

Lepsze wrogiem dobrego? Ewolucja systemu wyborczego do sejmików województw w latach 1998-2002

Wprowadzenie

Pierwsze powszechne, bezpośrednie i rywalizacyjne wybory do sejmików wojewódzkich, będących organami stanowiącymi i kontrolnymi samorządu wojewódzkiego, odbyły się 11 października 1998 roku. Od tego czasu organy te stały się istotnym aktorem politycznym na szczeblu regionalnym, zarówno ze względu na silny mandat, wynikający ze sposobu powoływania, jak i ze względu na kompetencje zawarte w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim. Trzeba jednak pamiętać, że w latach 1990-1998 na szczeblu wojewódzkim istniał organ reprezentujący interesy gmin wchodzących w skład danego województwa. Był to tzw. sejmik samorządowy, działający na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym^[2]. Do zadań tego organu, wymienionych w art. 77 wspomnianej ustawy, należało między innymi powoływanie członków kolegium odwoławczego, które rozpatrywało odwołania od decyzji administracyjnych, wydanych przez wójtów i burmistrzów w sprawach należących do kompetencji własnych gmin, a także

[1] ORCID: 0000-0003-3529-2106.

[2] Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

ocena działalności administracji rządowej w województwie, w tym opiniowanie kandydatów na wojewodów. Sejmik mógł także reprezentować interesy gmin wobec administracji rządowej, występować z wnioskami o uchylenie zarządzeń wojewody naruszających interesy lokalne, a także wyrażać zgodę w sytuacji sprzeciwu wojewody wobec uchwały rady gminy w przedmiocie zmiany przeznaczenia lub zbycia nieruchomości służącej zaspakajaniu celów publicznych lub przedmiotów posiadających szczególną wartość naukową, historyczną, kulturalną lub przyrodniczą. Inny zbiór kompetencji sejmiku samorządowego odnosił się do kwestii ograniczonego nadzoru nad działalnością organów gmin. Dotyczyło to przede wszystkim podejmowania uchwał w sprawie rozwiązania, na wniosek wojewody, zarządu gminy w sytuacji, gdy uporczywie narusza on postanowienia konstytucji lub ustaw, a także zwoływania nadzwyczajnej sesji rady gminy oraz prowadzenia mediacji w sprawach spornych między gminami. Ostatni zbiór kompetencji sejmików samorządowych miał charakter opiniodawczo-doradczy. Chodziło np. o możliwość wyrażania opinii w istotnych sprawach województwa, ocenianie działalności gmin i instytucji komunalnych na obszarze województwa, czy wreszcie upowszechnianie doświadczeń samorządowych^[3].

Zgodnie z art. 78 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wybory sejmiku samorządowego miały charakter pośredni. Wyboru dokonywały rady gmin w głosowaniu tajnym spośród swoich członków. Liczba wybieranych radnych zależała od liczby mieszkańców gminy. W gminach do 20 000 mieszkańców rada wybierała 1 delegata do sejmiku, w gminach, które liczyły od 20 000 do 50 000 mieszkańców było to dwóch delegatów, w gminach od 50 000 do 100 000 mieszkańców – trzech delegatów. Jeśli gmina liczyła więcej niż 100 000 mieszkańców jeden dodatkowy delegat przypadał na każde rozpoczęte 100 000 mieszkańców. Delegat do sejmiku zachowywał mandat radnego w macierzystej radzie gminy. Rada, która wybrała danego delegata, mogła go także odwołać większością $\frac{2}{3}$ głosów w obecności połowy ustawowego składu rady. Status delegata można było stracić także z powodu

[3] Tamże.

wygaśnięcia mandatu radnego. W takich okolicznościach obowiązkiem rady gminy było niezwłoczne dokonanie wyboru uzupełniającego^[4].

Nie ulega wątpliwości, że sejmiki samorządowe były rozwiązaniem tymczasowym. Posiadały ograniczone kompetencje i słaby mandat polityczny, wynikający ze sposobu powoływania. Ich funkcjonowanie było jednak konieczne w sytuacji, gdy jednostki samorządowe działały jedynie na poziomie gminy. Sejmiki stanowiły reprezentację gmin w kontaktach z administracją rządową, były także miejscem wymiany informacji i współpracy międzygminnej. Formalnie zaprzestały one działalności z końcem 1998 roku.

