 posłów w kończącej się kadencji Sejmu, były w ogóle zwolnione z obowiązku uzyskiwania podpisów poparcia dla swoich list okręgowych<sup>26</sup>.

Ustawa wprowadzała zmiany dotyczące zgłaszania list ogólnopolskich. Uprawnione zostały te komitety, które zarejestrowały listy okręgowe w co najmniej połowie okręgów. Warunek konieczny dla komitetu wyborczego organizacji mniejszości narodowych to rejestracja list okręgowych w co najmniej 5 okręgach. Uprzywilejowane zostają, podobnie jak w przypadku list okręgowych, komitety wyborcze lub komitety koalicyjne posiadające co najmniej 15 posłów w Sejmie. Uzyskały one prawo zgłoszenia list ogólnopolskich<sup>27</sup>.

Kolejna zmiana dotyczyła wielkości okręgów wyborczych. W miejsce 37 ustanowione zostają 52 okręgi wyborcze. Obniżono również minimalną liczbę wybieranych posłów w poszczególnych okręgach z 7 do 3, co również sprzyja podmiotom silniejszym<sup>28</sup>.

Jedną z ważniejszych zmian, jakie bezpośrednio wpłynęły na skład Sejmu po wyborach, było wprowadzenie metody d'Hondta jako sposobu przeliczania głosów na mandaty w okręgach wyborczych<sup>29</sup>. Wprowadzona metoda jest powszechnie uznawana w literaturze przedmiotu jako korzystna dla dużych komitetów wyborczych.

W maju 1993 r. została uchwalona nowa ordynacja wyborcza do Sejmu. Nagłe rozwiązanie parlamentu spowodowało jednak, że nie została uchwalona nowa ordynacja wyborcza do Senatu. Rozwiązanie Sejmu oznacza każdorazowo rozwiązanie wyższej izby parlamentu oraz zarządzenie wyborów do Sejmu i Senatu. Powstał więc problem w oparciu o jakie prawo mają być przeprowadzone wybory do Senatu<sup>30</sup>. Kwestię tą rozwiązał Trybunał Konstytucyjny ustalając, iż art. 1 ust. 1 i art. 12 ust. 1 ordynacji senackiej odsyłają do odpowiedniego zastosowania ordynacji sejmowej z 1993 r. – o ile przepisy ordynacji senackiej nie stanowią inaczej<sup>31</sup>.

Ordynacja do Sejmu, wprowadzając odpowiednie zabezpieczenia, zapobiegła zbyt niemu podziałowi na scenie politycznej. Wybory przeprowadzone w oparciu o jej

<sup>25</sup> A. Żukowski, *System...*, op. cit., s. 49.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 49–50.

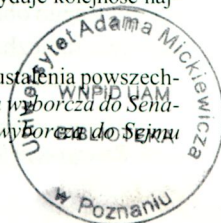
<sup>27</sup> Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. *Ordynacja...*, op. cit., art. 91.

<sup>28</sup> A. Żukowski, *System...*, op. cit., s. 50.

<sup>29</sup> Metoda ta polega na tym, iż liczbę głosów oddanych na poszczególne listy wyborcze dzieli się przez kolejne liczby naturalne. O przyznaniu poszczególnym listom mandatów decyduje kolejność największych ilorazów.

<sup>30</sup> R. Chruściak, *System...*, op. cit., s. 128.

<sup>31</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 1993 r. dotycząca ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustawy z dnia 10 maja 1991 r. – *Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* oraz ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1993, Nr 50, poz. 234.



założenia w 1993 i 1997 r. wprowadziły stabilny układ parlamentarny, który jednak nie uchronił od trudności w formowaniu rządów. Podkreślić jednak należy, że wynikały one głównie ze słabo ustabilizowanej sceny politycznej i dość niskiego stopnia instytucjonalizacji systemu partyjnego. Ordynacja w stopniu wystarczającym stworzyła warunki do stabilizacji koalicyjnych.

Najważniejszą przesłanką do rezygnacji z tej ordynacji wyborczej było wejście w życie Konstytucji z 1997 r. Do uchwalenia nowej ordynacji wyborczej zobowiązywała Sejm i Senat nowa Konstytucja RP i zmiany w podziale terytorialnym kraju, wprowadzone z dniem 1 stycznia 1999 r.

12 czerwca 2001 r. uchwalona została ustawa ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP<sup>32</sup>. Po raz pierwszy w okresie transformacji systemowej w jednym akcie prawnym zostały zawarte przepisy dotyczące wyborów do obu izb parlamentu.

