

Lech Nikolski

## SYSTEM WYBORCZY DO SEJMIKÓW WOJEWÓDZTW

Nie ma jednolitej konceptualizacji pojęcia systemu wyborczego. Uważa się, iż ma szersze znaczenie niż pojęcie prawa wyborczego w rozumieniu przedmiotowym (Buczowski 1998: 18-19; Kręcisz 2005: 196). Choć wspomnieć trzeba, że w niektórych ujęciach utożsamia się go wprost z prawem wyborczym, definiując jako „zasady i sposób przeprowadzania elekcji oraz wszelkie inne kwestie związane z wyborami ujęte w konstytucji, ustawach i aktach wykonawczych” (Chmaj, Skrzydło 2005: 9).

Definicje, które określają system wyborczy w szerszym rozumieniu traktują go jako całość zbioru reguł, które rządzą przeprowadzaniem wyborów, włączając w to prawo wyborcze i organizację elekcji (Heywood 2006: 287; Kręcisz 2005: 197). W węższym rozumieniu, system wyborczy ujmowany jest jako ta część reguł, która odnosi się do sposobu lub wzorców zachowań wyrażania preferencji przez wyborców oraz przeliczania tych preferencji na mandaty przydzielane rywalizującym ugrupowaniom (Antoszewski 2002: 51; Żukowski 1999: 52). W poniższej analizie za punkt odniesienia przyjmuje się system wyborczy sensu stricto, a za tworzące go elementy uznaje się (Nohlen 2004: 53; Sokół 2005: 158-159; Shepsle, Bonchek 2001: 212-213):

- kształt, rozmiar (jedno- lub wielomandatowe) oraz strukturę (jedno- lub dwustopniowe) okręgów wyborczych,
- formułę wyborczą, to znaczy zasady określające transformację głosów wyborców na mandaty dla ugrupowań, lub rozstrzygające, który kandydat został wybrany,
- progi prawne dopuszczające do uczestniczenia w podziale mandatów,
- uprawnienia wyborcy w trakcie głosowania (np. kategorię, tzn. jeden głos na jednego kandydata lub jedną listę partyjną; porządkujące – dające możliwość oznaczenia kolejności na liście według własnych preferencji; kumulacyjne).

### Znaczenie systemu wyborczego

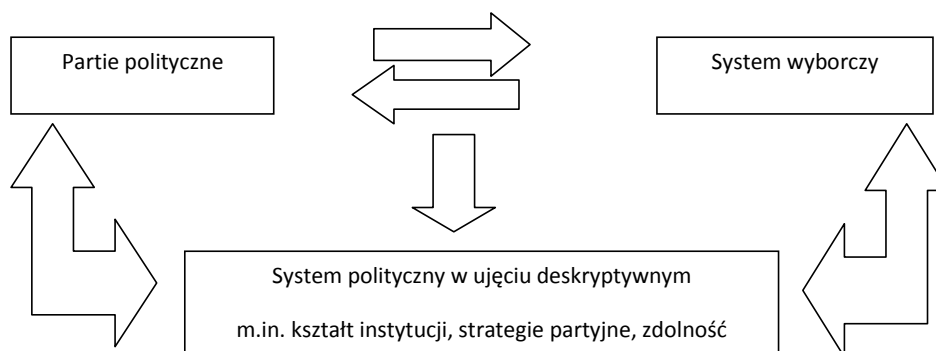
W tak definiowanym systemie wyborczym wyróżnia się dwa jego podstawowe typy: większościowy i proporcjonalny. Żaden z nich nie jest neutralny dla całości procesu wyborczego, współkształtuje go i w wielkim stopniu wpływa na wynik elekcji (Dobroczyński: 1; Raciborski 2006: 27). Podkreśla się, że w powiązaniu z systemem partyjnym, jak żadne inne instytucje polityczne kształtuje krajobraz polityczny danego kraju (Dahl 2000: 121) oraz wskazuje, zazwyczaj przywołując obrazowe stwierdzenie Sartoriego, iż system wyborczy jest najbardziej manipulacyjnym instrumentem polityki (Lijphart 1998: 69; Raciborski 2003: 65).

Trafność powyższych obserwacji potwierdza polska praktyka prac nad ordynacjami wyborczymi oraz skutki przyjmowanych rozwiązań dla wyniku poszczególnych elekcji i wynikające z niego konsekwencje dla systemu partyjnego (Bożyk 2006: 55-77). Partie polityczne, poprzez swoje reprezentacje parlamentarne uchwalają ordynacje i tworzą system wyborczy. Własne preferencje w kwestii poszczególnych rozwiązań systemu wyborczego określają w oparciu o analizy (trafne lub nie) swoich szans i korzyści politycznych, a także zmniejszenia szans i korzyści przeciwnika politycznego<sup>1</sup>. Koalicje w sprawach systemu wyborczego są zmienne, a ich kształt wyznacza pozycja (aktualna bądź przewidywana) partii politycznych. Przyjęty system i przeprowadzone pod jego reżimem wybory kształtują system partyjny. Jedne partie umacniają się na scenie politycznej, inne spychane są na jej margines. Te, które znalazły się w parlamencie mogą zmieniać system wyborczy, lub wstrzymywać jego zmiany. Jeśli tracą poparcie społeczne, mogą tak kształtować zmiany systemu wyborczego, by ułatwić sobie pozostanie na scenie politycznej<sup>2</sup>. Oczywiście równie ważny jest układ sił politycznych, mniejszej lub większej ich polaryzacji oraz związanych z powyższymi preferencjami wyborców (szerzej o wpływie niektórych przepisów ordynacji wyborczych do Sejmu RP na polski system partyjny i wyniki wyborów w Kamiński 1997: 154-166; Gebethner 1994: 173-185; Szteliga 1997: 13-20; Raciborski 2003: 84-93; Antoszewski 2003: 57-71; Migalski, Wojtasik, Mazur 2006: 55-81).

Niezależnie od rozkładania akcentów i podkreślania wpływu innych czynników, systemy wyborczy i partyjny pozostają w stałych interakcjach i wzajemnie na siebie oddziałują. Warto podkreślić ową wzajemność, czy też dwukierunkową determinację, osłabiającą wymowę tak zwanego „prawa Duvegera” (Nohlen 2004: 55-59; Sokół 2005: 159-160; Raciborski 2006: 34-35). To właśnie ona wytwarza

<sup>1</sup> Partie coraz trafniej odczytują skutki różnych rozwiązań systemu wyborczego na swoje wyborcze szanse. Ocena głosowań poprawek w czasie głosowań nad ordynacją do Sejmu w 2001 roku zawiera niepublikowana praca magisterska M. Kota pt. „Analiza skuteczności partii politycznych w grach o ordynacje wyborczą w Polsce” (za Raciborski 2006: 31)

<sup>2</sup> Tego typu działania stanowiły argument dla próby dopisania do katalogu funkcji przypisywanych wyborom do organów przedstawicielskich, nowej funkcji nazwanej petryfikacyjną. Jako przykłady podaje się uchwalenie ordynacji wyborczej do Sejmu w 1993 roku z wyraźną instrumentalizacją prawa wyborczego i „przyznaniu jego normom, w zakresie kształtowania systemu partyjnego, dużo większego znaczenia niż mają one w istocie” oraz decyzje co do kształtu ordynacji sejmowej w 2001 roku, które „zapadały w sytuacji szybko dokonujących się zmian na scenie politycznej (konsolidacja lewicy, podział prawicy), a zwłaszcza pod presją wyników sondaży przedwyborczych” (Kręcisz 2005: 198).



Rys 1. Schemat wzajemnych powiązań systemów: wyborczego, partyjnego i politycznego

między partiami a systemem wyborczym specyficzne interakcje, których rezultaty wpływają bezpośrednio i pośrednio na praktykę systemu politycznego<sup>3</sup>.

Bezpośrednio, bo redukują liczbę partii obecnych na poziomie parlamentarnym i determinują ich wzajemne relacje oraz pozycje względem siebie, a także przesądzają o kształcie systemu wyborczego lub kierunkach jego zmian. Pośrednio, bo poprzez wpływ na kształt systemu partyjnego dają (przynajmniej czasowo) przewagę części idei i wartości obecnych w systemie politycznym, tym samym preferują niektóre z norm regulujących wcielanie tych wartości w życie.

Wpływ systemu wyborczego na krajobraz polityczny jest najbardziej widoczny na poziomie ogólnokrajowym i na tym poziomie, choćby z powodu rangi wybieranych zgromadzeń, ma największe znaczenie. Nie będzie jednak błędem dokonanie per analogiam oceny i analizy systemu wyborczego do sejmików województw (Nawrot 2002: 121). Decydują o tym co najmniej dwie grupy przesłanek.

Pierwsza związana jest z ustrojowym charakterem samorządu województwa. Od początku traktowany jest on jako segment regionalny, którego osią zainteresowania nie jest jednostka jako taka, czy wspólnota lokalna, ale rozwój gospodarczy i cywilizacyjny regionu, (Założenia rządowe reformy. 1998: 7-8). Organizacja odpowiedzialności politycznej jest „w skali mikro kopia systemu parlamentarnego” (Bartkowski 2003: 150). Jeśli uwzględni się ponadto fakt, iż polskie województwa są duże, pod względem obszaru i liczby mieszkańców największe z nich porównywalne są z niektórymi państwami europejskimi, to tym bardziej prawdziwa będzie konstatacja o upodabnianiu się samorządów do demokracji przedstawicielskich wraz ze zwiększaniem się ich terytorialnego zakresu (Sartori 1994: 89-92).

Druga grupa przesłanek związana jest z ukształtowaną w trzech procesach wyborczych do sejmików województw praktyką. Według dość zgodnych ocen

<sup>3</sup> System polityczny to znaczy „ogół organów państwowych, partii politycznych oraz organizacji i grup społecznych – formalnych i nieformalnych, uczestniczących w działaniach politycznych w ramach danego państwa oraz ogół generalnych zasad i norm regulujących ich wzajemne stosunki między nimi” (Wojtaszczyk, Jakubowski 2007: 431), lub w lapidarniejszej definicji „sieć powiązań, przez którą rząd wytwarza „wyjścia”, np. politykę, w odpowiedzi na „wejścia” – np. żądania i poparcie pochodzące od społeczeństwa (Heywood 2006: 30).

politologicznych i socjologicznych, wybory regionalne mają całkowicie polityczny charakter wyrażający się dominacją wyborczą partii politycznych i partyjnych kandydatów. Traktowane są jako przedłużenie wyborów parlamentarnych lub ich zastępstwo w trakcie kadencji, jako rzeczywisty „pomiar aktualnego poparcia dla partii”. (Wasilewski 2007: 15-18; Bartkowski 2003: 169; Przyszłość polskiej sceny politycznej 2006: 17-18). Tak też podchodzą do wyborów regionalnych ugrupowania polityczne, dbając by były one okazją do popularyzacji partyjnych szyldów, wykorzystując instrumenty ordynacji (na przykład bezpłatne audycje w publicznych mediach) do prezentacji programów, lub traktując je jako poligon doświadczalny dla nowych wyborczych porozumień koalicyjnych. Dla jednych partii są pierwszym testem parlamentarnego rządzenia, dla drugich, pierwszym testem opozycyjności. Jednak województwa są także odrębnymi całościami politycznymi, a o władzę w samorządzie regionu toczy się demokratyczna rywalizacja. Choć jej uczestnikami są ogólnopolskie partie polityczne, to w przypadku polityki wojewódzkiej, nie zawsze to, co stanowi osie podziałów międzypartyjnych w polityce krajowej ma takie samo znaczenie.