Samorządowe województwa pojawiły się w wyniku drugiego etapu reformy samorządowej, przeprowadzonej przez rząd koalicji AWS–UW, kierowany przez Jerzego Buzka. W ramach tej reformy dokonano także korekty podziału administracyjnego państwa – w miejsce 49 pojawiło się ostatecznie 16 województw. Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim^[5], do najważniejszych kompetencji sejmików należy stanowienie aktów prawa miejscowego, uchwalenie strategii rozwoju województwa, wieloletnich planów wojewódzkich, planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie budżetu województwa i kontrola jego wykonania, wybór i odwoływanie zarządu województwa oraz ustanawianie, w granicach przewidzianych innymi ustawami, podatków i opłat lokalnych^[6]. Jak wynika z przytoczonych przepisów, po reformie z 1998 r. sejmiki województw stały się organami stanowiącymi i kontrolnymi samorządu na szczeblu regionalnym, wyposażonymi w istotne kompetencje. Wzmocnieniu politycznego autorytetu sejmików sprzyjał także sposób ich powoływania w powszechnych, bezpośrednich wyborach. Elekcje te od początku stały się ważnym obszarem politycznej rywalizacji, w której biorą udział zarówno ogólnokrajowe partie polityczne, jak również podmioty lokalne i regionalne.

[4] Tamże.

[5] Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.

[6] Tamże.

System wyborczy do sejmików wojewódzkich w 1998 r.

Prace nad nową ordynacją wyborczą do samorządów, uwzględniającą zasady wprowadzanej reformy samorządowej, rozpoczęto w Sejmie na początku 1998 r. Podstawą prac były trzy projekty poselskie: ordynacja wyborcza do rad gmin, zgłoszona przez lewicę w lutym 1998 r.^[7], ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i województw, zgłoszona przez grupę posłów Unii Wolności 27 lutego 1998 r.^[8] oraz ordynacja wyborcza do organów stanowiących samorządu terytorialnego, zgłoszona przez posłów Akcji Wyborczej Solidarność w dniu 3 marca 1998 r.^[9], a także wniesiony nieco później – 8 maja 1998 r. – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, którego głównym celem było obniżenie progów w wyborach proporcjonalnych na poziomie gminy z 40 000 do 20 000 mieszkańców^[10]. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej pracowała nad nową ordynacją wyborczą na kilku posiedzeniach od kwietnia do czerwca 1998 r. Drugie czytanie ustawy odbyło się 17 czerwca 1998 r., dwa dni później, po III czytaniu Sejm uchwalił ustawę^[11]. Za nową ordynacją głosowało 245 posłów (głównie z AWS i UW, ale także 32 posłów z SLD), 120 było przeciw (głównie z klubów SLD – 88 posłów oraz PSL – 19 posłów), 38 wstrzymało się od głosu^[12]. W kolejnym etapie prac legislacyjnych Senat wniósł do ustawy 109 poprawek^[13]. Większość z nich została odrzucona na posiedzeniu Sejmu w dniu 16 lipca 1998 r. Dziesięć dni później ustawa została podpisana przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego.

Jeśli chodzi o system wyborczy do sejmików województw, to w pracach parlamentarnych nad nową samorządową ordynacją wyborczą kontrowersje wywoływały cztery kwestie: charakter systemu wyborczego, formuła wyborcza,

[7] Sejm RP, III kadencja, druki nr 193 i nr 193-A.

[8] Sejm RP, III kadencja, druk nr 213.

[9] Sejm RP, III kadencja, druk nr 215.

[10] Sejm RP, III kadencja, druk nr 327.

[11] Sejm RP, III kadencja, druk nr 408.

[12] Sejm RP, III kadencja, posiedzenie nr 21, dnia 19-06-1998, głosowanie nr 107.

