

Zdzisław Ilski
Politechnika Wrocławska

System wyborczy w procesie konsolidowania demokracji polskiej po 1989 roku. Zarys debaty i rozstrzygnięć

Wprowadzenie

Demokracja nowożytna opiera się na zasadzie suwerenności narodu, w myśl której piastunem władzy pierwotnej i nieograniczonej, niezależnej w stosunkach zewnętrznych i najwyższej w stosunkach wewnętrznych w państwie, jest naród, realnie tożsamy ze społeczeństwem, czyli wspólnotą ludzką egzystującą w granicach państwa¹. Suwerenność narodu realizowana jest poprzez bezpośrednie rządy ludu oraz zasadę reprezentacji. Demokracja współczesna zachowuje formy ludowładztwa bezpośredniego, w pewnych sytuacjach odwołuje się do rozstrzygnięć poprzez referendum i plebiscyt, przyzwala na veto i inicjatywę ludową. Nie są one jednak jej zasadniczą procedurą decyzyjną. Współczesna demokracja ma głównie charakter przedstawicielski. Zagadnienie władzy rozstrzyga się często na wielkich przestrzeniach i dotyczy milionów obywateli. Swoiste prawo sformułował tu Robert Dahl:

Im więcej obywateli żyje w demokracji, w tym mniejszym stopniu obywatele mogą bezpośrednio uczestniczyć w decyzjach rządu i tym bardziej muszą przekazywać władzę innym.²

W znacznym stopniu demokracja ma więc obecnie formę pośrednią. Istotną rolę odgrywają w niej oczywiście te formy partycypacji obywateli w życiu politycznym – jak możliwość organizowania się, manifestowania, wyrażania opinii w ważnych kwestiach – które są znaczące w procesie podejmowania

¹ M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, PWN, Warszawa 1969, s. 28-29; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993, s. 128-136.

² R. Dahl, *O demokracji*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2000, s. 103.

decyzji politycznych. Niemniej głównym elementem demokracji przedstawicielskiej, a także jedną z podstawowych form korelacji pomiędzy decyzjami państwowymi a przekonaniem dominującym w społeczeństwie, jest udział obywateli w wyborach. W kontekście zasady suwerenności narodu wybory są postacią demokracji bezpośredniej, gdyż są aktem jednorazowej decyzji władczej, w ramach której społeczeństwo powołuje określone organy państwa. Zarazem, wybierając określone osoby, społeczeństwo pośrednio ukierunkowuje politykę państwa. Podstawowe znaczenie wyborów przydaje demokracji pośredniej cechę demokracji wyborczej, w której władza ludu staje się jego władzą wybierania.

W porządku demokratycznym wybory spełniają wiele funkcji. Do głównych zaliczyć można: (1) funkcję kreacyjną – polega na wyłonieniu reprezentacji parlamentarnej, która z jednej strony odzwierciedlałaby istniejące podziały polityczne i preferencje wyborców, a z drugiej – byłaby zdolna do efektywnego działania politycznego w postępowaniu legislacyjnym, a zwłaszcza w zakresie wyłaniania rządu dysponującego poparciem większości parlamentarnej; (2) funkcję legitymizacyjną – polega na uprawomocnieniu wybranych reprezentantów do podejmowania decyzji w imieniu suwerena; (3) funkcję kontrolną – realizowaną wobec reprezentantów³.

Z potężnego znaczenia roli wyborów zdawano sobie sprawę od początku wejścia Polski na drogę demokracji. W konsekwencji już od progu tego procesu formowanie systemu wyborczego przybrało postać sporu politycznego. Artykuł ma na celu zarysowanie debaty i rozstrzygnięć dotyczących formowania systemu wyborczego do sejmu polskiego w okresie po 1989 r. Pod uwagę biorę główne elementy systemu wyborczego, w tym liczbę i rozmiar okręgów wyborczych, uprawnienia wyborcy, a przede wszystkim formułę wyborczą. Rozumiem przez nią sposób zamiany głosów wyborców na mandaty. W jej ramach mieści się reguła rozstrzygnięcia – większościowa lub proporcjonalna – związana z nią matematyczna metoda obliczania wyników wyborczych oraz inne kwestie bezpośrednio powiązane z kwestią zamiany głosów na mandaty – jak ustawowy próg wyborczy, premia wyborcza czy wyrównawcza dystrybucja mandatów. Z perspektywy dzisiejszej widoczne są trzy główne etapy formowania systemu wyborczego w Polsce. Etapy te były ze sobą powiązane, częściowo też nakładały się na siebie. W każdym z nich inne przyczyny uruchamiały debatę i zmiany w systemie wyborczym. Uwzględnienie tych etapów pozwoli ukazać dynamikę procesu formowania systemu wyborczego w Polsce po 1989 r.

³ *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, pod red. nauk. A. Antoszewskiego i R. Herbuta, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 227-228; A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 15-17.

Tranzycja i konsolidacja

Pierwszy etap przypadł na lata 1989–1993. Wiązał się z tranzycją ustrojową i potrzebą przyjęcia systemu wyborczego korzystnego dla konsolidowania demokracji. Debata nad systemem wyborczym zaistniała już podczas obrad Okrągłego Stołu w 1989 r. Negocjujące strony zgodziły się wówczas na przeprowadzenie częściowo wolnych wyborów parlamentarnych. Poprzez nie utrzymana miała być władza dotychczasowego obozu politycznego, a do parlamentu została by dopuszczona tzw. opozycja konstruktywna. Strony różnie jednak postrzegały sposób ich przeprowadzenia. Nie wysuwały konceptu wyborów proporcjonalnych. Strona koalicyjno-rządowa proponowała wybory niekonfrontacyjne, oparte na większościowej formule wyborczej, alternatywnie w wariantcie większości względnej lub bezwzględnej. Przeprowadzone miały być w małych, wielomandatowych okręgach wyborczych (2-5 mandatów), a biorąc pod uwagę potrzebę rozdziału mandatów pomiędzy różne siły polityczne, byłyby to w praktyce okręgi jednomandatowe. Strona opozycyjno-solidarnościowa, biorąc za punkt wyjścia procentowy podział mandatów sejmowych pomiędzy obie strony, proponowała przeprowadzenie wyborów na podstawie większościowej formuły wyborczej, realizowanej w okręgach jednomandatowych. Stanowiska tego nie forsowała. Godziła się na wybory kontraktowe, gdyż w zamian otrzymywała zgodę na ponowną legalizację NSZZ „Solidarność”. Wątpliwości w tym zakresie rozwiązał pomysł utworzenia drugiej izby parlamentarnej – senatu – do którego wybory miały być zupełnie wolne. Ważne było także ustalenie, że zniesione zostaną wszelkie pozawyborcze procedury eliminacji kandydatów na parlamentarzystów, a w kampanii wyborczej będzie stosowana wolność słowa, publikacji, zgromadzeń oraz będzie zabezpieczony dostęp do środków masowego przekazu.

Wyrazem szybko osiągniętego porozumienia stała się ordynacja wyborcza przyjęta przez sejm 7 kwietnia 1989 r. W myśl jej postanowień 65% mandatów miała objąć strona koalicyjno-rządowa, a 35% mandatów strona opozycyjno-solidarnościowa. Każda ze stron miała osiągnąć taki rezultat w swojej „kuri”⁴. Polska została podzielona na 108 wielomandatowych okręgów wyborczych, liczących od dwóch do pięciu mandatów. Prawo zgłaszania kandydatów na posłów miały partie polityczne, organizacje społeczne oraz sami wyborcy na podstawie 3 tys. podpisów poparcia dla danej kandydatury. Do elekcji potrzebne było uzyskanie większości bezwzględnej. W ten sposób miało być obsadzonych 425 mandatów; pozostałe 35 mandatów miało być z listy krajowej, przyznanej stronie rządowej, a elekcja wymagała uzyskania większości względnej. Wyborca mógł oddać tyle głosów, ile mandatów było do obsadzenia w jego okręgu, a praktycznie niesłuchanie istotne okazało się uprawnienie do skreślania kandydatów przez niego odrzucanych⁴. Podkreślenia

⁴ Obszerniej o tym w: R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1999, s. 11-20; W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów*

wymaga, że na przyjmowane podczas obrad Okrągłego Stołu ustalenia w zakresie prawa wyborczego opinia publiczna w Polsce nie miała większego wpływu, pominięte zostało też stanowisko wielu środowisk żądających przeprowadzenia w pełni wolnych wyborów⁵. Pojawił się wówczas negatywny wzór rozstrzygnięcia ważnych kwestii ustrojowych wyłącznie w obrębie klasy politycznej.

