

Marcin Jastrzębski

Instytut Nauk Politycznych
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

WPŁYW ZMIAN PRAWA WYBORCZEGO NA EWOLUCJĘ SYSTEMU PARTYJNEGO W POLSCE W LATACH 1989–2011

Według aktualnego stanu badań nad systemami partyjnymi powszechnie przyjmuje się, iż regułą empiryczną i teoretycznie udowodnioną jest istnienie znaczącej korelacji pomiędzy regulacjami kształtującymi sposób przeprowadzania wyborów w poszczególnych państwach a istniejącym w nim systemem partyjnym¹. Oczywiście, system wyborczy nie jest jedyną, a często również najważniejszą determinantą wpływającą na konstrukcję konkretnego systemu partyjnego. Wśród innych czynników tworzących podstawy tych systemów wymienić można na przykład format systemu partyjnego – liczbę partii relewantnych (istotnych) w analizowanym kraju (tzw. element statyczny) oraz charakter relacji międzypartyjnych stanowiących element dynamiczny systemu². Z tego wynika, iż na kształt systemu partyjnego, oprócz reguł przeprowadzania wyborów, wpływają także liczba partii, charakter ich relacji pomiędzy stronnictwami politycznymi oraz między nimi i organami władzy publicznej³. Nie ma jednak wątpliwości,

¹ Zob. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. Teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 53 i n.; W. Sokół, *Partie polityczne na arenie wyborczej i gabinetowej*, [w:] *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, red. W. Sokół i M. Żmigrodzki, Lublin 2003, s. 163 i n.; M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, *Polski system partyjny*, Warszawa 2007, s. 56 oraz cytowana tam literatura.

² G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge 1976, t. 1, s. 44–45.

³ J. Sielski, *Czynniki zmian polskiego systemu partyjnego po 1989 roku*, [w:] *Partie i system partyjny*, red. K. Kowalczyk i Ł. Tomczak, Toruń 2007, s. 41. Wybór oraz znaczenie czynników determinujących budowę systemów partyjnych wynika w znacznej mierze ze sposobu definiowania omawianego pojęcia. Zob. szerzej K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2004, s. 103 i n.; W. Sokół, *Systemy partyjne*, [w:] *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, red. W. Sokół i M. Żmigrodzki, Lublin 2003, s. 109 i n.;

że „jedną z najważniejszych determinant systemu partyjnego są jednak regulacje dotyczące ordynacji wyborczych i określające prawne ramy rywalizacji wyborczej”⁴.

Na początku stycznia 2011 r. został uchwalony Kodeks Wyborczy (dalej: KW)⁵, w którym ujednoczono wiele przepisów dotyczących wszystkich rodzajów elekcji przeprowadzanych w Polsce, a w niektórych aspektach dokonano w nim radykalnej zmiany prawa wyborczego. Głównymi celami wprowadzenia tego aktu prawnego (wielokrotnie podnoszonymi w piśmiennictwie) było „odejście nie tylko od wielości ustaw regulujących problematykę wyborczą, częstotliwości ich zmian (niestety, dokonywanych wielokrotnie tuż przed wyborami z myślą o doraźnych korzyściach politycznych) czy niezrozumiałych rozbieżności unormowania tych samych zagadnień w poszczególnych ustawach, ale również na stabilizację prawa wyborczego oraz na ustanowienie nowych rozwiązań, które dotychczas nie miały zastosowania”⁶.

Szczególnie istotnym, w kontekście funkcjonowania systemów partyjnych, powodem wprowadzenia KW jest stabilizacja prawa wyborczego (co zapewnić ma forma kodeksowa) i co z tym związane, uniemożliwienie lub przynajmniej utrudnienie wprowadzania nagminnie pojawiających się w polskim systemie politycznym po 1989 roku koniunkturalnych, dokonywanych tuż przed wyborami nowelizacji różnych ordynacji wyborczych. Były one przeprowadzane przez aktualną większość parlamentarną i miały zapewnić partiom politycznym wchodzącym w jej skład sukces lub przynajmniej pomóc osiągnąć lepszy wynik wyborczy⁷.

⁴ M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, dz. cyt., s. 56.

⁵ Ustawa z dn. 5 I 2012 (Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.) Regulacja ta zastąpiła wszystkie pięć dotychczas obowiązujących ustaw wyborczych: ustawę z dnia 27 IX 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 72, poz. 467), ustawę z dnia 16 VII 1998 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 176, poz. 1190), ustawę z dnia 12 IV 2001 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 190, poz. 1360, z późn. zm.), ustawę z dnia 20 VI 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 176, poz. 1191) oraz ustawę z dnia 23 I 2004 r. — Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219, z późn. zm.).

⁶ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Zmiany w prawie wyborczym wprowadzone przez kodeks wyborczy*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4, s. 10.

⁷ Zob. A. Żukowski, *Kierunki ewolucji polskiego systemu partyjnego a interesy partii politycznych*, [w:] *Partie i system partyjny*, red. K. Kowalczyk i Ł. Tomczak, Toruń 2007, s. 21 i n.; Ł. Tomczak, *Efekt grupowania (blokowania) list na przykładzie wyborów do sejmików; udana czy nieudana manipulacja?*, [w:] *Demokracja w Polsce po 2005 roku*, red. D. Karnowska, Toruń 2008, s. 35–48; M. Jastrzębski, *Wpływ zmian systemu wyborczego na wyniki wyborów do Rady Miasta Bydgoszczy*, [w:] *Bydgoskie oblicza władzy lokalnej*, red. J. Nocoń i T. Kuczur, Bydgoszcz 2007, s. 91 i n.;

Podstawowym celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie korelacji pomiędzy zmianami prawa wyborczego, w tym także najnowszymi wprowadzonymi przez KW, a ewolucją polskiego systemu partyjnego. Wydaje się, iż gruntowne rozważenie wyżej wymienionego problemu badawczego wymaga przynajmniej skrótowego (z racji charakteru niniejszej publikacji) omówienia występujących w literaturze głównych typologii systemów partyjnych, regulacji wyborczych mających istotny wpływ na ich zmianę oraz ewolucji polskiego systemu partyjnego po 1989 roku, z uwzględnieniem wpływających na nią elementów prawa wyborczego.

1. Typologie systemów partyjnych

Jak już wspomniano, kształt systemu partyjnego determinują przede wszystkim dwa podstawowe elementy: statyczny i dynamiczny. Pierwszym z nich jest tzw. format (rozmiar) systemu partyjnego czyli liczba partii aktywnie uczestniczących w rywalizacji wyborczej oraz w procesie formowania gabinetów (stronnictw relewantnych – istotnych dla funkcjonowania całego systemu). Dzięki ustaleniu formatu systemu partyjnego możliwe jest sformułowanie hipotez dotyczących sfragmentaryzowania, rozproszenia lub skoncentrowania władzy politycznej.

Drugą determinantą jest jego element dynamiczny, czyli mechanizm działania systemu partyjnego. Na jego określenie wpływ ma szereg zmiennych, takich jak ilość partii czyli format (można sformułować tezę, iż im więcej partii występuje w systemie, tym bardziej skomplikowane oddziaływania zachodzą między nimi), poziom rywalizacyjności, dystans ideologiczny i charakter rywalizacji politycznej pomiędzy partiami oraz strategię polityczne danych partii (rządy jednopartyjne, sojusze przedwyborcze)⁸.

Najczęściej w literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy rodzaje typologii systemów partyjnych:

- » oparte na kryteriach ilościowych;
- » oparte na kryteriach jakościowych;
- » mieszane⁹.

M. Jastrzębski, *Partie polityczne w Radzie Miasta Bydgoszczy w latach 1989–2007*, [w:] *Bydgoszcz. Współczesne oblicze miasta*, red. A. S. Kotowski, S. Sadowski, Bydgoszcz 2012, s. 49–50; M. Jastrzębski, *Instytucjonalizacja prawna funkcji wyborczej partii politycznych w wyborach samorządowych w Polsce*, „*Studia Wyborcze*” 2007, t. 3, s. 89–90 i cytowana tam literatura.

⁸ Zob. np. K. Sobolewska-Myślik, dz. cyt., s. 103–104; B. Michalak, *Partie polityczne i systemy partyjne*, Warszawa 2010, s. 132–134.

⁹ W. Sokół, dz. cyt., s. 114; M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, dz. cyt., s. 126; B. Michalak, dz. cyt., s. 157.

Ad 1. Jedną z pierwszych klasyfikacji systemów partyjnych była koncepcja Maurice'a Duvergera. Wyróżniał on systemy jedno-, dwu- i wielopartyjne (w tym systemy trójpartyjne, czteropartyjne, polipartyjne). Podstawowym kryterium wyróżnienia tych kategorii była liczba partii aktywnie uczestniczących w życiu politycznym¹⁰.

