

Andrzej STELMACH

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

Wybory jako forma legitymizacji władzy w Polsce w dwudziestoleciu przemian ustrojowych

Transformacja systemowa w Polsce, która została instytucjonalnie zapoczątkowana w 1989 roku, charakteryzuje się bardzo dużą dynamiką. Przeobrażenia dotyczą nie tylko zmian instytucjonalnych, ale głównie zmian polegających na ciągłym procesie demokratyzacji systemu politycznego. Jednym z bardzo istotnych przejawów demokratyzacji życia publicznego jest formalne i materialne zagwarantowanie partycypacji politycznej obywateli. Instytucjonalnym tego elementem są ordynacje wyborcze. W społeczeństwie demokratycznym powinny one gwarantować rzeczywistą możliwość dokonywania wyborów przez ogół obywateli. Spełnienie tego warunku jest możliwe tylko wtedy, gdy system wyborczy gwarantuje faktyczną możliwość podjęcia przez wyborcę ostatecznej decyzji w sprawie poparcia dla jednego z ugrupowań politycznych czy kandydata. W praktyce oznacza to nie tylko równość siły głosu poszczególnych obywateli (co wydaje się rzeczą oczywistą w systemach demokratycznych), ale również oznacza rzeczywistą możliwość dokonania wyboru między różnymi opcjami ideowymi i politycznymi. To jest pierwszy ze wspomnianych warunków. Drugi polega na decydującym znaczeniu preferencji wyborcy. W praktyce oznacza to stworzenie takich mechanizmów artykulacji preferencji politycznych wyborców, które przekładają się w jasny i powszechnie akceptowany system wyłaniania organów władzy państwowej. W skrócie można by powiedzieć, że demokratyczny system wyborczy jest systemem faktycznie konkurencyjnym. To oznacza, że wyborca może dokonywać wyboru między różnymi programami, osobami i ugrupowaniami, a preferencje większości obywateli w decydujący sposób wpływają na to kto, lub które ugrupowanie polityczne, będzie sprawowało władzę¹.

¹ Por. A. Stelmach, *Zmiany prawa wyborczego w Polsce w okresie tranzyjacji systemowej*, „Problemy Humanistyki” 1997, nr 2, s. 53.

Przedstawiona powyżej koncepcja zakłada po pierwsze, że mamy do czynienia z takim systemem politycznym, w którym wszystkim obywatelom przysługują takie same prawa polityczne. Po drugie system polityczny gwarantuje każdemu obywatelowi czynne i bierne prawo wyborcze i nie stawia w tym zakresie żadnych ograniczeń, poza ogólnie przyjętymi².

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 korzyści³.

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

Spróbujemy poddać analizie poszczególne etapy rozwoju partycypacji politycznej w Polsce okresu transformacji systemowej.

Pierwsze, częściowo demokratyczne, wybory zostały przeprowadzone w Polsce w 1989 roku. Odbyły się one w oparciu o specjalnie na tę okazję uchwaloną ordynację wyborczą⁴. Przyjęty system wyborczy nie był w pełni rywalizacyjny. Jego podstawą stały się polityczne uzgodnienia między stroną rządową a opozycją polityczną dotyczące podziału miejsc w Sejmie. Ugrupowania dotychczas sprawujące władzę uzyskały na mocy uzgodnionego „kontraktu” 65% mandatów poselskich⁵. Pozostałe 35%

² Do powszechnie stosowanych cenzusów wyborczych należy cenzus wieku. W poszczególnych państwach jest on regulowany w swoisty sposób. Zazwyczaj uzyskanie biernego prawa wyborczego wiąże się z przekroczeniem wyższego progu wieku kandydata niż w przypadku uzyskiwania przez niego czynnego prawa wyborczego. Do powszechnie stosowanej praktyki należy stawianie przez ustawodawcę różnych wymogów dotyczących wieku kandydata w wyborach w zależności o wybór do jakiego organu ubiega się.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Były to następujące ugrupowania polityczne: Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, Zjednoczone Stronnictwo Ludowe, Stronnictwo Demokratyczne, Stowarzyszenie PAX, Polski Związek Katolicko-Społeczny, Unia Chrześcijańsko-Społeczna.