[13] Sejm RP, III kadencja, druk nr 468.

wielkość okręgów wyborczych oraz liczba radnych w poszczególnych sejmikach. Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to trzeba zwrócić uwagę, że w projekcie zgłoszonym przez posłów AWS sejmiki miały być wybierane według mieszanego systemu wyborczego: połowa radnych w jednomandatowych okręgach wyborczych zwykłą większością głosów, druga połowa z list w wielomandatowych okręgach wyborczych, w każdym z nich byłoby do obsadzenia od 5 do 10 miejsc w sejmiku. Wyborca miałby do dyspozycji dwa głosy – jeden na kandydata w okręgu jednomandatowym, drugi na jednego kandydata z listy zgłoszonej w okręgu wielomandatowym. Podział mandatów między listy miał następować według metody d'Hondta^[14].

Kolejna kwestia sporna w pracach legislacyjnych dotyczyła formuły wyborczej. Oprócz wspomnianej metody d'Hondta brano pod uwagę także zmodyfikowaną formułę Sainte-Laguë (z pierwszym podzielnikiem 1,4), którą proponowano wykorzystywać przy wyborze tych organów stanowiących samorządu, gdzie miałyby obowiązywać formuła proporcjonalna^[15]. Zgłoszone projekty różniły się także w kwestii sposobu ustalania liczby radnych w sejmiku wojewódzkim oraz maksymalnej liczby mandatów możliwych do obsadzenia w okręgu (w projektach granicę tę określano na 10 lub 15 mandatów)^[16].

Ostatecznie, ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw^[17] wprowadziła proporcjonalny system wyborczy w wyborach do sejmików. Jak stanowił art. 160 tej ustawy, w skład sejmiku województwa wchodził radni w liczbie czterdziestu pięciu w województwach liczących do 2 mln mieszkańców oraz po pięciu radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 tys. mieszkańców^[18]. Z kolei z art. 163 cytowanej ustawy wynika, że co do zasady okręgiem wyborczym w wyborach do sejmików powinien być powiat lub jego część, jeśli jednak liczba radnych wybieranych w danym powiecie do sejmiku województwa byłaby mniejsza niż 5, dopuszczalne jest łączenie

[14] Sejm RP, III kadencja, druk nr 408, op. cit., s. 9.

[15] Tamże, s. 7.

[16] Tamże, s. 8.

[17] Dz.U. 1998 nr 95, poz. 602.

[18] Tamże.

powiatów w celu utworzenia okręgu wyborczego, jednak liczba radnych wybieranych w jednym okręgu nie może być większa niż 15^[19].

Zgodnie z art. 162 ust. 2 ordynacji wyborczej z 1998 r., w podziale mandatów brały udział te listy wyborcze, które uzyskały co najmniej 5% głosów w skali województwa. Podział mandatów między listy komitetów wyborczych miał być dokonywany według metody d'Hondta (art. 178, ust. 3)^[20].

Jeśli chodzi o podział nowych województw na okręgi wyborcze w pierwszych wyborach przeprowadzanych na mocy ustawy z dnia 16 lipca 1998 r., wprowadzono rozwiązania przejściowe. Na mocy art. 211, ust. 1, pkt 1) tego aktu prawnego, „minister właściwy do spraw administracji publicznej, po zasięgnięciu opinii właściwego wojewody i sejmiku samorządowego oraz Państwowej Komisji Wyborczej, dokonuje, w drodze rozporządzenia, podziału powiatów i województw na okręgi wyborcze oraz ustala liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym”^[21]. Ponadto, w ust. 3 cytowanego artykułu podkreślono, że „przy podziale województwa na okręgi wyborcze dla przeprowadzenia pierwszych wyborów do sejmików województw należy dążyć do tego, aby okręgi wyborcze obejmowały obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny”^[22].

Tabela 2.1. Liczba i wielkość okręgów w wyborach do sejmików województw w 1998 r.

Województwo	Liczba mandatów	Liczba okręgów	Wielkość okręgów	Przeciętny rozmiar okręgu
Dolnośląskie	55	8	5 – 12	6,9
Kujawsko-Pomorskie	50	7	5 – 10	7,1
Lubelskie	50	7	5 – 11	7,1
Lubuskie	45	7	5 – 9	6,4
Łódzkie	55	8	5 – 10	6,9

[19] Tamże.