Rozstrzygnięcia w sprawie ordynacji wyborczej dokonane przy Okrągłym Stole miały obowiązywać tylko do wyłonienia „sejmu kontraktowego”. Po jego powołaniu zainicjowana została debata nad takim prawem wyborczym, które uczyniłoby wybory parlamentarne w pełni demokratycznymi, wolnymi i rywalizacyjnymi. Spór wokół tej sprawy toczył się w samym sejmie, ale po wyborach prezydenckich w 1990 r. zaistniał także w relacjach pomiędzy parlamentem a nowo wybranym prezydentem Lechem Wałęsą. W sejmie ścierały się zasadniczo dwa podejścia. Pierwsze widniało w projekcie ordynacji, zgłoszonym przez Obywatelski Klub Parlamentarny w 1990 r. Proponowano w nim wprowadzenie mieszanego systemu wyborczego: 230 posłów miało być wyłanianych na podstawie formuły większościowej w jednomandatowych okręgach wyborczych, a pozostałych 230 na podstawie formuły proporcjonalnej, z wykorzystaniem metody d'Hondta. Wyborca dysponowałby dwoma głosami: jeden miał oddawać na kandydata w JOW, drugi – na zamkniętą listę w okręgu wielomandatowym. Drugie podejście zakładało zastosowanie systemu w pełni proporcjonalnego, w którym mandaty byłyby rozdzielane metodą Hare'a-Niemeyera, z możliwością oddania przez wyborcę głosu preferencyjnego na kandydata. Komisja Konstytucyjna parlamentu wypracowała na początku 1991 r. rozwiązanie do pewnego stopnia godzące racje obu podejść. Jej projekt zakładał wybór 345 posłów w 19 dużych regionach wyborczych, obejmujących 22–48 mandatów oraz elekcję 115 posłów w okręgach jednomandatowych⁶.

Na ten pomysł zareagował prezydent Lech Wałęsa. Dwudziestego drugiego lutego 1991 r. skierował do sejmu własny projekt ordynacji wyborczej. Proponował wprowadzenie systemu mieszanego: 230 posłów wybieranych w wyborach większościowych w JOW oraz 230 wyłanianych proporcjonalnie z ogólnopolskich list. Miesiąc później, 20 marca, Kancelaria Prezydenta przesłała Komisji Konstytucyjnej nowe propozycje. Wybory miały być przeprowadzane wyłącznie na podstawie formuły proporcjonalnej: 391 posłów miało być wyłanianych poprzez głosowanie na listy partyjne w 35 wielomandatowych (8–17 mandatów) okręgach wyborczych, a pozostałych 69 mandatów miało pochodzić z ogólnopolskich list wyborczych. W konsekwencji w dn. 10 maja 1991 r. sejm uchwalił ordynację wyborczą do parlamentu, w pewnym stopniu uwzględniającą propozycje Kancelarii Prezydenta RP. Postanawiała podział kraju na 35-37 okręgi (wyłaniających z użyciem metody Hare'a – Niemeyera od 7 do 17 posłów), a w obrębie tych okręgów

wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007, s. 273-288.

⁵ W. Sokół, *op. cit.*, s. 388.

⁶ R. Chruściak, *op. cit.*, s. 57-59; W. Sokół, *op. cit.*, s. 290-292.

miało istnieć także 115 okręgów jednomandatowych. Wyborcy dysponowali dwoma głosami. W ten sposób miało być wyłanianych 391 posłów. Pozostałych 69 posłów miało pochodzić z list ogólnopolskich, a do podziału mandatów z tej puli (metodą Sainte-Laguë) miały być uprawnione listy, które uzyskały w okręgach pięć procent głosów i pięć mandatów. Dwudziestego trzeciego maja senat zaaprobował ordynację. Prezydent RP odmówił jej podpisania. Kontestując zbyt wysoki poziom jej skomplikowania, domagał się przyjęcia jednego z dwóch konceptów systemu wyborczego. Mógłby to być system wyłącznie proporcjonalny, wykorzystujący metodę Sainte-Laguë na dwóch poziomach podziału mandatów: 391 posłów z okręgów wielomandatowych i 69 z list krajowych. Alternatywą mógł być system mieszany, w którym 345 posłów wybierano, by w systemie proporcjonalnym z list okręgowych i powiązanych z nimi list ogólnopolskich, a 115 posłów wyłaniano by w okręgach jednomandatowych. Sejm nie zdołał obalić weta prezydenta⁷.

W nowym postępowaniu ustawodawczym Komisja Konstytucyjna przedstawiła w czerwcu 1991 r. kolejny projekt ordynacji wyborczej do sejmu. Przełamując opór senatu i weto prezydenta, sejm uchwalił 28 czerwca 1991 r. nową ordynację wyborczą. Wprowadzono w niej dwa poziomy rozdziału mandatów. W 37 stosunkowo dużych okręgach wyborczych, liczących od 7 do 17 mandatów, miało być wyłanianych 391 posłów, a do podziału mandatów miała być spożytkowana metoda Hare'a – Niemeyera z wariantem największych reszt. Kolejne 69 mandatów miało być rozdzielane na poziomie ogólnopolskim zmodyfikowaną metodą Sainte-Laguë pomiędzy listy, które otrzymały 5% głosów w skali kraju lub zdobyły mandaty w minimum pięciu okręgach; do wystawienia ogólnopolskich list kandydatów na posłów były uprawnione te komitety wyborcze, które zdołały zebrać po 5 tys. podpisów w pięciu okręgach wyborczych. Komitety wyborcze uzyskały możliwość blokowania swoich list. Listy były otwarte, tzn. wyborca mógł oddać pojedynczy głos preferencyjny, zaznaczając na liście kandydatów wybraną przez siebie osobę⁸.

Debata w latach 1990–1991 miała rysy charakterystyczne. Wykazała po pierwsze, że klasa polityczna chce zachować monopol na kreowanie prawa wyborczego w Polsce i odrzuca możliwość oddania głosu w tej sprawie samemu społeczeństwu. We wrześniu 1990 r. Klub Poselski Stronnictwa Demokratycznego wystąpił z wnioskiem, by Polacy w referendum wypowiedzieli się w sprawie systemu wyborczego. Wniosek nie uzyskał wymaganej większości 2/3 głosów poselskich, a wręcz kuriozalnie brzmiał pogląd wyrażony w komisjach konstytucyjnych sejmu i senatu, że „złożoność problematyki systemów wyborczych uniemożliwia właściwe sformułowanie zrozumiałego dla większości wyborców pytania w tej materii”⁹. W zawołowanej formie wskazano, że społeczeństwo

⁷ R. Chruściak, *op. cit.*, s. 59-61; W. Sokół, *op. cit.*, s. 293-295.

⁸ R. Chruściak, *op. cit.*, s. 69; W. Sokół, *op. cit.*, s. 277-278, 289-299.

⁹ W. Sokół, *op. cit.*, s. 291.

polskie nie jest zdolne do podejmowania decyzji ustrojowych i to rozstrzygnięcie było sprzeczne z samym konceptem kreowania demokracji.

Po drugie, myślenie o systemie wyborczym zostało zdominowane przez interesy partyjne. W trakcie debaty uległ dekompozycji obóz solidarnościowy, a w sejmie widoczne to było w podziale OKP. Rozkład dotknął także PZPR i jej klub poselski. W kraju i samym parlamencie powstał mozaikowy układ sił politycznych, niecieszących się zresztą zbyt dużym poparciem. Jak ocenił Wojciech Sokół: „Postępujące rozdrobnienie sceny parlamentarnej miało bezpośredni i decydujący wpływ na wybór nowego systemu wyborczego”¹⁰. Nowopowstające formacje polityczne знаły też skutki zastosowania różnych wariantów systemu wyborczego i szły w kierunku kreowania takich rozstrzygnięć, które zabezpieczałyby ich obecność w kolejnym sejmie. Obawiając się negatywnych dla siebie następstw oparcia wyborów na formule większościowej, zdecydowały się na przeprowadzenie pierwszych wolnych wyborów sejmowych na podstawie formuły proporcjonalnej, i to bez barier chroniących parlament przed nadmiernym rozdrobnieniem.