miejsc w Sejmie miało być obsadzone przez osoby bezpartyjne w drodze demokratycznych, rywalizacyjnych wyborów. W efekcie podział mandatów w Sejmie odbył się nie na podstawie suwerennych decyzji wyborców, lecz w oparciu o polityczne ustalenia zawarte między władzą a opozycją polityczną. Wyborcy nie mieli więc rzeczywistego wpływu na polityczny układ sił w Sejmie. Ich decyzje dotyczyły tylko preferencji personalnych w ramach ustalonego na podstawie politycznych negocjacji władzy i opozycji podziału wpływów politycznych⁶.

Jednym z naczelných założeń przyjętych w ordynacji wyborczej z 7 kwietnia 1989 r. było rozróżnienie dwóch równoległych procedur wyborczych. Jedna oparta była na w pełni demokratycznych, alternatywnych (konkurencyjnych) wyborach. Druga z kolei zakładała mechanizm wyborczy, który przy stwarzaniu pozorów konkurencyjności, zapewniał obsadzenie mandatów wyłącznie przez osoby związane z określoną opcją polityczną. W ordynacji wyborczej do Sejmu zachowano wcześniej stosowaną zasadę, iż aby kandydat otrzymał mandat musiał uzyskać ponad połowę ważnie oddanych głosów. Zasada ta dotyczyła zarówno mandatów obsadzanych w okręgu wyborczym, jak i z listy krajowej. Ordynacja musiała więc przewidywać możliwość rozpisania wyborów powtórnych w tych okręgach, w których w ramach konkretnego mandatu żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej bezwzględnej większości głosów.

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

W pełni rywalizacyjne wybory odbyły się tylko do nowo powstałej wyższej izby parlamentu – Senatu. Przyjęto w niej system większości bezwzględnej w połączeniu z praktycznie jednomandatowymi okręgami wyborczymi⁷. Okręgi formalnie były dwumandatowe. Tylko z województwa katowickiego i warszawskiego wybierano po trzech senatorów. Faktycznie każdy wyborca dysponował dwoma (w katowickim i warszawskim trzema) głosami, które mógł oddać na różnych kandydatów. Głosów nie wolno było kumulować. Można więc przyjąć, że wyborca oddawał jakoby każdy ze swych głosów w dwóch jednomandatowych okręgach wybor-

⁶ Podział wpływów w Sejmie został określony kontraktem „okrągłego stołu”. W jego efekcie ugrupowania władzy miały zagwarantowane 65% mandatów w niższej izbie parlamentu. Pozostałe mandaty miały być obsadzone w drodze wyborów konkurencyjnych.

⁷ A. Antoszewski, *Ordynacje wyborcze do parlamentu...*, op. cit., s. 53.

czych. Za wybranych uważano tych z kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów ponad 50% i mieścili się w liczbie mandatów przewidzianych do obsadzenia w danym okręgu wyborczym.

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

Z analizy wyborów do Senatu można wyciągnąć wniosek, iż zastosowanie zasady większości bezwzględnej w połączeniu z jednomandatowymi okręgami wyborczymi powoduje silną deformację preferencji wyborców i sprzyja ugrupowaniom dużym. Z dokonanych przez S. Gebethnera ustaleń wynika, iż „Solidarność” uzyskała w wyborach do Senatu 67,69% głosów, co dało jej 99% mandatów⁸.