W najważniejszych kwestiach ustawa ta nie odbiegała od ordynacji ją poprzedzającej. Do najważniejszych zmian, jakie zostały wprowadzone, zaliczyć należy zniesienie list ogólnopolskich, które mogły być interpretowane jako naruszenie zasad równości i bezpośredniości wyborów.

W ustawie tej, w jej początkowym kształcie, zmieniony został sposób przeliczania głosów na mandaty na zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë. Dlatego wybory z 2001 r. przeprowadzane były w oparciu o system korzystniejszy dla partii średnich. Zmiana tego przepisu, powrotnie na metodę d'Hondta, dokonana została w 2002 r.

Zmiana ordynacji wyborczej do Sejmu w roku 2001 była podyktowana chęcią stworzenia korzystniejszych warunków dla uzyskania sukcesu wyborczego przez ugrupowania średniej wielkości. Sondáže opinii publicznej wyraźnie wskazywały na ogromną przewagę koalicji SLD UP. Nie wykluczone było uzyskanie przez tę koalicję bezwzględnej większości w Sejmie. Rozproszone ponownie ugrupowania prawicowe nie miały szans sprostać lewicy w walce o głosy obywateli. Pod pretekstem konieczności uchwalenia nowego prawa wyborczego do Senatu, uchwalono wspólną ordynację do Sejmu i Senatu. W ten sposób można było, przy okazji uchwalania ustawy o wyborach do Senatu, zmienić zasady wyborów do Sejmu. Zmiany nie miały charakteru rewolucyjnego. Najważniejsza dotyczyła likwidacji list ogólnopolskich. Była to odpowiedź na oczekiwania społeczne. Powszechnie uważano, iż listy ogólnopolskie stanowią „boczną furtkę” pozwalającą dostać się do Sejmu osobom, które nie uzyskały poparcia społecznego, ale były faworyzowane przez kierownicze gremia partyjne. W praktyce, wbrew temu co głosi obiegowa opinia, listy ogólnopolskie stanowiły gwarancję otrzymania mandatu poselskiego nie dla osób ze ścisłego kierownictwa partyjnego, te osoby z reguły zdobywały bez trudu mandaty w swoim okręgu wyborczym, ale dla osób mniej popularnych czy wręcz nieznanymi szerszemu gronu wyborców.

Zupełnie inną konotację miała zmiana sposobu przeliczania głosów na mandaty. Zastąpienie systemu d'Hondta metodą Sainte-Laguë tylko pozornie nie było zmianą istotną. Zmiana metody przeliczania głosów na mandaty prowadziła w konsekwencji do znacznego obniżenia liczby uzyskanych mandatów przez ugrupowania otrzymujące największą liczbę głosów wyborców, a jednocześnie zwiększeniu liczby mandatów dla

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 12 czerwca 2001 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. Nr 46, poz. 499, art. 1.

ugrupowań, które uzyskały średnie poparcie w wyborach. Sposób przeliczania głosów na mandaty przy zastosowaniu jednej lub drugiej formuły nie miał znaczenia dla ugrupowań najsłabszych. Tak samo je krzywdził, dając im proporcjonalnie mniej mandatów niżby wynikało to z liczby uzyskanych głosów.

Zmiana ordynacji wyborczej do Sejmu w roku 2001 była podyktowana względami taktycznymi. Dominujące w Sejmie ugrupowania średniej wielkości przeforsowały korzystną dla siebie zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë. Już rok później większość parlamentarna przywróciła poprzedni sposób przeliczania głosów na mandaty, czyli metodę d'Hondta.

### 3. Okres koncentracji 2005–2007

Kolejne wybory parlamentarne w roku 2005 i 2007 odbyły się w oparciu o ordynację z 2001 roku. W wyborach parlamentarnych w 2005 roku wzięły udział 22 różne komitety wyborcze. Próg zaporowy udało się przekroczyć tylko sześciu spośród nich. W Sejmie znaleźli się również kandydaci Komitetu Wyborczego Wyborców „Mniejszość Niemiecka”<sup>33</sup>.