[20] Tamże.

[21] Tamże.

[22] Tamże.

Województwo	Liczba mandatów	Liczba okręgów	Wielkość okręgów	Przeciętny rozmiar okręgu
Małopolskie	60	9	5 – 8	6,7
Mazowieckie	80	13	5 – 10	6,2
Opolskie	45	7	5 – 9	6,4
Podkarpackie	50	7	5 – 9	7,1
Podlaskie	45	7	5 – 11	6,4
Pomorskie	50	8	5 – 9	6,3
Śląskie	75	11	5 – 10	6,8
Świętokrzyskie	45	7	5 – 8	6,4
Warmińsko-mazurskie	45	7	5 – 9	6,4
Wielkopolskie	60	9	5 – 10	6,7
Zachodnio-pomorskie	45	5	7 – 12	9,0
Razem:	855	127	5 – 12	6,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 sierpnia 1998 r. w sprawie podziału powiatów i województw na okręgi wyborcze oraz ustalenia liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym, Dz.U. 1998, nr 109, poz. 688.

W dniu 21 sierpnia 1998 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie, w którym między innymi określił podział województw na okręgi wyborcze oraz liczbę mandatów przypadających na każdy okręg (zob. tabela 2.1.)^[23].

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 2.1, w pierwszych powszechnych wyborach do sejmików województw było do zdobycia 855 mandatów. Największe sejmiki miały działać w województwach mazowieckim (80 radnych) i śląskim (75 radnych). Minimalną przewidzianą ustawą liczbę 45 radnych wybierano w sześciu województwach (lubuskim, opolskim, podlaskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim). Minister Spraw Wewnętrznych

[23] Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 sierpnia 1998 r. w sprawie podziału powiatów i województw na okręgi wyborcze oraz ustalenia liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym, Dz.U. 1998, nr 109, poz. 688.

i Administracji wyznaczył łącznie 127 okręgów wyborczych. Największa liczba okręgów, co jest zrozumiałe ze względu na liczbę wybieranych radnych, znajdowała się w województwie mazowieckim (13 okręgów) i śląskim (11). Dwa województwa, małopolskie i wielkopolskie, podzielono na 9 okręgów, trzy kolejne (dolnośląskie, łódzkie i pomorskie) – podzielono na 8 okręgów. W pozostałych województwach wyznaczano po 7 okręgów wyborczych, z wyjątkiem zachodniopomorskiego, gdzie powstało ich tylko 5. Przeciętna wielkość okręgu wyborczego wyniosła 6,7. Jednak między poszczególnymi województwami były spore różnice. Wyróżniało się zachodniopomorskie, gdzie przeciętna wielkość okręgu wyniosła aż 9 – i było to jedyne województwo, gdzie nie pojawiły się stosunkowo małe okręgi 5- i 6-mandatowe. Na drugim biegunie trzeba wskazać na województwo mazowieckie i pomorskie, w których średnia wielkość okręgu wyniosła odpowiednio 6,2 i 6,3. Mimo że ordynacja wyborcza określała maksymalną liczbę mandatów na 15, największe okręgi liczyły tylko 12 mandatów. Na 127 okręgów było ich zaledwie dwa: okręg nr 5 w województwie dolnośląskim, obejmujący miasto Wałbrzych oraz powiaty wałbrzyski, kłodzki, świdnicki i ząbkowicki, oraz okręg nr 1 w województwie zachodniopomorskim, który obejmował miasto Szczecin i powiat policki^[24].