Po trzecie, to podporządkowanie rozstrzygnięć w zakresie prawa wyborczego interesom partii politycznych oznaczało też odsuwanie potrzeb państwa demokratycznego. Wchodząc na drogę demokracji, Polska przyjęła wariant demokracji parlamentarnej, w której rząd powstaje i działa na podstawie wykrystalizowanej i trwałej większości parlamentarnej. Doświadczenia polskie z okresu II Rzeczypospolitej, zwłaszcza z lat 1919–1928, wymownie wskazywały, że proporcjonalny system wyborczy sprzyja nadmiernemu rozbiciu parlamentu, przeszkadza w tworzeniu stabilnej większości rządowej, a tym samym może być dysfunkcyjny wobec parlamentaryzmu¹¹. Wiedza o tym była powszechnie dostępna, twórcy ordynacji z 1991 r. jednak ją pominęli. Tym samym jednak, co było paradoksem, na progu konsolidowania demokracji zastosowano system wyborczy wręcz godzący w demokrację skonsolidowaną. Ujawniło się to po wyborach parlamentarnych w 1991 r., zamykających tranzycję polityczną w Polsce. W Sejmie I kadencji znalazły się 29 formacje. Żadna z nich nie miała zdolności do tworzenia rządu. Powołanie rządu większościowego stało się wyzwaniem, któremu sejm nie zdołał sprostać. Istniejące w latach 1991–1993 gabinety Jana Olszewskiego i Hanny Suchockiej były rządami koalicji mniejszościowych¹².

W tym stanie rzeczy zaczęto wręcz gorączkowo poszukiwać rozwiązania terapeutycznego. Już na początku 1992 r. Unia Demokratyczna wystąpiła z projektem mieszanego systemu wyborczego, przewidującego oddawanie przez wyborców dwóch głosów: pierwszego w jednym ze 115 JOW oraz drugiego na zamkniętą listę partyjną w wielomandatowym regionie, z której pochodziłoby 345 manda-

¹⁰ *Ibidem*, s. 300.

¹¹ Zob. Z. Iłski, *Formuła wyborcza u progu niepodległej Polski (do 1922 r.)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 468-484.

¹² Więcej o tym w: W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 129-230.

tów poselskich. W segmencie drugim, proporcjonalnym, miała być stosowana metoda d'Hondta. Projekt przewidywał likwidację listy krajowej. W debacie sejmowej prowadzonej w czerwcu 1992 r. propozycja ta została odrzucona. Przeciw wprowadzeniu okręgów jednomandatowych wystąpiło Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe, Sojusz Lewicy Demokratycznej, Polskie Stronnictwo Ludowe, Porozumienie Centrum, Chrześcijańska Demokracja i posłowie NSZZ „Solidarność”, a przeciw likwidacji listy krajowej – m.in. Konfederacja Polski Niepodległej i ZCh-N¹³.

Sejm powołał jednak Komisję Nadzwyczajną ds. ordynacji wyborczej i sam fakt jej uruchomienia wymownie świadczył o tym, że kwestia systemu wyborczego jest wręcz fundamentalnie ważna dla efektywnego funkcjonowania państwa. Komisja szybko rozstrzygnęła, że w nowej ordynacji wyborczej powinny być takie elementy, jak: utrzymanie w całości systemu proporcjonalnego, pozostawienie listy ogólnokrajowej, obliczanie wyników wyborów w okręgach na podstawie metody d'Hondta, wprowadzenie ustawowych progów wyborczych, głosowanie na zamknięte i skrócone listy partyjne. Tylko w pewnym stopniu decyzje te były przejawem troski o sprawność parlamentaryzmu polskiego. Komisję zdominowali przedstawiciele najsilniejszych ugrupowań sejmowych i dokonane przez nią rozstrzygnięcia miały być korzystne właśnie dla większych formacji politycznych, zwłaszcza dla UD, SLD, PSL i KPN. Poprzez stosowne regulacje w systemie wyborczym, formacje te świadomie zmierzały do eliminacji konkurencji politycznej i zagospodarowania interesującego je elektoratu¹⁴. W opozycji do tego kierunku rozstrzygnięcia kwestii nowej ordynacji wyborczej do sejmu stało szeregiem ugrupowań z niskim naówczas poparciem. Napięcie z tym związane ujawniło się w debacie sejmowej w marcu 1993 r. Wypracowanego w Komisji Nadzwyczajnej projektu ordynacji broniło głównie KPN, PC, Polski Program Liberalny, PSL. Przeciw wysokiemu ustawowemu progowi wyborczemu, jako głównej metodzie redukcji liczby klubów sejmowych, opowiedziały się ZCh-N, Ruch dla Rzeczypospolitej, Unia Pracy, Unia Polityki Realnej i PSL – Porozumienie Ludowe. Z kolei RdR silnie przeciwstawił się liście krajowej, formule proporcjonalnej, optował za większością, a UPR wysuwała koncept systemu wyborczego realizowanego w okręgach jednomandatowych, z zastosowaniem większości bezwzględnej. Dostyc powszechnie krytykowano też koncept głosowania na listy zamknięte, co widoczne było w stanowisku SLD, UP, NSZZ „Solidarność”, ale dopiero w trzecim czytaniu w kwietniu 1993 r. został on wyeliminowany z projektu ordynacji¹⁵.

Opór słabszych ugrupowań został przełamany. Sejm, przyjmując 28 maja 1993 r. pewne poprawki senatu, uchwalił nową ordynację wyborczą, a Prezydent

¹³ R. Chruściak, *op. cit.*, s. 86-88.

¹⁴ W. Sokół, *op. cit.*, s. 309-311, 315-319.

¹⁵ R. Chruściak, *op. cit.*, s. 105-110.

RP zaakceptował ją w dniu 1 czerwca 1993 r. Utrzymano w niej wyłącznie proporcjonalny system wyborczy, dwa poziomy podziału mandatów oraz główne zasady prawa wyborczego. Najważniejsze nowe rozstrzygnięcia, które w swej funkcji miały zrationalizować i usprawnić parlamentaryzm polski, dotyczyły kilku głównych kwestii. W ordynacji przyjęto nową zasadę, że okręgiem wyborczym będzie województwo, wyjątkowo województwo warszawskie podzielono na dwa, a katowickie na trzy okręgi wyborcze. Liczba okręgów wyborczych powiększyła się z 37 do 52; przy rozpiętości 3–17 mandatów średni rozmiar okręgu wynosił 7,4. Do podziału mandatów na poziomie okręgu wyborczego wprowadzono metodę d'Hondta, atrakcyjną dla dużych ugrupowań. Oba rozstrzygnięcia były zresztą korzystne dla formacji silniejszych. Zwiększenie liczby okręgów wyborczych zmniejszyło ich rozmiar, a wraz z zastosowaniem metody d'Hondta podniosło tym samym naturalny próg wyborczy, potrzebny do uzyskania mandatu i wahał się on w przedziale 8,34% do 17,21%. Wprowadzono też ustawowe progi wyborcze: 5% dla partii politycznych, 8% dla koalicji wyborczych, 7% dla ugrupowań uczestniczących w podziale mandatów z list ogólnopolskich. Zniesiono wreszcie rozpraszącą sejm możliwość blokowania list¹⁶.

