

**Andrzej STELMACH**

Uniwersytet im. A. Mickiewicza  
Poznań

## Ewolucja prawa wyborczego w Polsce a demokratyzacja systemu politycznego

Wybory są w każdym demokratycznym społeczeństwie probierzem stopnia podmiotowości politycznej jednostki. Zarówno zapisy w ordynacjach wyborczych jak i praktyka polityczna pozwalają na określenie rzeczywistego stanu partycypacji politycznej obywateli. Przepisy ordynacji określają zasady, metody i techniki przeprowadzenia wyborów. Akt prawny jednak jest tylko wzorcem, na którym opiera się praktyka polityczna. Stąd też szczególną uwagę należy zwrócić na faktyczne działania, które stają się weryfikatorem skuteczności przyjętych rozwiązań. Efektywność ta jest kształtowana przez wiele czynników. Do najważniejszych należy z pewnością demokratyczny sposób wyłaniania kandydatów, swoboda wyrażania woli w trakcie aktu głosowania i wreszcie decydujące dla końcowego efektu elekcji preferencje polityczne i personalne wyborców. Władza musi uszanować wolę obywateli wyrażoną w głosowaniu. Jest to podstawowa zasada demokratycznego państwa prawa.

W Polsce w okresie transformacji ustrojowej następowała bardzo wyraźna ewolucja prawa wyborczego. Było to efektem poszukiwania najlepszych rozwiązań, które gwarantując demokratyczne procedury zapewniałyby jednocześnie stabilizację systemu politycznego. Czyniono to, niestety, metodą prób i błędów. W efekcie tworzone odmienne prawo wyborcze przy okazji dokonywania wyborów różnych organów państwowych.

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

Genezy tego stanu rzeczy należy upatrywać jeszcze u zarania tworzenia demokratycznych form partycypacji politycznej w kraju. Pierwsze prawo wyborcze w Pol-

sce, które tylko w części miało demokratyczny charakter, było efektem układu zawartego podczas obrad „okrągłego stołu” w roku 1989. Efektem tego kompromisu była kuriozalna wręcz ordynacja wyborcza do Sejmu. Łączyła ona w sobie wyraźnie dwie oddzielne koncepcje ustrojowe. W ramach tzw. list partyjnych obywateli dokonywał wyboru pomiędzy kandydatami wskazanymi przez ówczesną władzę. Ordynacja była tak skonstruowana, że bez względu na preferencje polityczne wyborcy, mógł on jedynie decydować w kwestiach personalnych w ramach narzuconych mu kandydatów. Nie miał faktycznego wpływu na kształt listy wyborczej. Nawet, jeżeli był członkiem ugrupowań rządzących w PRL jego osobiste uprawnienia w zakresie zgłaszania kandydatów były bardzo ograniczone. Kontrakt „okrągłego stołu” gwarantował ugrupowaniom ówczesnej władzy 65% miejsc w Sejmie. Stąd też uznać należy, iż w zakresie tzw. list partyjnych wybory miały wyraźnie ograniczony charakter. Wyborca nie mógł bowiem swobodnie kształtować list kandydatów na których chciałby głosować a jego głos w zakresie preferencji programowo-politycznych dotyczących wyboru określonej opcji politycznej także nie był skuteczny. W tym ostatnim zakresie decyzje zapadły jeszcze przed wyborami. Głosowanie nie było w stanie zmienić ustalonych wcześniej proporcji w składzie parlamentu. Jedynie 35% mandatów w Sejmie było obsadzanych w naprawdę wolnych i demokratycznych wyborach. Głosujący miał bowiem faktyczną możliwość zgłoszenia kandydatów reprezentujących różne programy i należących do różnych ugrupowań politycznych. Głosując na kandydatów z list opozycji wobec ówczesnego systemu miał realną możliwość dokonania wyboru zarówno między różnymi propozycjami programowymi jak i personalnymi.

W wyborach parlamentarnych w roku 1989 konfrontacja pomiędzy diametralnie różnymi opcjami politycznymi nałożyła się na faktycznie dwie różne procedury wyborcze. Technika głosowania była wprawdzie identyczna, jednakże z powodów o których wspomniano wyżej, nie można porównywać zasad ordynacji wyborczej w jednym i drugim przypadku. Swoboda oddawania głosu nie jest bowiem tożsama z faktyczną możliwością dokonania skutecznego wyboru i ustanowienia takiego składu wybieralnego organu, który odzwierciedlałby poglądy i preferencje obywateli.

