

## **REDAKCJA NACZELNA WYDAWNICTW ŁÓDZKIEGO TOWARZYSTWA NAUKOWEGO**

Krystyna Czyżewska, Edward Karasiński, Wanda M. Krajewska (redaktor naczelny)  
Henryk Piekarski, Jan Szymczak

90-505 Łódź, ul. M. Skłodowskiej-Curie 11  
tel. 42 665-54-59, fax 42 665-54-46  
sprzedaż wydawnictw: 42 665-54-48, <http://sklep.ltn.lodz.pl>  
[www.ltn.lodz.pl](http://www.ltn.lodz.pl) e-mail: [biuro@ltn.lodz.pl](mailto:biuro@ltn.lodz.pl)

### **KOMITET REDAKCYJNY**

**Centrum Studiów Wyborczych  
na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego**

#### **REDAKTOR NACZELNY**

Krzysztof Skotnicki

#### **SEKRETARZ**

Anna Rakowska-Trela

#### **RADA REDAKCYJNA**

Bogusław Banaszak, Lubor Cibulka, Timea Drinóczi, Jiří Jirasek, Anna Łabno  
Angelika Nußberger, Ladislav Orosz, Jacek Raciborski, Andrzej Sokala  
Oksana Szcerbaniuk, Andrzej Szmyt, Arkadiusz Żukowski

#### **RECENZENCI**

Krzysztof Prokop  
Katarzyna Witkowska-Chrzczonek

Czasopismo jest indeksowane w bazie CEEOL, CEJSH, Copernicus, ProQuest, ERIH PLUS  
i znajduje się na liście ministerialnej czasopism punktowanych  
Artykuły czasopisma w elektronicznej wersji są dostępne na portalu IBUK

**Tomy XIX i XX „Studiów Wyborczych” zostały dofinansowane przez  
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz Krajowe Biuro Wyborcze**



Państwowa  
Komisja  
Wyborcza

#### **PROJEKT OKŁADKI**

Agnieszka Roman

#### **REDAKCJA**

Elżbieta Marciszewska-Kowalczyk

#### **SKŁAD KOMPUTEROWY I ŁAMANIE**

Elżbieta Paradowska

© Copyright by Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2015

ISSN 1898-0082

DRUK: 2K Łódź sp. z o.o., ul. Płocka 35/43, e-mail: [2k@2k.com.pl](mailto:2k@2k.com.pl), [www.2k.com.pl](http://www.2k.com.pl)  
Nakład 160 egz.

# SPIS TREŚCI

## STUDIA I ARTYKUŁY

BARTŁOMIEJ MICHAŁAK

<i>Mieszane systemy wyborcze: hybryda czy nowa rodzina systemów wyborczych?..</i>	7
<i>Mixed electoral systems: a hybrid or new type of electoral systems? .....</i>	30

WOJCIECH PESZYŃSKI

<i>Strategie personalne w wyborach do Parlamentu Europejskiego 2014. Próba oceny efektywności polskich partii .....</i>	31
<i>Personal strategies during 2014 European Parliament election. An attempt to assess the effectiveness of Polish political parties .....</i>	51

PIOTR GAWRON, ŁUKASZ PAWELA, ZBIGNIEW PUCHAŁA, JACEK SZKLARSKI,  
KAROL ŻYCZKOWSKI

<i>Wybory samorządowe 2014. W poszukiwaniu anomalii statystycznych .....</i>	53
<i>Controversies over the shape of Polish electoral administration .....</i>	77

PAWEŁ STĘPIEŃ

<i>Wybory samorządowe 2014 – perspektywa praktyczna i ocena systemu wyborczego .....</i>	79
<i>Polish local election in 2014 – the practical perspective and the evaluation of the electoral system .....</i>	106

DAMIAN WĄSIK

<i>Przestępczość wyborcza w Republice Federalnej Niemiec – model ochrony prawnokarnej wyborów, charakter zjawiska i skala zagrożenia .....</i>	107
<i>Electoral crimes in the Federal Republic of Germany – the criminal law protection of elections, the nature of the phenomenon and the scale of the threat .....</i>	125

## **GLOSA**

KRZYSZTOF KUROWSKI

*Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r.,  
Sygn. Akt K 51/12* ..... 127

## **RECENZJA**

MAGDALENA WRZALIK

Agata Pyrzyńska, Paweł Raźny, Jagoda Wojciechowska, Radosław Zych  
(red.), *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, Toruń 2014, ss. 304 ..... 137

## **WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE**

MAGDALENA WRZALIK

*Wyniki wyborów parlamentarnych, prezydenckich i referendów na świecie  
w okresie od 1 października 2014 do 31 marca 2015 roku* ..... 143

# STUDIA I ARTYKUŁY

---

„Studia Wyborcze”, tom 19, 2015

**Bartłomiej Michalak\***

## **MIESZANE SYSTEMY WYBORCZE: HYBRYDA CZY NOWA RODZINA SYSTEMÓW WYBORCZYCH?**

Mieszane systemy wyborcze stanowią najmłodszą grupę systemów wyborczych. Do lat 90. minionego stulecia zasadniczo nie wyróżniano ich jako osobnej grupy systemów wyborczych albo całkowicie ignorując ich dwufornułową specyfikę, albo co najwyżej sprowadzając do roli zaawansowanego mechanizmu kompensacyjnego stosowanego w obrębie systemów proporcjonalnych. Tymczasem w latach 50., tylko 8% demokratycznych elekcji odbywało się pod rządami ordynacji mieszanych, podczas gdy w XXI wieku było to już 18%<sup>1</sup>.

Celem autora tego artykułu będzie odpowiedź na pytanie czy mieszane systemy wyborcze – biorąc pod uwagę ich istotę, cele, genezę, cechy instytucjonalne oraz konsekwencje polityczne – są osobną, trzecią (obok systemów większościowych i proporcjonalnych) klasą albo, inaczej ujmując, rodziną systemów wyborczych? Czy może są tylko hybrydą łączącą w sobie rozwiązania techniczne charakterystyczne dla obydwu klas? Może ich konstrukcja, a przede wszystkim efekty polityczne dadzą się więc sprowadzić do jednego z dwóch klasycznych systemów wyborczych: większościowego albo proporcjonalnego? Są to ciągle aktualne pytania badawcze, na które autor niniejszego tekstu postara się udzielić wyczerpującej odpowiedzi.

---

\* Dr hab., Katedra Teorii Polityki, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, współpracownik Centrum Studiów Wyborczych UMK, Bartlomiej.Michalak@umk.pl.

<sup>1</sup> N.C. B o r m a n n, M. G o l d e r, *Democratic Electoral Systems around the world. 1946–2011*, „Electoral Studies” 2013, vol. 32(2), s. 363.

## W POSZUKIWANIU DEFINICJI SYSTEMU MIESZANEGO

Najstarszą i najdłużej stosowaną odmianę systemu mieszanego znaleźć można w Niemczech<sup>2</sup>, gdzie nieprzerwanie i z powodzeniem był on wykorzystywany w wyborach do Parlamentu Związkowego i parlamentów krajowych niektórych landów od zakończenia II wojny światowej. Mimo że z biegiem czasu został on dość dobrze opisany, zarówno pod względem wykorzystanych mechanizmów, jak i generowanych efektów, to przez dziesięciolecia badacze systemów wyborczych konsekwentnie zdawali się nie dostrzegać jego mieszanej formuły wyborczej. W rezultacie większość z nich traktowała go po prostu jako wariant systemu proporcjonalnego<sup>3</sup>, spierając się co najwyżej o jego poprawną nazwę<sup>4</sup>. Niemiecki prawnik Hans Meyer stwierdził na przykład, że pomimo wyboru części deputowanych w systemie większościowym, nie można sensownie twierdzić, że wybory do Bundestagu są przeprowadzone w systemie mieszanym. System ten jest bowiem całkowicie proporcjonalny, a element większościowy ogranicza się do jednej, i wcale nie najważniejszej, fazy procesu wyborczego<sup>5</sup>. Dlatego niektórzy nazwali go

---

<sup>2</sup> Najwcześniej mieszany system wyborczy został zastosowany w 1906 r. w wyborach do landtagu Królestwa Wirtembergii. W czasie I wojny światowej wykorzystywała go jednorazowo Dania, a w latach 1920–1959 również Islandia. Szerzej zob. B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013, s. 187–188; J. Elklit, *The best of both worlds? The Danish electoral system 1915–20 in a comparative perspective*, „Electoral Studies” 1992, vol. 11(3).

<sup>3</sup> Zob. m.in.: E. Lakeman, *How Democracies Vote: A Study of Electoral Systems*, London 1974, s. 278; A. Lijphart, *Advances in the Comparative Study of Electoral Systems*, „World Politics” 1984, vol. 36(3), s. 430, 432; tenże, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*, Oxford 1994, s. 30–36; H. Meyer, *Prawo wyborcze*, [w:] J. Isensee, P. Kirchhof (red.), *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1995, s. 33; G. Sartori, *The Party-Effects of Electoral Systems*, „Israel Affairs” 1999, vol. 6(2), s. 21–22; A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven–London 1999, s. 145, 148–149; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 171–173, 316; G. Bingham Powell Jr., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006, s. 50 i n.; S. Grabowska, K. Składowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2006, s. 6–8; J. Raciborski, *Teoria demokracji a reguły wyborów*, „Nauka” 2006, nr 3, s. 38; D. Nohlen, P. Stöver (eds.) *Elections in Europe. A Data Handbook*, Baden-Baden 2010, s. 92, 94, 751; E. Carter, D. Farrell, *Electoral Systems and Election Management*, [w:] L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris (eds.), *Comparing Democracies 3. Elections and Voting in the 21st Century*, London 2010, s. 31.

<sup>4</sup> Można tu wymienić takie najczęściej pojawiające się określenia jak: kompensacyjny system proporcjonalny, mieszany system proporcjonalny, spersonalizowany system proporcjonalny, system kombinowany, hybrydowy, proporcjonalny system większościowy.

<sup>5</sup> H. Meyer, *Prawo...*, s. 50.

mianem kompensacyjnego systemu proporcjonalnego<sup>6</sup> lub spersonalizowaną reprezentacją proporcjonalną<sup>7</sup>. W swoim orzeczeniu z 1997 roku, Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny określił wybory do Parlamentu Związkowego jako „system wyborów proporcjonalnych z dołączonym systemem większościowym”<sup>8</sup>. Jako pierwsi w literaturze przedmiotu mechanizm ten określili mianem systemu mieszanego, choć jako podkategorię systemów proporcjonalnych, Enid Lakeman i James Lambert<sup>9</sup> już w połowie lat 50. miniego stulecia. Podobnie postąpiła Królewska Komisja ds. Systemu Wyborczego badająca dokładnie możliwość wprowadzenie ordynacji mieszanej w Nowej Zelandii w latach 80. XX wieku.<sup>10</sup> Dla Arenda Lijpharta był to system zarówno proporcjonalny (ze względu na efekty), jak i mieszany (ze względu na formułę)<sup>11</sup>. Na zupełnie przeciwnym stanowisku stanął natomiast Giovanni Sartori<sup>12</sup>, dla którego „prawdziwie” mieszanym systemem może być tylko ten, który miesza w sobie nie tylko formuły wyborcze, ale przede wszystkim generowane przez nie efekty polityczne. Nie może być takim systemem model niemiecki, który mieszany jest tylko z punktu widzenia metody głosowania, ale już nie wyników, bo te są jednoznacznie proporcjonalne. Prawdziwie mieszany system wyborczy powinien, zdaniem włoskiego politologa, być „mieszanką” na obydwu poziomach. Z drugiej strony, dla takich badaczy jak Pippa Norris<sup>13</sup>, David Farrell<sup>14</sup>, Susan E. Scarrow<sup>15</sup>, Thomas Saalfeld<sup>16</sup>, Krister

<sup>6</sup> Tak m.in.: R. Taagepera, M.S. Shugart, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven–London 1989, s. 35; A. Siaroff, *Comparative European Party Systems. An Analysis of Parliamentary Elections since 1945*, New York–London 2000, s. 84; U. Sieberer, *Behavioral consequences of mixed electoral systems: Deviating voting behavior of district and list MPs in the German Bundestag*, „Electoral Studies” 2010, vol. 29(3), s. 488.

<sup>7</sup> Tak m.in.: M. Kaase, *Personalized Proportional Representation: The 'Model' of the West German Electoral System*, [w:] A. Lijphart, B. Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, London 1986; J. Elklit, *The best of both...*, s. 200; J.M. Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*, New York 2004, s. 49; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system...*, s. 316; R. Taagepera, *Predicting Party Sizes. The Logic of Simple Electoral Systems*, Oxford 2007, s. 40.

<sup>8</sup> D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system...*, s. 340–341.

<sup>9</sup> Zob. E. Lakeman, J. Lambert, *Voting in Democracies. A Study of Majority and Proportional Electoral Systems*, London 1955, s. 15.

<sup>10</sup> Zob. *Report of the Royal Commission on the Electoral System. Towards a Better Democracy*, Royal Commission on the Electoral System, Royal Commission on the Electoral System, Wellington 1986, s. 35.

<sup>11</sup> A. Lijphart, *Patterns...*, s. 148.

<sup>12</sup> Zob. G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures Incentives and Outcomes*, New York 1997, s. 73–74; tenże, *The Party-Effects...*, s. 21–22.

<sup>13</sup> P. Norris, *Choosing Electoral Systems: Proportional Majoritarian and Mixed Systems*, „International Political Science Review” 1997, vol. 18(3), s. 300, 304.

<sup>14</sup> D. Farrell, *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Basingstoke 2001, s. 98.

Lundell<sup>17</sup>, Federico Ferrara, Erik S. Herron, Misa Nishikawa<sup>18</sup>, Michael Gallagher i Paul Mitchell<sup>19</sup> czy Ulrich Sieberer<sup>20</sup> system niemiecki uchodzi wręcz za klasyczny przykład systemu mieszane<sup>21</sup>.

To – *nomen omen* – zamieszanie terminologiczne związane z uwypuklaniem różnych jego aspektów, a w konsekwencji z niezrozumieniem samej istoty, nie ominęło również polskiej literatury przedmiotu. I tak Sabina Grabowska i Konrad Składowski, jako redaktorzy naukowici pracy zbiorowej, umieścili system wyborczy do Bundestagu pośród systemów proporcjonalnych<sup>22</sup>, choć autorzy rozdziału poświęconemu temu systemowi, Bogusław Banaszak i Ryszard Balicki stwierdzają, że jest on traktowany „jako wzorcowy przykład systemu mieszane<sup>23</sup>”.

Pierwszymi badaczami, którzy wyodrębnili systemy mieszane, jako osobną kategorię systemów wyborczych, byli amerykańscy politolodzy Peter J. Taylor i Ronald J. Johnston<sup>24</sup>. Jednak prawdziwe uznanie mieszanych systemów wyborczych, jako typologicznie autonomicznej i jednej z głównych klas systemów wyborczych, nastąpiło dopiero kilkanaście lat później. Dokonali tego kanadyjscy politolodzy André Blais i Louis Massicotte<sup>25</sup>. Są oni również autorami pierwszej pełnej konceptualizacji tego pojęcia.

W swojej propozycji definicyjnej, Massicotte i Blais wskazali na kluczowość mechanicznej dwuformułowości systemów mieszanych, polegającą

<sup>15</sup> S.E. Scarrow, *Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise*, [w:] M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford 2001, s. 55–56.

<sup>16</sup> T. Saalfeld, *German: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, [w:] M. Gallagher, P. Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford–New York 2005, s. 209.

<sup>17</sup> K. Lundell, *Contextual Determinants of Electoral System Choice. A Macro-Comparative Study 1945–2003*, Åbo 2005, s. 32.

<sup>18</sup> F. Ferrara, E.S. Heron, M. Nishikawa, *Mixed Electoral Systems: Contamination and Its Consequences*, New York 2005, s. 26.

<sup>19</sup> M. Gallagher, P. Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral...*, s. 12.

<sup>20</sup> U. Sieberer, *Behavioral consequences...*, s. 488.

<sup>21</sup> Zdaniem J. Elklita i J.M. Colomera za właściwy archetyp systemu mieszane<sup>21</sup> powinien jednak system duński w latach 1915–1920, którego mechanizm kompensacyjny został w części powielony w Niemczech po II wojnie światowej. Zob. J. Elklit, *The best of both...*; J. Colomer (ed.), *Handbook of Electoral...*, s. 49.

<sup>22</sup> Zob. S. Grabowska, K. Składowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu...*, s. 8.

<sup>23</sup> Por. B. Banaszak, R. Balicki, *Prawo wyborcze do Parlamentu Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] S. Grabowska, K. Składowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu...*, s. 165.

<sup>24</sup> Zob. P.J. Taylor, R.J. Johnston, *Geography of Elections*, London 1979, s. 40.

<sup>25</sup> A. Blais, L. Massicotte, *Mixed Electoral Systems: An Overview*, „Representation” 1996, vol. 33(4).

na połączeniu formuły większości względnej (lub bezwzględnej) i proporcjonalnej reprezentacji podczas elekcji do jednego organu przedstawicielskiego<sup>26</sup>. Ich koncepcja, zawierająca jednocześnie wyczerpującą typologię systemów mieszanych, spotkała się na ogół z szerokim i aprobującym odzewem w literaturze przedmiotu. Nie zakończyło to jednak ani poszukiwań nowych ujęć definicyjnych, ani nawet sporów o status ontologiczno-systematyczny tych systemów.

Istotnie różniącą się, od tej zaproponowanej przez Kanadyjczyków, definicję systemów mieszanych zaprezentowali Matthew Soberg Shugart i Martin P. Wattenberg<sup>27</sup>. Wedle tej propozycji systemy mieszane są specyficznym przypadkiem szerszej kategorii systemów wielopoziomowych. System wyborczy wykorzystuje wiele poziomów, jeśli mandaty są lokowane w dwóch (lub więcej) pokrywających się grupach okręgów wyborczych, tak że każdy wyborca może oddać jeden lub więcej głosów, a te są następnie wykorzystane do tego by obsadzić mandaty na więcej niż jednym poziomie. Systemy mieszane są wariantem takich systemów z tym zastrzeżeniem, że jeden poziom musi pociągać personalną alokację mandatów (a więc za pomocą systemu większościowego), podczas gdy drugi za pośrednictwem list partyjnych (a więc w sposób proporcjonalny). Dystynkcja ta odwołuje się więc do natury oddanego głosu: imiennego w systemie większościowym (głosowanie personalne na kandydata) i partyjnego (głosowanie przede wszystkim na listę kandydatów *en bloc*).

Pozostałe propozycje definicyjne z reguły albo odwołują się do jednej z tych dwóch koncepcji, albo wprowadzają w gruncie rzeczy raczej niewiele wnoszące „doprecyzowania”. I tak Robert Moser i Ethan G. Scheiner<sup>28</sup> podkreślają kluczowość podwójnego głosowania w tych systemach. Frank C. Thames<sup>29</sup>, podobnie jak Jana Kunicova i Thomas Frederic Remington<sup>30</sup>, zwraca z kolei uwagę na połączenie w jednym systemie wyborów w jedno-mandatowych okręgach z jakąś formą reprezentacji proporcjonalnej.

---

<sup>26</sup> L. Massicotte, A. Blais, *Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey*, „Electoral Studies” 1999, no. 18(3), s. 345.

<sup>27</sup> Zob. M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral...*, s. 10–11.

<sup>28</sup> R. Moser, E.G. Scheiner, *Mixed Electoral Systems and Electoral Systems Effects: Controlled Comparison and Cross-National Analysis*, „Electoral Studies” 2004, vol. 23(4), s. 576.

<sup>29</sup> F.C. Thames, *A House Divide. Party Strength and the Mandate Divide in Hungary, Russia and Ukraine*, „Comparative Political Studies” 2005, vol. 38(3), s. 282.

<sup>30</sup> J. Kunicova, T.F. Remington, *Mandates, Parties and Dissent. Effect of Electoral Rules on Parliamentary Party Cohesion in the Russian State Duma 1994–2003*, „Party Politics” 2008, vol. 14(5), s. 556.



Nie wszyscy jednak zgadzają się z twierdzeniem, że systemy mieszane są w ogóle osobną rodziną czy klasą systemów wyborczych. Zdaniem Nohlena<sup>31</sup>, kluczowym kryterium klasyfikacyjnym systemów wyborczych może być jedynie rozróżnienie ich rezultatów. Przyjęcie kryterium następstw politycznych systemów wyborczych jest bowiem dużo ważniejsze (tak dla teorii, jaki praktyki), niż posługiwanie się jedynie ich technicznymi różnicami. W opinii tego badacza każdy system, a więc również tzw. systemy mieszane mogą być z powodzeniem przyporządkowane do jednego z dwóch klasycznych celów reprezentacji, do jakich mogą dążyć systemy wyborcze: proporcjonalnego lub większościowego. Każdy z tych celów może być z kolei osiągnięty przy wykorzystaniu różnych rozwiązań instytucjonalnych. W klasycznym modelu cel proporcjonalny osiągać miała ordynacja proporcjonalna (po to została wymyślona) i na odwrót. Tymczasem cele te mogą być również osiągnięte za pomocą nieklasycznych i „niestandardowych” rozwiązań. Przypadek systemu niemieckiego, czy szerzej systemów mieszanych, jest doskonałą tego ilustracją. Zresztą takie „mieszanki” były znane już wcześniej za sprawą tzw. systemów semiproporcjonalnych<sup>32</sup> łączących w sobie formułę większościową z częściowo proporcjonalnymi wynikami wyborów<sup>33</sup>. Cel reprezentacji jest zawsze politycznie istotniejszy, bo to on determinuje mechanikę systemu wyborczego, a nie odwrotnie, i dlatego powinien być kryterium klasyfikacyjnym, gwarantującym właściwy merytorycznie, relewantny politycznie i prawidłowy logicznie porządek systematyczny. W konsekwencji nie ma czegoś takiego jak rodzina systemów mieszanych. Na poziomie empirycznym znaleźć można oczywiście różnego rodzaju „mieszanki”, jednak nie są one niczym więcej jak tylko „kombinacjami” łączącymi różne rozwiązania techniczne, które w swych efektach zawsze można sprowadzić do któregoś z pryncypiów reprezentacji. Nie jest to jednak rozróżnienie na tym samym poziomie metodologicznym jak klasyfikacja ze względu na cele reprezentacji. W rezultacie systemy mieszane

<sup>31</sup> Zob. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system...*, s. 119–132, 161; D. Nohlen, P. Stöver (eds.), *Elections in Europe...*, s. 26–28.

<sup>32</sup> Systemy tego typu charakteryzują się formułą większości względnej, małymi okręgami wyborczymi oraz tym, że liczba głosów pozostających w dyspozycji wyborcy jest mniejsza niż liczba mandatów obsadzanych w danym okręgu wyborczym. Najlepiej znanym systemem tego typu jest, stosowany m.in. w Japonii do 1993 r., system pojedynczego głosu nieprzechodniego (SNTV).

<sup>33</sup> Na ten aspekt zwracał uwagę już 30 lat temu A. Lijphart w swoim artykule pod znanym tytułem *Trying to Have the best of Both Worlds* (zob. A. Lijphart, *Trying to Have the best of Both Worlds: Semi-Proportional and Mixed Systems*, [w:] A. Lijphart, B. Grofman (eds.), *Choosing an Electoral...*). Stał się on później hasłem, którego autorstwo, błędnie zresztą, przypisywano Shugartowi i Wattenbergowi (por. M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral...*) identyfikowanym już tylko z systemami mieszany.

należy potraktować wyłącznie jako, wyrzuconą poza nawias schematów typologicznych, kategorię rezydualną, przydatną co najwyżej na poziomie analitycznym, ale już nie klasyfikacyjnym.

Stanowisko Nohlena, choć logiczne i na pierwszy rzut oka przekonujące, nie zyskało propagatorów i nie zniechęciło badaczy do traktowania i badania systemów mieszanych jako osobnej kategorii systemów wyborczych. W polskiej literaturze przedmiotu poddane zostało również gruntownej krytyce<sup>34</sup>. W konsekwencji poszukiwania spory definicyjne wcale nie ustały, a jak zauważył później sam Nohlen<sup>35</sup>, mieszane systemy wyborcze, mimo że są kategorią trudno definiowaną, to obecnie najczęściej traktowane są jako jedna z trzech głównych – obok proporcjonalnych i większościowych – klas systemów wyborczych.

Nie wchodząc w tym miejscu w szczegółową analizę poszczególnych ujęć definicyjnych, rację można przyznać takim badaczom jak Ferrara, Herron i Nishikawa<sup>36</sup> kiedy stwierdzają, że mimo braku zgodności wśród politologów co do precyzyjnego rozumienia mieszanych systemów wyborczych, to zasadniczo są oni zbieżni w podkreślaniu wieloformuowości tych systemów jako ich cechy wyróżniającej. W systemie mieszanym mandaty są bowiem rozdysponowywane pomiędzy startujące w wyborach podmioty przez więcej niż jedną formułę wyborczą, przy czym użyte formuły muszą być zasadniczo różne od siebie, ponieważ osiągają jednocześnie dwa różne i antyetyczne cele reprezentacji. Jedna z nich musi mieć więc charakter proporcjonalny, podczas gdy druga większościowy. Za mieszane uznane będą zatem wszelkie kombinacje systemu proporcjonalnej reprezentacji z systemami większości względnej, bezwzględnej, jak również wariantami systemów semiproporcjonalnych wykorzystujących do transformacji głosów w mandaty formułę większościową.

Na przykładzie systemów mieszanych widać wyraźnie, że dążenie do precyzji pojęciowej nie jest bynajmniej kwestią akademickiej semantyki, ale ma poważne konsekwencje praktyczne. Od przyjęcia określonej konwencji definicyjnej zależy bowiem to, jakie państwa ze swoimi konkretnymi rozwiązaniami zaliczyć należy do tej kategorii. Podkreślić w tym miejscu należy, że grzechu nieostrości pojęciowej, mimo swoje pozornej, bo momentami wręcz kazuistycznej precyzji, nie uniknęli nawet niekwestionowani ojcowie konceptualizacji pojęcia systemu mieszanego, Massicotte i Blais. Doprowadziło to w konsekwencji do błędnej klasyfikacji państw stosujących systemy wyborcze składające się co prawda z dwóch różnych formuł wyborczych, ale pracują-

<sup>34</sup> Zob. B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze...*, s. 128–131.

<sup>35</sup> Zob. D. Nohlen, P. Stöver (eds.), *Elections in Europe...*, s. VIII.

<sup>36</sup> Zob. F. Ferrara, E.S. Heron, M. Nishikawa, *Mixed Electoral Systems...*, s. 17.

cych równolegle na różnych częściach wyborczego terytorium, a nie równocześnie na obszarze całego państwa. Systemy te nazywane przez nich koegzystencyjnymi<sup>37</sup> nie są jednak w swej istocie mieszaniną, która z dwóch różnych składników (systemów większościowego i proporcjonalnego) tworzy nową i odrębną całość (system mieszany), tylko zbiorem dwóch systemów wyborczych operujących w całkowitej – funkcjonalnej, geograficznej, technicznej, politycznej, administracyjnej, a nawet prawnej – separacji. Wyborcy nie mają możliwości zagłosowania w dwóch (sub)systemach. Nie występuje tutaj bowiem fakt równoczesnego głosowania zarówno personalnego na kandydata zgłoszonego w części większościowej, jak i na listę partyjną w segmencie proporcjonalnym<sup>38</sup>.

W tym przypadku mamy więc do czynienia nie z **jednym** zintegrowanym systemem wyborczym, ale z **dwoma** odrębnymi systemami, których działanie nie jest w jakikolwiek sposób ze sobą połączone. W rezultacie mamy do czynienia co prawda z wyborami podwójnymi, odbywającymi się w tym samym czasie i do tego samego organu przedstawicielskiego, jednak według zupełnie innych zasad. Są to zatem wybory równoległe, a nie równoczesne. Konkretny wyborca głosuje *de iure* i *de facto* zawsze tylko w jednym systemie wyborczym, co wyklucza możliwość wystąpienia jakiegokolwiek interakcji politycznej pomiędzy obydwoma systemami. Trudno zatem mówić o jakimkolwiek ich zmieszaniu, bo to zakłada jakiś, minimalny chociażby, stopień połączenia. Nie mogą więc one realizować celu w postaci implementacji dwóch zasad reprezentacji, gdyż każda z nich realizowana jest na innej części terytorium wyborczego<sup>39</sup>. W konsekwencji nie mogą wystąpić wyróżnione swego czasu przez Maurice'a Duvergera<sup>40</sup> ani mechaniczne efekty działania formuł(y) wyborczej w procesie transformacji głosów w mandaty, ani efekty psychologiczne takiego systemu w obrębie zachowań wyborczych kandydatów, partii politycznych i elektoratów.

<sup>37</sup> Przykładami takich systemów były systemy wyborcze Francji w latach 1948–1958 czy Madagaskaru w okresie 1977–1992. Zob. L. Massicotte, A. Blais, *Mixed Electoral Systems...*, s. 348.

<sup>38</sup> Na podobnym stanowisku stoją A. Reynolds, B. Reilly i A. Ellis (zob. A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm 2005, s. 178) wyodrębniając w glosariuszu, obok mieszanych systemów wyborczych, również kategorię systemów hybrydowych. Według ich definicji są to wszystkie przypadki, gdzie terytorium wyborcze jest podzielone pomiędzy dwa albo więcej nienakładających się obszarów, na których funkcjonują inne systemy wyborcze. Jak widać definicja systemu hybrydowego w całości pokrywa się z rozumieniem systemu koegzystencji Massicotte'a i Blaisa.

<sup>39</sup> B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze...*, s. 165.

<sup>40</sup> Zob. M. Duverger, *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, London–New York 1964, s. 224 i n.

Z tych powodów wydaje się, że systemem mieszanym można nazwać tylko taki system wyborczy, który w wyborach do danego organu kolegialnego osiąga (w terminologii politologicznej) dwa cele reprezentacji, czy inaczej ujmując (językiem prawa) dwie zasady wyborcze, charakterystyczne dla wyborów większościowych i proporcjonalnych, wykorzystując jednocześnie do tego odpowiadające im formuły wyborcze<sup>41</sup>. W rezultacie każdy wyborca głosuje równocześnie w dwóch różnych (sub)systemach wyborczych. Powyższa definicja zakłada, że system mieszany musi cechować się następującymi właściwościami. Po pierwsze, zakładać osiągnięcie dwóch celów reprezentacji (głosowanie personalne bezpośrednio na kandydatów w części większościowej oraz sprawiedliwy i adekwatny do wielkości poparcia podział mandatów w segmencie proporcjonalnym). Po drugie, na terytorium całego państwa muszą być przeprowadzone równoczesne wybory w dwóch subsystemach: większościowym i proporcjonalnym. Po trzecie, muszą istnieć co najmniej dwa oddzielne poziomy dystrybucji mandatów, co pociąga za sobą konieczność zastosowania wielopoziomowej struktury okręgów wyborczych oraz dwóch różnych formuł wyborczych w obrębie jednego systemu wyborczego<sup>42</sup>.

## TYPY SYSTEMÓW MIESZANYCH

Pierwszą typologię systemów mieszanych, przy okazji swoich rozważań definicyjnych, zaprezentowali André Blais i Louis Massicotte<sup>43</sup>. W tym ujęciu kluczową zmienną różnicującą tę rodzinę systemów wyborczych jest to czy zastosowane formuły wyborcze pracują zależnie od siebie czy też nie. Zależność oznacza tutaj – tak jak w przypadku systemu niemieckiego – podporządkowanie działania jednej z formuł wyborczych, podczas transformacji głosów w mandaty, rezultatom działania drugiej formuły. W praktyce formułą

---

<sup>41</sup> W innym miejscu system mieszany ujęty został przeze mnie nieco inaczej: „Każdy system wyborczy mający na celu równoczesną implementację w obrębie jednego systemu służącego przeprowadzeniu wyborów do tego samego organu kolegialnego, dwóch przeciwstawnych celów reprezentacji przy wykorzystaniu odpowiadających im i połączonych ze sobą (zmieszanych) w odpowiedni sposób systemów: proporcjonalnego i większościowego”. Zob. B. Michałak, *Mieszane systemy wyborcze...*, s. 131–132.

<sup>42</sup> Szerzej zob.: tamże, s. 132–156.

<sup>43</sup> Pierwszą propozycję konceptualizacji tego pojęcia zawarli w 1996 r. (zob. A. Blais, L. Massicotte, *Mixed Electoral Systems...*, s. 116–117; A. Blais, L. Massicotte, *Electoral Systems*, [w:] L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris (eds.), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks–London–New Delhi 1996, s. 65–67). Drugą, bardziej rozbudowaną, w 1999 r. (por. L. Massicotte, A. Blais, *Mixed Electoral Systems...*, s. 346 i n.).

zależną jest formuła większościowa, a „uzależniająca” proporcjonalna. Jest to podział przeprowadzony na najwyższym poziomie systematycznym. Każda z tych dwóch grup dzieli się dalej na kolejne podkategorie (podtypy). Dodatkowo autorzy wyróżnili trzeci typ pod nazwą „supermieszanych”, w którym umieścili przypadki wątpliwe, nierozłączne, krzyżujące ze sobą rozwiązania różnych typów z obydwu grup.