Ad 2. Joseph La Palombara i Myron Weiner są autorami dwóch koncepcji podziału systemów partyjnych według kryteriów jakościowych. Z jednej strony formułują oni dychotomiczną typologię systemów partyjnych opartych na zasadzie konkurencyjności lub ją wykluczające, a z drugiej uznają istnienie systemów hegemonicznych (w którym jedna partia przez dłuższy czas pozostaje u steru rządów) oraz zmiennych (charakteryzujący się częstą zmianą stronnictw rządzących)¹¹.

Kolejną typologię systemów partyjnych opartą na podstawach jakościowych stworzył Gordon Smith. Głównymi kryteriami, które legły u podstaw omawianej kategoryzacji były: wielkość głównych partii oraz stanowisko, jakie partie posiadające reprezentację parlamentarną, zajmują wobec społecznie istotnych kwestii spornych. Zdaniem autora kwestie te determinowały zdolność koalicyjną ugrupowań politycznych. G. Smith wyróżnił:

- a. system nierównowagi (długotrwała dominacja jednej partii, która jest niezbędna do tworzenia rządu);
- b. system rozproszenia (działanie znacznej liczby partii, przy czym żadna z nich nie ma pozycji dominującej, a miast tego kilka uzyskuje podobny wynik wyborczy ze szczególną rolą stronnictw centrowych);
- c. system równowagi (dwie partie lub bloki otrzymują podobne poparcie wyborcze i jedna z partii/bloków jest zawsze w stanie utworzyć rząd większościowy, przy czym jednocześnie następuje regularna alternacja władzy pomiędzy rywalizującymi partiami)¹².

Jean Blondel swoją typologię mieszaną systemów partyjnych oparł na trzech podstawowych kryteriach – liczbie partii, sile partii mierzonej wielkością poparcia

¹⁰ Zob. W. Sokół, dz. cyt., s. 114; M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, dz. cyt., s. 126; B. Michalak, dz. cyt., s. 157–158. Należy jednak odnotować, iż wśród wielu autorów pojawiają się zasadnicze wątpliwości dotyczące istnienia systemów jednopartyjnych. Zob. tamże, s. 158–159; K. Sobolewska – Myślik, dz. cyt., s. 105–107.

¹¹ Zob. W. Sokół, dz. cyt., s. 115–116; M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, dz. cyt., s. 126–127; B. Michalak, dz. cyt., s. 165–166.

¹² Zob. G. Smith, *Życie polityczne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1992, s. 116–117; K. Sobolewska – Myślik, dz. cyt., s. 108–109; W. Sokół, dz. cyt., s. 116–117; M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, dz. cyt., s. 127; B. Michalak, dz. cyt., s. 166–167.

wyborczego oraz charakterystyce ideowej ugrupowań wchodzących w skład systemu. Blondel wyróżnił na podstawie ww. kryteriów następujące rodzaje systemów partyjnych:

- a. system dwupartyjny – dwie partie uzyskują tu około 90% poparcia wyborczego w miarę równomierne rozłożonego pomiędzy oba stronnictwa z cykliczną przewagą jednego z ugrupowań;
- b. system dwu- i półpartyjny – obok dwóch dużych partii zajmujących przeciwne pola rywalizacji politycznej (uzyskujących około 40–45% głosów) występuje trzecie, słabsze wyborczo ugrupowanie (dysponujące poparciem do ok. 15% elektoratu, zwane często partią obrotową lub „języczkiem u wagi”), które dysponuje wystarczającą liczbą miejsc w parlamencie do sformułowania większościowej koalicji rządowej wraz z jednym z dwóch większych stronnictw politycznych. Partie obrotowe mają zazwyczaj charakter centrowy albo lewicowy;
- c. system wielopartyjny z partią dominującą – jedna partia dominująca (lewicowa lub prawicowa) uzyskuje około 45% głosów, pozostałe zaś do 15–20% poparcia. Partia dominująca rządzi samodzielnie lub częściej jest przez dłuższy czas głównym i trwałym elementem koalicji rządowej;
- d. system wielopartyjny bez partii dominującej – występuje tu wiele partii, z których każda uzyskuje około 15–20% poparcia¹³.

Jedną z najbardziej rozbudowanych kategoryzacji systemów partyjnych jest koncepcja autorstwa Giovanniego Sartoriego. U podstaw rozróżnienia przez wymienionego autora poszczególnych systemów partyjnych znajduje się stwierdzenie, iż nie wszystkie partie są równie znaczące dla systemu. Na pewno zawsze będą nimi organizacje polityczne dysponujące dużym poparciem wyborczym (nawet partie antysystemowe posiadające potencjał szantażu politycznego), ale znaczenie w wielu przypadkach mają również stronnictwa z małą reprezentacją parlamentarną pod warunkiem, iż dysponują potencjałem koalicyjnym czyli są przynajmniej brane pod uwagę przez innych aktorów sceny politycznej jako wsparcie dla tworzonego rządu. Wspomniane rodzaje stronnictw politycznych zwane są przez G. Sartoriego partiami relevantnymi

¹³ Zob. K. Sobolewska – Myślik, dz. cyt., s. 107–108; W. Sokół, dz. cyt., s. 120–121; M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, dz. cyt., s. 128; B. Michalak, dz. cyt., s. 159–162.

mi – istotnymi dla funkcjonowania systemu. Na tej podstawie autor ów wyróżnił ze względu na liczbę partii relewantnych następujące systemy partyjne:

- a. jedna partia¹⁴;
- b. system partii hegemonicznej – z przewagą jednej partii wynikającą z innych niż wybory czynników. Tu najczęściej wybory nie mają charakteru rywalizacyjnego;
- c. system partii dominującej – przewaga jednej partii zostaje osiągnięta wielokrotnie w wolnych rywalizacyjnych wyborach;
- d. system dwupartyjny – w zasadzie tożsamy z występującymi w poprzednio omówionych typologiach;
- e. system ograniczonego pluralizmu – liczy od 3 do 5 partii relewantnych;
- f. system ekstremalnego pluralizmu – w jego skład wchodzi od 6 do 8 stronnictw relewantnych;
- g. system zatowizowany – istnieje w nim powyżej 10 partii¹⁵.

W trakcie swoich badań G. Satori uznał, iż oparcie się tylko na kryteriach ilościowych nie wystarcza do ścisłego określenia, a przede wszystkim dla zrozumienia mechanizmu funkcjonowania systemu partyjnego. W związku z tym wprowadził również szereg kryteriów jakościowych i na tej podstawie wyróżnił:

- a. system spolaryzowanego pluralizmu – system wielopartyjny, składający się z około 5–6 partii. Obok biegunów lewica-prawica istnieje też wyraźne centrum, zajęte przez partię/grupę partii. Co istotne, między skrajnymi partiami istnieje duża odległość. Ponadto autor przewidział tu istnienie silnie zideologizowanej, nieodpowiedzialnej opozycji antysystemowej. W związku z faktem, że w omawianym systemie partyjnym walka między stronnictwami toczy się głównie wokół fundamentalnych wartości i idei, jednocześnie politycy często składają wyborcom populistyczne obietnice niemożliwe do zrealizowania, zaś partie usytuowane w centrum są „skazane” na ciągłe sprawowanie władzy;

¹⁴ Wielu autorów neguje istnienie systemów jednopartyjnych uznając, iż w przypadku działania w danym państwie tylko jednego tego typu organizacji nie można znaleźć żadnych relacji pomiędzy monopartią a innymi stronnictwami (ponieważ przynajmniej legalnie nie mogą one funkcjonować i formalnie nie istnieją), a tylko o interakcjach pomiędzy monopartią a organami państwa. Zob. szerzej K. Sobolewska – Myślik, dz. cyt., s. 103–104; B. Michalak, dz. cyt., s. 170.

¹⁵ Zob. K. Sobolewska – Myślik, dz. cyt., s. 110–111; B. Michalak, dz. cyt., s. 169–171.

- b. system umiarkowanego pluralizmu – w systemie funkcjonują co najmniej 3 znaczące partie, z których żadna nie zdobywa absolutnej większości, nie ma znaczącej opozycji antysystemowej, a na osi lewica-prawica istnieją tylko te dwa bieguny, relatywnie nieodległe od siebie. Dominuje tu dośrodkowy kierunek konkurencji międzypartyjnej;
- c. system dwupartyjny – tylko dwie partie (prawicowa i lewicowa) są zdolne do konkurowania o absolutną większość mandatów parlamentarnych. Jedna z dwóch partii zdobywa wystarczającą większość parlamentarną i najczęściej jest ona zdolna do samodzielnego utworzenia rządu. Podstawowym założeniem dla omawianego systemu jest stwierdzenie, że stronnictwa polityczne sprawujące władzę będą się okresowo zmieniały. Dominuje tu, podobnie jak w poprzednim systemie-typie, dośrodkowy kierunek konkurencji międzypartyjnej;
- d. system partii predominującej – może on występować zarówno w sytuacji funkcjonowania wielu, jak i tylko dwóch partii relevantnych. Występuje w nim stronnictwo, które w co najmniej trzech kolejnych następujących po sobie wyborach uzyskuje niekwestionowaną przewagę nad innymi, zdobywając większość głosów¹⁶.