Inny charakter niż ordynacja wyborcza do Sejmu miało prawo wyborcze do Senatu. Ponieważ kompetencje wyższej izby parlamentu zostały bardzo ograniczone a jej skład był także stosunkowo nieliczny, władze zgodziły się na w pełni demokratyczną ordynację wyborczą. Wybory do Senatu potraktowano jak test, który miał pokazać na jakie poparcie społeczne może liczyć władza. Odmienność prawa wyborczego do izby wyższej od dotychczas stosowanych zasad wynikała nie tylko z tego, iż zakładało ono w pełni demokratyczny tryb kształtowania składu personalnego izby. Zastosowano w nim rozwiązania, które w czasach PRL nie były praktykowane. Wprowadzono zasadę wyboru personalnego. Wyborca wskazywał nie na preferowane ugrupowanie polityczne czy listę, ale wyłącznie na kandydata, któremu udzielał poparcia. Wybory miały więc typowo personalny charakter. Przynależność polityczna czy organizacyjna kandydata miała tu znaczenie o tyle, o ile wpływała na suwerenną decyzję podejmowaną przez wyborcę. Nie ugrupowanie polityczne, ale konkretna osoba musiała zaskarbić sobie sympatię wyborców. Oczywiście jest, że w dużej mierze głosujący sugerowali się przy podejmowaniu decyzji proveniencją polityczną kandydatów, ale była to wyłącznie osobista sprawa wyborcy.

Ogólną zasadą obowiązującą we wszystkich ordynacjach wyborczych w roku 1989 była konieczność uzyskania przez kandydata bezwzględnej większości głosów,

aby wybór był skuteczny. Za wybranych uważano tych kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów, ale konieczne ponad 50%. Większościowe prawo wyborcze miało gwarantować wybór osób, które cieszyły się dużym poparciem współobywateli. Dopiero, gdy pierwsza tura wyborów nie przynosiła rozstrzygnięć co do obsady mandatów, zarządzano drugą turę głosowania, w której rezygnowano już z wymogu uzyskiwania bezwzględnej większości głosów przez kandydatów. Za wybranych uważano tych, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów.

W czasach PRL, kiedy mieliśmy do czynienia z wyborami mającymi wyraźnie plebiscytowy charakter, wyznacznikiem poparcia społecznego dla władzy była frekwencja wyborcza. Wynosiła ona przeciętnie dziewięćdziesiąt kilka procent. Była więc bardzo wysoka. Nie jest jednak dla nikogo tajemnicą, iż taki wysoki wskaźnik uzyskiwano głównie dzięki zastraszeniu społeczeństwa, które z obawy przed ewentualnymi restrykcjami gremialnie uczestniczyło w wyborach. Obywatele nie mieli jednak faktycznej możliwości wskazania swych preferencji politycznych. Nie uczestniczyli bowiem ani w procedurach wyłaniania kandydatów ani kształtowaniu programów politycznych. W wyborach była zgłaszana jedna lista kandydatów ustalona przez ugrupowania sprawujące władzę pod szyldem Frontu Jedności Narodu<sup>1</sup>. Wyborca mógł głosować wyłączenie na jeden program polityczny, gdyż wszyscy zgłoszeni w wyborach kandydaci reprezentowali ten sam komitet wyborczy. Również preferencje dotyczące samych kandydatów były trudne do wskazania. W kampanii wyborczej nawoływano oficjalnie do głosowania bez skreśleń.

Po wyborach parlamentarnych w 1989 r. w błyskawicznym tempie powstało wiele nowych ugrupowań politycznych. Przestały istnieć filary poprzedniego reżimu. W lipcu 1990 r. Sejm uchwalił ustawę o partiach politycznych<sup>2</sup>. Ustawodawca stworzył wyjątkowo dogodne warunki dla rozwoju partii politycznych. Wyraźnie dało się dostrzec, iż intencją twórców ustawy było spowodowanie szybkiego rozwoju partii politycznych. Takie było zapotrzebowanie społeczne. Jak grzyby po deszczu zaczęły powstawać kolejne ugrupowania. Dodatkowym powodem przyspieszonej instytucjonalizacji ruchów społecznych stały się wybory prezydenckie. Przygotowaniem do nich było również powstanie kilku partii politycznych, które powołano z zamiarem stworzenia zaplecza organizacyjnego dla kandydata do objęcia najwyższego urzędu w państwie.

