

ANDRZEJ STELMACH

KIERUNKI EWOLUCJI PRAWA WYBORCZEGO W POLSCE A DEMOKRACJA PARTYCYPACYJNA

Wprowadzenie

Okres transformacji systemowej w Polsce, który został zapoczątkowany w roku 1989, charakteryzuje się dużą dynamiką. Przeobrażenia dotyczą nie tylko zmian instytucjonalnych, ale także ciągłej demokratyzacji systemu politycznego. Jednym z istotnych przejawów demokratyzacji życia publicznego jest formalne i materialne zagwarantowanie partycypacji politycznej obywatelom poprzez ordynacje wyborcze. W społeczeństwie demokratycznym powinny one umożliwiać dokonywanie wyborów przez ogół obywateli. W praktyce oznacza to nie tylko równość głosu poszczególnych obywateli, ale również rzeczywistą możliwość dokonania wyboru między różnymi opcjami ideowymi i politycznymi. Drugim przejawem demokratyzacji życia publicznego jest możliwość wyrażania przez wyborców preferencji politycznych. Sposób ich wyrażania przekłada się na jasny i powszechnie akceptowany system wyłaniania organów władzy państwowej. Demokratyczny system wyborczy jest systemem konkurencyjnym, ponieważ 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 sprawować władzę.

Koncepcja ta 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 przyjętymi.

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 dużym 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, że systemem wyborczym stosunkowo łatwo manipulować. 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 korzyści¹.

W opracowaniu przedstawiono retrospekcję wydarzeń, analizę stanu obecnego oraz prognozę ze wskazaniem celów i sposobów ich realizacji.

1. Zmiany ordynacji wyborczych w Polsce w okresie transformacji ustrojowej

Rok 1989 był momentem kulminacyjnym w procesie zmian systemowo-ustrojowych w Polsce. Obrady Okrągłego Stołu podjęto w celu przezwyciężenia to efekt kryzysu ekonomiczno-społecznego w PRL, trwającego całą dekadę lat 80. Jednym z głównych postanowień tego dialogu społecznego pomiędzy przedstawicielami władz państwowych i opozycji było zarządzenie wyborów do Sejmu PRL X kadencji, które spełniały częściowo

¹ A. Antoszewski, *Ordynacje wyborcze do parlamentu i ich polityczne konsekwencje*, w: A. Antoszewski (red.), *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1994, s. 41.

zasady wolnej gry politycznej. Z perspektywy czasu można uznać to za początek głębszych zmian systemowych, a potem ustrojowych, które nastąpiły w późniejszym okresie, zwanych też transformacją systemową.

Ordynacja wyborcza do Sejmu² 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 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, co niektórzy uważają za wyraźny postęp. Natomiast możliwość wybrania tylko 35% posłów w wyborach jest oceniana jako naruszenie zasady równości w znaczeniu materialnym oraz w odniesieniu do biernego prawa wyborczego. Trudno też uznać, aby taka formuła była zgodna z zasadą bezpośredniości.

Na podstawie porozumienia zawartego w wyniku obrad Okrągłego Stołu art. 39 Ordynacji do Sejmu stanowił:

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 i Polskiego Związku Katolicko-Społecznego oraz kandydatów bezpartyjnych. W każdym okręgu wyborczym przynajmniej jeden mandat jest przeznaczony dla kandydatów bezpartyjnych.

Poszczególne mandaty w okręgach wyborczych zostały przypisane, z jednej strony, konkretnym ugrupowaniom politycznym strony koalicyjno-rządowej, z drugiej zaś – 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. Z jednego okręgu wyborczego wybierano od 2 do 5 posłów. Dlatego też wybory do Sejmu w 1989 r. są określane jako częściowo wolne lub półdemokratyczne³.

² 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.

³ A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, ss. 40-41.

Tabela 1. Ustalony podział mandatów przed wyborami z 1989 r.