2. Regulacje wyborcze mające istotny wpływ na kształt systemów partyjnych

W literaturze przedmiotu wyróżnia się najczęściej szereg podstawowych elementów mających wpływ na wyniki wyborów. Są one również podstawowymi determinantami wpływającymi na kształt systemów wyborczych.

Arkadiusz Żukowski wylicza następujące zmienne występujące w poszczególnych typach elekcji:

- a. wielkość, okręgów wyborczych,
- b. przeciętny koszt uzyskania jednego mandatu,
- c. formułę wyborczą,
- d. strukturę głosowania¹⁷.

¹⁶ K. Sobolewska – Myślik, dz. cyt., s. 111–114; W. Sokół, dz. cyt., s. 121–123; M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, dz. cyt., s. 129; B. Michałak, dz. cyt., s. 172–174.

¹⁷ A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 53. Szereg autorów wprowadza więcej czynników wpływających na wynik głosowania, jednakże można uznać, iż mieszczą się

Ad a) Wielkość oraz kształt i granice okręgów wyborczych mają istotne znaczenie dla wyników wyborów. Dieter Nohlen uznaje, iż kwestia kształtu ma wręcz podstawowy wpływ na zasadę równości wyborów. Jednocześnie nie absolutyzuje on tej reguły, uważając, iż w pewnych sytuacjach ważniejsze znaczenie dla systemu politycznego może mieć kwestia efektywności jego funkcjonowania. Oznacza to, iż korzystne jest takie ukształtowanie systemu wyborczego, aby nie doprowadzał on do rozdrobnienia parlamentarnej sceny politycznej i dzięki temu możliwe było sprawne tworzenie koalicji rządowych. W związku z tym wybory nie muszą być „idealnie równe”, możliwa jest nadreprezentacja bądź niedoreprezentacja (ang. *malapportionment*) ugrupowań, będąca konsekwencją kierowania się zasadą „efektywności” prawa wyborczego¹⁸.

Główną regułą mającą zastosowanie przy regulowaniu kształtu okręgów wyborczych jest zależność związana z liczbą możliwych do zdobycia mandatów. Czym jest ona większa, tym bardziej rosną szanse na ich zdobycie dla partii o małym poparciu społecznym, ale zarazem im mniejszy okręg wyborczy, tym więcej mandatów mogą zdobyć komitety o dużym poparciu (tzw. „próg naturalny”). Ma to istotne znaczenie podczas stosowania proporcjonalnych takich formuł wyborczych i jak występujące w polskich różnych wyborach w III Rzeczypospolitej metody Hare'a-Niemeyera, D'Hondta i Sainte-Leaguë. Systemy te zbliżają się do ściśle proporcjonalnego rozdziału mandatów w stosunku do zdobytych głosów przez listę okręgową, im więcej jest do zdobycia mandatów w okręgu.

Kształt i granice okręgu wyborczego powinny być dokonywane z uwzględnieniem dwóch czynników – geograficznego (wielkość terytorium) i demograficznego (ilość wyborców). Częste zmiany granic okręgów wyborczych mogą sugerować pewne manipulacje¹⁹.

Ad b) Koszt ten określa wzór matematyczny – tak zwana „*threshold formula*”:

$$Q = V-1/S+P-1$$

gdzie:

Q – liczba głosów potrzebnych dla zdobycia mandatu

V – liczba głosów ważnie oddanych w okręgu wyborczym

S – liczba mandatów przypadających na okręg wyborczy

P – liczba komitetów wyborczych biorących udział w wyborach w okręgu wyborczym²⁰

one w ww. „ogólnej” klasyfikacji. Por. D. Nohlen, dz. cyt., s. 73 i n.; B. Michalak, dz. cyt., s. 181 i n.; A. Stelmach, *Wpływ prawa wyborczego na system partyjny*, [w:] *Czy upadek demokracji? Idee i wartości*, red. A. Stelmach, Poznań 2007, s. 69 i n.

¹⁸ D. Nohlen, dz. cyt., s. 75–76.

¹⁹ Może to być np. tzw. „gerrymandering” w dwóch formach: pakowania i pękania elektoratu. Zob. szerzej: M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 47; A. Żukowski, dz. cyt., s. 148–158.

²⁰ A. Żukowski, dz. cyt., s. 54.

Inaczej przeciętny koszt uzyskania mandatu zwany jest także progiem naturalnym. Obniża się on, gdy w okręgu jest do zdobycia więcej mandatów bądź/i gdy zwiększa się ilość startujących w okręgu komitetów wyborczych. Wzrasta on natomiast przy wzroście liczby ważnie oddanych głosów²¹.

Ad c) Dzięki zastosowaniu określonej formuły wyborczej następuje tzw. agregacja głosów²². Kwestią, która rzutuje w największy sposób na wynik wyborów, jest ustalenie przez ustawodawcę typu systemu wyborczego. W doktrynie podstawową typologią tychże systemów jest ich podział na większościowe i proporcjonalne²³. W tych pierwszych, chronologicznie wcześniejszych, mandaty w okręgu wyborczym uzyskują tylko zwycięskie ugrupowania lub kandydaci. Szanse zdobycia stanowiska wybieralnego w omawianym systemie mają tylko kandydaci dysponujący największym poparciem elektoratu. Obowiązuje tu zasada, że „zwycięzca bierze wszystko”, natomiast reszta głosów ulega „zmarnowaniu”. Wyróżniamy trzy zasadnicze podtypy systemu większościowego: większości bezwzględnej, względnej i mieszany²⁴. Generalnie uważa się, że w jednomandatowych okręgach wyborczych szanse na zdobycie mandatów mają ugrupowania o dużym poparciu wyborczym²⁵. Jednocześnie do zalet systemów większościowych zalicza się w doktrynie:

- » możliwość łatwego osiągnięcia większości w organie kolejalnym;
- » związanie zdobywcy mandatu z okręgiem wyborczym i ze sprawami lokalnymi (następuje tu „personifikacja” wyborów, bowiem głosuje się przede wszystkim na osoby, a nie na ugrupowania, które one reprezentują);
- » podkreślenie odpowiedzialności ugrupowania rządzącego;
- » w przypadku opróżnienia mandatu przed upływem kadencji to wyborcy decydują o jego obsadzeniu;
- » ochrona przed rozdrobnieniem partyjnym;
- » wspieranie koncentracji partii w kierunku systemu dwupartyjnego;
- » wspieranie stabilnych, partyjnych rządów większościowych;
- » wspieranie politycznego umiarkowania (stronnictwa walczą o elektorat „centrowy”);

²¹ Tamże.

²² D. Nohlen dz. cyt., s. 99.

²³ Istnieją także systemy mieszane większościowo-proporcjonalne, jednakże w Polsce nie są one stosowane w żadnych wyborach. Zob. szerzej: A. Żukowski, dz. cyt., s. 58–61.

²⁴ M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 68–69; B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 183–184; A. Żukowski, dz. cyt., s. 54 i n.

²⁵ M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 70 ; B. Banaszak, A. Preisner, dz. cyt., s. 187.

- » wspieranie zmiany w sprawowaniu rządu;
- » walka o przywództwo rozstrzyga się w bezpośrednich wyborach, a nie w powyborczych negocjacjach koalicyjnych²⁶.

Podstawową wadą systemów większościowych, jaką wymienia się w literaturze, jest fakt, iż bardzo często wyniki wyborów ulegają daleko idącej deformacji. Najbardziej obrazowym tego przykładem jest tzw. „efekt św. Mateusza.” Nazwa ta pochodzi od sentencji z Ewangelii według św. Mateusza (13:12) brzmiącej: „*bo kto ma, temu będzie dane, i nadmiar mieć będzie; kto zaś nie ma, temu zabiorą również to co ma*”. Efekt ten występuje podczas elekcji większościowych w momencie, gdy ugrupowanie, które zdobywa większość głosów w okręgu, otrzymuje nieproporcjonalnie dużą liczbę mandatów mimo istnienia względnej równowagi w poparciu elektoratu dla innych partii występujących w wyborach²⁷. Często też zdarza się, iż partia, która nie uzyskała większości głosów w organie przedstawicielskim, posiada większość mandatów bądź ugrupowanie, które zdobyło w skali kraju najwięcej głosów, nie posiada największej liczby mandatów²⁸.

Drugim typem systemów wyborczych są systemy proporcjonalne. Mandaty otrzymują ugrupowania startujące w wyborach proporcjonalnie do liczby otrzymanych głosów. Ich założeniem jest sytuacja, aby procentowi głosów uzyskanych przez partię odpowiadał taki sam procent zdobytych stanowisk wybieralnych, jednakże w praktyce idealne przełożenie zdobytych głosów na mandaty jest niemożliwe²⁹.

Do podstawowych zalet takiego systemu należą:

²⁶ M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 69; D. Nohlen, dz. cyt., s. 140.

²⁷ M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 72.