T a b e l a 1. Typologia systemów mieszanych

Typ	Podtyp	Najważniejsze cechy	Przykłady państw* wraz okresem stosowania
Niezależny	Koegzystencyjny	Terytorium całego państwa jest podzielone na dwie części. Na jednej odbywają się wybory w systemie większościowym, a w drugiej proporcjonalne. W pierwszej części wyborcy głosują tylko na kandydatów z systemu większościowego, a w drugiej tylko na kandydatów z list partyjnych. Terytorium wyborcze jest <i>de facto</i> podzielone pomiędzy dwa odrębne systemy wyborcze, które funkcjonują w całkowitej izolacji od siebie.	Francja (Rada Republiki w latach 1948–1958), Grecja (1955–1958), Francja (Senat od 1958), Madagaskar (1977–1992), Zimbabwe (1980–1985), Panama (od 1983), Niger (w 1993 r.)
Niezależny	Superpozycyjny**	Obydwie formuły wyborcze działają w całkowitej separacji funkcjonalnej, jednak nie terytorialnej obejmując swym zasięgiem obszar całego państwa. Oddzielne są okręgi wyborcze dla każdego subsystemu. Alokacja głosów i mandatów następuje niezależnie i osobno w każdym z nich. Wyborcy głosują równocześnie w dwóch systemach: większościowym i proporcjonalnym.	Islandia (1915–1920)***, Senegal (od 1983), Japonia (Izba Radców od 1982 r.), Bułgaria (1990–1991, od 2009), Tajwan (od 1992), Gwinea (od 1991), Chorwacja (1992–2000), Gruzja (od 1992), Litwa (od 1992), Andora (od 1993), Rosja (1993–2005), Seszele (od 1993), Senegal (1993–1998), Japonia (Izba Deputowanych od 1994), Korea Południowa (od 2000), Azerbejdżan (1995–2000), Armenia (od 1995), Meksyk (Senat od 1996), Albania (1992–2009), Ukraina (1997–2000, od 2011)

Nie-zależny	Fuzyjny	Dwie różne formuły wyborcze funkcjonują równocześnie w obrębie tego samego okręgu wyborczego. Część mandatów w każdym okręgu jest obsadzana przy wykorzystaniu formuły większościowej a część proporcjonalnej.	Francja (wybory samorządowe od 1982)
Zależny	Korekcyjny**	Obydwa subsystemy są ze sobą połączone (są zależne od siebie) albo w zakresie dystrybucji mandatów (jak w Niemczech), albo transferu głosów (jak we Włoszech). W ten sposób subsystem proporcjonalny koryguje zniekształcenia wygenerowane przez formułę większościową.	Niemcy (od 1949), Meksyk (Izba Deputowanych od 1963), Albania (od 1992)***, Nowa Zelandia (od 1993), Tunezja (od 1993)***, Wenezuela (Izba Deputowanych 1993–2010), Włochy (Izba Deputowanych 1993–2005), Włochy (Senat 1993–2005), Filipiny (od 1995)***, Boliwia (od 1996)
Zależny	Warunkowy	Głosowanie i podział mandatów odbywa się w ramach jednej formuły. Druga formuła zostaje użyta w celu skorygowania efektów działania pierwszej, tylko jeśli spełnione zostaną określone w prawie wyborczym warunki np. po uzyskaniu 50% głosów partia dostaje automatycznie 2/3 mandatów, a reszta jest dzielona proporcjonalnie.	Włochy (1923, 1953), Rumunia (1926–1938), Francja (1919–1927, 1951–1956)
Super-mieszany	Superpozycyjno-koegzystencyjny	Część parlamentarzystów wybierana jest przez wszystkich głosujących w systemie proporcjonalnym w jednym ogólnokrajowym okręgu wyborczym (aspekt superpozycyjny). Pozostali wybierani są – w zależności od wielkości terytorialnego okręgu wyborczego – w systemie większościowym albo proporcjonalnym (aspekt koegzystencyjny).	Ekwador
Super-mieszany	Superpozycyjno-korekcyjny**	Istnieją trzy poziomy dystrybucji mandatów. Formuła większościowa i proporcjonalna operują niezależnie od siebie (tak jak w systemach superpozycyjnych) jednak między segmentem większościowym, a trzecim, korek-	Węgry (1990–2011)

		cyjnym i proporcjonalnym poziomem podziału mandatów na szczeblu ogólnokrajowym następuje transfer części głosów i mandatów celem skorygowania odchyżeń od proporcjonalności wygenerowanych na dwóch poziomach terytorialnych.	
Supermieszany	Korekcyjno-koegzystencyjny	Terytorium państwa podzielone jest na dwie części. W jednej stosowany jest czysty system proporcjonalny, a na pozostałej mieszany system korekcyjny.	Dania (1915–1920)
Supermieszany	Warunkowo-koegzystencyjny	Terytorium państwa podzielone jest na dwie części. Jedna składa się z okręgów jednomandatowych a druga wielomandatowych. Partia, która zdobywa większość głosów w drugiej części dostaje wszystkie mandaty w niej obsadzone. Jeśli warunek ten nie jest spełniony podział mandatów następuje proporcjonalnie.	Kamerun, Czad

\* Przykłady państw podane w oryginale przez L. Massicotte’a, A. Blaisa.

\*\* Daty funkcjonowania systemów w poszczególnych państwach skorygowane o ustalenia własne.

\*\*\* Błędna klasyfikacja państwa dokonana przez autorów typologii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. Massicotte, A. Blais, *Mixed Electoral Systems: An Overview*, „Representation” 1996, vol. 33(4), s. 346–361.

Kluczowość faktu powiązania pomiędzy obydwoma subsystemami podnieśli również twórcy drugiej, konkurencyjnej względem Massicotte’a i Blaisa koncepcji systematycznej systemów mieszanych, amerykańscy politolodzy Shugart i Wattenberg<sup>44</sup>. Nowością ich propozycji było to, że dostrzegli, iż połączenie obydwu subsystemów nie musi odnosić się wyłącznie do kwestii podziału mandatów, tak jak to widzieli kanadyjscy badacze, ale również transferu głosów pomiędzy subsystemami. W takim przypadku głosy uzyskiwane w segmencie proporcjonalnym nie są jedynymi, które decydują o podziale mandatów w tej części. Występuje tutaj bowiem transfer głosów pomiędzy obydwoma substytutami.

Łącząc ze sobą dwie zmienne odnoszące się do sposobów połączenia, „uzależnienia” czy też właśnie „zmieszania” systemu większościowego z proporcjonalnym na poziomie dystrybucji mandatów i transferu głosów, Shugart

<sup>44</sup> Zob. M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral...*, s. 13–16.

i Wattenberg zbudowali opartą na jasno wyodrębnionych, logicznych i co ważne kluczowych z punktu widzenia rezultatów ich funkcjonowania, propozycję klasyfikowania systemów mieszanych<sup>45</sup>. Dokonując nieznacznego jej uzupełnienia możemy uzyskać w pełni rozłączną i wyczerpującą ich systematyzację.

Zależność pomiędzy segmentem większościowym i proporcjonalnym w systemach mieszanych może przybierać różny stopień nasilenia: od całkowitego (jak w przypadku Boliwii<sup>46</sup>) lub prawie pełnego (jak w przypadku Niemiec) zdeterminowania podziału mandatów przez formułę proporcjonalną do powiązania ze sobą tylko niektórych etapów jej działania (jak np. transfer głosów pomiędzy subsystemem większościowym i proporcjonalnym we Włoszech, Węgrzech czy Japonii). Jeśli dystrybucja mandatów jest powiązana pomiędzy formułami, tak jak w systemach korekcyjnych, łączna liczba mandatów, jakie dana partia uzyskuje w wyniku wyborów jest zdeterminowana wynikiem głosowania i podziału mandatów w subsystemie proporcjonalnym. W takim przypadku mandaty uzyskane w części większościowej po prostu zawierają się w puli mandatów należnych partii na podstawie podziału proporcjonalnego. Jeśli natomiast powiązane są ze sobą wyniki głosowania, oznacza to, że głosy oddane na kandydatów zgłoszonych w subsystemie większościowym wpływają na wyniki list partyjnych rywalizujących w segmencie proporcjonalnym. Przy czym transfer głosów pomiędzy obydwooma segmentami może mieć zarówno charakter pozytywny (czyli powiększać wynik głosowania w części proporcjonalnej jak na Węgrzech do 2010 r.), jak i negatywny (czyli pogarszać wynik głosowania w części proporcjonalnej jak we Włoszech do 2005 r.)<sup>47</sup>. W rezultacie prowadzi to do częściowej kompensacji na rzecz partii małych. Dzieje się to przez zredukowanie liczby mandatów, które byłaby w stanie uzyskać partia nadreprezentowana w porównaniu do systemu w pełni niezależnego. Systemy tego rodzaju nazywane są systemami transferu głosów<sup>48</sup> lub częściowo paralelnymi<sup>49</sup>.

Na rys. 1 ćwiartką dopełniającą i łączącą jednocześnie opisane powyżej grupy systemów zależnych jest klasa systemów, które można nazwać syste-

<sup>45</sup> Zob. tamże, s. 15–17.

<sup>46</sup> W Boliwii, w przeciwieństwie do Niemiec, nie ma mandatów nadwyżkowych.

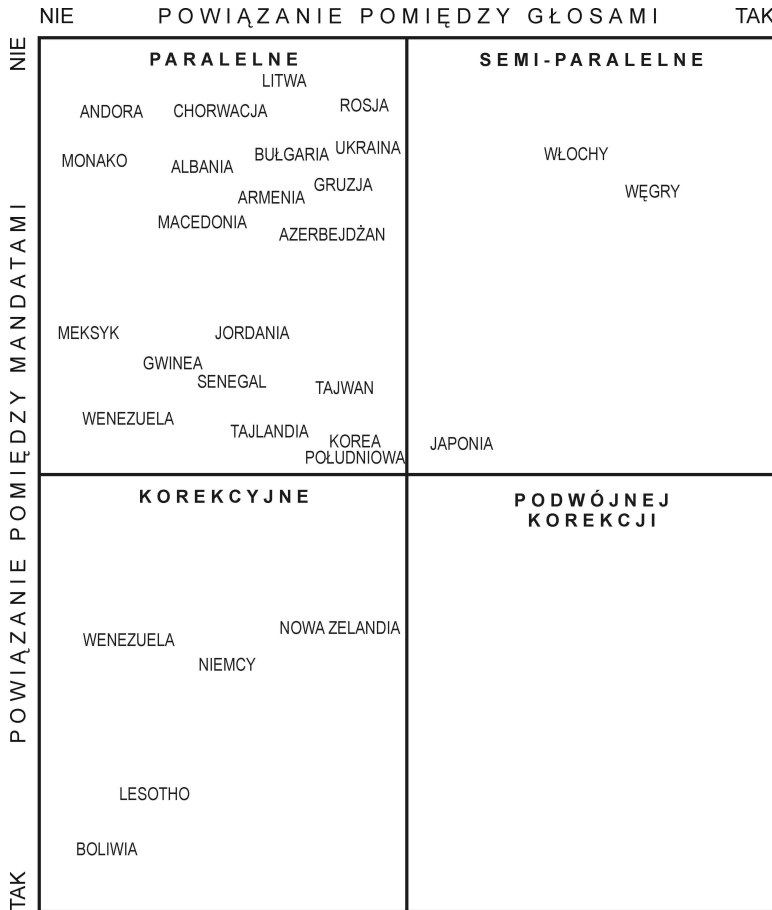
<sup>47</sup> Na Węgrzech głosy oddane na kandydatów, którzy nie zdobyli mandatów w okręgach jednomandatowych są dodawane do list partyjnych komitetów, które takich kandydatów zgłosiły. Z kolei we Włoszech działa mechanizm odwrotny. Liczba głosów oddanych na listy partyjne była pomniejszana o głosy kandydatów stowarzyszonych z tymi listami, którzy zdobyli mandaty bezpośrednio w segmencie większościowym.

<sup>48</sup> Zob. B. M i c h a ł a k, *Mieszane systemy wyborcze...*, s. 185.

<sup>49</sup> Zob. D. F a r r e l l, *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Basingstoke 2011, s. 117.



mami podwójnej korekcji ze względu na fakt pozostawiania segmentu proporcjonalnego i większościowego w zależności zarówno pod względem alokacji mandatów, jak i transferu głosów. Na schemacie pole to jest puste bowiem, jak do tej pory, system taki – choć teoretycznie całkowicie do pomyslenia – nie znalazł jeszcze nigdzie zastosowania w praktyce.



Rys. 1. Klasyfikacja mieszanych systemów wyborczych według charakteru wzajemnej zależności tworzących je subsystemów  
 Źródło: opracowanie własne

Na drugim biegunie mamy z kolei do czynienia z systemami w pełni niezależnymi, których formuły wyborcze, ale już niekoniecznie inne elementy systemu wyborczego, takie jak chociażby nazwiska kandydatów czy nawet

karty do głosowania, funkcjonują niezależnie od siebie (tak jest np. na Litwie czy Tajwanie). W systemach takich, nazywanych paralelnymi lub superpozycyjnymi, każda partia walczy o głosy dla swoich kandydatów osobno w każdym subsystemie. Na tej podstawie otrzymuje mandaty, które zdobyli jej kandydaci bezpośrednio w segmencie większościowym, i dodaje je do tych, które uzyskała za pośrednictwem list partyjnych w segmencie proporcjonalnym.

## KONSEKWENCJE POLITYCZNE SYSTEMÓW MIESZANYCH

Analizując konsekwencje polityczne i rezultaty generowane przez systemy mieszane można wyróżnić, pozostając w zgodzie z tradycją badania relacji między systemami wyborczymi a systemami partyjnymi, następujące płaszczyzny na jakich efekty te się objawiają:

1) arena rywalizacji wyborczej obejmująca swym zasięgiem zachowania i działania partii politycznych i wystawianych przez nie kandydatów;

2) zachowania wyborcze elektoratu stanowiące reakcję na działania rywalizujących podmiotów w instytucjonalnie określonych ramach wyznaczonych przez reguły systemu wyborczego;

3) próg wejścia do systemu zdeterminowany przez dwa najważniejsze, mechaniczne i bezpośrednie efekty działania systemu wyborczego jakim są: poziom dysproporcjonalności jego wyników i stopień redukcyjności partii politycznych (wykluczenie małych ugrupowań);

4) płaszczyzna partyjnej koncentracji przejawiająca się wielkością frakcjonalizacji (rozproszenia) systemu partyjnego zarówno na arenie wyborczej, jak i parlamentarnej.

## STRATEGIE NOMINACYJNE

Dotychczasowe badania nad efektami systemów mieszanych dostarczyły wielu istotnych, często sprzecznych z intuicją lub przewidywaniami dokonywanymi na podstawie dotychczasowych teorii, obserwacji i wniosków. Federico Ferrara, Erik Herron i Misa Nishikawa znaleźli szereg dowodów na to, że mieszane systemy wyborcze wywołują efekt nazwany przez nich „kontaminacją”<sup>50</sup>. Posługując się precyzyjną metodologią ilościową i zaawansowaną analizą statystyczną zaobserwowali i udowodnili, że partyjne strategie no-

---

<sup>50</sup> Termin ten można by oddać w języku polskim jako efekt „zanieczyszczenia” czy „zmieszania” klasycznych systemów wyborczych.

minacyjne w części większościowej mają wpływ na wynik głosowania danej partii w części proporcjonalnej<sup>51</sup>. Zjawisko to działa w ten sposób, że im większa liczba kandydatów wystawianych w jednomandatowych okręgach segmentu większościowego, tym lepszy wynik partii zgłaszającej tych kandydatów w segmencie proporcjonalnym. Kandydaci rozpoznawalni, atrakcyjni i doświadczeni politycznie w części większościowej stają się bowiem „reklamą” swojej partii w części proporcjonalnej. Strategia nominacyjna nie zależy już tylko od indywidualnych szans kandydata w danym okręgu jednomandatowym, ale również od tego jak się przełoży na wzrost głosów oddanych na partię w systemie proporcjonalnym. W rezultacie partie zgłaszają swoich kandydatów w tak wielu okręgach jak to jest tylko możliwe<sup>52</sup>. To z kolei powoduje, że liczba rywalizujących ze sobą kandydatów w tych okręgach jest znacząco wyższa, niż ta którą obserwujemy w klasycznych, „czystych” systemach większości względnej<sup>53</sup>.

Wysoki poziom rywalizacyjności może być jednak ograniczony przez przedwyborczą koordynację. Okazuje się bowiem, że w systemach paralelnych, w których segment większościowy dominuje pod względem liczby obsadzanych mandatów, wytwarza się systemowy bodziec zachęcający partie polityczne do koordynowania liczby zgłaszanych kandydatów w okręgach jednomandatowych w ramach przedwyborczych koalicji<sup>54</sup>. Szczególnie wyraźnie zjawisko to występowało we Włoszech, gdzie w przeciwieństwie do pozostałych systemów mieszanych z dominantą segmentu większościowego, małym partiom bardziej opłacało się wejść w alians z dużymi ugrupowaniami i uzgodnić obszar rywalizacji w kolegiach jednomandatowych niż liczyć na premię w segmencie proporcjonalnym wynikającą z efektu zwiększonej ekspozycji kandydatów w części większościowej. Dla dużych partii sojusz taki był z kolei lepszy niż ryzyko utraty wielu mandatów w kolegiach jednomandatowych wskutek nadmiernego rozproszenia głosów elektoratu przez zbyt dużą liczbę kandydatów, co w sytuacji, gdzie o objęciu mandatu może decydować nawet niewielka przewaga w liczbie głosów, było obarczone zbyt wysokim ryzykiem. Siła partii małych była w tym wypadku konsekwencją ich wyborczego potencjału szantażu politycznego<sup>55</sup>.

Warto w tym miejscu zastanowić się, dlaczego zjawisko przedwyborczej koordynacji, ograniczającej oddziaływanie efektu kontaminacji, nie występuje

<sup>51</sup> F. Ferrara, E.S. Heron, M. Nishikawa, *Mixed Electoral Systems...*, s. 48.

<sup>52</sup> Tamże, s. 37, 78–79.

<sup>53</sup> Tamże, s. 48.

<sup>54</sup> Tamże, s. 63.

<sup>55</sup> R. D'Alimonte, *Italy: A Case of Fragmented Bipolarism*, [w:] M. Gallagher, P. Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford–New York 2005, s. 267.

we wszystkich niezależnych pod względem dystrybucji mandatów systemach mieszanych? Otóż wynika to z semiparalelnej konstrukcji takich systemów jak włoski, gdzie choć formuły wyborcze nie były ze sobą połączone, to jednak występował mechanizm zabezpieczający żywotność partii małych. Obecność segmentu proporcjonalnego, nawet znacząco ograniczonego w liczbie mandatów na korzyść segmentu większościowego, gwarantuje przetrwanie małych partii, zwłaszcza w połączeniu z kompensacyjnymi właściwościami mechanizmu transferu głosów pomiędzy obydwooma subsystemami. Z drugiej strony, wysoki próg reprezentacji wyznaczony przez małą liczbę mandatów alokowanych proporcjonalnie, w połączeniu z klauzulą zaporową i innymi mechanizmami deformującymi, radykalnie zmniejszał szansę sukcesu wyborczego małych partii. W efekcie powstała sytuacja, w której system proporcjonalny pozwala niektórym małym partiom na przeżycie, ale już nie na adekwatną reprezentację. W tej sytuacji zawieszenie i ograniczenie rywalizacji, w formie skoordynowania strategii nominacyjnej w części większościowej, może jawić się jako uczciwy kompromis gwarantujący zarówno dużym, jak i małym ugrupowaniom właściwe wykorzystanie swojego potencjału wyborczego, bez ryzyka, wywołanego nadmiernym rozproszeniem głosów elektoratu wśród zbyt dużej liczby mało różniących się programowo, a zaciekle rywalizujących kandydatów, które dla pierwszych oznacza brak większości w parlamencie, a dla drugich walkę o przetrwanie.

## ZACHOWANIA ELEKTORATU

To, co wpływa na strategię nominacyjne partii i kandydatów jest pochodną zachowania wyborców, którzy w obliczu sprzecznych, na gruncie teorii Duvergera, bodźców wysyłanych przez obydwa subsystemy wypracować musieli nowy schemat reakcji. W klasycznym, „czystym” systemie większościowym przekaz, jaki otrzymują podczas kampanii wyborcy zawiera się w haśle „nie strać swojego głosu”. W konsekwencji wyborcy są pod silną presją by głosować strategicznie i porzucić kandydatów pierwszego wyboru, jeśli nie mają oni szans na sukces w okręgu jednomandatowym na rzecz jednego z dwóch, którzy taką szansę mają. W systemach mieszanych, w wyniku obecności komponentu proporcjonalnego, przekaz ten jest bardziej „pomieszany”. W rezultacie w systemach takich ani partie małe, ani ich wyborcy nie są już pod tak silną psychologiczną presją redukcyjnych właściwości systemu większości względnej, gdyż równoważy to system proporcjonalnej reprezentacji. Partie

nie boją się zgłaszać kandydatów nawet w okręgach „beznadziejnych”<sup>56</sup>. Im więcej takich nominacji, tym mniejsza zachęta dla wyborców do głosowania strategicznego w obrębie dwóch głównych rywali, a większa do głosowania zgodnie ze swoimi prawdziwymi preferencjami politycznymi. W oczywisty sposób utrudnia to wytworzenie się dwupartyjności na poziomie okręgowym sprzyjając wielopartyjności w okręgach jednomandatowych<sup>57</sup>. Impuls by zwiększać liczbę swoich kandydatów i nie wchodzić w porozumienia z większymi ugrupowaniami, zwrotnie jeszcze bardziej sprzyja szczeremu zachowaniu wyborców. W efekcie powstaje odśrodkowa tendencja pozostająca w opozycji do kierunku koncentracji systemu partyjnego zakreślonego przez Duvergera<sup>58</sup>.

Nie powinno więc dziwić, że pod rządami ordynacji mieszanych, w takich państwach jak Włochy, Rosja czy Litwa, „prawa” Duvergera zadziałały odwrotnie do przewidywań. Liczba podmiotów, które uzyskały reprezentację w segmencie większościowym była we wszystkich tych państwach większa, w Rosji nawet kilkudziesięciokrotnie, niż te, które dostały się do parlamentu z części proporcjonalnej. Przy czym konkretne rezultaty polityczne działania tych systemów wynikały przede wszystkim nie tyle z samego efektu mechanicznego, co właśnie z zachowań i strategii partii politycznych i wyborców stanowiących reakcję na jego mechanikę<sup>59</sup>.

Z drugiej strony, szczegółowe badania nad zakresem i motywami dzielenia głosów przez wyborców w systemach mieszanych pokazują, że w dużej części okręgów jednomandatowych wyborcy głosują jednak również strategicznie, co w szczególności dotyczy systemów mieszanych o podtypie kompensacyjnym. Przykładowo w wyborach do Izby Reprezentantów Nowej Zelandii w 2011 roku, wyborcy w przeważającej liczbie głosowali strategicznie w 43% okręgach jednomandatowych. Obserwacje te dowodzą złożoności i wielowymiarowości zjawiska rozdzielania głosów w systemach mieszanych<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> K.E. Cox, L.J. Schoppa, *Interaction Effects in Mixed-Member Electoral Systems. Theory and Evidence From Germany Japan and Italy*, „Comparative Political Studies” 2002, vol. 35(9), s. 10–31.

<sup>57</sup> F. Ferrara, E.S. Heron, M. Nishikawa, *Mixed Electoral Systems...*, s. 98, 37.

<sup>58</sup> K.E. Cox, L.J. Schoppa, *Interaction Effects...*, s. 10–31.

<sup>59</sup> Zob. B. Michałak, *Mieszane systemy wyborcze na przykładzie Włoch i Rosji. Ordynacja doskonała czy niespełnione nadzieje?* „Studia BAS” 2011, vol. 3(27), s. 68; M. Jarentowski, *Mieszany system wyborczy w wersji „kombinacyjnej” jako sposób wzmocnienia dużych partii politycznych na przykładzie Litwy*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 4, s. 248.

<sup>60</sup> J. Salomon, *Wpływ kandydatów na głosowanie podzielone w mieszanych systemach wyborczych*, „e-Poltikon” 2012, nr 3, s. 2, 29, 32. Szerzej na temat rozdzielania głosów w systemach zob. m.in.: J.A. Karp, J. Vowles, S.A. Banducci, T. Donovan, *Strategic voting, party activity, and candidate effects: testing explanations for split voting in New Zealand's*

## DYSPROPORCJONALNOŚĆ WYNIKÓW

Makroporównawcze badania dysproporcjonalność systemów mieszanych pokazują, że ta rodzina systemów wyborczych plasuje się pomiędzy dwiema klasycznymi rodzinami, z tym zastrzeżeniem, że systemom niepołączonym ze sobą pod względem dystrybucji mandatów bliżej pod tym względem do klasycznych systemów większościowych w przeciwieństwie do grupy systemów połączonych<sup>61</sup>. Najnowsze i najbardziej obszerne badania dysproporcjonalności systemów mieszanych (zob. tab. 2) wykazały wręcz, że systemy korekcyjne pod tym względem nie tylko nie ustępują systemom proporcjonalnym, ale mogą je nawet przewyższać. Z kolei systemy paralelne okazały się tylko nieznacznie mniej dysproporcjonalne niż klasyczne systemy większościowe. Segment proporcjonalny w tym przypadku nie tylko nie skompensował na poziomie ogólnosystemowym deformacji wywołanych przez subsystem większościowy, ale nawet sam okazał się dość dysproporcjonalny. Najbardziej nieproporcjonalną grupą systemów okazały się natomiast systemy semi-paralelne (transferu głosów)<sup>62</sup>.

T a b e l a 2. Poziom dysproporcjonalności mieszanych systemów wyborczych według sposobu połączenia poszczególnych subsystemów

Typ systemu	$D_{LH}$			$Gh$		
	$SW$	$SP$	$SM$	$SW$	$SP$	$SM$
Paralelny	19,83	16,88	15,18	14,48	10,53	10,68
<i>próba</i>	11	15	15	11	15	15
Korekcyjny	19,75	–	5,36	13,11	–	3,22
<i>próba</i>	23	–	25	23	–	25
Semiparalelne	23,94	12,45	18,20	17,67	6,73	12,67
<i>próba</i>	17	15	17	17	15	17
Ogółem	<b>21,16</b>	<b>14,44</b>	<b>11,77</b>	<b>14,92</b>	<b>8,49</b>	<b>8,00</b>
<i>próba</i>	51	30	57	51	30	57

Objaśnienia:  $D_{LH}$  – indeks dysproporcjonalności Loosemore’a-Hanby’ego;  $Gh$  – indeks Gallaghery;  $SW$  – subsystem większościowy;  $SP$  – subsystem proporcjonalny;  $SM$  – system mieszany (całość systemu wyborczego).

Źródło: B. Michałak, *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013, s. 317.

*new mixed system*, „Electoral Studies” 2002, vol. 21 (1); J.A. Karp, *Candidate effects and spill-over in mixed systems: Evidence from New Zealand*, „Electoral Studies” 2009, 28(1).

<sup>61</sup> Zob. P. Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge 2004, s. 91; E. Carter, D. Farrell, *Electoral Systems...*, s. 34–35; B. Michałak, *Mieszane systemy wyborcze...*, s. 317.

<sup>62</sup> B. Michałak, *Mieszane systemy wyborcze...*, s. 317–320, 336–337.

## KONCENTRACJA PARLAMENTARNEGO SYSTEMU PARTYJNEGO

Z badań przeprowadzonych przez Karena Coksa i Leonarda Schoppę wynika, że każdy przeanalizowany przez nich system mieszany wytworzył większą efektywną liczbę partii parlamentarnych w części większościowej niż średnia wielkość tego wskaźnika w czystych systemach większościowych<sup>63</sup>. Tatiana Kostadinova wykazała, że systemy mieszane produkują mniejszą frakcjonalizację systemu partyjnego niż systemy proporcjonalne (są więc bardziej koncertujące), ale większą niż systemy większości względnej. Różnica ta w przybliżeniu wynosi jedną efektywną partię<sup>64</sup>. Hipotezę o tym, że systemy mieszane pod tym względem plasują się pomiędzy systemami większościowymi i proporcjonalnymi potwierdzają również badania makroporównawcze przeprowadzone przez Pippę Norris<sup>65</sup>, a w polskiej literaturze przedmiotu przez Bartłomieja Michalaka<sup>66</sup>. Te ostatnie badania wskazują jednoznacznie na efektywną trzypartyjność systemów mieszanych, która jednak podlega wahaniom w zależności od konkretnego podtypu systemu mieszanego. I tak systemy semiparalelne (transferu głosów) przeciętnie wykazują się prawie idealną trzypartyjnością, podczas gdy systemy korekcyjne średnio są trzypółpartyjne. W każdej z tych grup segment większościowy najsilniej oddziaływał redukcyjnie i najbardziej sprzyjał koncentracji partyjnej. W tym ostatnim przypadku największe różnice między poszczególnymi segmentami wystąpiły w grupie semiparalelnych, a najmniejsze paralelnych, co należy interpretować w ten sposób, że mechanizmy systemowe drugiej grupy działają w sumie dużo spójnej niż pierwszej. Systemy korekcyjne okazały się ponadto systemami najslabiej koncentrującymi i redukującymi systemy partyjne, sprzyjającymi umiarkowanej wielopartyjności z tendencją do dwóch głównych partii. Z kolei obydwie grupy systemów paralelnych sprzyjają wielopartyjności przeważanie z jedną główną partią. Badania przeprowadzone w paradygmacie historyczno-porównawczym przeprowadzone pod kierunkiem Shugarta i Wattenberga<sup>67</sup> sugerują wyraźnie, że mieszane systemy wyborcze skutecznej niż inne systemy radzą sobie z wytworzeniem dwublokowego systemu partyjnego, w ramach którego małe partie polityczne nie są wcale pozbawione relewancji politycznej. Systemy te opierając się na narodowo zorientowanych i scentrali-

<sup>63</sup> K.E. Cox, L.J. Schoppa, *Interaction Effects...*, s. 1048.

<sup>64</sup> T. Kostadinova, *Do mixed electoral system matter?: a cross-national analysis of their effects in Eastern Europe*, „Electoral Studies” 2002, vol. 21(1), s. 29.

<sup>65</sup> P. Norris, *Electoral Engineering...*, s. 86–87.

<sup>66</sup> B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze...*, s. 375 i n.

<sup>67</sup> Zob. M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems ...*

zowanych partiach gwarantują jednocześnie relewantną reprezentację interesów lokalnych<sup>68</sup>.

## KONKLUZJA

Obecnie wielu specjalistów prowadzących badania wśród państw stosujących ordynacje mieszanych, nie ma wątpliwości że należy je traktować jako odrębną instytucję wyborczą, a nie podkategorię systemów proporcjonalnych czy większościowych<sup>69</sup>. Wyniki badań empirycznych są dowodem na to, że mieszane systemy wyborcze, tak na poziomie efektów mechanicznych (wynikających z warunków instytucjonalno-technicznych), jak i psychologicznych (będących konsekwencją adaptacyjnych zachowań uczestników procesu wyborczego) generują konsekwencje, które nie dadzą się w prosty sposób sprowadzić ani do tych, jakie wytwarzałyby ich subsystemy, gdyby funkcjonowały „w pojedynkę”, ani nie są prostą wypadkową ich działania. Należy jednak podkreślić, że efekty te różnią się w zależności od tego w jaki sposób są ze sobą połączone ich podsystemy<sup>70</sup>.

Dowody i analizy przedstawione w tym artykule prowadzą do jednoznacznego wniosku. Mieszane systemy wyborcze z całą pewnością stanowią – obok dwóch dotychczasowych, klasycznych rodzin systemów wyborczych – odrębną, trzecią klasę systemów wyborczych. Mimo że w punkcie wyjścia były pomyślane jako instytucjonalna hybryda łącząca system większościowy z reprezentacją proporcjonalną zaprojektowaną jako narzędzie do realizacji całkowicie przeciwstawnych celów reprezentacji, do których obydwie ordynacje dążą, to w konsekwencji wytworzyły zupełnie nową jakość, niedającą się zredukować do sumy efektów tworzących ją komponentów. Przemawia za tym zarówno ich geneza (poszukiwanie nowych narzędzi politycznych), cel (realizacja tego „co najlepsze” z dwóch wyborczych światów), konstrukcja (złożony mechanizm wyborczy łączący, w zależności od konkretnego podtypu, systemy proporcjonalny z większościowym na różnych poziomach i w różny sposób), wielość wariantów i szczegółowych rozwiązań technicznych oraz, co jest najważniejsze, odmienność generowanych konsekwencji politycznych.

---

<sup>68</sup> Tamże, s. 591.

<sup>69</sup> Na takim, jednoznacznym i zdecydowanym, stanowisku podpartym własnymi badaniami stoją m.in.: F. Ferrara, E.S. Heron, M. Nishikawa, *Mixed Electoral Systems...*, s. 4; M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems...*, s. 596.

<sup>70</sup> B. Michalak, *Mieszane systemy wyborcze...*, s. 426.



## BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., Balicki R., *Prawo wyborcze do Parlamentu Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] S. Grabowska, K. Składowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2006.
- Blais A., Massicotte L., *Mixed Electoral Systems: An Overview*, „Representation” 1996, vol. 33(4).
- Blais A., Massicotte L., *Electoral Systems*, [w:] L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris (eds.), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks–London–New Delhi 1996.
- Bormann N.-C., Golder M., *Democratic Electoral Systems around the world. 1946-2011*, „Electoral Studies” 2013, vol. 32(2).
- Bingham Powell G. Jr., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006.
- Carter E., Farrell D., *Electoral Systems and Election Management*, [w:] L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris (eds.), *Comparing Democracies 3. Elections and Voting in the 21st Century*, London 2010.
- Colomer J.M. (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*, New York 2004.
- Cox K.E., Schoppa L.J., *Interaction Effects in Mixed-Member Electoral Systems. Theory and Evidence From Germany Japan and Italy*, „Comparative Political Studies” 2002, vol. 35(9).
- D’Alimonte R., *Italy: A Case of Fragmented Bipolarism*, [w:] M. Gallagher, P. Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford–New York 2005.
- Duverger M., *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, London–New York 1964.
- Elklit J., *The best of both worlds? The Danish electoral system 1915–20 in a comparative perspective*, „Electoral Studies” 1992, vol. 11(3).
- Farrell D., *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Basingstoke 2001.
- Farrell D., *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Basingstoke 2011.
- Ferrara F., Heron E.S., Nishikawa M., *Mixed Electoral Systems: Contamination and Its Consequences*, New York 2005.
- Gallagher M., Mitchell P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford–New York 2005.
- Grabowska S., Składowski K. (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2006.
- Jarentowski M., *Mieszany system wyborczy w wersji „kombinacyjnej” jako sposób wzmocnienia dużych partii politycznych na przykładzie Litwy*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 4.
- Kaase M., *Personalized Proportional Representation: The 'Model' of the West German Electoral System*, [w:] A. Lijphart, B. Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, London 1986.
- Karp J.A., *Candidate effects and spill-over in mixed systems: Evidence from New Zealand*, „Electoral Studies” 2009, 28(1).
- Karp J.A., Vowles J., Banducci S.A., Donovan T., *Strategic voting, party activity, and candidate effects: testing explanations for split voting in New Zealand’s new mixed system*, „Electoral Studies” 2002, vol. 21 (1).
- Kostadinova T., *Do mixed electoral system matter?: a cross-national analysis of their effects in Eastern Europe*, „Electoral Studies” 2002, vol. 21(1).

- Kunicova J., Remington T.F., *Mandates Parties and Dissent. Effect of Electoral Rules on Parliamentary Party Cohesion in the Russian State Duma 1994–2003*, „Party Politics” 2008, vol. 14(5)
- Lakeman E., *How Democracies Vote: A Study of Electoral Systems*, London 1974.
- Lakeman E., Lambert J., *Voting in Democracies. A Study of Majority and Proportional Electoral Systems*, London 1955.
- Lijphart A., *Advances in the Comparative Study of Electoral Systems*, „World Politics” 1984, vol. 36(3).
- Lijphart A., *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*, Oxford 1994.
- Lijphart A., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven–London 1999.
- Lundell K., *Contextual Determinants of Electoral System Choice. A Macro-Comparative Study 1945–2003*, Åbo 2005.
- Lijphart A., *Trying to Have the best of Both Worlds: Semi-Proportional and Mixed Systems*, [w:] A. Lijphart, B. Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York 1984.
- Massicotte L., Blais A., *Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey*, „Electoral Studies” 1999, no. 18(3)
- Meyer H., *Prawo wyborcze*, [w:] J. Isensee, P. Kirchhof (red.), *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1995.
- Michalak B., *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013.
- Michalak B., *Mieszane systemy wyborcze na przykładzie Włoch i Rosji. Ordynacja doskonała czy niespełnione nadzieje?* „Studia BAS” 2011, vol. 3(27), s. 68.
- Moser R., Scheiner E.G., *Mixed Electoral Systems and Electoral Systems Effects: Controlled Comparison and Cross-National Analysis*, „Electoral Studies” 2004, vol. 23(4).
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- Nohlen D., Stöver P. (eds.), *Elections in Europe. A Data Handbook*, Baden-Baden 2010.
- Norris P., *Choosing Electoral Systems: Proportional Majoritarian and Mixed Systems*, „International Political Science Review” 1997, vol. 18(3).
- Norris P., *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge 2004.
- Raciborski J., *Teoria demokracji a reguły wyborów*, „Nauka” 2006, nr 3.
- Reynolds A., Reilly B., Ellis A., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm 2005.
- Royal Commission on the Electoral System, *Report of the Royal Commission on the Electoral System. Towards a Better Democracy*, Wellington 1986.
- Saalfeld T., *German: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System*, [w:] M. Gallagher, P. Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, (red.) Oxford–New York 2005.
- Salomon J., *Wpływ kandydatów na głosowanie podzielone w mieszanych systemach wyborczych*, „e-Poltikon” 2012, nr 3.
- Sartori G., *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures Incentives and Outcomes*, New York 1997.
- Sartori G., *The Party-Effects of Electoral Systems*, „Israel Affairs” 1999, vol. 6(2).
- Scarrow S.E., *Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise*, [w:] M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford 2001.

- Shugart M.S., Wattenberg M.P. (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford 2001.
- Siaroff A., *Comparative European Party Systems. An Analysis of Parliamentary Elections since 1945*, New York–London 2000.
- Sieberer U., *Behavioral consequences of mixed electoral systems: Deviating voting behavior of district and list MPs in the German Bundestag*, „Electoral Studies” 2010, vol. 29(3).
- Taagepera R., *Predicting Party Sizes. The Logic of Simple Electoral Systems*, Oxford 2007.
- Taagepera R., Shugart M.S., *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven–London 1989.
- Taylor P.J., Johnston R.J., *Geography of Elections*, London 1979.
- Thames F.C., *A House Divide. Party Strength and the Mandate Divide in Hungary Russia and Ukraine*, „Comparative Political Studies” 2005, vol. 38(3).

### Streszczenie

Mieszane systemy wyborcze stanowią odrębną, trzecią klasę systemów wyborczych. Mimo że w punkcie wyjścia zostały zaprojektowane jako narzędzie do realizacji całkowicie przeciwstawnych celów większościowej i proporcjonalnej reprezentacji, to w konsekwencji wytworzyły zupełnie nową jakość, niedającą się zredukować do sumy efektów wytwarzanych przez ich komponenty. Przemawia za tym zarówno ich geneza, cel, mechanika, wielość wariantów oraz szczegółowych rozwiązań technicznych. Przede wszystkim jest to jednak efekt sobie tylko właściwych konsekwencji politycznych generowanych przez systemy mieszane w zakresie strategii nominowania kandydatów partyjnych, zachowań wyborczych elektoratu, poziomu dysproporcjonalności wyników oraz stopnia partyjnego rozproszenia.

**Słowa kluczowe:** mieszane systemy wyborcze, formuły wyborcze, typologie systemów mieszanych, głosowanie strategiczne, efekt kontaminacji.

### MIXED ELECTORAL SYSTEMS: A HYBRID OR NEW TYPE OF ELECTORAL SYSTEMS? (summary)

Mixed electoral systems belong to the third, different from plurality/majority electoral systems and proportional representation, type of electoral systems. Although originally they were considered a useful tool for achieving entirely opposing principles of representation, consequently they have created a completely new entity which cannot be reduced to the sum of results produced by their majoritarian and PR components. This thesis is also supported both by their origins, aims, mechanics, number of variants and specific technical solutions within mixed electoral systems. However the main justification of the thesis stems from different political consequences generated by mixed electoral systems as far as the strategy of nominating party candidates, voting behaviour, degree of disproportionality and fragmentation of party system are concerned.

**Keywords:** mixed electoral system, electoral formulas, types of mixed systems, strategic voting, contamination.

**Wojciech Peszyński\***

## **STRATEGIE PERSONALNE W WYBORACH DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 2014 PRÓBA OCENY EFEKTYWNOŚCI POLSKICH PARTII**

### **WPROWADZENIE**

Zagadnienie strategii personalnych w wyborczych kampaniach partyjnych cieszy się coraz większym zainteresowaniem badaczy. W ostatnich kilku latach obserwuje się wzrost liczby publikacji dotyczących tej problematyki. Wśród najnowszych osiągnięć zwrócić należy uwagę na prace Jarosława Flisa czy Waldemara Wojtasika. Wartość naukową podejmowanych w tej dziedzinie przedsięwzięć podnosi polemika Macieja Rakowskiego<sup>1</sup>. W dorobku badawczym nad partyjnymi selekcjami kandydatów znajduje się także praca poświęcona wyborom do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku. Tę analizę charakteryzuje interesujące podejście badacze, które zostało oparte także na kryterium terytorialnym. Polegało to na porównaniu preferencji elektoratu z rezultatami wyborów do Senatu w 2011 roku na poziomie okręgowym<sup>2</sup>. Oczywiście na łamach tego tekstu było niemożliwe zagospodarowanie całego pola badawczego.

Do takiej roli nie aspiruje również przedmiotowy artykuł. Celem tych badań jest przyczynienie się do rozstrzygnięcia dylematu o wpływie składów list na rezultat wyborczy całego komitetu. Strategia personalna (kadrowa)

---

\* Dr, adiunkt, Katedra Teorii Polityki, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, peszynski@umk.pl.

<sup>1</sup> W treści niniejszego artykułu autor wielokrotnie powołuje się na pracę wymienionych badaczy.

<sup>2</sup> J. Flis, W. Wojtasik, *Candidate Selection in the 2014 European Parliament Election in Poland*, „Political Preferences” nr 9, s. 129–144.

stanowi jeden z komponentów szerokiego planu działania komitetów wyborczych i nie jest wyłącznym czynnikiem przesądającym o osiągnięciu zakładanego celu<sup>3</sup>. Odpowiedni dobór kandydatów ma jednak znaczenie, czego nie można wyjaśniać jedynie wzmożonym zainteresowaniem środków społecznego przekazu tą kwestią. Gdyby wyborcy kierowali się w swoich decyzjach jedynie bodźcami partyjnymi, to organizacje nie angażowałyby tyle wysiłku (również finansowego) do realizacji funkcji selekcyjnej.

Przedmiotem badania objęto pięć komitetów, które osiągnęły próg ustawowy. Znacznie trudniej bowiem jest deliberować nad efektywnością strategii kadrowych podmiotów, które nie wprowadziły do Parlamentu Europejskiego swoich reprezentantów<sup>4</sup>. Ze względu na specyficzny charakter omawianych elekcji główna część dociekań musi być poprzedzona prezentacją determinant wyborczych strategii personalnych, a także założeniami metodologicznymi badania. Ocenę efektów zaprezentowano w ostatniej części artykułu.

## DETERMINANTY STRATEGII PERSONALNYCH W WYBORACH DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO W POLSCE

Prezentację czynników wpływających na kształt strategii personalnych w wyborach do Parlamentu Europejskiego warto rozpocząć od wskazania wymogu przeprowadzania wyborów według formuły proporcjonalnej, jaki w roku 2002 na państwa członkowskie nałożyła Rada Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Ta zasada transformacji wyników głosowania na rezultaty wyborów została skomplikowana przez polskiego ustawodawcę<sup>6</sup>, czego istotę najlepiej oddaje

---

<sup>3</sup> Por. D. Skrzypiński, *Strategie partii politycznych*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wrocław 2002, s. 142–145.

<sup>4</sup> Wyniki wyborów do PE z 25.05. 2014 r.: KW Platforma Obywatelska RP 32,13% głosów – 19 mandatów; KW Prawo i Sprawiedliwość 31,78% – 19 mandatów; KKW Sojusz Lewicy Demokratycznej-Unia Pracy 9,44% – 5 mandatów; KW Nowa Prawica – Janusza Korwin-Mikiego 7,15% – 4 mandaty; KW Polskie Stronnictwo Ludowe 6,80% – 4 mandaty; KW Solidarna Polska Zbigniewa Ziobry 3,98%; KWW Europa Plus Twój Ruch 3,58%; KW Polska Razem Jarosława Gowina 3,16%; KWW Ruch Narodowy 1,40%; KW Partia Zieloni 0,32%; KW Demokracja Bezpośrednia 0,23%; KW Samoobrona 0,04%.

<sup>5</sup> Art. 1 pkt. 2, Decyzja Rady UE z dnia 25.06. i 23.09.2002 r. zmieniająca *Akt dotyczący wyborów do Parlamentu Europejskiego w poszczególnych państwach w powszechnych wyborach bezpośrednich* dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS/EWG/ Euro-atom (2002/772/WE, Euroatom), [https://polskawue.gov.pl/files/polska\\_w\\_ue/prawo/traktaty/ X.32002D0772 -PL.pdf](https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/ X.32002D0772 -PL.pdf) (odczyt 23.02.2015).

<sup>6</sup> W latach 2004 i 2009 procedurę przetwarzano wyniki głosowania na wyniki wyborów na podstawie art. 125–133, ustawa *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* z 23.01.

określenie „kwadratura okręgu”<sup>7</sup>. Podział mandatów pomiędzy uprawnione komitety następuje na płaszczyźnie ogólnopolskiej, za pomocą metody d’Honta. Przy liczbie deputowanych wybieranych w Polsce (51 w 2014 r.) sprawia to, że każdy z podmiotów, który w skali kraju osiągnął przynajmniej 5% głosów będzie reprezentowany w Parlamencie Europejskim. W dalszej kolejności miejsca przyznane komitetom są przydzielane ich listom okręgowym z wykorzystaniem metody Hare’a-Niemeyera. Stawia to w uprzywilejowanej sytuacji kandydatów z okręgów o największej liczbie wyborców<sup>8</sup>. Nie wolno zapominać także o popularności poszczególnych partii na poziomie dystryktów, czego przykładem jest fakt uzyskiwania przez PSL najśłabszych rezultatów w drugim z największych okręgów (woj. śląskim). W efekcie partie umieszczają kandydatów przewidzianych do roli posła do Parlamentu Europejskiego na wysokich miejscach na listach w regionach bardziej sprzyjających osiągnięciu wyborczego sukcesu. Prowadzi to do relatywnie częstego lokowania na takich pozycjach osób mających jedynie minimalne związki z danym terenem.

Występujący w Polsce model list wyborczych określa się mianem „półotwartych”<sup>9</sup> lub „elastycznych list zamkniętych”<sup>10</sup>. Według takiej formuły gremia partyjne nadają wstępną strukturę list, zaś wyborca głosuje na jednego z umieszczonych na liście kandydatów<sup>11</sup>. Takie czynniki, skumulowane z innymi uwarunkowaniami przyczyniają się do zwiększonej konkurencji

---

2004 r., Dz. U. z 2004 r., nr 25, poz. 219 ze zm. Od 2011 r. kwestia ta została uregulowana w art. 349–360, ustawy *Kodeks wyborczy* z 5.01.2011 r., (Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112).

<sup>7</sup> Zob. J. Fliś, *Kwadratura okręgu. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego jako instytucjonalna rama komunikowania politycznego*, [w:] K. Sobolewska-Mysłik, A. Heś, K. Kowalczyk (red.), *Polska scena polityczna. Środowiska – komunikacja polityczna – strategie*, Kraków 2010, s. 400–413; Por. B. Michalak, *Dlaczego obecny model podziału na okręgi wyborcze do Parlamentu Europejskiego jest wadliwy i czy jest dla niego alternatywa?*, „*Studia Wyborcze*” 2010, t. X, s. 11–17.

<sup>8</sup> Wykaz okręgów w wyborach do PE w 2014 r., zestawienie od okręgu z największą liczbą uprawnionych wyborców do najmniejszego: Kraków (nr 10, woj. małopolskie i świętokrzyskie), Katowice (nr 11, śląskie), Wrocław (nr 12, dolnośląskie i opolskie), Poznań (nr 7, wielkopolskie), Warszawa I (nr 4, m. st. Warszawa), Gorzów Wlkp. (nr 13, lubuskie i zachodniopomorskie), Olsztyn (nr 3, warmińsko-mazurskie i podlaskie), Łódź (nr 6, łódzkie), Warszawa II (nr 5, woj. mazowieckie bez m. st. Warszawy), Gdańsk (nr 1, pomorskie), Lublin (nr 8, lubelskie), Rzeszów (nr 9, podkarpackie), Bydgoszcz (nr 2, kujawsko-pomorskie).

<sup>9</sup> D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny*, Warszawa 2004, s. 91.

<sup>10</sup> M. Marsh, *The Voters Decide?. Preferential voting in European List Systems?*, „*European Journal of Political Research*” 1985, no.13, s. 365–378.

<sup>11</sup> Zob. P. Żukiewicz, *Lista wyborcza*, hasło [w:] A. Kasińska-Metryka, R. Wiszniowski (red.), *Leksykon marketingu politycznego. Wybrane zagadnienia*, Kielce 2014, s. 90–92.

wewnętrznej<sup>12</sup>. Nie należy zapominać, że wraz z wejściem w życie kodeksu wyborczego, ustawodawca w art. 343 nałożył na komitety wymóg umieszczenia na liście minimum 35% przedstawicieli każdej płci<sup>13</sup>.

Efektywność strategii kadrowej jest zależna także od zachowań elektoratu charakterystycznych dla „wyborów drugiego porządku”<sup>14</sup>. Poziom frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest zdecydowanie niższy niż do parlamentów krajowych. Przyczyną takiej sytuacji są bardziej stonowane kampanie wyborcze, małe zainteresowanie tymi wydarzeniami środków masowego przekazu, ograniczone kompetencje Parlamentu Europejskiego w porównaniu do parlamentów krajowych oraz niskim poziomem społecznego zainteresowania pracą tego gremium<sup>15</sup>.

Powszechne głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest pozbawione kontekstów rządowego i premierowskiego<sup>16</sup>. Przyczynia to się do częstszego podejmowania decyzji według „pierwszej preferencji”. To odstrasza wielu wyborców od taktycznego popierania komitetów mających szansę

<sup>12</sup> C. Ortega Villodres, *Preference voting system and their impact of the personalization of politics*, Sewilla 2006, <http://www.cses.org/plancom/2006Seville/Ortega2006.pdf> (odczyt 16.10.2013).

<sup>13</sup> Nie ma wymogu rejestrowania kobiet na pozycjach predysponujących do zdobycia mandatów, jednak komitety brały to pod uwagę podczas rejestracji list. Spośród badanych komitetów najwięcej „jedynek” swoim kandydatkom powierzyły PO (6) oraz SLD-UP (5). W roku 2014 w polskiej reprezentacji wybranej do PE znalazło się 12 kobiet (23,5% ogółu kandydatów), co w porównaniu do sytuacji sprzed 5 lat oznaczało niewielki postęp (w 2009 r. wybrano 11 kobiet – 22%).

<sup>14</sup> Takie symptomy ujawniały się we wszystkich państwach Europy, począwszy od 1979 r. Zob. K. Reif, H. Schmitt, *Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European election results*, „European Journal of Political Research” 1980, no. 8; E. Dydak, *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2003, s. 86–93; R. Wiszniewski, *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wrocław 2008, s. 208–214.

<sup>15</sup> Niski poziom społecznego zainteresowania wyborami do PE oddają rezultaty sondażu CBOS z maja 2014 r. 59% badanych wyraziło brak zainteresowania tą elekcją. Deklarowany poziom uczestnictwa wyniósł 40% (prawie dwukrotnie wyższy od rzeczywistego – W.P.), a 38% spośród zamierzających głosować nie znało nazwiska żadnego z kandydatów swojego okręgu, [http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_071\\_14.PDF](http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_071_14.PDF) (odczyt 7.02.2015).

<sup>16</sup> W 2014 r. największe partie zawarły porozumienie co do wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej. Na jego podstawie szefem komisji miał zostać kandydat „partii na poziomie europejskim”, która wprowadzi do PE największą liczbę przedstawicieli. Przeprowadzono nawet debatę wszystkich kandydatów, transmitowaną na żywo w Internecie oraz przez wiele stacji telewizyjnych. To jednak nie wpłynęło na znaczący wzrost prezydenjalizacji przedmiotowej kampanii w żadnym z państw. Zob. B. Marino, *Europarties' choices – Who are the Candidates for the Presidency of European Commission and how have they been selected?*, [w:] D. Lorenzo, V. Emanuele, N. Maggini (eds.), *The European Parliament Elections of 2014*, Rome 2014, s. 43–50.

na końcowy sukces bądź głosowania przeciwko danemu podmiotowi<sup>17</sup>. Dlatego zazwyczaj proporcjonalnie lepsze rezultaty w takich elekcjach osiągają partie małe. Specyfika elekcji do Parlamentu Europejskiego i dominacja spraw krajowych w kampanii, dostarczają sposobności do uzyskiwania relatywnie wysokiego poparcia przez organizacje eurosceptyczne, co potwierdziły wyniki wcześniejszych wyborców do Parlamentu Europejskiego w państwach EWG, a potem UE<sup>18</sup>.

Jakość składów list kandydatów jest wyraźnie słabsza od tych z wyborów do parlamentów krajowych. Z uwagi na ograniczone kompetencje Parlamentu Europejskiego i geograficzne oddalenie od stolic państw członkowskich, przywódcy i inni liderzy najważniejszych partii stronią od partycypowania w tego typu przedsięwzięciach. Ich wyborczy udział utrudniony jest przez przepisy prawa, które zabraniają łączenia mandatu posła do Parlamentu Europejskiego z pełnieniem funkcji deputowanego do parlamentu krajowego oraz ze stanowiskiem w rządzie. Dodatkowo w Polsce obowiązuje rozwiązanie, wedle którego uzyskanie miejsca w Parlamencie Europejskim skutkuje z mocy prawa wygaśnięciem mandatu w sejmie czy w senacie<sup>19</sup>. Te wszystkie czynniki skutecznie zapobiegają taktycznym udziałom znanych kandydatów. W innych okolicznościach mogliby oni przyczynić się do wzrostu poparcia komitetu, a następnie rezygnować ze zdobytego mandatu<sup>20</sup>.

## METODOLOGIA

Podjęcie tego badania ma na celu przyczynienie się do rozstrzygnięcia o wpływie kształtów list wyborczych na rezultat analizowanych komitetów. Jednostkę analizy stanowi komitet, który wprowadził do PE swoich reprezentantów. Technikami wykorzystanymi w badaniu są ilościowa analiza zastanych danych statystycznych (wyników głosowania)<sup>21</sup> wspomagana przez analizę dyskursu. Wśród wskaźników kwantytatywnych wzięto pod uwagę liczbę

---

<sup>17</sup> W. Wojtasik, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice 2012, s. 293.

<sup>18</sup> E. Dydak, *Wybory...*, s. 83.

<sup>19</sup> Zob. art. 334 § 1 i § 2 *Kodeksu wyborczego*.

<sup>20</sup> W wyborach do Sejmu w latach 2007 i 2011 było to widoczne w strategii kadrowej PSL. Z list tego komitetu kandydowali popularni w regionach marszałkowie województw, którzy następnie nie przyjmowali mandatów.

<sup>21</sup> Wszystkie dane prezentowane w artykule, odnoszące się do przedmiotowych oraz innych polskich wyborów, zostały zaczerpnięte ze strony Państwowej Komisji Wyborczej, <http://pkw.gov.pl/wyniki-wyborow-i-referendow/wybory-i-referenda.html> (odczyty 15–20.02.2015).



osób uprawnionych do głosowania w okręgu, proporcjonalne poparcie komitetu na poziomie krajowym i okręgowym, odsetek głosów uzyskanych przez kandydata w skali okręgu (WPW) oraz odsetek głosów uzyskanych przez kandydata wewnątrz listy (WPP)<sup>22</sup>. Te dane ilościowe muszą zostać skonfrontowane z jakościowymi bodźcami strategii, do których należy zaliczyć: układ miejsc kandydatów na listach, związek z okręgiem oraz status polityczny. Wewnątrz tej ostatniej z wymienionych kategorii wyróżniono następujące typy: poseł do Parlamentu Europejskiego, członek rządu, krajowy parlamentarzysta, samorządowiec, osoba niezwiązana dotąd z działalnością polityczną (celebryta). Natomiast ze względu na związek kandydatów z okręgiem można wskazać na osoby trwale związane, osoby związane od kilku kampanii z okręgiem oraz dotąd niezwiązanych z okręgiem (potocznie „spadochroniarze”).

Badanie efektywności strategii kadrowych musi zostać poprzedzone zdefiniowaniem kilku pojęć. Jako „strzelców” należy rozumieć kandydatów pre-dysponowanych przez partie do zdobycia mandatu. Natomiast „naganiacze” to osoby, których udział ma pomóc innym kandydatom w realizacji ich wyborczego celu<sup>23</sup>. W interpretacji rezultatów głosowania będą pomocne terminy „lokomotywy”, „odkurzacze” i „pchacze”. Pierwsi z wymienionych to osoby, których rezultat łączy się z jakościowym wzrostem poparcia dla całego komitetu<sup>24</sup>. Według założeń koncepcji Macieja Rakowskiego „odkurzacze” kumulują poparcie mogące przypaść innym kandydatom z listy<sup>25</sup>. Z kolei „wyborczy pchacze” to kandydaci przegrani, którzy swoim rezultatem przyczynili się do sukcesu innych kandydatów<sup>26</sup>.

## STRATEGIE PERSONALNE I ICH EFEKTYWNOŚĆ

### PLATFORMA OBYWATELSKA RP

Wynik wyborczy Platformy Obywatelskiej w 2014 roku był wyraźnie niższy od tego sprzed pięciu lat. Jednak w strategii personalnej tego komitetu

---

<sup>22</sup> WPW – Wskaźnik Personalizacji Wyborczej; WPP – Wskaźnik Personalizacji Partyjnej; zob. W. Wojtasik, *Efektywność strategii selekcji kandydatów na listy wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego 2009 roku*, [w:] K. Sobolewska-Mysłik, A. Hess, K. Kowalczyk, *Polska scena...*, s. 394–397.

<sup>23</sup> J. Flis, *Złudzenia wyboru*, Kraków 2014, s. 243.

<sup>24</sup> W. Peszyński, *Personalne aspekty rywalizacji wyborczej do Sejmu RP. Analiza zjawiska „jeżdżenia na gapę” na wybranych przykładach*, „Studia Wyborcze” 2011, t. XI, s. 54–46; J. Flis, *Złudzenia...*, s. 329–330.

<sup>25</sup> M. Rakowski, „Lokomotywy” czy „odkurzacze”? – *O wynikach liderów list wyborczych. Polemika z Wojciechem Peszyńskim*, „Studia Wyborcze” 2012, t. XIII, s. 63.

<sup>26</sup> J. Flis, *Złudzenia...*, s. 330–333.

wystąpiło wiele podobieństw do poprzedniej elekcji<sup>27</sup>. Wśród „strzelców” obsadzono głównie byłych ministrów i dotychczasowych posłów do Parlamentu Europejskiego. Starano się o udział osób dotąd kojarzonych z konkurencyjnymi środowiskami politycznymi. Nie stroniono od umieszczania kandydatów poza ich macierzystymi okręgami. Wśród „naganiaczy” wyróżnić należy przede wszystkim parlamentarzystów krajowych oraz „celebrytów”.

Wśród „strzelców” szczególnie należy skoncentrować uwagę na osobach, które sprawowały ważne funkcje w strukturach instytucji Unii Europejskiej. Ten status został potwierdzony w decyzjach głosujących. Jerzy Buzek, były premier (1997–2001) i przewodniczący Parlamentu Europejskiego (2009–2012) po raz trzeci z rzędu osiągnął najlepszy rezultat indywidualny w polskich wyborach do Parlamentu Europejskiego. W śląskim tego kandydata poparło 254 319 osób (WPW – 30,01), co w znaczny sposób przyczyniło się do uzyskania przez tę listę trzech mandatów. Danuta Hübner, komisarz w Komisji Europejskiej w latach 2004–2009, „jedyńka” w okręgu Warszawa I, zdobyła 225 546 głosów (WPW – 29,56, WPP – 73,12). Z kolei na ówczesnego komisarza Janusza Lewandowskiego głos oddało 107 814 (WPW – 23,48, WPP – 49,24) mieszkańców woj. pomorskiego.

Do grona „super strzelców PO” kwalifikuje się również Bogdan Zdrojewski. Ówczesny minister kultury i dziedzictwa narodowego kandydował ze względu na konieczność rezygnacji ze startu Jacka Protasiewicza<sup>28</sup>, dotychczasowego posła do Parlamentu Europejskiego z tamtego okręgu. Początkowo władze PO myślały o powierzeniu „jedyńki” w dolnośląskim i opolskim osobie spoza tych województw. Do takiej roli „przymierzano” niedawnych ministrów z gabinetu Donalda Tuska: Michała Boniego lub Jacka Rostowskiego<sup>29</sup>.

Udział Bogdana Zdrojewskiego był najbardziej optymalnym wariantem strategicznym, czego dowodzą jego rezultaty uzyskiwane we Wrocławiu w czterech poprzednich elekcjach do Sejmu<sup>30</sup>. Zostało to również odzwier-

---

<sup>27</sup> Zob. W. P e s z y ń s k i, *Personalizacja zachowań wyborców i wybieranych. Analiza porównawcza polskich elekcji do Parlamentu Europejskiego w 2004 i w 2009 roku*, [w:] M. J e z i ń s k i, W. P e s z y ń s k i, A. S e k l e c k a (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, Toruń 2010, s. 199–200.

<sup>28</sup> Stanowiło to następstwo incydentu, do jakiego doszło na lotnisku we Frankfurcie 28.02.2014 r.; E. K o s z o w s k a, K., K ł o p o t k o w s k i, M. Z a p a r t, *Protasiewicz nie wystartuje w wyborach*, „RP.pl” <http://www4.rp.pl/artykul/1092600-Jacek-Protasiewicz-nie-wystartuje-w-wyborach-do-PE.html> (odczyt 24.02.2015).

<sup>29</sup> J. H a r ł u k o w i c z, M. K o z i o ł, *Boni, Rostowski, czy... Kto wrocławską jedynką PO do PE*, „Gazeta.pl” [http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,15595148,Boni\\_Rostowski\\_czy\\_Kto\\_wroclawska\\_jedynka\\_PO.html](http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,15595148,Boni_Rostowski_czy_Kto_wroclawska_jedynka_PO.html) (odczyt 24.02.2015).

<sup>30</sup> Por. W. P e s z y ń s k i, *Personalne...*, s. 63–66; J. F l i s, *Złudzenia...*, s. 317.

ciedlone w decyzjach głosujących w tych wyborach – 164 426 głosy (24,53 WPW; 64,32 WPP). Pięć lat wcześniej, w tym okręgu, Jacka Protasiewicza poparło nieznacznie więcej wyborców (o około 2,5 tys.), ale miało to miejsce przy wyższym poziomie wyborczej partycypacji, a przede wszystkim przy wyraźnie lepszym wyniku wyborczym Platformy Obywatelskiej. W 2014 roku poparcie wrocławskiej listy PO w stosunku do ogólnokrajowego było proporcjonalnie wyższe niż w poprzednich wyborach do Parlamentu Europejskiego<sup>31</sup>. To wszystko dowodzi, że bez udziału Bogdana Zdrojewskiego lista PO w woj. dolnośląskim i opolskim miałyby niewielkie szanse na osiągnięcie takiego wyniku (252 513 głosów, 38,14% w skali okręgu), zwłaszcza z osobą spoza regionu na „jedyńce”. Prawdopodobne jest, że w przypadku absencji Bogdana Zdrojewskiego część zdobytych przez niego głosów mogła pozyskać Lidia Geringer de Oedenberg („jedyńka” SLD) lub nawet któryś z wrocławskich kandydatów PiS.

Osoby spoza okręgu PO przyznała dwa pierwsze miejsca. Jednak te decyzje poprzedzono badaniami opinii publicznej. Na podstawie ich rezultatów rozstrzygnięto o powierzeniu „jedyńki” w okręgu nr 13 Dariuszowi Rosatiemu (posłowi na Sejm), który rywalizował o to miejsce z Michałem Bonim<sup>32</sup>. Potwierdziły to wyniki głosowania, w których, związanego z Warszawą, Dariusza Rosatiego poparło 84 686 osób (WPW 18,68; WPP 58,16)<sup>33</sup>. Czynnikiem przemawiającym na korzyść tego kandydata było również jego wcześniejsze zaangażowanie w partiach socjaldemokratycznych. Warto pamiętać, że w lubuskim i zachodniopomorskim podmioty lewicy zawsze legitymowały się ponadprzeciętnym poparciem głosujących.

Pierwsze miejsce w kujawsko-pomorskim powierzono Jackowi Rostowskiemu – byłemu wicepremierowi i ministrowi finansów w gabinecie Donalda Tuska. Tutaj nie uwzględniono jednak specyfiki zachowań elektoratu z kujawsko-pomorskiego, które we wcześniejszych elekcjach cechował wysoki poziom dezaprobaty dla kandydatów spoza regionu<sup>34</sup>. Poza tym ten kandydat przez siedem lat pełnił funkcję nierzadko wymagającą podejmowania społecznie niepopularnych decyzji.

---

<sup>31</sup> Obliczeń dokonano dzieląc odsetek głosów listy okręgowej przez odsetek głosów komitetu w skali kraju. W 2014 r. wartość tego współczynnika wyniosła 1,18, a w 2009 r. 1,10.

<sup>32</sup> W. S z a c k i, *Masakra na listach*, „Polityka”, <http://www.polityka.pl/eurowybory/1574549,1,tusk-chce-wygrac-wybory-kaczynski-splaca-dlugi.read> (odczyt 24.02.2015).

<sup>33</sup> Warto nadmienić, że w latach 2004–2009 Rosati był posłem do PE, wybranym w okręgu Warszawa I z listy Socjaldemokracji Polskiej (SdPi).

<sup>34</sup> W tym aspekcie warto wskazać na przypadki J. Bendykowskiego (nr 1 na liście PO w wyborach do PE w 2004 r.) i E. Kierzkowskiej (ówczesnej wicemarszałek Sejmu) z 2001 r. Z kolei w 2009 r. było to widoczne w rezultacie R. Czarneckiego i całej listy PiS (słabszy wynik od SLD-UP).