Ugrupowanie	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. Parlamentarne spory i dyskusje*, Elipsa, Warszawa 1999, s. 19.

Ordynacja wprowadziła tzw. krajową listę wyborczą (art. 9). Liczba posłów wybieranych z tej listy nie miała być większa niż 10% ogółu wybranych posłów. Rada Państwa określiła tę liczbę na 35⁴ oraz podjęła decyzje dotyczące okręgów wyborczych, jednocześnie wprowadzając wcześniej ustalony podział mandatów⁵ (tab. 1).

Ustawodawca wprowadził zapis, który miał umożliwić równą walkę o mandaty przeznaczone dla bezpartyjnych. Regulował on równy dostęp do środków masowego przekazu (art. 97 Ordynacji wyborczej). Było to przełamanie monopolu obozu rządzącego na prowadzenie kampanii wyborczej w środkach masowego przekazu.

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 powstałego układu z dwiema głównymi siłami politycznymi: PZPR i „Solidarnością”. W naturalny zatem sposób wynegocjowany przy Okrągłym Stole system wyborczy musiał ten bipolarny układ utrwalić, a przebieg i wyniki wyborów – go utwierdzić. Należy

⁴ Uchwała Rady Państwa z dnia 13 kwietnia 1989 r. w sprawie liczby posłów wybieranych z krajowej listy wyborczej, Dz. U. nr 21, poz. 110.

⁵ Uchwała Rady Państwa z dnia 13 kwietnia 1989 r. w sprawie okręgów wyborczych dla wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz liczby, numerów i przeznaczenia mandatów w tych okręgach, Dz. U. nr 21, poz. 111.

przy tym pamiętać, że przy wprowadzonym z góry podziale mandatów system proporcjonalny nie miał większego sensu⁶.

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. Powstanie tego rodzaju instytucji przyczyniało się do demokratyzacji 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 tego, 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 zasad prawa, na których oparty mógł być ten swoisty taniec na linie. Zwyciężył zdrowy rozsądek i zdecydowanie obu stron, aby zapoczątkowane reformy odniosły sukces⁷.

Dekret wydany przez Radę Państwa stanowił, że w przypadku nieobsadzenia wszystkich mandatów zarządza się ponowne głosowanie, z tym że posłów w tym głosowaniu wybiera się w okręgach wyborczych. Mandaty te miały być przeznaczone dla członków PZPR, ZSL, SD, PAX, UChS i PZKS⁸.

⁶ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, UMCS, Lublin 1998, s. 311.

⁷ A. Zoll, *Moje wybory*, w: F. Rymarz (red.), *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, Wydawnictwo Krajowego Biura Wyborczego, Warszawa 2000, s. 12.

⁸ Art. 1 dekretu 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.

Ordynacja wyborcza do Senatu⁹ 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”. Zasadnicza różnica polegała na zapewnieniu konkurencyjności 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 grupowaniom opozycyjnym realną szansę wywalczenia większej niż w Sejmie reprezentacji w wyższej izbie parlamentu. W tym przypadku Senat stałby się faktycznie izbą opozycji i pełniłby funkcję hamulca wobec spodziewanych, niedemokratycznych (lub mało demokratycznych) posunięć Sejmu¹⁰.

Ordynacja do Sejmu już w tytule ujawniała swój tymczasowy charakter. Sformułowanie „Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL X kadencji, na lata 1989-1993” miało oznaczać konieczność uchwalenia kolejnej ustawy regulującej system wyborczy. Przejściowy był również charakter ordynacji. Opierała się na rozwiązaniach z poprzednich aktów prawnych, ale zawierała elementy, które miały umożliwić i umożliwiły określenie preferencji wyborczych społeczeństwa. Okazała się pomostem zmian zachodzących w PRL-u.

Sytuacja polityczna, w obliczu szybkich przemian w latach 1989-1991, wymuszała przyjęcie kolejnej ustawy regulującej kwestie prawa wyborczego.

