Jerzy KRAWULSKI

ORDYNACJE WYBORCZE DO SEJMU I SENATU W POLSCE W LATACH 1989 - 1993

System wyborczy każdego państwa jest jednym z najistotniejszych elementów składowych jego ustroju politycznego. Przez pojęcie systemu wyborczego należy rozumieć zespół zasad i instytucji wynikających z istniejących aktualnie norm prawnych, ukształtowanych przez praktykę polityczną. System wyborczy ma decydujący wpływ na sposoby i metody funkcjonowania większości instytucji państwowych, decyduje także w sposób pośredni – poprzez kreację dominującej siły społecznej – o formach i metodach realizacji głównych interesów społecznych, głoszonych przez zwycięskie siły polityczne.

Ordynacja wyborcza w dziejach państwa jest tym czynnikiem, który najczęściej inicjuje proces demokratyzacji, stąd ordynację wyborczą uważa się za początek tych przemian.

Na rolę i treść ordynacji wyborczej należy patrzeć przez pryzmat rangi organów przedstawicielskich w państwie. Na ich forum zapadają najważniejsze decyzje poli- tyczne, gospodarcze i społeczne dotyczące państwa czy regionu. Jednakże złożoność współczesnych stosunków politycznych powoduje, że organy przedstawicielskie nie są jedynym podmiotem decyzyjnym. We współczesnym świecie nie ma parlamentu, który samodzielnie i w całości realizowałby proces rozwiązywania problemów będących w jego kompetencjach. Na działalność parlamentu i jego decyzje ma wpływ cały system polityczny państwa. Wszelka działalność ustawodawcza jest poddana wpływom poszczególnych elementów systemu politycznego, jak: partii politycznych, organów administracji państwowej, organizacji społeczno-politycznych, opinii publicznej czy też formalnych i nieformalnych grup nacisku (np. Kościoła, kapitału krajowego i zagranicznego lub interesów regionalnych kraju). Stan idealny i pożądany to taki, w którym organy przedstawicielskie są w najgorszym wypadku równorzędnym partnerem w procesie decyzyjnym i mają istotny wpływ na kształt i treść procesu uchwałodawczego. W przeciwnym bowiem razie pełnić będą rolę „potakiwacza", decyzje zaś zapadają poza jego gremiami i mają niewiele wspólnego z demokratycznym systemem ustrojowym.

Można więc przyjąć, że jednym z wyznaczników roli ośrodków decyzyjnych (sejmu, senatu, rad narodowych) jest ich wpływ na przebieg procesu ustawodawczego, treść ustaw oraz kontrolę ich realizacji.

1. Charakterystyka lat 1944 - 1989

W dziejach Polski Ludowej, po każdym zwrocie politycznym, nowa ekipa rządząca deklarowała potrzebę i chęć dokonania istotnych zmian w prawie wyborczym. Kończyło się to w zasadzie na deklaracjach. Poczynając bowiem od 1956 r. polski system wyborczy pozostawał niezmienny i daleki był od demokratycznych zasad. Wiązało się to m.in. z przynależnością Polski do bloku socjalistycznego, w którym Związek Radziecki pełnił rolę dyktującą wobec pozostałych sojuszników i którego wzorce wyborcze były przenoszone na grunt państw bloku radzieckiego. Tak ukształtowany system wyborczy wykluczał rywalizację między partiami politycznymi, wprowadzał wspólną platformę programową dla wszystkich kandydatów oraz zawierał tzw. miejsca preferencyjne na liście wyborczej. Oznaczało to w praktyce pozbawienie wyborców możliwości wyboru kandydata spośród osób umieszczonych na jednej liście wyborczej.

Istotnym problemem przy rozważaniach nad treściami ordynacji wyborczych jest ich ocena z punktu widzenia interesu władzy, na ile dopuszcza możliwość wprowadzenia szerszej demokratyzacji. Ponadto należy widzieć ordynację wyborczą przez pryzmat oczekiwań społecznych. Władza nie zawsze chciała lub mogła, ze względu na istniejący układ międzynarodowy, zrealizować wcześniej zapowiadane obietnice. Społeczeństwo zaś, zgodnie z danymi obietnicami przez władzę, oczekiwało przy każdych „zakolach historycznych" spełnienia zapowiedzi. Brak ich realizacji powodował spadek zaufania do władzy, frustrację społeczną i zmniejszenie się zainteresowania życiem politycznym państwa.

W pierwszych latach istnienia państwa polskiego po II wojnie światowej najwyższym organem ustawodawczym była Krajowa Rada Narodowa. Pełniła ona do 19 stycznia 1947 r. rolę parlamentu. 444 posłów KRN nie pochodziło z wyborów, lecz było delegowanych przez organizacje polityczne, społeczne, związki zawodowe, organizacje kulturalno-oświatowe, młodzieżowe itp. 1/4 składu KRN była uzupełniana przez kooptację. Do zadań Krajowej Rady Narodowej należało ustawodawstwo, kontrola organów wykonawczych, zwierzchnictwo i nadzór nad radami narodowymi, decyzje w sprawie kierunków polityki zagranicznej i wewnętrznej.

O przyszłości polskiego parlamentaryzmu zadecydowały wyniki referendum z 30 czerwca 1946 r. Zgodnie z oficjalnymi wynikami referendum w Polsce miał istnieć jednoizbowy parlament – Sejm. Uchwalona przez KRN 22 września 1946 r. oradynacja przewidywała pięcioprzymiotnikowe prawo wyborcze (równe, tajne, powszechne, bezpośrednie i proporcjonalne) i teoretycznie dawała szanse walki o mandaty wszystkim siłom politycznym działającym w kraju. W rzeczywistości zarówno kampania wyborcza, jak i same wybory odbywały się w warunkach ostrej konkurencji politycznej. Istniejąca bowiem formalnie swobodna rywalizacja między dwoma opcjami politycznymi, które z jednej strony były reprezentowane przez Polskie Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Pracy, a z drugiej przez Blok Demokratyczny, w którego składzie były Polska Partia Robotnicza, Polska Partia Socjalistyczna, Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Demokratyczne, została zde-

formowana na skutek stosowania różnego rodzaju nacisków fizycznych i psychicznych oraz poprzez występowanie niekiedy terroru indywidualnego i grupowego. Stąd wyniki wyborów do Sejmu Ustawodawczego ze stycznia 1947 r., dające zdecydowany sukces ilościowy sojuszowi partii zjednoczonych w Bloku Demokratycznym, należy uznać za wypaczone i nie dające pełnego obrazu o istniejących zróżnicowaniach politycznych społeczeństwa polskiego w pierwszych latach po II wojnie światowej.