Największe kontrowersje w strategii kadrowej PO wzbudziło zarejestrowanie Michała Kamińskiego na pierwszym miejscu w Lublinie. Był poseł i eurodeputowany PiS, osoba niegdyś mocno związana z prezydentem Lechem Kaczyńskim, w latach 2005–2010 zarządzał kampaniami największego przeciwnika Platformy. Został on skierowany do trzeciego z najmniejszych okręgów w Polsce, w którym partia Donalda Tuska miała niewielkie szanse na pokonanie najgroźniejszego konkurenta. Dodatkowo w lubelskim wysokim poziomem wyborczej popularności legitymuje się PSL. Michał Kamiński przegrał te wybory zdobywając 66 419 głosów (WPW 5,82). Stanowiło to 35,85% głosów oddanych na listę, co świadczyło, że zdecydowana większość wyborców PO podważyła decyzję przewodniczącego partii o tej nominacji. Michał Kamiński przegrał, choć na płaszczyźnie wizerunkowej negatywna ocena takiego posunięcia byłaby nazbyt pochopna. Pozyskiwanie kandydatów kojarzonych dotąd z innymi środowiskami politycznymi stanowiło cechę charakterystyczną strategii PO w wielu kampaniach. Zgodzić należy się z opinią Andrzeja Rychara, że w początkowej fazie wyborczych zmaganiach pozwoliło to PO pokazać „zdolność przyciągania”<sup>35</sup>. To było szczególnie cenne w aspekcie dużo słabszej pozycji wyjściowej niż na początku poprzednich kampanii.

Tak jak w wielu poprzednich kampaniach na listach PO znaleźli się utytułowani ludzie sportu. W tych wyborach byli to Bogdan Wenta (Kraków, nr 2 na liście) i Otylia Jędrzejczak (Bydgoszcz, nr 2). Zazwyczaj takim osobom powierza się głównie rolę „naganiaczy”, choć zdarza się, że zdobywają oni mandaty. Tak było w przypadku autora sukcesów polskiej reprezentacji w piłkę ręczną, co stało się kosztem porażki Bogusława Sonika (nr 3), posła do Parlamentu Europejskiego dwóch kadencji.

## PRAWO I SPRAWIEDLIWOŚĆ

Tworzenie list PiS nie zostało oparte na badaniach rynku, a w dużej mierze uzależnione od osobistych preferencji i intuicji prezesa tej partii. Często do roli „strzelców” nominowano osoby, na których sukcesie Jarosławowi Kaczyńskiemu szczególnie zależało. Spośród nich było kilka osób nie były w stanie osiągnąć „efektu lokomotywy”, czyli wygenerować dodatkowego poparcia dla całego komitetu.

W kanon tej konstatacji wpisuje się powierzenie „jedynek” w ważnych strategicznie okręgach „gronu profesorskiemu”, co w omawianej elekcji oka-

---

<sup>35</sup> M. Gostkiewicz, *Po co PO Kamiński?*, „Gazeta.pl”, [http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,15624404,Po\\_co\\_PO\\_Kaminski\\_Eksperci\\_niezgodni\\_\\_To\\_nagroda.html](http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,15624404,Po_co_PO_Kaminski_Eksperci_niezgodni__To_nagroda.html)[http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,15624404,Po\\_co\\_PO\\_Kaminski\\_Eksperci\\_niezgodni\\_\\_To\\_nagroda.html](http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,15624404,Po_co_PO_Kaminski_Eksperci_niezgodni__To_nagroda.html) (odczyt 24.02.2015).

zało się niewiele bardziej efektywnym posunięciem niż wyborach do Sejmu w 2011 r.<sup>36</sup> Spośród nich największe poparcie otrzymał Zdzisław Krasnodębski (96 292 głosy, WPW 12,62). Ryszard Legutko (Kraków) przegrał wewnątrzpartyjną rywalizację z Andrzejem Dudą (nr 2) o przeszło 16,5 tys. głosów. Jednak jego wynik nie przyczynił się do pogorszenia sytuacji całej listy, a mandat Ryszarda Legutki był jednym z trzech zdobytych przez tę listę PiS. Tego celu nie osiągnął Waldemar Paruch (Lublin), a przyznanie temu kandydatowi pierwszego miejsca było ryzykownym posunięciem<sup>37</sup>. Mandat, który przypadł tej liście PiS otrzymał Mirosław Piotrowski (nr 2, poseł do PE), który w wewnątrzpartyjnej rywalizacji pokonał „lidera” listy różnicą prawie 30 tys. głosów (7,48%). Indywidualny rezultat Waldemara Parucha (10,91 WPW) okazał się relatywnie wysoki, ale kandydat ten nie był w stanie wygenerować na rzecz listy dodatkowych głosów.

Dwójka kandydatów otrzymała pierwsze miejsca głównie za lojalność wobec Jarosława Kaczyńskiego. Taki przypadek miał miejsce w okręgu nr 2, liderem listy został poseł Kosma Złotowski. Pięć lat wcześniej też miał być on „jedyneką”, lecz bezdyskusyjnie ustąpił miejsca Ryszardowi Czarneckiemu. Podobnie należy interpretować decyzję o przyznaniu pierwszego miejsca na Mazowszu (Warszawa II) Wojciechowi Jasińskiemu, który w poprzednich wyborach zaakceptował decyzję o powierzeniu tej pozycji Adamowi Bielanowi<sup>38</sup>. Wojciech Jasiński poniósł klęskę, ulegając czwartemu na liście Zbigniewowi Kuźmiukowi (o 9,63% głosów), czyli kandydatowi, który nominalnie miał być „naganiaczem”.

Ze względu na optymalizację strategii kadrowej PiS zdziwienie mogło wzbudzić desygnowanie Karola Karskiego „na jedynkę” w okręgu Olsztyn. Ten kandydat trzy lata wcześniej nie zdołał wejść do Sejmu z listy PiS w swoim macierzystym okręgu warszawskim (dwudziestomandatowym). Początkowo zakładano, że pierwszy numer na tej liście otrzymał związany z Podlasiem Krzysztof Jurgiel (były minister rolnictwa), który ostatecznie zrezygnował ze startu<sup>39</sup>. Karol Karski osiągnął wysokie poparcie (prawie 68 tys. głosów, WPW 17,21). Uprawnione jest jednak przypuszczenie, że to

---

<sup>36</sup> Por. W. P e s z y ń s k i, *O nominacjach partyjnych „jedynek”. Przypadek elekcji z 2011 roku*, [w:] Ł. T o m c z a k (red.), *Partie polityczne. Struktury, programy, kampanie*, Wrocław 2014, s. 62–63.

<sup>37</sup> W wyborach do Sejmu z 2011 r. W. Paruch kandydował na posła z pozycji nr 2, w Krośnie. W tym jedenastomandatowym dystrykcie lista PiS zdobyła 6 mandatów, a na tego kandydata poparło 1 015 wyborców (20 wynik na liście).

<sup>38</sup> W. S z a c k i, *Masakra...*

<sup>39</sup> A. P a n u s z k o, P. R o l e k, *PiS domyka listy wyborcze do PE w atmosferze lustracji*, „Polska The Times”, <http://www.polskatimes.pl/artykul/103644,pis-domyka-listy-wyborcze-do-pe-w-atmosferze-lustracji,id,t.html> (odczyt 24.02.2014).

Jurgiel w tym rolniczym regionie mógł swoim udziałem wygenerować dodatkowe głosy. Mogło to nastąpić zwłaszcza kosztem PSL, które na Warmii i Mazurach legitymuje się ponadprzeciętnymi rezultatami wyborczego poparcia.

Ograniczonym powodzeniem zakończyło też nominowanie Ryszarda Czarneckiego jako lidera listy w Wielkopolsce. Ten poseł do Parlamentu Europejskiego związany jest z Wrocławiem, a w każdych dotychczasowych wyborach startował z innego okręgu. To jednak nie przeszkodziło mu w reelekcji. Otrzymał on 84 228 głosów (WPW 14,4; WPP 59,03). Jednak jego rezultat i całej wielkopolskiej listy PiS świadczą o wystąpieniu syndromów charakterystycznych dla efektu „odkurzacza”. W tym czwartym z największych polskich okręgów partia Jarosława Kaczyńskiego uzyskała proporcjonalnie najslabszy rezultat w kraju (24,38%), a mandat Ryszarda Czarneckiego był jedynym z tej listy.

Niektóre elementy strategii personalnej PiS wpłynęły pozytywnie na rezultat całego komitetu. Do takich należy zakwalifikować przypadek z woj. podkarpackiego. W tym drugim z najmniejszych okręgów w kraju udało się przekuć potencjał społeczny na wyborczy sukces. Lider listy, dotychczasowy poseł do Parlamentu Europejskiego, Tomasz Poręba otrzymał 113 704 głosów (57,98 WPP), a drugi mandat zdobył, poseł na Sejm Stanisław Ożóg (36 376 głosów). Na tej liście w roli „naganiaczy” zarejestrowano łącznie czworo krajowych parlamentarzystów.

Pozytywnie należy ocenić również decyzję o nominacji Bolesława Piechy na lidera listy w Katowicach, który zgromadził 118 964 głosy (WPW 14,04). To osoba rozpoznawalna, merytoryczna w wystąpieniach publicznych oraz związana z regionem. Swoją siłę personalną potwierdził rok wcześniej, wygrywając w Rybniku wybory uzupełniające do Senatu w okręgu, w którym od 2004 roku regularnie wygrywają kandydaci PO<sup>40</sup>. Oprócz Bolesława Piechy na śląskiej liście PiS znajdowało się czterech posłów na Sejm. To także przyczyniło się do zdobycia w tym okręgu kolejnego mandatu, który przypadł w udziale Jadwidze Wiśniewskiej.

## SOJUSZ LEWICY DEMOKRATYCZNEJ–UNIA PRACY

Spośród wszystkich badanych komitetów proporcjonalnie największe poparcie osiągnęły „jedyнки” SLD-UP (63,49%<sup>41</sup>). Stanowiło to efekt czytelnej strategii kadrowej na listach: „jeden strzelec” i „dziewięciu naganiaczy”.

<sup>40</sup> Oczywiście nie wolno zapominać o argumentach natury etycznej i finansowej. Sukces B. Piechy oznaczał konieczność przeprowadzenia wyborów uzupełniających do Senatu – drugi raz w ciągu VIII kadencji, na rok przed jej końcem.

<sup>41</sup> Obliczenie własne.

Według tego schematu wszyscy kandydaci byli skoncentrowani na powołaniu ich lidera<sup>42</sup>. Takie podejście potwierdza choćby skład listy z okręgu Warszawa I. Tam druga na liście Katarzyna Piekarska publicznie deklarowała, że jej udział w wyborach to praca na rzecz reelekcji Wojciecha Olejniczaka (lidera listy)<sup>43</sup>. Oprócz wiceprzewodniczącej SLD (posłanki w latach 1993–2005) warto wskazać także na inne społecznie rozpoznawalne osoby, dzięki którym zamierzano pozyskać głosy wyborców z różnych grup społecznych i segmentów ideologicznych. Można podać przykłady polityków którzy w swojej działalności wyróżniali się rzeczowością i koncyliacyjnym usposobieniem. Do nich zaliczymy Marka Balickiego (nr 3, byłego dwukrotnego ministra i eksperta SLD od spraw służby zdrowia) oraz Małgorzatę Winiarczyk-Kossakowską (nr 6, posłankę IV kadencji, pracownika naukowego). Spośród innych medialnie rozpoznawanych osób byli przedstawiciele lewicy światopoglądowej: Alicja Tysiąc (nr 4) i Krystian Legierski (nr 5) – wtedy radni Warszawy. Na ostatnim miejscu zarejestrowano Piotra Gadzińskiego, posła w latach 1997–2007, publicystę i osobę znaną z ekscentrycznych wystąpień.

Dzięki jasnemu zdefiniowaniu ról poszczególnych kandydatów udawało się unikać sporów wewnętrznych, takich, które w kampanii parlamentarnej z 2011 roku podważały wiarygodność całej partii<sup>44</sup>. Dodatkowo pokazano, pomimo utraty części rozpoznawalnych polityków na rzecz KWW Europy Plus Twój Ruch, Sojusz nadal jest w stanie pozyskiwać kandydatów dotąd niezwiązanych z tym środowiskiem. Świadczyły o tym kandydatury Anny Kalaty i Weroniki Marczuk, które otrzymały pierwsze miejsca w okręgach, odpowiednio, Warszawa II i Łódź. Kandydowali również znani sportowcy: Maciej Żurawski (nr 3, Kraków) oraz siatkarski wicemistrz świata z 2006 roku Michał Bąkiewicz (nr 10, Łódź). Szybko przecięto także spekulacje o tym, że Adam Gierek nie ma znaleźć się w gronie kandydatów tego komitetu<sup>45</sup>.

Założenia strategii kadrowej SLD-UP wydawały być się optymalne. Nie doprowadziło to jednak do realizacji wyborczego celu minimum, jakim było

---

<sup>42</sup> W 2009 r. takie podejście było jedną z przyczyn sukcesu listy tego komitetu w kujawsko-pomorskim, co szałb, a potem media publicznie określały jako „Zemke Team”.

<sup>43</sup> O koleżeńskiej postawie K. Piekarskiej świadczyło kilka jej postów, z okresu kampanii, zamieszczonych na portalu Facebook, <https://www.facebook.com/katarzyna.maria.piekarska?ref=ts&fref=ts> (odczyt 24.05.2014).

<sup>44</sup> Ł. T o m c z a k, *Historyczna klęska. Sojusz Lewicy Demokratycznej w kampanii wyborczej 2011 roku*, [w:] A. T u r s k a - K a w a, W. W o j t a s i k (red.), *Wybory parlamentarne 2011*, Katowice 2012, s. 312–313.

<sup>45</sup> Zob. A. N o w a k o w s k a, *Eurozamieszanie na listach lewicy*, „Gazeta Wyborcza.pl”, [http://wyborcza.pl/1,76842,15476978,Euromieszanie\\_na\\_listach\\_lewicy\\_Czy\\_politycy\\_SLD.html](http://wyborcza.pl/1,76842,15476978,Euromieszanie_na_listach_lewicy_Czy_politycy_SLD.html) (odczyt 25.02.2015).

zdobyć co najmniej sześciu mandatów<sup>46</sup>. Partii Leszka Millera udało się zmarginalizować znaczenie organizacji Janusza Palikota (największego konkurenta po lewej stronie sceny politycznej), ale rezultat (5 mandatów) był dla tej organizacji wysoce niesatysfakcjonujący.

Poparcie udzielone poszczególnym kandydatom z perspektywy jedynek prowadzi do wniosku o wystąpieniu efektów dwunastu „odkurzaczy” i jednej „lokomotywy”<sup>47</sup>. Do grona tych pierwszych można zaliczyć czwórkę kandydatów, dla których te wybory zakończyły się sukcesem: Adama Gierka (Katowice, WPP 70,7), Lidzię Geringer de Oedenberg (Wrocław, WPP 68,47), Bogusława Liberadzkiego (Gorzów Wlkp., WPP 68,43) i Krystynę Łybacką (Poznań, WPP 56,82).

„Jedynką”, której rezultat przyczynił się do jakościowego wzrostu poparcia dla całej listy, a nawet komitetu, był Janusz Zemke. Kandydował on z najmniejszego okręgu, lecz mimo to lista ta osiągnęła trzeci rezultat w skali kraju. W tym regionie na SLD-UP w kujawsko-pomorskim oddano 20,86% głosów, co proporcjonalnie stanowi rezultat dwukrotnie wyższy od tego w skali kraju. Sam Janusz Zemke otrzymał 17,31% (62 118) głosów i był to zdecydowanie najlepszy indywidualny rezultat zarówno w skali komitetu, jak pośród wszystkich kandydatów z tego okręgu. SLD-UP osiągnęło najwyższe poparcie w trzech powiatach tego województwa (Bydgoszcz, bydgoski, nakielski). Zaistnieniu „efektu lokomotywy” dowodzi fakt, że w największym mieście województwa (ósmym w Polsce) Zemke zdobył więcej głosów niż cała lista Platformy Obywatelskiej<sup>48</sup>. Dlatego ten przypadek można wyjaśniać założeniami koncepcji głosowania personalnego<sup>49</sup>. Uzasadnione jest stwierdzenie, że gdyby Janusz Zemke nie kandydował, a listę otwierałby ktoś inny (np. Jerzy Wenderlich, wicemarszałek Sejmu), rezultat Sojuszu w okręgu nr 2 byłby znacznie niższy.

---

<sup>46</sup> [adm] Miller: w *Wielkopolsce pewny jeden mandat dla SLD w euro wyborach*, „Rp.pl”, <http://www.rp.pl/artukul/1101414.html> (odczyt 24.02.2015).

<sup>47</sup> Por. M. Rakowski, „Lokomotywy”...; W. Peszyński, *Personalne...*, s. 53–59.

<sup>48</sup> PO zdobywała najczęściej głosów w Bydgoszczy we wszystkich elekcjach w latach 2006–2011. W przedmiotowych wyborach do PE J. Zemke uzyskała w tym mieście 23 668 głosów (29,58%) – o przeszło 2,5 tys. (2,99%) więcej niż wszyscy kandydaci PO. Podobny efekt ten polityk zdołał wywołać w wyborach do Sejmu w 2005 r. (względnie w 2007 r.). Dla porównania, warto wskazać na wyniki głosowań powszechnych z 2011 i 2014 r. w kujawsko-pomorskim. Te rezultaty wyraźnie dowodzą, że bez udziału J. Zemkego rezultaty Sojuszu w tym województwie są słabsze.

<sup>49</sup> Zob. W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańsk 2005, s. 68.



## NOWA PRAWICA – JANUSZA KORWIN-MIKKEGO

Strategia komunikacyjna oraz częste relacje mediów masowych z przebiegu kampanii tego podmiotu były momentami bardziej typowe dla kampanii prezydenckiej niż tej z założenia partyjnej. Jedną z cech o tym świadczących było zawarcie w nazwie komitetu imienia i nazwiska jej lidera, co w tym przypadku było także podyktowane słabym poziomem społecznej rozpoznawalności innych kandydatów. Z takiej możliwości skorzystały jeszcze w tych wyborach dwa inne komitety, ale tylko ten osiągnął próg reprezentacji. Ze względu na pozaparlamentarny charakter tej organizacji można było sobie pozwolić na kandydowanie jej przywódcy.

Janusz Korwin-Mikke został zarejestrowany w Katowicach, czyli poza swoim macierzystym regionem. Samodzielnie zdobył 67 928 głosy (WPP 8,02) – proporcjonalnie więcej niż jego komitet w skali kraju (7,15%). Jak można było przewidzieć skupił on głosy przeważającej części wyborców głosujących na Nową Prawicę. Tego kandydata poparło 92,33% w skali listy. To procentowo stanowiło najlepszy indywidualny rezultat spośród wszystkich kandydatów startujących w 2014 roku do Parlamentu Europejskiego.

Decyzja o umieszczeniu przywódcy NP–JKM w województwie śląskim była podyktowana strategicznym znaczeniem tego regionu, który pod względem liczby wyborców zajmuje drugą pozycję w kraju. W najbardziej uprzywilejowanym okręgu (nr 10) pierwsze miejsce powierzono Stanisławowi Żółtkowi byłemu wiceprezydentowi Krakowa (w latach 1997–1998). Co interesujące, Stanisław Żółtek (WPP 38,67) wygrał rywalizację wewnętrzną o mandat z drugim na liście o 0,51% głosów w skali okręgu. Do podobnej sytuacji doszło w stolicy, gdzie Michał Marusik (WPP 41,25) osiągnął najlepszy wynik spośród kandydatów tej partii różnicą 0,4% w stosunku swojego największego konkurenta.

Z uwagi na wysoce spersonalizowany charakter tego komitetu wydawało się, że przy nikłym poziomie społecznej rozpoznawalności kandydatów dla „jedynek” będzie proporcjonalnie najwyższe w kraju. Jednak sytuacje z Krakowa i Warszawy w znacznym stopniu przyczyniły się do tego, że w tej klasyfikacji partia Korwin-Mikkego uplasowała się na drugiej pozycji (57,09%<sup>50</sup>), wyraźnie ustępując w tym aspekcie SLD-UP. Na to wpłynęły także próby neutralizowania anonimowości lokalnych kandydatów poprzez bazowanie na symbolicznych skojarzeniach z nazwiskiem Korwin-Mikke. Dwójka takich kandydatów została umieszczonych na niższych pozycjach na listach wyborczych (w okręgach nr 8 i 13), osiągając relatywnie wysoki poziom WPP (odpowiednio 30,86 i 24,18).

---

<sup>50</sup> Obliczenie własne.

## POLSKIE STRONNICTWO LUDOWE

Strategia kadrowa PSL była oparta na analogicznych przesłankach jak we wszystkich poprzednich wyborach do Parlamentu Europejskiego. Kolejny raz zaangażowano dotychczasowych eurodeputowanych, dużą część parlamentarzystów krajowych czy przedstawicieli władz samorządowych – w tym marszałków województw<sup>51</sup>. Odzwierciedla to skład list, jakie Stronnictwo zarejestrowało w 2014 roku, co potwierdza partycypacja ministra pracy i polityki społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza (Rzeszów, nr 1 na liście) oraz jego poprzedniczki Jolanty Fedak (Gorzów Wlkp. nr 1). Drugie miejsce w kujawsko-pomorskim otrzymała tamtejsza wojewoda Ewa Mes. O mandat do Parlamentu Europejskiego ubiegało się również dwóch marszałków województw: Adam Struzik (Warszawa II, nr 3) i Krzysztof Hetman (Lublin, nr 2). Wśród kandydatów znalazło się również kilku znanych parlamentarzystów krajowych: np. Eugeniusz Kłopotek (Bydgoszcz, nr 1), Stanisław Żelichowski (Olsztyn, nr 1), oraz wicemarszałek Sejmu Eugeniusz Grzeszczak (Poznań, nr 3).

Zdecydowaną większość wymienionych tutaj osób desygnowano do roli „naganiaczy”. Podstawowym celem stała się reelekcja dotychczasowych posłów do Parlamentu Europejskiego: Jarosława Kalinowskiego (Warszawa II), Andrzeja Grzyba (Poznań), Czesława Siekierskiego (Kraków) i Arkadiusza Bratkowskiego (Lublin). Ubiegali się oni o poparcie z okręgów, w których natchodziły na siebie relatywnie zadowalająca popularność PSL z dostateczną liczbą osób uprawnionych do głosowania.

Cel minimum został osiągnięty. Trzej pierwsi z wymienionych posłów do Parlamentu Europejskiego zdołali przedłużyć swój status. Pierwszy ze swoich mandatów zdobyli w lubelskim, w którym od lat partia ta ma wysoce ponadprzeciętny poziom popularności, co potwierdzał też rezultat omawianych wyborów – 17,54%. Z tej listy miejsce w Parlamencie Europejskim stało się udziałem marszałka województwa Krzysztofa Hetmana. Był on rozstawiony na drugim miejscu i w bezpośredniej rywalizacji wyraźnie pokonał, o przeszło 14,5 tys. głosów (20,84% w skali listy) dotychczasowego europosła Arkadiusza Bratkowskiego<sup>52</sup>.

Wybory do Parlamentu Europejskiego z 2014 roku były kolejnymi, w których „jedyńki” miały najmniejszy udział w wyniku osiągniętym przez PSL

<sup>51</sup> Por. E. Olszewski, *Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku w Polsce*, „Studia Wyborcze” t. II, s. 48; A. Seklecka, *Polskie Stronnictwo Ludowe – „Głosuj na swoich!*, [w:] M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, Toruń 2010, s. 369–371.

<sup>52</sup> Warto podkreślić, że w odróżnieniu od sytuacji po powszechnym głosowaniu w wyborach do Sejmu VII kadencji, w 2014 r. K. Hetman mandat przyjął.

spośród wszystkich komitetów (37,13%<sup>53</sup>). Świadczy o tym nie tylko kasus z lubelskiego, ale również fakt, że najlepszy indywidualny rezultat w skali komitetu (Jarosława Kalinowskiego – 33 879 głosy), to 55,3% w skali całej listy, czyli mniej niż przeciętna SLD-UP i NP-JKM. W decyzjach głosujących na ten komitet ujawniły się charakterystyczne wzorce głosowania elektoratu tej partii. Opierają się one bardziej na geograficznym zakorzenieniu kandydata (gmina, powiat), a nie na jego miejscu na liście<sup>54</sup>.

## WNIOSKI KOŃCOWE

Platforma Obywatelska oraz Prawo i Sprawiedliwość zdobyły w omawianej elekcji identyczną liczbę mandatów. Odwołując się do terminologii ze sportów walki był to remis ze wskazaniem na PO, gdyż partia Donalda Tuska zdobyła o ponad 24 tys. głosów więcej. W zestawieniu z liczbą przeszło 7 milionów głosów oddanych w tej elekcji, świadczy to o minimalnej różnicy. Jednak w wymiarze symbolicznym owe rozmiary są znacznie większe. Przedłużyły bowiem, trwające od 2006 roku pasmo porażek Jarosława Kaczyńskiego i jego organizacji z największym przeciwnikiem. Marginalizowało to znaczenie wygranych PiS w kilku kampaniach lokalnych w 2013 roku i długo utrzymującą się przewagę w badaniach opinii publicznej.

Przyczyn wyjaśnienia takiego faktu można doszukiwać się na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, była to zmiana podejścia PO do polityki zagranicznej wobec wybuchu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Naturalną reakcją społeczną wobec wzrostu poczucia zagrożenia bezpieczeństwa zewnętrznego jest zwiększenie zaufania do obiektów władzy, które dysponują środkami obronnymi. To przyczyniło się do progresu notowań największej partii rządzącej, która wykorzystywała te emocje w zabiegach promocyjnych. Po drugie, PiS nie wykorzystał potencjału innych, znacznie mniejszych partii prawicowych. Zawarcie porozumienia koalicyjnego z Solidarną Polską i Polską Razem nie oznaczałoby wzrostu poparcia PiS o wynik głosowania uzyskany przez te podmioty, ale ta „premia za jedność” z pewnością byłaby wyraźnie wyższa niż wspomniane „ponad 24 tys. głosów”<sup>55</sup>. Po trzecie, kolejnej przyczyny

<sup>53</sup> Obliczenie własne.

<sup>54</sup> Zob. J. Flis, *Złudzenia...*, s. 351–354; W. Peszyński, *Kandydat czy partia? W poszukiwaniu determinant zachowań wyborczych elektoratu*, „Preferencje Polityczne” 2011, nr 2, s. 238–241.

<sup>55</sup> Potencjał tych komitetów ukazuje wysokość poparcie, jakie w tych wyborach otrzymała Solidarna Polska Zbigniewa Ziobry (3,98%). W żadnym badaniu podmiot ten nie uzyskał rezultatu świadczącego o szansie na przekroczenie progu ustawowego. Warto zwrócić uwagę, że lider tej otrzymał w okręgu nr 10 (małopolskie i świętokrzyskie) 60 686 głosów (6,64 WPW).

należy upatrywać w postawie Jarosława Kaczyńskiego w ostatnich dniach kampanii. Taki przykład stanowi zachowanie prezesa tej partii wobec zagrożenia powodziowego w południowo-wschodniej Polsce<sup>56</sup>. Jego postępowanie z pewnością uaktywniło część wyborców niezdecydowanych do głosowania przeciwko tej partii, czyli na PO.

Po czwarte, strategie personalne obu partii. Dobór kandydatów na listach wpłynął pozytywnie dla PO, a negatywnie dla PiS. Zarówno Donaldowi Tuszkowi, jak i Jarosławowi Kaczyńskiemu bezpośrednio zależało na sukcesie kilku kandydatów, co w obu przypadkach mogło być również podyktowane dbałością o jakość reprezentacji tych partii w Parlamencie Europejskim. Jednakże decyzje o ich umieszczeniu w konkretnym okręgu poprzedzono badaniami opinii publicznej. Potrafiono szybko reagować, o czym świadczy chociażby fakt, że wobec niezadowolającej popularności Michała Boniego w okręgu nr 12 postanowiono namówić do udziału w wyborach Bogdana Zdrojewskiego. Z kolei prezes PiS powierzał wysoce uprzywilejowane miejsca według własnego uznania, nie rozważając swoich wyborów w perspektywie interesu całej organizacji.

PiS nie dał opinii publicznej czytelnego sygnału o otwartości partii na inne środowiska, a porozumienie z Prawicą Rzeczypospolitej (Marka Jurka) i powierzenie miejsc na listach wielu przedstawicielom nauki było w tym aspekcie niewystarczające. To nie podnosiło rynkowej wiarygodności tego komitetu. W tym względzie większe powodzenie przyniosły posunięcia strategiczne PO, która lepiej zadbała poszerzanie swojej oferty o kandydatów z innych obozów czy środowisk pozapartyjnych.

Takim sygnałem w przypadku PiS byłoby włączenie kilku kandydatów Solidarnej Polski czy Polski Razem, nawet za ceną oddania przedstawicielom tych podmiotów kilku „jedynek”. Dałoby to opinii publicznej wyraźny sygnał, że PiS jest w stanie pokonać PO i tym samym lepszy komfort psychiczny przed kolejnymi, ważniejszymi elekcjami. Partia Jarosława Kaczyńskiego zdobyła tyle samo mandatów co komitet Donalda Tuska, ale o ponad 24 tysiące głosów mniej. Niby to niewiele, ale nie zmieniło to drugiej, niejako

---

Spośród wszystkich kandydatów ten rezultat był czwartym w skali tego największego okręgu w Polsce. Głównie dzięki takiej osobistej popularności jego partia osiągnęła w tym regionie trzeci rezultat, zdobywając 9,01% głosów. Wymienione dane pozwalają określić ten przypadek mianem efektu „lokomotywy wyborczej”. Można założyć, że kandydując z listy PiS (nawet z niższej pozycji niż pierwsza) wynik Ziobry byłby jeszcze wyższy, bez uszczerbku dla poparcia całego komitetu.

<sup>56</sup> J. Miziołek, *Wybory do PE, czyli „szpieg z krainy deszczowców i kampania na walach przeciwpowodziowych*, „Polska The Times”, <http://www.polskatimes.pl/artukul/3438335,wybory-do-pe-czyli-szpieg-z-krainy-deszczowcow-i-kampania-na-walach-przeciwpowodziowych,id,t.html> (odczyt 25.02.2015).

przypisanej do PiS pozycji w politycznym rankingu. Brakujące do sukcesu głosy można było spokojnie uzyskać dzięki zdecydowanie bardziej marketingowemu podejściu do realizacji funkcji selekcyjnej, choćby poprzez lepsze wykorzystanie własnych zasobów kadrowych i bardziej optymalne rozstawienie kandydatów na wyborczych listach.

Oferty personalne pozostałych podmiotów nie przełożyły się w sposób znaczący na ich wynik wyborczy. Ta ostatnia konstatacja dotyczy zwłaszcza przypadku koalicji SLD–UP, która pięć lat wcześniej zdobyła 2 mandaty więcej. Pomimo skonstruowania relatywnie atrakcyjnej, jak na możliwości tego podmiotu, oferty personalnej, tylko nieznacznie udało się poszerzyć segment wyborców lojalnych, w czym przede wszystkim zasługa jednego z liderów list. Jednak za rezultat SLD–UP nie można obarczać winą kandydatów oraz osób odpowiadających za założenia do strategii personalnej.

Objęcie przywództwa w Sojuszu przez Leszka Millera i szybkie ustabilizowanie sytuacji wewnątrz partii przełożyło się na zahamowanie odpływu elektoratu. Zdołano wytrzymać kryzysy będące efektem aktywności i ambicji Janusza Palikota. Wybory do Parlamentu Europejskiego pozwoliły zneutralizować największe zagrożenie po lewej stronie, ale to nie przełożyło się na odzyskanie poparcia traconego niegdyś na rzecz partii Janusza Palikota. Problem polega na tym, że Sojusz nie potrafi odnaleźć się w narzuconym i zagospodarowanym przez dwie największe partie podziale socjopolitycznym. Od momentu akcesji do Unii Europejskiej jest pozbawiony motywu istnienia i działania, a tym samym społecznie czytelnego przekazu. Wyborcy muszą wiedzieć po co partia istnieje, do czego dąży i które grupy społeczne reprezentuje.

Na te pytania raczej nie mają problemu z odpowiedzią wyborcy Janusza Korwin-Mikkego. Sukces jego komitetu był spowodowany silnym poziomem personalizacji tej oferty. Powodzeniu tego projektu sprzyjały także niski poziom frekwencji, zdyscyplinowanie elektoratu tego podmiotu, eurosceptyczny przekaz oraz mniejsza skłonność głosujących do decyzji taktycznych. Te czynniki są wystarczające do sukcesu w wyborach do Parlamentu Europejskiego, gdzie maksymalnie w skali kraju można zarejestrować 130 kandydatów. Inne elekcje wymagają znacznie sprawniejszej maszyny organizacyjnej, czego dowodzi porażka w wyborach do sejmików w 2014 roku, po których partia Korwin-Mikkego nie ma reprezentanta w żadnym z województw.

Polskie Stronnictwo Ludowe należy do najbardziej zinstytucjonalizowanych polskich partii, która z powodzeniem przetrwała już wielu przywódców. Przekłada się to na sprawną organizację, a tym samym na możliwości nominacji na listach wielu osób sprawujących ważne funkcje w aparatach administracji centralnej i samorządowej. Postąpiono tak we wszystkich dotych-

czasowych elekcjach do Parlamentu Europejskiego, a rezultaty osiągnięte przez PSL były porównywalne. Proporcjonalnie najwyższe poparcie ludowcy otrzymali w 2009 roku (7,01%). W 2014 roku nie poprawiono tego rezultatu, mimo że oferta personalna była najbardziej optymalna spośród wszystkich kampanii. Lepszy rezultat w wyborach do Parlamentu Europejskiego ludowcy byłoby w stanie osiągnąć chyba tylko w sytuacji bezpośredniego udziału w gronie kandydatów prezesa tej partii, co nawet teoretycznie trudno sobie wyobrazić. Warto więc zadać sobie pytanie czy rezygnacja ze wsparcia silnych kandydatów z kraju mogłaby spowodować obniżkę wyniku? – zapewne, jednak przekroczenie ustawowego progu reprezentacji nie byłoby zagrożone.