Nowa ordynacja do Sejmu z 1991 r. w miejsce systemu większościowego wprowadziła zasadę wyborów proporcjonalnych. Zasada ta została wpisana w formułę demokratycznych wyborów.

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, lecz głosował na nie pośrednio, oddając głos na listę okręgową konkretnego komitetu wyborczego.

⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r., Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. 1989, nr 19, poz. 103.

¹⁰ S. Bożyk, *Rzeczypospolita Polska*, w: E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 31.

Ordynacja sejmowa z 1991 r. bardzo zbliżała się w swym charakterze do ideału proporcjonalności. Poprzez taki dobór poszczególnych elementów systemu wyborczego procent mandatów uzyskanych przez partie miał jak najwierniej odzwierciedlać odsetek zgromadzonych przez nie głosów¹¹. Uznano bowiem, że zadaniem pierwszych rywalizacyjnych wyborów parlamentarnych powinno być ukazanie faktycznego układu sił politycznych w społeczeństwie, ustalenie rzeczywistego zakresu poparcia dla poszczególnych ugrupowań oraz wyłonienie adekwatnej reprezentacji obywateli, zdolnej pełnić funkcję konstytuancy¹².

Do najważniejszych rozwiązań, które wpływały na proporcjonalny charakter tej ordynacji, należy zaliczyć 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 stanowiła, 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 proporcjonalności¹³.

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 wyborczych¹⁴. Sposób podziału mandatów pomiędzy listy spełniające ten warunek oparto na zmodyfikowanej metodzie 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

¹¹ R. Herbut, *Proces demokratyzacji systemu politycznego*, w: A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 18.

¹² A. Antoszewski, *System wyborczy*, w: A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Polityka w Polsce...*, s. 84.

¹³ R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Elipsa, Warszawa 1999, s. 65.

¹⁴ Art. 100 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 59, poz. 252?

można uszeregować tyle kolejnych największych liczb, ile jest mandatów do obsadzenia¹⁵. Przyjęcie tej metody rozdzielania mandatów, jak również utworzenie dość niskiej klauzuli zaporowej sprzyjały, 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. Ostatecznie zdecydowano, że 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 mandatu¹⁶. Zapis ten umożliwiał wyborcy poparcie nie tylko danego programu politycznego, ale także spersonalizowanie swoich preferencji wyborczych.

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

Ordynacja wyborcza do Senatu RP była tworzona równolegle, jednak pracom nad jej pisaniem nie towarzyszyły tak duże emocje. Ustawa nie zmieniała zbyt charakteru wcześniejszej ordynacji, w większości pozostawiając poprzednie rozwiązania¹⁷. Zasadnicza zmiana dotyczyła uzyskania mandatu w okręgu wyborczym większością względną, a nie jak w poprzedniej ustawie – większością bezwzględną. Dzięki temu wyeliminowano możliwość przeprowadzenia drugiej tury wyborów. Podobnie jak w wyborach do Sejmu, zmieniono technikę głosowania ze skreśleń na znak „x”, ale utrzymano, jak w 1989 r., dotychczasowy rozdział mandatów na okręgi wyborcze. Komitet wyborczy mógł zgłosić tylu kandydatów, ilu senatorów wybierano w danym okręgu wyborczym¹⁸.

Sejm lat 1991-1993 był pierwszym w pełni demokratycznie wybranym, a jednocześnie najbardziej rozdrobnionym frakcyjnie. Wynikało to z podziałów społecznych, szczególnie po stronie postsolidarnościowej, jak

¹⁵ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 62.

¹⁶ Art. 29 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja...

¹⁷ Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polski, Dz. U. nr 58 poz. 246.

¹⁸ A. Żukowski, *System wyborczy...*, s. 48.

i rozwiązań, które przyjęto w ordynacji z 1991 r. Ustawodawca, dążąc do stabilizacji niższej izby parlamentu, musiał zmienić tę sytuację. Skutkiem prac rozpoczętych w 1992 r. była ordynacja sejmowa uchwalona 28 maja 1993 r.