Podobny mechanizm wystąpił w przypadku wyborów do Sejmu. Wprawdzie okręgi były wielomandatowe (od 2 do 5 mandatów), ale głosowanie odbywało się odrębnie dla każdego mandatu. W konsekwencji system funkcjonował w sposób podobny jak w przypadku połączenia zasady okręgów jednomandatowych z formułą większości bezwzględnej. Taki system powoduje wyraźne preferencje dla ugrupowań dużych, cieszących się największą popularnością wśród wyborców. Powoduje jednak znaczne wypaczenie wyników wyborów. Jest to konsekwencją zastosowania zasady, że zwycięzca bierze wszystko, nawet wtedy kiedy jego przewaga nad rywalami jest minimalna. Pewne ograniczenie stanowi tu jednak przyjęcie zasady, że zwycięzca musi uzyskać poparcie ponad połowy wyborców. I ten właśnie zapis ordynacji wyborczej spowodował, że w pierwszej turze wyborów do Sejmu z puli mandatów zarezerwowanych dla ugrupowań rządzących udało się obsadzić zaledwie 3 miejsca w Sejmie. W drugiej turze głosowania obowiązywała już zasada większości względnej, która ma tę zaletę, że prawie zawsze przynosi rozstrzygnięcie.

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

Po wyborach parlamentarnych w 1989 r. w błyskawicznym tempie powstało wiele nowych ugrupowań politycznych. Przestały istnieć filary poprzedniego reżimu. W lipcu 1990 r. Sejm uchwalił ustawę *o partiach politycznych*⁹. Ustawodawca stworzył wyjątkowo dogodne warunki dla rozwoju partii politycznych.

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

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

W rozbitym politycznie parlamencie, w sytuacji kiedy istniało wiele różnych i jeszcze słabych ugrupowań politycznych, musiała wystąpić tendencja do przyjęcia takich rozwiązań w prawie wyborczym, które mogły zapewnić udział w sprawowaniu władzy także niewielkim ugrupowaniom politycznym. Dodatkowo posługiwano się argumentem, iż pierwsze rywalizacyjne wybory powinny stworzyć szansę na maksymalnie wierne odzwierciedlenie w parlamencie preferencji politycznych obywateli.

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

Z zasad wyborczych obowiązujących w 1989 r. zachowano instytucję listy ogólnopolskiej. Zmieniono jednak w sposób zasadniczy jej charakter. Prawo zgłoszenia takiej listy miał każdy komitet wyborczy, który zdołał zarejestrować swoje listy kandydatów w co najmniej pięciu okręgach. Nie był to wymóg zbyt wygórowany, zważywszy, że aby zarejestrować listę w okręgu należało uzyskać podpisy 5 tys. wyborców. W skrajnym przypadku wystarczyło więc uzyskać poparcie 25 tys. osób, aby nabyć prawo zgłoszenia listy ogólnopolskiej.

Z list ogólnopolskich obsadzano 96 mandatów. Aby komitet uczestniczył w podziale mandatów z tych list musiał zdobyć poparcie minimum 5% wyborców w skali kraju lub uzyskać mandaty w co najmniej 5 okręgach. Podział mandatów następował przy zastosowaniu zmodyfikowanego systemu Sainte-Laguë.

Ordynacja przewidywała utworzenie wielomandatowych okręgów wyborczych. Było ich łącznie 35 i z każdego wybierano od 7 do 17 posłów. System ustalania wyników wyborów w tych okręgach został oparty na formule Hare-Niemeyera, korzystnej dla małych komitetów wyborczych. Jak z tego wynika okręgi były dosyć duże, co przy zastosowaniu systemu Hare-Niemeyera przy ustalaniu wyników wyborów dawało rezultat odzwierciedlający w niemal idealny sposób preferencje wyborcze obywateli.

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. Wtórnią dopiero sprawą była liczba uzyskanych głosów przez poszczególnych kandydatów.

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

Wielokrotnie zdarzało się bowiem tak, że osoba, która uzyskiwała mniej głosów od jej kontrkandydatów z innych list otrzymywała mandat, ponieważ lista, z której ona kandydowała uzyskała znacznie więcej głosów niż każdy z pozostałych komitetów wyborczych w tym okręgu.