²⁸ Jest to deformacja słaba lub inaczej sztuczna większość oraz deformacja silna. W literaturze zagranicznej zjawisko to nazywane jest *bias* (ang. nachylenie, skłonność) A. Żukowski, dz. cyt., s. 121–122; D. Nohlen dz. cyt., s. 433.

²⁹ A. Żukowski, dz. cyt., s. 123. Za system obliczania wyników wyborów, który zbliża się do tego ideału, uważana jest w doktrynie, rzadko stosowana formuła Hare'a-Niemeyera (w Polsce w wyborach do Sejmu w 1991 r.). Polega ona na tym, że wyniki poszczególnych list partyjnych dzieli się poprzez dzielnik wyborczy, którym jest iloraz liczby ważnie oddanych głosów oraz ilości mandatów do obsadzenia. Liczby całkowite z tego działania oznaczają liczbę mandatów uzyskanych przez poszczególne listy. W sytuacji, gdy pozostaną mandaty nieobsadzone możliwe są dwa sposoby ich podziału. Pierwszy to metoda największej reszty, zgodnie z którą mandaty dodatkowe przyznaje się kolejno ugrupowaniom, które posiadają największe reszty z danego dzielenia. Druga sposób to metoda największej średniej, która polega na przyznaniu dodatkowych mandatów ugrupowaniom, które uzyskają kolejne największe średnie, czyli posiadają największy stosunek liczby uzyskanych głosów do liczby zdobytych mandatów w pierwszej fazie powiększonej o jeden mandat fikcyjny. Zob. B. Banaszak, A. Preisner, dz. cyt., s. 187; D. Nohlen dz. cyt., s. 109–113.

- » zmniejszenie deformacji wyników wyborów, szczególnie w porównaniu z systemem większościowym;
- » odzwierciedlenie w organie wybieralnym aktualnego układu sił politycznych; ukierunkowanie osób wybranych i ich ugrupowań na potrzeby i interesy ogólne, a nie tylko na wyborców z jednego okręgu;
- » konieczność tworzenia rządów koalicyjnych, gdyż zazwyczaj jedno ugrupowanie nie zdobywa w wyborach większości bezwzględnej;
- » reprezentacja w parlamencie możliwie wszystkich poglądów i interesów;
- » hamowanie możliwości powstania sztucznych politycznych większości;
- » wspieranie koncyliacyjnej większości poprzez negocjacje i kompromisy;
- » przeszkoda przed ekstremalnymi politycznymi zwrotami;
- » uwzględnienie zmian społecznych i nowych nurtów politycznych;
- » przeszkoda dla kartelizacji partii³⁰.

Główną wadą systemu proporcjonalnego jest trudność w wyłonieniu stabilnej, większościowej koalicji rządzącej³¹. Z systemami proporcjonalnymi związane są także różne metody obliczania wyników wyborów, zwane formułami wyborczymi. W Polsce w wyborach zarówno samorządowych, jak i parlamentarnych, najczęściej stosowano dwie metody: D'Hondta i Sainte-Leaguë. Mechanizm ich działania jest prawie identyczny, jednakże dają one różne wyniki. W systemie D'Hondta liczby głosów ważnych, oddanych na poszczególne listy, dzieli się kolejno przez 1, 2, 3, 4, 5... i dalej przez ciąg kolejnych liczb naturalnych, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile jest mandatów w okręgu wyborczym do podziału. Każdej liście kandydatów przyznaje się tyle mandatów radnych, ile spośród ustalonego w powyższy sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno najwyższych. W systemie Sainte-Leaguë obliczanie wyników wyborów jest identyczne jak w systemie D'Hondta, jednakże inne są dzielniki – zamiast kolejnych liczb naturalnych są to kolejne liczby nieparzyste: 1, 3, 5, 7... i tak dalej. W doktrynie jednoznacznie wskazuje się, iż pierwsza z omawianych formuł preferuje ugrupowania o dużym poparciu, zaś druga korzystna jest dla małych komitetów wyborczych³². W Polsce

³⁰ M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 57; B. Banaszak, A. Preisner, dz. cyt., s. 187; D. Nohlen dz. cyt., s. 140–141.

³¹ M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 57; B. Banaszak, A. Preisner, dz. cyt., s. 187.

³² M. Chmaj, W. Skrzydło, dz. cyt., s. 57–59; B. Banaszak, A. Preisner, dz. cyt., s. 187; A. Żukowski, dz. cyt., s. 139–140.

w wyborach samorządowych była jednakże zasadniczo stosowana zmodyfikowana metoda Sainte-Leaguë, gdzie pierwszym dzielnikiem zamiast liczby jeden była 1,4³³.

Jedną z bardziej deformujących wybory proporcjonalne instytucji jest wprowadzenie w wyborach proporcjonalnych tak zwanych klauzul zaporowych. Polegają one na tym, iż aby uczestniczyć w rozdziale mandatów w okręgu wyborczym, komitety muszą zdobyć określony procent głosów elektoratu³⁴. Kolejną z instytucji wyborczych, które mogą deformować wyniki wyborów i wpływać na kształt systemu partyjnego jest tzw. blokowanie list (franc. *apparentment*). Polega ono na wspólnym tworzeniu listy wyborczej przez dwa lub więcej ugrupowań politycznych.

Ad d) Wyróżnia się tu dwa rodzaje głosowania: kategoryczne i porządkujące. W pierwszym z rodzajów wyborca posiada tylko jeden głos, który oddaje na kandydata i/lub listę partyjną. W drugim przypadku osoba uczestnicząca w elekcji może oznaczyć kolejność kandydatów według własnej preferencji, to znaczy oddać pojedynczy głos przeniesiony (ang. *Single Transferable Vote – STV*) lub głos alternatywny (ang. *Alternative Vote – AV*)³⁵. Należy podkreślić, iż w polskich wyborach cały czas mamy do czynienia z tzw. głosowaniem kategorycznym, w którym wyborca oddaje jeden głos na jednego kandydata (więcej głosów wyborcy do niedawna mogli oddać w wyborach senackich).

Omówione wyżej elementy systemu wyborczego odnoszą się, w kontekście wpływu na kształt systemu partyjnego, przede wszystkim do elekcji do izb niższych parlamentu, mających największy, a najczęściej jedyny wpływ na tworzenie koalicji rządowych. Jednakże również sposób skonstruowania unormowań wyborów do izb wyższych³⁶ oraz, w ograni-

³³ Ta modyfikacja wspiera ugrupowania większe, co zbliża metodę Sainte-Leaguë do formuły d'Hondta, jednakże nadal pierwszy system w porównaniu z drugim bardziej preferuje średnie i małe listy wyborcze. Zob. M. B. Banaszak, A. Preisner, dz. cyt., s. 187; A. Żukowski, dz. cyt., s. 140.

³⁴ Zob. szerzej A. Żukowski, dz. cyt., s. 143–144; D. Nohlen dz. cyt., s. 99.

³⁵ Zob. szerzej D. Nohlen dz. cyt., s. 95–97.

³⁶ Istotną determinantą są tu uprawnienia izb wyższych parlamentu, takie jak veto ustawodawcze, wszczęcie badania konstytucyjności aktów prawnych, możliwość zmiany konstytucji czy zgoda na ratyfikację umów międzynarodowych. W literaturze przedmiotu zdarza się incydentalnie omawianie regulacji wyborczych do izb wyższych parlamentu i ich wpływ na system partyjny. Zob. np. M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, dz. cyt., s. 55 i n. Takie samo znaczenie dla kształtu systemu partyjnego mają wybory głowy państwa w krajach, gdzie podmioty te mają realne uprawnienia mogące wpływać na funkcjonowanie koalicji rządzącej. W Polsce prezydent dysponuje tzw. nadwyżką relewantności – vetem zawieszającym, możliwością zaskarżania ustaw do Trybunału Konstytucyjnego. System wyborczy w wyborach prezydenckich w Polsce w swoich zasadniczych postanowieniach nie zmienił się od początku lat 90. XX w. W związku z tym nie mógł on mieć wpływu na zmianę systemu partyjnego w Polsce i jego omówienie wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

czonym zakresie, także wyborów lokalnych³⁷ determinuje w pewien sposób funkcjonowanie określonego systemów partyjnych.