Proces fragmentaryzacji sceny politycznej rozpoczął się już wcześniej. Będący pochodną uzgodnień przy „okrągłym stole” bipolarny układ podziału sceny politycznej upadł formalnie na początku 1990 r. wraz z rozwiązaniem PZPR. Faktycznie proces ten zaczął się już w drugiej połowie 1989 r. Jego przejawem był rozpad dotychczasowej koalicji rządzącej PZPR-ZSL-SD. „Wypowiedzenie” przez ZSL i SD sojuszu z partią komunistyczną było faktycznie początkiem rozpadu dotychczasowego układu sił politycznych w Sejmie. Proces ten został następnie spotęgowany postępującą atomizacją Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. W 1990 r. nastąpił wyraźny rozłam w OKP, który zaowocował powstaniem w Sejmie wielu klubów i kół poselskich.

<sup>1</sup> Został utworzony w 1952 r. pod nazwą Front Narodowy. Od 1956 r. działał pod nazwą FJN. Była to instytucja społeczno-polityczna obejmująca partie polityczne, związki zawodowe i inne organizacje społeczne. Była w pełni zdominowana przez PZPR i realizowała jej program polityczny. Uczestniczyła w przeprowadzaniu wyborów do Sejmu i rad narodowych. Miała monopol na przedstawianie zarówno programu wyborczego jak i list kandydatów. Od 1982 r. funkcje FJN przejął Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych, Dz. U. 1990, nr 54, poz. 312.

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

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

Efektom powyższych założeń stała się uchwalona 28 czerwca 1991 r. ordynacja wyborcza do Sejmu<sup>3</sup>. W przyjętych rozwiązaniach była ona zbliżona do w pełni proporcjonalnego prawa wyborczego<sup>4</sup>. Realizacji tego założenia sprzyjały stosowane zasady prawa wyborczego.

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

Z list ogólnopolskich obsadzano 69 mandatów. Aby komitet uczestniczył w podziale mandatów z tych list musiał zdobyć poparcie minimum 5% wyborców w skali kraju lub uzyskać mandaty w co najmniej 5 okręgach.

W okręgu wyborczym każdy wyborca oddawał głos na konkretną osobę na wybranej przez siebie liście wyborczej. Jego preferencja w praktyce oznaczała przede wszystkim oddanie głosu na ugrupowanie polityczne. To właśnie ta decyzja wyborcy rozstrzygała o tym, czy komitet wyborczy uzyska prawo do podziału

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1991, Nr 59, poz. 252.

<sup>4</sup> W ordynacji dla przeliczania głosów na mandaty zastosowano metodę Hare'a-Niemeyera (największej reszty). Polega ona na pomnożeniu liczby oddanych w danym okręgu wyborczym głosów na listę kandydatów określonego komitetu wyborczego przez liczbę mandatów przewidzianych do obsadzenia w tym okręgu wyborczym. Tak otrzymany iloczyn dzieli się następnie przez liczbę oddanych głosów na wszystkie listy w danym okręgu wyborczym. Otrzymany w ten sposób iloraz w wartości liczby całkowitej (przed przecinkiem) oznacza liczbę mandatów przypadających w danym okręgu wyborczym konkretnej okręgowej liście kandydatów. Jeśli po przeprowadzonym postępowaniu kolejno w odniesieniu do wszystkich list kandydatów nie zostały rozdzielone wszystkie mandaty, to pozostałe mandaty przydziela się tym okręgowym listom kandydatów, dla których wyliczone ilorazy wykazują po przecinku kolejne największe wartości, uwzględniając w tym również te listy, które jeszcze nie otrzymały mandatów.

mandatów w okręgu. Wtórą dopiero sprawą była liczba uzyskanych głosów przez poszczególnych kandydatów. Wielokrotnie zdarzało się bowiem tak, że osoba, która uzyskała mniej głosów od jej kontrkandydatów z innych list otrzymywała mandat, ponieważ lista z której ona kandydowała uzyskała więcej głosów niż pozostałe komitety wyborcze w tym okręgu.

Ordynacja wyborcza z 28 czerwca 1991 r. stworzyła bardzo korzystne warunki dla ugrupowań małych. Trzeba pamiętać, że w momencie uchwalania ordynacji wyborczej takich właśnie było w Sejmie najwięcej. W trakcie kampanii wyborczej o wejście do parlamentu ubiegało się 85 komitetów wyborczych reprezentujących 111 ugrupowań politycznych<sup>5</sup>. Zarejestrowano 27 ogólnopolskich list kandydatów na posłów.