## BIBLIOGRAFIA

- Cwalina W., Falkowski A., *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańsk 2005.
- Decyzja Rady UE z dnia 25 czerwca i 23 września 2002 roku zmieniająca *Akt dotyczący wyborów do Parlamentu Europejskiego w poszczególnych państwach w powszechnych wyborach bezpośrednich* dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS/EWG/Euroatom (2002/772/WE, Euroatom).
- Dyda E., *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2003.
- Flis J., *Kwadratura okręgu. Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego jako instytucjonalna rama komunikowania politycznego*, [w:] K. Sobolewska-Myślik, A. Hess, K. Kowalczyk (red.), *Polska scena polityczna. Środowiska – komunikacja polityczna – strategie*, Kraków 2010.
- Flis J., *Złudzenia wyboru*, Kraków 2014.
- Flis J., Wojtasik W., *Candidate Selection in the 2014 European Parliament Election in Poland*, „Political Preferences” 2014, no. 9.
- Marino B., *Europarties' choices – Who are the Candidates for the Presidency of European Commission and how have they been selected?* [w:] L. De Sio, V. Emanuele, N. Maggini (eds.), *The European Parliament Elections of 2014*, Rome 2014.
- Marsh M., *The Voters Decide?. Preferential voting in European List Systems*, „European Journal of Political Research” 1985, no. 13.
- Michalak B., *Dlaczego obecny model podziału na okręgi wyborcze do Parlamentu Europejskiego jest wadliwy i czy jest dla niego alternatywa?* „Studia Wyborcze” 2010, t. X.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny*, Warszawa 2004.
- Olszewski E., *Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku w Polsce*, „Studia Wyborcze” 2006, t. II.
- Ortega Villodres C., (2006), *Preference voting system and their impact of the personalization of politics*, Sewilla 2006, <http://www.cses.org/plancom/2006Seville/Ortega2006.pdf>.
- Peszyński W., *Kandydat czy partia? W poszukiwaniu determinant zachowań wyborczych elektoratu*, „Preferencje polityczne” 2011, nr 2.
- Peszyński W., *O nominacjach partyjnych „jedynek”. Przypadek elekcji z 2011 roku*, [w:] L. Tomczak (red.), *Partie polityczne. Struktury, programy, kampanie*, Wrocław 2014.

- Peszyński W., *Personalizacja zachowań wyborców i wybieranych. Analiza porównawcza polskich elekcji do Parlamentu Europejskiego w 2004 i w 2009 roku*, [w:] M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny*, Toruń 2010.
- Peszyński W., *Personalne aspekty rywalizacji wyborczej do Sejmu RP. Analiza zjawiska „jeżdżenia na gapę” na wybranych przykładach*, „Studia Wyborcze” 2011, t. XI.
- Rakowski M., „Lokomotywy” czy „odkurzacze”? – O wynikach liderów list wyborczych. *Polemika z Wojciechem Peszyńskim*, „Studia Wyborcze” 2012, t. XIII.
- Seklecka A., *Polskie Stronnictwo Ludowe – „Głosuj na swoich!*, [w:] M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka (red.), *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Media i marketing polityczny* Toruń 2010.
- Skrzypięński Dariusz, *Strategie partii politycznych*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, Wrocław 2002, Wydawnictwo UWr, s. 126-147.
- Tomczak L., *Historyczna klęska. Sojusz Lewicy Demokratycznej w kampanii wyborczej 2011 roku*, [w:] A. Turska-Kawa, W. Wojtasik (red.), *Wybory parlamentarne 2011*, Katowice 2012.
- Ustawa Kodeks wyborczy z 5 stycznia 2011 roku, Dz. U. nr 21, poz. 112.
- Ustawa Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego z dnia 23 stycznia 2004 r., Dz. U. nr 25, poz. 219 ze zm.
- Wiszniewski R., *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wrocław 2008.
- Wojtasik W., *Efektywność strategii selekcji kandydatów na listy wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego 2009 roku*, [w:] K. Sobolewska-Myślik, A. Hess, K. Kowalczyk (red.), *Polska scena polityczna. Środowiska – komunikacja polityczna – strategie*, Kraków 2010.
- Wojtasik W., *Funkcje wyborców w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice 2012. *Wyniki wyborów i głosowań*, [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl).
- Żukiewicz P., *Lista wyborcza, hasło* [w:] A. Kasińska-Metryka, R. Wiszniewski (red.), *Leksykon marketingu politycznego. Wybrane zagadnienia*, Kielce 2014.

## Streszczenie

Artykuł jest poświęcony ocenie efektywności strategii personalnych polskich partii politycznych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku. Strategie personalne należy rozumieć, jako plan doboru kandydatów i odpowiedniego ich uszeregowania na listach wyborczych, co ma wpłynąć na uzyskanie zakładanego rezultatu wyborczego. W artykule uwaga autora została skoncentrowana na pięciu komitetach, które w przedmiotowej elekcji wprowadziły do Parlamentu Europejskiego swoich przedstawicieli. Ocena efektywności polegała na skonfrontowaniu ze sobą założeń strategii z rezultatami wyborczymi poszczególnych kandydatów poszczególnych komitetów.

Strategie personalne stanowiły jeden z kilku czynników, który zaważył w tych wyborach na minimalnym zwycięstwie PO nad PiS. Miało to miejsce dlatego, że pierwsza z tych partii podeszła do procesu nominacji kandydatów na listy w sposób zdecydowanie bardziej marketingowy. W przypadku pozostałych komitetów zastosowane strategie kadrowe w niewielkim stopniu wpłynęły na ich rezultaty wyborcze. Jednakże uzasadnione jest przypuszczenie, że bez

takiego podejście do realizacji funkcji selekcyjnej ich wynik wyborczy (zwłaszcza SLD-UP i PSL) byłby gorsze od uzyskanych.

**Słowa kluczowe:** wybory, Parlament Europejski, strategie personalne, komitety wyborcze, kandydaci, głosowanie, rezultaty wyborów.

**PERSONAL STRATEGIES DURING 2014 EUROPEAN PARLIAMENT ELECTION.  
AN ATTEMPT TO ASSESS THE EFFECTIVENESS OF POLISH POLITICAL  
PARTIES  
(summary)**

The aim of this article is to assess the effectiveness of personal strategies applied by Polish political parties during the election to the European Parliament in 2014. Personal strategies ought to be understood as conscious choice of candidates and their proper placement on electoral lists, which is supposed to influence the final result of the election. The article focuses on five committees whose representatives were chosen to become Members of the European Parliament. The assessment of the effectiveness was performed by the confrontation of the strategy assumption and the results of given candidates.

Personal strategies made one of several factors that decided of the minimal victory of Civil Platform over Law and Justice. This was due to the fact that the former party took advantage of certain political marketing activities. As regards the remaining committees, the personal strategies they applied had little impact on the election results. However, it is reasonable to claim that without any strategies at all, their results would have been worse, particularly in case of Democratic Left Alliance – Labour Union and Polish People's Party.

**Keywords:** EP elections, personal strategies, political parties, election committee, candidates, vote, election results.





**Piotr Gawron\***  
**Łukasz Paweł\*\***  
**Zbigniew Puchała\*\*\***  
**Jacek Szklarski\*\*\*\***  
**Karol Życzkowski\*\*\*\*\***

## **WYBORY SAMORZĄDOWE 2014 W POSZUKIWANIU ANOMALII STATYSTYCZNYCH**

### **WSTĘP**

W roku 2014 wybory samorządowe w Polsce odbyły się w dniu 16 listopada. W tym dniu wybierano jednocześnie przedstawicieli do sejmików wojewódzkich, członków rad miast, dzielnic i gmin, a także wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Każdy wyborca otrzymywał w komisji kilka kart do głosowania. Niektóre z nich przygotowano na jednej karcie papieru, a w wyborach do sejmików, ze względu na dużą liczbę kandydatów, karty miały postać broszurki, na każdej stronie znajdowała się lista kandydatów danego komitetu wyborczego. Do objęcia urzędu wójta lub prezydenta miasta konieczna była bezwzględna większość głosów. Drugą turę głosowania przeprowadzono w dniu 30 listopada 2014 roku.

---

\* Dr hab. inż., Instytut Informatyki Teoretycznej i Stosowanej, Polska Akademia Nauk, Gliwice, gawron@iitis.pl.

\*\* Mgr inż., Instytut Informatyki Teoretycznej i Stosowanej, Polska Akademia Nauk, Gliwice, pawela@iitis.pl.

\*\*\* Dr hab., Instytut Informatyki Teoretycznej i Stosowanej, Polska Akademia Nauk, Gliwice, Instytut Fizyki, Uniwersytet Jagielloński, z.puchala@iitis.pl.

\*\*\*\* Dr, Instytut Podstawowych Problemów Techniki, Polska Akademia Nauk, Warszawa, jszklar@ippt.pan.pl.

\*\*\*\*\* Prof. dr hab., Instytut Fizyki, Uniwersytet Jagielloński, Centrum Fizyki Teoretycznej, Polska Akademia Nauk, Warszawa, karol@cft.edu.pl.

W niniejszej pracy koncentrujemy się na statystycznej analizie danych dotyczących wyborów do sejmików wojewódzkich. W nocy powyborczej z 16 na 17 listopada pojawiły się problemy z systemem informatycznym stosowanym przez Państwową Komisję Wyborczą, a oficjalne wyniki wyborów ogłoszono ze znacznym opóźnieniem. Spowodowało to poważne zaniepokojenie opinii publicznej i sprzyjało poddawaniu w wątpliwość rzetelności ogłoszonych wyników. Niektóre ugrupowania polityczne lansowały wprost tezę o sfalszowaniu wyborów do sejmików wojewódzkich. Zasadniczym celem tej pracy jest przedstawienie ilościowej analizy wyników wyborczych oraz weryfikacja hipotezy, dotyczącej zaistnienia systematycznych nieregularności wyborczych na dużą skalę. Dane na których pracowaliśmy zostały nam udostępnione przez Krajowe Biuro Wyborcze w dniu 5 marca 2015 roku. Dane zawierają kompletne wyniki wyborów do sejmików wojewódzkich ze wszystkich komisji obwodowych.

Na wstępie warto podkreślić, że matematyczna analiza danych wyborczych nie pozwala na dostarczenie prawnych dowodów popełnienia fałszerstw, lecz wykrycie istotnych nieregularności statystycznych może stanowić wiarygodny argument za tezą o możliwych nieuczciwościach lub nadużyciach<sup>1</sup>. Bez względu na to, czy po danych wyborach formułowane są bezpośrednio zarzuty o nieuczciwość, statystyczną analizę danych wyborczych prowadzi się rutynowo po każdym wyborach w krajach o długiej tradycji demokratycznej. Przykładem takiej analizy mogą być badania danych wyborczych z USA<sup>2</sup>, Niemiec<sup>3</sup> i Szwajcarii<sup>4</sup>. Niezależnie od możliwych podejrzeń o nieuczciwość, statystyczną analizę danych wyborczych prowadzi się, aby lepiej zrozumieć wszystkie aspekty całego procesu wyborczego, a także aby móc wykorzystać otrzymane rezultaty w celu ulepszenia systemu organizacji kolejnych wyborów. Badania statystyczne wyników prowadzone są niekiedy

---

<sup>1</sup> A. S i m p s e r, *Why governments and parties manipulate elections: theory, practice, and implications*. Cambridge 2013; C. B o r g h e s i, J.C. R a y n a l, J.P. B o u c h a u d, *Election turnout statistics in many countries: similarities, differences, and a diffusive field model for decision-making*, „PloS one” 2012, vol. 7, no. 5, s. e36289; B. B e b e r, A. S c a c c o, *What the numbers say: A digit-based test for election fraud*, „Political Analysis” 2012, vol. 20, no. 2, s. 211–234.

<sup>2</sup> R.M. A l v a r e z, T. E. H a l l, S.D. H y d e, *Election fraud: detecting and deterring electoral manipulation*, Washington, DC 2009.

<sup>3</sup> C. B r e u n i g, A. G o e r r e s, *Searching for electoral irregularities in an established democracy: Applying Benford's Law tests to Bundestag elections in Unified Germany*, „Electoral Studies” 2011, vol. 30, no. 3, s. 534–545.

<sup>4</sup> L. L e e m a n n, D. B o c h s l e r, *A systematic approach to study electoral fraud*, „Electoral Studies” 2014, vol. 35, s. 33–47.

także przez instytucje organizujące wybory, np. w Wielkiej Brytanii<sup>5</sup> oraz w Niemczech<sup>6</sup>.

## STATYSTYCZNA ANALIZA WYNIKÓW

Do analizy wyników wyborów można posłużyć się wynikami z poszczególnych obwodowych komisji wyborczych. W wyborach do sejmików wojewódzkich w roku 2014 głosowanie odbyło się w 27 435 obwodowych komisjach wyborczych. Uprawnionych do głosowania było 30 613 691 osób, komisje wydały 14 466 824 kart do głosowania, oddano 11 928 736 głosów ważnych oraz 2 525 210 głosów nieważnych. Frekwencja wyborcza, liczona jako stosunek liczby wydanych kart do głosowania do liczby wyborców, wynosiła ok. 47,3%. Odsetek głosów nieważnych, liczony jako stosunek liczby głosów nieważnych do głosów wyjętych z urn, wynosił 17,5%.

Duża liczba głosów nieważnych jest wysoce niepokojąca. Można próbować wytłumaczyć ją różnymi przyczynami. W porównaniu do wyborów do europarlamentu, przeprowadzonych w maju 2014, frekwencja w listopadzie była niemal dwukrotnie większa, a więc do urn wyborczych udali się także wyborcy niezainteresowani polityką europejską. Jest prawdopodobne, że część z nich udała się do lokalów wyborczych w celu wyboru wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a zlekceważyła wybory do sejmików wojewódzkich i oddała w nich głos w sposób przypadkowy. Inna część wyborców chciała oddać głos ważny, lecz na przykład wskutek błędnego postawienia więcej niż jednego krzyżyka ich głos został uznany za nieważny. Trzecia grupa zawiera wyborców, którzy celowo stawiali więcej krzyżyków na karcie i świadomie oddali głos nieważny, na przykład w celu wyrażenia protestu przeciwko klasie politycznej. Do jeszcze innej grupy należą wyborcy, którzy sami nie wiedzieli, na kogo chcą głosować i nie postawili na karcie żadnego krzyżyka, oddając głos zakwalifikowany jako nieważny.

Inną hipotetyczną, przyczyną zaliczenia głosu jako nieważny mogłoby być świadome działanie dowolnego członka komisji wyborczej, który celowo dodał na karcie jeden krzyżyk, aby uczynić głos nieważnym. Z drugiej strony trudno wykluczyć też inny scenariusz: nieważny głos z krzyżykiem na pierwszej i dowolnej innej stronie broszurki wyborczej zostaje omyłkowo uznany przez komisję za ważny głos oddany na listę z numerem 1. Na skutek zmian

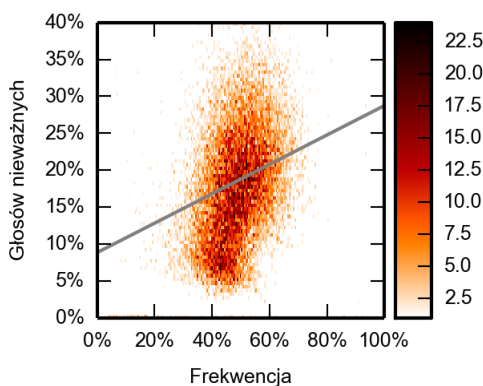
<sup>5</sup> *Electoral fraud in the UK: Final report and recommendations*, January 2014.

<sup>6</sup> *Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen am 20. Februar 2011*, Band 1: *Analyse*, 2011.

szczegółowych przepisów wyborczych wprowadzonych w roku 2011, które zniosły obowiązek osobnego zliczania przez komisje głosów z więcej niż jednym krzyżykiem oraz głosów pustych, dokładna analiza przyczyn powstania głosów nieważnych oraz ich interpretacja stała się praktycznie niemożliwa.

## FREKWENCJA WYBORCZA ORAZ ODSETEK GŁOSÓW NIEWAŻNYCH

Ze względu na dużą liczbę głosów nieważnych, interesuje nas związek pomiędzy frekwencją wyborczą a odsetkiem głosów nieważnych w poszczególnych komisjach wyborczych. W tym celu wykonaliśmy test istotności współczynnika korelacji  $r$ -Pearsona oraz test istotności współczynnika korelacji rang Spearmana<sup>7</sup>. Oba testy badają istotność zależności monotonicznej, jednakże pierwszy mierzy zależność liniową i wymaga spełnienia założeń o normalności, które w przypadku naszych danych nie zawsze są spełnione. Biorąc pod uwagę powyższy fakt, przy badaniu istotności korelacji większą wagę przywiązujemy do wyniku testu drugiego.



Szerokość przedziału w histogramie ustalono na 1%, a dla większej czytelności rysunku dobrano różne skale na obu osiach. Na wykresie wykreślono prostą regresji liniowej.

Rys. 1. Rozkład liczby obwodowych komisji wyborczych w funkcji frekwencji oraz odsetka głosów nieważnych

<sup>7</sup> J. Koronacki, J. Mielniczuk, *Statystyka: dla studentów kierunków technicznych i przyrodniczych*, Warszawa 2004.

Na rys. 1 przedstawiono histogram liczby obwodowych komisji wyborczych w funkcji frekwencji oraz procenta głosów nieważnych. Prosta regresji jest zadana przez zależność  $y = 0,199x + 0,088$ , współczynnik  $r$ -Pearsona wynosi 0,255. Współczynnik korelacji  $\rho$ -Spearmana wynosi 0,317, poziom istotności obu testów wynosi  $p < 10^{-3}$ . Zatem istnieje słaba dodatnia istotna statystycznie korelacja pomiędzy frekwencją wyborczą a odsetkiem głosów nieważnych.

Dodatnia korelacja może sugerować, że w komisjach, w których oddano więcej głosów, wyborcy popełniali więcej błędów podczas głosowania. Taka korelacja może też być potwierdzeniem tezy, że jeśli w danej gminie dochodzi do szczególnie ciekawych wyborów wójta (lub – w mieście – burmistrza czy prezydenta) i uczestniczy w nich więcej wyborców, to jednocześnie spada odsetek osób zainteresowanych wyborami do sejmików wojewódzkich, przez co rośnie odsetek głosów nieważnych.

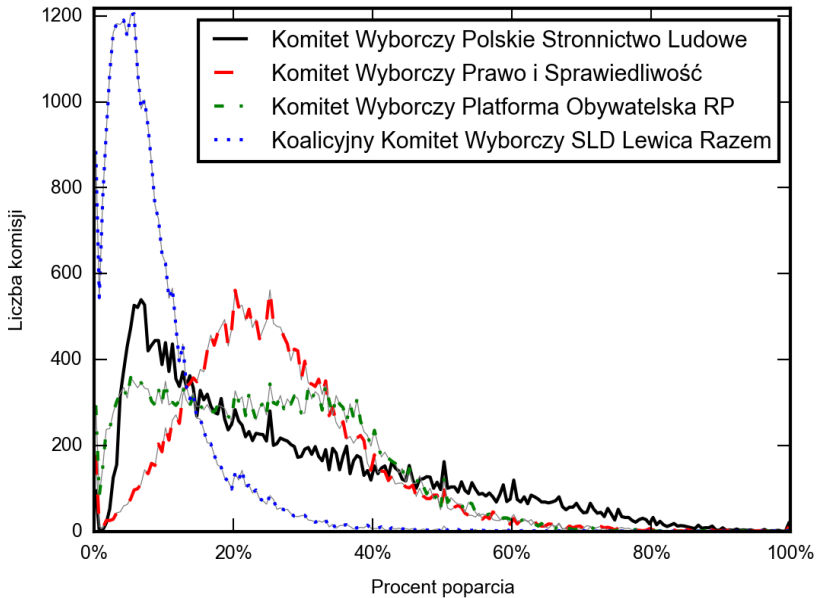
## ROZKŁAD POPARCIA DLA KOMITETÓW WYBORCZYCH

Jedną ze statystycznych metod analizy danych wyborczych jest badanie rozkładu liczby obwodowych komisji wyborczych w funkcji procentowego poparcia danego komitetu wyborczego. Histogram taki przedstawiono na rys. 2. Rozkład nie wykazuje ewidentnych statystycznych aberracji. W szczególności nie obserwujemy charakterystycznych ostrych wierzchołków histogramu, które były przedmiotem kontrowersji w wynikach wyborczych Jednej Rosji w wyborach do Dumy Federacji Rosyjskiej w roku 2011 oraz w wynikach Władimira Putina podczas wyborów prezydenta Rosji w roku 2012. Efekt ten został ujawniony w pracach D. Kobaka, S. Shpilkina i M. Pshenichnikova<sup>8</sup>, a następnie opisany przez K. Rządewskiego, W. Słomczyńskiego, K. Życzkowskiego<sup>9</sup>. Niemniej warto zauważyć, że dla PSL od pewnego momentu, liczba komisji maleje praktycznie liniowo wraz z procentem poparcia – taki efekt nie był dotychczas omawiany w literaturze przedmiotu.

---

<sup>8</sup> D. Kobak, S. Shpilkin, M. Pshenichnikov, „*Statistical anomalies in 2011-2012 Russian elections revealed by 2D correlation analysis*”, preprint arXiv:1205.0741 2012; D. Kobak, S. Shpilkin, M. Pshenichnikov, *Integer percentages as electoral falsification fingerprints*, preprint arXiv:1410.6059, 2014.

<sup>9</sup> K. Rządewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy! Wędrowka przez krainę wyborów*, Warszawa 2014.



Rys. 2. Histogram liczby obwodowych komisji wyborczych rejestrujących dany odsetek poparcia dla wybranego komitetu wyborczego  
Szerokość przedziału w histogramie wynosi 0,5%

## ODSETEK GŁOSÓW NIEWAŻNYCH ORAZ FREKWENCJA WYBORCZA A POPARCIE DLA KOMITETÓW WYBORCZYCH

Interesującą cechą uzyskanych danych wyborczych są korelacje pomiędzy odsetkiem głosów nieważnych (oraz frekwencją wyborczą) a poparciem dla poszczególnych komitetów wyborczych. Korelacja dodatnia między parą obserwowanych zmiennych istnieje wtedy, gdy dużym wartościom jednej zmiennej towarzyszą średnio większe wartości drugiej zmiennej. Podobnie mówimy, że obserwujemy korelację ujemną, gdy dużym wartościom jednej zmiennej towarzyszą średnio mniejsze wartości drugiej zmiennej. W przypadku braku korelacji dane na wykresie rozrzutu przypominają elipsę o osiach równoległych do osi układu współrzędnych, natomiast wyraźne odstępstwo od równoległości osi sugeruje istnienie istotnej statystycznie korelacji. Analizę zależności przeprowadziliśmy dla czterech komitetów wyborczych, które uzyskały największe poparcie, czyli w kolejności numerów komitetów: Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), Komitet Wyborczy

Prawa i Sprawiedliwości (PIS), Komitet Wyborczy Platformy Obywatelskiej (PO) oraz Komitet Wyborczy Sojusz Lewicy Demokratycznej Lewica Razem (SLD LR).

Zależności pomiędzy odsetkiem głosów nieważnych, frekwencją a poparciem prezentujemy w formie wykresów rozrzutu na rys. 3 oraz rys. 4. Istnienie niezerowej korelacji jest w większości przypadków widoczne na wykresach, a obserwowane korelacje są statystycznie istotne, co wykazaliśmy, przeprowadzając odpowiednie testy.

Rozważmy najpierw zależność pomiędzy odsetkiem głosów nieważnych a poparciem dla danego komitetu wyborczego. Na podstawie testu korelacji rang Spearmana zależność monotoniczna jest istotna dla wszystkich rozważanych przez nas komitetów wyborczych. Wynika to z wartości obliczonego współczynnika *p-wartość*, który we wszystkich przypadkach jest mniejszy niż  $10^{-12}$ .

Interesującą właściwością danych wyborczych jest znak korelacji. Okazuje się, że w znakomitej większości obserwuje się korelację ujemną, co oznacza, iż duży odsetek głosów nieważnych towarzyszy niskiemu względnemu poparciu. Wyjątkiem od tej reguły jest komitet wyborczy PSL, w którego przypadku obserwujemy korelację dodatnią, co oznacza, że duży odsetek głosów nieważnych towarzyszy wysokiemu poparciu tej partii.

Wart podkreślenia jest fakt, że istnienie korelacji nie implikuje istnienia zależności przyczynowo skutkowej, wskazuje natomiast, iż potencjalnie istnieje czynnik zewnętrzny wpływający na wartości obu obserwowanych wartości. W przypadku zależności pomiędzy odsetkiem głosów nieważnych a poparciem dla danego komitetu wyborczego, czynnikiem tym może być efekt pierwszej strony opisany poniżej lub uwarunkowania społeczne.

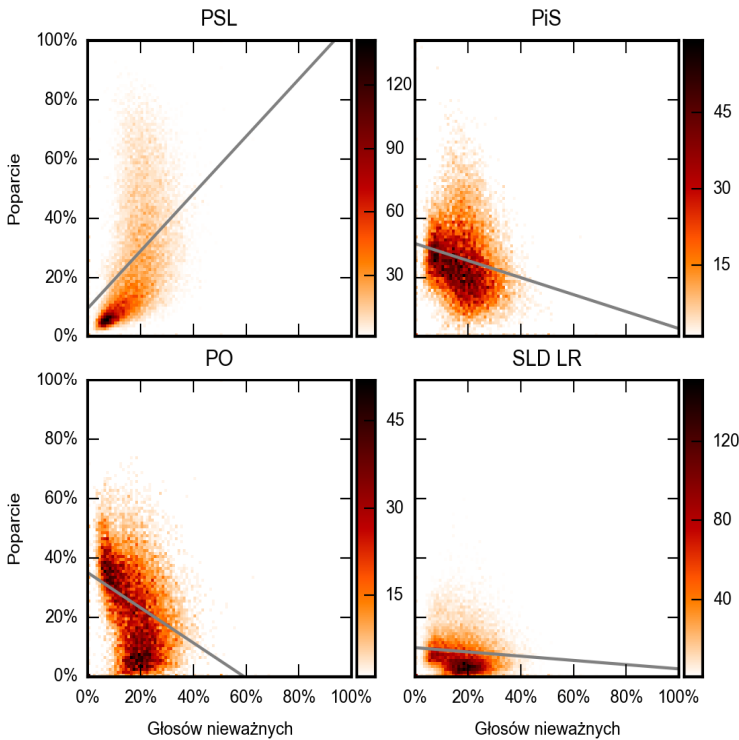
Podobną sytuację obserwujemy rozważając zależność pomiędzy frekwencją wyborczą a poparciem dla danego komitetu wyborczego. W przypadku komitetu wyborczego PSL obserwujemy istotną korelację dodatnią pomiędzy frekwencją a poparciem, natomiast w przypadku pozostałych komitetów zależność jest ujemna lub statystycznie nieistotna.

Na rys. 3 pokazano dwuwymiarowe rozkłady liczby obwodowych komisji wyborczych w funkcji głosów nieważnych oraz poparcia dla czterech komitetów wyborczych, które uzyskały największe poparcie w skali kraju. Takie rozkłady mogłyby służyć w celu identyfikacji ewentualnego systematycznego unieważniania głosów przez komisje wyborcze. Na wykresach nie widać, aby istniały komisje, w których masowo unieważniano by głosy w celu zwiększenia względnego poparcia dla któregoś z komitetów.

Dane PSL wykazują dodatnią korelację pomiędzy procentem głosów nieważnych a poparciem dla tego komitetu wyborczego. Prosta regresji jest



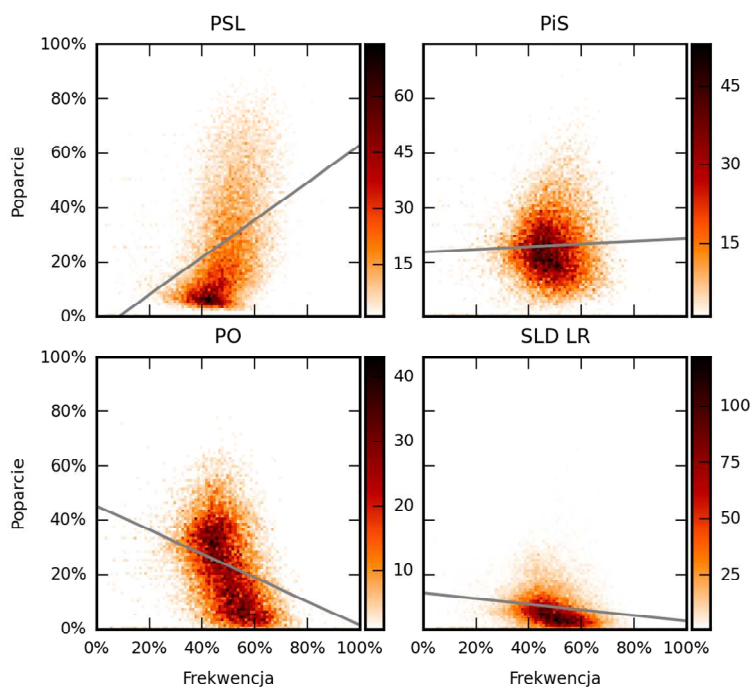
zadana przez zależność  $y_{PSL} = 0,969x + 0,095$ , współczynnik korelacji  $r$ -Pearsona wynosi 0,417, a współczynnik korelacji  $\rho$ -Spearmana wynosi 0,539. W przypadku PiS i SLD LR występują śladowe korelacje ujemne: proste regresji zadane są wzorami odpowiednio  $y_{PiS} = -0,288x + 0,314$  oraz  $y_{SLD} = -0,071x + 0,097$ , a współczynniki korelacji wynoszą  $r_{PiS} = -0,195$ ,  $\rho_{PiS} = -0,223$  oraz  $r_{SLD} = -0,086$ ,  $\rho_{SLD} = -0,149$ . W przypadku PO korelacja jest ujemna. Prosta regresji ma postać  $y_{PO} = -0,592x + 0,35$ , a ujemne współczynniki korelacji wynoszą  $r_{PO} = -0,345$ ,  $\rho_{PO} = -0,381$ . Wszystkie wyliczone korelacje są statystycznie istotne: poziom istotności dla testów Pearsona i Spearmana dla wszystkich czterech korelacji wynosi  $p < 10^{-12}$ .



Rys. 3. Rozkłady liczby obwodowych komisji wyborczych w funkcji odsetka głosów nieważnych oraz poparcia  
Szerokość przedziału na obu osiach ustalono na 1%

Korelacja dodatnia pomiędzy odsetkiem głosów nieważnych a poparciem dla PSL mogłaby wskazywać na, to iż w obwodach, w których naturalnie występuje większe poparcie dla tej partii, wyborcy popełniają więcej błędów

podczas głosowania. Możliwa jest też komplementarna interpretacja, że na terenach wiejskich, gdzie wysoką pozycję utrzymuje PSL, wyborcy chętnie biorą udział w wyborach wójta, lecz mniej interesują się wyborami do sejmików wojewódzkich i częściej oddają w nich głosy nieważne.



Rys. 4. Rozkłady liczby obwodowych komisji wyborczych w funkcji frekwencji oraz poparcia danej listy  
Szerokość przedziału na obu osiach ustalono na 1%

Na rys. 4 pokazano rozkłady liczby obwodowych komisji wyborczych w funkcji frekwencji wyborczej oraz poparcia dla czterech komitetów wyborczych, które uzyskały największą liczbę głosów w skali kraju. Wykresy te można porównać z rysunkami w pracy Kobaka i wsp.<sup>10</sup> oraz zauważyć, że obserwowane rozkłady zgodnie z oczekiwaniami statystyki posiadają pojedynczy wierzchołek. Co więcej, w obserwowanych rozkładach nie występuje efekt zwany „kometą”, czyli obszar większych wartości, który w przypadku danych z Rosji ciągnie się w kierunku większej frekwencji i większego

<sup>10</sup> D. Kobak, S. Shpilkin, M. Pshenichnikov, *Statistical anomalies...*

poparcia dla zwyczajnego komitetu wyborczego. Te obserwacje pozwalają wnioskować, że w analizowanych wyborach nie dochodziło do zjawiska dosypywania głosów przez komisje wyborcze w celu zwiększenia poparcia dla określonego komitetu wyborczego.