3. Ewolucja polskiego systemu partyjnego po 1989 roku

W pierwszym okresie transformacji ustrojowej trudno przyporządkować kształtujący się system partyjny do klasycznych typologii charakterystycznych dla ugruntowanych systemów partyjnych. Zadania tego nie ułatwia również system wyborczy, który powstał na podstawie umowy pomiędzy opozycją a ugrupowaniami politycznymi mającymi rodowód w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (dalej: PRL). Regulacja wyborcza, na podstawie której przeprowadzono wybory „kontraktowe” w 1989 roku, nie była w pełni wolna, a jej kształt wyznaczył kompromis wypracowany podczas obrad „okrągłego stołu”. Strona reprezentująca dawny reżim PRL zgodziła się na to, iż wybory do Senatu będą absolutnie wolne, natomiast wybory do niższej izby parlamentu były swobodne jedynie w 1/3. W 460-osobowym Sejmie, 299 mandatów zarezerwowanych zostało dla przedstawicieli partii komunistycznej oraz jej sojuszników (Polska Zjednoczona Partia Robotnicza – 173 mandaty, Zjednoczone Stronnictwo Ludowe – 76, Stronnictwo Demokratyczne – 27, inne – 23). O pozostałe 161 mandatów miała rozegrać się walka między przedstawicielami dotychczasowego reżimu a przedstawicielami opozycji, reprezentowanymi przez Komitet Obywatelski „Solidarność” (dalej: KO „S”). Ordynacja z dnia 7 kwietnia 1989 roku wprowadzała system większości bezwzględnej w wyborach do obu izb parlamentu. W przypadku niezyskania przez żadnego z kandydatów ponad 50% ważnie oddanych głosów, przeprowadzana była druga tura z udziałem dwóch kandydatów, którzy zdobyli największą ilość głosów (do zwycięstwa wystarczała już zwykła większość głosów)³⁸.

³⁷ Ewentualne sukcesy partii politycznych w wyborach samorządowych można analizować w kontekście instytucjonalizacji partii w systemie partyjnym oraz ich relacji z innymi elementami systemu politycznego. Partie mogą np. dysponować znaczną liczbą stanowisk do obsadzenia w wyniku sukcesu w elekcjach lokalnych oraz wykluczać, dzięki korzystnie skonstruowanemu systemowi wyborczemu, inne podmioty z obsadzania mandatów radnych. W literaturze przedmiotu zdarza się incydentalnie omawianie regulacji wyborów lokalnych i ich wpływu na system partyjny. Zob. np. M. Jastrzębski, *Partie polityczne w Radzie Miasta Bydgoszcz...*, s. 33–35; M. Jastrzębski, *Instytucjonalizacja prawna funkcji wyborczej partii politycznych w wyborach samorządowych w Polsce*, „Studia Wyborcze”, 2007 r., t. 3, s. 91–92; W. Kostka, *Instytucjonalizacja partii politycznych w społecznościach miejskich*, Toruń 2008, s. 246–265.

³⁸ Wybory te nazywa się również quasi-kurialnymi. Zob. szerzej J. Majchrowski, *Ordynacje wyborcze do sejmu w procesie krystalizacji systemu partyjnego w Polsce*, „Studia Iuridica” XXXVI/1998,

Wyniki wyborów z 4 czerwca 1989 roku w warunkach ograniczonej rywalizacji wyborczej były niekwestionowanym sukcesem obozu opozycyjnego. Zdobył on wszystkie 161 mandatów poselskich podlegających procedurze wolnego wyboru i 99 ze 100 mandatów senatorskich.

Tylko część badaczy wyróżnia i opisuje ten okres kształtowania się systemu partyjnego III RP. Wynika to m. in. z faktu istnienia w tamtym czasie systemu wyborczego w istotny sposób deformującego preferencje elektoratu³⁹.

Kolejne, pierwsze w pełni wolne wybory parlamentarne odbyły się 27 października 1991 roku. Nowa ordynacja wyborcza ustaliła formułę wyborów większościowych w wielomandatowych okręgach wyborczych (po 2 mandaty do zdobycia w 47 okręgach i po 3 w 2 okręgach) w elekcji do Senatu (ordynacja taka przetrwała w praktycznie niezmiennym kształcie do 2001 roku). W wyborach do izby niższej nie wprowadzono progów wyborczych i zastosowano metodę liczenia głosów Hare'a-Niemeyera, bowiem odbywały się one w dużych okręgach wyborczych (od 7 do 17 mandatów, średni wymiar okręgu – 10,3). Wszystkie te czynniki sprzyjały ugrupowaniom o małym poparciu. W związku z tym do walki o miejsca w Sejmie i Senacie stanęło aż 111 komitetów wyborczych. W konsekwencji tak ukształtowanej ordynacji wyborczej do Sejmu dostało się 29 komitetów wyborczych z czego 11 zdobyło po 1 mandacie.

W Polsce powstał więc system wielopartyjny (Duverger) oparty na zasadach konkurencji, zmienny i zideologizowany według klasyfikacji La Palombary i Weinera, rozproszony (Smith), wielopartyjny bez partii dominującej (Blondel) i wielopartyjny skrajnie spolaryzowany (Sartori)⁴⁰. Charakterystyczną jego cechą było skrajne sfrag-

s. 160–165.

³⁹ Tamten okres rozwoju polskiego systemu partyjnego charakteryzuje, z licznymi zastrzeżeniami co do użycia klasycznych typologii, np. Marek Migalski. Uznał on, iż w latach 1989–1991 mieliśmy do czynienia z systemem wielopartyjnym wg typologii Duvergera, niedopuszczającym konkurencji, hegemonicznym i zideologizowanym wg klasyfikacji La Palombary i Weinera, nierównowagi zgodnie z koncepcją Smitha, wielopartyjnym z partią dominującą wg. Blondela i partii predominującej – typologia Sartoriego. M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, dz. cyt., s. 130. Z kolei Jerzy Sielski nie dokonał kategoryzacji tego okresu (choć nazwał go quasi-konsensualnym) uznał jednak za konieczne jego wymienienie jako pierwszej fazy kształtowania się polskiego systemu partyjnego z pewnymi charakterystycznymi cechami – wykształceniem się jednorodnego wzorca rywalizacji międzypartyjnej, tendencjami dośrodkowymi w ramach dawnego ruchu opozycyjnego, przekształceniem dawnych ugrupowań reżimowych w stronnictwa akceptujące reguły demokracji parlamentarnej. J. Sielski, *Ewolucja polskiego systemu partyjnego*, [w:] *Partie i ugrupowania parlamentarne III RP*, red. K. Kowalczyk, J. Sielski, Toruń 2006 s. 11–13.

⁴⁰ M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, dz. cyt., s. 130–131. Por. J. Sielski, *Ewolucja polskiego systemu partyjnego...*, s. 13–16; T. Godlewski, *Polski system polityczny. Instytucje – procedury – obywatele*, Toruń 2005, s. 54–56 i 168; A. Antoszewski, R. Herbut, J. Sroka, *System partyjny w Polsce*,

mentaryzowanie i rozproszenie, czego dobitnym przykładem może być fakt, iż partia zwycięska, Unia Demokratyczna (dalej: UD) zdobyła 12,32% głosów i 62 mandaty (13,48% ogółu). Taki efekt został osiągnięty w bardzo znacznej mierze przez system wyborczy, w którym przedłożono kryterium właściwej reprezentacji nad efektywność systemu partyjnego. Skutkowało to m. in. brakiem możliwości wyłonienia wyraźnej i stabilnej większości rządowej.

Zasadnicze zmiany tak w składzie parlamentu, jak i w jego funkcjonowaniu, przyniosły wybory z września 1993 roku. Odbyły się one według nowej ordynacji wyborczej do sejmu z 28 maja 1993 r. Jej postanowienia były w dużej mierze pokłosiem złych doświadczeń z poprzednim prawem wyborczym. Zachowano zasadę proporcjonalności w rozdzielaniu mandatów w Sejmie i zasadę głosowania większościowego do Senatu. Pozostawiono także listę krajową, wprowadzono jednak zasadę, iż mogą z niej korzystać jedynie te komitety, które w skali kraju uzyskały ponad 7% głosów. Ordynacja wprowadzała również nowe przepisy, w znaczny sposób wpływające na kształt systemu partyjnego. Zastosowano na przykład klauzule zaporowe – 5% dla partii politycznych i 8% dla koalicji – zmniejszono rozmiar okręgów wyborczych (od 3 do 17 mandatów) – średnia rozmiaru okręgu wynosiła 7,4, w porównaniu ze średnią 10,3 w poprzednich wyborach. Zmieniono też metodę liczenia głosów na metodę d'Hondta. Wszystkie te zmiany wyraźnie uprzywilejowywały stronnictwa duże⁴¹.

Przy 53% frekwencji w parlamencie znaleźli się przedstawiciele sześciu ugrupowań politycznych i mniejszości niemieckiej (nie obowiązywał ich próg wyborczy). Były to w kolejności: Sojusz Lewicy Demokratycznej (dalej: SLD) – 20,41% głosów (171 posłów i 37 senatorów), Polskie Stronnictwo Ludowe (dalej: PSL) – 15,40% głosów (132 posłów i 36 senatorów), UD (później Unia Wolności; dalej: UW) – 10,49% głosów (74 posłów i 3 senatorów), Unia Pracy (dalej: UP) – 7,28% głosów (41 posłów), Konfederacja Polski Niepodległej (dalej: KPN) – 5,77% głosów (22 posłów), Bezpartyjny Blok Wspierania Reform (dalej: BBWR) – 5,42% głosów (16 posłów i 2 senatorów) i Mniejszość Niemiecka z 4 posłami⁴².