Rozstrzygnięcia powyższe, chociaż obliczone były na zrationalizowanie parlamentaryzmu, godziły jednak w sprawiedliwość. Z tą wartością, będącą w aspekcie genetycznym podstawą żądania zastosowania w wyborach formuły proporcjonalnej, wyraźnie kolidowało zwłaszcza zastosowanie ustawowych progów wyborczych. Skutek uwidocznił się w wyborach przeprowadzonych w 1993 r. Do sejmu II kadencji weszło tylko sześć ugrupowań politycznych, 34,44% wyborców nie miało w nim swoich przedstawicieli, a na niereprezentatywności parlamentu ucierpiały zwłaszcza formacje prawicowe. Pojawiły się więc propozycje korygujące ustawę wyborczą. Szły one głównie w kierunku obniżenia progów wyborczych i zmiany metody transformacji głosów na mandaty, by poprzez to uzyskać efekt w postaci parlamentu bardziej reprezentatywnego. W 1995 r. prezydent RP zaproponował obniżenie progu ustawowego dla koalicji z 8 do 7% oraz obniżenie progu ustawowego do 3% dla komitetów wyborczych, które wprowadzenie przekroczy w skali kraju progu 5%, ale w swoim okręgu uzyskają co najmniej 20% poparcia. Poważniejsza próba skorygowania systemu wyborczego wyszła od Unii Pracy. W 1997 r. proponowała ona zmianę zasad podziału mandatów w okręgu wyborczym w taki sposób, aby umożliwić uzyskanie mandatów przez te formacje, które nie przekroczyły progu ustawowego. Przedstawiciele tych formacji mogliby uzyskać mandat w sytuacji, gdyby uzyskali poparcie przekraczające średnią głosów okręgu. Liczba tak uzyskanych mandatów poselskich byłaby odejmowana od 69 mandatów rozdzielanych z listy ogólnopolskiej. Propozycja przydałaby wyborom wymiar personalny. UP proponowała także odejście od metody d'Hondta i przyjęcie metody Sainte-Laguë do zamiany głosów na mandaty zarówno na poziomie

¹⁶ *Ibidem*, s. 121; W. Sokół, *op. cit.*, s. 279.

okręgów wyborczych, jak i do podziału mandatów z list ogólnokrajowych, a to szło w kierunku uczynienia sejmu bardziej reprezentatywnym. Mimo wsparcia ze strony m.in. PSL i KPN pomysły UP w 1997 r. zostały przez sejm odrzucone¹⁷. Kończyło to pierwszy etap debaty nad systemem wyborczym w Polsce.

Zapisy konstytucyjne

Rozpoczęte już w grudniu 1989 r. prace nad konstytucją RP wraz z potrzebą dostosowania prawa wyborczego do jej postanowień wytyczyły drugi etap debaty nad systemem wyborczym w demokratyzującej się Polsce. Ważne w nim było postanowienie czy parlament jest jedno- czy też dwuizbowy, kto jest uprawniony do udziału w wyborach, a z punktu widzenia systemu wyborczego podstawowe znaczenie miało rozstrzygnięcie kwestii formuły wyborczej, na jakiej oparte miały być wybory sejmowe. Propozycje w tym zakresie sformułowano w ponad dwudziestu projektach konstytucji. Większość z nich została skierowana do powołanej w końcu 1993 r. Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Przedstawiały je różne podmioty: prezydent RP, komisje konstytucyjne parlamentu, partie polityczne, organizacje społeczne, zespoły naukowe i osoby prywatne.

Większość projektodawców optowała za parlamentem dwuizbowym. Projekty SLD oraz zespołu kierowanego przez Sylwestra Zawadzkiego zakładały istnienie sejmu jako parlamentu jednoizbowego; projekt PSL jako drugą wskazywał Izbę Samorządową, a projekty KPN sugerował, by sejm składał się z trzech „stanów”: prezydenta, izby poselskiej i senatu¹⁸. Proponowano też różne nazwy dla parlamentu polskiego. Jedne nawiązywały do tradycji przedrozbiorowej i operowały nazwami: Sejm dla całego parlamentu, Izba Poselska – dla izby niższej, Senat – dla wyższej. Inne – do tradycji konstytucji marcowej z 1921 r., w myśl której sejm był izbą niższą, a senat – wyższą. Dla systemu wyborczego istotne było też, że odmiennie też postrzegano wielkość parlamentu. W odniesieniu do izby niższej w części projektów na ogół nawiązywano albo do tradycji konstytucji marcowej z 1921 r. i proponowano, by liczyła 444 posłów, a w części operowano rozwiązaniami dotychczasowymi – sejm (Izba Poselska) miał liczyć 460 posłów. W odniesieniu do senatu operowano liczbami: 100 – 111 – 115 – 124.

W systemie wyborczym główne znaczenie ma formuła wyborcza, a zwłaszcza tkwiąca w niej reguła rozstrzygnięcia: większościowa lub proporcjonalna. Jest ona wręcz szczególna w odniesieniu do izby niższej parlamentu, zwłaszcza w warunkach parlamentarnej formy rządu. W parlamentarystyce rząd powstaje, istnieje stabilnie i działa trwale, gdy ma poparcie większości posłów. I taka architektonika

¹⁷ W. Sokół, *op. cit.*, s. 323-329.

¹⁸ *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, do druku przygotował M. Kallas, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992, s. 127, 151, 264; *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. I, do druku przygotował R. Chruściak, Wydawnictwo Sejmowe 1997, s. 106, 201, 229.

parlamentu jest celem wyborów większościowych, podczas gdy proporcjonalna formuła wyborcza jest zorientowana na wyłanianie parlamentu reprezentatywnego dla podziałów politycznych. Analizowane projekty konstytucji w zróżnicowany sposób podchodziły do dychotomii wybory proporcjonalne – wybory większościowe:

a) projekty prywatne:

- *Projekt tez normatywnych nowej konstytucji*, przygotowany w 1989 r. przez Mieczysława Huchlę, proponował, by w konstytucji widniały tylko podstawowe zasady elekcji – wybory do sejmu, senatu i rad narodowych miały być powszechne, równe, bezpośrednie, a głosowanie tajne. O tym, czy wybory będą również proporcjonalne, należałoby ewentualnie rozstrzygać w ordynacji wyborczej;
- opracowany w 1990 r. przez Józefa Lityńskiego *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* zawierał najbardziej uszczegółowioną procedurę elekcji izb niższej spośród wszystkich projektów konstytucji. W myśl jego propozycji sejm miał składać się z 450 do 540 posłów, a ustalona liczba musiała być podzielna przez trzy. Projektował powołanie deputowanych w mieszanym systemie wyborczym:
 - (a) 1/3 posłów byłaby wyłaniana na podstawie formuły proporcjonalnej, z ogólnopolskich list zgłaszanych przez partie i organizacje polityczne, a w proporcjonalnym podziale mandatów uczestniczyłyby te listy, które otrzymały minimum 4% głosów;
 - (b) większość, bo 2/3 posłów byłoby wybieranych w okręgach dwumandatowych.

W każdym z nich o jeden mandat ubiegałyby się osoby wysunięte przez partie i organizacje polityczne, a o drugi – osoby formalnie niezwiązane z partiami i organizacjami politycznymi. Wyraźnie zaznaczył, że chodzi tu o kandydatów niezależnych. Chociaż proponował okręgi dwumandatowe, to faktycznie miały one funkcjonować jako okręgi jednomandatowe. Wyborcy oddawaliby bowiem głosy odrębnie na każdą z dwóch grup kandydatów. Do zwycięstwa potrzebna miała być większość bezwzględna; w ewentualnej drugiej turze uczestniczyć mieli dwaj kandydaci z największym poparciem w pierwszej turze. W sumie wyborcy dysponowaliby trzema głosami: jeden oddawaliby na centralne listy partii, organizacji politycznych i koalicji, drugi na kandydata partii lub organizacji politycznej w danym okręgu, a trzeci – na kandydata niezależnego;

- projekt *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, przygotowany w 1989 r. przez zespół S. Zawadzkiego, przedstawił dwa warianty – w jednym 460 posłów miało być powoływanych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i proporcjonalnych, w tajnym głosowaniu; w drugim formuła proporcjonalna została usunięta;

- projekt *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 1990 r., autorstwa Janiny Zakrzewskiej i Jerzego Ciemniewskiego zakładał, że wybory 444 posłów będą powszechne, równe, tajne, bezpośrednie i osobiste; kwestii formuły wyborczej nie rozstrzygał;
 - *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* przygotowany w 1990 r. przez Andrzeja Mycielskiego i Wacława Szyszkowskiego, przewidywał wyłanianie Izby Poselskiej w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnym głosowaniu. Autorzy ci wyraźnie sprzeciwili się zapisaniu w konstytucji formuły proporcjonalnej. Ich zdaniem o stopniu zastosowania tej formuły decydować należy w ordynacji wyborczej¹⁹.
- b) projekty parlamentarnych komisji konstytucyjnych:
- w projekcie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjętym w 1991 r. przez Komisję Konstytucyjną Sejmu RP nie widniała propozycja formuły wyborczej. Wybory 444-osobowego Sejmu RP miały być powszechne, równe, bezpośrednie z tajnym głosowaniem;
 - w projekcie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, uchwalonym przez Komisję Konstytucyjną Senatu RP w 1991 r. (złożonym do KK ZN w 1993 r.) nazwę Sejm RP odniesiono do całego parlamentu. Jego izbą niższa miała być Izba Poselska, licząca 444 osób, powoływanych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich z tajnym głosowaniem;
- (c) w projekcie konstytucji wniesionym w 1994 r. przez Prezydenta RP założono, że 444 posłów miało być wyłanianych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, proporcjonalnych i w tajnym głosowaniu. Na podstawie tego ogólnego rozstrzygnięcia, L. Wałęsa proponował, by 372 posłów wybierać w małych okręgach wyborczych, „najwyżej pięciomandatowych”, a 72 – z list ogólnopolskich²⁰. Koncept ten nawiązywał do tradycji Konstytucji Marcowej z 1921 r.;
- d) projekty partii politycznych i organizacji społecznych:
- *Tezy do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, przyjęte w 1989 r. przez XIV Kongres SD (przedstawione KK ZN w 1993 r.) przewidywały wybór 460 posłów na podstawie czterech przymiotników i formuły proporcjonalnej;
 - projekt *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, przedstawiony w 1990 r. przez PSL (wniesiony do KK ZN w 1993 r.) zakładał wybór 460-osobowego sejmiku na podstawie czterech przymiotników i formuły proporcjonalnej;
 - w propozycjach sygnalizowanych przez PC sposób wybierania 444-osobowego sejmiku ulegał zmianie. W *Założeniach projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 1991 r. PC optowało za

¹⁹ *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, s. 204, 214 – 215, 264, 295, 320-321.