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

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

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

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

W wyniku wyborów parlamentarnych nastąpiła dalsza atomizacja sceny politycznej. W Sejmie I kadencji bezpośrednio po wyborach było reprezentowanych 29 ugrupowań. Utworzono 17 klubów i kół parlamentarnych. Praktycznie od początku kadencji Sejmu powstały duże trudności w harmonijnym ułożeniu stosunków między naczelnymi organami państwa. Spory dotyczyły podziału kompetencji oraz różnicy poglądów co do obsady najważniejszych stanowisk w państwie. Owocowało to między innymi problemami z powołaniem rządu.

Już w trakcie pierwszych miesięcy kadencji Sejmu wyłonionego w 1991 r. stało się jasne, że obowiązujące proporcjonalne prawo wyborcze w dotychczasowym wy-

<sup>5</sup> *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1996, s. 475.

daniu nie jest możliwe do utrzymania. Spowodowało ono, iż atomizacja systemu partyjnego w Polsce przeniosła się na układ parlamentarny. Sytuacja stała się niebezpieczna. Brak stabilnej większości parlamentarnej nie gwarantował trwałości i skuteczności władzy. Tym negatywnym zjawiskom miała zapobiec ordynacja wyborcza do Sejmu z 28 maja 1993 r.<sup>6</sup>

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

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

Zasady głosowania były identyczne jak w poprzednim prawie wyborczym. Wyborca oddawał głos na listę okręgową komitetu wyborczego, zaznaczając swoje preferencje personalne poprzez postawienie znaczka x przy nazwisku kandydata, którego popierał. Był więc to głos oddany na listę oraz wskazujący na poparcie dla konkretnej osoby.

Wyniki wyborów w okręgu ustalano przy zastosowaniu systemu d'Hondta<sup>7</sup>. Przyjęcie nowych zasad w ordynacji wyborczej do Sejmu spowodowało określone konsekwencje w układzie sił parlamentarnych. Można stwierdzić, iż ordynacja w sposób

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1993, Nr 45, poz. 205.

<sup>7</sup> Polega on na tym, iż liczbę głosów ważnie oddanych na każdą listę wyborczą w okręgu dzieli się kolejno przez 1, 2, 3, 4 i dalej przez kolejne liczby, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy. Każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego w ten sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych. Mandaty przypadające danej liście okręgowej uzyskują umieszczeni na niej kandydaci w kolejności otrzymanej liczby głosów. W identyczny sposób postępuje się w przypadku obsadzania mandatów z list ogólnopolskich. Z tą jedynie różnicą, że mandaty należne komitetowi wyborczemu uzyskują kandydaci w kolejności umieszczenia ich nazwisk na liście. Pomija się tych kandydatów, którzy uzyskali już mandat w okręgu. W podziale mandatów zarówno w okręgach jak i z list ogólnopolskich uczestniczą jedynie te komitety wyborcze, które spełniły wymogi określone przez odpowiednie klauzule zaporowe.

wyraźny preferuje większe ugrupowania. Konsekwencją tego było znalezienie się poza Sejmem bardzo wielu partii, które uzyskały duże poparcie społeczne, ale nie przekroczyło ono jednak progu 5% czy 8%. W ten sposób około 35% wyborców, którzy oddali głosy na wspomniane ugrupowania, nie uzyskało swego politycznego przedstawicielstwa w Sejmie. Można więc powiedzieć, iż ich głosy zostały „zmarnowane”. Faktycznie zostały one niejako zawłaszczone przez ugrupowania, które uzyskały najwięcej głosów. Jakie były przyczyny takiego stanu rzeczy? Można wskazać tu na ich dwie główne grupy. Po pierwsze to nierówne okręgi wyborcze. Przy założeniu, że okręgiem wyborczym jest teren województwa, w celu zachowania zasady jednakowej siły głosu, wprowadzono różną liczbę mandatów, które są obsadzone w poszczególnych okręgach. Dysproporcje były znaczne, bo od 3 do 17 mandatów. Najwięcej, bo aż 37, było okręgów w których wybierano od 3 do 8 posłów. Były więc to okręgi małe. Tak duża dysproporcja w wielkości okręgów wyborczych prowadziła do tego, że praktycznie mieliśmy do czynienia z dwoma różnymi ordynacjami wyborczymi. W zależności od liczby mandatów pozostających do rozdysponowania w okręgu proporcjonalne prawo wyborcze daje bardzo różne rezultaty<sup>8</sup>. W okręgach o małej liczbie mandatów ordynacja wyraźnie preferuje ugrupowania duże kosztem mniejszych.