Zawarto w niej zasady, które w sposób bezpośredni miały zabezpieczać przed rozdrobnieniem parlamentu. Najistotniejszą innowacją było wprowadzenie progów wyborczych, zwanych również klauzulami zaporowymi lub klauzulami progowymi. W podziale mandatów w okręgach wyborczych uwzględniono 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%¹⁹.

Bardziej złożone były zasady podziału 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 kraju²⁰. Poszerzeniem zasady powszechności były udogodnienia dla komitetów wyborczych mniejszości narodowych, które zostały zwolnione z rygorów klauzul zaporowych. Komitety wyborcze mniejszości narodowych mogły skorzystać ze zwolnień swych list z konieczności przekroczenia klauzuli 5% dla listy okręgowej i 7% dla list ogólnopolskich²¹.

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

¹⁹ Art. 3 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 45, poz. 205. Art. 6 i 7 regulowały sytuację, w której żadna lista komitetu wyborczego nie przekroczyła progu wyborczego w skali kraju lub tylko jedna go przekroczyła. Następowało wtedy obniżenie progów zaporowych do 3% dla listy komitetów i 5% dla list koalicyjnych wyborczych.

²⁰ Ibidem, art. 4. Również kiedy próg ten okazał się za wysoki, ordynacja przewidywała rozwiązanie, które regulował art. 7, stanowiący, że przy podziale mandatów uwzględnia się trzy komitety, które otrzymały kolejno najwyższy procent ważnie oddanych głosów w skali całego kraju, jednakże pod warunkiem przekroczenia odpowiednich progów. Jeżeli progi przekroczą mniej niż trzy komitety, to tylko one uczestniczą w podziale 69 mandatów z list ogólnopolskich.

²¹ A. Żukowski, *System wyborczy...*, s. 49.

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 okręgowych²².

Ustawa wprowadzała zmiany dotyczące zgłaszania list ogólnopolskich. Zostały do tego uprawnione tylko te komitety, które zarejestrowały listy okręgowe w co najmniej połowie okręgów. Warunkiem koniecznym dla komitetu wyborczego organizacji mniejszości narodowych była rejestracja list okręgowych w co najmniej 5 okręgach. Uprzywilejowane zostały, podobnie jak w przypadku list okręgowych, komitety wyborcze lub komitety koalicyjne posiadające co najmniej 15 posłów w Sejmie. Uzyskały one również prawo zgłoszenia list ogólnopolskich²³.

Kolejna zmiana dotyczyła wielkości okręgów wyborczych. W miejsce 37 zostały utworzone 52 okręgi wyborcze. Obniżono również minimalną liczbę wybieranych posłów w poszczególnych okręgach z 7 do 3, co również miało sprzyjać podmiotom silniejszym²⁴.

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 wyborczych²⁵. Metoda ta jest 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, na podstawie jakiego prawa mają być przeprowadzone wybory do Senatu²⁶. Kwestię tę rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny, ustalając, że art. 1 ust. 1 i art. 12 ust. 1 ordynacji senackiej odsyłają do odpowiedniego zastosowania ordy-

²² Ibidem, ss. 49-50.

²³ Art. 91 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja...

²⁴ A. Żukowski, *System wyborczy...*, s. 50.

²⁵ Metoda ta polega na tym, że liczbę głosów oddanych na poszczególne listy wyborcze dzieli się przez kolejne liczby naturalne. Otrzymane w ten sposób ilorazy grupuje się w kolumnach odrębnych dla każdej listy. O przyznaniu poszczególnym listom mandatów decyduje kolejność największych ilorazów.

²⁶ R. Chruściak, *System wyborczy...*, s. 128.

nacji sejmowej z 1993 r. – o ile przepisy ordynacji senackiej nie stanowią inaczej²⁷.