Podział dokonany wspomnianym rozporządzeniem sprawił, że w wyborach do sejmików obowiązywały relatywnie małe okręgi wyborcze. W połączeniu z formułą d'Hondta mogło to prowadzić do sytuacji, w której deformacja wyniku wyborczego byłaby relatywnie duża. Wyniki głosowania przeprowadzonego w dniu 11 października 1998 r. w pełni to potwierdziły. Średnia wartość indeksu dysproporcjonalności Gallaghery osiągnęła w tych wyborach 9,55, jednak aż w 6 województwach przekroczyła ona wartość 10. Były to: małopolskie (wartość indeksu – 14,30), podkarpackie (12,92), wielkopolskie (11,31), pomorskie (10,76), podlaskie (10,54) i dolnośląskie (10,33). Najniższą wartość indeksu odnotowano w wyborach do sejmiku województwa lubelskiego – 6,99. Ponadto, analiza wyników wyborów wskazuje, że w 11 na 16 województw były takie komitety wyborcze, które przekroczyły próg wyborczy 5%, ale nie zdobyły mandatów w sejmiku.

[24] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 sierpnia 1998 r., dz. cyt.

System wyborczy do sejmików wojewódzkich w 2002 r.

Po doświadczeniach związanych z wprowadzaniem drugiego etapu reformy samorządowej przez rząd Jerzego Buzka, w kampanii przed wyborami parlamentarnymi w 2001 r. pojawiły się postulaty wprowadzenia korekt w nowym modelu samorządu, a także w systemie wyborczym do jego organów. Najważniejsze postulaty dotyczyły dwóch kwestii – bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, oraz zmniejszenia liczby radnych na wszystkich poziomach samorządu^[25]. Ta ostatnia kwestia miała znaczenie także dla liczebności sejmików województw. Została ona rozstrzygnięta jeszcze przed wyborami parlamentarnymi. W uchwalonej w dniu 11 kwietnia 2001 r. ustawie o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw ustalono, że „w skład sejmiku województwa wchodzi radni wybrani w wyborach bezpośrednich w liczbie trzydziestu w województwach liczących do 2 000 000 mieszkańców oraz po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 000 mieszkańców”^[26]. Kolejne zmiany dotyczące ordynacji wyborczej do samorządów nie przyniosły dalszego zmniejszenia liczby radnych w sejmikach wojewódzkich, chociaż takie propozycje pojawiały się w procesie legislacyjnym^[27].

Przed wyborami samorządowymi w 2002 r. została wznowiona dyskusja nad zmianą formuły wyborczej. We wspomnianej ustawie z 11 kwietnia 2001 r. znowelizowano art. 178 ust. 3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, wprowadzając – w miejsce metody d’Hondta – zmodyfikowaną metodę

[25] A. K. Piasecki, Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989-2002, Toruń 2004, s. 184-185.

[26] Art. 3, pkt 9) ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2001, nr 45, poz. 497.

[27] W zgłoszonym w dniu 22 listopada 2001 r. poselskim projekcie ustawy o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa pojawiła się propozycja, by w skład sejmiku wchodziło radni w liczbie dwudziestu trzech w województwach liczących do 2 000 000 mieszkańców oraz po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 000 mieszkańców; Sejm RP, IV kadencja, druk nr 152.

Sainte-Laguë. Po wyborach parlamentarnych w 2001 r. nowa koalicja Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy – Polskie Stronnictwo Ludowe (SLD–UP–PSL) w pracach nad kolejną nowelizacją samorządowej ordynacji wyborczej dążyła do anulowania tej zmiany. Taka propozycja znalazła się w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw^[28]. Jednak w trzecim czytaniu tego projektu w Sejmie RP przeszła zgłoszona przez opozycję poprawka, utrzymująca formułę Sainte-Laguë. Z kolei Senat RP wprowadził poprawkę, przywracającą system d'Hondta w wyborach tych organów stanowiących samorządów, które wybierano w wyborach proporcjonalnych, a więc także w sejmików województw. Poprawka ta została następnie zaakceptowana przez Sejm RP i w tej wersji ustawa trafiła do prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, który podpisał ją w dniu 4 marca 2002 r.