Drugim powodem nierówności w prawie wyborczym jest stosowanie tzw. klauzul zaporowych. Eliminują one z walki o mandaty te ugrupowania, które nie zdołały ich pokonać. W wyborach w 1993 r. ta zasada ordynacji wyborczej wyeliminowała z walki o mandaty 19 komitetów wyborczych, które łącznie zdobyły prawie 35% głosów wyborców. W efekcie ugrupowania, które przekroczyły progi zaporowe otrzymały większy odsetek mandatów niż wynikało to z prostej proporcjonalności w stosunku do liczby zdobytych głosów. Najwięcej zyskały najsilniejsze komitety<sup>9</sup>.

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

Zupełnie inne wyniki wyborów uzyskano w roku 1997. Pomimo, że zastosowano tę samą ordynację wyborczą co w poprzedniej kampanii wyborczej, to ze względu na zmiany w układzie organizacyjnym sceny politycznej głosy wyborców rozłożyły się w zupełnie inny sposób. Po pierwsze nastąpiła konsolidacja organizacyjna ugrupowań prawicowych. Po doświadczeniach z wyborów parlamentarnych w roku 1993 oraz wyborów prezydenckich z 1995 r., gdzie prawica występowała silnie zwaśniona

<sup>8</sup> Por. R. Konieczny, *Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu. Mechanizmy, ciekawostki, felerzy*, „Rzeczpospolita” nr 80 (4334) z 3 kwietnia 1996 r., s. 5.

<sup>9</sup> SLD zdobywając 20,41% głosów uzyskał 37,2% mandatów, PSL 15,04% głosów i 28,7% mandatów, Unia Demokratyczna odpowiednio 10,59% i 16,1%, UP 7,28% i 8,9%, KPN 5,77% i 4,8% oraz BBWR 5,41% głosów i tylko 3,5% mandatów. Z powyższego zestawienia wynika, że wszystkie głosy oddane przez wyborców na ugrupowania, które nie dostały się do parlamentu „przeszły” na największe komitety wyborcze. SLD i PSL łącznie zdobyły 35,8% głosów, a przypadło im aż 65,9% mandatów. SLD zdobyło cztery razy więcej głosów wyborców niż BBWR, a aż jedenaście razy więcej mandatów.

i podzielona organizacyjnie, zastosowano zgoła inną taktykę. Większość ugrupowań o prawicowym charakterze utworzyła pod przewodnictwem NSZZ Solidarność wspólny blok wyborczy pod nazwą Akcja Wyborcza Solidarność<sup>10</sup>. Dzięki temu skonsolidowanym ugrupowaniom udało się bez trudu przekroczyć wymagany przez ordynację wyborczą próg poparcia społecznego. AWS uzyskała znacznie większe poparcie niż minimum wynikające z ordynacji. Bardzo dobry wynik wyborczy prawicy był rezultatem skomasowania głosów wyborców o poglądach prawicowych na jednej liście wyborczej. Rozproszone dotąd głosy elektoratu oddawane na kilkadziesiąt różnych komitetów wyborczych skoncentrowane zostały na jednej, wspólnej liście kandydatów.

Wybory do Sejmu i Senatu przeprowadzone w 1997 r. były pierwszymi, które odbywały się w okresie tranżycji systemowej w konstytucyjnie przewidzianym terminie, czyli po upływie pełnej kadencji naczelnych organów władzy ustawodawczej. Frekwencja wyborcza nie była imponująca i wynosiła 47,93%. O mandaty z 556 list okręgowych ubiegały się aż 6433 osoby. Na jeden mandat przypadało więc ponad 16 kandydatów<sup>11</sup>. Było to znacznie mniej niż w latach poprzednich<sup>12</sup>.

W wyborach uczestniczyło 21 komitetów wyborczych. Tylko 10 spośród nich zgłosiło swoje listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych<sup>13</sup>. Wystąpiła więc wyraźna tendencja do zmniejszania się liczby zarejestrowanych komitetów wyborczych o zasięgu krajowym. W konsekwencji zgłaszano też mniej list ogólnopolskich.

Podobnie jak to miało miejsce w roku 1993, wynik wyborów znacznie odbiegał od wyników głosowania. Tym razem dwa duże komitety wyborcze AWS i SLD „zawłaszczyły” głosy oddane na mniejsze ugrupowania. Z tą jednak różnicą, iż tych ostatnich było znacznie mniej niż podczas elekcji w 1993 r. Jak już zaznaczono, większość prawicowych partii politycznych współtworzyła AWS. Tym razem poza parlamentem znalazły się komitety wyborcze, na które ogółem oddano 12,41% głosów. Było to prawie trzykrotnie mniej niż w poprzednich wyborach. Niemniej jednak nadal jest to duża grupa wyborców. Ordynacja wyborcza pozwala na „przejęcie” tych głosów przez ugrupowania duże.