Ordynacja do Sejmu, wprowadzając odpowiednie zabezpieczenia, zapobiegła zbyt niemu podziałowi na scenie politycznej. Wybory przeprowadzone na jej podstawie w 1993 i 1997 r. wprowadziły stabilny układ parlamentarny, który jednak nie uchronił od trudności w formowaniu rządów. Wynikały one głównie ze słabo ustabilizowanej sceny politycznej i dość niskiego stopnia instytucjonalizacji systemu partyjnego. Ordynacja w stopniu wystarczającym stworzyła warunki do stabilizacji koalicyjnych.

Do uchwalenia nowej ordynacji wyborczej zobowiązywała Sejm i Senat nowa Konstytucja RP z 1997 r. i zmiany w podziale terytorialnym kraju, wprowadzone z dniem 1 stycznia 1999 r.

12 czerwca 2001 r. miało zostać uchwalone nowe prawo wyborcze do Senatu, ale uchwalono wspólną ordynację do Sejmu i Senatu²⁸. W ten sposób, przy okazji uchwalania ustawy o wyborach do Senatu, zmieniono zasady wyborów do Sejmu. Po raz pierwszy w okresie transformacji systemowej w jednym akcie prawnym zostały zawarte przepisy dotyczące wyborów do obu izb parlamentu. Zmiany nie miały charakteru rewolucyjnego. Zniesiono listy ogólnopolskie, które mogły być interpretowane jako naruszenie zasad równości i bezpośredniości wyborów. Była to odpowiedź na oczekiwania społeczne. Powszechnie uważano, że 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 były one gwarancją otrzymania mandatu poselskiego przez osoby mniej popularne czy wręcz nieznanemu szerszemu gronu wyborców.

W ustawie tej, w jej początkowym kształcie, zmieniono sposób przeliczania głosów na mandaty – system d'Hondta zastąpiono metodą Sainte-Laguë (tzw. wersja skandynawska). Wynikało to z chęci stworzenia korzystniejszych warunków do osiągnięcia sukcesu wyborczego przez

²⁷ 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. nr 50, poz. 234.

²⁸ Art. 1 ustawy z dnia 12 czerwca 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. nr 46, poz. 499.

ugrupowania średniej wielkości. Sondaże opinii publicznej wyraźnie wskazywały na ogromną przewagę koalicji SLD – UP. Niewykluczone było uzyskanie przez tę koalicję bezwzględnej większości w Sejmie. Ponownie rozproszone ugrupowania prawicowe nie miały szans dorównać lewicy w walce o głosy obywateli. Zmiana sposobu przeliczania głosów na mandaty prowadziła do znacznego obniżenia liczby uzyskanych mandatów przez ugrupowania otrzymujące największą liczbę głosów wyborców, a jednocześnie zwiększenia liczby mandatów przez ugrupowania, które uzyskały średnie poparcie w wyborach. Sposób przeliczania głosów na mandaty przy zastosowaniu jednej z formuł nie miał znaczenia dla ugrupowań najsłabszych. Tak samo je krzywdził, dając im proporcjonalnie mniej mandatów, niż wynikałoby to z liczby uzyskanych głosów.

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.

Kolejne wybory parlamentarne – w 2005 i 2007 r. – odbyły się na podstawie ordynacji z 2001 r. W wyborach parlamentarnych w 2005 r. wzięły udział 22 różne komitety wyborcze. Próg zaporowy udało się przekroczyć tylko 6 spośród nich. W Sejmie znaleźli się również kandydaci Komitetu Wyborczego Wyborców „Mniejszość Niemiecka”²⁹.