Podobnie jak w skali całego kraju, przyjęcie oraz stosowanie konkretnego systemu wyborczego do sejmików województw wywołuje określone konsekwencje polityczne, w co najmniej trzech obszarach (Sokół 2002: 99-101).

Po pierwsze, determinuje konkretne strategie wyborcze partii politycznych. W systemach większościowych partie starają się zawierać porozumienia przed wyborami, np. wzajemnie popierając uzgodnionych kandydatów. W systemach proporcjonalnych problem koalicyjności ważny jest dopiero po głosowaniu, a jego wynik ma istotny wpływ na atrakcyjność koalicyjną konkretnej partii. W systemach większościowych partie muszą szukać kandydatów zdolnych do pozyskiwania poparcia poza tradycyjnym partyjnym elektoratem, w systemach proporcjonalnych na równi z samymi kandydatami musi być troska o atrakcyjność programu i wizerunek samej partii. W przypadku wyborów samorządowych w Polsce, gdy jednego dnia w różnych głosowaniach obowiązują różne systemy wyborcze, przesłanki do określania strategii partii są szczególnie skomplikowane, a same strategie zmienne<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> W 2002 roku przed II turą wyborów na prezydentów, burmistrzów i wójtów w województwie lubelskim ogłoszono zawiązanie koalicji w sejmiku województwa SLD-UP i Samoobrony. Od decyzji tej – przynajmniej publicznie – dystansowało się krajowe kierownictwo SLD. W ocenach władz Sojuszu w innych województwach krytykowano bardziej nie sam fakt politycznej kooperacji z Samoobroną (w części województw było to koniecznością dla zapewnienia konkluzywności wyborów), co czas ogłoszenia powstania koalicji, argumentując, iż nie pomaga to kandydatom SLD w II turze wyborów prezydenckich, szczególnie w dużych miastach.

W 2006 roku, do II tury wyborów bezpośrednich, nie zawarto żadnej koalicji w sejmikach województw. Głównym hasłem Platformy Obywatelskiej, najsilniejszej partii opozycyjnej, było „odsunięcie od władzy w regionach” rządzącego w kraju Prawa i Sprawiedliwość. W Lublinie kandydat PiS na Prezydenta miasta przegrał w I turze wyborów. W II turze rywalizowali kandydat PO i kandydatka Lewicy i Demokratów. W najbardziej prestiżowych politycznie wyborach na prezydenta Warszawy w II turze rywalizowali: kandydatka PO z kandydatem PiS. Liderzy Platformy Obywatelskiej konsekwentnie unikali jakiegokolwiek politycznej deklaracji o przyszłych koalicjach w lubelskim sejmiku i Radzie Warszawy, jednocześnie szukając poparcia zarówno Prawa i Sprawiedliwość, jak i Lewicy i Demokratów. W konsekwencji, tuż po II turze wyborów w sejmiku lubelskim zawiązała się koalicja PO z PiS, a częścią porozumienia było wspólne zarządzanie Lublinem. W Radzie Warszawy zaczęła funkcjonować na w pół formalna koalicja PO i LiD, a w sejmiku mazowieckim radni Lewicy i Demokratów wspierają koalicję PO i PSL („Kurier Lubelski” 2 XII 2006; „Gazeta Stołeczna” 28 XI 2006).

Po drugie, redukuje liczbę partii. Ogólnopolskie progi zaporowe w elekcjach sejmowych skutecznie eliminują z obecności w parlamencie ugrupowania o charakterze regionalnym<sup>5</sup>. W wyborach do sejmiku 5% próg poparcia, obowiązujący na obszarze województwa, choć stawia wysokie wymagania, już takiej bariery dla ewentualnych ugrupowań o charakterze regionalnym nie stanowi. Konsekwencje nieobecności reprezentacji konkretnej partii politycznej w składzie sejmiku są dla tej partii i całego systemu partyjnego nieporównanie mniejsze niż wtedy, gdy partia nie zdoła wprowadzić swoich kandydatów do parlamentu. Brak przedstawicielstwa w sejmiku skutkuje większą rywalizacją o miejsca na listach wyborczych w kolejnej elekcji parlamentarnej, słabnie prestiż wojewódzkich kierownictw partii, organizacje wojewódzkie partii stają się mniej autonomiczne i zmuszone są do większej kooperacji z władzami krajowymi.

Po trzecie, system obowiązujący w wyborach do sejmików województw może być oceniany pod kątem proporcjonalności lub dysproporcjonalności. Ich wielkość jest konsekwencją rozmiaru okręgów oraz formuły wyborczej i jest ważna nie tylko, jeśli chcemy przyjrzeć się skali odwzorowania woli wyborców w składzie zgromadzeń, ale też zdolnościom do wyłaniania rządzących koalicji oraz regionalnemu różnicowaniu systemu partyjnego.

- Rozpoczynając od umiejscowienia systemu wyborczego do sejmików województw w panoramie rozwiązań obowiązujących w wyborach do innych ciał przedstawicielskich i władz wykonawczych w Polsce, przyjrzymy się po kolei jego cechom i parametrom:
- stabilności – niestabilności systemu i wpływowi zmian na wyniki wyborów,
- determinantom wyznaczania okręgów wyborczych oraz ich konsekwencjom,
- proporcjonalności systemu,
- relacji między systemem wyborczym do sejmików a obrazem systemu partyjnego w poszczególnych województwach.

System wyborczy do sejmików na tle innych systemów wyborczych w Polsce

W polskiej konstytucji nie ma jednolitych zasad odnoszących się do kształtowania systemu wyborczego. Według części opinii był to zabieg celowy, by nie zamykać możliwości kreowania części reguł poprzez ustawy, inni traktują to jako wyraz braku koncepcji twórców konstytucji, co do zasad wybierania niektórych organów, lub nie osiągnięcia kompromisu w tej sprawie (Chmaj, Skrzydło 2005: 40).

Konstytucja RP określa, iż Prezydent RP wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym (art. 127). Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 96). Wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie, odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 97). Wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 169).

<sup>5</sup> W państwie unitarnym tego typu rozwiązanie jest naturalne, ale po wyborach 1991 roku, gdy obowiązująca wówczas ordynacja nie wprowadzała ogólnopolskich progów zaporowych, w Sejmie znaleźli się przedstawiciele ugrupowań regionalnych lub z powodów *stricte* wyborczych odwołujących się do regionalnych więzi, np. Unia Wielkopolan, Związek Podhalań, Ruch Autonomii Śląska.

Przy niejednorodnych normach konstytucyjnych, cztery ordynacje wyborcze: na urząd Prezydenta, do Sejmu i Senatu, do rad gmin powiatów i sejmików województw oraz o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, stworzyły mozaikę systemów wyborczych. Mimo swojego zróżnicowania jest ona w miarę spójna i logicznie układa piramidę procesów wyborczych w Polsce.

**Tabela 1.** Mozaika systemów wyborczych w Polsce

Wybierany organ	Parametry systemu wyborczego
Prezydent RP	System większości bezwzględnej, dwie tury głosowania, wyborca ma jeden głos o charakterze kategoriowym. Okręgiem wyborczym jest cały kraj.
Sejm	System proporcjonalny, 42 okręgi wyborcze, średnio 11,4 mandatu na okręg, formuła d'Hondta, wyborca ma jeden głos, dokonuje jednocześnie wyboru partii i jednego z jej kandydatów. Ogólnopolski próg zaporowy na poziomie 5% dla partii i 8% dla koalicji.
Senat	System większości względnej w wielomandatowych okręgach wyborczych, od 2 do 5 mandatów. Wyborca dysponuje liczbą głosów równą liczbie mandatów w okręgu, na jednego kandydata może oddać jeden głos.
Parlament Europejski	System proporcjonalny, głosowanie w 13 okręgach wyborczych bez określania liczby mandatów, rozdział mandatów między komitety wyborcze wg formuły d'Hondta na podstawie sumy wyników uzyskanych w okręgach. Rozdział mandatów wewnątrz komitetów wyborczych wg formuły Here-Nineyera.
Sejmiki województw	System proporcjonalny, okręgi wyborcze od 5 do 15 mandatów, od 5 do 7 okręgów w województwach, możliwość blokowania list wyborczych, formuła d'Hondta w rozliczeniach mandatów między blokami i komitetami wyborczymi, formuła Saint-Lague'a w rozliczeniach wewnątrz bloku. Próg zaporowy na poziomie województwa 5% dla komitetów wyborczych i 15% dla bloku list. W ramach rozliczeń wewnątrz bloku próg 5%.
Rady Powiatów	Jak wyżej, z wyjątkiem okręgów wyborczych, które liczą od 3 do 10 mandatów i progu dla bloków list, który wynosi 10%
Rady gmin pow. 20 tys.	Jak wyżej, z wyjątkiem okręgów wyborczych, które liczą od 5 do 8 mandatów.
Rady gmin do 20 tys.	System większości względnej, okręgi wyborcze od 1 do 5 mandatów. Wyborca dysponuje liczbą głosów równą liczbie mandatów w okręgu, na jednego kandydata może oddać jeden głos.
Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast	System większości bezwzględnej, dwie tury głosowania, wyborca ma jeden głos o charakterze kategoriowym, okręgiem wyborczym jest obszar gminy

*Źródło:* Opracowanie własne na podstawie ordynacji wyborczych. W zestawieniu świadomie pozostawiono w przypadku sejmików województw usunięte w 2008 roku przepisy o możliwości blokowania list.

Na najwyższym i najniższym poziomie władzy wykonawczej obowiązuje system większości bezwzględnej z identycznymi procedurami głosowania. Senat i rady małych gmin wybierane są w systemie większości względnej. Pozostałe zgromadzenia wyłaniane są w systemie proporcjonalnym różniącym się jednak w szczegółach rozwiązań.

W odróżnieniu od wyborów do Sejmu, w przypadku samorządów nie ma konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Reguła ta została jednak od początku wprowadzona do formuły wyborczej w ordynacji w odniesieniu do rad gmin powyżej 20 tysięcy mieszkańców, powiatów i województw. W kontekście sejmików ustawodawca określił, iż „podziału mandatów w okręgu wyborczym dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby głosów oddanych na kandydatów danej listy” (Ordynacja art. 162).

Przyjęcie przez Sejm takiego rozwiązania nie obyło się bez sporów. Jednak już sam kontekst polityczny i układ sił w Sejmie III kadencji sugerowały, że przyszły system wyborczy do sejmików będzie uwzględniał interesy systemu partyjnego. Pamiętać należy, iż utworzenie samorządowych województw następowało po trzech w pełni demokratycznych wyborach parlamentarnych. W dość powszechnej opinii, instytucjonalizacja polskiego systemu partyjnego nabierała cech konsolidacji, określano go jako dwupółpartyjny z partią zawiąsową (Grzelak, Markowski 1999: 182), wielopartyjny ustabilizowany, oparty na rywalizacji dwublokowej (Sielski 2006: 19) lub dwupodmiotowych koalicjach synkretycznych (Antoszewski 2003: 151).