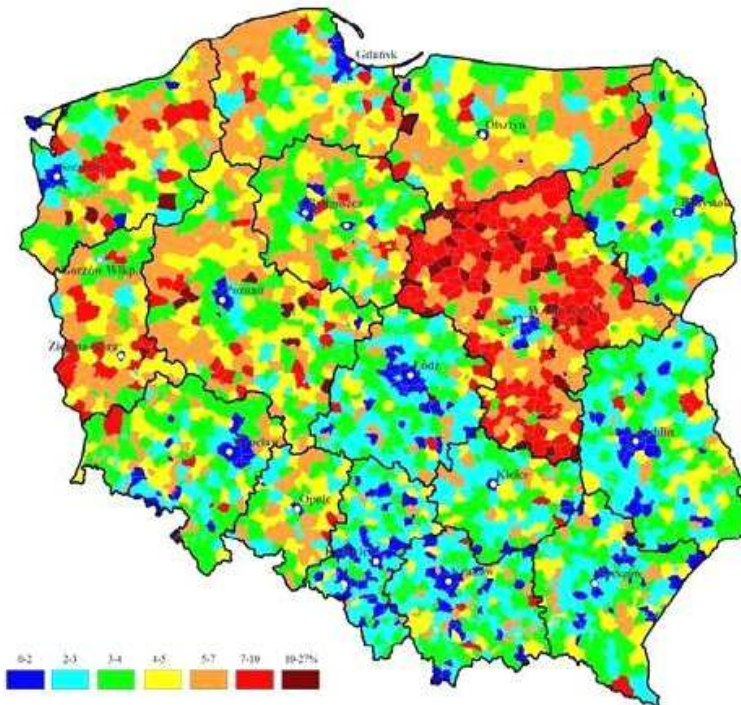
Badanie korelacji pomiędzy frekwencją wyborczą a poparciem dla danego komitetu wyborczego wykazało, że w przypadku PSL istnieje umiarkowana korelacja dodatnia pomiędzy frekwencją a poparciem dla tego komitetu. Prosta regresji jest zadana przez zależność  $y_{PSL} = 0,688x - 0,057$ , współczynnik korelacji  $r$ -Pearsona wynosi  $r_{PSL} = 0,38$ , a współczynnik korelacji  $\rho$ -Spearmana wynosi,  $\rho_{PSL} = 0,439$ . W przypadku PiS zależność korelacyjna jest bardzo słaba i nie jest ona istotna statystycznie. Prosta regresji jest zadana przez zależność  $y_{PiS} = 0,05x + 0,237$ , współczynnik korelacji  $r_{PiS} = 0,044$ . Współczynnik korelacji  $\rho_{PiS} = 0,007$ . W przypadku PO korelacja jest słabo ujemna. Prosta regresji jest zadana przez zależność  $y_{PO} = -0,437x + 0,452$ , współczynnik korelacji  $r_{PO} = -0,328$ , a współczynnik korelacji  $\rho_{PO} = -0,385$ . W przypadku SLD LR korelacja jest bardzo słabo ujemna. Prosta regresji jest zadana przez zależność  $y_{SLD} = -0,105x + 0,134$ , współczynnik korelacji  $r_{SLD} = -0,162$ , a współczynnik korelacji  $\rho_{SLD} = -0,261$ . Poziom istotności dla testów Pearsona i Spearmana dla korelacji wynosi  $p < 10^{-12}$  z wyjątkiem poziomu istotności testu Spearmana dla PiS, który wynosi  $p_{PiS} = 0,262$ . Korelacje te, oprócz przypadku PiS, są statystycznie istotne.

Dodatnia korelacja pomiędzy frekwencją a poparciem dla PSL może sugerować dwa zjawiska. Pierwsze, że wielu głosujących oddawało głos, świadomie bądź nieświadomie, na kandydata na pierwszej stronie karty do głosowania. Drugie – takie, że na wielu kartach do głosowania było postawionych kilka krzyżyków, ale komisja, widząc krzyżyk na pierwszej stronie, nie poszukiwała krzyżyków na stronach pozostałych, a zatem przypisała głos nieważny komitetowi wyborczemu oznaczonemu numerem jeden (PSL).

Na koniec omawiania wspomnianych statystycznych zależności dodajmy dwie uwagi. Po pierwsze, współczynniki korelacji są tak duże, gdyż brane były pod uwagę wszystkie obwody. Sytuacja zmieni się, gdy podzielimy zbiór na dwie grupy: obwody wiejskie i obwody należące do powiatów miejskich. Szczególne wyraźnie widoczne będą różnice na przykładzie PSL, które posiada większe poparcie na wsiach, gdzie odsetek głosów nieważnych jest większy. Niemniej jednak, rozważając jedynie obwody wiejskie, wspomniane korelacje – chociaż mniejsze – mają podobny i statystycznie istotny charakter. Po drugie, tego rodzaju zależności nie są czymś nowym i bardzo podobne wartości uzyskamy dla analogicznych wyborów z lat 2010 i 2006. Należy podkreślić, że w poprzednich wyborach samorządowych liczba głosów nieważnych była znacząco niższa.

## GEOGRAFIA GŁOSÓW NIEWAŻNYCH

Po wyborach do sejmików wojewódzkich w roku 2010 Przemysław Śleszyński opublikował wyniki badań dotyczących rozkładu przestrzennego głosów nieważnych<sup>11</sup>. Najbardziej niepokojące było stwierdzenie zadziwiających różnic pomiędzy poszczególnymi województwami. Na rys. 5 przedstawiającym odsetek głosów nieważnych z powodu postawienia na karcie do głosowania więcej niż jednego znaku, zdecydowanie wyróżnia się województwo mazowieckie (poza Warszawą), w którym średni odsetek takich głosów był istotnie większy niż w innych województwach. Obserwacje Śleszyńskiego



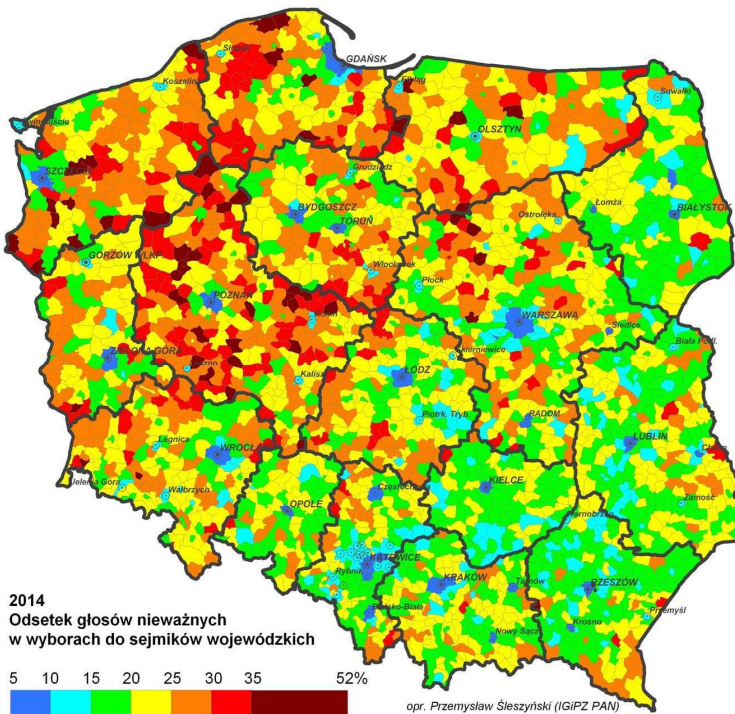
Rys. 5. Rozkład przestrzenny odsetka głosów uznanych za nieważne z powodu postawienia na karcie więcej niż jednego znaku w czasie wyborów do sejmików wojewódzkich w roku 2010

Źródło: P. Śleszyński, *Analiza rozkładu przestrzennego głosów nieważnych w wyborach samorządowych*, Warszawa 2011

<sup>11</sup> P. Śleszyński, *Analiza rozkładu przestrzennego głosów nieważnych w wyborach samorządowych*, Warszawa 2011.

były wielokrotnie cytowane w prasie oraz omówione w książce K. Rzążewskiego i wsp.<sup>12</sup>

Jednakże Państwowa Komisja Wyborcza nie zainicjowała przeprowadzenia szczegółowych badań, które mogłyby wyjaśnić efekty obserwowane na Mazowszu jeszcze przed kolejnymi wyborami samorządowymi. Co gorsza, nieprzemyślaną decyzją ustawodawcy z roku 2011 społeczeństwo zostało pozbawione informacji o liczbie głosów, które podczas wyborów 2014 zostały uznane za nieważne z powodu postawienia na karcie więcej niż jednego krzyżyka. Na podstawie oficjalnych danych nie da się obecnie sporządzić mapki dotyczącej wyborów w roku 2014, ściśle odpowiadającej mapce przedstawionej na rys. 5. Dla porównania na rys. 6 przedstawiamy rozkład **wszystkich** głosów nieważnych oddanych podczas wyborów do sejmików w roku 2014.

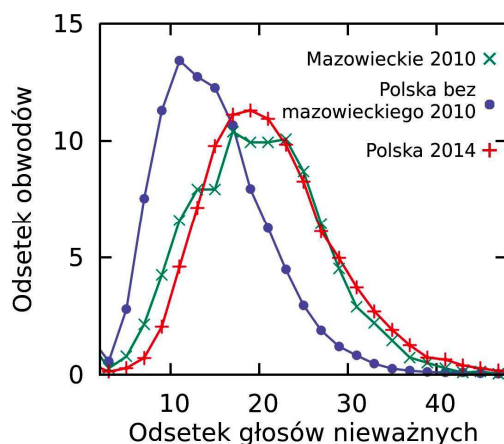


Rys. 6. Rozkład przestrzenny odsetka *wszystkich* głosów nieważnych oddanych podczas wyborów do sejmików wojewódzkich w roku 2014

Źródło: P. Śleszyński, *Analiza rozkładu przestrzennego głosów nieważnych w wyborach samorządowych*, Warszawa 2011

<sup>12</sup> K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos...*

W danych z roku 2014 uwagę zwraca zwiększony odsetek głosów nieważnych, jakie padły w północno-zachodnich województwach kraju. Województwo mazowieckie nie jest tym razem szczególnie wyróżnione, ale też w ostatnich wyborach karta do głosowania miała formę broszury na terenie całego kraju, podczas gdy w roku 2010 była stosowana w województwie mazowieckim.



Rys. 7. Odsetek obwodów wyborczych, w których rejestrowano podany odsetek głosów nieważnych  
Wyniki z roku 2014 dla całego kraju (czerwone znaki +) przypominają wyniki z województwa mazowieckiego z roku 2010 (zielone znakix). W poprzednich wyborach w województwie mazowieckim karta do głosowania miała postać „broszury wyborczej”

Na rys. 7 przedstawiono porównanie rozkładu wszystkich głosów nieważnych, jakie padły w poszczególnych obwodach wyborczych w roku 2014, z danymi z roku 2010, z których osobno potraktowano dane z województwa mazowieckiego. Zauważmy, że rozkład prawdopodobieństwa opisujący dane z roku 2014 jest istotnie przesunięty w prawo w porównaniu do danych z roku 2010, gdyż wzrósł całkowity odsetek głosów nieważnych. Podobieństwo rozkładu z roku 2014 oraz rozkładu przedstawiającego dane z województwa mazowieckiego z roku 2010 dostarcza argumentów za tezą, że wprowadzenie broszury wyborczej zwiększyło odsetek głosów nieważnych na terenie całego kraju, a więc istotnie wpłynęło na przebieg wyborów.

## PRAWO BENFORDA

Prawo Benforda opisuje rozkład częstości występowania cyfr na poszczególnych miejscach w liczbie w danych empirycznych. Przykładowo, w tym rozkładzie cyfra 1 występuje około 30% na pierwszym miejscu w liczbie. Dokładniej prawdopodobieństwo wystąpienia cyfry  $d$  na pierwszym miejscu dane jest wzorem:

$$P(d) = \log_{10}\left(1 + \frac{1}{d}\right).$$

Prawdopodobieństwo, że cyfra  $d$  znajduje się na miejscu  $n$ , dane jest wzorem:

$$P(d; n) = \sum_{k=10^{n-1}}^{10^n - 1} \log_{10}\left(1 + \frac{1}{10k + d}\right).$$

Prawo Benforda jest spełnione przez dane służące opisaniu wielu rodzajów zjawisk empirycznych, jak na przykład kwoty na rachunkach za energię, numery domów, ceny akcji, populacje krajów, długości rzek. Prawo Benforda jest też wykorzystywane w analizie wyników wyborów<sup>13</sup>. Wśród najbardziej znanych przykładów wykorzystania tego prawa w badaniu wyników wyborów prezydenckich są wybory w Iranie, w 2009 roku, gdzie przy jego użyciu znaleziono nieścisłości w wynikach<sup>14</sup>.

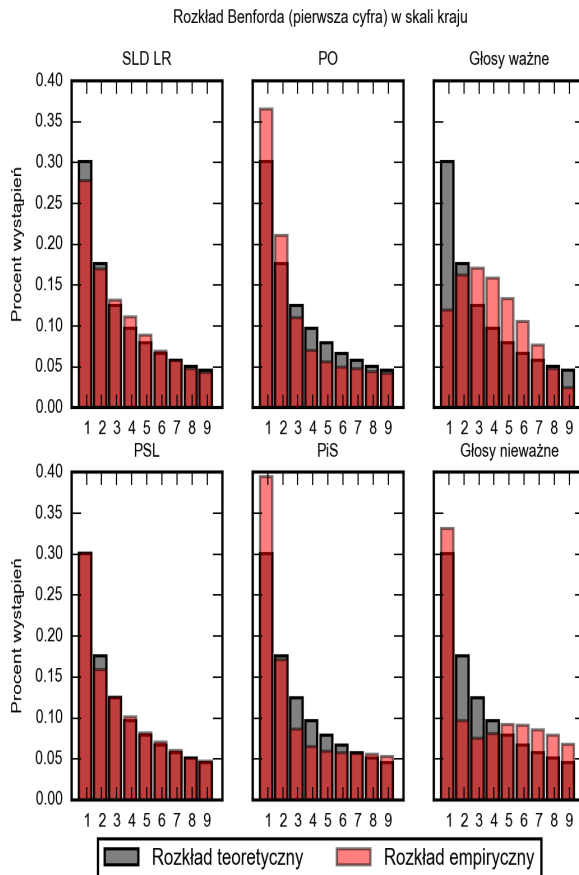
Na rys. 8 zostało zilustrowane porównanie empirycznej oraz teoretycznej częstości występowania poszczególnych cyfr na pierwszym miejscu liczby osób głosujących na daną partię, jak również liczby głosów ważnych i nieważnych, zaś na rys. 9 przedstawiono częstości występowania cyfr na drugim miejscu dla tych samych danych.

Dla wszystkich danych wykonaliśmy test  $\chi^2$  zgodności rozkładów. Przyjęliśmy poziom istotności testu  $\alpha = 0.01$ . Dla takiej wartości  $\alpha$  druga cyfra w liczby głosów oddanych na PO, PSL oraz SLD LR jest zgodna z rozkładem Benforda. Reszta danych, w szczególności dotyczących liczby głosów ważnych

<sup>13</sup> C. Breunig, A. Goerres, *Searching for electoral irregularities in an established democracy: Applying Benford's Law tests to Bundestag elections in Unified Germany*, „Electoral Studies” 2011, vol. 30, no. 3, s. 534–545; W.R. Mebane Jr, „Election forensics: Vote counts and Benford's law, [w:] *Summer Meeting of the Political Methodology Society*, Davis, CA 2006, s. 20–22. J. Deckert, M. Myagkov, P.C. Ordeshook, *Benford's Law and the detection of election fraud*, „Political Analysis” 2011, vol. 19, no. 3, s. 245–268; W.R. Mebane, *Comment on „Benford's Law and the detection of election fraud”*, „Political Analysis” 2011, vol. 19, no. 3, s. 269–272.

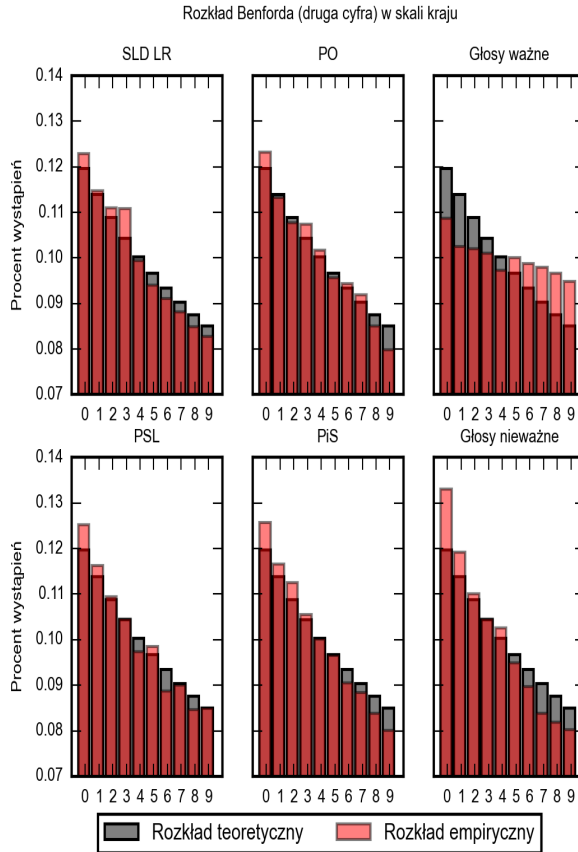
<sup>14</sup> B.F. Roukema, *A first-digit anomaly in the 2009 Iranian presidential election*, „Journal of Applied Statistics” 2014, vol. 41, no. 1, s. 164–199.

i nieważnych, nie pochodzi z rozkładu Benforda. Odstępstwa pierwszej cyfry od rozkładu Benforda można tłumaczyć liczbą uprawnionych do głosowania w poszczególnych komisjach obwodowych. Liczba osób uprawnionych do głosowania w większości komisji obwodowych mieści się pomiędzy 1000 a 2000 osób. W podobny sposób można wytłumaczyć odstępstwa od prawa Benforda dla drugiej cyfry liczby głosów ważnych i nieważnych. Na podstawie tych faktów nie możemy wnioskować, iż przy liczeniu głosów miały miejsca istotne nieprawidłowości na dużą skalę. Gdyby takie nieprawidłowości miały miejsce, można by oczekiwać znacznych odstępstw od rozkładu Benforda drugiej cyfry w liczbie głosów na poszczególne komitety we wszystkich przypadkach.



Rys. 8. Rozkłady pierwszych cyfr w poparciu partii, liczby głosów ważnych oraz nieważnych





Rys. 9. Rozkłady drugich cyfr w poparciu partii, liczby głosów ważnych oraz nieważnych

## EFEKT PIERWSZEJ STRONY

Hipoteza zakładająca, że kolejność kandydatów na karcie do głosowania może mieć znaczący wpływ na jego wynik rozważana jest od dawna. Zwykle badania koncentrują się na statystyce głosów oddanych na nazwiska wymienione na pojedynczym arkuszu. Przykładem może być tutaj praca: A. King, A. Leigh<sup>15</sup>, w której autorzy dokonali analizy 1187 australijskich plebiscytów

<sup>15</sup> A. King, A. Leigh, *Are Ballot Order Effects Heterogeneous?*, „Social Science Quarterly” 2009, vol. 90, no. 1, s. 71–87.

wyborczych z lat 1984–2004. Jednym z wniosków płynących z tej pracy jest to, że kandydaci wymienieni jako pierwsi mogą liczyć na premię w postaci – średnio rzecz ujmując – jednego punktu procentowego, bez względu na typ wyborów. Czynnikiem mającym znaczenie, ale niewielkie, jest wiek i wykształcenie wyborców. Tego typu obserwacje można mnożyć: J.M. Miller i J.A. Krosnick<sup>16</sup> pokazali, że w wyborach w stanie Ohio w USA kandydaci, których nazwiska znajdowały się na pierwszym miejscu, mieli dodatkowe 2–3 punkty procentowe (p.p.) w stosunku do tych, którym przypadło miejsce ostatnie; w wyborach w Kalifornii różnice te mieściły się w przedziale 2–4 punktów procentowych<sup>17</sup>. Wnioski o wpływie miejsca na liście można wyciągnąć na przykład porównując wybory, w których kandydaci wymienieni byli w kolejności alfabetycznej, z analogicznymi plebiscytami, gdzie nazwiska zostały posortowane w sposób losowy.

W przypadku ostatnich wyborów do sejmików wojewódzkich mieliśmy do czynienia z książeczką, a na jej poszczególnych stronach znajdowały się nazwiska kandydatów należących tylko do jednego komitetu wyborczego. Głos uznawany był za ważny, gdy tylko na jednej ze stron, przy jednym kandydacie postawiony został krzyżyk. W związku z nadspodziewanie dobrym wynikiem komitetu wyborczego, któremu przypadła pierwsza strona, w przestrzeni publicznej pojawiły się opinie, iż to właśnie fakt wylosowania numeru 1 znacząco przyczynił się do takiego rezultatu (w tym przypadku w całej Polsce było to PSL). Wprawdzie istnieje fizyczna różnica między kolejnymi kartkami broszury, a jedną kartą z listą nazwisk (co miało miejsce w przytoczonych wyżej badaniach), ale racjonalne wydaje się być założenie, że efekt pierwszej strony broszury wyborczej istnieje.

Być może jest nawet wyraźniejszy, gdyż z psychologicznego punktu widzenia różnica między partią na pierwszej stronie i na pozostałych może być większa niż między pierwszym i kolejnymi nazwiskami na tej samej karcie. Niestety organy nadzorujące wybory w Polsce nie prowadzą ewidencji informacji o wyglądzie kart do głosowania w różnych województwach i wyborach. W związku z tym dokładna analiza statystyczna jest w tym momencie w zasadzie niemożliwa.

Racjonalnie jest przypuszczać, że w ogólności efekt pierwszej strony jest zjawiskiem złożonym. Przykładowo można rozważać jakąś formę sugestii (np. znany z psychologii mechanizm zwany torowaniem), wpływającą na

---

<sup>16</sup> J.M. Miller, J.A. Krosnick, *The impact of candidate name order on election outcomes*, „Public Opinion Quarterly” 1998, s. 291–330.

<sup>17</sup> D.E. Ho, K. Imai, *Estimating causal effects of ballot order from a randomized natural experiment the California alphabet lottery, 1978–2002*, „Public Opinion Quarterly” 2008, vol. 72, no. 2, s. 216–240.

zmianę sympatii wyborcy, który dopiero w procesie głosowania decyduje się oddać swój głos na partię widniejącą na pierwszej stronie, gdyż uzna ją z jakichś powodów za bardziej atrakcyjną. Ocena skali tego rodzaju zjawisk w kontekście wyborów w Polsce wymagałaby przeprowadzenia konkretnych eksperymentów socjologicznych i leży poza zakresem niniejszej pracy.

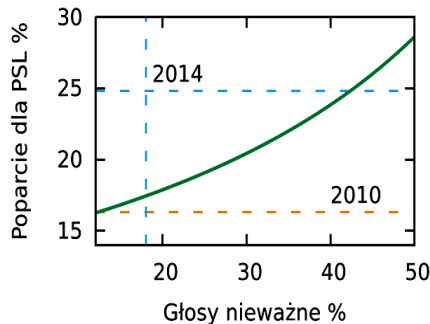
Niemniej możemy rozważyć prosty model wyborcy, który na skutek zastosowania książeczki nieświadomie popełnia błąd, który faworyzuje partię wymienioną na pierwszej stronie. Przyjmijmy tutaj za punkt wyjścia wynik wyborów do sejmików wojewódzkich z roku 2010 dla całego kraju. Zastanówmy się jak te wyniki mogłyby się zmienić, gdyby wówczas w całym kraju zastosowano książeczkę i gdyby wyborcy – z prawdopodobieństwem będącym parametrem modelu – popełniali błędy, których skutkiem jest wynik wyborczy komitetu wyborczego z pierwszej strony większy niż jego rzeczywiste społeczne poparcie. Rozważmy jedynie dwa rodzaje nieświadomie popełnionych błędów, które mogą mieć miejsce w momencie, gdy wyborca oddaje swój głos: (A) i (B).

**(A)** Wyborca partii, która wymieniona jest na stronie innej niż pierwsza, z jakimś prawdopodobieństwem omyłkowo stawia krzyżyk na liście nr 1, po czym stawia krzyżyk na stronie kolejnej, czyniąc swój głos nieważnym.

Wprawdzie w takiej sytuacji bezwzględna liczba głosów na listę nr 1 nie zwiększy się, jednak procentowe poparcie już tak, gdyż to tylko wyborcy pozostałych partii oddają głosy nieważne, zmniejszając całkowitą liczbę głosów ważnych. Zauważmy, że przy takim założeniu nie ma żadnego powodu, żeby wyborcy innych partii w jakiś szczególny sposób się od siebie różnili. Oznacza to, że prawdopodobieństwo popełnienia błędu tego rodzaju jest niezależne od preferencji wyborcy i głosy z partii wypisanych na kolejnych stronach są transferowane do głosów nieważnych w sposób równomierny – żadna partia, poza tą z pierwszej strony, nie jest tutaj wyróżniona. To oszacowanie nie uwzględnia możliwości, że głos z dwoma krzyżykami został uznany za ważny głos na listę nr 1 w przypadku gdy drugi krzyżyk nie został zauważony przez komisję (takie zjawisko mogłoby mieć znaczenie; formalnie zawiera się w drugim rozważanym scenariuszu błędnego głosu).

Biorąc za punkt wyjścia wyniki wyborów do sejmików z roku 2010, oraz zakładając, że liczba głosów nieważnych w 2014 w stosunku do liczby z roku 2010 zwiększa się tylko dzięki (A), można oszacować górną granicę przyrostu względnego poparcia na skutek zdarzenia (A) dla partii wymienionej na pierwszej stronie książeczki. Oczywiście jest to możliwe dlatego, że liczba głosów nieważnych wygenerowana w ten sposób jest ograniczona. Na rys. 10 przedstawiono, jak zmieniałoby się względne poparcie dla PSL przy zwięks-

szaniu liczby głosów nieważnych wraz ze zwiększaniem prawdopodobieństwa zajścia (A). Z naszych wyliczeń wynika, że przy powyższych założeniach, z dużym prawdopodobieństwem PSL nie zyskałoby więcej niż ok. 1,5 do 2 p.p. w skali całego kraju na skutek tego rodzaju pomyłek. Aby zwiększyć wynik PSL z roku 2010 do poziomu z roku 2014 tylko za pomocą takiego mechanizmu, liczba głosów nieważnych musiałaby przekroczyć 40%.



Rys. 10. Teoretyczny przyrost względnego poparcia dla PSL poprzez zwiększanie liczby głosów nieważnych z powodu postawienia drugiego krzyżyka na liście partii na drugiej lub dalszych stronach broszury wyborczej

Warto tutaj podkreślić, że błędy rodzaju (A) nie wpłyną na wynik testu rozkładu Benforda dla liczby głosów ważnych oddanych na partię. Jest tak dlatego, że rozkłady zmiennych, które spełniają to prawo, są niezmiennicze względem przeskalowania. Innymi słowy, jeśli zbiory liczb reprezentujące liczby głosów ważnych spełniają prawo Benforda, przekształcając wyniki za pomocą omawianego mechanizmu, otrzymamy zbiory również je spełniające (z wyjątkiem liczby głosów nieważnych).

Na koniec dodajmy, że określenie rzeczywistej skali takiego zjawiska wymaga analizy oddanych kart do głosowania. Na skutek wspomianej już wyżej niedawnej modyfikacji przepisów nie zarejestrowano danych dotyczących liczby głosów, które podczas wyborów w roku 2014 zostały uznane za nieważne z powodu postawienia na karcie więcej niż jednego krzyżyka. Brak takiej informacji utrudnia lub wręcz uniemożliwia wyciągnięcie definitywnych wniosków.

**(B)** Drugim rozważanym tutaj efektem ubocznym związanym z pierwszą stroną karty do głosowania w formie książeczki jest oddanie ważnego głosu na listę nr 1, mimo że intencją głosującego było wyrażenie poparcia dla innej partii.

Dokładna przyczyna, czemu zaszło zdarzenie (B), jest w naszych rozważaniach drugorzędna. Mogą tu odegrać rolę czynniki psychologiczne; możliwe, że głoszący omyłkowo postawił krzyżyk na pierwszej stronie, ale jednak postanowił nie unieważniać swojego głosu i wrzucił formalnie poprawnie wypełnioną kartę do urny; być może głoszący wykazał się ignorancją i po prostu zakreślił cokolwiek na pierwszej stronie. Podstawowym założeniem tutaj jest, iż zdarzenie takie zachodzi niezależnie od oryginalnych preferencji wyborcy. Formalnie jest to nierozróżnialne od faktu, że wszyscy wyborcy innych partii w takim samym stopniu zmienili swoje preferencje i zaczęli wybierać partię ze strony pierwszej (co w rzeczywistości jest jednak mało prawdopodobne). Tak więc i tutaj należy mówić o górnej granicy, czyli będziemy szacować maksymalną liczbę głosów, którą przy tak postawionych założeniach, mogło w roku 2014 zyskać PSL względem wyniku z roku 2010.

Przeprowadziliśmy symulacje, dopasowując prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzeń (A) i (B), tak aby przekształcić wyniki wyborów do sejmików z roku 2010 i jak najbardziej zbliżyć do tych z roku 2014. Należy zaznaczyć, że pod pojęciem „zbliżenia się” rozumiemy nie tylko np. dopasowanie całkowitej liczby głosów oddanych na partie i liczby głosów nieważnych, ale także zgodność innych cech statystycznych, np. rozkładów wystąpienia obwodów z danym poparciem. Okazuje się, że samym efektem pierwszej strony książeczki nie można uzyskać przejścia z danych z roku 2010 do wyników z 2014, co oznacza, że w tym czasie najpewniej znacząco zmieniły się preferencje wyborcze. Rzecz jasna, nie jest to stwierdzenie odkrywcze; bardzo zaskakujące byłoby, gdyby było inaczej.

Korzystając z takich badań można określić maksymalny zysk, jaki PSL mogło uzyskać w porównaniu z rokiem 2010. Dla obwodów typu wiejskiego górna granica prawdopodobieństw zdarzenia (A) wynosi 10%, a (B) 2,5%. Dzięki *efektowi* (A) PSL zyskał nie więcej niż 2,4 punktu procentowego, a dzięki (A) oraz (B) łącznie nie więcej niż 4,4 p.p., czyli w sumie nie więcej niż ok. 160 tys. głosów. To wciąż bardzo dużo, jak na premię w postaci pozycji na karcie do głosowania, choć mniej niż szacował ostatnio Jarosław Flis<sup>18</sup> porównując wyniki wyborcze partii startującej z nr 1 w dwóch ostatnich wyborach do sejmików i rad powiatów.

W stosowanej procedurze dopasowania średnia górna granica prawdopodobieństwa zdarzenia (A) w woj. mazowieckim wynosi ok. 5,5%, a poza nim aż 13%. Ta różnica jest w zgodzie z faktem, iż w woj. mazowieckim w roku 2010 zaobserwowano ponadprzeciętną liczbę głosów nieważnych, w szcze-

---

<sup>18</sup> J. Flis – wywiad w portalu [www.onet.pl](http://www.onet.pl) oraz analiza w blogu, 21.01. 2015, <http://jaroslawflis.salon24.pl/627326,efekt-ksiazeczki-pierwsza-strona-demokracji> (odczyt 21.01.2015).

gólności – na co zwrócił uwagę Przemysław Śleszyński<sup>19</sup> – znacząco wyższą liczbę kart nieważnych z powodu postawienia więcej niż jednego krzyżyka. Konsekwentnie, przyrost głosów nieważnych na skutek (A) musi być mniejszy w tym województwie. Zasadne jest też przypuszczenie, że tak istotny przyrost głosów nieważnych w porównaniu do poprzednich wyborów związany jest z postawieniem więcej niż jednego krzyżyka na karcie do głosowania.

## UWAGI KOŃCOWE

Praca zawiera wstępne wyniki statystycznej analizy kompletnych danych wyborczych dotyczących wyborów samorządowych z roku 2014, udostępnionych w marcu 2015 przez Państwową Komisję Wyborczą. Wykorzystując techniki zaproponowane ostatnio do analizy różnych danych wyborczych na świecie<sup>20</sup>, poszukiwaliśmy istotnych nieregularności statystycznych, które mogłyby świadczyć o nadużyciach wyborczych na dużą skalę.

Przeprowadzona analiza nie pozwoliła jednak stwierdzić wyraźnych oznak patologii: rozkłady statystyczne poparcia danej partii w obwodach wyborczych nie wykazują charakterystycznych rezonansów (ostrych wierzchołków na wykresie), obserwowanych w danych z wyborów do Dumy Federacji Rosyjskiej w roku 2011<sup>21</sup>. Zgodnie z przewidywaniami statystycznymi<sup>22</sup> rozkłady prawdopodobieństwa poparcia każdej partii w zależności od frekwencji wyborczej lub odsetka głosów nieważnych opisywane są rozkładem jednowierzchołkowym. Analizowane częstości występowania poszczególnych cyfr w danych wyborczych (wyniki wyborów, frekwencja wyborcza, odsetek głosów nieważnych) nie wykazują ewidentnych odchyleń od przewidywań prawa Benforda<sup>23</sup>. Wszystkie przeprowadzone badania nie ujawniają oczywistych

---

<sup>19</sup> P. Śleszyński, *Analiza rozkładu...*

<sup>20</sup> A. King, A. Leigh, *Are Ballot Order...*; B.F. Roukema, *A first-digit anomaly in the 2009 Iranian presidential election*, „Journal of Applied Statistics” 2014, vol. 41, no. 1, s. 164–199; W.R. Mebane Jr, *Election forensics...*; D. Kobak, S. Shpilkin, M. Pshenichnikov, *Statistical anomalies...*; D. Kobak, S. Shpilkin, M. Pshenichnikov, *Integer percentages...*; P. Klimek et. al., *Statistical detection of systematic election irregularities*, „Proceedings of the National Academy of Sciences” 2012, vol. 109, no. 41, s. 16469–16473.

<sup>21</sup> D. Kobak, S. Shpilkin, M. Pshenichnikov, *Statistical anomalies...*

<sup>22</sup> P. Klimek et. al., *Statistical detection...*

<sup>23</sup> F. Benford, *The law of anomalous numbers*, „Proceedings of the American Philosophical Society” 1938, s. 551–572; W.R. Mebane Jr, *lection forensics...*; W.R. Mebane, *Comment on...*; s. 269–272; J. Deckert, M. Myagkov, P.C. Ordeshook, *Benford's Law...*; s. 245–268.

anomaliu statystycznych i nie dostarczają żadnych argumentów za formułowaną niekiedy hipotezą o fałszerstwach wyborczych w skali całego kraju.