Elekcja w 2005 r. nie spowodowała zasadniczej zmiany liczby ugrupowań w Sejmie. Zmienił się natomiast w sposób istotny układ polityczny. Dotychczasowy tradycyjny podział polskiej sceny politycznej na lewicę i prawicę oraz mniej wyraźne centrum został zastąpiony dominacją prawicy. Zepchniętą na margines lewicę skupioną wokół SLD wyparły dwie partie prawicowe – liberalna PO i chadeckie PiS. Ten nowy układ sił parlamentarnych został utrwalony i wzmocniony po wyborach w 2007 r. Do Sejmu weszły tylko 4 ugrupowania polityczne plus 1 poseł reprezentujący mniejszość niemiecką. Dwie partie polityczne reprezentują elektorat prawicowy (PiS oraz PO), jedna centro-lewicowy (PSL), a koalicja LiD zrzesza cztery ugrupowania lewicowo-centrowe.

Po wyborach w 2011 r. w Sejmie nadal reprezentację posiada Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość oraz Polskie Stronnictwo Ludowe.

²⁹ Ordynacja wyborcza do Sejmu przewiduje możliwość zwolnienia przez PKW komitetu wyborczego organizacji mniejszości narodowej z przekroczenia 5% progu zaporowego.

Już jako jednolity komitet wyborczy swoich posłów wprowadził Sojusz Lewicy Demokratycznej. Nowym ugrupowaniem parlamentarnym stał się Ruch Palikota. Komitet Wyborczy Wyborców Mniejszość Niemiecka nadal dysponuje jednym mandatem. Tak więc e Sejmie obecnej kadencji pojawiło się dodatkowo tylko jedno ugrupowanie polityczne. Wszystkie pozostałe komitety wyborcze zgromadziły łącznie zaledwie 4,11% głosów wyborców.

O wyraźnej konsolidacji sceny politycznej w ostatnim okresie świadczy także znaczne zmniejszenie liczby ugrupowań, które brały udział w wyborach. W wyborach do Sejmu w 2007 r. było ich zaledwie 10, a w 2011 r. tylko 11.

2. Legitymizacja władzy w Polsce

Zmiany, jakie zachodziły w kolejnych ordynacjach wyborczych, cechowała duża dynamika. Ordynacja z 1989 r. umożliwiła przeprowadzenie półdemokratycznych wyborów. Wyłoniony z nich parlament dwa lata później uchwalił ordynację, która miała odzwierciedlać poparcie społeczne w okresie ciągle zmieniającej się rzeczywistości. Nastąpiło przejście z systemu większościowego na system proporcjonalny. Główne zmiany, jakie wprowadziła ordynacja z 1993 r., miały na celu zabezpieczenie parlamentu przed fragmentaryzacją i ustabilizowanie rządów. Obecna ustawa (z 2001 r.) potwierdziła w znacznej mierze te rozwiązania. Jest ona również pierwszym krokiem na drodze do uchwalenia w przyszłości kodeksu wyborczego, który łączyłby w swoich rozwiązaniach kwestie wyborów i referendów.

System wyborczy w Polsce w okresie transformacji ustrojowej podlegał istotnym przeobrażeniom. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań wciąż jeszcze trwa. Nie budzą wątpliwości zasadnicze rozwiązania przyjęte jako normy konstytucyjne. Trwa jednak dyskusja nad kwestiami szczegółowymi. 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

Tabela 2. Liczba komitetów wyborczych i frekwencja w wyborach do Sejmu w latach 1991-2007

Liczba komitetów wyborczych	Wybory						
	1991	1993	1997	2001	2005	2007	2011
Uczestniczących w wyborach	85	25	22	14	22	10	11
Zgłaszających listę ogólnopolską*	29	11	10	9	10	7	10
Wchodzących do Sejmu**	24	6	5	6	6	4	5
Frekwencja [%]	43,20	52,06	47,93	46,29	40,57	53,79	48,92

* 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.

składu Sejmu w jednomandatowych okręgach wyborczych. Pozostała część składu izby niższej byłaby wybierana w systemie proporcjonalnym, ale nie wiadomo jeszcze, w jaki sposób dokonywano by obsady mandatów w tym systemie. Albo odbywałoby się to podobnie 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 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 świadczących o poziomie 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 wynosi ok. 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 uczestniczy zaledwie 47,3% uprawnionych. Jest to jedna z najniższych średnich w Unii Europejskiej. Źle świadczy to o kulturze politycznej Polaków. Brak partycypacji politycznej większości obywateli oznacza nie tylko obojętność na losy kraju, ale również na własne. Tylko w okresach przesileni politycznych frekwencja wyborcza jest większa.