Wybory w 1947 r. J. J. Wiatr określił mianem „wyborów nieomal wojny domowej"[1]. Drugi rodzaj wyborów, określany przez autora „wyborami wymuszonej demonstracyjności" wystąpił: w 1952 r. do Sejmu, a dwa lata później do rad narodowych. Były to wybory tak charakterystyczne dla sytuacji politycznej i atmosfery panującej w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych. Odmowa udziału w głosowaniu była uważana przez władze za krok antypaństwowy, w społeczeństwie zaś panowało przekonanie, że absencja wyborcza może wiązać się z określonymi konsekwencjami. W latach 1961 - 1980 były „wybory zrutynizowane". Tym terminem obejmuje Wiatr wszystkie wybory parlamentarne i do rad narodowych, w których obowiązywał ten sam schemat: jedna lista – jeden program – jednomyślność głosujących. Zrutynizowane zachowania wyborcze miały świadczyć o jednomyślności społeczeństwa, a sam akt wyborczy nie miał wiele wspólnego z kreowaniem składu organów przedstawicielskich[2], gdyż decyzje o przypuszczalnym składzie organów przedstawicielskich zapadały wcześniej i podejmowały je inne gremia władzy.

Nieco inny charakter miały wybory parlamentarne w 1957 r. i w latach osiemdziesiątych. Wszystkie te kampanie wyborcze i same wybory były wyrazem poparcia lub odmowy poparcia dla kierownictwa politycznego przejmującego władzę po kryzysie roku 1956 i wydarzeniach 1970 r. Można je określić mianem plebiscytu. Udział w wyborach nie miał żadnego wpływu na skład Sejmu, gdyż skład list wyborczych kandydatów był wynikiem uzgodnień międzypartyjnych i wyborcy tylko teoretycznie mieli możliwość naruszyć te ustalenia. Społeczeństwo poprzez uczestnictwo w wyborach miało zamanifestować jedność z władzą i tym samym poprzeć linię polityczną ekipy rządzącej. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że odmowa uczestnictwa w wyborach nie była już utożsamiana w opinii społecznej z możliwymi represjami.

Zapowiadana reforma prawa wyborczego w latach osiemdziesiątych miała stanowić jeden z elementów reformy systemu politycznego. Zaproponowane w latach 1980 - 1981 zmiany w funkcjonowaniu systemu politycznego miały na celu odejście od mobilizacyjno-transmisyjnego modelu organizowania i sprawowania władzy na rzecz modelu artykulacyjno-negocjacyjnego[3]. Wszyscy na ogół zgadzali

---

[1] **J. Raciborski, J. J. Wiatr**, Wybory w PRL. Doświadczenia i wnioski, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1987, s. 21.

[2] Ibidem, s. 21 - 22; **K. Gołata**, Opinia społeczna o wyborach w Polsce w latach 80-tych, „Studia z Nauk Politycznych", Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, z. 196, Poznań 1991, s. 58.

[3] **K. B. Janowski,** Demokracja socjalistyczna w koncepcjach polityczno-programowych PZPR, PWN, Warszawa 1989, s. 344.

się, że należy odejść od dotychczasowej praktyki politycznej, w której wybory były fikcją i niewiele znaczącym politycznym rytuałem. Równocześnie jednak pojawiają się obawy establishmentu, że nadmierna liberalizacja prawa wyborczego może stać się zagrożeniem dla systemu społeczno-politycznego państwa i dla nich samych. Stąd, poza deklaracjami programowymi, problem reformy systemu wyborczego nie zajmował czołowej pozycji w koncepcjach politycznoprogramowych partii rządzących. Wiązało się to ściśle z przyjętym jeszcze w końcu lat czterdziestych założeniem doktrynalnym, że „państwo demokracji ludowej jako emanacja sprawowanej i kontrolowanej przez lud władzy, miało *ex definitione* określać warunki, by lud pracujący był suwerenem, mandatariuszem i wykonawcą własnej woli. W takim ujęciu system wyborczy miał li tylko wtórne znaczenie"[4].

W latach kryzysu 1980 - 1981 przy dużym nurcie rozliczeniowym i pogarszającej się sytuacji gospodarczej, istniała obawa ze strony władz o byt państwowy. Dlatego władze polityczne uważały, że dyskusja wokół prawa wyborczego może doprowadzić do rozszerzenia się pola konfrontacji i postawić pod znakiem zapytania utrzymanie się trzech partii u władzy. Odkładano więc dyskusje na przyszłość, nie precyzując bliżej terminu i kierunków zmian. Środkiem zastępczym miało być hasło „umacniania zasad ustrojowych socjalizmu i dekratyzacja życia społeczno-politycznego".

Pierwsze próby reformy prawa wyborczego podjął Sejm 13 lutego 1984 r., uchwalając ordynację wyborczą do rad narodowych. Wprowadzała ona wiele zmian, choć równocześnie zachowywała tzw. miejsca mandatowe. Zachowanie miejsc mandatowych ograniczało tym samym możliwość swobodnego wyboru między kandydatami. Najistotniejsze zmiany w nowym prawie wyborczym polegały na:

1) wprowadzeniu zasady, iż o każdy mandat w wielomandatowych okręgach będzie się ubiegać dwóch kandydatów;

2) głos oddany bez skreśleń był głosem oddanym na kandydata umieszczonego na pierwszym miejscu listy;

3) wprowadzeniu tzw. listy wojewódzkiej, na której liczba kandydatów była równa liczbie miejsc;

4) wysuwaniu kandydatów przez tzw. kolegia wojewódzkie;

5) obowiązku organizowania spotkań przedwyborczych w celu konsultacji kandydatów z wyborcami.

Organizatorem wyborów i instytucją wysuwającą ostatecznie kandydatów był PRON.

Pierwsze wybory parlamentarne w latach osiemdziesiątych odbyły się 13 października 1985 r.[5] Przy opracowywaniu nowej ordynacji wyborczej do Sejmu

---

[4] Ibidem, s. 338.

[5] Była to najdłuższa kadencja Sejmu po wojnie. Pierwotnie miała zakończyć się w początkach 1984 r., lecz na skutek specjalnej ustawy konstytucyjnej z 13 lutego 1984 r. parlament przedłużył swoją kadencję, nie precyzując początkowo daty jej zakończenia. Później wyznaczono termin zakończenia VIII kadencji Sejmu na 31 sierpnia 1985 r.

wzorowano się na ordynacji do rad narodowych z 1984 r. Przedmiotem wyborów było obsadzenie 410 mandatów w okręgach i 50 mandatów z tzw. listy krajowej. Zachowano zasadę, że o każdy mandat ubiega się dwóch kandydatów, a na liście krajowej znajduje się tylu kandydatów, ile jest miejsc. Utrzymane zostały: instytucja kolegiów wyborczych, a także, mocno krytykowane od wielu lat, miejsca mandatowe. W stosunku do ordynacji wyborczej z 1984 r. nie dokonano żadnych istotnych zmian, które mogłyby zdemokratyzować akt wyborczy.