Przy całej krytyce ówczesnych partii, uznawano je za „udane dzieci polskiej transformacji” i „motoryczne instytucje demokracji” w III RP. Nowy podział administracyjny stał się dla nich wyzwaniem, wymagającym także potwierdzenia ich politycznej obecności w nowych regionach (Grabowska 1999: 28-29; Grabowska, Szawiel 2003: 61-65).

Dwa największe ugrupowania parlamentarne AWS i SLD, które sukcesy odniosły jako koalicje wyborcze, wyraźnie dawały do zrozumienia, że zamierzają przekształcać się w partie polityczne, jako jeden z argumentów podnosząc przepisy nowej Konstytucji<sup>6</sup>. Unia Wolności po połączeniu się z Kongresem Liberalno-Demokratycznym odniosła swój największy sukces wyborczy, a Polskie Stronnictwo Ludowe zdawało się wychodzić z kryzysu politycznego poprzedniej kadencji i przezwycięzać kłopoty z przywództwem. Jeśli za kryterium instytucjonalizacji partii przyjmiemy jej start w co najmniej trzech wyborach (Maor 1998: 259), to wypełniało je 75% składu ówczesnego Sejmu.

W marcu 1998 roku, a więc zanim przesądzono o ostatecznym kształcie ustrojowym i terytorialnym nowych województw, partie tworzące koalicję rządową złożyły w Sejmie dwa projekty ordynacji. Sygnalizowało to zarówno determinację w zamiarach wprowadzania reformy, jak i brak porozumienia między koalicjantami w kwestii systemu wyborczego do sejmików, otwierając tym samym możliwość politycznej gry dla opozycji.

<sup>6</sup> Konstytucja precyzowała, iż prawo zgłaszania kandydatów w wyborach do Sejmu przysługuje partiom politycznym i wyborcom, co interpretowano jako blokadę wobec komitetów wyborczych powoływanych przez partie polityczne, związki zawodowe i organizacje.

Projekt zgłoszony przez Unię Wolności zakładał, że wybory do sejmików odbywałyby się według ordynacji proporcjonalnej, z 3% progiem zaporowym, w okręgach wyborczych liczących od 8 do 15 mandatów, a przeliczania głosów na mandaty dokonywano by metodą Sainte-Lague'a (Druk Sejmowy nr 213 III Kadencja).

Propozycja Akcji Wyborczej Solidarność zakładała system mieszany, przyznający wyborcy dwa głosy, w którym połowę radnych województw wybierano by bezpośrednio w jednomandatowych okręgach wyborczych obejmujących teren powiatu, a pozostali wybierani byłiby w systemie proporcjonalnym z zastosowaniem formuły wyborczej d'Hondta, w okręgach od 5 do 10 mandatów (Druk sejmowy nr 215 III kadencja).

Opozycja nie złożyła własnych projektów ordynacji do rad powiatów i sejmików województw, zachowując tym samym możliwość kontestacji całego kształtu reformy. Jedynie SLD powrócił do zgłaszanej w poprzednich kadencjach propozycji (znajdowała się również w projekcie UW) obniżenia z 40 tys. do 20 tys. mieszkańców, progu wielkości miast, w których wybory do rad przeprowadzano by w systemie proporcjonalnym, a nie większościowym (Druk sejmowy nr 193 III kadencja). Był to jednocześnie sygnał, czego w przyszłości może oczekiwać Sojusz w zamian za poparcie którejś z propozycji ordynacji do sejmików i powiatów.

Członkowie komisji pracującej nad ordynacją mieli świadomość, że kluczowe decyzje zapadną nie na posiedzeniach komisji, ale po rozstrzygnięciach politycznych w kierownictwach partii<sup>7</sup>. Ostateczny kształt prawa wyborczego do sejmików województw nie był jednak produktem politycznego kompromisu, lecz wypadkową różnych sytuacyjnych koalicji<sup>8</sup>. Nie była to nowość w praktyce prac nad ordynacjami wyborczymi (Cześnik, Markowski 2004: 31-32).

W głosowaniach nad przedłożonym projektem ordynacji oraz zgłoszonymi poprawkami, ze swojego punktu widzenia, wszystkie partie zachowały racjonalność decyzji. Największym zwycięzcą batalii o pierwszą ordynację do sejmików był Sojusz Lewicy Demokratycznej, gdyż najważniejsze jego postulaty związane z ordynacją – proporcjonalność, metoda d'Hondta, a także obniżenie do 20 tysięcy mieszkańców progu wielkości gmin, w których wybory mają charakter proporcjonalny – zostały wprowadzone<sup>9</sup>.

Przyjęty system wyborczy był najkorzystniejszy dla najsilniejszych ugrupowań (Dudek 2002: 460; Piasecki 2000: 138-148). Preferencje dla dużych ogólnopolskich partii widziano nie tylko we wprowadzeniu 5% progu i metodzie przeliczania głosów na mandaty, ale także w przepisach przyznających jednolite numery list

<sup>7</sup> „Komisja robiła swoje, a liderzy wykonywali swoje symulacje i przesyłali dyrektywy” –wspominał przewodniczący Komisji poseł T. Wrona (Emilewicz, Wołek 2002: 112-113).

<sup>8</sup> Proporcjonalność systemu została uchwalona głosami SLD, UW i PSL – 229 za, przy sprzeciwie AWS 180 głosów. Metoda d'Hondta w formule wyborczej była z kolei decyzją koalicji AWS – SLD: 311 głosów za, 101 przeciw (głównie UW i PSL). Taka sama koalicja zadecydowała o zmniejszeniu minimalnego okręgu wyborczego do sejmików z 8 do 5 mandatów – 310 głosów za, 86 przeciw (Stenogram posiedzenia Sejmu 19 VI 1998).

<sup>9</sup> Analizując siłę poszczególnych ugrupowań w różnego rodzaju zgromadzeniach w ramach teorii gier i teorii wyboru społecznego, wyklucza się niektóre, najmniej prawdopodobne konstrukcje koalicyjne. Przy tym założeniu SLD w Sejmie III kadencji miał najsłabszą pozycję koalicyjną. Jednak w pracach nad ordynacją nie tylko wykorzystana była jedyną prawdopodobną ze swoim udziałem (SLD, UW, PSL), ale też kilkakrotnie zawiązała tę uznawaną za nieprawdopodobną (SLD–AWS). Szerzej o metodzie analizy sił poszczególnych członków zgromadzeń w Jasiński 2000: 67-74.



w skali kraju, tym komitetom wyborczym, które zarejestrowały listy w przynajmniej połowie okręgów w wyborach do sejmików, oraz związany z wypełnieniem tej normy dodatkowy czas antenowy w ogólnopolskich programach publicznej telewizji i radia (Mordwiłko 2000: 185-186).

Sejmiki wojewódzkie od pierwszej kadencji stały się domeną partii politycznych, które „stworzyły sobie w sejmikach silną platformę do rządzenia” (Gąciarz 2004: 238), czy też „realizacją interesów, już nie wielkich grup społecznych, lecz swoich elit szczebla krajowego i lokalnego” (Michałowski 2002: 467-477). Stały się regionalnymi parlamentami, w których logika politycznej rywalizacji, choć czasem w innych niż na poziomie krajowym konfiguracjach międzypartyjnych, obowiązuje z równą siłą.

### **Zmienność i stabilność systemu**

Stabilność systemu wyborczego jest jedną z jego ważnych wartości, niestety, za klasyczną cechą polskich systemów wyborczych uznaje się ich zmienność (Antoszewski 2003: 51; Raciborski 1999: 71). Tylko ten dotyczący wyborów prezydenta kraju pozostaje w zasadniczych elementach nie zmieniony od 1990 roku. Wprowadzone w 2000 roku uzupełnienia dotyczyły limitów finansowych kampanii wyborczej i zasad jej prowadzenia. Na dziesięć procesów wyborczych do parlamentu i samorządów tylko dwa odbyły się bez dokonania zmian w ordynacjach wyborczych (samorządowe 1994 i parlamentarne 1997). W odniesieniu do parlamentarnych i samorządowych systemów wyborczych, korekty dotyczyły najistotniejszych parametrów: wielkości okręgów oraz formuły wyborczej, a w przypadku wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wprowadzenia systemu opartego na bezpośrednich wyborach z zastosowaniem reguły większości bezwzględnej. W Tabeli 2 zaprezentowane zostały podstawowe informacje dotyczące zmian w systemie wyborczym do sejmików województw.

Klasycznym przykładem, opowiadania się za różnymi formułami wyborczymi przez te same środowiska polityczne, jest nowelizacja ordynacji samorządowej w 2001 roku. Jeszcze w połowie lutego, posłowie Akcji Wyborczej Solidarność wspólnie z SLD przeciwstawili się wprowadzeniu metody Saint-Legue’a. Po dwóch miesiącach, rozpatrując poprawki Senatu wraz z wszystkimi pozostałymi klubami oprócz SLD, poparli to rozwiązanie. Co zdarzyło się w ciągu dwóch miesięcy? Okazało się, że powołanie w połowie stycznia tego roku Platformy Obywatelskiej, doprowadziło do dekompozycji AWS, a sygnalizowany w sondażach wzrost poparcia dla nowego ugrupowania dokonał się kosztem Akcji. Tego samego dnia Sejm głosował także nad projektem ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu. Tu także w wyniku antyesldowskiej koalicji zmieniono formułę wyborczą, na mniej sprzyjającą zwycięzcy wyborów (Migalski, Wojtasik, Mazur 2006: 74-75). W 2006 roku Prawo i Sprawiedliwość zmieniło „między Sejmem a Senatem” pogląd w sprawie formuły wyborczej wewnątrz bloków list, ulegając w tej sprawie postulatowi Samoobrony. W kwietniu 2008 roku politycy PiS zdystansowali się wobec dokonanych przez siebie w 2006 roku zmian, wstrzymując się od głosu przy likwidacji możliwości blokowania list.

**Tabela 2.** Zmiany systemu wyborczego do sejmików województw

<b>Charakter rozstrzyganego problemu</b>	<b>Głosy za</b>	<b>Kluby za</b>	<b>Tryb przyjęcia</b>
Odrzucenie systemu mieszanego (lipiec 1998)	229	SLD; UW; PSL	Odrzucenie poprawki posłów, na kolejny etapie także odrzucenie identycznej poprawki Senatu
Odrzucenie metody Saint-Lague'a (lipiec 1998)	311	AWS; SLD	Odrzucenie poprawki posłów
Utrzymanie metody d'Hondta (luty 2001)	290	AWS; SLD	Odrzucenie poprawki posłów
Wprowadzenie metody Saint-Lague'a (kwiecień 2001)	252	AWS, UW, PO, PSL	Przyjęcie poprawki Senatu
Zmniejszenie liczby radnych sejmików i zmniejszenie liczby okręgów (luty 2001)	217	SLD; PSL, część AWS i UW	Przyjęcie poprawki posłów
Przywrócenie metody d'Hondta (lipiec 2002)	244	SLD; UP; Samoobrona	Odrzucenie poprawek posłów (wcześniej Trybunał Konstytucyjny zakwestionował tryb uchwalenia zmiany poprzez poprawkę Senatu)
Wprowadzenie blokowania list i różnych formuł wyborczych (wrzesień 2006)	237	PiS; LPR; Samoobrona	Projekt ustawy
Likwidacja możliwości blokowania list wyborczych i stosowania różnych formuł wyborczych (kwiecień 2008)	284	PO, LiD, PSL	Projekt ustawy

Źródło: opracowanie własne na podstawie stenogramów z posiedzeń Sejmu

Charakterystyczny jest niewielki dystans czasowy między zmianami w systemie wyborczym a rozpisaniem wyborów i dniem głosowania. Od uchwalenia ordynacji do dnia wyborów upływało odpowiednio: w 1998 roku – 87 dni, w 2002 – 93 dni, w 2006 – 67 dni. Do rozpisania wyborów w 2002 upłynęło 31 dni, w 2006 – 16. W praktyce oznacza to, że dopiero na starcie kampanii wyborczej określane były podstawowe elementy systemu wyborczego. Ex post odnotować trzeba, iż we wszystkich trzech przypadkach, łącznie z uchwaleniem pierwszej ordynacji w 1998 roku, nie wypełniono wskazanej przez Trybunał Konstytucyjny w październiku 2006 roku normy minimum minimorum, co najmniej półrocznego czasu między zmianami ordynacji a całością czynności objętych tak zwanym kalendarzem wyborczym.