Spór dotyczący formuły wyborczej przeniósł się na forum Trybunału Konstytucyjnego. 26 marca oraz 4 kwietnia 2002 r. dwie grupy posłów opozycji zgłosiły wnioski o zbadanie zgodności ustawy z konstytucją, wskazując, że zakres uchwalonych przez Senat RP poprawek wykroczył poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm. W wyroku z dnia 24 czerwca 2002 r. Trybunał Konstytucyjny podzielił opinię wnioskodawców, uznając działanie izby wyższej za niezgodne z art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej^[29]. Wyrok ten skutkował m.in. pozostawieniem formuły Sainte-Laguë w proporcjonalnej części systemu wyborczego do organów stanowiących samorządu terytorialnego.

W tej sytuacji 2 lipca 2002 r. dwie komisje sejmowe: Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Ustawodawcza wniosły kolejny projekt nowelizacji ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych ustaw^[30]. Był on poświęcony

[28] Sejm RP, IV kadencja, druk nr 153.

[29] Sprawa ta wywołała duże kontrowersje wśród sędziów Trybunału. Zdania odrębne zgłosili Marian Grzybowski, Marek Mazurkiewicz, Marek Safjan, Jerzy Stępień i Bohdan Zdziennicki. Zob. wyrok TK z 24 czerwca 2002, sygn. akt K 14/02, Dz.U. 2002, nr 100, poz. 922.

[30] Sejm RP, IV kadencja, druk nr 642.

przede wszystkim zmianom w zakresie zasad finansowania kampanii wyborczej, jednak w trakcie prac nad ustawą SLD i Samoobrona RP doprowadziły do przywrócenia formuły d'Hondta w wyborach do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, rad powiatów oraz sejmików województw^[31]. Taka zmiana znalazła się w ustawie z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw^[32].

W wyborach do sejmików województw w 2002 r. podział na okręgi wyborcze dokonywał się według zasad określonych w art. 163 i 164 ordynacji wyborczej. Decyzje w tej sprawie, w przeciwieństwie do wyborów w 1998 r., podejmowały sejmiki na wniosek marszałka województwa. W Tabeli 2.2 przedstawione zostały zbiorcze informacje na temat struktury okręgów wyborczych w wyborach regionalnych w 2002 r. Jak wynika z zaprezentowanych danych, zmniejszenie liczby radnych spowodowało także zmniejszenie liczby okręgów wyborczych. W większości województw przeciętna wielkość okręgów wyborczych zmniejszyła się.

Tabela 2.2. Liczba i wielkość okręgów w wyborach do sejmików województw w 2002 r.

Województwo	Liczba mandatów	Liczba okręgów	Wielkość okręgów	Przeciętny rozmiar okręgu
Dolnośląskie	36	5	6 – 9	7,2
Kujawsko-Pomorskie	33	6	5 – 6	5,5
Lubelskie	33	5	5 – 9	6,6
Lubuskie	30	5	5 – 7	6,0
Łódzkie	36	6	5 – 8	6,0
Małopolskie	39	6	5 – 9	6,5
Mazowieckie	51	7	5 – 9	7,3
Opolskie	30	5	5 – 7	6,0
Podkarpackie	33	5	6 – 8	6,6
Podlaskie	30	5	5 – 8	6,0

[31] A. K. Piasecki, dz. cyt., s. 187.

[32] Dz.U. 2002, nr 127, poz. 1089.

Województwo	Liczba mandatów	Liczba okręgów	Wielkość okręgów	Przeciętny rozmiar okręgu
Pomorskie	33	5	5 – 8	6,6
Śląskie	48	7	6 – 7	6,9
Świętokrzyskie	30	5	5 – 7	6,0
Warmińsko-mazurskie	30	5	5 – 7	6,0
Wielkopolskie	39	6	5 – 7	6,5
Zachodniopomorskie	30	5	5 – 8	6,0
Razem:	561	88	5 – 9	6,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW, <https://wybory2002.pkw.gov.pl/sejmik/dk1/index.html>

Zmniejszenie liczby radnych spowodowało, że w sześciu najmniejszych województwach liczba radnych zmniejszyła się o $\frac{1}{3}$ – z 45 do 30. Największe województwa: mazowieckie i śląskie straciły odpowiednio 29 i 27 radnych. Liczba okręgów wyborczych zmniejszyła się o ze 127 do 88. Mimo że ustawa dopuszcza istnienie nawet 15-mandatowych okręgów wyborczych, w największych okręgach można było zdobyć maksymalnie 9 mandatów. Większość województw (10) podzielono na 5 okręgów wyborczych, cztery kolejne (kujawsko-pomorskie, łódzkie, małopolskie i wielkopolskie) zostały podzielone na 6 okręgów. Najwięcej okręgów utworzono w mazowieckim i śląskim – po 7.