Wyniki wyborów jeszcze raz potwierdziły ich plebiscytowy charakter. We wszystkich okręgach najwięcej głosów otrzymały osoby umieszczone na miejscach mandatowych. Z możliwości skreślenia kandydatów korzystano bardzo rzadko, o czym świadczy fakt, że tylko pięciu kandydatów na miejscach mandatowych otrzymało mniej niż 90% głosów i tylko pięciu kandydatów z miejsc niemandatowych otrzymało więcej niż pięć procent głosów[6]. Trudno mówić w takiej sytuacji, że głosowanie rozstrzygało o wyborze posłów. Władza mogła jedynie dla celów propagandowych uznać, że wyniki wyborów świadczą o akceptacji jej programu przez społeczeństwo. Należy przyjąć, że wyniki wyborów były rezultatem pewnych przyzwyczajeń wyborczych kształtowanych od roku 1957[7], może częściowej obawy przed ewentualnymi sankcjami ze strony władzy lub też było to uczestnictwo „dla świętego spokoju". Można jednak i zaryzykować inne założenie. Być może duża część społeczeństwa poparła ład, porządek i bezpieczeństwo, wprowadzone – wprawdzie na drodze restrykcji – w okresie stanu wojennego.

Trzecie w latach osiemdziesiątych wybory odbyły się w czerwcu 1988 r. i dotyczyły wyborów do rad narodowych wszystkich szczebli. Wybory te przeprowadzono znowu na podstawie nowej ordynacji wyborczej, w której znalazły się dwie istotne zmiany: 1) zrezygnowano z zasady, że tylko dwóch kandydatów może ubiegać się o mandat radnego, 2) zlikwidowano tzw. miejsca mandatowe, umieszczając na liście nazwiska kandydatów w kolejności alfabetycznej. Zmiany te stanowiły niewielki postęp na drodze demokratyzacji prawa wyborczego, choć równocześnie należy uznać, że ustępstwa były wymuszone nastrojami i oczekiwaniami społecznymi. Nie był to rezultat inicjatywy władz. Pozostawienie instytucji kolegiów wyborczych oznaczało jednak selekcję kandydatów, co nie było pozytywnie odbierane przez część społeczeństwa (np. kandydaci środowisk opozycyjnych nie wyrażali zgody na umieszczanie ich nazwisk na listach kandydatów).

Wszystkie kampanie wyborcze w latach osiemdziesiątych przeprowadzano zawsze przy zmienionych ordynacjach wyborczych. Zmiany te nie miały jednak wpływu na zmodyfikowanie generalnej koncepcji „jednolitości systemu wyborczego do wszystkich przedstawicielskich organów władzy państwowej"[8].

Nie ulega wątpliwości, że każda ordynacja wyborcza wnosiła istotne zmiany, chociaż na ogół były one spóźnione i niewystarczające w stosunku do oczekiwań

---

[6] Zob. **J. Raciborski, J. J. Wiatr**, op. cit, s. 65.

[7] „Głosujemy bez skreśleń" – to apel W. Gomułki przed wyborami w styczniu 1957 r.

[8] **S. Gebethner**, Zmiany w systemie wyborczym w latach 1984 - 1985 a opinia społeczeństwa o pożądanym kierunku reformowania tego systemu, w: Demokracja i wybory. Raport z badań „Opinie Polaków – Jesień 85", red. S. Gebethner, Warszawa 1988, s. 268.

społecznych. W opinii dużej części społeczeństwa tempo demokratyzowania prawa wyborczego było zbyt powolne. Istniało przekonanie, że ustępstwa mają charakter wymuszony, nie mają zaś charakteru zmian wyprzedzających społeczne oczekiwania. Wprowadzane zmiany nie naruszały podstawowych założeń systemu wyborczego, przyjętego po przełomie październikowym w 1956 r. (jedna lista wyborcza, miejsca mandatowe, kolegia wyborcze, preferencje dla kandydatów umieszczonych na czołowych miejscach list wyborczych). Oznaczało to, że wybory w latach osiemdziesiątych miały istotnie charakter plebiscytowy. Władza polityczna zabiegała o poparcie czy tylko przyzwolenie dla siebie, oznaczało to bowiem możliwość kontynuacji systemu społeczno-politycznego w niezmienionej postaci.

2. Nowe koncepcje wyborcze w latach 1989 - 1993

Kierunek zmian politycznych w Polsce został zarysowany w wyniku ustaleń przyjętych przy „okrągłym stole". „Podstawą porozumienia są zasady przyszłego systemu politycznego wypływające z niezbywalnego prawa obywateli do życia w państwie, które w pełni urzeczywistnia suwerenność narodu. Oznacza to:

– pluralizm polityczny, znajdujący swój wyraz przede wszystkim w prawie do swobodnego zrzeszania się – w ramach demokratycznego ładu konstytucyjnego w organizacjach politycznych, społecznych i zawodowych;

– wolność słowa, w tym stwarzanie realnych możliwości dostępu do wszystkich rodzajów środków przekazu różnorodnym siłom politycznym;

– demokratyczny tryb powoływania wszystkich przedstawicielskich organów władzy państwowej tak, by o tym, kto ma sprawować władzę, będą rzeczywiście decydowali wyborcy;

– niezawisłość sądów i ich ustawowe uprawnienia kontrolne w stosunku do innych organów powołanych do strzeżenia praworządności i porządku publicznego;

– silny pełnią praw i swobodnie wybrany samorząd terytorialny"[9].

Zgodnie z postanowieniami zawartymi przy „okrągłym stole", przez stronę „Solidarnościową" i rządową, przywrócono izbę wyższą parlamentu – Senat i urząd prezydenta.

Obie układające się strony widząc potrzebę zmian w Polsce, zdawały sobie jednocześnie sprawę z trudności ich realizacji. „Ewolucyjnemu sposobowi realizowania zmian zagrozić mogłyby działania zbyt radykalne lub też poczynania konserwatywnych przeciwników reform. Chodzi zarówno o bezpieczeństwo państwa w tym wyjątkowo ważnym momencie w życiu naszego narodu, jak i o bezpieczeństwo każdego polskiego domu"[10] – stwierdzono w „Porozumieniach".

Aby zrealizować przyjęte ustalenia, wymagane były zmiany w obowiązującej konstytucji. Wprowadzone one zostały przez Sejm 7 kwietnia 1989 r.[11] Naczelne

---

[9] Porozumienia Okrągłego Stołu, Warszawa 6 luty - 5 kwietnia 1989 r., s. 5 i n.

[10] Ibidem.

[11] Dz. U. nr 19, poz. 101 z 7 IV 1989.

organy władzy państwowej rozszerzone zostały o przywróconą drugą izbę – Senat (art. 28, 29), oraz o urząd prezydenta, wybieranego na sześć lat przez Zgromadzenie Narodowe, czyli połączone izby Sejmu i Senatu. Rozszerzeniu uległ także art. 20 konstytucji przez dodanie ust. 4 w brzmieniu: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów". Konstytucja została uzupełniona o rozdział 3a – Prezydent Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w którym określono sposób wyboru prezydenta, kadencję i zakres uprawnień. Także w odniesieniu do Senatu precyzowano jego liczebność, kadencję, określono jego uprawnienia oraz sformułowano sposób wyboru jego organów wewnętrznych.

W noweli konstytucyjnej przyjęto w art. 5, że kadencja Sejmu wybranego 13 października 1985 r. upływa z dniem 3 czerwca 1989 r. Oznaczało to, że czerwcowe wybory do obu izb parlamentu muszą się odbyć w zupełnie zmienionych warunkach politycznych i zgodnie z nową ordynacją wyborczą.

„Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989 - 1993", podobnie jak zmiany konstytucyjne, została uchwalona przez Sejm 7 kwietnia 1989 r.[12] Główne założenia nowej ordynacji wyborczej zostały już przyjęte przy „okrągłym stole" w części zatytułowanej „Zasady wyborów do Sejmu i Senatu" z zastrzeżeniem, że „Umowa o podziale mandatów poselskich dotyczy tylko wyborów do Sejmu X kadencji". Realizując te postanowienia, w art. 39 ordynacji wyborczej przyjęto, że „Rada Państwa ustala dla poszczególnych okręgów wyborczych liczby mandatów przeznaczonych dla kandydatów członków Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego, a także kandydatów członków Stowarzyszenia »PAX«, Unii Chrześcijańsko-Społecznej i Polskiego Związku Katolicko-Społecznego oraz kandydatów bezpartyjnych. W każdym okręgu wyborczym przynajmniej jeden mandat jest przeznaczony dla kandydatów bezpartyjnych". Oznaczało to, że PZPR i jej sojusznicy zgodnie z ustaleniami mieli zagwarantowaną większość parlamentu, gdyż dla PZPR, ZSL i SD przewidziano łącznie 60% miejsc, dalsze 5% dla PAX, PZKS i UChS. O pozostałe 35% miejsc mogli ubiegać się kandydaci bezpartyjni, zgłaszani przez niezależne grupy obywateli.

Wybory, jak dotychczas, miały się odbywać na podstawie czteroprzymiotnikowego prawa wyborczego, tzn. powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Ordynacja nie przewidywała przedterminowego rozwiązania parlamentu. Jedynie w rozdz. 12 była mowa o wygaśnięciu mandatu poselskiego i przeprowadzeniu wyborów uzupełniających. Zresztą tytuł ordynacji jednoznacznie sugerował, że parlament X kadencji miał obejmować lata 1989 - 1993.

Prawo zgłaszania kandydatów przysługiwało władzom centralnym i wojewódzkim partii wymienionych w art. 39, władzom naczelnym i wojewódzkim organizacji społecznych i zawodowych o zasięgu ogólnokrajowym z koniecznością potwierdzenia listy kandydatów przez co najmniej 3000 podpisów wyborców. Prawo zgłaszania kandydatów mieli także obywatele zamieszkali w danym okręgu wyborczym, również z koniecznością zebrania 3000 głosów popierających.

---

[12] Ibidem, poz. 102.

Posłów wybierano w okręgach wielomandatowych oraz z listy krajowej. Liczba posłów wybranych z listy krajowej nie mogła przekroczyć 10% ogólnej liczby posłów. Zarówno na listach krajowych, jak i okręgowych kandydaci byli umieszczani w kolejności alfabetycznej. Lista krajowa obejmowała tylu kandydatów, ile mandatów przypadało zgodnie z decyzją Rady Państwa na tę listę (art. 44, ust. 2). Warunkiem zdobycia mandatu poselskiego z listy okręgowej lub krajowej było uzyskanie w czasie głosowania ponad 50% ważnych głosów. W wypadku niespełnienia tego warunku, musiały odbyć się ponowne wybory, ale tylko spośród dwóch kandydatów, którzy uzyskali w pierwszej turze głosowania największą liczbę głosów (art. 78). Ponownych wyborów z listy krajowej ordynacja nie przewidywała, gdyż w art. 81, ust. 2 stwierdzono: „Za wybranych z listy krajowej uważa się tych kandydatów, którzy otrzymali więcej niż połowę głosów".

Koszty związane z wyborami pokrywane były z budżetu państwa. Natomiast zgłaszanie kandydatów i prowadzona przez nich kampania wyborcza była finansowana przez zgłaszających (art. 96, ust. 1). Wszystkim kandydatom i listom wyborczym przysługiwało prawo dostępu do środków masowej informacji (art. 97) zgodnie z ustaleniami przyjętymi przez państwową komisję wyborczą. Kandydaci mogli prowadzić kampanię wyborczą, korzystając z prawa do wolności słowa, publikacji i zgromadzeń.

Ordynacja wyborcza w 1989 r. nie przewidywała refinansowania kampanii wyborczej w wypadku zdobycia przez listę wyborczą lub pojedynczego kandydata mandatu poselskiego.

Przyjęta ordynacja wyborcza gwarantowała więc ciągłość władzy dla dotychczasowych kierowniczych sił w państwie. Równocześnie jednak ustalając limit 35% mandatów pochodzących z wolnych wyborów, ordynacja dawała szansę pojawienia się w parlamencie sił opozycyjnych, przeciwnych panującemu systemowi społeczno-politycznemu. Był to zapewne postęp w demokratyzacji państwa, choć równocześnie ustalony podział mandatów nie naruszał, w każdym razie teoretycznie, istniejącego ustroju państwa.

Przyjęcie takich rozwiązań satysfakcjonowało w tym momencie obie zainteresowane strony. Dla dotyczasowych sił kierowniczych w państwie oznaczało utrzymanie się u władzy, zachowanie ustroju i możliwość kontynuacji w głównych zarysach dotychczasowych kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej. Dla sił „Solidarnościowych" była to możliwość legalnego, choć w okrojonych rozmiarach, wpływania na decyzje państwowe. Ponadto należy uwzględnić jeszcze aspekt propagandowy. Przyjęcie takich rozwiązań wyborczych można było uznać za olbrzymi krok naprzód w kierunku demokratyzacji życia politycznego w państwie, co było zgodne w dużej mierze z oczekiwaniami społecznymi, choć może jeszcze nie w pełni je satysfakcjonującymi.

Przewidywania, że kadencja Sejmu będzie trwała cztery lata, nie spełniły się. Zarówno bowiem opozycja zgrupowana w Komitetach Obywatelskich, jak i dotychczasowi sojusznicy PZPR od początku krytycznie odnosili się do składu parlamentu, określając go mianem kontraktowego i odmawiali mu prawa do reprezentowania większości społeczeństwa. Sytuacji nie załagodził podział stanowisk kierowniczych w państwie, a przede wszystkim fakt, że po raz pierwszy po

wojnie premierem został przedstawiciel nie tylko spoza układu politycznego, ale człowiek związany z opozycją polityczną – Tadeusz Mazowiecki.

W zaistniałej sytuacji oczywiste było, że wszystkie siły opozycyjne oraz część tzw. ugrupowań sojuszniczych będzie dążyć do skrócenia kadencji parlamentu i rozpisania nowych wyborów na podstawie nowej ordynacji. Tekst nowej ordynacji wyborczej został przyjęty przez Sejm 28 czerwca 1991 r.[13] Warto wskazać, że wszystkie ordynacje wyborcze z lat 1989 - 1993 różniły się między sobą konstrukcją, objętością i sposobem formułowania treści (zob. tab. 1).