Z drugiej strony wiele obserwowanych własności danych wyborczych jest zastanawiających i wymaga dalszych badań. Za najistotniejszą niepokojącą cechę omawianych wyborów uznać można bardzo wysoki odsetek głosów nieważnych w całej Polsce, który istotnie wzrósł w porównaniu z analogicznymi wyborami w roku 2010. Dalszej analizy wymagają przykładowo istotne różnice pomiędzy rozkładami poparcia konkretnych partii w obwodach wyborczych, skośny rozkład odsetka głosów nieważnych odnotowanego w poszczególnych obwodach oraz zróżnicowanie geograficzne własności statystyki głosów nieważnych w różnych regionach kraju.

Nasze badania pokazują zadziwiające podobieństwo rozkładu głosów nieważnych rejestrowanego w całym kraju w roku 2014 do danych otrzymanych w województwie mazowieckim podczas wyborów w roku 2010. Ponieważ właśnie w tym województwie użyto wtedy kart do głosowania w formie wielostronicowej broszury, które w ostatnich wyborach zostały zastosowane już na terenie całego kraju, otrzymane rezultaty uwioczniają wady takiego rozwiązania. Przy równoległym przeprowadzaniu innych wyborów (wójta gminy lub burmistrza miasta, rady gminy lub rady dzielnicy), w których karta do głosowania ma formę pojedynczej kartki, karta w postaci broszury istotnie zwiększa odsetek głosów nieważnych. Ponadto pojawia się „efekt pierwszej strony”, gdyż partia, która wylosowała numer jeden i pierwszą stronę na karcie do głosowania, jest uprzywilejowana w porównaniu do innych partii. Wyniki przeprowadzonych symulacji pozwalają oszacować, że efekt ten mógł zwiększyć wynik wyborczy PSL, kandydaci której figurowali na pierwszej stronie karty do głosowania, o ok. 2 punkty procentowe.

W przeprowadzonych badaniach trudno jest odnieść się bezpośrednio do wyników *exit polls* przeprowadzonych w dniu wyborów i opisać przyczyny rozbieżności obserwowanych w porównaniu do oficjalnych wyników wyborów. Taka analiza byłaby możliwa, gdyby instytucja wykonująca badania ujawniła wszystkie zebrane dane i przedstawiła jasno stosowaną metodologię badawczą. Niepełne dane przedstawione przez wykonawców badań z listopada 2014 roku pozwalają przypuszczać, że niewłaściwie zdiagnozowano i zaklasyfikowano przypadki, w których wyborca oddawał głos nieważny, oraz użyto próbki badawczej, która nie była w pełni statystycznie reprezentatywna. Ponieważ jakość rezultatów badań *exit polls* w istotny sposób wpływa na wiarygodność całego systemu wyborczego, w przyszłości byłoby wskazane, aby badania prowadziło kilka niezależnych instytucji. Ponadto wykonawca badań opłacany z budżetu państwa powinien w umowie mieć narzuc-

ny obowiązek rzetelnego przedstawienia wszystkich szczegółów badawczych, bez możliwości zasłaniania się tajemnicą handlową.

Statystyczna analiza danych z wyborów samorządowych w roku 2014 prowadzi do wniosku, że zostały one niewłaściwie zaplanowane i przeprowadzone. Zauważmy, że pewne symptomy choroby systemu zostały ujawnione w analizie danych wyborczych w województwie mazowieckim<sup>24</sup> w roku 2010, ale nie zostały one uwzględnione i wykorzystane przy planowaniu kolejnych wyborów. Efektu „pierwszej strony” można było uniknąć na wiele sposobów, przykładowo przez stosowanie karty do głosowania mieszczącej się na jednej stronie. Ponieważ duży odsetek głosów nieważnych może być interpretowany jako brak zaufania do całego systemu wyborczego, należy dążyć do jego zmniejszenia. W tym celu warto poprawić edukację wyborców oraz rozważyć możliwość wstrzymania się od głosu przy wyborach do sejmików wojewódzkich.

Biorąc przykład z analogicznych instytucji działających w innych krajach, Państwowa Komisja Wyborcza winna inicjować prowadzenie systematycznych badań statystycznych wyników wszystkich przeprowadzanych wyborów, aby przy ich pomocy lepiej zaplanować kolejne wybory i odzyskać zaufanie wyborców. Należy dążyć do pełnej otwartości wszystkich dokumentów wyborczych, a pełne wyniki wszystkich wyborów, wzory kart do głosowania w każdym województwie oraz protokoły komisji wyborczych na każdym szczeblu powinny być ogólnie dostępne i umieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej Państwowej Komisji Wyborczej, co umożliwi przeprowadzenie badań wszystkim zainteresowanym.

## PODZIĘKOWANIA

Autorzy chcieliby podziękować Mirosławowi Lechowi Bogdanowiczowi z Krajowego Biura Wyborczego za wysiłek włożony w udostępnienie danych wyborczych. Jesteśmy głęboko wdzięczni Przemysławowi Śleszyńskiemu za wyrażenie zgody na opublikowanie jego rysunków. Dziękujemy także Jarosławowi Flisowi, Kazimierzowi Rzążewskiemu oraz Wojciechowi Słomczyńskiemu za liczne dyskusje oraz uwagi. Praca nie była finansowana z żadnych projektów badawczych. Autorzy deklarują brak konfliktu interesów.

---

<sup>24</sup> P. Śleszyński, *Analiza rozkładu...*; K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos...*



## BIBLIOGRAFIA

- Alvarez R.M., Hall T.E., S. D. Hyde, *Election fraud: detecting and deterring electoral manipulation*, Washington, DC 2009.
- Beber B., Scacco A., *What the numbers say: A digit-based test for election fraud*, „Political Analysis” 2012, vol. 20, no. 2.
- Benford F., „*The law of anomalous numbers*”, „Proceedings of the American Philosophical Society” 1938.
- Borghesi C., Raynal J.-C., Bouchaud J.-P., *Election turnout statistics in many countries: similarities, differences, and a diffusive field model for decision-making*, „PloS one” 2012, vol. 7, no. 5.
- Breunig C., Goerres A., *Searching for electoral irregularities in an established democracy: Applying Benford's Law tests to Bundestag elections in Unified Germany*, „Electoral Studies” 2011, vol. 30, no. 3.
- Deckert J., Myagkov M., Ordeshook P.C., *Benford's Law and the detection of election fraud*, „Political Analysis” 2011, vol. 19, no. 3.
- Electoral fraud in the UK: Final report and recommendations*, January 2014.
- Flis J. – wywiad w portalu [www.onet.pl](http://www.onet.pl) oraz analiza w blogu, 21.01.2015, <http://jaroslawflis.salon24.pl/627326,efekt-ksiazeczki-pierwsza-strona-demokracji>.
- Ho D.E., Imai K., *Estimating causal effects of ballot order from a randomized natural experiment the California alphabet lottery, 1978–2002*, „Public Opinion Quarterly” 2008, vol. 72, no. 2.
- King A., Leigh A., *Are Ballot Order Effects Heterogeneous?*, „Social Science Quarterly” 2009, vol. 90, no. 1.
- Klimek P., Yegorov Y., Hanel R., Thurner S., *Statistical detection of systematic election irregularities*, „Proceedings of the National Academy of Sciences” 2012, vol. 109, no. 41.
- Kobak D., Shpilkin S., Pshenichnikov M., *Integer percentages as electoral falsification fingerprints*, preprint arXiv:1410.6059, 2014.
- Kobak D., Shpilkin S., Pshenichnikov M., *Statistical anomalies in 2011–2012 Russian elections revealed by 2D correlation analysis*, preprint arXiv:1205.0741, 2012.
- Koronacki J., Mielniczuk J., *Statystyka: dla studentów kierunków technicznych i przyrodniczych*, Warszawa 2004.
- Leemann L., Bochsler D., *A systematic approach to study electoral fraud*, „Electoral Studies” 2014, vol. 35.
- Mebane Jr W.R., *Election forensics: The meanings of precinct vote counts' second digits*, [w:] *Summer Meeting of the Political Methodology Society*, Charlottesville 2013.
- Mebane Jr W.R., *Election forensics: Vote counts and Benford's law*, [w:] *Summer Meeting of the Political Methodology Society*, Davis, CA 2006.
- Mebane W.R., *Comment on „Benford's Law and the detection of election fraud”*, „Political Analysis” 2011, vol. 19, no. 3.
- Miller J.M., Krosnick J.A., *The impact of candidate name order on election outcomes*, „Public Opinion Quarterly” 1998.
- Roukema B.F., *A first-digit anomaly in the 2009 Iranian presidential election*, „Journal of Applied Statistics” 2014, vol. 41, no. 1.
- Rzążewski K., Słomczyński W., Życzkowski K., *Każdy głos się liczy! Wędrówka przez krainę wyborów*, Warszawa 2014.
- Simpser A., *Why governments and parties manipulate elections: theory, practice, and implications*, Cambridge 2013.

Śleszyński P., *Analiza rozkładu przestrzennego głosów nieważnych w wyborach samorządowych*, Warszawa 2011.

*Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen am 20. Februar 2011 Band 1: Analyse*, 2011.

## Streszczenie

W pracy przeanalizowano dane liczbowe dotyczące wyników wyborów do sejmików wojewódzkich, które odbyły się w Polsce w listopadzie 2014. Badania korelacji pomiędzy frekwencją wyborczą, odsetkiem głosów nieważnych oraz wynikami danego komitetu wyborczego, a także porównanie częstości występowania poszczególnych cyfr w wynikach wyborczych z prawem Benforda nie wykazały oczywistych anomalii statystycznych, które mogłyby dostarczyć argumentów za tezą o masowych nieprawidłowościach lub oszustwach. Z drugiej strony porównanie wyników wyborów z lat 2010 i 2014 oraz analiza modelu matematycznego symulującego zarejestrowane wyniki pozwala potwierdzić „efekt pierwszej strony”: głosowanie za pomocą broszury wyborczej mogło przynieść wymierne korzyści komitetowi wyborczemu, który w wyborach wylosował numer 1.

**Słowa kluczowe:** wybory samorządowe, analiza statystyczna, prawo Benforda, efekt pierwszej strony.

## LOCAL ELECTIONS 2014 IN POLAND: IN SEARCH FOR SYSTEMATIC STATISTICAL IRREGULARITIES (summary)

We perform statistical analysis of results of local elections, which took place in Poland in November 2014. Investigating data concerning voivodeship sejmik (provincial-level assembly) we studied correlations between participation in elections, percentage of invalid votes and results of a given party. Furthermore, the frequency of appearance of a given digit in numbers provided by the electoral commission was analyzed and compared with the law of Benford. Our results did not reveal significant statistical irregularities, which could possibly confirm an alleged electoral fraud. However, our investigations do confirm the “first page” effect: as in these elections several-page brochures were used as ballot papers, the party whose candidates were enlisted in the first page of the ballot had a substantial advantage over the competitors.

**Keywords:** local elections, statistical analysis, Benford law, “first page” effect.



**Paweł Stępień**<sup>\*</sup>

## **WYBORY SAMORZĄDOWE 2014 – PERSPEKTYWA PRAKTYCZNA I OCENA SYSTEMU WYBORCZEGO**

### **WPROWADZENIE**

Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w 2014 roku odbyły się według nowych reguł. Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 roku – systematyzujący dotychczasowe ordynacje wyborcze i kodyfikujący całość polskiego prawa wyborczego – zmienił w szczególności przepisy dotyczące wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu<sup>1</sup>. O skali wprowadzonej reformy świadczy z pewnością fakt, że modyfikacji uległ prawie cały system wyborczy, a nie tylko formuła wyborcza. Rozróżnienie semantyczne tych dwóch odrębnych pojęć politologicznych jest istotne ze względu na naturę samego procesu wyborczego.

Wspomniany system wyborczy (tj. zbiór podstawowych norm) składa się – według przyjętej w nauce o systemach wyborczych praktyki – z trzech podstawowych elementów (zmiennych):

1. Formuły wyborczej.
2. Struktury okręgów wyborczych.

---

<sup>\*</sup> Mgr, doktorant, Interdyscyplinarne Humanistyczne Studia Doktoranckie, Uniwersytet Łódzki, pawste@vp.pl.

<sup>1</sup> Zmiany te odnosiły się do tych gmin, w których dotychczas elekcje przeprowadzane były w systemie proporcjonalnym. Autor ma na uwadze te gminy, które nie posiadają statusu miast na prawach powiatu oraz liczą powyżej 20 tys. mieszkańców. Należy pamiętać, że w gminach małych, w których ludność nie przekraczała wówczas 20 tys. mieszkańców, wybory odbywały się już wcześniej zgodnie z systemem większościowym.

3. Struktury głosów, rozumianej jako zbiór uprawnień wyborcy podczas głosowania<sup>2</sup>.

Jak łatwo spostrzec formuła wyborcza jest jedynie jednym z elementów systemu wyborczego (pojęcie szersze znaczeniowo).

W nowej ustawie zostały przekształcone aż dwa spośród trzech elementów systemu wyborczego:

- a) formuła wyborcza – zmiana z formuły reprezentacji proporcjonalnej największych średnich (metoda Jeffersona–d’Hondta, algorytm d’Hondta) na formułę wyborczą większości względnej<sup>3</sup>;
- b) struktura okręgów wyborczych – okręgi wielomandatowe na okręgi jednomandatowe.

Struktura głosu pozostała przez ustawodawcę niezmieniona. Nadal jest to głos kategoriowy i pojedynczy (tj. wyborca wskazuje jednego, konkretnego kandydata na liście bez możliwości pozycjonowania) oraz listy otwarte<sup>4</sup>. Zostaje zatem wprowadzony system wyborczy znany jako First Past The Post (FPTP). FPTP cechuje formuła wyborcza tzw. większości względnej, tj. taka, która oznacza, że zwycięzcą elekcji jest kandydat z największą liczbą ważnie oddanych głosów spośród wszystkich, zgłoszonych kandydatów. Formuła ta machinalnie wymusza stosowanie okręgów jednomandatowych zgodnie z zasadą „zwycięzca bierze wszystko”<sup>5</sup>.

Celem autora artykułu jest zatem ukazanie charakterystyki kampanii samorządowej 2014 w związku z wprowadzeniem nowego systemu wyborczego oraz dylematów prawnych powiązanych z procesem wyborczym. Autor stawia hipotezę badawczą, że wraz z prowadzeniem systemu większości względnej w wyborach do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu następują zmiany ilościowo-jakościowe wyborów samorządowych dotyczące zachowań podmiotów rywalizacji wyborczej. W związku z tym spróbuje odpowiedzieć na pytania, czy istnieje wpływ systemu większości względnej na przeobrażenia strukturalno-organizacyjne w łonie komitetów wyborczych i jakie, główne problemy prawne pojawiły się podczas wyborów z jesieni 2014.

---

<sup>2</sup> M. Pierzgałski, *Metody ilościowe w badaniu systemów wyborczych. Na przykładach z państw Azji Wschodniej*, Łódź 2012, s. 19.

<sup>3</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 68–70.

<sup>4</sup> *Kodeks wyborczy*, tekst ujednolicony, ustawa z dnia 5.01.2011 r., Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112, art. 414, 415, 418.

<sup>5</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, s. 57–67.

## ZALETY I WADY SYSTEMU WIĘKSZOŚCIOWEGO

Formuła większości względnej implikuje kilka pozytywnych zjawisk. Do najważniejszych z nich można zaliczyć to, że wybory są bardziej spersonalizowane, a w danym okręgu wyborczym liczą się lokalni liderzy, osoby najbardziej znane. W założeniach teoretycznych powinno to ograniczać wystawianie przez komitety wyborcze tzw. „naganiaczy głosów”, czyli osób przypadkowo znajdujących się na listach wyborczych w celu ich wypełnienia (Giovanni Sartori)<sup>6</sup>. FPTP powinno też zwiększać realne znaczenie każdego głosu, szczególnie w małych okręgach wyborczych (osiedla, sołectwa). Wynika to stąd, że wyborca w tej formule może wybierać tylko spośród kilku alternatyw. Skutkiem tego jest z reguły (choć nie zawsze) wzrost sumarycznej liczby głosów – w stosunku do formuł proporcjonalnych – oddawanych na danego kandydata.

Z drugiej strony większościowa formuła wyborcza może powodować kilka niekorzystnych zjawisk. Przede wszystkim wyborcy – jeśli nie poprzedza procesu wyborczego kampania społeczna – mogą być zdezorientowani odnośnie do zasad głosowania. Potwierdziły to wyniki omawianych wyborów i zjawisko tzw. „księżeczki”. W rezultacie stosowania tej formuły następuje też prawdopodobnie większa deformacja wyników wyborczych w porównaniu do formuł proporcjonalnych. Należy zgodzić się z Michałem Pierzgalskim, że stosowanie formuły większościowej, mimo prostego dla wyborcy mechanizmu działania, powoduje, często niezależnie, bardzo wysoki poziom deformacji wyników elekcji<sup>7</sup>. Istnieje bowiem możliwość, że dany komitet, który zdobył większe poparcie społeczne może uzyskać mniejszą liczbę mandatów od politycznej konkurencji. Implikacją tego może być zwiększenie się stanu posiadania najsilniejszego (lub dwóch najsilniejszych podmiotów rywalizacji wyborczej) pod względem poparcia społecznego komitetu (np. komitetu sygnowanego przez burmistrza<sup>8</sup>), co będzie prowadzić do mniejszej reprezentacji (a nawet eliminacji) ugrupowań niszowych w radach.

Drugim, nowym elementem jest zmiana struktury okręgów wyborczych z wielomandatowych na okręgi jednomandatowe. Te ostatnie powinny charakteryzować się: podobnym stopniem zagęszczenia wyborców w stosunku do innych okręgów, względnie dużą homogenicznością, nieodbiegającą wielkością okręgu od jednolitej normy przedstawicielstwa – liczba mieszkańców dzielona przez liczbę mandatów do zdobycia. Co więcej, granice okręgów

<sup>6</sup> A. Żukowski, *Dylematy wyboru systemu wyborczego*, „Studia Wyborcze”, 2010, t. IX, s. 17.

<sup>7</sup> M. Pierzgalski, *Metody ilościowe...*, s. 24–25.

<sup>8</sup> Ilekroć mowa będzie o burmistrzu należy przez to rozumieć również wójta i prezydenta.

wyborczych nie powinny przecinać granic administracyjnych i przypominać kształt bliski modelowi koła, aby celowo nim nie manipulować. Stosowanie okręgów jednomandatowych pokazuje, że wraz ze zmniejszeniem liczby okręgów wyborczych zmniejsza się liczba mandatów możliwych do zdobycia oraz wzrasta poziom zniekształcenia wyników elekcji, a podział na okręgi wyborcze ma znaczenie dopiero przy analizie wyników wyborczych z całego obszaru wyborczego, a nie z poszczególnych okręgów. Niewzięcie pod uwagę wskaźnika homogeniczności okręgów wyborczych może wywoływać zatem dużą deformację wyników wyborczych w stosunku do całego obszaru wyborczego. Jeżeli chodzi o wyborców, to zaszły w wyborach samorządowych, zdaniem autora, dwie rozstrzygające dla oceny aprioryczne okoliczności. Po pierwsze, mniejsze okręgi wyborcze w gminach spowodowały, w stosunku do poprzednich wyborów, przeprowadzanych w systemie reprezentacji proporcjonalnej, konsternację zarówno wyborców, jak i kandydatów ubiegających się o poparcie tego elektoratu. Po drugie, był węższy, ale zarazem bardziej konkretny, zestaw możliwości dla wyborców.

Istotnym elementem obowiązującego prawa wyborczego dotyczącego okręgów jest również sposób ustalania przed wyborami jednolitej normy reprezentacji, która jest wyznaczana poprzez podzielenie liczby mieszkańców przez liczbę dostępnych mandatów na danym obszarze wyborczym. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem od przyjętego w kodeksie byłoby zastosowanie do określenia ilorazu wyborczego liczby uprawnionych do głosowania zamiast liczby mieszkańców. Co więcej, siła głosu odnosi się przecież do wyborców, a nie do mieszkańców danego okręgu wyborczego. Warto podkreślić, że w wyborach do rad gmin i rad miejskich mamy do czynienia z równością w aspekcie formalnym (każdy wyborca ma identyczną liczbę głosów) i materialnym (każdy głos jest tak samo ważny). Niestety aspekt materialny jest niemożliwy do urzeczywistnienia, ponieważ nie ma idealnie proporcjonalnie odwzorowanych okręgów w stosunku do charakteru demograficznego danego obszaru wyborczego<sup>9</sup>. Zaproponowane rozwiązanie wywołałoby zatem mniejsze prawdopodobieństwo deformacji wyników wyborczych i zahamowałoby nierówność wyborów w aspekcie materialnym poszczególnych okręgów na terenie danej gminy.

Podział na okręgi wyborcze wpływa na mechanizm działania formuły wyborczej. Mając do czynienia z jednomandatowymi okręgami wyborczymi i formułą większości względnej istnieje poważne zagrożenie nie tylko mechanicznej, ale świadomej deformacji wyników wyborczych. Do najbardziej znanych zjawisk tego typu należy *gerrymandering*, czyli celowa manipulacja

---

<sup>9</sup> M. Pierzgałski, *Metody statystyczne w badaniach systemów wyborczych*, „Studia Wyborcze” 2010, t. IX, s. 42–54.

kształtem okręgów wyborczych w celu podniesienia zysków ugrupowań biorących udział w elekcji. Wpływ na to mają organy odpowiedzialne za wyznaczenie granic okręgów. Innym jest zjawisko *malapportionment*, które dotyczy różnego poziomu rozłożenia siły głosu w poszczególnych okręgach. Związane jest to z opisaną wcześniej równością w aspekcie materialnym. Oba zjawiska są jedynie sygnalizowane, ponieważ ich analiza wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

Wprowadzenie w prawie wyborczym rozwiązania formuły większości względnej w okręgach jednomandatowych było pierwszą poważną zmianą w kierunku wzmocnienia organów uchwałodawczych w gminach względem organów wykonawczych. Ewolucja normatywna w zakresie kompetencji organów gminy była, od momentu ukonstytuowania samorządu terytorialnego w marcu 1990 roku, permanentnym procesem wzmocnienia organów wykonawczych (wójtów, burmistrzów, prezydentów) kosztem organów stanowiących (rad gminy)<sup>10</sup>. Reforma wyborcza z roku 2011 miała w założeniu ustawodawców odwrócić tę tendencję i należy przyznać, że zgodnie z teorią systemów wyborczych stosowanie wyborów większościowych sprzyja umocnieniu członków rad w porównaniu do systemów proporcjonalnych. Silniejsza pozycja członków gremiów stanowiących w samorządach motywowana była przede wszystkim tym, że systemy większościowe stymulują pojawianie się na lokalnej scenie politycznej polityków wybitnych, posiadających silne więzi ze społecznością, spośród której zostają wyłonieni w drodze demokratycznych i rywalizacyjnych wyborów. Mieszkaniec danej społeczności lokalnej może, w sposób stosunkowo łatwy, identyfikować swojego reprezentanta oraz wie, kto może w jego sprawach interweniować w lokalnym układzie władzy, gdyż wyłoniony w wyborach większościowych przedstawiciel jest nijako (choć nieformalnie<sup>11</sup>) przypisany do jego okręgu wyborczego. Wybory większościowe służą zatem o wiele lepiej kształtowaniu faktycznej odpowiedzialności radnych przed wyborcami. Drugim argumentem, przemawiającym za tą reformą, było upodmiotowienie szczególnie małych wspólnot (zazwyczaj wiejskich jednostek pomocniczych), które w systemie proporcjonalnym z reguły nigdy nie mogły wyłonić swojego reprezentanta. Spowodowane to było tym, że siła głosu większych ośrodków prawie zawsze przewyższa siłę

---

<sup>10</sup> P. Stępień, *Relacje pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym w samorządzie terytorialnym na przykładzie gminy Koluszki*, Łódź 2014, s. 23–27 (praca magisterska).

<sup>11</sup> Ustawa o samorządzie gminnym nadaje radnym mandat wolny, co nie wiąże ich w swoich obowiązkach z danym okręgiem wyborczym i jego społecznością, ale przepisy prawa stanowią, że radni dbają o interesy całej wspólnoty lokalnej. Zob. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, tekst ujednolicony, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95, art. 23.



mniejszych i kandydat zamieszkujący małą wieś nie mógł w sposób równorzędny rywalizować z kandydatem z większego ośrodka wiejskiego – truizmem wszak jest, że mieszkańcy głosują w wyborach lokalnych na tzw. „swoich”.

Wśród zalet systemu większościowego wymienia się także zdolność do uzyskania większości bezwzględnej przez zwycięski komitet. Zgodnie z prawem Maurice'a Duvergera system FPTP prowadzi do wykształcania systemu dwupartyjnego<sup>12</sup>. Z jednej strony gwarantuje to stabilizację polityczną dla obozu rządzącego i jego niezachwiane funkcjonowanie w strukturach samorządowych, z drugiej zaś prowadzi nieubłaganie do niszczenia demokracji lokalnej i kartelizacji rad<sup>13</sup>. Potwierdzenie tego twierdzenia znajdujemy chociażby w doświadczeniach ze stosowania wyborów większościowych do wyłaniania organów wykonawczych. W ostatnich wyborach samorządowych, jak trafnie dowodzi Sławomir Bartnicki, na wójtów burmistrzów i prezydentów miast w 45,7 % gmin w całym kraju mandat otrzymała osoba, która rządzi gminą przynajmniej od 2002 roku, a w co czwartej gminie reelekcję otrzymała osoba wybrana po raz pierwszy w 2006 roku<sup>14</sup>. W ponad 2/3 gmin w całym kraju zatem nie nastąpiła alternacja władzy od co najmniej 8 lat (sic!). Podobne konsekwencje spotkają zapewne organy stanowiące w gminach niebędących miastami na prawach powiatu. Kartelizacja rad jest kwestią czasu, a partie opozycyjne zostaną w skuteczny sposób zniechęcone do rywalizacji wyborczej<sup>15</sup>. Część z nich, dotyczy to głównie ugrupowań niewielkich, będzie z pewnością marginalizowana, ponieważ małe frakcje startujące w wyborach mają – jak pokazuje praktyka polityczna – małe szanse na sukces wyborczy.

W grze kampanijnej liczą się jedynie duże i silne komitety, które oprócz wystawiania kandydatów na radnych (zazwyczaj we wszystkich okręgach wyborczych) wysuwają kandydata na wójta, burmistrza lub prezydenta<sup>16</sup>. Jeden z takich „dużych i silnych” komitetów zakłada zazwyczaj urzędujący burmistrz. Jak pokazują szacunki, ponowny jego wybór jest dość prosty do im-

---

<sup>12</sup> J. H a m a n, *Większościowy system wyborczy: oczekiwania, ograniczenia, rozwiązania alternatywne*, „Decyzje” 2005, nr 4, s. 11.

<sup>13</sup> *Zawód wójt, czyli reforma samorządowa na cenzurowanym*, <http://blogi.newsweek.pl/Tekst/polityka-polska/669395.zawod-wojt-czyli-reforma-samorzadowa-na-cenzurowanym-2.html> (odczyt 25.02.2015).

<sup>14</sup> S. B a r t n i c k i, *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich, wnioski z analizy ilościowej*, „e-politikon” 2014, nr 11, s. 8–11.

<sup>15</sup> D. N o h l e n, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 132–133.

<sup>16</sup> P o r. J. S z y m a n e k, *Optymalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej*, „Studia Wyborcze” 2007, t. IV, s. 13–18.

plementacji i wymaga uzyskania zaledwie 22% (rzeczywistego) poparcia<sup>17</sup>. Jest to skutek zależności i powiązań pomiędzy władzą lokalną a mieszkańcami. Wiele osób pracuje w gminnych instytucjach, a poprzez uzależnienie finansowe osoby te, obawiając się przetasowań w strukturach zarządczych gmin, po prostu głosują na dotychczasowe władze ze względów – choćby – samozachowawczych. Urzędujący burmistrz dysponuje zatem pewną stałą liczbą głosów, co daje mu przewagę nad konkurencją polityczną, gwarantując mu nawet do 28% głosów „na starcie” kampanii wyborczej (osoby zatrudnione, ich rodziny i znajomi) bez względu na prawdziwe poparcie społeczne<sup>18</sup>. Można się z tymi szacunkami zgadzać bądź nie, ale ten czynnik wpływa bezpośrednio na wyniki uzyskane nie tylko przez niego, ale przede wszystkim przez radnych kandydujących z jego ugrupowania, gwarantując często reelekcję, a nawet dodatkowo umożliwiając im wielokadencyjne sprawowanie swoich funkcji. Nie jest przecież wyimaginowane stwierdzenie, że preferencje głosowania na radnych są wtórne wobec głosowania na wójta, burmistrza czy prezydenta. Wyborcy niemal bezwiednie głosują na tę samą frakcję, z której startuje popierany przez nich kandydat na burmistrza, a zatem oddają głos na radnego o tej samej afiliacji politycznej. Przykładem takiej praktyki może być miasto Kutno, w którym w wyniku wyborów samorządowych w 2014 roku 100% mandatów uzyskał komitet urzędującego prezydenta<sup>19</sup>. Żadna inna frakcja czy opcja polityczna nie ma w związku z tym reprezentacji w radzie miejskiej! Jest to przejaw mogącej rozprzestrzenić się na inne gminy kartelizacji samorządu terytorialnego. Grozi też sytuacja, w której interesy polityczne ponad połowy mieszkańców danej gminy przez kolejne lata nie znajdą odzwierciedlenia w układzie sił w radzie.

Negatywne zjawiska w tym kontekście może przyćmić natomiast fakt wzrostu znaczenia przewodniczących jednostek pomocniczych w gminach – przewodniczących zarządów osiedli oraz sołtysów. Pełnienie tych funkcji stanie się nieocenioną (a w zasadzie jedyną, skuteczną) sposobnością do rekrutacji samorządowych elit. Lokalni politycy, niebędący radnymi, zapewne szybko dostrzegą zalety instrumentalnego wykorzystywania wymienionych instytucji oraz będą starali się za ich pomocą wypromować swoje kandydatury po to chociaż, by spróbować przełamać monopol tzw. „wiecznych radnych”<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> *Zawód wójt, czyli...*

<sup>18</sup> Tamże.

<sup>19</sup> Wizualizacja wyborów samorządowych 2014, <http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/wyniki/gminy/view/100201> (odczyt: 05.02.2015).

<sup>20</sup> Sformułowanie tzw. „wiecznych prezydentów” zostało sparafrazowane przez autora na potrzeby opisu sytuacji.

Stosowanie systemu większościowego do rad gmin ma też ważne znaczenie dla samych kandydatów prowadzących swoje indywidualne kampanie wyborcze. Dzięki dość niewielkim terytorialnie okręgom mają oni możliwość dotarcia właściwie do każdego potencjalnego wyborcy (np. metodą *door to door*), dzięki czemu mogą zaprezentować własną ofertę oraz agitować na samych siebie. Nie można jednocześnie przy tym zapominać, że wybór – dokonany zgodnie z systemem większościowym – może doprowadzić do sytuacji, w której kandydat-elekt cieszy się niewielkim, a wręcz bardzo niskim poparciem społecznym w swoim okręgu. W skrajnych przypadkach nawet 80% elektoratu mogło głosować na jego kontrkandydatów, a mimo to otrzymał on mandat demokratyczny<sup>21</sup>. W ten sposób wybrany reprezentant posiada słabą legitymizację oraz może nie poczuwać się do reprezentowania większości wyborców we właściwy sposób.

## PRAKTYKA FUNKCJONOWANIA KOMITETÓW WYBORCZYCH W NOWEJ RZECZYWISTOŚCI SYSTEMOWEJ

Wybory większościowe w gminach niebędących miastami na prawach powiatu spowodowały pewne zmiany już na etapie tworzenia komitetów i zgłaszania przez nie kandydatów do obieralnych organów. Ten nowy trend można w szczególności zaobserwować wśród gmin, w których dotychczas wybory samorządowe odbywały się według formuły proporcjonalnej, czyli gminach liczących ponad 20 tys. mieszkańców. Ta część artykułu poświęcona będzie analizie ilościowej. Dokonane zostaną w niej dwa zestawienia. Pierwsze z nich ukaze dane dotyczące wybranych gmin miejskich i miejsko-wiejskich z terenu województwa łódzkiego w wyborach samorządowych 2014. Drugie zestawienie będzie miało wartość komparatystyczną i będzie przedstawiać dane dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich, z tym jednak zastrzeżeniem, że w wyborach samorządowych 2010 stosowano tam system reprezentacji proporcjonalnej do wyłonienia lokalnych reprezentacji kolegialnych (tj. rad gmin).

Na podstawie przedstawionych w tab. 1 danych statystycznych można zaobserwować kilka istotnych obserwacji i prawidłowości odnośnie do zachowań podmiotów politycznych w wyborach lokalnych. Okazuje się bowiem, że

---

<sup>21</sup> Jest to sytuacja nadreprezentacji. Sytuacja podreprezentacji występuje, kiedy dane ugrupowanie zdobywa więcej % głosów w wyborach niż przekłada się to na % zdobytych mandatów. Przykładem mogą być wybory w Wielkiej Brytanii, gdzie Partia Liberalno-Demokratyczna dość często zyskiwała relatywnie wysokie odsetki głosów, ale przekładało się to na mniejszy odsetek mandatów: np. w 2005 uzyskała 22% głosów wyborców i niecałe 10% mandatów w Izbie Gmin. Zob. J. H a m a n, *Większościowy system...*, s. 11. i 26.

zmiany prawa wyborczego dotyczące dwóch wymienionych w artykule elementów systemu wpływają na sposób organizacji procesu wyborczego. Przed wszystkim gminy, w których wyłania się w drodze elekcji 15 radnych, czyli te mające dłuższe doświadczenie wyborów większościowych w okręgach jednomandatowych (np. Wieruszów, Brzeziny, Rzgów), o wiele częściej zawiązują komitety wyborcze jedynie na potrzeby wyborów do rad, i które częściej nie rejestrują kandydatów do organów wykonawczych, a rywalizują jedynie w wyborach do ciał uchwałodawczych<sup>22</sup>. Można spostrzec natomiast, że wraz ze wzrostem liczby mandatów możliwych do zdobycia (czyli wraz ze wzrostem liczby mieszkańców danej jednostki terytorialnej) zwiększa się liczba komitetów wyborczych, nastawionych na wybory wójtów i burmistrzów.