²⁰ *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. I, s. 44-46.

wybieraniem posłów w systemie mieszanym: 222 posłów miało być wyłanianych większością w okręgach wyborczych (nie sprecyzowano ich wielkości), a 222 – na podstawie formuły proporcjonalnej, z tych list ogólnopolskich, które uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów. W projekcie z 1993 r. PC tylko ogólnie wskazało, że 444 posłów należy wybierać na podstawie czterech przymiotników, bez wskazania formuły wyborczej;

- projekt *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, opracowany w 1991 r. przez KPN (wniesiony do KK ZN w 1993 r.) przewidywał wybór 444-osobowej Izby Poselskiej na podstawie czterech przymiotników i formuły proporcjonalnej;
- projekt SLD, wniesiony do KK ZN w 1994 r., zakładał wyłanianie 460 posłów na sejm na podstawie pięciu przymiotników, a więc z zastosowaniem formuły proporcjonalnej;
- projekt *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, wniesiony w 1994 r. do KK ZN przez Unię Demokratyczną zakładał wybór 460 posłów na podstawie czterech przymiotników; o formule proporcjonalnej w nim nie wspomiano;
- projekt konstytucji RP, przygotowany przez Przymierze dla Polski (PC, ZCh-N, RdR, Koalicja Konserwatywna) powstał w 1994 r., lecz nie został skierowany do KK ZN. Zakładał wybór 444 posłów na podstawie czterech przymiotników; nie wysuwał konceptu wyborów proporcjonalnych;
- projekt NSZZ „Solidarność”, wniesiony do KK ZN w 1994 r., proponował wybór 444 posłów na podstawie czterech przymiotników. Związek dopowiedział jednak, że co najmniej 2/3 posłów powinno być wyłanianych na podstawie większościowej formuły wyborczej, z zastosowaniem większości bezwzględnej w pierwszej turze wyborów²¹.

Lektura różnych projektów konstytucyjnych przedstawionych Komisji Konstytucyjnej ZN prowadzi do wniosku, że większość z nich albo nie wypowiadała się w kwestii formuły wyborczej, albo proponowała rozstrzygnięcie tej kwestii przez ordynację wyborczą bądź też wskazywała na potrzebę zastosowania do wyboru posłów mieszanego systemu wyborczego. Tylko pięć z nich proponowało, aby w konstytucji zapisać, że wybory do izby niższej parlamentu polskiego w całości mają być oparte na formule proporcjonalnej. Były to projekty L. Wałęsy, SD, PSL, SLD i KPN. I ta właśnie propozycja została przez KK ZN przyjęta. W czterech projektach konstytucji przedstawionych przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego w latach 1995–1997 widniało identyczne wskazanie, że

²¹ *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, s. 107, 123, 143, 173; *Projekty konstytucji 1993–1997, cz. I*, s. 106, 201, 235, 252, 272, 306, 340, 368–369.

Sejm RP będzie składał się z 460 posłów, a ich wybory miały być powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne, z tajnym głosowaniem²². W trakcie debaty konstytucyjnej w Zgromadzeniu Narodowym przeciw utrwaleniu w konstytucji RP proporcjonalnej formuły wyborczej bezskutecznie oponował pos. Wojciech Błasiak²³. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło 2 kwietnia 1997 r. Konstytucję RP, a w dniu 25 maja 1997 r. została ona zaaprobowana w referendum przez naród polski.

Poprzez zapisanie w niej, że wybory do Sejmu RP są oparte na formule proporcjonalnej klasa polityczna powtórzyła błąd z 1921 r., jakim było przyjęcie w konstytucji marcowej, że wybory do Izby Poselskiej są proporcjonalne. Tamten błąd uniemożliwił ówczesnym politykom korygowanie źle funkcjonującego parlamentaryzmu polskiego. Przypomnę, że wyłoniony w 1919 r. na podstawie proporcjonalnej formuły wyborczej Sejm Ustawodawczy był rozbity na kilkanaście klubów poselskich i miał wręcz elementarną trudność w tworzeniu stabilnych rządów. Konstytucja Marcowa z 1921 r., poprzez zapis o proporcjonalnym wyborze posłów, utrwaliła ten stan rzeczy. Przyjęta na jej podstawie ordynacja wyborcza z 1922 r. z konieczności także postanawiała, że wybory sejmowe będą proporcjonalne. Wybrany na jej podstawie w 1922 r. Sejm I kadencji również liczył kilkanaście klubów poselskich i nie był zdolny do tworzenia trwałej większości rządowej. Podjęte przez ugrupowania centroprawicowe próby zrationalizowania działania parlamentaryzmu polskiego na drodze zmiany ordynacji wyborczej zawiodły, bo poważne w niej zmiany nie były możliwe właśnie ze względu na zapisanie w konstytucji proporcjonalnego charakteru wyborów sejmowych²⁴. Kryzys parlamentaryzmu polskiego znalazł swoje odzwierciedlenie w zamachu majowym w 1926 r. Twórcy Konstytucji RP z 1997 r. całkowicie pominięli to doświadczenie historyczne Polski międzywojennej. Dodatkowo Konstytucja RP z 1997 r., nie definiując terminu „proporcjonalność”, uczyniła interpretację tego pojęcia zależną od opinii garstki uczonych.

Ustanowienie Konstytucji RP w 1997 r. uruchomiło potrzebę dostosowania do niej prawa wyborczego. Do jego modyfikacji skłaniał także dokonany w 1999 r. nowy podział administracyjny kraju. Zapisana w Konstytucji RP proporcjonalność wyborów sejmowych spowodowała, że w debacie nad nową ordynacją wyborczą odrzucano propozycje odmienne; zdyskwalifikowano wniesiony w 2000 r. projekt ordynacji wniesiony przez Ruch Obywatelski na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych. W 1999 r. do sejmu wpłynęło sześć projektów nowelizacji sejmowej ordynacji wyborczej. Złożyły je SLD, PSL, UW, AWS – Ruch Społeczny, AWS -Stronictwo Konserwatywno-Ludowe oraz Komisja Administracji i Spraw

²² *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. II, s. 30, 105-106, 163, 291.

²³ W. Błasiak, *Wystąpienie przed Zgromadzeniem Narodowym 25 lutego 1997 r.*, [w:] *Otwarta księga. O jednomandatowe okręgi wyborcze*, red. R. Lazarowicz, J. Przystawa, Wydawnictwo SPES, Wrocław 1999, s. 236-240.