W trakcie kampanii wyborczej o wejście do parlamentu ubiegało się 85 komitetów wyborczych reprezentujących 111 ugrupowań politycznych¹¹. Zarejestrowano 27 ogólnopolskich list kandydatów na posłów.

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

Wybory do Senatu odbyły się także w oparciu o nową ordynację wyborczą. Zachowano w niej jednak podstawowe zasady, które legły u podstaw pierwszego prawa wyborczego do wyższej izby parlamentu z 1989 r. Zamiast dotychczas obowiązującego wymogu bezwzględnej większości, wprowadzono zasadę większości względnej.

W wyborach do Senatu w 1991 roku 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. Senat do końca kadencji pozostał wewnątrznie rozbity.

W wyniku wyborów parlamentarnych nastąpiła dalsza atomizacja sceny politycznej. W Sejmie I kadencji, bezpośrednio po wyborach, było reprezentowanych 29 ugrupowań. Utworzono 17 klubów i kół parlamentarnych. Minimalna zwycięska zbieżna koalicja musiałaby składać się minimum z 6 podmiotów.

Przy tak rozdrobnionym parlamencie nie może dziwić pojawienie się trudności ze sformowaniem rządu, który cieszyłby się poparciem większości. Misja utworzenia rządu powierzona przez prezydenta przedstawicielowi największego ugrupowania parlamentarnego Unii Demokratycznej,

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

skończyła się niepowodzeniem. Parlament zdecydował się na poparcie mniejszościowego rządu, na czele którego stanął Jan Olszewski. Rząd przetrwał do czerwca 1992 r. Upadek następnego rządu, kierowanego przez Hannę Suchocką, spowodował podjęcie przez prezydenta Lecha Wałęsę decyzji o rozwiązaniu Sejmu i rozpisaniu przedterminowych wyborów.

Już w trakcie pierwszych miesięcy kadencji Sejmu wyłonionego w 1991 r. stało się jasne, że obowiązujące proporcjonalne prawo wyborcze w dotychczasowym wydaniu nie jest możliwe do utrzymania. Spowodowało ono, iż atomizacja systemu partyjnego w Polsce przeniosła się na układ parlamentarny. Sytuacja stała się niebezpieczna. Brak stabilnej większości parlamentarnej nie gwarantował trwałości i skuteczności władzy. Tym negatywnym zjawiskom miała zapobiec ordynacja wyborcza do Sejmu z 28 maja 1993 r.¹²

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

Uchwalona 28 maja 1993 r. ordynacja wyborcza do Sejmu zakładała utworzenie wielomandatowych okręgów wyborczych, które swym zasięgiem miały obejmować teren województwa lub jego części. W wyborach parlamentarnych w 1993 r. Państwowa Komisja Wyborcza zdecydowała o utworzeniu 52 takich okręgów¹³. Z list okręgowych wybierano 391

¹² Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1993, Nr 45, poz. 205.

¹³ Województwo warszawskie podzielono na dwa okręgi, a województwo katowickie na trzy okręgi wyborcze.

posłów. Pozostałe 69 mandatów było nadal obsadzanych z list ogólnopolskich.

Na liście okręgowej komitet wyborczy musiał zgłosić minimum trzech kandydatów, a maksymalnie dwa razy więcej niż było mandatów do obsadzenia w danym okręgu wyborczym. Z jednego okręgu, w zależności od tego ile osób zamieszkiwało na jego terytorium, wybierano od 3 do 17 posłów. Pod listą zgłoszenia kandydatów komitet wyborczy musiał zgromadzić minimum 3 tysiące podpisów wyborców.