Dodatkowym czynnikiem powodującym istotne odstępstwa od zasady proporcjonalności przy przeliczaniu głosów na mandaty pozostaje system d'Hondta oraz duża rozpiętość w wielkości okręgów wyborczych, a co za tym idzie różna liczba mandatów pozostających do obsadzenia w poszczególnych okręgach. Zespół tych czynników powoduje w konsekwencji preferencje dla dużych komitetów wyborczych<sup>14</sup>. Wyraźnie zyskują one na liczbie mandatów w stosunku do liczby otrzymanych głosów. Prawdliwości te ilustruje zestawienie prezentowane w tabeli 1.

<sup>10</sup> W skład AWS weszło kilkadziesiąt różnych partii i ugrupowań politycznych.

<sup>11</sup> Por. R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989 - 1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 195.

<sup>12</sup> W wyborach do Sejmu w roku 1991 na jeden mandat w okręgu przypadało prawie 18 kandydatów. W roku 1993 o jeden mandat ubiegało się średnio ponad 22 kandydatów.

<sup>13</sup> W 1991 r. na 111 komitetów wyborczych ogólnopolski zasięg miało 47 z nich. W następnych wyborach parlamentarnych w roku 1993 zarejestrowano 25 komitetów wyborczych. Zgłoszono 15 list ogólnopolskich.

<sup>14</sup> Por. R. Matkowski, A. Tobolska, *Geografia elektoralna*, „Geografia w szkole” 1996, nr 4 (250), s. 213.

Tabela 1

## Wyniki wyborów do Sejmu z 21 września 1997 r.

| L.p. | Komitet wyborczy             | Liczba głosów | % głosów | Liczba mandatów | % mandatów |
|------|------------------------------|---------------|----------|-----------------|------------|
| 1    | Akcja Wyborcza Solidarność   | 4 427 373     | 33,83    | 201             | 43,70      |
| 2    | Sojusz Lewicy Demokratycznej | 3 551 224     | 27,13    | 164             | 35,65      |
| 3    | Unia Wolności                | 1 749 518     | 13,37    | 60              | 13,04      |
| 4    | Polskie Stronnictwo Ludowe   | 956 184       | 7,31     | 27              | 5,87       |
| 5    | Ruch Odbudowy Polski         | 727 072       | 5,56     | 6               | 1,30       |
| 6    | Mniejszość niemiecka         | 51 027        | 0,39     | 2               | 0,44       |
| 7    | Pozostali                    | 1 625 833     | 12,41    | –               | –          |
| 8    | Razem głosów ważnych         | 13 088 231    | 100      | 460             | 100        |

Źródło: Opracowanie własne.

Sukces AWS należy rozpatrywać nie tylko w wymiarze formalnym. Był to także sukces polityczny. Po czterech latach niepowodzeń udało się wreszcie zintegrować prawicę i przejąć ponownie władzę w państwie. Udowodniono tym samym tezę, że elektorat prawicy jest liczny i zdeterminowany. Brakowało tylko rozsądku i dalekowzroczności polityków.

Wyniki wyboru do Senatu miały zbliżony charakter jak efekt głosowania do Sejmu. Nie kwestionowanym zwycięzcą została tu AWS, uzyskując aż 51 mandatów. Drugie miejsce z 28 mandatami zajął SLD. Unia Wolności zdobyła 8 miejsc w wyższej izbie parlamentu. ROP uzyskał 5 mandatów, a PSL 3. Pięć miejsc w Senacie zajęły osoby, które kandydowały jako niezależne.