Zgodnie z postanowieniami nowej ordynacji wyborczej prawo wyborcze było czteroprzymiotnikowe (powszechne, bezpośrednie, tajne, równe) i – jakby chcąc wskazać na odrębność nowej ordynacji – dodano, że wybory mają być wolne. Nowa ordynacja wyborcza nie precyzowała długości kadencji i zawierała jedynie sformułowanie, że „Kadencja Sejmu rozpoczyna się w pierwszym dniu posiedzenia i trwa do czasu zebrania się posłów na pierwszym posiedzeniu Sejmu następnej kadencji" (art. 4, ust. 1). Można domniemywać, że przewidywano po doświadczeniach X kadencji możliwość skrócenia kadencji parlamentu, o czym może świadczyć art. 5, ust. 1 stwierdzający: „W razie rozwiązania Sejmu, Prezydent najpóźniej w ciągu 7 dni od dnia postanowienia o rozwiązaniu Sejmu zarządza wybory, wyznaczając ich datę na dzień ustawowo wolny od pracy w ciągu czterech miesięcy od dnia postanowienia o rozwiązaniu Sejmu".

Istotną nowością w ordynacji wyborczej z 1991 r. był rozdział odnoszący się do praw wyborczych obywateli. Jeżeli w ordynacji z 1989 r. stwierdzano jedynie, że „prawo wybierania ma każdy obywatel, który w dniu wyborów ukończył 18 lat – bez względu na płeć, przynależność narodową i rasową, wyznanie, wykształcenie, czas zamieszkiwania w obwodzie głosowania, pochodzenie społeczne, zawód i stan majątkowy" (art. 2, ust. 1), to już nowa ordynacja, poza wymogiem ukończenia 18 lat, postanawiała: „Prawo wybierania przysługuje osobom, których obywatelstwo nie zostało stwierdzone i które nie są obywatelami innego państwa, jeżeli stale zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej co najmniej 5 lat" (art. 5, ust. 1). Również i w zakresie biernego prawa wyborczego wystąpiła różnica. W 1989 r. posłem mógł zostać każdy obywatel mający prawo wybierania po ukończeniu 21 lat (art. 3). W myśl nowej ordynacji wyborczej (art. 8) „Wybranym do Sejmu może być obywatel polski, któremu przysługuje prawo wybierania, jeżeli w dniu wyborów ma ukończone 21 lat i stale zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 5 lat (bierne prawo wyborcze)". Warunek czasu zamieszkiwania w kraju przez okres 5 lat uniemożliwił ubieganie się o mandaty poselskie i senatorskie osobom związanym przede wszystkim z ugrupowaniami opozycyjnymi, którzy znaleźli się na emigracji, szczególnie po wprowadzeniu stanu wojennego, a po wydarzeniach roku 1989 wrócili do kraju.

Wzorem poprzedniej ordynacji wyborczej posłów wybierano z list okręgowych i państwowych, określając jednak jednoznacznie proporcje występujące między

[13] Dz. U. RP nr 59 z 3 VII 1991.

Tabela 1

Konstrukcja ordynacji wyborczych do Sejmu z lat 1989, 1991, 1993

1989	1991	1993
Zasady ogólne	Zasady ogólne	Zasady ogólne
Okręgi wyborcze	Prawo wyborcze obywateli	Prawo wyborcze obywateli
Obwody głosowania	Spis wyborców	Rejestr i spis wyborców
Spisy wyborców	Głosowanie	Głosowanie
Komisje wyborcze	Okręgi wyborcze oraz obwody głosowania	Okręgi wyborcze oraz obwody głosowania
Zgłaszanie kandydatów na posłów	Komisje wyborcze	Komisje wyborcze
Karty do głosowania	Zgłaszanie list kandydatów na posłów	Zgłaszanie list kandydatów na posłów
Głosowanie	Poparcie zgłoszeń okręgowych list kandydatów na posłów	Karty do głosowania
Ustalanie wyników głosowania w obwodzie	Karty do głosowania	Ustalanie wyników głosowania w obwodach głosowania
Ustalanie wyników wyborów	Ustalenie wyników głosowania w obwodach głosowania	Ustalenie wyników wyborów w okręgu wyborczym
Ważność wyborów	Ustalenie wyników wyborów w okręgu wyborczym	Ustalenie wyników wyborów z ogólnopolskich list kandydatów na posłów. Ogłoszenie wyników wyborów do Sejmu
Wygaśnięcie mandatu poselskiego, wybory uzupełniające	Ustalenie wyników wyborów z ogólnopolskich list kandydatów na posłów. Ogłoszenie wyników wyborów do Sejmu	Ważność wyborów
Przepisy szczególne i końcowe	Ważność wyborów	Wygaśnięcie mandatu posła i uzupełnienie składu Sejmu
	Wygaśnięcie mandatu i uzupełnienie składu Sejmu	Kampania wyborcza
	Kampania wyborcza i jej finansowanie	Finansowanie wyborów
	Przepisy szczególne, przepisy przejściowe i końcowe	Przepisy szczególne, zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe

nimi. W okręgach wielomandatowych wybierano 391 posłów, 69 posłów zaś wybierano z ogólnopolskich list kandydatów, powiązanych z okręgowymi listami kandydatów na posłów.

Całkowicie odrębnie w 1991 r. przebiegało zgłaszanie list kandydatów na posłów. Prawo zgłaszania okręgowych list kandydatów przysługiwało wyborcom, partiom i organizacjom politycznym oraz organizacjom społecznym tworzącym krajowe lub lokalne komitety wyborcze (art. 63, ust. 1). Ogólnopolskie listy kandydatów mogły zgłaszać komitety wyborcze, które zarejestrowały listy w co najmniej pięciu okręgach wyborczych (art. 64, ust. 2). Jeżeli jednak partie lub organizacje społeczne utworzyły koalicję wyborczą i zamierzały zgłosić listę ogólnopolską, nie mogły tworzyć odrębnych komitetów wyborczych w okręgach.

Dla zgłoszenia listy okręgowej należało uzyskać poparcie co najmniej 5000 wyborców zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Jeżeli lista wyborcza miała poparcie ponad 50 000 wyborców lub zgłoszono, zgodnie z wymogami ordynacji wyborczej, listy kandydackie w pięciu okręgach wyborczych, dla pozostałych okręgów nie było już wymagane spełnienie warunku związanego z koniecznością uzyskania poparcia wyborców. Liczba kandydatów na listach okręgowych była ściśle określona. Nie mogła być mniejsza niż trzy osoby i przekraczać ogólnej liczby posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym (art. 68, ust. 3).

Ordynacja wyborcza w 1991 r. przewidywała także odmiennie niż w 1989 r. umieszczanie kandydatów na liście ogólnopolskiej. Jeżeli w 1989 r. (art. 45, ust. 3) stwierdzano, że „kandydować można tylko w jednym okręgu wyborczym albo z krajowej listy wyborczej", to w ordynacji z 1991 r. przyjęto, że „Na ogólnopolskiej liście mogą być zgłaszani tylko kandydaci, którzy zarejestrowani zostali na okręgowych listach kandydatów na posłów zgłaszanych w imieniu danego komitetu wyborczego" (art. 76, ust. 4). Ponadto lista ogólnopolska musiała zawierać co najmniej 35 kandydatów.