Na liście ogólnopolskiej należało zgłosić minimum 69 kandydatów. Osoby zgłoszone na tej liście musiały kandydować także z listy okręgowej. Kolejność umieszczenia nazwisk kandydatów na listach okręgowych i na liście ogólnopolskiej określał komitet wyborczy.

Bardzo istotnym elementem nowego prawa wyborczego było wprowadzenie w szerszym niż uprzednio zakresie, tzw. klauzul zaporowych. Aby komitet wyborczy uczestniczył w podziale mandatów w okręgu musiał w skali kraju uzyskać poparcie co najmniej 5% wyborców. W przypadku komitetów, które były porozumieniami (koalicjami) wyborczymi kilku ugrupowań próg ten wynosił 8%. Prawo do korzystania z podziału mandatów z list ogólnopolskich miały te komitety wyborcze (bez względu na to czy były koalicjami czy też nie), które w skali kraju uzyskały poparcie minimum 7% wyborców.

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'Hondta¹⁴. Mandaty przypadające danej liście okręgowej uzyskiwali umieszczeni na niej kandydaci w kolejności otrzymanej liczby głosów. W przypadku obsadzania mandatów z list ogólnopolskich mandaty należne komitetowi wyborczemu uzyskiwali kandydaci w kolejności umieszczenia ich nazwisk na liście. Pomijano tych kandydatów, którzy uzyskali już mandat

¹⁴ 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.

w okręgu. W podziale mandatów, zarówno w okręgach, jak i z list ogólnopolskich, uczestniczyły jedynie te komitety wyborcze, które spełniły wymogi określone przez odpowiednie klauzule zaporowe.

Przyjęcie powyżej przedstawionych zasad w ordynacji wyborczej do Sejmu spowodowało określone konsekwencje w układzie sił parlamentarnych. Można stwierdzić, iż ordynacja w sposób wyraźny preferowała 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”.

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

W wyniku głosowania w 1993 r. okazało się, że tylko SLD jako koalicji wyborczej oraz pięciu innym ugrupowaniom politycznym udało się zdobyć wystarczające poparcie społeczne, aby wprowadzić swoich przedstawicieli do Sejmu¹⁵. Taki wynik wyborów był bardzo dużym zaskoczeniem dla ugrupowań prawicowych, które w jednej chwili z wpływowych, a często nawet współrządzających partii politycznych zostały zepchnięte na margines życia politycznego. Większość z nich znalazła się w bardzo trudnej sytuacji finansowej. Nie dysponowały one środkami na dalsze funkcjonowanie. W znacznie lepszej sytuacji znalazły się partie parlamentarne. Zgodnie z ordynacją wyborczą do Sejmu z 1993 r., komitety wyborcze, które wprowadziły swych przedstawicieli do parlamentu otrzymały z budżetu państwa tzw. dotację podmiotową traktowaną jako zwrot

¹⁵ W Sejmie reprezentowane były następujące ugrupowania polityczne: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Polskie Stronnictwo Ludowe, Unia Wolności, Konfederacja Polski Niepodległej, Bezpartyjny Blok Wspierania Reform. W niższej izbie parlamentu zasiadało również czterech posłów reprezentujących organizacje mniejszości niemieckiej.

części kosztów poniesionych w trakcie kampanii wyborczej. Wysokość tej kwoty była proporcjonalna do liczby uzyskanych mandatów poselskich i senatorskich.

Ordynacja do Sejmu, wprowadzając odpowiednie zabezpieczenia, zapobiegła zbytniemu podziałowi na scenie politycznej. Wybory przeprowadzone na jej założeniach 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 RP¹⁶. 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 poprzedniej. Zmiana ordynacji wyborczej do Sejmu w 2001 roku była podyktowana chęcią stworzenia korzystniejszych warunków dla uzyskania sukcesu wyborczego przez ugrupowania średniej wielkości. Sondaże opinii publicznej wyraźnie wskazywały na ogromną przewagę koalicji SLD–UP. Nie wykluczone było uzyskanie przez tę koalicję bezwzględnej większości w Sejmie. Rozproszone 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

¹⁶ 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.