Koalicję rządową utworzyły zwycięskie ugrupowania tej elekcji – postkomunistyczne SLD i PSL. Na ich przykładzie można również prześledzić wpływ nowej ordynacji na wyniki wyborów do izby niższej. System wyborczy spowodował tu poważną dysproporcję między preferencjami wyborców a ich parlamentarną reprezentacją (SLD otrzymał 20,4% głosów, a uzyskał 37,17% mandatów, zaś PSL przy poparciu rządu 15,4% otrzymało 28,69% mandatów). Poza parlamentem znalazły m. in. Katolicki

[w:] *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*, red. A. Antoszewski, P. Fiala, R. Herbut, J. Sroka, Wrocław 2003, s. 122–123.

⁴¹ A. Antoszewski, R. Herbut, J. Sroka, dz. cyt., s. 123–124.

⁴² T. Godlewski, *Polski system polityczny. Instytucje – procedury – obywatele*, Toruń 2005, s. 56–58.

Komitet Wyborczy „Ojczyzna” (jako koalicja partii, musiał przekroczyć 8% poparcia społecznego).

Wraz z nowymi regulacjami prawa wyborczego wprowadzonymi w 1993, w Polsce zaczął kształtować się system wielopartyjny (Duverger) oparty na zasadach konkurencji, pragmatyczny według klasyfikacji La Palombary i Weinera, rozproszony (Smith), wielopartyjny bez partii dominującej (Blondel) i wielopartyjny umiarkowanie spolaryzowany (Sartori)⁴³. Jerzy Sielski, dokonując syntezy różnych typologii systemów partii politycznych, twierdzi, iż powstał wtedy (i istniał mimo zmiany ordynacji sejmowej w 2001 roku) system wielopartyjny ustabilizowany, oparty na rywalizacji dwublokowej⁴⁴. Niewątpliwie do zmian w polskim systemie partyjnym, a przede wszystkim do jego konsolidacji i względnej stabilizacji przyczyniła się ordynacja wyborcza z 1993, która preferowała w swoich rozwiązaniach prawnych partie o dużym poparciu społecznym.

Wybory parlamentarne z 23 września 2001 r. odbyły się na podstawie nowej ordynacji do sejmu i senatu z dnia 12 kwietnia 2001 r.⁴⁵ Utrzymano w niej progi wyborcze (komitety 5%, koalicje 8%), zniesiono tzw. listę ogólnokrajową, wprowadzono zmodyfikowaną metodę przeliczania głosów na mandaty Sainte-Laguë, zmniejszono z 52 do 41 liczbę okręgów wyborczych, w których wybierano od 7 do 19 posłów (przeciętny rozmiar okręgu wzrósł z 9,02 do 11,22 mandatów). W wyborach senackich wprowadzono 40 zamiast 49 okręgów wyborczych (od 2–4 mandatów do zdobycia) i zachowano system większości względnej⁴⁶. Szczególnie istotna była tu zmiana formuły wyborczej – w porównaniu z metodą D’Hondta, która jest korzystna dla dużych partii, zmodyfikowana formuła Sainte-Laguë jest bardziej proporcjonalna i sprzyja

⁴³ Kolejna elekcja przeprowadzona na tych samych zasadach w 1997 r. wniosła niewiele zmian klasyfikacyjnych odnoszących się do polskiego systemu partyjnego. Jedynie wg typologii Smitha system z rozproszenia przeszedł w stan równowagi. M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, dz. cyt., s. 131. Wybory parlamentarne z 21 IX 1997 r. zakończyły się sukcesem Akcji Wyborczej Solidarność (dalej: AWS), która zdobyła 33,83% głosów (201 posłów i 51 senatorów). Kolejne ugrupowania, które znalazły się w parlamencie to: SLD z 27,13% głosów (164 posłów i 28 senatorów), UW z 13,37% głosów (60 posłów i 8 senatorów), PSL z 7,31% głosów (27 posłów i 3 senatorów), Ruch Odbudowy Polski z 5,56% głosów (6 posłów i 5 senatorów), Mniejszość Niemiecka 2 mandaty poselskie, a kandydaci niezależni 5 mandatów senatorskich. T. Godlewski, dz. cyt., s. 59–61.

⁴⁴ J. Sielski, *Ewolucja polskiego systemu partyjnego...*, s. 19–20. Por. T. Godlewski, *Polski system polityczny. Instytucje – procedury – obywatele*, Toruń 2005, s. 169. Pojawiają się również tezy o zmierzaniu w tamtym czasie polskiego systemu partyjnego w kierunku dwupartyjności. A. Antoszewski, R. Herbut, J. Sroka, dz. cyt., s. 124.

⁴⁵ Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.

⁴⁶ T. Godlewski, dz. cyt., s. 63–66; A. Antoszewski, R. Herbut, J. Sroka, dz. cyt., s. 124–126.

ugrupowaniom średnim i małym. Efekt ten pogłębiło również zwiększenie rozmiarów okręgów wyborczych⁴⁷.

W elekcji do izby niższej zwyciężyła koalicja SLD-UP – 41% głosów (216 mandatów, 47% ogółu). Następne w kolejności były: Platforma Obywatelska (dalej: PO) – 12% głosów (65 mandatów, 14,1% ogółu), Samoobrona – 10% głosów (53 mandaty, 11,5% ogółu), Prawo i Sprawiedliwość (dalej: PiS) – 9,5% głosów (44 mandaty, 9,6% ogółu), PSL – 9% głosów (42 mandaty, 9,1% ogółu), Liga Polskich Rodzin (dalej: LPR) – 8% głosów (38 mandatów, 8,3% ogółu), Mniejszość Niemiecka – 2 mandaty. W wyborach senackich komitety startujące zdobyły kolejno: SLD-UP – 75 mandatów, Blok Senat 2001 – 15 mandatów, PSL – 4 mandaty, Samoobrona RP – 2 mandaty, LPR 2 mandaty, niezależni 2 mandaty.

Należy zauważyć, iż mimo wprowadzenia korzystniejszej dla stronnictw małych reguły przeliczania głosów na mandaty, nastąpiła dalsza konsolidacja systemu partyjnego. Co prawda do sejmu, tak jak w poprzednich wyborach, weszło 6 stronnictw, ale uzyskały one znacząco większe poparcie elektoratu i mimo zmiany formuły wyborczej oraz zwiększenia okręgów wyborczych, liczba partii parlamentarnych pozostała taka sama. Po raz pierwszy w polskim systemie partyjnym zmiana reguł wyborczych nie doprowadziła w 2001 r. do fragmentaryzacji systemu. Pokazuje to, iż to inne czynniki niż regulacje wyborcze zaczęły mieć na niego decydujący wpływ.

Powstały w 2001 r. system partyjny był klasyfikowany w dalszym ciągu jako dwublokowy⁴⁸ lub jako system wielopartyjny (Duverger), oparty na zasadach konkurencji, pragmatyczny lub hegemoniczny według klasyfikacji La Palombary i Weinera, nierównowagi (Smith), wielopartyjny z partią dominującą (Blondel) i partii predominującej (Sartori)⁴⁹.

Kolejne wybory parlamentarne w III RP z lat 2005 i 2007 odbywały się według ordynacji z 2001 r. z przywróconą w elekcji sejmowej formułą D'Hondta.

W 2005 r. wyniki wyborów przedstawiają się następująco: PiS – 26,99% głosów (150 posłów i 49 senatorów) PO – 24,14% głosów (131 posłów i 34 senatorów), Sa-

⁴⁷ Spodziewając się zwycięstwa przeciwników politycznych (Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy), koalicji AWS-UW przed wyborami w 2001 roku udało się przegłosować zmianę ordynacji wyborczej. Jak się później okazało, było to posunięcie skuteczne – zamiast ponad 240 mandatów (w przypadku zastosowania metody D'Hondta) sojusz wyborczy SLD-UP przy 41,04% głosów otrzymał 216 mandatów. W 2002 roku przywrócono do ordynacji metodę D'Hondta. Zob. A. Żukowski, *Kierunki ewolucji polskiego systemu partyjnego...*, s. 30–32.

⁴⁸ J. Sielski, *Ewolucja polskiego systemu partyjnego...*, s. 19–20.

⁴⁹ M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, dz. cyt., s. 131. Podkreśla się szczególnie niezrównoważenie tego systemu i dominację jednego ugrupowania – LD-UP. A. Antoszewski, R. Herbut, J. Sroka, dz. cyt., s. 125.

moobrona – 11,41% głosów (41 posłów i 3 senatorów), SLD z – 11,31% głosów (55 posłów), LPR – 7,97% głosów (29 posłów i 7 senatorów), PSL z – 6,96% głosów (27 posłów i 2 senatorów). Mandaty uzyskało też 5 senatorów niezależnych⁵⁰.