²⁴ Zob: Z. Iłski, *op. cit.*, s. 468-522; K. Kacperski, *System wyborczy do Sejmu i senatu u progu Drugiej Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007; *idem*, *System wyborczy do parlamentu Drugiej Rzeczypospolitej w pracach Sejmu i Senatu pierwszej kadencji 1922–1927*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

Wewnętrznych. Wszystkie propozycje podtrzymywały koncept przeprowadzania wyboru 460 posłów na podstawie formuły proporcjonalnej i nie kwestionowały dotychczasowego ustawowego progu wyborczego (5% dla partii i 8% dla koalicji) w okręgach wyborczych. Projektowały jednak zmianę innych elementów systemu wyborczego:

- 1) w odniesieniu do matematycznej metody zamiany głosów wyborczych na mandaty poselskie SLD, AWS-RS i AWS-SK-L proponowały pozostawienie metody d'Hondta, UW optowała za wprowadzeniem niezmodyfikowanej metody Sainte-Laguë, a PSL za jej wariantem zmodyfikowanym;
- 2) w odniesieniu do wielkości okręgów wyborczych SLD projektowało utworzenie 52 okręgów (5 – 12 mandatów), PSL – 36 (7-19 mandatów), UW 37 (8-16 mandatów), AWS-RS – 50 (6-12 mandatów), a AWS – SK-L 37 (10-19);
- 3) w kwestii listy krajowej UW była za pozostawieniem dotychczasowych rozwiązań, SLD był za innym rozdziałem 69 mandatów, AWS-RS – za zmniejszeniem puli do 50 mandatów, a PSL i AWS-SK-L proponowały zniesienie listy krajowej²⁵. Propozycje te stały się punktem wyjścia do opracowania przez Komisję Nadzwyczajną sejmiku samodzielnego projektu ordynacji.

Efektom niemal dwuletniej debaty, prowadzonej głównie w parlamencie, było uchwalenie 12 kwietnia 2001 r. nowej ordynacji wyborczej do Sejmu RP. Utrzymywała proporcjonalną formułę dystrybucji mandatów, ustawowe progi wyborcze na poziomie 5% dla partii i 8% dla koalicji oraz głosowanie na otwarte listy kandydatów. W porównaniu z ordynacją z 1993 r. zmieniła trzy główne elementy. Po pierwsze, zniosła listę krajową i wprowadziła jeden poziom dystrybucji mandatów w okręgach wyborczych; było to rozwiązanie korzystne dla formacji średnich, bo przeniesienie mandatów z listy krajowej do okręgów zwiększało ich rozmiar. Po drugie, zmniejszyła liczbę okręgów wyborczych z 52 do 41, co oznaczało w praktyce zwiększenie ich rozmiarów z 3-17 (średnia 7, 4) do 7-19 mandatów (średnia 11,22), a to także było korzystne dla średnich formacji politycznych. Po trzecie, do dystrybucji mandatów w okręgach wyborczych w miejsce metody d'Hondta, korzystnej dla większych partii, wprowadziła zmodyfikowaną metodę Sainte-Laguë, również korzystną dla formacji średniej wielkości²⁶. Najważniejsze zmiany w ordynacji wyborczej były najbardziej zbliżone do propozycji PSL, partii średniej wielkości. Za sprawą SLD w 2002 r. zmieniono ważny komponent systemu wyborczego: przywrócono metodę d'Hondta do podziału mandatów w okręgach wyborczych.

²⁵ P. Czesnowicz, *Debata parlamentarna nad ordynacją wyborczą do sejmiku i senatu w latach 1999–2001*, praca magisterska napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. A. Małkiewicza, Zielona Góra 2002, s. 5-22.

²⁶ *Ibidem*, s. 129; W. Sokół, *op. cit.*, s. 280-281

Rysem debaty prowadzonej w etapie związanym z przyjmowaniem było konstytucji ponownie zorientowanie systemu wyborczego na potrzeby partii, zwłaszcza partii średnich. Podobnie jak w etapie pierwszym, w poważnym stopniu i świadomie pominięto też opinię publiczną. I to w sytuacji, gdy w okresie przyjmowania nowego prawa wyborczego sygnalizowała ona swoje preferencje. Badania, przeprowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej w grudniu 2000 r., wskazały m.in., że:

- 68% badanych uważało, że ważniejsze jest, by skład sejmu zapewniał sprawne rządzenie, a tylko 18% respondentów za ważniejsze uznało pełne odzwierciedlenie w nim występujących w społeczeństwie poglądów i interesów. Wśród kadry kierowniczej i inteligencji było to jeszcze bardziej wyraźne: 80% za sprawnością rządzenia wobec 15% za reprezentacją interesów;
- 40% optowało za małymi okręgami wyborczymi, a tylko 16% za okręgami dużymi;
- 55% preferowało taki system wyborczy, w którym głos oddaje się na konkretnego kandydata, a nie na listy partyjne (17%);
- 49% uważało, że w sejmie powinni być jedynie posłowie wybrani w okręgach; za utrzymaniem listy krajowej opowiedziało się tylko 21% badanych;
- 44% wyborców chciało systemu większościowego, a 16% – proporcjonalnego.

Uderzające było to, że w tej sprawie podobnie rozumowały elektoraty głównych partii. W komunikacie z owych badań CBOS Michał Strzeszewski napisał:

Jeśli natomiast chodzi o sympatie partyjne, to w elektoracie PSL daje się zauważyć proporcjonalnie większa przewaga osób aprobujących system większościowy niż w elektoratach innych partii politycznych. Podczas gdy wśród sympatyków UW, SLD i AWS zwolennicy systemu większościowego mniej więcej trzykrotnie przeważają nad zwolennikami systemu proporcjonalnego, to w elektoracie PSL przewaga ta jest czterokrotna.²⁷

Przywołując wyniki badań CBOS z grudnia 2000 r., Wojciech Sokół trafnie wskazał, że one „w niewielkim stopniu były brane pod uwagę przez podmioty polityczne tworzące ordynację w latach 1999–2001”²⁸. Korygując system wyborczy, klasa polityczna chroniła swoje interesy, nawet wbrew opinii własnych elektoratów.

²⁷ M. Strzeszewski, *Opinie o zasadach prawa wyborczego i reprezentatywności sejmu. Komunikat z badań*, Warszawa, styczeń 2001, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2001/K_006_01.PDF, s. 9.

²⁸ W. Sokół, *op. cit.*, s. 349.

Pod presją społeczeństwa

Przyjęcie ordynacji wyborczej w 2001 r. zakończyło drugi etap, a powinno też zamknąć cały proces formowania prawa wyborczego do Sejmu RP. Wszak w 2001 r. dostosowano prawo wyborcze do wymogów Konstytucji RP z 1997 r. Pojawił się jednak i właściwie trwa do dzisiaj trzeci etap formowania systemu wyborczego w Polsce. Wynika z włączenia się w ten proces społeczeństwa polskiego. Na dłuższą metę realizacja przyjętej przez partie polityczne strategii, że to klasa polityczna powinna mieć wyłączność w tej sprawie, nie była możliwa. Społeczeństwo polskie właściwie od początku transformacji ustrojowej po 1989 r. sygnalizowało chęć udziału w formowaniu systemu wyborczego. Wysuwało też własne rozwiązania. Wśród nich dosyć szybko zaczęła się wybijać propozycja, by wybory do Sejmu RP w całości oparte były na formule większościowej, realizowanej w okręgach jednomandatowych. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. rekomendowali ją m.in. Stanisław Michalkiewicz, senator Jerzy Stępień, prof. Jerzy Przystawa, a dwaj ostatni domagali się przy tym przeprowadzenia referendum w sprawie systemu wyborczego²⁹.

W 1993 r. prof. J. Przystawa utworzył Ruch Obywatelski na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych. W nawiązaniu do wzoru zaczerpniętego z praktyki Wielkiej Brytanii, Ruch ten proponuje, by wybory do Sejmu RP były przeprowadzane w 460 jednomandatowych okręgach wyborczych, z równymi szansami kandydowania dla wszystkich podmiotów, a do elekcji wystarczyło uzyskanie zwykłej większości ważnych głosów. Propozycje te zawarł we własnym projekcie ordynacji wyborczej, wniesionym w lipcu 2000 r. do Komisji Nadzwyczajnej. Ruch krytycznie ocenia stan i efektywność demokracji polskiej i uważa, że przyczynia się do tego właśnie proporcjonalny system wyborczy. Jego reprezentanci zakładają, że wprowadzenie systemu większościowego w wyborach sejmowych będzie istotnym punktem wyjścia do jakościowej zmiany życia politycznego w Polsce. W ich mniemaniu ten system wyborczy otwiera szansę wyłonienia właściwej polskiej elity politycznej, usprawnienie państwa i parlamentarnej formy rządu, działanie rządów odpowiedzialnych przed wyborcami, pogłębienie demokracji i konsolidację systemu partyjnego wraz ze zdemokratyzowaniem samych partii politycznych³⁰.