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 tzw. zmodyfikowaną 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 uzyskujące największą liczbę głosów wyborców, a jednocześnie zwiększeniu liczby mandatów dla 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 2001 roku 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.

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”¹⁷.

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.

¹⁷ Ordynacja wyborcza do Sejmu przewiduje możliwość zwolnienia przez PKW komitetu wyborczego organizacji mniejszości narodowej z przekroczenia 5% progu zaporowego.

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-centrowe¹⁸.

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 roku było ich zaledwie 10. Proces ten ilustrują dane przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1

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.

Mniejsza liczba ugrupowań parlamentarnych jest efektem lepszego zrozumienia przez wyborców mechanizmów ordynacji wyborczej. Podejmując decyzję na które ugrupowanie głosować, wyborca sugeruje się nie tylko jego programem, ale bierze pod uwagę również szanse na przekroczenie przez daną partię polityczną 5% progu wyborczego. Jeżeli sondaże przedwyborcze wskazują na niskie, nieprzekraczające progu wyborczego, poparcie dla danego ugrupowania, to wyborca podejmuje decyzję o oddaniu głosu na taki komitet wyborczy, który ma szansę uczestniczyć w podziale mandatów. W ten sposób ze sceny politycznej są eliminowane kolejno najmniejsze ugrupowania. W Sejmie jest ich coraz mniej. Następuje wyraźna koncentracja sceny politycznej w Polsce. Jest to niewątpli-

¹⁸ W skład Lewicy i Demokratów (LiD) weszły: Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), Unia Pracy (UP), Socjaldemokracja Polska (SdPL) oraz Partia Demokratyczna demokraci.pl (PD).

wą zasługą zasad prawa wyborczego przyjętych w roku 1993, a następnie tylko nieznacznie modyfikowanych.

Jednym z elementów wskazujących na poziom zaangażowania obywateli w sprawy kraju jest udział w wyborach. Jak wskazują dane z tabeli 1, frekwencja w wyborach parlamentarnych w Polsce jest bardzo niska i oscyluje w pobliżu 50%. Niestety trudno jest mówić o tendencji zwykłej. Wprawdzie w 2007 roku 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 przesileni politycznych frekwencja wyborcza jest większa.

Tabela 2

**Poparcie dla zwycięskich komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu RP
w latach 1991–2007 (w %)**

Rok wyborów	Brak reprezentacji w Sejmie (% głosujących)	Ugrupowanie zwycięskie (% głosów)	Realne poparcie dla zwycięskiego ugrupowania (% uprawnionych)	Poparcie dla koalicji rządzącej na początku kadencji (% głosów)	Koalicja rządząca na początku kadencji (% mandatów)	Realne poparcie wyborców dla koalicji (% uprawnionych)
1993	34,52	20,41	10,17	35,81	65,90	17,85
1997	12,41	33,83	15,58	47,20	60,30	21,74
2001	9,35	41,04	18,19	50,02	56,09	22,17
2005	10,93	26,99	10,54	46,37*	53,26*	18,11
2007	4,12	41,51	21,89	50,42	52,17	26,58

* PiS, LPR, Samoobrona RP.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej.

Ważną kwestią jest legitymizacja władzy. W uproszczeniu mówimy, iż wybory wygrała ta czy inna opcja polityczna. W polskich warunkach zwycięstwo wyborcze oznacza, że partia zdobyła więcej głosów niż każda inna. Wcale nie oznacza to, iż uzyskała ona poparcie większości głosujących. W Polsce rządziły ugrupowania, które uzyskały od 20,41% głosów – SLD w 1993 roku, do 41,51% – PO w 2007 roku. Wynika z tego,