Tak było w 1993 r., kiedy bardzo rozdrobniony politycznie Sejm nie był w stanie stworzyć sprawnie działającego rządu. Przedterminowe wybory spowodowały wyższą frekwencję wyborczą, ponieważ obywatele odczuwali konieczność zmian i mieli przekonanie, że ich udział w głosowaniu może się do tych zmian przyczynić. Podobnie było w 2007 r., kiedy rywalizacja wyborcza skoncentrowała się przede wszystkim wokół stylu rządzenia. Silna polaryzacja sceny politycznej spowodowała, 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 popycha ludzi do czynnego udziału w głosowaniu. Jeżeli obywatel nie wiąże z wyborami nadziei na zmianę istniejącego stanu rzeczy, nie ma poczucia szczególnego znaczenia własnego, pojedynczego głosu lub przekonania o wartości każdego głosu, to nie widzi powodu, aby udać się do urny wyborczej.

Ważną kwestią jest legitymizacja władzy. W uproszczeniu mówimy, że wybory wygrała ta czy inna opcja polityczna. W polskich warunkach zwycięstwo wyborcze oznacza, że partia zdobyła więcej głosów niż każda inna, nie zawsze jednak – że uzyskała ona poparcie większości głosujących. W Polsce rządziły ugrupowania, które zdobyły od 20,41% głosów (SLD w 1993 r.) do 41,51% (PO w 2007 r.). Wynika z tego, że władzę sprawują partie polityczne, które nie uzyskały poparcia większości głosujących.

Tabela 3. Procentowe poparcie dla zwycięskich komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu RP

Rok wyborów	Partia zwycięska	Koalicja rządząca na początku kadencji	Koalicja rządząca na początku kadencji
	[% głosów]		[% mandatów]
1993	20,41	35,81	65,90
1997	33,83	47,20	60,30
2001	41,04	50,02	56,09
2005	26,99	46,37*	53,26*
2007	41,51	50,42	52,17
2011	39,18	47,54	51,09

* PiS, LPR, Samoobrona RP

Źródło: opracowanie własne na podstawie obwieszczeń PKW.

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

Rok wyborów	Liczba głosów oddanych na ugrupowanie zwycięskie	Liczba głosów oddanych na ugrupowania tworzące koalicję rządzącą	Realne poparcie dla zwycięskiego ugrupowania	Realne poparcie wyborców dla koalicji
			[% obywateli]	
1993	2 815 169	4 939 536	10,17	17,85
1997	4 427 373	6 176 891	15,58	21,74
2001	5 342 519	6 511 178	18,19	22,17
2005	3 185 714	5 473 831	10,54	18,11
2007	6 701 010	8 138 648	21,89	26,58
2011	5 629 772	6 831 401	18,30	22,21

Źródło: opracowanie własne na podstawie obwieszczeń PKW.

Nieco lepiej wyglądają kwestie legitymizacji władzy, kiedy weźmiemy pod uwagę poparcie dla rządzących koalicji. Chociaż tylko po wyborach w 2001 r. oraz w 2007 r. utworzona w Sejmie koalicja większościowa dysponowała poparciem ponad 50% wyborców.