Orzeczenie Trybunału (TK Sygn. K 31/06: 30-31), określając niezbędne *vacatio legis* dla przepisów prawa wyborczego wprowadziło dodatkową jego ochronę. Do tej pory nie można było ich zmieniać w trybie pilnym, w stanach nadzwyczajnych, a niektórych jego elementów, na przykład kształtu okręgów wyborczych, w przypadku przedterminowych wyborów.

W każdej z trzech elekcji do sejmików województw obowiązywał pozornie ten sam system wyborczy – proporcjonalny, z zastosowaniem formuły d'Hondta, w okręgach liczących od 5 do 15 mandatów i 5% progiem skali województwa. Jednak zmiany dokonywane w konstrukcji nawet jednego z elementów składających się na system wyborczy powodowały, że tak naprawdę mamy do czynienia z trzema różnymi systemami.

Między 1998 rokiem a 2002 nie zmieniła się formuła wyborcza i uprawnienia głosujących, ale zmniejszono liczebność sejmików, co skutkowało istotną korektą kształtu i wielkości okręgów wyborczych. W 1998 roku, przy wybieraniu w skali kraju 855 radnych utworzono 127 okręgów wyborczych (6,7 mandatu na okręg). Po zmniejszeniu liczby radnych do 561, zredukowano liczbę okręgów do 88, dzięki czemu w zasadzie utrzymano średnią wielkość okręgu w skali kraju (6,4 mandatu na okręg).

Między 2002 rokiem a 2006 nie zmieniono kształtu i wielkości okręgów, wprowadzono jednak nową instytucję blokowania list i zastosowano dwie różne formuły wyborcze w zależności czy przeliczanie głosów na mandaty dokonuje się między blokami i komitetami, czy wewnątrz bloku.

Nie zmieniła się wysokość progu zaporowego. Stale obowiązuje 5% próg dla partii. Wprowadzony wysoki 15% próg dla bloków list działa, jak się wydaje w jednym kierunku: skutecznie zniechęca małe partie i ugrupowania lokalne do blokowania swoich list w obawie przed nie przekroczeniem progu, jednocześnie stymuluje ich blokowanie się z relewantnymi partiami, w nadziei, iż łagodniejsza formuła wyborcza wewnątrz bloku pozwoli na uzyskanie mandatu. Tu jednak kolejną przeszkodę stanowi „pierwszy” 5% próg, obowiązujący także w dopuszczeniu do podziału mandatów wewnątrz bloku. Blokowanie list w konsekwencji działa na konsolidację systemu partyjnego, tak samo jak ogólnopolskie, czy ogólnowojevodzkie progi zaporowe.

Pozornie nie zmieniły się uprawnienia wyborcy. Stale dysponuje on jednym głosem i może, wybierając listę partii, jednocześnie przedstawić swoje indywidualne preferencje w stosunku do jednego z umieszczonych na liście kandydatów. Wprowadzona możliwość blokowania list postawiła jednak na porządku dziennym problem różnej wagi jednego głosu. Waga ta została uzależniona od strategii konkretnej partii. Jeśli partia przystąpiła do wyborów, blokując listy z innymi partiami, to stosowana jest inna formuła wyborcza, w skutek czego, by uzyskać mandat potrzeba mniejszej liczby głosów, niż wtedy, gdy nie startuje się w ramach bloku list.

Nie ulega wątpliwości, że system wyborczy do sejmików jest wysoce niestabilny, zmienia się w stopniu większym niż system wyborczy do Sejmu RP. Za zmianami w systemie stoją polityczne kalkulacje uczestników demokratycznej gry, przede wszystkim partii ogólnopolskich i parlamentarnych.

W 1998 roku formuła d'Hondta i możliwość wyznaczania mniejszych okręgów działała na korzyść SLD i AWS. W 2001 roku, wprowadzenie metody Saint-Lague'a, przy zmniejszeniu liczby okręgów oraz ich wielkości miało pomóc wszystkim partiom poza SLD. Powrót do metody d'Hondta w 2002 roku wraz z utrzymaniem wielkości okręgów przywrócił przewagę SLD. Blokowanie list w 2006 roku, miało na celu stworzyć przewagę ugrupowaniom koalicji rządowej, a ograniczony jego skutek wynikał przede wszystkim z trafnej reakcji na nowe rozwiązania instytucjonalne przez część opozycji (Raciborski, Ochremiak 2006: 66-72).

**Tabela 3.** Wyniki wyborów do sejmików na poziomie krajowym w zależności od układu rywalizacji

Układ rywalizacji	Liczba uzyskanych mandatów w skali kraju						
	PiS	Samoobrona	LPR	PO	PSL	LiD	inne
Blok PiS+Sam.+LPR Blok PO+PSL LiD samodzielnie	170	37	11	186	83	66	8
Blok PiS+Sam.+LPR Reszta samodzielnie	192	40	12	167	65	78	7
Blok PiS+Sam.+LPR Blok PO+PSL+LiD	156	36	6	171	88	97	7

Źródło: Raciborski, Ochremiak 2006: 67.

Wprowadzone w 2006 roku rozwiązania, osłabiły powiązanie wyniku głosowania z wynikiem wyborów. Najpierw dwa bloki list (PO–PSL–KPEiR oraz PiS–Samoobrona–LPR) odebrały 21 mandatów koalicji Lewicy i Demokratów, a następnie słabsi partnerzy w ramach bloków list odbierali mandaty ich głównym filarom. Startując jako samodzielny komitet wyborczy, PiS miałyby pięć mandatów więcej, a Platforma Obywatelska dziewięć.

Blisko 10% mandatów w sejmikach województw zmieniło opcję polityczną nie w wyniku zmian preferencji politycznych, a w wyniku zmian przepisów prawa. Nie ma województwa, gdzie nie nastąpiłaby tego typu korekta (Tabela 4). W najmniejszym stopniu dotyczyło to województw lubelskiego i opolskiego, gdzie na pięć partii uczestniczących w wypłatach mandatów, trzy, niezależnie od systemu, otrzymywały taką samą liczbę mandatów.

Blokowanie list tylko w nieznacznym stopniu umożliwiło skuteczniejsze wyłanianie większości. Tylko w dwóch z szesnastu sejmików osiągnięto zakładany efekt. Jeśli potraktujemy bloki list jako przyszłe koalicje we władzach regionów, to w Małopolsce i na Podkarpaciu, dzięki nowym przepisom ordynacji większość uzyskał blok koalicji rządowej. W ośmiu sejmikach (kujawsko-pomorskie, świętokrzyskie, lubuskie, lubelskie, łódzkie śląskie, zachodniopomorskie, podlaskie) żaden z bloków nie ma większości. Nie miał by również gdyby mandaty przeliczano

pod rządami starej ordynacji. W kolejnych sześciu jest większość, ale byłyby także bez zmian w sposobie przeliczania głosów na mandaty<sup>10</sup>.

**Tabela 4.** Mandaty w sejmikach województw wg dwóch ordynacji

	PO	PiS	LiD	PSL	Sam.	LPR	Inni
Dolnośląskie	16 (17)	10	4 (6)	3 (2)	3 (1)		
Kujawsko-Pomorskie	11 (12)	8 (7)	6 (8)	4 (5)	4 (1)		
Lubelskie	6	11	3 (5)	8	4 (3)	1 (0)	
Lubuskie	10 (12)	8 (7)	6 (9)	3 (2)	3 (0)		
Łódzkie	10	12 (11)	4 (7)	6	4 (2)		
Małopolskie	13 (16)	16 (19)	2	4 (2)		4 (0)	
Mazowieckie	17 (16)	14 (15)	4	12 (14)		4 (2)	
Opolskie	8 (9)	8 (7)	4	3			7
Podkarpackie	7 (5)	15 (17)	1 (3)	7 (8)	1(0)	2 (0)	
Podlaskie	7 (6)	11 (13)	3 (4)	5	4 (2)		
Pomorskie	18 (19)	9	1(3)	2	3 (0)		
Śląskie	21 (24)	16	8	3 (0)			
Świętokrzyskie	5 (4)	7 (9)	5	8	4 (1)		1 (3)
Warmińsko-Mazurskie	10	6 (8)	3 (5)	7	4 (0)		
Wielkopolskie	15 (16)	12 (10)	7	5 (6)			
Zachodniopomorskie	12 (13)	7 (6)	5 (7)	3 (2)	3 (2)		

*Źródło:* Nikolski 2006: 22. W nawiasach liczba mandatów przypadających poszczególnym partiom w warunkach „starej” ordynacji, bez możliwości blokowania list. Zaznaczone zostały przypadki, gdy liczba mandatów otrzymanych przez partię w województwie nie ulegała zmianie.

### Determinanty kształtu i wielkości okręgów wyborczych do sejmików

W przypadku wyborów do sejmików wielkość okręgów wyborczych trzeba analizować w odniesieniu do każdego z województw osobno, gdyż stanowią odrębne wyborcze całości. Porównanie w skali kraju pokazuje jedynie ogólny parametr wskazujący czy proporcje są podobne w stosunku do systemu wyborczego obowiązującego w elekcjach parlamentarnych. Tu różnica znacznie się zwiększyła. W 1997 roku przy 52 okręgach sejmowych i wybieranych w nich 391 posłach, średnio na okręg przypadało 7,4 mandatu, po zmianie ordynacji w 2001 roku ten wskaźnik wynosi 11,3.

<sup>10</sup> Praktyka zawierania koalicji w sejmikach pokazała, iż bloki tylko w ograniczonym stopniu są prekoalicjami. Tylko w pięciu sejmikach koalicje zamykają się w ramach wyborczych bloków list, w siedmiu zostały rozszerzone, z tego w dwóch przypadkach o indywidualnych radnych partii z poza bloków. W pozostałych przypadkach zawarcie koalicji nastąpiło w wyniku porzucenia współpracy z wyborczym partnerem. Na Podlasiu niezdolność do wyłonienia zarządu sejmiku doprowadziła do powtórnych wyborów.

Już sama wielkość okręgów w poszczególnych województwach zaprezentowana w Tabeli 6 pokazuje, iż mogą występować istotne deformacje woli wyborców. W pierwszych wyborach do sejmików, województwa zostały podzielone na: od 5 okręgów w województwie zachodniopomorskim do 13 w mazowieckim. Najczęstszy (w ośmiu województwach) był podział na 7 okręgów.