że władzę zawsze sprawowały i sprawują nadal partie polityczne, które nie uzyskały poparcia większości głosujących. Nieco lepiej wyglądają kwestie legitymizacji władzy, kiedy weźmiemy pod uwagę poparcie dla rządzących koalicji. Ale nawet w tym przypadku 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 zwycięskiego komitetu wyborczego i 26,58% ogółu uprawnionych do głosowania dla rządzącej po wyborach koalicji. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w roku 2007 kiedy to, jak wspomniano wcześniej, rywalizacja wyborcza toczyła się pomiędzy tylko dwoma głównymi siłami politycznymi PO i PiS i kiedy była wyjątkowo wysoka, jak na warunki polskie, frekwencja wyborcza.

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 grupę społeczną, która wcale nie reprezentuje większości obywateli. 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.

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.

Pojawiają się propozycje wprowadzenia większościowego prawa wyborczego do Sejmu. Taki pomysł lansowała Platforma Obywatelska. Liderzy ugrupowania proponowali jednomandatowe okręgi wyborcze. Zgłaszano także pomysły wprowadzenia mieszanego systemu proporcjonalno-większościowego. Na razie jednak wszystkie te koncepcje pozostają w sferze propozycji i nie są prowadzone żadne prace parlamentarne mające na celu dokonanie zasadniczych zmian w prawie wyborczym.

Trzeba podkreślić, iż jedną z bardzo ważnych cech demokratycznego prawa wyborczego jest jego stabilność. Niezmiennosc zasad w długim przedziale czasu stanowi gwarancję jednakowych szans dla każdego ugrupowania. Jest ono bowiem w stanie podjąć długofalowe działania zmierzające do dostosowania swoich struktur, zasad działania oraz sposobu oddziaływania na elektorat, aby wykorzystać jak najpełniej mechanizmy prawa wyborczego. Niedopuszczalne jest manipulowanie zasadami prawa wyborczego szczególnie na krótko przed wyborami.

Ważną cechą prawa wyborczego powinna być jasność i przejrzystość zasad i mechanizmów, na których ono się opiera. Powinny one być tak skonstruowane, aby przeciętny wyborca był je w stanie zrozumieć. To jest podstawowym warunkiem masowego udziału wyborców w akcie głosowania.

Wydaje się, iż obecna ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu przedstawione powyżej zasady prawa wyborczego spełnia. Nie powinno to jednak oznaczać zaniechania dyskusji o doskonaleniu obowiązujących przepisów oraz zgłaszania nowych propozycji dotyczących zasad i mechanizmów partycypacji politycznej obywateli.

Bibliografia

- 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.
- Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, red. A. Antoszewski, Wrocław 1994.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i Senatu 1989 r. Wstępne refleksje*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 8.

Leksykon politologii, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1996.

Stelmach A., *Zmiany prawa wyborczego w Polsce w okresie tranzytji systemowej*, „Problemy Humanistyki” 1997, nr 2.

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

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

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

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. Nr 46, poz. 499.

Summary

During the political transformation in Poland, electoral law was frequently changed. The general principles, already adopted in 1991, were maintained in parliamentary elections (to the Sejm). The changes only affected the detailed solutions concerning how the votes were calculated as mandates, and the sizes of constituencies. The so-called elective thresholds, which were introduced in 1993, have been maintained. In practice, the result of the current system of parliamentary elections is that the parties that attract approximately 25% of the votes cast by all those authorized to vote, win over half the parliamentary mandates, thereby exercising power. Therefore, the claim that a democratic electoral system is based on the principle of majority rule seems doubtful here, as what we actually get entails the rule of the largest social group, or at least the one that has the most effective organization.

Contrary to popular belief, the majority elections to the Senate do not change the above rule. A voter supporting a given candidate in these elections is mainly directed by the political group which supports this candidate. The electoral system to the Senate was finally formed in 1991 and only slightly amended in 2001. A single-mandate constituency in the elections to the upper chamber of the parliament was only introduced by Electoral Law in 2011.