Tabela 2

## Udział obywateli w głosowaniach powszechnych w latach 1990 - 2000 w Polsce

| L.p. | Rodzaj głosowania                                          | Data głosowania | Frekwencja w % |
|------|------------------------------------------------------------|-----------------|----------------|
| 1    | Wybory do rad gmin                                         | 27 V 1990       | 42,27          |
| 2    | Wybory prezydenckie I tura<br>II tura                      | 25 XI 1990      | 60,63          |
|      |                                                            | 9 XII 1990      | 53,40          |
| 3    | Wybory do Sejmu i Senatu                                   | 27 X 1991       | 43,20          |
| 4    | Wybory do Sejmu i Senatu                                   | 19 IX 1993      | 52,06          |
| 5    | Wybory do rad gmin                                         | 19 VI 1994      | 33,78          |
| 6    | Wybory prezydenckie I tura<br>II tura                      | 5 XI 1995       | 64,70          |
|      |                                                            | 19 XI 1995      | 68,23          |
| 7    | Referendum konstytucyjne                                   | 25 V 1997       | 42,86          |
| 8    | Wybory do Sejmu i Senatu                                   | 21 IX 1997      | 47,93          |
| 9    | Wybory do: rad gmin<br>rad powiatów<br>sejmików województw | 11 X 1998       | 45,45          |
|      |                                                            |                 | 47,76          |
|      |                                                            |                 | 45,35          |
| 10   | Wybory prezydenckie                                        | 8 X 2000        | 61,10          |

Źródło: Opracowanie własne.

Bardzo istotne znaczenie dla rozwoju demokracji ma czynne uczestnictwo w procedurach partycypacyjnych jak największej liczby obywateli<sup>15</sup>. Wskaźnik frekwencji wyborczej jest jednym z zasadniczych mierników kultury politycznej obywateli. Czynny udział w wyborach rozumiany jest jako korzystanie zarówno z biernego jak i czynnego prawa wyborczego. Oczywiście zgłoszenie swojej kandydatury w wyborach wymaga bardzo aktywnego zaangażowania się w działalność polityczną. Ordynacja jednak ogranicza w tym zakresie możliwości komitetów wyborczych. Każdy z nich może zgłosić w danym okręgu tylko jedną listę kandydatów. Nie może być na niej umieszczonych więcej nazwisk niż wynosi podwójna liczba mandatów przewidzianych do obsadzenia w danym okręgu. Przepis ten powoduje, że duże komitety wyborcze nie mogą niekiedy zgłosić wszystkich chętnych do kandydowania i muszą dokonywać ich wstępnej selekcji już na tym etapie.

Skorzystanie natomiast z czynnego prawa wyborczego wymaga jedynie chęci do współdecydowania o losie kraju i przez to także o własnym. Rozwój demokracji w Polsce rozumiany jako stwarzanie coraz pełniejszych możliwości udziału obywateli w procedurach decyzyjnych w państwie nie powoduje w efekcie wzrostu zainteresowania obywateli partycypacją polityczną. Jeżeli za przejaw zaangażowania politycznego przyjmiemy udział w głosowaniach powszechnych, szybko dostrzeżemy, iż zainteresowanie obywateli podejmowaniem decyzji nie jest imponujące. Frekwencja utrzymuje się na poziomie 40 do 50%. Wyjątek stanowią jedynie wybory prezydenckie, w których uczestniczy ok. 60% uprawnionych obywateli. Można by zaryzykować wniosek, iż tam gdzie wyborcy głosują bezpośrednio na konkretną osobę ich zainteresowanie elekcją jest większe. Ale z drugiej strony, frekwencja w wyborach do Senatu, gdzie głosowanie odbywa się także na konkretnego kandydata, jest tak samo niska jak przy wyborach do Sejmu. Można tłumaczyć to zjawisko faktem, iż głosowanie na posłów i senatorów odbywa się jednocześnie. Następuje wówczas proces utożsamiania obydwu procedur jako nakierowanych na dokonywanie rozstrzygnięć o charakterze stricte politycznym a nie głównie personalnym. Zjawisko to nie występuje w przypadku wyborów prezydenckich. Tam znacznie większą uwagę przywiązuje się do osobowości kandydata. Mniejsze znaczenie ma jego proveniencja polityczna. Wynika to także z charakteru urzędu prezydenta. Ma on przecież reprezentować państwo a nie tylko jedną opcję polityczną.

Istotnym czynnikiem zainteresowania obywateli udziałem w wyborach jest publikowanie wyników sondaży przedwyborczych. Przewidywane w nich wyniki głosowania częściej zniechęcają obywateli do udziału w głosowaniu niż zachęcają. Jeżeli ugrupowanie popierane przez daną osobę uzyskuje dobre wyniki w sondażach, to nie ma powodu, aby facytować się do urn. I tak uzyskamy dobry wynik. Jeżeli prognozy dla popieranego przez wyborcę ugrupowania są kiepskie, to nie ma po co iść głosować. I tak nie odniesiemy sukcesu. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że duża część wyborców podejmuje decyzję na kogo będzie głosowała dopiero w okresie dwóch tygodni, albo jeszcze krótszym, przed dniem głosowania, to okaże się, że publikowanie wyników sondaży opinii publicznej dotyczących skali poparcia dla poszczególnych ugrupowań wyborczych może mieć istotne znaczenie dla postaw