**Tabela 5.** Wielkość okręgów wyborczych – średnia liczba mandatów w okręgu wg dwóch ordynacji

	1998	2002/2006
Dolnośląskie	6,9	7,2
Kujawsko-Pomorskie	7,1	5,5
Lubelskie	7,1	6,6
Lubuskie	6,4	6,0
Łódzkie	6,9	6,0
Małopolskie	6,7	6,5
Mazowieckie	6,2	7,3
Opolskie	6,4	6,0
Podkarpackie	7,1	6,6
Podlaskie	6,4	6,0
Pomorskie	6,3	6,6
Śląskie	6,8	7,0
Świętokrzyskie	6,4	6,0
Warmińsko-Mazurskie	6,4	6,0
Wielkopolskie	6,7	6,5
Zachodniopomorskie	9,0	6,0

*Źródło:* Zestawienie własne. Średnia mandatów na okręg w województwie obliczona jako iloraz liczby radnych w sejmiku i liczby okręgów wyborczych

Jedynie województwo zachodniopomorskie istotnie odbiegało od średniej (9 mandatów na okręg wyborczy). Różnice między pozostałymi województwami zamykały się w granicach jednego mandatu (od 6,2 do 7,1). Po zmianie normy przedstawicielskiej, dzięki zmniejszeniu liczby okręgów ich średnia wielkość pozostała podobna. W czterech województwach (dolnośląskie, mazowieckie, pomorskie i śląskie) nawet nieznacznie się zwiększyła. Jedynie w województwie zachodniopomorskim nie zmieniono liczby okręgów, co oczywiście poskutkowało zmniejszeniem się średniej wielkości okręgu, aż o trzy mandaty.

Zarówno w wyborach 1998 roku, jak i w dwóch kolejnych przeważały jednak okręgi małe. Przypomnijmy, że ordynacja daje możliwość wyznaczenia okręgów wyborczych liczących od 5 do 15 mandatów. W tym 11 mandatowym przedziale możemy uznać cztery dolne wielkości za reprezentujące okręgi małe, cztery górne za duże, a pozostałe trzy określić jako średnie.

W 1998 roku najmniejsze (5, 6, 7 i 8 mandatowe) stanowiły łącznie 84% wszystkich okręgów. Po zmianie, przed wyborami 2002 roku, ich odsetek wzrósł do 93%. Tylko w pierwszych wyborach wyznaczono dwa duże, 12 mandatowe okręgi (1,5%). Od 2002 roku największymi okręgami są 9 mandatowe, a więc lokujące się poniżej środka opisaną wyżej skali.

Decyzja o podziale na okręgi leży w wyłącznej kompetencji sejmiku, który dokonuje podziału na wniosek marszałka województwa. Istnieją jednak liczne prawne ograniczenia w swobodnym kształtowaniu okręgów (Chmaj 2000: 60-61). Począwszy od kategorycznego stwierdzenia, iż „podział na okręgi wyborcze jest stały”, po uzależnienie dokonywania zmian od ich konieczności z powodu zmian w podziale terytorialnym państwa, zmian liczby mieszkańców, liczby radnych sejmiku lub wybieranych w okręgu (Ordynacja art. 136 i 138). Oznacza to w praktyce, iż raz ustalone okręgi mogą być zmienione tylko z powodów demograficznych, migracyjnych lub decyzją Sejmu w sprawie normy przedstawicielskiej w sejmikach, ewentualnie zmieniającą reguły ustalania okręgów.

Oprócz ograniczeń w dokonywaniu zmian w podziale na okręgi, ordynacja zawiera także jednoznaczne dyrektywy dotyczące ich tworzenia, określając wielkość (od 5 do 15 mandatów) oraz wskazując, iż „okręgiem wyborczym jest jeden powiat lub jego część, a łączenie powiatów w celu utworzenia okręgu wyborczego jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdyby liczba radnych wybieranych w danym powiecie do sejmiku województwa była mniejsza niż 5 radnych. Jednocześnie „łączenie powiatów nie może naruszać więzi społecznych łączących wyborców należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, zamieszkujących na terytorium łączonych powiatów”. Podział powiatu na dwa lub więcej okręgów jest możliwy po konsultacji z radą powiatu (Ordynacja art. 163 i 164)<sup>11</sup>. W powiązaniu z normą przedstawicielską, którą dla każdego województwa oblicza się osobno, powyższe dyrektywy skutkują dominacją okręgów małych. Jednocześnie czynią życzeniowymi, wskazania, co do maksymalnej wielkości okręgu i jego jednopowiatowego charakteru.

Część z polskich województw jest porównywalna z mniejszymi krajami europejskimi. Tymczasem zredukowana pod wpływem, nie do końca uzasadnionej, publicznej presji oraz politycznej rywalizacji na rzecz „potaniania państwa” wielkość sejmików województw spowodowała, że norma przedstawicielska wybieranych radnych jest w części z nich nadmiernie wysoka. Aż w czterech województwach (mazowieckie, małopolskie, wielkopolskie i śląskie) jest wyższa niż obowiązująca w wyborach do Sejmu.

Jak pokazuje Tabela 6, tylko 11 powiatów samodzielnie wypełnia warunki normy przedstawicielskiej, aby stanowić jeden okręg wyborczy. Dwunasty, miasto stołeczne Warszawa, musi być z kolei podzielony, na co najmniej dwa okręgi, gdyż

<sup>11</sup> Wśród ograniczeń jest też przepis mówiący, że „w żadnym z powiatów stanowiących jeden okręg wyborczy nie mogą być wybierani radni w liczbie równej lub większej niż 3/5 ogólnej liczby danej rady”. To jeden z przykładów legislacyjnej niespójności. Najmniejsze liczebnie sejmiki liczą 30 radnych. W największych dopuszczalnych okręgach można wybrać 15 radnych. To znaczy, że wybrani w największym okręgu stanowiliby 1/2 składu najmniejszego sejmiku. Jest to więc nie tyle przepis o kształtowaniu wielkości okręgów, co dotyczący możliwego zmniejszania liczby radnych w sejmikach.

według normy przedstawicielskiej dla Mazowsza liczba wybieranych tu radnych przekroczyłaby 15.

**Tabela 6.** Norma przedstawicielska a parametry okręgów

	Norma Przedsta- wicielska	Liczba okrę- gów	Liczba powia- tów	Mandaty przypadające powiatom						
				<1	1	2	3	4	5 i>5.	15
Dolnośląskie	80229	5	29	15	10	3	0	0	1	0
Kujawsko- Pomorskie	62274	5	23	10	6	4	2	0	1	0
Lubelskie	66049	5	24	7	9	7	0	0	1	0
Lubuskie	33640	5	14	0	3	5	5	1	0	0
Łódzkie	71596	6	24	11	5	7	0	0	1	0
Małopolskie	83748	6	22	4	9	7	1	0	1	0
Mazowieckie	101132	7	42	30	9	2	0	0	0	1
Opolskie	34914	5	12	0	2	5	2	3	0	0
Podkarpackie	63584	5	25	6	10	7	2	0	0	0
Podlaskie	39968	5	17	2	7	6	1	0	1	0
Pomorskie	66638	5	20	5	8	4	1	1	1	0
Śląskie	97620	7	36	11	11	12	2	0	0	0
Świętokrzyskie	42834	5	14	1	3	7	1	0	2	0
Warmińsko- Mazurskie	47620	5	20	7	7	5	1	1	0	0
Wielkopolskie	86472	6	35	24	6	3	1	0	1	0
Zachodnio- pomorskie	56473	5	21	7	10	3	0	0	1	0

Źródło: zestawienie własne na podstawie Rocznika statystycznego 2006

Osiem z tych powiatów zostało wyznaczonych jako odrębne okręgi. Do dwóch z nich (Szczecin i kielecki) dołączono po jednym sąsiadującym powiecie. Łódź została podzielona na dwa okręgi. Sytuacja niewiele zmieniła się od pierwszych wyborów do sejmików. W 1998 roku jedynie 4 powiaty ziemskie i 10 grodzkich stanowiły osobne okręgi. W Krakowie, Gdańsku, Łodzi i Wrocławiu wyznaczono po dwa, a w Warszawie trzy okręgi.

To, co w systemie wyborczym miało być zasadą (jeden powiat jako okręg wyborczy) stało się nielicznym wyjątkiem, przepisem adresowanym do niespełna 3% powiatów. To zaś, co miało być „jedynie dopuszczalnym przypadkiem” jest koniecznością dla pozostałych 95% powiatów. Jednocześnie wskazana jako jedna z podstaw systemu proporcjonalność rozdziału mandatów jest istotnie ograniczana



wielkością okręgów. Tym samym twórcom ordynacji nie udało się, także z powodu wspomnianych okazjonalnych koalicji w głosowaniu nad projektami prawa wyborczego, racjonalnie pogodzić politycznego ukłonu w stronę powiatowych odrębności z proporcjonalnym charakterem rozdziału mandatów.

Akcent na powiat, jako podstawową jednostkę kształtującą okręg wyborczy, był uzasadniony w projekcie ordynacji mieszanej. Pojawiał się również w równoległym projekcie ordynacji proporcjonalnej, tam jednak mówiono także o okręgach jako „grupach powiatów”, a minimalną wielkość okręgu określano na 8 mandatów. W wyniku głosowania różnorodnych poprawek w 1998 roku, a także zmniejszenia liczby radnych w sejmikach w 2001 roku, przepisy, które słusznie zakazywałyby dzielenia powiatów między różne okręgi wyborcze, zostały swoim ostrzem skierowane przeciwko tworzeniu większych okręgów. Jeśli łączenie powiatów jest możliwe, jedynie w przypadku, gdy wybiera się tam mniej niż 5 radnych, to siłą rzeczy nie może powstać okręg większy niż 9 mandatowy, bo jeśli łącząc nawet kilka powiatów, norma przedstawicielska w danym województwie wskaże, iż wybieranych tam byłoby 10 lub więcej radnych, to inny przepis ustawy sugeruje (by nie powiedzieć nakazuje) utworzenie dwóch okręgów.

W konsekwencji inna ważna dla systemu wyborczego wartość, jaką jest stabilność jego parametrów, w tym kształtu okręgów wyborczych, ograniczając możliwość zmian zaczyna działać przeciwko innym zapisanym w prawie wyborczym zasadom, np. proporcjonalnemu rozdziałowi mandatów.

Zapisana w ordynacji stałość okręgów, a przede wszystkim oparcie ich wyznaczania na jednolitej normie przedstawicielskiej, powiatowym podziale terytorialnym, a także uwzględnianiu podziału na okręgi wyborcze do rad powiatów i gmin, zapobiegły nie zjawiskom tak zwanego gerrymanderingu. W województwie podlaskim, jego południowa część, szczególnie powiaty bielski i hajnowski, we wszystkich wyborach charakteryzowała się wyższym niż w innych częściach województwa poparciem dla ugrupowań lewicowych. Powiaty te sąsiadują ze sobą, jednak w wyborach do sejmików znalazły się w innych okręgach. Tylko przesunięcie powiatu hajnowskiego do okręgu, w którym jest powiat bielski w zamian za powiat zambrowski, który bez naruszania więzi społecznych mógłby znaleźć się w okręgu związanym z Łomżą, zmienia nie tylko proporcje poparcia, ale także wynik wyborów, nawet uwzględniając zblokowanie list.