Elekcja w 2005 roku nie spowodowała zasadniczej zmiany ilościowej w Sejmie. Zmienił się natomiast w sposób istotny układ polityczny. Dotychczasowy, tradycyjny układ lewica–prawica z dominacją dwóch ugrupowań z różnych stron sceny politycznej, został zastąpiony przez wyraźną dominację dwóch partii wywodzących się z tego samego segmentu sceny politycznej. Zepchniętą na margines lewicę skupioną wokół SLD wyparły dwie partie prawicowe – liberalna PO i chadeckie PiS. Dotychczasowy, tradycyjny podział polskiej sceny politycznej na lewicę i prawicę oraz mniej wyraźne centrum został zastąpiony dominacją prawicy. Ten nowy układ sił parlamentarnych został utrwalony i wzmocniony po wyborach w 2007 roku. Do Sejmu weszły tylko cztery ugrupowania polityczne plus jeden poseł reprezentujący mniejszość niemiecką. Dwie partie polityczne reprezentują elektorat prawicowy (PiS oraz PO), jedna centro-lewicowy (PSL) oraz koalicja LiD zrzeszająca cztery ugrupowania lewicowo-centrowe.

Tabela 2

Liczba komitetów wyborczych i frekwencja w wyborach do Sejmu w latach 1991–2007

Liczba komitetów wyborczych	Wybory w roku					
	1991	1993	1997	2001	2005	2007
Uczestniczących w wyborach	85	25	22	14	22	10
Zgłaszających listę ogólnopolską *	29	11	10	9	10	7
Wchodzących do Sejmu**	24	6	5	6	6	4
Frekwencja w %	43,20	52,06	47,93	46,29	40,57	53,79

\* Lub od 2001 r. rejestrujących się w ponad połowie okręgów wyborczych.

\*\* Bez komitetów wyborczych mniejszości narodowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników wyborów opublikowanych przez PKW.

<sup>33</sup> Ordynacja wyborcza do Sejmu przewiduje możliwość zwolnienia przez PKW komitetu wyborczego organizacji mniejszości narodowej z przekroczenia 5% progu zaporowego.

O wyraźnej konsolidacji sceny politycznej w ostatnim okresie świadczą także znaczne zmniejszenie liczby ugrupowań, które brały udział w wyborach. W wyborach do Sejmu w 2007 roku było ich zaledwie 10.

## II. Reprezentatywność władzy, czyli realne poparcie dla rządzących

Podsumowując zmiany jakie zachodziły w kolejnych ordynacjach wyborczych, należy podkreślić dynamikę z jaką następowały. Ordynacja z 1989 r., umożliwiła przeprowadzenie semidemokratycznych wyborów. Wyłoniony z nich parlament dwa lata później uchwalił ordynację, która miała odzwierciedlać poparcie społeczne w okresie ciągle zmieniającej się rzeczywistości. Nastąpiło więc przejście z systemu większościowego na system proporcjonalny. Główne zmiany, jakie wprowadzała kolejna ordynacja z 1993 r., miały na celu zabezpieczenie parlamentu przed fragmentaryzacją i ustabilizowanie rządów. Ustawa obecna (z 2001 r.) potwierdziła, w przeważającym stopniu, te rozwiązania. Jest ona również pierwszym krokiem na drodze do uchwalenia w przyszłości kodeksu wyborczego, który łączyłby w jednym akcie prawnym wszystkie zasady przeprowadzania wyborów i referendum.

Procentowe poparcie dla zwycięskich komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu RP

Tabela 3

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

\* PiS, LPR, Samoobrona RP.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej.

Realne poparcie dla zwycięskich komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu RP

Tabela 4

Rok wyborów	Liczba uprawnionych do głosowania	Liczba osób, które wzięły udział w głosowaniu	Liczba głosów nieważnych	Liczba głosów oddanych na ugrupowanie zwycięskie	Liczba głosów oddanych na ugrupowania tworzące koalicję rządzącą	Realne poparcie dla zwycięskiego ugrupowania (% uprawnionych)	Realne poparcie wyborców dla koalicji (% uprawnionych)
1993	27 677 302	14 415 586	619 359	2 815 169	4 939 536	10,17	17,85
1997	28 409 054	13 616 378	528 147	4 427 373	6 176 891	15,58	21,74
2001	29 364 455	13 591 681	541 483	5 342 519	6 511 178	18,19	22,17
2005	30 229 031	12 263 640	440 227	3 185 714	5 473 831	10,54	18,11
2007	30 615 417	16 495 045	335 532	6 701 010	8 138 648	21,89	26,58

Źródło: Opracowanie własne na podstawie obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej.

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, a raczej liczba mandatów pozostających do obsadzenia w jednym okręgu wyborczym. Wielu zwolenników mają jednomandatowe okręgi wyborcze. Ich wprowadzenie wymagałoby 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 wyborczego.

Jednym z elementów wskazujących na poziom zaangażowania obywateli w sprawy kraju jest udział w wyborach. Jak wskazują dane z tabeli 2 frekwencja w wyborach parlamentarnych w Polsce jest bardzo niska i oscyluje w pobliżu 50%. Niestety trudno jest mówić o tendencji zwykłej. Wprawdzie w roku 2007 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 uczestniczy 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 przesileń politycznych frekwencja wyborcza jest większa.