Ordynacja precyzowała sposób ustalania wyników wyborów i podziału mandatów. W okręgach „odrębnie w odniesieniu do każdej listy, liczbę ważnie oddanych głosów w okręgu wyborczym na daną listę mnoży się za każdym razem przez liczbę posłów wybieranych w okręgu wyborczym, a następnie tak uzyskany iloczyn dzieli się przez liczbę oddanych głosów na wszystkie listy okręgowe. Otrzymany w ten sposób iloraz o wartości całkowitej (przed przecinkiem) oznacza liczbę mandatów przypadających w okręgu wyborczym danej okręgowej liście kandydatów" (art. 93, ust. 2). Natomiast z listy ogólnopolskiej mandaty przypadały tylko tym listom, które uzyskały mandaty przynajmniej w pięciu okręgach wyborczych lub ogółem zdobyły w kraju nie mniej niż 5% ważnie oddanych głosów.

Nowością w ordynacji z 1991 r. była możliwość zrzeczenia się pierwszeństwa do obsadzenia mandatu na rzecz kandydata z tej samej listy, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów. Dotyczyło to zarówno list okręgowych, jak i krajowych (art. 114).

Ordynacja precyzowała ponadto sprawy związane z kampanią wyborczą i sposobem jej finansowania. Kampania wyborcza rozpoczynała się z dniem ogłoszenia zarządzenia Prezydenta o wyznaczeniu daty wyborów i kończyła się na 24 godziny przed dniem głosowania (art. 115). Od siódmego dnia przed dniem wyborów aż do zakończenia głosowania obowiązywał zakaz publikowania wyników przedwyborczych sondaży dotyczących przewidywanych wyników wyborów (art. 117). Istniały także pewne ograniczenia w prowadzeniu kampanii wyborczej. Nie wolno było prowadzić kampanii w zakładach pracy lub instytucjach publicznych w sposobie i formach mogących zakłócić ich funkcjonowanie oraz zabraniano prowadzenia kampanii wyborczej w jednostkach wojskowych i innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministerstwu Obrony Narodowej oraz w oddziałach obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostkach policyjnych (art. 121).

Wybory były finansowane z budżetu państwa. Natomiast samo zgłaszanie list wyborczych i prowadzenie przez kandydatów kampanii wyborczej odbywało się na koszt zgłaszających. Środki finansowe przeznaczone na kampanię wyborczą

były jawne. Mogły pochodzić od osób fizycznych i prawnych, ale wyłącznie z zysku. Nieodpłatnie mogły być świadczone różnorodne usługi. Została jednak ustalona maksymalna suma środków przeznaczonych na każdą zarejestrowaną w okręgu listę wyborczą. Suma wydatków nie mogła przekraczać sześćdziesięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sześciu podstawowych sferach produkcji materialnej w miesiącu poprzedzającym ogłoszenie zarządzenia Prezydenta o wyznaczeniu daty wyborów. W razie przekroczenia granicy kosztów, izba skarbowa właściwa terytorialnie dla siedziby komitetu wyborczego powinna nałożyć na pełnomocnika komitetu wyborczego karę pieniężną w wysokości pięciokrotnego przekroczenia sumy możliwej do wydania przez dany komitet wyborczy (art. 134). Zabronione było finansowanie kampanii wyborczej ze środków pochodzących z budżetu państwa i państwowych jednostek organizacyjnych, budżetu gmin, sejmików samorządowych i związków komunalnych, funduszy pochodzących z państwowych podmiotów gospodarczych oraz źródeł zagranicznych.

Każdy komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów w okręgu wyborczym, był zobligowany do przedstawienia w ciągu trzech miesięcy od dnia wyborów na ręce państwowej lub okręgowej komisji wyborczej sprawozdania z poniesionych kosztów związanych z kampanią wyborczą oraz podania źródeł pozyskania funduszy. Ordynacja nie przewidywała jednak sankcji wobec tych komitetów wyborczych, które w przewidzianym terminie nie złożyły sprawozdań lub podały dane nieprawdziwe. Zapewne stwierdzenie, że do „kontroli wydatków komitetów wyborczych stosuje się odpowiednie przepisy o wykonaniu kontroli podatkowej" (art. 135, ust. 3) nie rozwiązywało problemu o konieczności rozliczeń z poniesionych nakładów i ewentualnych sankcji. Brak tych uregulowań spowodował, że część komitetów wyborczych nie dopełniła tego obowiązku i nie poniosła żadnych konsekwencji.

Ordynacja z 1991 r. nie przewidywała także refundacji kampanii wyborczej dla tych komitetów, które zdobyły w wyniku wyborów mandaty poselskie lub senatorskie.

Przyjęcie ordynacji proporcjonalnej, i to w wersji preferującej ugrupowania małe, była niezgodna z interesem dużych partii politycznych lub koalicji wyborczych. Jest to tym dziwniejsze, że trzy największe ugrupowania w Sejmie (OKP – 106 posłów, PKLD – 103, PSL – 75) dysponowały dostateczną liczbą głosów, by przeforsować korzystne dla siebie rozwiązanie większościowe.

Ostatecznie, wybory parlamentarne z 27 października 1991 r. spowodowały, zgodnie z oczekiwaniami, znaczną fragmentaryzację Sejmu (zob. tab. 2). Było to złym prognostykiem na przyszłość. Oznaczało bowiem trudności z utworzeniem stabilnego rządu. By zapewnić sobie poparcie większości parlamentarnej, minimalnie zwycięska koalicja musiała być co najmniej pięciopartyjna, przy czym abstrahuję od tego, czy pierwsze pięć partii było w stanie współpracować ze sobą. Co więcej, partie, które osiągnęły najlepsze wyniki wyborcze, legitymowały się poparciem niespełna połowy wyborców. W praktyce oznaczało to, że w Polsce w wyniku wyborów ukształtował się system małych partii (żadna z partii nie uzyskała 15% głosów). Należy jeszcze dodać, że stabilności układu politycznego nie sprzyjało fragmentaryzowanie obozu „Solidarności", zapoczątkowane już w czasie wyborów

Tabela 2

Wyniki wyborów do Sejmu z 27 października 1991 r.

Partia	% głosów	Liczba mandatów
Unia Demokratyczna	12,31	62
Sojusz Lewicy Demokratycznej	11,98	60
Wyborcza Akcja Katolicka	6,73	49
Polskie Stronnictwo Ludowe - SP	8,67	46
Konfederacja Polski Niepodległej	7,50	46
Porozumienie Obywatelskie Centrum	8,71	44
Kongres Liberalno-Demokratyczny	7,48	37
Porozumienie Ludowe	5,46	28
NSZZ „Solidarność"	5,05	27
Polska Partia Przyjaciół Piwa	3,27	16
Mniejszość Niemiecka	1,17	7
Pozostałe	7,57	24

prezydenckich w 1990 r.[14] Tak duże rozbicie potwierdza tezę, że żadna z partii nie potrafiła sformułować atrakcyjnego wizerunku politycznego, zdolnego przyciągnąć liczącą się część elektoratu.