**Tabela 7.** Wynik głosowania i wynik wyborów przy zmianie granic okręgu nr 4 w woj. podlaskim

	<b>PiS</b>	<b>PO</b>	<b>LiD</b>	<b>PSL</b>	<b>Sam.</b>	<b>LPR</b>
Okręg nr 4 (% głosów)	31,20	10,24	10,89	14,90	7,10	6,31
Okręg nr 4A (% głosów)	23,86	10,22	15,66	16,24	6,82	5,91
Okręg nr 4 (ilość mandatów)	2	1	0	1	1	0
Okręg nr 4A (ilość mandatów)	2	1	1	1	0	0

*Źródło:* obliczenia własne na podstawie danych PKW z wyborów 2006. W przeliczaniu głosów na mandaty uwzględnione zostały dodatkowe głosy dla bloków list: Komitetu Nasze Podlasie (7,05% i 6,64%) dla bloku wokół PiS, oraz Komitetu Chrześcijańskiego Ruchu Samorządowego (3,26% i 2,87%) dla bloku wokół PO.

Przykład innego typu związany jest z województwem małopolskim. Trzy sąsiadujące powiaty: olkuski, chrzanowski i oświęcimski, charakteryzują się większym niż inne w tym województwie poparciem dla lewicy<sup>12</sup>. W wyborach do sejmiku małopolskiego zostały „spakowane” do jednego okręgu wyborczego. Jest to jedyny w tym województwie okręg, który nie zmienił kształtu po zmniejszeniu liczby radnych sejmiku. Jednocześnie w wyborach do Sejmu powiaty te nie wchodziły w skład jednego okręgu wyborczego.

Powiązanie granic okręgów wyborczych do sejmików z okręgami wyborczymi do Sejmu stanowi osobny problem. Spójność granic okręgów, nawet w ramach różnych systemów wyborczych jest możliwa do osiągnięcia. Do poziomu sejmików województw gwarantuje to, mająca charakter małego kodeksu wyborczego, ordynacja.

Także między okręgami wyborczymi do Sejmu i Senatu, ustawodawca zapewnił terytorialną korelację. Okręg wyborczy do Sejmu może być podzielony na dwa senackie, lub dwa sejmowe mogą być jednym okręgiem do Senatu (Gebethner 2001: 282-284). Kłopoty zaczynają się przy porównaniu okręgów Sejmowych i sejmikowych. W idealnym rozwiązaniu, zapewniającym pełną spójność systemów wyborczych do różnych typów zgromadzeń, okręgi sejmikowe, składające się z jednego lub kilku powiatów, powinny w całości składać się ma, z reguły większy, okręg do Sejmu. Niestety nie jest tak wszędzie.

Tymczasem okręg wyborczy stanowi specyficzną przestrzeń polityczną. To w jego granicach kandydaci walczą o głosy, jego mieszkańców traktują jako swój elektorat. Wybory do sejmików województw i wybory do Sejmu w podobny sposób angażują elity parlamentarne i wojewódzkie. Każda zmiana przestrzeni politycznej, w której muszą się poruszać w ramach kampanii stanowi dla nich utrudnienie. Nie ułatwia to także zadania strukturalnym terenowym ugrupowaniom politycznym, które w zmiennych konstrukcjach okręgów muszą kooperować z różnymi partnerami.

Wyodrębnić tu można cztery grupy województw. Pierwszą stanowią: lubuskie, opolskie, podlaskie i świętokrzyskie, które w wyborach parlamentarnych są jednym okręgiem wyborczym. W tym przypadku żaden podział związany z wyborami do sejmiku nie narusza granic okręgów do wyborów sejmowych.

Druga grupa, to województwa, w których wyznaczając okręgi sejmikowe uwzględniono podział dokonany w związku z wyborami parlamentarnymi. Są to dolnośląskie, warmińsko-mazurskie i podkarpackie. Trzecią stanowią cztery województwa – kujawsko-pomorskie, łódzkie, mazowieckie, zachodniopomorskie – w których zmiany te są niewielkie i dotyczą przesunięcia jednego, lub w przypadku łódzkiego dwóch powiatów. Wreszcie czwarta grupa najliczniejsza, to 5 województw, gdzie przesunięcia powiatów są liczniejsze: lubelskie, śląskie i pomorskie, po 3 powiaty, wielkopolskie 4 i małopolskie 5.

Oczywiście uzyskanie idealnej korelacji nie zawsze jest możliwe, w niektórych przypadkach wymagałoby nie tyle korekty kształtu okręgów do sejmików, co

<sup>12</sup> W 1998 roku lista SLD uzyskała w tym okręgu 36,12% głosów, w 2001 roku we wszystkich tych powiatach lista SLD-UP przekroczyła 50% głosów, w 2002 roku, w powiatach tych lewica uzyskała pierwszy, trzeci i szósty wynik w województwie, w 2005 roku wszystkie były w pierwszej piątce wyników SLD, a w 2006 w pierwszej czwórce rezultatów LiD w tym województwie.

zmian w okręgach sejmowych, np. Łódź i Poznań. Jednak przypadki Śląska i Małopolski<sup>13</sup> pokazują, że nawet tam gdzie to jest ona możliwa, nie znajduje wsparcia wśród decydujących w tej sprawie.

### **Proporcjonalność i dysproporcjonalność systemu**

Proporcjonalny charakter wyborów do sejmików województw nie jest normą konstytucyjną. Proporcjonalność została w ordynacji wskazana jako technika rozdziału mandatów na poziomie okręgu. Niezależnie od tego, jeśli ustawodawcy zależało, aby w rozdziale mandatów w okręgach uczestniczyli przedstawiciele różnych orientacji politycznych, proporcjonalnie do ich poparcia wśród wyborców, to trzeba rozumieć, iż w ten sposób uznał proporcjonalną reprezentację w sejmiku za istotną wartość tego zgromadzenia. Gdyby Sejm miał inne intencje, to bez naruszania norm konstytucyjnych mógłby wprowadzić inny system wyborczy.

W wyborach sejmowych, których proporcjonalność jest konstytucyjną normą, choć w niektórych opracowaniach bywa także sprowadzana jedynie do technicznych procedur rozdziału (np. Garlicki 1998: 128), mandaty również rozdzielane są proporcjonalnie do wielkości poparcia w okręgach i nie ma żadnego mechanizmu, który wprowadzałby korektę ich podziału na poziomie zgromadzenia dla uzyskania pożądanej proporcjonalności.

Można założyć tym samym, iż narzędzie proporcjonalnego rozdziału mandatów w okręgach w wyborach do samorządów województw, ma na celu zapewnienie odpowiedniego charakteru reprezentacji w sejmikach. Nie znaczy to, że na proporcjonalność sejmiku patrzeć trzeba przez pryzmat sprawiedliwości wyborów. W każdym razie nie tylko. System wyborczy musi tu, podobnie jak w kontekście wyborów parlamentarnych, znaleźć równowagę między konkluzywnością i proporcjonalnością reprezentacji.

Systemy proporcjonalne, mniej niż systemy większościowe deformują wolę wyborców, jednak czynią to w różnej skali. Przyjmuje się, iż największy stopień proporcjonalności w stosunku do preferencji wyborców wyrażonych w głosowaniu, daje połączenie formuły największych reszt (Hare Nimeyera) lub czystej formuły Saint-Lague'a z możliwie dużymi okręgami wyborczymi, np. cały kraj. W najniższym stopniu oddają proporcjonalność małe okręgi wyborcze w połączeniu z formułą d'Hondta (Antoszewski 2003: 54; Lijphart 1998: 70-72; Sokół 2004: 167-168). Oba rozwiązania są obecne w systemie wyborczym do sejmików, co z góry sugeruje znaczne odchylenia od proporcjonalności.

Potwierdzają to indeksy obliczone dla każdego sejmiku osobno. Zastosowane zostały dwa ich rodzaje. Indeks proporcjonalności, oparty na wskaźniku Handby'e-

---

<sup>13</sup> W Małopolsce są cztery okręgi wyborcze do Sejmu i sześć do Sejmiku. W ramach pięciu okręgów do Sejmiku można zapewnić pełną korelację. Na Śląsku przy sześciu okręgach wyborczych do Sejmu, utworzono siedem do Sejmiku. Równie dobrze mogłoby ich pozostać sześć. Na Śląsku wybiera się więcej posłów do Sejmu, niż radnych do Sejmiku województwa.

go i Loosemore, oraz indeks dysproporcjonalności Gallaghery<sup>14</sup>. Zaletą drugiego jest uwzględnienie relatywnej wagi wyników poparcia poszczególnych partii, a porównanie dwóch indeksów daje pełniejszy obraz (Cześniak, Markowski 2002: 22-23; 2004: 34-37).

**Tabela 8.** Proporcjonalność i dysproporcjonalność systemu wyborczego do sejmików województw

	Indeks proporcjonalności		Indeks dysproporcjonalności	
	2002	2006	2002	2006
Dolnośląskie	92,4	90,8	7,8	9,5
Kujawsko-Pomorskie	88,8	92,2	11,0	8,6
Lubelskie	90,6	89,6	9,2	9,6
Lubuskie	90,6	90,3	14,2	9,6
Łódzkie	88,3	86,9	12,3	13,5
Małopolskie	89,9	90,1	9,5	9,6
Mazowieckie	93,5	89,0	7,3	11,3
Opolskie	89,3	91,4	13,3	10,1
Podkarpackie	92,1	87,7	8,5	12,5
Podlaskie	89,1	87,4	12,0	11,9
Pomorskie	86,9	87,5	14,1	13,8
Śląskie	84,7	89,4	17,8	13,5
Świętokrzyskie	92,1	89,1	8,8	9,9
Warmińsko-Mazurskie	91,4	88,5	11,8	11,6
Wielkopolskie	92,2	89,8	8,1	14,0
Zachodniopomorskie	87,7	93,2	13,2	7,6

*Źródło:* obliczenia własne na podstawie wyników głosowania i wyników wyborów opublikowanych przez PKW

Wyniki zaprezentowane w Tabeli 8 są nieco zaskakujące. Nie odbiegają istotnie od wartości indeksów osiąganych na poziomie Sejmu, mimo, że odbywały się one przy zastosowaniu różnych formuł wyborczych i mimo, że okręgi wyborcze do sejmików są znacznie mniejsze. W 2001 roku przy zastosowaniu formuły Saint-Lague'a, indeks proporcjonalności Sejmu wynosił 90,4, w 2005 roku przy zastosowaniu formuły d'Hondta obniżył się do 86,9.

<sup>14</sup> Indeks proporcjonalności obliczony wg wzoru

$$I_p = 100 - 1/2 \sum \{V_i - S_i\}$$

V = procent mandatów partii „i”, S = procent głosów partii „i”

Indeks dysproporcjonalności jest pierwiastkiem sumy kwadratów różnic między odsetkiem uzyskanych mandatów, mandatów uzyskanych głosów.

Wybory do Sejmików odbywały się niejako w odwrotnej konfiguracji. W 2002 roku używana była formuła d'Hondta i tu indeks proporcjonalności w szesnastu województwach mieścił się w granicach 86,9-92,4<sup>15</sup>. W 2006 roku, przy stosowaniu w rozliczeniach wewnątrz blokowych formuły Saint-Lague'a, indeks proporcjonalności podniósł się nieznacznie, i mieścił się w granicach 87,4-93,2.