Powstały w 2005 r. system partyjny przestał być systemem dwublokowym. W opinii Jerzego Sielskiego, determinują go aktualnie takie czynniki, jak niezdecydowanie i znaczna chwiejność wyborców, ugruntowanie się nowego wzorca rywalizacji partyjnej opartej na dużej polaryzacji pomiędzy PiS i PO, nowe płaszczyzny zawiązywania koalicji gabinetowych oparte przede wszystkim na negatywnym postrzeganiu przeszłości (koalicja PiS, Samoobrona, LPR) oraz występowanie kilku małych partii dysponujących zdolnością koalicyjną, a więc relewantnych (PSL, Samoobrona i LPR). Wspomniany autor nazywa tę sytuację „systemem partii zwycięskiej”⁵¹.

Stosując klasyczne, przytaczane wcześniej typologie systemów partyjnych można uznać, iż system ukształtowany po 2005 r. w Polsce według klasyfikacji Duvergera nie zmienił się, jest natomiast oparty na zasadach konkurencji lub zmienny według klasyfikacji La Palombari i Weinerja, rozproszenia (Smith), system bez partii dominującej (Blondel) i ograniczonego pluralizmu (Sartori).

Kolejne, przedterminowe wybory parlamentarne z 2007 r. zwyciężyła PO – 41,51% głosów (209 posłów i 60 senatorów). Na kolejnych miejscach znalazły się: PiS – 32,11% głosów (166 posłów i 39 senatorów), SLD (w koalicji z mniejszymi ugrupowaniami jako Lewica i Demokraci) – 13,15% głosów (53 posłów), PSL – 8,91% głosów (31 posłów). Mandat uzyskał tylko 1 senator niezależny. Samoobrona i LPR nie przekroczyły progów wyborczych⁵².

Po omawianej elekcji nastąpiła dalsza konsolidacja systemu partyjnego – na arenie parlamentarnej pozostały tylko 4 ugrupowania. Znowu było to w dużej mierze niezależne od prawa wyborczego, które zasadniczo nie uległo zmianie. Ramy systemu partyjnego wyznaczył przede wszystkim ostry konflikt ideologiczny pomiędzy PiS i PO (nie pozostawiający wiele miejsca innym ugrupowaniom) oraz chwilowe, medialne afery i skandale.

System partyjny ukształtowany po opisywanej elekcji można zasadniczo opisać tak, jak w poprzednim przypadku, chociaż należy zauważyć, iż pojawiły się tu także nowe determinanty. Stosując typologię Smitha, można stwierdzić, iż polski system partyjny zaczął zmierzać w kierunku systemu równowagi (2 bloki/partie: PO z PSL i PiS, przy czym SLD pozostawało w opozycji do obydwu). Według klasyfikacji Blondela był to system dwu i pół partyjny (gdzie języczkiem u wagi dla obu głównych partii pozostawało PSL, a w ograniczonym stopniu dla PO również SLD). Jednocześnie w latach 2007–2011 polski system partyjny wykazywał, szczególnie pod koniec tego okresu, po tzw. katastrofie smoleńskiej, pewne cechy spolaryzowanego pluralizmu (typologia Sartoriego). Relewantne były w nim co prawda tylko 4 ugrupowania, a nie 5–6, jak wskazywał autor klasyfikacji,

⁵⁰ Wyniki na podstawie <http://www.wybory2005.pkw.gov.pl/> 10.10.2012

⁵¹ Zob. J. Sielski, *Ewolucja polskiego systemu partyjnego...*, s. 21–27.

⁵² Wyniki na podstawie <http://www.wybory2007.pkw.gov.pl/> 10.10.2012

istniało jednak wyraźne centrum zajęte przez grupę partii – koalicję rządzącą PO/PSL. Zaktywizowała się też, szczególnie po tzw. katastrofie smoleńskiej, silnie zideologizowana, nieodpowiedzialna opozycja antysystemowa – PiS. Nie ma też wątpliwości, że w omawianym okresie walka między stronnictwami toczyła się głównie wokół fundamentalnych wartości i idei, co powodowało często składanie wyborcom populistycznych obietnic także przez partie centrowe, czy opozycję prosystemową w postaci SLD.

4. Kodeks Wyborczy i jego wpływ na polski system partyjny

KW wprowadził szereg nowych rozwiązań. „Niektóre z wprowadzonych nowości w istotny sposób zmieniają prawo wyborcze i przebieg procesu wyborczego (jak np. ustanowienie jednomandatowych okręgów w wyborach do Senatu, ograniczenia w zakresie form prowadzenia kampanii wyborczej), inne jedynie porządkują, uzupełniają i udoskonalają dotychczasowe rozwiązania (jak np. regulacja dotycząca obserwatorów międzynarodowych ujednoczenie czasu otwarcia lokali obwodowych komisji wyborczych)”⁵³. Część nowych regulacji została zanegowana przez Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK)⁵⁴. Dla rozważań zawartych w niniejszym artykule istotne jest określenie, które z nowych rozwiązań przyjętych w KW mogą wpłynąć na kształt i funkcjonowanie systemu partyjnego.

Należy podkreślić, iż przepisy kodeksowe zachowały praktycznie w całości wcześniejsze rozwiązania ordynacji wyborczej z 2001, mające wpływ na system partyjny, odnoszące się do wyborów do Sejmu. Elekcja do izby niższej parlamentu w dalszym ciągu odbywa się na podstawie metody d'Hondta (art. 232 KW), utrzymano progi wyborcze (komitety 5%, koalicje 8% – art. 196 KW), a także pozostawiono 41 okręgów wyborczych, w których wybierano od 7 do 19 posłów (przeciętny rozmiar w dalszym ciągu wynosi 11,22 mandatów – Zał. Nr 1 do KW)⁵⁵.

⁵³ A. Rakowska, K. Skotnicki, dz. cyt., s. 10.

⁵⁴ Orzekł on, iż dwudniowe wybory, zakaz umieszczania reklam wyborczych na billboardach i zakaz wyświetlania spotów wyborczych w telewizji są niezgodne z konstytucją. Natomiast za zgodne z ustawą zasadniczą uznano jednomandatowe okręgi w wyborach do Senatu, głosowanie przez pełnomocnika i głosowanie korespondencyjne dla Polaków przebywających za granicą. Zob. Orzeczenie TK z dn. 20 lipca 2011 r. Sygn. akt K 9/11, Dz. U. Nr 149, poz. 889.

⁵⁵ Kształt sejmowych okręgów wyborczych może się przed każdymi wyborami zmieniać, podobnie jak w ordynacji z 2001 r., ze względu na konieczność zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa. Art. 202 ust. 1 KW. Pierwsze wybory sejmowe przeprowadzone na podstawie unormowania KW nie zmieniły znacząco polskiego systemu partyjnego. Zwyciężyła po raz drugi (jest to pierwsza taka sytuacja od 1989 r.) PO z 39,18% głosów (207 posłów i 63 senatorów). Na kolejnych miejscach znalazły się: PiS 29,89% głosów (157 posłów i 31 senatorów), PSL z 8,36% głosów (28 posłów i 2 senatorów),

Pewne istotne zmiany prawa wyborczego, które mogą mieć przynajmniej pośredni wpływ na ewolucję polskiego systemu partyjnego wprowadzono w wyborach do Senatu oraz samorządowych. Są to:

- a. ustanowienie jednomandatowych okręgów wyborczych i utrzymanie formuły większości względnej w wyborach do Senatu (art. 260, ust. 1 i art. 273 KW) – wprowadzono więc 100 jednomandatowych okręgów senackich⁵⁶;
- b. wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych i formuły większości względnej w wyborach do rad gmin w gminach nie będących miastami na prawach powiatu (art. 418, ust. 1 i art. 443 KW) – odstąpiono tym samym od dotychczasowego systemu wyboru tych organów w okręgach wielomandatowych systemem większościowym bądź proporcjonalnym w zależności od tego, czy gminę zamieszkiwało poniżej czy powyżej 20 000 mieszkańców.

Ad a) Ciekawej konceptualizacji politycznych konsekwencji zmian systemu wyborczego do Senatu dokonał Marek Jarentowski. Wychodząc z założenia, iż przyjęcie w elekcji do drugiej izby polskiego parlamentu jednomandatowych okręgów wyborczych może przynieść pewne zmiany w rozkładzie mandatów senackich na korzyść ugrupowań mniejszych oraz lokalnych, skonstruował on pewien model teoretyczno-porównawczy. Wspomniany autor założył w nim, iż należy wziąć pod uwagę „wyniki głosowania w wyborach do Sejmu z 2007 r. Wyniki te przełożono z jednej strony na 40 dotychczasowych okręgów wyborczych do Senatu (z ustawy z 2001 r.), a z drugiej na 100 nowych okręgów wyborczych (z kodeksu wyborczego). Następnie ustalono, która partia w tych okręgach otrzymała najwięcej głosów i tej partii przydzielono mandat (mandaty). W przypadku starych okręgów wielomandatowych przyjęto – jak zaznaczyłem – że wyborcy oddają głosy „partyjnie”, to znaczy każdy wyborca swoje 2–4 głosy oddaje na kandydatów jednej partii (tylko wtedy jesteśmy w stanie porównać skutek, jaki przyniesie zmiana systemu wyborczego dla partii). Jest to swego rodzaju operacja na modelu systemu wyborczego; modelu mającym na celu ułatwienie

SLD z 8,24% głosów (27 posłów). Pewną nowością jest dostanie się do Sejmu nowej formacji – Ruchu Palikota i to na trzecim miejscu z 10,2% głosów (40 posłów). Co istotne, nie zmienia to zasadniczo klasyfikacji polskiego systemu partyjnego. Powtórne zwycięstwo PO może dać ewentualnie asumpt do zakwalifikowania systemu partyjnego III RP do typu partii predominującej (Sartori).