Tak było w 1993 roku, kiedy bardzo rozdrobniony politycznie Sejm nie był w stanie wygenerować sprawnie działającego rządu. Przedterminowe wybory spowodowały wyższą frekwencję wyborczą, ponieważ obywatele odczuwali konieczność zmian i mieli przekonanie, iż ich udział w głosowaniu może do tych zmian się przyczynić. Podobnie było również w 2007 roku, kiedy rywalizacja wyborcza skoncentrowała się przede wszystkim wokół stylu rządzenia. Silna bilateralizacja sceny politycznej powodowała, że obywatele mieli poczucie wagi swego głosu. Mogli rzeczywiście decydować o stylu rządzenia, opowiadając się za którąś z opcji politycznych. Wydaje się, że to właśnie poczucie wyjątkowego znaczenia rozstrzygnięć zapadających w trakcie głosowania poczyna ludzi do czynnego udziału w głosowaniu. Jeżeli z wyborami nie wiąże się nadziei na zmianę istniejącego stanu rzeczy nie ma poczucia szczególnego znaczenia własnego, pojedynczego głosu lub głosowaniu nie towarzyszy przekonanie o wartości każdego głosu, obywatel nie widzi powodu, aby fatygować się do urny wyborczej.

Ważną kwestią jest legitymizacja władzy. W uproszczeniu mówimy, iż wybory wygrała ta czy inna opcja polityczna. W polskich warunkach zwycięstwo wyborcze ozna-

cza, 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 roku, do 41,51% – PO w 2007 roku. Wynika z tego, że władzę sprawowały i sprawują partie polityczne, które nie uzyskały poparcia większości głosujących. Nieco lepiej wyglądają kwestie legitymizacji władzy, kiedy weźmiemy pod uwagę poparcie dla rządzących koalicji. Tylko po wyborach w 2001 oraz w 2007 roku utworzona w Sejmie koalicja większościowa dysponowała poparciem ponad 50% 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 jest porażająca. W najlepszym przypadku wynosi ona 21,89 dla zwyczajnego 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, 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.

Często pojawiają się głosy, iż należy przedsięwziąć działania, które zwiększą frekwencję w wyborach. Jeżeli są to pomysły jak podnieść poziom kultury politycznej społeczeństwa i rozbudzić w biernych politycznie obywatelach chęć do wzięcia udziału w wyborach to zasługują one na pełne poparcie. Zasadnicze obawy natomiast budzą pomysły, aby różnymi metodami administracyjnymi zmuszać obywateli, aby brali udział w głosowaniu. Wydaje się, iż znacznie lepiej dla demokracji i funkcjonowania systemu politycznego jest, gdy obywatel korzysta ze swoich praw suwerena z własnej woli i podejmuje świadome decyzje, niż gdy jest zmuszany do decydowania o sprawach, o których nie ma pojęcia i nie rozumie mechanizmów związanych z funkcjonowaniem polityki.

### Bibliografia

- 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.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r., *Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz. U. 1989, Nr 19, poz. 103.

- Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. *Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polski*, Dz. U. 1994, Nr 54, poz. 224 (tekst jednolity).
- Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1993, Nr 45, poz. 205.
- Ustawa z dnia 12 czerwca 2001 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2001, Nr 46, poz. 499.
- Dekret z 12 czerwca 1989 r. o zmianie ustawy – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993*, Dz. U. 1989, Nr 36, poz. 198.
- Uchwała Rady Państwa z dnia 13 kwietnia 1989 r. w sprawie liczby posłów wybieranych z krajowej listy wyborczej, Dz. U. 1989, Nr 21, poz. 110.
- Uchwała Rady Państwa z dnia 13 kwietnia 1989 r., w sprawie okręgów wyborczych, dla wyborów do Sejmu PRL oraz liczby, numerów i przeznaczenia mandatów w tych okręgach, Dz. U. 1989, Nr 21, poz. 111.
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 1993 r. dotycząca ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustawy z dnia 10 maja 1991 r. – *Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* oraz ustawy z dnia 28 maja 1993 r. – *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1993, Nr 50, poz. 234.
- Antoszewski A., *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.
- Antoszewski A., *System wyborczy*, w: *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999.
- Bożyk S., *Rzeczpospolita Polska*, w: *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1999.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2005.
- Herbut R., *Proces demokratyzacji systemu politycznego*, w: *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999.
- Zoll A., *Moje wybory*, w: *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000.
- Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004.