W parlamencie zasiedli przedstawiciele 28 komitetów wyborczych. W grupie liczących się było 10 komitetów, które zgromadziły 417 mandatów (90,7%). Pozostałe mandaty przypadły 18 komitetom wyborczym, które dysponowały liczbą od 1 do 5 mandatów.

Wyniki wyborów, zgodnie z nową ordynacją wyborczą, uwidoczniły ogromne trudności w wyłonieniu stabilnego, większościowego rządu, wykazały rozdrobnienie parlamentu, pogłębiające się jeszcze w trakcie kadencji na skutek rozłamów w łonie istniejących klubów parlamentarnych oraz częste zmiany barw klubowych przez posłów. Chaos polityczny, partykularyzm poszczególnych klubów, partii czy polityków, nadmierne rozpolitykowanie bądź szukanie w trakcie obrad tematów zastępczych, jak sprawa aborcji czy dekomunizacja, w poważnym stopniu utrudniały prawidłowe funkcjonowanie Sejmu oraz podejmowanie prac nad najistotniejszymi, z punktu widzenia interesów państwa, uchwałami jak sprawy związane z reformami gospodarczymi czy przygotowanie nowej konstytucji. Jeżeli dodamy do tego nie zawsze najlepsze stosunki między Sejmem, Prezydentem a rządem, to obraz rzeczywistości zapewne nie był budujący. Trudno więc się dziwić, że część partii politycznych od samego początku krytycznie odnosiła się do ordynacji

[14] **A. Antoszewski, R. Herbut, W. Jednaka**, Partie i system partyjny w Polsce. Pierwsza faza przejścia ku demokracji, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1992, s. 51 - 52; **S. Gebethner**, Wybory '91 a polska scena polityczna, Warszawa 1992, s. 195.

wyborczej, której skutki okazały się tak uciążliwe dla prac parlamentu. Szczególnie partie silniejsze postulowały konieczność przygotowania nowej ordynacji wyborczej, aby w przyszłości zapobiec powtórzeniu się zaistniałej sytuacji.

Prace przygotowawcze nad nową ordynacją szły więc w kierunku sformułowania takiej ordynacji, która mogła zagwarantować bardziej stabilny układ w Sejmie. W tym duchu przygotowaną ordynację Sejm uchwalił 28 maja 1993 r.[15] Upadek rządu Hanny Suchockiej w czerwcu 1993 r. dał podstawy Prezydentowi do rozwiązania obu izb parlamentarnych i rozpisania nowych wyborów na wrzesień 1993 r.

Wybory miały się odbyć zgodnie z pięcioprzymiotnikowym prawem wyborczym (powszechne, równe, tajne, bezpośrednie i proporcjonalne). Zachowując dotychczasowy podział, że 391 posłów wybierano w okręgach wielomandatowych, a 69 z listy ogólnokrajowej, zasada proporcjonalności stawiała określone wymogi. „1. W podziale mandatów w okręgach wyborczych uwzględnia się wyłącznie okręgowe listy kandydatów na posłów tych komitetów wyborczych, których listy otrzymały co najmniej 5 proc. ważnie oddanych głosów w skali kraju. 2. Okręgowe listy kandydatów na posłów komitetów wyborczych, o których mowa w art. 77, ust. 2 (koalicja wyborcza), uwzględnia się w podziale mandatów w okręgach wyborczych, jeżeli ich listy otrzymały co najmniej 8 proc. ważnie oddanych głosów w skali kraju" (art. 3). Z listy ogólnopolskiej można było wprowadzić do parlamentu swoich przedstawicieli tylko wtedy, jeżeli dana lista w całym kraju uzyskała poparcie co najmniej 7 proc. wyborców (art. 4).

W odróżnieniu od poprzedniej, nowa ordynacja precyzowała kadencję obu izb. W art. 9 stwierdzano: „kadencja Sejmu trwa cztery lata od dnia wyborów".

W nowej ordynacji utrzymany został wymóg zamieszkania na obszarze kraju przez okres minimum 5 lat przed wyborami, co ponownie eliminowało część potencjalnych kandydatów.

Prawo zgłaszania list kandydatów miały partie polityczne, organizacje społeczne oraz wyborcy. Obniżony został jednocześnie wymóg liczby podpisów popierających kandydata do 3000. Wymóg nie dotyczył tych partii politycznych czy koalicji, które w poprzednim Sejmie miały minimum 15 posłów. Częściowo zmieniono wymóg odnośnie do liczby kandydatów umieszczanych na listach okręgowych. Utrzymano minimalną liczbę kandydatów – trzech, maksymalnie zaś można było wystawić taką liczbę kandydatów, która była dwukrotnością liczby miejsc poselskich przypadających na dany okręg wyborczy.

Nowością w ordynacji w 1993 r. była konieczność złożenia przez kandydata na posła oświadczenia stwierdzającego czy był funkcjonariuszem lub tajnym współpracownikiem Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego, Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego i Służby Bezpieczeństwa, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz wojskowych służb specjalnych, w szczególności – Informacji Wojskowej, Wojskowej Służby Wewnętrznej, Zarządu II Sztabu Generalnego Ludowego Wojska

[15] Dz. U. RP nr 45 z 2 VI 1993.

Polskiego i Zwiadu Wojskowego Ochrony Pogranicza. Oświadczenie to nie eliminowało kandydata na posła, a miało jedynie służyć jako poszerzenie informacji o kandydacie. W podtekście należy przyjąć, że informacja ta mogła być wykorzystana jako argument w kampanii wyborczej przez przedstawicieli innych ugrupowań politycznych.

Kampania wyborcza była prowadzona podobnie jak w 1991 r. Zmieniono jedynie przepis związany z publikowaniem wyników sondaży opinii społecznej. Nie wolno było publikować przewidywanych wyników wyborów na 12 dni przed dniem wyborów (poprzednio 7 dni).

Podobnie również były precyzowane sprawy związane z finansowaniem kampanii wyborczej. Nowością w ordynacji wyborczej w 1993 r. było prawo do otrzymania z budżetu państwa dotacji podmiotowej, w związku z poniesionymi wydatkami na kampanię wyborczą, proporcjonalnie do liczby posłów wybranych z listy kandydatów danego komitetu wyborczego. Ogólna kwota ekwiwalentu ustalona została na 20% sumy wydatków preliminowanych w budżecie państwa w związku z organizacją przygotowań i przeprowadzeniem wyborów. Refundacja dotyczyła zarówno posłów, jak i senatorów (art. 155).

W nowej ordynacji próbowano zaostrzyć sankcje wobec tych komitetów, które nie wywiązały się z obowiązku przedstawienia sprawozdania z rozliczeń finansowych z kampanii wyborczej lub świadomie podały nieprawdziwe dane. Za naruszenie tego przepisu ordynacja przewiduje karę więzienia lub grzywnę (art. 158, ust. 1). Przepis ten okazał się mało skuteczny, gdyż z grupy organizacji i komitetów wyborczych, które go naruszyły, nikt dotychczas nie poniósł żadnych konsekwencji.