⁵⁶ O pewnych kontrowersjach dotyczących zasady równości wyborów senackich i zachowania w nich normy przedstawicielstwa zob. M. Jarentowski, *Zmiana systemu wyborczego do Senatu RP z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2011 r, Nr 4, s. 34 i n.; A. Rakowska, K. Skotnicki, dz. cyt., s. 11 12;

rozumienia jego funkcjonowania, a nie wierne odzwierciedlenie jego nieinteresujących nas tu elementów. W praktyce wyborcy, choć uwzględniają personalia kandydatów na parlamentarzystów, głosują uwzględniając głównie ich afiliacje partyjne lub wizerunek jedynie lidera partii; także w systemach z formułą większościową (vide: Wielka Brytania)⁵⁷.

Przeprowadzone przez wspomnianego autora badania potwierdzają możliwość uzyskania większej liczby mandatów senatorskich przez ugrupowania dysponujące mniejszym poparciem, a co za tym idzie, może doprowadzić to do pewnej modyfikacji systemu partyjnego. Taka zmian wpływa chociażby na tzw. nadwyżkę relewantności, jaką dysponuje Senat w najważniejszych głosowaniach np. dotyczących ratyfikacji prawa pierwotnego Unii Europejskiej⁵⁸. Wspomniany autor nie dysponował w okresie pisania swojego artykułu danymi z przeprowadzonych jesienią 2011 r. wyborów senackich. Tabela nr 1 konfrontuje omawiany model z realnymi danymi pierwszej przeprowadzonej na podstawie KW elekcji do izby drugiej parlamentu.

Tab. 1.

Partia	Głosy w skali kraju	Mandaty		Wyniki wyborów do Senatu w 2011 r.
		40 starych okręgów	100 nowych okręgów	
Platforma Obywatelska RP	41,51%	70	66	63
Prawo i Sprawiedliwość	32,11%	30	34	31
Lewica i Demokraci SLD+SDPL+PD+UP (w 2011 SLD)	13,15%	–	–	–
Polskie Stronnictwo Ludowe	8,91%	–	–	2
Samoobrona Rzeczpospo- litej Polskiej	1,53%	–	–	–
Liga Polskich Rodzin	1,30%	–	–	–
Polska Partia Pracy	0,99%	–	–	–

⁵⁷ M. Jarentowski, dz. cyt., s. 41.

⁵⁸ Tamże, s. 41–42.

Partia Kobiet	0,28%	–	–	
Mniejszość Niemiecka	0,20%	–	–	–
Samoobrona Patriotyczna	0,02%	–	–	–
Ruch Palikota	–	–	–	–
Niezależni (popierani przez PO)	–	–	–	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Jarentowski, dz. cyt., s. 42 i danych ze strony internetowej <http://www.wybory2011.pkw.gov.pl/> (10.10.2012)

Przedstawione dane zdają się potwierdzać wnioski Marka Jarentowskiego. Dwie główne partie po zmianie ordynacji wyborczej utraciły praktyczny monopol obsadzania stanowisk senatorskich (autor analizy nie uwzględnił w swojej tabeli 1 mandatu niezależnego w wyborach z 2007 r. i przypisał go PO). Oddały one stronnictwu małemu – czyli PSL – kandydatom niezależnym/lokalnym (*de facto* popieranym przez PO) łącznie 6 mandatów senatorskich, co może mieć znaczenie dla funkcjonowania systemu partyjnego, ale tylko w przypadku korzystania przez izbę drugą wspomnianej nadwyżki relewantności.

Ad b) W części opinii oceniających KW oraz w literaturze przedmiotu pojawiła się krytyka wprowadzenia wyborów większościowych do rad gmin. Głównymi zarzutami były tu kwestie dotyczące percepcji wyborców, którzy np. w miastach powyżej 50 000 mieszkańców nie znają osobiście kandydatów. Według wspomnianych autorów, elekcje samorządowe w większych jednostkach terytorialnych mają charakter przede wszystkim polityczny, a nie personalny. Dodatkowo wprowadzenie większościowego systemu wyborczego we wszystkich gminach ma umożliwić łatwiejsze dokonywanie manipulacji wyborczych⁵⁹.

W ogólnym rozrachunku wydaje się, iż powyższe argumenty są w praktyce mocno wątpliwe. Należałoby się raczej przychylić do innej opinii o tej części KW. Grzegorz Górski uznał, że głosowanie większościowe w gminach jest rozwiązaniem zasługującym „na akceptację, bowiem model funkcjonujący do 2002 r. generalnie sprawdzał się. Jest oczywiste, że podniesienie wskazanego pułapu oznacza w konsekwencji zmniejszenie stopnia polityzacji wyborów także w większych gminach. Dla pogłębienia świadomości obywatelskiej (zwracam uwagę na szczególnie dużą absencję wyborczą w mniejszych ośrodkach w ostatnich wyborach) jest to rozwiązanie słuszne. Nie wnikając na tym miejscu w spekulacje, od jakiego poziomu ilości mieszkańców gminy

⁵⁹ Zob. szerzej A. Rakowska, K. Skotnicki, dz. cyt., s. 12–13; Opinia na temat ogólnej oceny poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy (druk sejmowy 1568), pkt 4; Opinia o Kodeksie wyborczym (druk sejmowy 1039_09A), pkt 1.

zaczyna się określony poziom anonimowości, wskazać należy, iż w ramach wyborów większościowych, które miałyby obowiązywać w większej ilości gmin, z pewnością wyborcy uzyskują większy wpływ na poziom identyfikacji kandydatów, jak i – później – wpływ na funkcjonowanie wybranych przedstawicieli w ciałach obieralnych.⁶⁰

Cytowana teza wydaje się potwierdzać w praktyce. Od momentu zmniejszenia liczby gmin, do których rad odbywały się wybory samorządowe w 1998 r. (próg zmniejszono z 40 000 do 20 000 mieszkańców), następuje stopniowe „zawłaszczanie” przez stronnictwa polityczne wyborów także na najniższym szczeblu. Z jednej strony umacnia to same partie w ramach systemu politycznego, jednak z drugiej powoduje upartyjnienie samorządów, przeniesienie konfliktów ogólnokrajowych na poziom lokalny, słabsze dbanie o problemy, z którymi borykają się te społeczności i wreszcie zablokowanie działalności różnorodnych stowarzyszeń i ruchów o charakterze lokalnym⁶¹. Najbliższe wybory samorządowe pokażą czy zawarta w KW zmiana formuły wyborczej dla wszystkich rad gmin pozwoli odwrócić te negatywne tendencje.

* * *

Polski system partyjny przeszedł od roku 1989 znaczącą ewolucję od dużej fragmentaryzacji do pewnego stopnia skonsolidowania, nie tak dużego jak w istniejących przez długi czas demokracjach zachodnioeuropejskich, ale jednak. Poza tym wydaje się, iż wspomniana konsolidacja w przypadku naszego kraju w dalszym ciągu postępuje. Niewątpliwie niebagatelną rolę w kształtowaniu polskiego systemu partyjnego odegrały regulacje prawne dotyczące wyborów, z tym że w początkowym okresie ten wpływ był znaczny, potem zaś stopniowo się zmniejszał. Wydaje się, iż na początku XXI wieku ich znaczenie osłabło na rzecz innych czynników. Słusznym w tym kontekście wydaje się stwierdzenie, że „współcześnie system wyborczy może tylko częściowo wpłynąć na kształt systemu partyjnego. Decydują o tym inne czynniki, o podłożu historycznym, kulturowym, społecznym i ekonomicznym, a także gra interesów między aktorami sceny politycznej”⁶².

⁶⁰ Opinia do projektu ustawy Kodeks wyborczy (druk sejmowy 1039_09A), pkt III.

⁶¹ Zob. szerzej J. Mordwiłko, *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990–2000*, [w:] F. Rymarz (red.), *10 lat demokratycznego prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000, s. 174; M. Jastrzębski, *Uwagi o prawnych uwarunkowaniach pozycji partii politycznych w wyborach samorządowych w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Prace Komisji Historii Bydgoskiego Towarzystwa Naukowego*, t. XVIII, red. Z. Biegański, W. Jastrzębski, Bydgoszcz 2004, s. 173–176; M. Jastrzębski, *Instytucjonalizacja prawna funkcji wyborczej...*, s. 86–88.

⁶² A. Żukowski, *Kierunki ewolucji polskiego systemu partyjnego...*, s. 22–23.