Konsekwentna aktywność J. Przystawy sprawiła, że jego propozycje wcześniej zaczęły popierać konkretne i zróżnicowane środowiska społeczne jak ZZR „Samoobrona”, NSZZ „Solidarność – 80”. Koncept przeprowadzania wyborów w okręgach jednomandatowych zaaprobowaly też mniejsze grupy

²⁹ *Otwarta księga...*, s. 51-55, 104-107, 110-112, 175-177.

³⁰ Zob. Z. Iłski, *Rozwój Ruchu Obywatelskiego na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych*, „Wrocławskie Studia Polilogiczne”, nr 19/2015, s. 19-35.

polityczne: Ruch Wolnych Demokratów, Ruch Odbudowy Polski, Ruch Katolicko-Narodowy, Polska Partia Chrześcijańskich Demokratów, Alternatywa Ruch Społeczny, a także utworzona w 2001 r. Platforma Obywatelska. W konsekwencji tego koncept ten został przeniesiony do parlamentu. Po przyjęciu Konstytucji RP, w drugim etapie debaty nad systemem wyborczym to właśnie przedstawiciele tych środowisk, m.in. Tomasz Karwowski, Antoni Macierewicz, Jan Olszewski, Donald Tusk, Adam Wędrychowicz, najsilniej akcentowali potrzebę oparcia systemu wyborczego do Sejmu RP na formule większościowej realizowanej w JOW³¹.

Analizy poświęcone formowaniu polskiego systemu wyborczego powinny uwzględniać, iż po uchwaleniu ordynacji wyborczej w 2001 r., to właśnie działalność Ruchu Obywatelskiego na rzecz JOW była siłą motoryczną rozwoju kolejnego etapu debaty wokół systemu wyborczego i zmian w nim zachodzących. Ruch nasilił bowiem w owym czasie swoją aktywność w zakresie organizacji konferencji i spotkań, oddziaływania publicystycznego. Skutecznie zwiększył poparcie dla swojej propozycji. Od 1999 r. zaczęły ją w większej skali popierać samorządy lokalne. Wsparcie to stało się istotne od 2002 r., w którym po raz pierwszy dokonano bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów; wielu z nich (237 w 2007 r.) stało się honorowymi patronami Ruchu³². Skutecznie oddziaływał on też na środowisko akademickie, katolickie i zorganizowane grupy społeczne. Uruchomił też własne instrumenty formowania opinii publicznej w postaci wydawania własnego biuletynu (od 2000 r.) i strony internetowej (od 2003 r.). W konsekwencji zwiększała się zarówno skala zainteresowania, jak i poparcia dla wprowadzenia systemu większościowego z JOW. Poza samorządowcami wyrażały je różne środowiska społeczne, m.in. Ogólnopolski Związek Zawodowy Lekarzy, Polski Oddział Transparency International czy Stowarzyszenie KoLiber. Temat zasadniczej alternacji systemu wyborczego podjęły też redakcje wielu pism, np. „Rzeczypospolita”, „Wprost”, „Nowiny Nyskie”, oraz niektóre rozgłośnie radiowe, jak Radio Fama z Kielc. Efektywnym refleksem narastania animowanej przez Ruch atmosfery były dwa apele, opublikowane na łamach „Rzeczpospolitej” w marcu 2003 i maju 2004 r., w których kilkuset intelektualistów polskich domagało się od prezydenta RP działania na rzecz wprowadzenia systemu większościowego z JOW³³. Oczekiwania społeczne znalazły też odzwierciedlenie w badaniach opinii publicznej przeprowadzonych w 2004 r. przez CBOS. Ponownie wynikało z nich, że 43% ankietowanych popiera system większościowy z JOW, a tylko 16% aprobuje system oparty na formule proporcjonalnej.

³¹ P. Czesnowicz, *op. cit.*, s. 35-37, 61-62, 97, 101-125; W. Sokół, *op. cit.*, s. 290-354; Z. Iłski, *Rozwój Ruchu Obywatelskiego...*, s. 19-28.

³² *Lista Honorowych Samorządowych Patronów JOW*, „Biuletyn Informacyjny Ruchu na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych” 2007, nr 27, s. 9-12;

³³ *Apel o nową ordynację wyborczą*, „Rzeczpospolita”, 15.03.2003, s. A1; *Apel zatroskanych o losy Ojczyzny*, „Rzeczpospolita”, 29.05.2004, s. A1; Z. Iłski, *Rozwój Ruchu Obywatelskiego...*, s. 27-28.

Za większościovym systemem wyborczym opowiedziały się zwłaszcza osoby wykształcone, zainteresowane życiem politycznym i uczestniczące w wyborach³⁴.

Klasa polityczna zareagowała na silną presję społeczną. Prawo i Sprawiedliwość wystąpiło z propozycją systemu mieszanego, częściowo realizowanego w okręgach jednomandatowych; sejm ją odrzucił. Na apel luminarzy polskich zareagował też prezydent Aleksander Kwaśniewski. Z jednej strony uznał za przedwczesne wprowadzenie do elekcji sejmowego systemu większościowego z JOW, ale z drugiej – dopuścił możliwość wprowadzenia go w wyborach senackich. W ślad za tym skierował w marcu 2004 r. do Sejmu RP projekt ustawy przewidującej elekcję Senatu RP w 100 JOW. W warunkach szybkiej polityzacji problemu wprowadzenia systemu większościowego z JOW podjęte zostały też dwie inicjatywy w kierunku przeprowadzenia referendum w sprawie systemu wyborczego. Jedną rozwijał od marca 2004 r. Ruch Obywatelski na rzecz JOW. Przerwał ją głównie ze względu na podjęcie porównywalnej inicjatywy przez PO. W czerwcu 2004 r. partia ta zainicjowała własną akcję referendalną i do grudnia tegoż roku zebrała ponad 750 tys. podpisów pod pakietem zawierającym cztery punkty: (1) likwidacja senatu, (2) zniesienie immunitetu parlamentarnego, (3) zmniejszenie liczby posłów, (4) wybór posłów w okręgach jednomandatowych. Działanie PO kalkulowane było na dwa efekty. Po pierwsze, poprzez własną akcję referendalną ta opozycyjna naówczas partia starała się, skutecznie zresztą, wzmocnić swoją pozycję na scenie politycznej. Po drugie, inicjatywa PO obliczona była także na przejście inicjatywy w kwestii referendum przez klasę polityczną, można w niej widzieć chęć powrotu do sytuacji jej monopolu na kreowanie systemu wyborczego. W tym punkcie akcja PO także była skuteczna. Z jednej strony, Ruch Obywatelski na rzecz JOW – aby społeczeństwo polskie nie było dezinformowane istnieniem dwóch akcji referendalnych – zawiesił własną inicjatywę. Pozbawił się jednak instrumentu mobilizowania Polaków do działania w kierunku alternacji systemu wyborczego i na kilka lat jego działalność wyraźnie osłabła. Z drugiej strony – akcja referendalna PO zniwelowała presję społeczną w kierunku wdrożenia systemu większościowego³⁵. Społeczeństwo polskie, uśpione ofensywą PO, oczekiwało stosownych rezultatów. Efekt zaistniał, ale nie był w pełni satysfakcjonujący. W Kodeksie Wyborczym z 5 stycznia 2011 r. rozstrzygnięto, że większościowy system wyborczy z JOW będzie miał zastosowanie w elekcji Senatu RP oraz rad gmin w tych gminach, które nie są miastami na prawach powiatu. Podtrzymano w nim jednak wszystkie dotychczasowe główne elementy systemu wyborczego do Sejmu RP: proporcjonalną formułę wyborczą, oddawanie głosu preferencyjnego na listy zgłaszane w 41 wielomandatowych okręgach wyborczych, liczących 7-20 mandatów, ustalanie wyników wyborów za pomocą metody

³⁴ M. Strzeszewski, *Wybory większościowe czy proporcjonalne. Komunikat z badań*, Warszawa, wrzesień 2004, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K_143_04.PDF, s. 1-4; W. Sokół, *op. cit.*, s. 360-361.

³⁵ Z. Ilski, *Rozwój Ruchu Obywatelskiego...*, s. 28-31.

d'Hondta, ustawowe progi wyborcze na poziomie 5% dla komitetu wyborczego partii lub wyborców oraz 8% dla komitetu wyborczego koalicji.