<sup>15</sup> W przeprowadzonych przez COBOS w 1995 r. badaniach dotyczących kwestii uznania wyborów za ważny czynnik funkcjonowania demokracji w Polsce 33% badanych uznało go za bardzo ważny a 53% za ważny składnik demokracji. Szerzej na ten temat: A. Stelmach, S. Zyborewicz, *Problem społecznej akceptacji dla elit politycznych w Polsce w okresie transycji systemowej*, w: *Polska w przeobrażeniach ustrojowych*, red. S. Wróbel, Katowice 1998.

niezdecydowanego jeszcze elektoratu. Oczywiście powyższe tendencje nie dotyczą tej części obywateli, którzy mają skrytalizowane poglądy polityczne i bez względu na odnotowywaną przez media skalę poparcia dla ich ugrupowania, uczestniczą w wyborach.

Nie ulega wątpliwości, iż zasady prawa wyborczego w istotny sposób wpływają na kształt sceny politycznej. Stanowią więc one ważny element gry politycznej. Pokusa manipulowania przy tych zasadach i wykorzystywania ich do doraźnych celów politycznych jest bardzo duża. Poszczególne ugrupowania polityczne starają się, w miarę posiadanych możliwości, dostosować zapisy ordynacji wyborczych do swoich celów. W zależności od aktualnych uwarunkowań wynikających np. ze skali poparcia społecznego, siły i poparcia wyborców dla sojusznicznych lub alternatywnych partii i ugrupowań politycznych, opowiadają się za różnymi rozwiązaniami. Tezę tę dobitnie potwierdza przebieg dyskusji prowadzonej także na forum Sejmu przed uchwaleniem prawa wyborczego w roku 1991 i 1993. Zarówno w jednym jak i drugim przypadku politycy nie byli w stanie przewidzieć jakie skutki dla ich macierzystego ugrupowania przyniesie konkretny zapis ordynacji. Dopiero po fakcie okazywało się, czy słusznie upierali się przy konkretnych rozwiązaniach. W roku 1991 doprowadzono do wybrania bardzo wewnątrznie zatowarzyszonego parlamentu. Nawet partie polityczne, które opowiadały się za skrajnie demokratycznymi zasadami wyborczymi, musiały przyznać, że zbyt liberalne przepisy doprowadziły do kuriozalnego wręcz politycznego rozbicia w Sejmie. W konsekwencji stanowiło to zagrożenie dla stabilności państwa. Znacznie bardziej wymagające prawo wyborcze przyjęte w roku 1993 spowodowało z kolei nadreprezentację jednej opcji politycznej w parlamencie. Ponieważ największe ugrupowania parlamentarne nie były zainteresowane zmianą ordynacji wyborczej, pozostałe partie polityczne musiały dostosować się do obowiązującego prawa wyborczego. Efektem tego było np. utworzenie Akcji Wyborczej Solidarność. Potrafiła ona wykorzystać przepisy wyborcze i zapewnić sobie spektakularny sukces w roku 1997. Również w roku 2001, przed kolejnymi wyborami parlamentarnymi, Sejm przygotowując nową ordynację wyborczą nie ustrzegł się przed instrumentalnym jej traktowaniem. W dyskusji dotyczącej zasad tego prawa wyraźnie można dostrzec ewolucję poglądów czołowych przedstawicieli poszczególnych ugrupowań politycznych w zależności od wyników sondaży opinii publicznej obrazujących aktualny stan poparcia dla danego ugrupowania politycznego. Czyli nadal występuje skłonność do instrumentalnego traktowania prawa. Powoduje to ugruntowanie przekonania dużej części społeczeństwa, co do tego, że prawo wyborcze jest instrumentem manipulacji i nie ma nic wspólnego z trwałym elementem demokratycznego państwa prawa. Niski prestiż społeczny parlamentu oraz brak identyfikacji znakomitej większości obywateli z organizacjami politycznymi a także brak zaufania do partii politycznych i polityków jest w pewnej mierze skutkiem braku stabilizacji zasad i mechanizmów życia politycznego. Wywiera to bardzo negatywny wpływ na poziom partycypacji politycznej obywateli i wpływa fatalnie na ugruntowywanie się demokratycznych form sprawowania władzy w Polsce.