Znacznie gorzej kształtuje się poparcie dla rządzących, jeśli weźmiemy pod uwagę nie samych głosujących, ale wszystkich uprawnionych do głosowania. Stopień legitymizacji władzy w Polsce jest niski. W najlepszym przypadku poparcia dla zwycięskiego komitetu wyborczego udzieliło 21,89% ogółu uprawnionych do głosowania, a dla rządzącej po wyborach koalicji – 26,58%. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w 2007 r., gdy rywalizacja wyborcza toczyła się pomiędzy dwiema głównymi siłami politycznymi: PO i PiS i gdy była wyjątkowo wysoka, jak na polskie warunki, frekwencja wyborcza. Trudno więc mówić o demokratycznych rządach rozumianych jako władza większości. Należy raczej stwierdzić, że rządzą ugrupowania, które mają największe poparcie, ale tylko w tym znaczeniu, że uzyskały więcej głosów niż jakakolwiek inna siła polityczna biorąca udział w wyborach. Władza jest zatem sprawowana nie w imieniu większości społeczeństwa, tylko przez najlepiej zorganizowaną mniejszość. 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, że godzi się, aby w jego imieniu decyzyjnie

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, że zaufała im w sposób czynny tylko pewna część społeczeństwa, a nie jego znacząca większość.

Zakończenie

Przy obecnym poziomie zainteresowania obywateli sprawami polityki, stanie masowej kultury politycznej oraz natłoku informacji o charakterze politycznym przeciętnej osobie trudno jest się zorientować w meandrach polityki i władzy. Wydaje się, że działania polityków powinny zmierzać do nawiązania relacji z potencjalnymi wyborcami w celu uzmysłowienia im istoty koncepcji programowych głoszonych przez własne ugrupowanie i przekonanie elektoratu o celowości ich poparcia w najbliższych wyborach. Tylko działanie nakierowane na pracę organiczną oraz edukację polityczną obywateli może doprowadzić do podniesienia poziomu kultury politycznej społeczeństwa, a tym samym zwiększyć legitymizację władzy. Dla partii politycznych oznacza to konieczność realizacji ich pierwotnej funkcji – kształtowania wiedzy i opinii obywateli. Dopiero następnym krokiem jest kształtowanie aktywnych politycznych postaw. Wyrażają się one w udziale obywateli w działaniach o charakterze politycznym, przede wszystkim w wyborach. Każdej partii zależy nie na tym, by z prawa do głosowania skorzystał każdy uprawniony, ale by opowiedział się za jej programem. W tym celu musi ona dotrzeć ze swoim programem do jak największej części społeczeństwa. Jeżeli czyni to wyłącznie przy okazji kolejnej kampanii wyborczej, to oznacza, że lekceważy swoich wyborców i liczy wyłącznie na przypadkowe i często zmanipulowane „grami wyborczymi” i socjotechnikami poparcie obywateli. Jest to, o czym świadczą zachowania elektoratu w Polsce, polityka krótkowzroczna i niedająca trwałych podstaw do budowania własnego, szerokiego poparcia społecznego. Partie polityczne w Polsce nie są niestety zainteresowane stworzeniem technicznych warunków zachęcających obywateli do czynnego udziału w wyborach. Nie prowadzi się szerzej zakrojonych działań np. na rzecz możliwości głosowania za pomocą Internetu, wydłużenia czasu otwarcia lokali wyborczych, głosowania za pomocą tradycyjnej poczty

czy upoważnienia przez wyborcę innej osoby do oddania głosu w jego imieniu. A przecież wprowadzenie nowych technologii mogłoby znacznie zwiększyć udział obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych. Zwiększyłyby to również legitymizację władzy. Ale komu może na tym zależeć, skoro nie wiadomo, jakie decyzje podejmą obywatele i czym będą się kierowali? Brak więzi pomiędzy obywatelami a ich reprezentacją polityczną w postaci partii budzi obawę elit politycznych przed zbyt dużym wpływem „niezorientowanych” obywateli na najważniejsze sprawy w państwie. Politycy przecież i tak wiedzą lepiej, co jest dla nas dobre.