Są to niskie wskaźniki. Na podstawie analizy różnych systemów wyborczych na świecie przyjmuje się, że w systemach większościowych indeks ten może wahać się w przedziale 79-94, zaś w systemach proporcjonalnych, w zależności od przyjętych rozwiązań szczegółowych od 88 do 99 (Antoszewski, Herbut 2001: 179). Biorąc pod uwagę powyższy indeks, efekty odwzorowywania woli wyborców przez system wyborczy do sejmików województw mieszczą się w dolnych granicach systemów proporcjonalnych i górnych granicach systemów większościowych.

Zastosowany jako uzupełniający analizę indeks dysproporcjonalności przynosi niewiele tylko odmienne<sup>16</sup>. W przypadku dwóch ostatnich elekcji do Sejmu wynosił on odpowiednio 6,3 i 8,5. W żadnym z sejmików w analizowanych dwóch procesach wyborczych indeks dysproporcjonalności nie był niższy. Zarówno w 2002 roku jak i cztery lata później w aż 9 województwach dysproporcjonalność była wyższa niż w wyborach parlamentarnych 1997 roku. Na Śląsku w 2002 roku była zaś dokładnie taka, jak w przypadku Sejmu po elekcji 1993 roku, uznawanego za skrajnie dysproporcjonalny, w którym 1/3 wyborców nie miała swojej reprezentacji. Generalnie poziom dysproporcjonalności systemu wyborczego do sejmików jest porównywalny z tą uzyskiwaną w typowych wyborach większościowych w okręgach jednomandatowych (Powell 2007: 36-38).

Stale najwyższe wartości indeks dysproporcjonalności, przy jednocześnie najniższych wartościach indeksu proporcjonalności, uzyskuje w województwach: śląskim, pomorskim, podlaskim, opolskim i łódzkim. Najbardziej stabilne w wartościach obu indeksów są województwa: lubelskie, małopolskie i świętokrzyskie.

Trybunał Konstytucyjny w obszernym cytowanym już wyżej uzasadnieniu do swojego wyroku w sprawie nowelizacji ordynacji samorządowej z 2006 roku podkreślał kilkakrotnie, iż polska konstytucja daje ustawodawcy możliwość swobodnego kształtowania systemu wyborczego do samorządów, w tym przede wszystkim wojewódzkiego. Ustawodawca staje „przed tym samym dylematem, który wiąże się z wyborami do Sejmu – jak pogodzić ideę „wyborów sprawiedliwych” z ideą „wyborów skutecznych” (TK Sygn. 31/06: 19). Inaczej mówiąc, Trybunał uznał, iż system wyborczy do sejmików może być większościowy, gwarantujący większą skuteczność wyłaniania władz wykonawczych kosztem zmniejszenia proporcjonalności reprezentacji, lub jeśli ustawodawca tak uzna, może być systemem proporcjonalnym, gwarantującym mniejszą dysproporcjonalność, ale jednocześnie stwarzającym większą trudność dla konkluzywności wyborów.

Na podstawie analizy obu indeksów, ale także zasygnalizowanego wyżej problemu wyłaniania wyborczych koalicji i wzrastających trudnościom z wyłonieniem

<sup>15</sup> Najprawdopodobniej zadziałał mechanizm opisany przez J. Hamana, gdzie w okręgach o niewielkiej liczbie mandatów, preferowane mogą być również partie ze słabszym wynikiem w zależności od relacji głosów między ugrupowaniami uczestniczącymi w podziale mandatów (Haman 2000: 37-38).

<sup>16</sup> Im niższa wartość wskaźnika indeksu, tym mniejsza dysproporcjonalność systemu.

większości<sup>17</sup>, system wyborczy do sejmików na zarysowanym przez Trybunał continuum, gdzie na jednym biegunie jest idea „wyborów sprawiedliwych”, a na drugim „wyborów skutecznych”, znajduje się blisko środka. W małym stopniu zapewnia sprawiedliwość wyborów, rozumianą jako proporcjonalny rozdział mandatów. W tej kwestii ma cechy systemu większościowego. W niewiele większym stopniu realizuje ideę wyborów skutecznych, mając tu cechy systemu proporcjonalnego. Trudno uznać to za satysfakcjonujący sposób pogodzenia obu idei.

### System wyborczy a kształt regionalnego systemu partyjnego

Oddziaływanie systemu wyborczego na system partyjny może być prezentowane za pomocą różnych wskaźników (Sokół 2005: 260-263; Cześnik, Markowski 2002: 22-25; 2004: 34-43). Największe znaczenie ma tu oczywiście system wyborczy do parlamentu, współkształtujący scenę polityczną i charakter międzypartyjnej rywalizacji.

System wyborczy do sejmików odgrywa rolę uzupełniającą. Możemy mówić jedynie o jego wpływie na regionalny wymiar systemu partyjnego. Nie jest to jednak kwestią marginalną. Ma znaczenie dla wojewódzkiego wymiaru politycznej rywalizacji, stwarza także lepsze lub gorsze warunki w walce o pozycję w parlamencie.

Do analizy wybrane zostały cztery empiryczne wskaźniki, które użyte łącznie pozwolą w miarę pełnie ustalić w regionalnej perspektywie polityczne konsekwencje systemu wyborczego do sejmików.

Pierwszym z nich jest efektywna liczba partii na poziomie wyborczym obliczana według wzoru:

$$ELPW = 1/\sum A_i^2$$

$A_i$  – oznacza odsetek miejsc parlamentarnych partii „i”

Drugim jest efektywna liczba partii na poziomie sejmikowym, obliczana według wzoru:

$$ELPS = 1/\sum A_i^2$$

$A_i$  – oznacza odsetek głosów uzyskanych w wyborach przez partię „i”

Trzecim współczynnik redukcji obliczony według wzoru:

$$WR = (ELPW - ELPS / ELPW) \times 100$$

<sup>17</sup> W 1998 roku tylko w dwóch województwach większościowa koalicja wymagała trzech politycznych partnerów, w 2002 sytuacja taka konieczna była już w siedmiu województwach, w 2006 roku w połowie z nich, dodatkowo w jednym z województw trzeba było przeprowadzić powtórne wybory. W wielu sejmikach władze wykonawcze są też niestabilne.

Czwartym jest „punkt przełomu”, oznaczający próg poparcia, poniżej którego procent uzyskanych przez partię mandatów jest niższy od odsetka uzyskanych przez nią głosów. W tym przypadku, jako punkt przełomu potraktowany został najwyższy odsetek głosów „podreprezentowanych” partii.

Łączne zestawienie czterech powyższych wskaźników pozwala, według typologii zaproponowanej przez Antoszewskiego, na umieszczenie systemu wyborczego w jednym z trzech jego rodzajów oddziaływania politycznego (Antoszewski 2003: 52-56).

- System relatywnie proporcjonalny – charakteryzuje się współczynnikiem proporcjonalności powyżej 95%, punktem przełomu do 10% oraz współczynnikiem redukcji efektywnej liczby partii od 0 do 10.
- System deformujący – w którym współczynnik proporcjonalności mieści się w granicach 80-95%, współczynnik redukcji wynosi 10 do 25, a punkt przełomu lokuje się w granicach 10-25%.
- System dyskryminujący – z punktem przełomu powyżej 25%, proporcjonalnością poniżej 80% i współczynnikiem redukcji powyżej 25.

W przypadku wyborów parlamentarnych po 1990 roku współczynniki te kształtowały się w sposób przedstawiony w Tabeli 9.

**Tabela 9.** Niektóre skutki systemu wyborczego do Sejmu RP 1991 -2005

	<b>ELPW</b>	<b>ELPP</b>	<b>WR</b>	<b>PP</b>
Wybory '91	14,28	10,80	24,37	2,97
Wybory '93	11,11	3,90	64,90	5,77
Wybory '97	4,60	2,95	35,87	13,37
Wybory '01	4,45	3,60	19,10	brak
Wybory '05	5,86	4,26	27,30	6,96

Źródło: Sokół 2005: 264; Antoszewski 2003: 60-69. Dla wyborów 2005 obliczenia własne na podstawie danych PKW

Wyniki danych empirycznych dla poszczególnych województw przedstawione są w: Tabeli 10 dla skutków wyborów w 2002 roku, i w Tabeli 10A dla wyborów w 2006 roku. W porównaniu do sytuacji ogólnopolskiej z lat poprzedzających wybory do sejmików, zwraca uwagę szerszy charakter rywalizacji na poziomie wyborczym. W elekcjach do sejmików, za plecami ogólnopolskich partii parlamentarnych, toczy się walka o obecność na scenie politycznej ugrupowań lokalnych, ale także pozaparlamentarnych ogólnopolskich partii. Wyraźnie widać też, iż presja ta zmaląła w 2006 roku.

W regionalnym wymiarze efektywna liczba partii na poziomie sejmików jest z reguły wyższa niż na poziomie Sejmu. Dzieje się tak mimo regionalnego zróżnicowania poparcia i dobrze świadczy o samych partiach.

**Tabela 10.** System wyborczy do sejmików województw i regionalny wymiar systemu partyjnego

Wybory 2002	ELPW	ELPS	Współczynnik Redukcji	Punkt Przełomu
Dolnośląskie	5,98	4,50	24,75	7,49
Kujawsko-Pomorskie	5,45	3,79	30,46	12,10
Lubelskie	5,82	4,15	28,69	8,47
Lubuskie	4,11	2,69	34,55	12,90
Łódzkie	6,33	4,07	35,55	9,15
Małopolskie	7,15	5,03	29,65	11,41
Mazowieckie	7,08	5,39	23,87	14,25
Opolskie	6,82	4,37	35,92	11,64
Podkarpackie	6,29	4,79	23,85	18,39
Podlaskie	6,88	4,50	33,87	12,32
Pomorskie	5,56	3,37	39,39	10,36
Śląskie	7,80	3,82	51,03	5,82
Świętokrzyskie	5,50	4,17	24,18	13,11
Warmińsko-Mazurskie	5,40	3,82	42,11	16,71
Wielkopolskie	6,14	4,43	27,85	Brak
Zachodniopomorskie	5,39	3,41	36,73	11,20

Źródło: obliczenia własne na podstawie wyników głosowania i wyników wyborów opublikowanych przez PKW.

**Tabela 10A.** System wyborczy do sejmików województw i regionalny wymiar systemu partyjnego

Wybory 2006	ELPW	ELPS	Współczynnik Redukcji	Punkt Przełomu
Dolnośląskie	4,38	3,24	26,03	14,91
Kujawsko-Pomorskie	5,45	4,30	21,10	20,19
Lubelskie	5,80	4,41	23,97	12,03
Lubuskie	5,04	4,13	18,06	23,95
Łódzkie	6,37	4,15	34,85	15,44
Małopolskie	4,23	3,30	22,93	9,79
Mazowieckie	5,48	3,93	28,28	12,69
Opolskie	6,48	4,46	31,17	Brak
Podkarpackie	4,57	3,30	27,79	9,95
Podlaskie	6,03	4,09	32,17	13,16
Pomorskie	3,69	2,60	29,53	10,50
Śląskie	4,89	2,99	38,85	Brak
Świętokrzyskie	6,41	5,00	22,00	9,25
Warmińsko-Mazurskie	5,74	4,29	25,26	20,15
Wielkopolskie	5,43	3,43	36,90	18,22
Zachodniopomorskie	4,84	3,81	21,28	18,45

Źródło: obliczenia własne na podstawie wyników głosowania i wyników wyborów opublikowanych przez PKW.