Zmniejszenie rozmiaru okręgów wyborczych nie spowodowało – przynajmniej w wyborach przeprowadzonych w 2002 r. – wzrostu dysproporcjonalności wyborów regionalnych. Przeciętna wartość indeksu Gallaghera obniżyła się nieznacznie do poziomu 8,79. W 5 województwach przekroczyła ona wartość 10. Były to śląskie (13,96), pomorskie (11,10), zachodniopomorskie (10,76), lubuskie (10,38) i opolskie (10,01). Najniższą wartość tego indeksu odnotowano w mazowieckim (6,10) i dolnośląskim (6,16). Zaledwie w jednym województwie – zachodniopomorskim – komitet wyborczy, który uzyskał wynik powyżej progu wyborczego, nie zdobył mandatów w sejmiku^[33].

[33] Chodzi o KWW „Wspólnota 2002”, który uzyskał 6,3% głosów.

Podsumowanie

Reforma samorządowa wprowadzona w 1998 r. sprawiła, że sejmiki województw oraz wyłaniane przez nie zarządy kierowane przez marszałków stały się ważnymi aktorami politycznymi na szczeblu regionalnym. Mają one znaczący wpływ na rozwój gospodarczy i społeczny województw, a także na kształtowanie polityki regionalnej. Wybory do sejmików województw stały się istotną, ale też specyficzną areną rywalizacji politycznej.

Wybory do sejmików województw w latach 1998 i 2002 odbywały się według nieco różniących się od siebie systemów wyborczych. Zasadnicza różnica dotyczyła kształtu i rozmiaru okręgów wyborczych. Niezależnie od tego, że liczba wybieranych w obu elekcjach radnych znacząco się różniła, system wyborczy do sejmików opiera się na relatywnie małych okręgach wyborczych. Ponieważ jednak rozmiar okręgów znacząco się nie zmienił, zmniejszenie liczby radnych miało duże znaczenie dla ich kształtu. W elekcji przeprowadzonej w 2002 r. w porównaniu do tej z 1998 r. w granicach okręgu wyborczego musiało się znaleźć więcej powiatów. Zwiększyła się także liczba uprawnionych do głosowania w okręgu wyborczym. Jak wynika z danych Państwowej Komisji Wyborczej, w elekcji z 1998 r. przeciętna liczba uprawnionych do głosowania w okręgu wyborczym wyniosła prawie 225 tys. osób, natomiast w elekcji z 2002 r. wzrosła ona do ponad 336 tys. obywateli. Podobnie zmieniała się norma reprezentacji w wyborach do sejmików – z nieco ponad 33 tys. w 1998 r. do blisko 53 tys. w 2002 r.^[34]

Nie ulega wątpliwości, że od samego początku system wyborczy do sejmików województw sprzyjał dużym podmiotom politycznym. Wynikało to nie tylko z wyznaczenia relatywnie małych okręgów wyborczych, ale także z przyjęcia formuły d'Hondta oraz dość wysokiego progu wyborczego 5% głosów w skali województwa. Zmniejszenie liczby radnych przed wyborami w 2002 r. tylko tę tendencję podkreśliło. Świadczy to o tym, że w pracach nad systemem

[34] Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 1998 r., Dz.U. 1998, nr 131, poz. 861; <https://wybory2002.pkw.gov.pl/sejmik/gw1/index.html> [dostęp: 15.02.2024].

wyborczym do sejmików województw starano się uniknąć nadmiernego rozdrobnienia politycznego tych organów, co z kolei miało zapewnić stabilność funkcjonowania zarządów województw. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w wynikach wyborów, zarówno w 1998 r., jak i w 2002 r.