Rozszerzeniu uległ przepis związany z wygaśnięciem mandatu poselskiego. Poza warunkami przewidzianymi w poprzednich ordynacjach (odmowa złożenia ślubowania, utrata prawa wybieralności, śmierć i zrzeczenie się mandatu poselskiego) pominięto stwierdzenie nieważności wyboru posła. Rozszerzono natomiast wygaśnięcie mandatu na skutek objęcia przez posła stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego, sędziego Trybunału Stanu, sędziego Sądu Najwyższego, prezesa Narodowego Banku Polskiego, rzecznika praw obywatelskich, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ambasadora oraz wojewody.

Wybory do Sejmu i Senatu odbyły się 19 września 1993 r. W ich wyniku całkowicie został zmieniony skład polityczny parlamentu oraz układ sił politycznych w kraju. Władzę objęły ugrupowania wywodzące swój rodowód polityczny z partii działających w Polsce przed rokiem 1989. Całkowitą klęskę poniosły ugrupowania prawicowe, szczególnie związane z nurtem chrześcijańskim i narodowym. Żadne z tych ugrupowań – oprócz KPN – nie znalazło się w Sejmie.

O 460 mandatów poselskich ubiegało się prawie 9 tys. kandydatów, zarejestrowanych w 26 listach okręgowych i 15 ogólnopolskich. Wyniki wyborów do Sejmu przedstawia tabela 3 (s. 36).

Pięcioprocentowy próg wyborczy przekroczyły komitety pięciu partii politycznych. (PSL, UD, UP, KPN, BBWR), natomiast ośmioprocentowy próg tylko jedna koalicja – SLD. Jeszcze mniejsza liczba komitetów wyborczych uczestni-

Tabela 3

Wyniki wyborów do Sejmu z 19 IX 1993 r.

Partia – komitet	% głosów	Liczba mandatów
Sojusz Lewicy Demokratycznej	20,41	171
Polskie Stronnictwo Ludowe	15,40	132
Unia Demokratyczna	10,59	74
Unia Pracy	7,28	41
Katolicki Komitet Wyborczy	6,37	-
Konfederacja Polski Niepodległej	5,77	22
Bezpartyjny Blok Wspierania Reform	5,41	16
NSZZ „Solidarność"	4,90	-
Porozumienie Centrum	4,42	-
Kongres Liberalno-Demokratyczny	3,99	-
Unia Polityki Realnej	3,18	-
Mniejszość Niemiecka		4
Pozostałe	12,28	-

czyła w rozdziale mandatów z listy ogólnopolskiej. Tylko cztery komitety (SLD, PSL, UD, UP) przekroczyły wymagany siedmioprocentowy próg.

Utworzona przez SLD i PSL koalicja rządowa dysponowała w momencie powstania 303 mandatami, co w praktyce oznacza możliwość sprawowania władzy przez całą kadencję i gwarantuje przegłosowanie wszystkich ustaw zgłaszanych przez rząd, przy zachowaniu dyscypliny partyjnej.

W odróżnieniu od ordynacji wyborczych do Sejmu, przepisy wyborcze do Senatu[16] miały charakter stabilny i z niewielkimi zmianami, raczej natury redakcyjnej, pozostały w tej samej postaci.

Cechą charakterystyczną dla całego omawianego okresu było to, że wybory do Senatu odbywały się każdorazowo w sposób całkowicie wolny, zgodnie z ustaleniami przyjętymi przy „okrągłym stole". W przyjętych bowiem dokumentach stwierdzano, że „swoboda wyborów do Senatu nie jest ograniczona żadnym uzgodnieniem dotyczącym podziału mandatów. Liczba miejsc w Senacie, jaką uzyskają poszczególne ugrupowania, będzie zależeć wyłącznie od decyzji wyborców w poszczególnych okręgach"[17].

Wybory do Senatu odbywały się równocześnie z wyborami do Sejmu. Ogółem każdorazowo wybierano 100 senatorów, po dwóch z każdego województwa, oprócz województw stołecznego warszawskiego i katowickiego, gdzie wybierano po trzech senatorów. Prawo zgłaszania kandydatów miały władze naczelne i woje-

[16] Dz. U. RP nr 19, poz. 103 z 7 IV 1989.

[17] Porozumienie Okrągłego Stołu, s. 7.

wódzkie organizacji politycznych, społecznych i zawodowych oraz wyborcy z danego okręgu. Kandydat lub lista wyborcza musiała uzyskać poparcie co najmniej 3000 wyborców. Kandydaci byli umieszczani na listach w kolejności alfabetycznej. Senatorem można było zostać w wyniku wyborów pod warunkiem uzyskania co najmniej 50% ważnych głosów. W wyniku niespełnienia tego warunku konieczne były ponowne wybory z tym, że uczestniczyli tylko kandydaci, w liczbie podwójnej do liczby miejsc, którzy w pierwszej turze uzyskali największą liczbę głosów.

Trzykrotne wybory parlamentarne w latach 1989 - 1993, na podstawie trzech ordynacji wyborczych, w istotny sposób różniące się między sobą, były rezultatem zmian politycznych, jakie zachodziły w Polsce w tym czasie. W 1989 r. poprzez kompromisowe ustalenia między ówczesnymi władzami politycznymi a Solidarnością próbowano utrzymać w pewnym stopniu *status quo* w Polsce, czego wyrazem była przyjęta w 1989 r. ordynacja wyborcza. Wybory w 1991 r. charakteryzowały się całkowitą swobodą walki o mandaty, co w konsekwencji doprowadziło do dużego rozbicia parlamentu, a tym samym małej stabilności rządów i niemożności prawidłowego funkcjonowania władzy wykonawczej. Przyjęta zaś w 1993 r. ordynacja wyborcza miała być próbą ukształtowania sceny politycznej w taki sposób, aby stworzyć optymalnie najlepsze warunki dla tworzenia i funkcjonowania władzy wykonawczej – rządu, miała zmierzać do konsolidacji ugrupowań politycznych oraz prowadzić do powstania stabilnego systemu partyjnego.

Każda z tych ordynacji wyborczych ma swoje zalety i wady. Można się zgodzić z dość powszechną opinią, że zasady prawa wyborczego przyjęte w 1993 r. są poważnym krokiem w kierunku stabilizowania polskiej sceny politycznej. Miejsca w parlamencie wyborcy odmówili ugrupowaniom słabym lub głoszącym skrajne hasła. Równocześnie jednak poza parlamentem znalazły się siły polityczne mające w przeszłości dość duże wpływy w społeczeństwie. Jest to spowodowane w pewnym stopniu zmęczeniem społeczeństwa rządami poprzednich ekip i niespełnieniem przez nich przedwyborczych zapowiedzi, zbytnią agresywnością w prowadzeniu kampanii wyborczych i niechęcią do niektórych przywódców.

Można przypuszczać, że główny ciężar starań różnych orientacji politycznych pójdzie w kierunku konsolidacji politycznej i organizacyjnej, gdyż przy zachowaniu proporcjonalności w prawie wyborczym, słabe ugrupowania nie będą miały szans zaistnienia na trwałe na politycznej i parlamentarnej mapie Polski.