Koncesje klasy politycznej nie były wystarczające. Podjęta w 2004 r. przez PO inicjatywa wprowadzenia w wyborach sejmowych systemu większościowego nie przyniosła rezultatu. Co więcej, karty z podpisami 750 tys. obywateli zostały zmielone, a zilustrował to dziennikarz Tomasz Sekielski w 2010 r. w filmie pt. *Władcy marionetek*. Prezentacja tego filmu była impulsem ożywienia społecznej presji na rzecz zasadniczej zmiany systemu wyborczego do Sejmu RP. Z inicjatywy muzyka Pawła Kukiza w 2012 r. powstała Akcja Zmieleni.pl, obliczona na zebranie podpisów obywateli pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum, w którym Polacy wyraziliby swój stosunek do systemu większościowego z JOW.

Akcja Zmieleni.pl silnie pobudziła aktywność polityczną Polaków: na stronie internetowej poparło ją blisko 130 tys. osób, zebrano też ok. 30 tys. podpisów obywateli popierających koncept referendum w sprawie wprowadzenia większościowego systemu wyborczego z JOW. W krótkim czasie odbyło się kilkadziesiąt debat, konferencji, szkoleń i innych form wyjaśniających cel akcji. Zainteresowało się nią wiele środków masowego przekazu. Spotkała się też z poparciem wielu organizacji społecznych, m.in. NSZZ „Solidarność”, Platformy Oburzonych, Federacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, a oraz nowych ugrupowań politycznych: Stowarzyszenia Republikanów Przemysława Wiplera, a później Polski Razem Jarosława Gowina³⁶.

Udział P. Kukiza jako kandydata w wyborach Prezydenta RP w 2015 r. spowodował kolejne ożywienie dążenia do wprowadzenia ordynacji większościowej z JOW. Z tego postulatu P. Kukiz uczynił bowiem główny punkt swego programu i akcji wyborczej. Wyzwolilo to ponowne zainteresowanie opinii publicznej w Polsce kwestią alternacji systemu wyborczego, a przejawem tego była znacząca liczba dyskusji, także tych, które zaistniały na stronach internetowych. Kandydaturę P. Kukiza poparło ponad 240 tys. Polaków. Podkreślenia wymaga, że zebrał tak dużą liczbę podpisów, nie dysponując strukturami organizacyjnym i zasobami finansowymi. Była to akcja właściwie spontaniczna, podjęta w znacznym stopniu przez młodych Polaków. Fakty te wymownie świadczyły o tym, że Polacy przywiązują wagę do kwestii systemu wyborczego i chcą odegrać podmiotową rolę w jego kreowaniu. Znalazło to wyraz także w wynikach pierwszej tury wyborów prezydenckich w dniu 10 maja 2015 r.: P. Kukiz uzyskał trzeci wynik – zagłosowało na niego 3 099 079, tj. 20,8% głosów wyborców.

Wyniki pierwszej tury wyborów prezydenckich w 2015 r. były też ważne dla dalszego przebiegu sporu o system wyborczy w Polsce. Prezydent Bronisław Komorowski skierował 13 maja 2015 r. do Senatu RP projekt postanowienia o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum, w którym Polacy mieli odpowiedzieć m.in. na pytanie o podstawowym znaczeniu dla systemu wyborczego: „Czy jest

³⁶ *Ibidem*, s. 34.

Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej?”. Senat RP zaakceptował postanowienie 21 maja 2015 r. Teoretycznie Polacy uzyskali po raz pierwszy w całym okresie transformacji ustrojowej szansę na samodzielne rozstrzygnięcie najważniejszego elementu systemu wyborczego. Realia polityczne przesądziły o załamaniu się tej okazji. Decyzja o przeprowadzeniu referendum była następstwem pierwszej tury wyborów prezydenckich, w której żaden z 11 kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów potrzebnych do elekcji, a do drugiej tury wyborów przeszedł Andrzej Duda z PiS i Bronisław Komorowski. Ratując się przed porażką w drugiej turze, prezydent RP zdecydował się na inicjatywę referendalną, licząc na wsparcie „trzeciej siły” – zwolenników P. Kukiza. Nadało to jednak akcji referendalnej instrumentalny wymiar. Uwikłane w rywalizację wyborczą referendum od razu zyskało wielu przeciwników. Zostało też źle przygotowane. Odpowiedzialne za przeprowadzenie referendum służby państwowe zredukowały swoją aktywność do kwestii organizacyjnych, w przedsięwzięcie nie angażowała się mocniej nawet telewizja publiczna. W efekcie Polacy nie otrzymali właściwej informacji dotyczącej referendum. Z badań opinii publicznej przeprowadzanych przez CBOS wynikało, że w połowie czerwca 2015 r. tylko 17% ankietowanych wiedziało, czego konkretnie dotyczyć będzie referendum, a pod koniec sierpnia odsetek ten wzrósł do jedynie 22%. Z kolei w połowie czerwca 2015 r. aż 36% Polaków zdecydowanie nie wiedziało czego dotyczy referendum a pod koniec sierpnia odsetek ten spadł do jedynie 26%³⁷. Z pewnością referendum tak przygotowane było niechlubnym wzorem organizowania tej formy demokracji bezpośredniej.

Zostało przeprowadzone 6 września 2015 r. Nie było wiążące, gdyż wzięło w nim udział zaledwie 2 383 041, tj. 7,80% uprawnionych do głosowania. Na pytanie pierwsze, dotyczące okręgów jednomandatowych, odpowiedziało 2 323 930 głosujących, a spośród nich 1 829 995, tj. 78,75% było za wprowadzeniem JOW; przeciw temu rozwiązaniu było 493 935, tj. 21,25% głosujących³⁸. Zdecydowane poparcie dla pomysłu wprowadzenia w wyborach sejmowych systemu większościowego z JOW wśród tych Polaków, którzy poszli na referendum, wynikało z działań PO, Ruchu Obywatelskiego na rzecz JOW, ruchu budowanego wokół P. Kukiza i poczynań tych formacji, które już wcześniej optowały za tym rozwiązaniem. W warunkach słabej aktywności struktur państwa siły te zdołały podtrzymać dyskusję w sprawie systemu wyborczego i wyzwolić ograniczone zainteresowanie referendum.

Jedyna w okresie konsolidowania demokracji polskiej próba oddania decydującego głosu w sprawie systemu wyborczego samym Polakom zakończyła się wręcz niewiarygodnym niepowodzeniem. Mimo to, rezultaty referendum nie kończą jeszcze debaty publicznej w sprawie systemu wyborczego. W przeprowa-

³⁷ https://pl.wikipedia.org/wiki/Referendum_w_Polsce_w_2015_roku?action=edit.

³⁸ http://referendum2015.pkw.gov.pl/341_Polska.

dzonych 25 października 2015 r. wyborach do Sejmu RP nowa formacja polityczna „Kukiz’15” uzyskała poparcie 1 339 094, tj. 8,81% głosujących i wprowadziła do sejmu 42 posłów. Głównie z ich inicjatywy powołano 27 kwietnia 2016 r. Parlamentarny Zespół na rzecz wprowadzenia Jednomandatowych Okręgów Wyborczych. Nadal aktywny jest też Ruch Obywatelski na rzecz JOW i inne siły społeczne. Zwiastuje to kontynuację debaty nad systemem wyborczym do Sejmu RP.

Zakończenie

Spór wokół systemu wyborczego do Sejmu RP toczy się od samego początku transformacji ustrojowej w Polsce podjętej w 1989 r. W pierwszym jego etapie, do 1993 r., poszukiwano rozwiązań służących skonsolidowaniu demokracji polskiej. Etap drugi, przypadający na lata 1989–2001, wiązał się z przyjęciem Konstytucji RP i potrzebą dostosowania do niej prawa wyborczego. Etap trzeci debaty nad systemem wyborczym wynikał z presji społecznej, formułowania przez Polaków konkretnych propozycji w zakresie pożądanых rozwiązań w prawie wyborczym, w tym zwłaszcza konceptu oparcia wyborów sejmowych na formule większościowej realizowanej w okręgach jednomandatowych. Pomimo negatywnego wyniku referendum w 2015 r. ten etap sporu nie wydaje się zakończony.

Zdzisław Ilski

The Electoral System in the Process of Consolidating Democracy in Poland. The Overview of the Debate and its Conclusions

Abstract

The paper concerns the evolution of the parliamentary election law in Poland. The author presents three stages of the formation of the electoral system in Poland after 1989. Furthermore, he emphasizes the growing influence of the Polish society in the reporting process. It is expressed by the activity of the Civic Movement for Single-Member Constituencies.

Keywords: Polish society, constitution, political parties, electoral system, electoral districts, voters, referendum.