Mimo odmiennych uwarunkowań strukturalnych oraz innych regionalnych kontekstów, partie parlamentarne potrafią zapewnić sobie obecność na sejmikowych arenach politycznych, z siłą potencjalnie większą niż uzyskują na scenie sejmowej.

Przy trudniejszych warunkach tworzonych przez system wyborczy do sejmików (mniejsze okręgi i mniej liczne zgromadzenia), na poziomie województw mamy do czynienia z większą wielopartyjnością niż na poziomie Sejmu.

Konsekwencją szerszej rywalizacji i mocnej pozycji partii parlamentarnych jest wysoki współczynnik redukcji. Na 32 sytuacje, tylko raz w 2006 roku w województwie lubuskim był on mniejszy niż 20 punktów, zaś aż w 22 przypadkach przekroczył 25 punktów.

Wysoki, szczególnie po wyborach w 2006 roku okazał się punkt przełomu. W trzech województwach ukształtował się powyżej 20%, zbliżając się do wysokości właściwej dla systemu dyskryminującego. To skutek nowych rozwiązań ordynacyjnych zmniejszających udział w podziale mandatów partii startujących samodzielnie, nawet, jeśli mają relatywnie wysokie (ponad 20%) poparcie.

Działanie systemu wyborczego do sejmików województw można oceniać zarówno w kontekście ogólnopolskim, jak i – próbując przyporządkować poszczególne województwa, biorąc pod uwagę regionalny wymiar skutków politycznych systemu – do jednego z trzech wskazanych wyżej typów.

W pierwszym wymiarze, system wyborczy do sejmików województw na pewno nie można uznać za relatywnie proporcjonalny. We wszystkich szesnastu województwach, w dwóch procesach wyborczych, indeks proporcjonalności mieścił się w granicach 84,7-94,5. Punkt przełomu poniżej 10% wystąpił siedem razy, w trzech przypadkach nie było w sejmikach ugrupowania „podreprezentowanego”. To znaczy, że 68% analizowanych sytuacji charakteryzowało się punktem przełomu powyżej 10%. Współczynnik redukcji, w blisko 70% przypadków przekracza parametry systemu deformującego i wskazuje na jego dyskryminacyjne oddziaływanie. Tak więc, w kontekście ogólnopolskim system wyborczy do sejmików można uznać za silnie deformujący, lub deformujący z elementami dyskryminacji.

Nie ma też w tym względzie istotnych różnicowań regionalnych. W żadnym z województw system wyborczy nie jest relatywnie proporcjonalny. Tylko w odniesieniu do punktu przełomu i tylko w 30% przypadków występują wskaźniki właściwe dla takiego systemu. Jedynie w województwie śląskim w 2006 roku nie było w składzie sejmiku partii „podreprezentowanej” i jednocześnie w 2002 punkt przełomu był niższy niż 10%. Jednak w pozostałych dwóch wskaźnikach śląskie lokuje się w końcówce rankingu województw.

Jedyny region, w którym w obu procesach wyborczych analizowane wskaźniki w całości mieszczą się w ramach systemu deformującego to województwo świętokrzyskie.

Pozostałe województwa podzielić można pod tym względem na dwie grupy. Pierwszą, w której wskaźniki systemu dyskryminującego ujawniły się śladowo<sup>18</sup>,

<sup>18</sup> To znaczy, na sześć analizowanych wskaźników (po trzy w dwóch procesach wyborczych), nie więcej niż jeden znalazł się w przedziale systemu dyskryminującego.

tworzą: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie.

Druga grupa to województwa, w których jeden ze wskaźników w każdej z dwóch analizowanych elekcji lokował się w wartościach właściwych dla systemu dyskryminującego. Są to: łódzkie, opolskie, podlaskie, pomorskie, śląskie i wielkopolskie.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyżej analizowane elementy, system wyborczy do sejmików województw wymyka się z jednoznacznego zdefiniowania jego charakteru. Jest niestabilny, w stopniu większym niż system wyborczy do parlamentu. Wprowadzane zmiany sprzyjają dużym parlamentarnym partiom oraz istotnie wpływają na wynik wyborów.

System, w którym rozdział mandatów w okręgach ma być dokonywany proporcjonalnie, na poziomie zgromadzeń w połowie województw daje efekt dysproporcjonalności właściwy dla większościowych systemów. Nie gwarantuje monotoniczności na poziomie okręgów, w ponad 1/4 z nich łamiąc tę ważną dla demokracji regułę.

System wyborczy do sejmików wprowadza niepewność co do uprawnień wyborcy, w znacznej mierze czyni jego głos przechodnim, jednak to nie wyborca decyduje, na którą partię i na którego z kandydatów jego głos ma być przekazany. Nie jest ani sprawiedliwy, ani skuteczny, deformuje wolę wyborców oraz regionalny wymiar systemu partyjnego.

### Literatura:

- Antoszewski A., *Ewolucja polskiego systemu Partyjnego*, [w] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2002.
- Antoszewski A., *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*, [w] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2002.
- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001.
- Bartkowski J., *Samorząd terytorialny*, [w] J. J. Wiatr [et al.], *Demokracja polska 1989-2003*, Warszawa 2003.
- Bożyk S., *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Chmaj M., *Ordynacja samorządowa*, Kraków 2000.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002.
- Chruściak R., *System Wyborczy i wybory w Polsce. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999.
- Cześniak M., Markowski R., *Polski System Partyjny, Dekada zmian*, [w] *System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada polskich doświadczeń*, red. R. Markowski, Warszawa 2002.
- Cześniak M., Markowski R., *Uwarunkowania budowy polskiego systemu partyjnego: instytucje i procesy*, [w] *Budowanie instytucji państwa 1989-2001*, red. I. Jackiewicz, Warszawa 2004.
- Dahl R., *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Kraków 1995.
- Dahl R., *O demokracji*, tłum. M. Król, Kraków 2000.

- Dobroczyński J., *Systemy wyborcze*, Warszawa 1992.
- Dudek A., *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej*, Kraków 2005.
- Emilewicz J., Wołek A., *Reformatorzy i Politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Kraków 2002.
- Garlicki L., *Polskie Prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 roku – Ordynacja wyborcza Do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Gebethner S., *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska cena polityczna*, Warszawa 1994.
- Grabowska M., *Partie polityczne – niechciane ale udane dzieci polskiej transformacji*, [w] *Przemiany polityczne lat dziewięćdziesiątych*, red. J. J. Wiatr, Warszawa 1999.
- Grabowska M., Szawiel T., *Budowanie Demokracji*, Warszawa 2003.
- Jackiewicz Z., *Zmiany prawa wyborczego do Sejmu w okresie transformacji*, [w] *Budowanie instytucji państwa*, red. I. Jackiewicz, Warszawa 2004.
- Jasiński M., *Czy zawsze większy jest silniejszy, czyli jak zmierzyć siłę uczestników zgromadzeń decyzyjnych*, „Studia Socjologiczne” 2000, nr 1-2.
- Kot M., *Analiza skuteczności partii politycznych w grach o ordynację wyborczą w Polsce*, Niepublikowana praca magisterska Instytut Socjologii UW, Warszawa 2002.
- Kręcisz W., *Prawo wyborcze*, [w] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2005.
- Lijphart A., *Inżynieria wyborcza: ograniczenia i możliwości*, [w] *Władza i Społeczeństwo*, t. 2, wybór i oprac. J. Szczupaczyński Warszawa 1998.
- Łukowski W., *Funkcjonowanie demokracji na szczeblu lokalnym w Polsce*, [w] *Kultura Polityczna w Polsce i w Niemczech*, red. G. Meyer, S. Sulowski, W. Łukowski, Warszawa 2007.
- Maor M., *Partie, ich instytucjonalizacja i modele organizacyjne*, [w] *Władza i społeczeństwo*, t. 2, wybór i oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa 1998.
- Michałowski S., *Decentralizacja administracji publicznej – sukcesy i porażki*, [w] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002.
- Migalski M., Mazur M., Wojtasik W., *Polski System Partyjny*, Warszawa 2006.
- Mordwiłko J., *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990–2000*, [w] *Demokratyczne Prawo Wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej 1990–2000*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000.
- Nawrot B., *Miejsce samorządu regionalnego w polskim systemie politycznym*, [w] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002.
- Nikolski L., *Wybory do sejmików województw – 2006*, Warszawa 2006.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, tłum. R. Alber-ski, J. Sroka, Z. Wiktor, Warszawa 2004.
- Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w] *Reforma ustrojowa Państwa*, t. 1, Warszawa 1999.
- Piasecki A. K., *Wybory i referenda w Polsce (1989–2000)*, Zielona Góra 2001.
- Powell B. G. Jr., *Wybory jako narzędzie demokracji*, tłum. M. Czekański, Warszawa 2007.
- Przyszłość polskiej sceny politycznej. Zapis Stenograficzny Panelu dyskusyjnego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.

- Raciborski J., *O konflikcie demokratycznych wartości w polskim prawie wyborczym*, [w] *Przemiany polityczne lat dziewięćdziesiątych*, red. J. J. Wiatr, Warszawa 1999.
- Raciborski J., Ochremiak J., *O blokowaniu list w wyborach samorządowych 2006 roku i o racjonalności partii politycznych*, „Decyzje” 2006, nr 2.
- Raciborski J., *Rywalizacja, czy kooperacja. O listach partyjnych w wyborach parlamentarnych*, [w] *Demokracja w Polsce. Doświadczenie zmian*, red. U. Jakubowska, K. Skarżyńska, Warszawa 2005.
- Raciborski J., *Teoria demokracji a reguły wyborów*, „Nauka” 2006, nr 3.
- Raport z konsultacji wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju, Warszawa 2005.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grynberg, Warszawa 1994.
- Shepsle K. A., Bonchek M. S., *Metody głosowania i systemy wyborcze*, [w] *Elementy teorii wyboru społecznego. Wprowadzenie i wybór tekstów*, red. G. Lissowski, Warszawa 2001.
- Sielski J., *Ewolucja polskiego systemu partyjnego*, [w] *Partie i ugrupowania parlamentarne III RP*, red. K. Kowalczyk, J. Sielski, Toruń 2006.
- Sokół W., *Partie polityczne i system partyjny w Polsce w latach 1991-2004*, [w] *Współczesne partie i systemy partyjne*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.
- Sokół W., *Partie polityczne na arenie wyborczej i gabinetowej*, [w] *Współczesne partie i systemy partyjne*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.
- Sokół W., *Ewolucja systemu wyborczego do samorządu terytorialnego (1990-1997) – zasady i konsekwencje*, [w] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002.
- Szteliga Z., *Transformacja systemu wyborczego do Sejmu*, [w] *Kierunki ewolucji systemu politycznego w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Żmigrodzki, Lublin 1997.
- Wojtaszek K. A., Jakubowski W., *System polityczny Państwa*, [w] *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. A. K. Wojtaszek, W. Jakubowski, Warszawa 2007.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2006, TK Sygnatura Akt 31/06.
- Założenia rządowe reformy ustrojowej państwa*, KPRM, Warszawa 1998.
- Żukowski A., *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999.