T a b e l a 1. Wybory samorządowe 2014 – zestawienie komitetów w wybranych gminach (system większości względnej)

Nazwa gminy	Rodzaj gminy	A	B	C	D	E	F	G
Aleksandrów Łódzki	m-w	6	2	4	0	2	21	56
Brzeziny	m	14	4	10	1	3	15	68
Koluszki	m-w	7	5	2	4	3	21	92
Konstantynów Łódzki	m	9	3	6	0	3	15	53
Łask	m-w	10	7	3	0	7	21	126
Łęczycza	m	8	4	4	1	3	15	58
Ozorków	m	10	8	2	2	6	15	102
Pabianice	m	10	7	3	0	7	23	146
Rzgów	m-w	11	4	7	0	4	15	56
Tuszyn	m-w	8	5	3	2	3	15	68
Wieluń	m-w	10	6	4	0	6	21	116
Wieruszów	m-w	15	4	11	0	4	15	70
Zduńska Wola	m	13	9	4	0	9	21	176
Zgierz	m	14	11	3	0	11	23	235

O z n a c z e n i a: A – liczba zgłoszonych komitetów; B – liczba komitetów uprawniających do zgłaszania kandydata na burmistrza (lub wójta/prezydenta); C – liczba nieuprawnionych komitetów do zgłoszenia kandydata na burmistrza; D – liczba komitetów uprawniających do zgłoszenia, ale niewystawiająca kandydatów na burmistrza; E – liczba komitetów zgłaszających kandydata na burmistrza; F – liczba mandatów do zdobycia G – łączna liczba zgłoszonych kandydatów na radnych; m – gmina miejska; m-w – gmina miejsko-wiejska.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej: <http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/województwa/view/10>.

<sup>22</sup> W przypadku gmin małych, w których do rozdysponowania jest 15 mandatów, bardzo często mamy do czynienia z sytuacją zgłaszania kandydatów na wójtów, jeżeli komitety ich zgłaszające zarejestrowały listy wyborcze we wszystkich okręgach. Jest to praktyka świadcząca o sile komitetu, a także ambicji ich założycieli.

Przykładowo w Pabianicach i Zgierzu, w których są do rozdysponowania po 23 mandaty w każdej z tych miejscowości, wszystkie komitety, które zgodnie zobowiązującym prawem wyborczym zarejestrowały kandydatów w co najmniej połowie okręgów wyborczych<sup>23</sup> i miały prawo zgłosić kandydata na burmistrza, uczyniły to. Podobny wniosek możemy sformułować, biorąc pod lupę te gminy, w których do rozdysponowania było po 21 mandatów (Aleksandrów Łódzki, Łask, Wieluń, Zduńska Wola). W ich przypadku również zgłoszenie odpowiedniej liczby (więcej niż 50 % liczby okręgów) kandydatów na radnych, wymusza mimowolnie rejestrację kandydata na burmistrza. Jest on uosobieniem lokalnego przywództwa politycznego i za sprawą jego osoby identyfikowane są preferencje programowe<sup>24</sup>. Stąd zgłoszenia kandydatów na burmistrzów są postrzegane przez członków-założycieli komitetów za rozstrzygające dla pomyślności wyniku wyborczego. Jedyną, analizowaną gminą, która przeczy tej zasadzie są Koluśki, a wynika to z sytuacji petryfikacji lokalnej sceny politycznej i z przeszkód w wolnej rywalizacji politycznej<sup>25</sup>. Mimo tego wyjątku można z jednej strony wnioskować, że wraz ze wzrostem liczby mieszkańców, wzrasta również poziom konkurencji politycznej<sup>26</sup>. Z drugiej jednak strony – co z naszej perspektywy zdaje się być przesądzające – pozostała w świadomości osób konstytuujących podmioty rywalizacji wyborczej (tj. komitety) pamięć o wyborach proporcjonalnych, w których przy organizacji wyborów z reguły było zaangażowane o wiele więcej osób.

W tab. 2. przedstawione zostały wybrane przez autora gminy województwa łódzkiego, w których czynni uczestnicy elekcji przyznawali w 2010 roku 21 lub 23 mandaty. Obowiązywała wówczas ordynacja proporcjonalna w okręgach wielomandatowych. Na podstawie zebranych wyników można postawić tezę, że komitety wyborcze uprawnione do zgłaszania kandydatów na burmistrzów w wyborach samorządowych 2010, czyniły to we wszystkich<sup>27</sup> badanych gminach. Była to naturalna praktyka polityczna, ponieważ

<sup>23</sup> Kodeks wyborczy..., art. 478. par. 2.

<sup>24</sup> J. Re g u l s k i, *Samorząd dziś i jutro*, „Znak”, www.cecol.com, 669/2011, s. 105.

<sup>25</sup> P. S t ę p i ę ń, *Relacje pomiędzy...*, s. 69–90.

<sup>26</sup> W małych gminach często wójt jest w zasadzie jedynym liderem, a opozycja albo w ogóle nie istnieje, albo boi się rywalizować z urzędującym włodarzem gminy. Zob. A. G e n d ź w i ł ł, T. Ż ó ł t a k, *Bezpartyjność w powolnym odwrócie. Analiza rozpowszechniania bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 1(47), s. 104–105.

<sup>27</sup> Jedyne w Aleksandrowie Łódzkim jeden komitet, któremu przysługiwało prawo rejestracji kandydata, nie zgłosił komisji miejskiej kandydata. Było to warunkowane nieformalną koalicją pomiędzy komitetem PO a komitetem PSL. W wyniku elekcji burmistrzem został wybrany J. Lipiński, kandydujący z KW Platformy Obywatelskiej RP. Stąd można przyjąć, że gdyby nie owa koalicja KW Polskie Stronnictwo Ludowe zapewne wystawiłby jakąś kandy-

systemy proporcjonalne w założeniu mają inklinację do upartyjniania elekcji na skutek dystrybucji mandatów<sup>28</sup>. Innym determinantem owej sytuacji była też konieczność zorganizowania prac związanych z cyklem wyborczym przed rozpoczęciem kampanii. To zadanie zazwyczaj brał na swoją odpowiedzialność lokalny lider. Warto też w tym miejscu zauważyć, że o ile w systemach większościowych kandydat może sam wystartować w wyborach po zebraniu zaledwie pięciu podpisów członków-założycieli komitetu, o tyle w systemie proporcjonalnym zarejestrowanie listy wymaga znalezienia innych kandydatów, co z kolei wpływa w sposób pośredni na rozrost struktury komitetu. W efekcie czego następuje samowolna instytucjonalizacja ugrupowania biorącego udział w elekcji, a każda rozbudowana struktura wymaga wykrystalizowania określonego przywódcy, szefa, lidera. Stąd też pochodna zależność pomiędzy liczbą zgłoszonych kandydatów na radnych i odpowiednim typem systemu wyborczego a zdolnością komitetu do wyłonienia kandydata w wyborach na burmistrza.

T a b e l a 2. Wybory samorządowe 2010 – zestawienie komitetów w wybranych gminach (system reprezentacji proporcjonalnej)

Nazwa gminy	Rodzaj gminy	A	B	C	D	E	F	G
Aleksandrów Łódzki	m-w	6	4	2	1	3	21	183
Koluszki	m-w	5	5	0	0	5	21	194
Lask	m-w	6	6	0	0	6	21	212
Pabianice	m	5	4	1	0	3	23	188
Wieluń	m-w	7	7	0	0	7	23	257
Zduńska Wola	m	6	6	0	0	6	21	230
Zgierz	m	7	7	0	0	7	23	271

O z n a c z e n i a: jak do tab. 1.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej: <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/pl/100000/100000.html>.

Na podstawie przedstawionych zestawień należy stwierdzić, że w wyborach w systemie większości względnej rejestrowanych jest więcej komitetów

datūrę. Zob. T. D o m i n o w s k i, *Wysokie zarobki burmistrza*, za: „*Dziennik Łódzki*”, <http://alemiasto.pl/news,539.html> (odczyt 07.02.2015).

<sup>28</sup> A. Ź u k o w s k i, *Dylematy wyboru...*, s. 24–31.

<sup>31</sup> Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w tabelach zamieszczonych w artykule.

wyborczych aniżeli w systemie reprezentacji proporcjonalnej. W gminach wymienionych w tab. 2 łącznie odnotowano 70 komitetów. Natomiast w tych samych 7 gminach, lecz w wyborach w 2010 roku jedynie 42. Ma to bezpośredni związek z już opisywanym charakterem struktury organizacyjnej podmiotów biorących udział w elekcji. Z reguły komitetów uczestniczących w wyborach w systemie proporcjonalnym jest mniej i są jednocześnie bardziej scentralizowane. Natomiast w wyborach w systemie FPTP znacznie większa liczba komitetów wynika z decentralizacji procesu wyborczego i luźnej struktury organizacyjnej. Konsekwencją tych różnic jest znaczny – w porównaniu do wyborów samorządowych 2010 – spadek liczby osób ubiegających się o mandat radnego w wyborach. Według danych z badanych gmin liczba startujących w wyborach samorządowych 2014 obniżyła się o ponad 38%<sup>31</sup>. Reperkusją tych czynników powinien być także znaczny spadek w tych wyborach liczby kandydatów rywalizujących o fotel burmistrza. Jednak przeprowadzona analiza nie pozwala na tak daleko idące generalizacje. Przyjmując jednak hipotezę badawczą (skądinąd bardzo prawdopodobną), że wraz ze stosowaniem systemu większości względnej w okręgach jednomandatowych do rad gmin, maleje liczba zgłaszanych kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów to system FPTP zagraża demokracji lokalnej, gdyż pośrednio oddziałuje mechanicznie na inny rodzaj elekcji (tj. na wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów)!

Na podstawie przeprowadzonej analizy można również stwierdzić, że w związku z ilościowymi determinantami procesu wyborczego, odnoszącego się do liczby komitetów wyborczych i kandydatów biorących udział w elekcji oraz charakteru struktury podmiotów w niej uczestniczących powinna zmieniać się także jakość poziomu profesjonalizacji i sposobu organizacji lokalnych kampanii wyborczych. Problem ten zostaje jedynie zasygnalizowany przez autora, jako że problematyka ta wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

## PROBLEMY ORGANIZACYJNO-PRAWNE KAMPANII SAMORZĄDOWEJ 2014

Wybory samorządowe 2014 roku, oprócz zmian systemowych, wygenerowały szereg problemów natury praktycznej. Do najważniejszych z nich można zaliczyć trudności z organizacją procesu wyborczego ze strony komitetów. Z jednej strony wynikały one z nieznaności nowych zasad przez elektorat i samych kandydatów, z drugiej zaś nałożyła się na to błędna, często niespójna, a wręcz sprzeczna interpretacja przepisów ze strony instytucji organizują-

cych wybory samorządowe (tj. Państwowa Komisja Wyborcza, Krajowe Biuro Wyborcze). Należy mieć przy tym świadomość, że niewiedza uczestników elekcji połączona z brakiem właściwego przygotowania wyborów może powodować w przyszłości zniechęcenie tą formą partycypacji politycznej. Tę część artykułu poświęcimy zatem problemom organizacyjno-prawnym wyborów samorządowych 2014 z perspektywy tzw. małych komitetów wyborczych, ze szczególnym uwzględnieniem ich specyfiki oraz dwugłosie interpretacyjnym przepisów pomiędzy Państwową Komisją Wyborczą a Komisarzami Wyborczymi. Autor pragnie ukazać główne płaszczyzny wątpliwości prawnych, które w jego ocenie wymagają intelektualnej rekapitulacji i mają zaszyfalizować konieczność dokonania zmian prawnych w kodeksie wyborczym.

## KOMITETY JEDNOOSOBOWE

Kodeks wyborczy w części dotyczącej wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu gminy dopuścił rejestrowanie komitetów wyborczych, których celem było zgłoszenie kandydata tylko w jednym okręgu wyborczym. Powodem tego była chęć upodmiotowienia każdego mieszkańca danej społeczności lokalnej, aby mógł on – bez konieczności należenia do jakichś organizacji quasi-partyjnych, wystartować w wyborach i zgłosić własną kandydaturę. W wielu gminach mieliśmy do czynienia z taką sytuacją<sup>32</sup>. Zjawisko to dotyczyło w szczególności tzw. małych komitetów wyborczych (KWW), zawiązanych przez minimum 5 mieszkańców danej gminy. Należy uzmysłowić sobie, że w istocie takie komitety były zakładane w zasadzie przez jednego członka-kandydata. Pozostałe 4 osoby składały jedynie podpis pod wnioskiem, składanym do komisarza wyborczego<sup>33</sup>. Jednak ta na pozór wydająca się łatwość przy rejestracji komitetu, przysporzyła wiele problemów o charakterze organizacyjnym, których ustawodawca niestety nie przewidział.

---

<sup>32</sup> Przykład: w gminie Zgierz blisko 60% wszystkich zarejestrowanych komitetów stanowiły podmioty zgłaszające 1 kandydata. Zob. *Wizualizacja wyborów samorządowych 2014*, za: <http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/gminy/view/102009> (odczyt 11.02.2015). W gminie Mniszków współczynnik ten wyniósł również 60%. Por. *Wizualizacja wyborów samorządowych 2014*, <http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/gminy/view/100703> (odczyt 11.02.2015).

<sup>33</sup> Oczywiście osoby wchodzące w skład komitetu wyborczego – w świetle obowiązującego prawa – mogą odpowiadać finansowo za nieprawidłowości gospodarki finansowej komitetu, jeżeli w wyniku konsekwencji zastrzeżeń do sprawozdania finansowego pełnomocnik finansowy nie jest w stanie pokryć zobowiązań komitetu z własnych środków. Wtedy wszyscy członkowie komitetu muszą solidarnie pokryć zobowiązania majątkowe komitetu; *Kodeks wyborczy...*, art. 130. par. 3, pkt. 2.



Oś problemu stanowił ustawowy obowiązek połączenia funkcji pełnomocnika wyborczego z funkcją pełnomocnika finansowego. Innymi słowy, tzw. małe komitety reprezentował pełnomocnik wyborczy, który był jednocześnie *ipso iure* pełnomocnikiem finansowym. Skupienie na jednej osobie tych dwóch odpowiedzialnych ról często paraliżowało skuteczne organizowanie samej kampanii wyborczej ze względu na bardzo szczegółowe procedury rejestracyjne. Ideą, która legła u podstaw reformy, było natomiast możliwe jak największe uproszczenie tego trybu (ta sama osoba odpowiedzialna za wszystkie czynności prawne). Okazało się jednak, że liczba spraw często przerastała możliwości organizacyjne jednego człowieka. Problemy te dotyczyły takich czynności jak: rejestrowanie komitetu (częste wizyty Delegaturze PKW), zbieranie podpisów, rejestrowanie kandydata na radnego i członka obwodowej komisji wyborczej (uczestniczenie w losowaniu), dokonanie w imieniu komitetu wpisu do Rejestru Gospodarki Narodowej (REGON), wystąpienie o nadanie numeru identyfikacji podatkowej (NIP) wyszukiwanie banku w celu założenia konta na fundusz wyborczy, prowadzenie księgowości komitetu (fakturowanie kampanii wyborczej, podpisywanie umów), reprezentowanie komitetu w ewentualnych sporach, przygotowanie sprawozdania finansowego czy wreszcie samo prowadzenie indywidualnej kampanii wyborczej. Kodeks wyborczy nie przewiduje jednak rozdzielania tych funkcji, co jest dużym błędem z tego chociażby względu, że prowadzenie gospodarki finansowej komitetu wymaga znajomości bardzo szczegółowych przepisów prawnych i doświadczenia w prowadzeniu rozrachunków księgowych. Wydaje się, że wprowadzenie w kodeksie rozwiązania umożliwiającego rozdzielanie tych dwóch funkcji odciążyłoby kandydata od wielu obowiązków, pozwalając mu na profesjonalizację własnej kampanii wyborczej.

## FINANSOWANIE

Jedną z pierwszych czynności związanych z finansowaniem kampanii wyborczych i wymaganych do jej formalnego rozpoczęcia było założenie rachunków bankowych przez komitety. Jednak według wielu relacji banki często odmawiały pełnomocnikom wyborczym i finansowym założenia takich rachunków. Interpretacje były następujące: konta takie są z zasady dla banku albo nieopłacalne (konto aktywne zaledwie kilka miesięcy), albo instytucje te nie posiadają specjalnej oferty dla komitetów wyborczych. Jest to duży problem chociażby z tego względu, że nie da się prowadzić kampanii wyborczej (np. pozyskiwać środki i kupować materiały wyborcze) bez posiadania takiego rachunku. Pełnomocnicy skarżyli się na tę sytuację komisarzom wyborczym, ale ci pozostawali bezradni. Banki rządzą się własnymi regułami,

a wpływ na ich decyzje ze strony PKW jest znikomy<sup>34</sup>. Wprowadzenie zatem przepisów obligujących instytucje bankowe do zakładania takich rachunków umożliwiłoby komitetom wyborczym spokojne i planowe przeprowadzenie kampanii wyborczej.

Problem związany z finansowaniem dotyczył także prowadzenia tzw. rejestru wpłat o wartości przekraczającej łącznie od jednej osoby fizycznej kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę (tj. kwoty 1680,00 zł). Państwowa Komisja Wyborcza w swojej interpretacji nakazała, aby komitety prowadziły taki rejestr wpłat na stronie internetowej komitetu<sup>35</sup>. Jednak przepisy kodeksu wyborczego nie obligują tzw. małych komitetów do zakładania i prowadzenia stron internetowych. Wręcz przeciwnie, zamierzeniem ustawodawców było uwolnienie ich od tego obowiązku. Zachodzi zatem sprzeczność pomiędzy literą prawa (ściślejszą interpretacją PKW) a praktyką funkcjonowania lokalnych kampanii wyborczych. Pewną oczywistością jest, że kandydat na burmistrza startujący z tzw. małego komitetu musi z własnych środków opłacić własną kampanię wyborczą, która zazwyczaj w praktyce przekracza znacznie dozwolony limit. Komitety starały się obejść tę określoną kwotę, prosząc o przesłanie środków na konto przez członka własnej rodziny bądź osobę trzecią tylko dlatego, by nie narażać pełnomocnika finansowego na konsekwencje wynikłe z odrzucenia sprawozdania finansowego. Jest to w istocie narzucanie komitetom tzw. kreatywnej księgowości, która nie powinna mieć miejsca w warunkach lokalnej kampanii wyborczej.

Podobne implikacje wynikły z faktu rozmieszczania materiałów wyborczych przez komitety. Pewne *novum* w samorządowej kampanii wyborczej stanowiły bowiem banery wyborcze, które cieszyły się większą i powszechniejszą popularnością niż podczas poprzednich elekcji. Należy wskazać, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa wyborczego przez nieodpłatne rozpieszczanie materiałów wyborczych rozumie się, zgodnie z artykułem 207 kodeksu wyborczego, jedynie ulotki i plakaty. Jest to katalog zamknięty, który nie dopuszcza innych – niż wskazane w ustawie – form przyjmowania korzyści majątkowej o charakterze niepieniężnym. W praktyce oznaczało to

---

<sup>34</sup> *Komitety mają problem z bankami*, za: <http://www.radio.opole.pl/podstrony/wybory-samorzadowe-2014/banki-odmawiaja-zalozenie-kont-kww.html> (odczyt 12.02.2015).

<sup>35</sup> „Rejestry powinny być umieszczone na stronie internetowej komitetu, co najmniej do dnia podania do wiadomości publicznej przez właściwy organ wyborczy sprawozdania finansowego Komitetu (art. 140 § 3 pkt 1 *Kodeksu wyborczego*). Sposób prowadzenia rejestrów i ich umieszczenia na stronie internetowej komitetu określa rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie rejestru zaciągniętych kredytów oraz rejestru wpłat, prowadzonych przez komitety wyborcze”. Cyt. za: Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25.08.2014 r. dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień 16.11.2014 r., ZKF-780-6/14, s. 13.

konieczność podpisania umów z właścicielami prywatnych posesji oraz uiszczenia stosownej (często niestety bardzo dowolnej) opłaty za użyczenie powierzchni reklamowej. Najczęściej były to ogrodzenia lub budynki w dobrych punktach gminy, co prowadziło niekiedy do sytuacji wręcz groteskowych, gdyż często osoby popierające dany komitet chciały czynić swoje usługi bezpłatnie. Również sami kandydaci, korzystający z tej możliwości, powinni byli wynajmować powierzchnię własnych nieruchomości, by promować swoje kandydatury. Inni z kolei – próbujący obejść te przepisy prawne – zatrudniali prywatne firmy, którym zlecały „rozmieszczenie materiałów wyborczych na terenie gminy”. Ustalano zazwyczaj bardzo nierealne zaniżone kwoty, pozbywając się dzięki temu konieczności zawierania dziesiątek albo setek umów o dzierżawę. Zdrowy rozsądek nakazuje jednak, aby takie działania – jak np. wywieszanie banerów na płotach – uznawać za własną, indywidualną kampanię wyborczą i odstąpić od wymogu zawierania fikcyjnych umów. Jest to wszak zgodne z duchem wolnych i rywalizacyjnych wyborów. Natomiast w interpretacji Państwowej Komisji Wyborczej praktyka ta została uznana za działanie naruszające przepisy dotyczące dyscypliny finansowej komitetów<sup>36</sup>. PKW wyjaśniła, że: „korzystanie z powierzchni, na której mieszczono materiały wyborcze (np. ogrodzenia, witryny sklepowe, szyby samochodów) wymaga zgody właściciela, a powierzchnia ta może być udostępniona wyłącznie odpłatnie<sup>37</sup>”. Rozumiejąc zasadność interpretacji PKW odnośnie do uzyskania pisemnego pozwolenia od właścicieli, nie można zgodzić się na udostępnianie wszystkich powierzchni wyłącznie odpłatnie. Nakazywanie komitetom wyborczym przestrzegania w gruncie rzeczy tak absurdalnych wytycznych jest bez wątpienia oderwaniem członków PKW od kampanijnej rzeczywistości na poziomie lokalnym. Argument o obowiązku zawierania umów nie przystaje w żaden sposób do warunków i specyfiki terenowych wyborów samorządowych. Powinno się raczej ułatwiać procedury prawne kandydatom i ugrupowaniom politycznym, niż ustanawiać często nieprzystawalne do charakteru lokalnych kampanii wyborczych bariery.

Należy podkreślić, że nie tylko treść, ale i termin owej interpretacji PKW doprowadził do bardzo nerwowej sytuacji wśród członków komitetów wyborczych. Wyjaśnienie w tej sprawie ukazało się dopiero 7 listopada 2014 roku, czyli na tydzień przed zakończeniem kampanii wyborczej<sup>38</sup>. Oznaczało to dla komitetów powinność zawarcia takich umów, mimo że banery już od kilku tygodni wisiały na ogrodzeniach. W konsekwencji wywiązanie się z tego obo-

<sup>36</sup> Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7.11.2014 r. w sprawie sposobu prowadzenia i finansowania agitacji wyborczej, ZKF-756-58/14, s. 1.

<sup>37</sup> Tamże.

<sup>38</sup> Tamże.

wiązku mogło narażać pełnomocników finansowych na konsekwencje wynikłe z antydatowania umów. Zatem pojawia się pytanie o to, czy należało w ostatnim etapie kampanii wyborczej takie fikcyjne umowy zawierać, czy też nie. Wydaje się, że konsekwencje byłyby o wiele bardziej dotkliwe, gdyby takie umowy podpisywano w ostatnim tygodniu kampanii wyborczej i przelewano na konta wydzierżawiających pewne sumy pieniędzy. Zatem zasadne może być stwierdzenie, że kodeks wyborczy nie powinien ograniczać materiałów wyborczych jedynie do plakatów i ulotek, ale przede wszystkim stworzyć enumeratywnie wyliczony katalog płatnych czynności usługowych, które będą mogły podlegać wyostrzonym przepisom.

#### WIZERUNEK OSÓB PUBLICZNYCH

Równie istotną i kontrowersją sprawą podnoszoną przy okazji minionych wyborów samorządowych była kwestia umieszczania wizerunków osób publicznych w materiałach wyborczych. Państwowa Komisja Wyborcza przyjęła stanowisko, zgodnie z którym umieszczanie takiego wizerunku jest możliwe pod warunkiem, że osoby te nie są kandydatami zgłaszanymi przez inny komitet wyborczy (nacisk na zasadę wyłączności prowadzenia kampanii wyborczej przez komitet zgłaszający kandydata)<sup>39</sup>. Dotyczyło to w pierwszej kolejności osób, które startowały do rady z jednego z komitetów, ale który to komitet nie rejestrował kandydata w wyborach na wójtów, burmistrzów i prezydentów, a chciały wesprzeć kandydata na burmistrza z innej opcji. Wyjaśnienie o „wyłączności komitetów” wydaje się być dość racjonalne do momentu, gdy zwróci się uwagę na fakt, że paradoksalnie w kodeksie wyborczym nie zabrania się np. kandydowania jednej osobie na burmistrza z jednego komitetu i startowania tej samej osoby do rady z innego. Osoba fizyczna ma zatem możliwość równoległego kandydowania z dwóch list. Oznacza to, że siłą rzeczy jeden i drugi komitet zgodnie z zasadą demokratyczności instytucji wyborów ma prawo agitować na rzecz swojego kandydata. W praktyce jeden (i ten sam) kandydat (na burmistrza i radnego) może być – w sposób naturalny – wspierany w formie agitacji wyborczej przez dwa niezależne komitety. Jednak PKW w dniu 22 września opublikowała w tej sprawie wyjaśnienia na swojej oficjalnej stronie, z których wynikało, że umieszczanie przez komitet wyborczy w materiałach wyborczych wizerunku kandydata zgłaszanego przez

---

<sup>39</sup> Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 22.09.2014 r. w sprawie wykorzystywania wizerunków osób publicznych w materiałach wyborczych, ZKF-756-13/14, s.1, <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-informacje-i-pisma-okolne-samorzad-2014/wyjasnienia-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-22-wrzesnia-2014.html> (odczyt 12.02.2015).

inny komitet stanowiłoby, w jej ocenie, formę agitacji popierającej tego kandydata i naruszałoby zasadę wyłączności zgłaszającego go komitetu na prowadzenie kampanii na jego rzecz<sup>40</sup>. Zarysowana przez autora sytuacja jest pewną antynomią i łamie w jakimś stopniu wskazaną przez PKW w wyjaśnieniu i kodeksie zasadę wyłączności komitetu odnośnie do prowadzonej agitacji<sup>41</sup>. W związku z tymi wątpliwościami autor poprosił PKW o doprecyzowanie owej interpretacji. W odpowiedzi otrzymywał instrukcję, aby w przypadku osoby kandydującej na radnego i wójta, zgłaszanej przez różne komitety, prawo komitetów do agitacji na jego rzecz dotyczy jedynie wyboru na funkcję, do której dany komitet tę osobę zgłosił<sup>42</sup>. *Ratio legis* tych ograniczeń jest m.in. zapobieżenie obchodzeniu przepisów określających dozwolone limity wydatków przez komitet wyborczy, co wymaga – zdaniem PKW – ścisłego rozgraniczenia zakresów prowadzenia agitacji przez poszczególne komitety<sup>43</sup>. W tym kontekście można by przywołać art. 131. kodeksu wyborczego, który ustanawia zasadę nieudzielania korzyści majątkowych innym komitetom wyborczym. Jednak taka interpretacja nie znajduje w wielu miejscach uzasadnienia w praktyce politycznej. Okazuje się bowiem, że udowodnienie zależności finansowej pomiędzy kosztem wytworzenia danego materiału wyborczego a umieszczeniem w nim wizerunku osoby publicznej, będącej kandydatem konkurencyjnego komitetu, nie jest po prostu możliwe<sup>44</sup>.

Kontrowersję tę pogłębia jeszcze fakt, że prawo wyborcze dopuszcza możliwość kandydowania członka komitetu z innego ugrupowania niż własne. Dzieje się tak np. na skutek tego, że ich pierwotny komitet nie zgłosił list wyborczych do innych niż gmina szczebli samorządu terytorialnego (do rady powiatu lub sejmiku województwa), a komitet chciałby mieć swoich przedstawicieli w tych gremiach. Zawiązuje więc nieformalną koalicję, korzystną dla obu podmiotów. Wtedy kandydowanie przez członka-założyciela z innego komitetu (jeżeli jego pierwotny komitet nie jest w stanie zgłosić wymaganej prawem liczby kandydatów do obieralnego organu) wydaje się mieć racjonalne przesłanki i uzasadnienie. Nic zatem nie stoi na przeszkodzie, aby w biuletynie komitetu, w którym jest członkiem-założycielem, znalazły się informacje o przyczynach zaistnienia takiej sytuacji. Notatka zatem o tym czy nawet umieszczenie wizerunków tych kandydujących osób nie kolidowałoby

---

<sup>40</sup> Tamże.

<sup>41</sup> Należy wskazać, że kampanie dotyczą w istocie dwóch różnych typów wyborów.

<sup>42</sup> List Państwowej Komisji Wyborczej z 17.10.2014 r. do autora, ZPOW-703-948/14, s. 1.

<sup>43</sup> Tamże.

<sup>44</sup> Nie da się bowiem dowieść (ponieważ tak faktycznie nie jest), że wydrukowanie danej partii materiałów wyborczych z wizerunkiem kandydata innego komitetu, przenosi koszty ich produkcji z jednego komitetu na drugi.

z prawem chociażby z tego względu, że nie powinno się odmawiać komitetom prawa do zamieszczania informacji o własnych członkach-założycielach. Państwowa Komisja Wyborcza natomiast poprzez swoją interpretację zdaje się nie dostrzegać wskazanego problemu.

#### WYKORZYSTYWANIE FUNKCJI PUBLICZNEJ W CELU UNIEMOŻLIWIENIA PROWADZENIA KAMPANII WYBORCZEJ

Jednym z istotniejszych elementów prawnych, pominiętych w kodeksie wyborczym, jest odpowiedzialność karna za uniemożliwianie prowadzenia kampanii wyborczej. Choć przepisy prawa wyborczego zakładają instytucję odwoławczą w postaci trybu wyborczego np. na skutek podania w materiałach nieprawdziwych informacji<sup>45</sup>, to jednak bardzo wiele kwestii związanych z procesem wyborczym nie jest uregulowana przepisami.

Takie zjawiska są niezliczone. Nie sposób wymieniść je wszystkie, ale można podać przykłady na to, że powoływanie się na kodeks wyborczy jest często nieefektywne i pozbawione sensu. Egzemplifikując, ciągle PKW nie jest w stanie precyzyjnie określić, co należy rozumieć pod stwierdzeniem „niszczenie plakatów wyborczych”. Czy owym „niszczeniem” jest ich zaklejanie czy też ich zdejmowanie albo przewieszanie na inne miejsce na tablicy ogłoszeń? A może wyrzucanie do śmietników ulotek, które leżą gdzieś na półce na klatkach schodowych bloków mieszkalnych? Odpowiedź na te pytania nie wymaga w zasadzie nowelizacji ustawy, wystarczyłoby, gdyby PKW podała w formie interpretacji, które z tych czynów można zaliczyć jako wykroczenie i złamanie przepisów.

Najwyraźniej można zaobserwować tę indolencję prawną, analizując właśnie częste wykorzystywanie funkcji publicznej w celu uniemożliwienia kampanii wyborczej konkurencyjnemu komitetowi. Nie jest bowiem tajemnicą, że urzędujący wójt czy burmistrz posiada instrumenty, które w sposób skuteczny mogą zniweczyć kampanię wyborczą opozycyjnego komitetu. Z taką sytuacją musiał się zmierzyć komisarz wyborczy w Łodzi, który rozpatrywał skargę jednego z komitetów na burmistrza Koluszek, który w ich ocenie swoimi działaniami uniemożliwiał im zaplanowany sposób przeprowadzenia kampanii wyborczej<sup>46</sup>. Sprawa dotyczyła organizacji spotkań w szkołach z wyborcami po zajęciach lekcyjnych w godzinach wieczornych. Komitet ów uzgodnił z dyrektorami placówek oświatowych odpłatne wynajęcie sal, po czym – gdy infor-

<sup>45</sup> *Kodeks wyborczy...*, art. 111, par. 1–6.

<sup>46</sup> List komisarza wyborczego w Łodzi do burmistrza Koluszek Waldemara Chałata z dnia 3.11.2014 r., DLD-714-24-2014, s. 1.

macja ta dotarła do organu prowadzącego szkołę – dyrektorzy odmówili wynajęcia pomieszczeń. Sprawa dla komitetu wydawała się oczywista – zgodnie z kodeksem wyborczym, który w art. 108. § 2. stanowi *explicite*, że zabroniona jest agitacja wyborcza w szkołach jedynie wobec uczniów<sup>47</sup>. Zatem dopuszczalnie prawnie jest organizowanie zebrań wyborczych z mieszkańcami w szkołach pod warunkiem, że nie będą w nich uczestniczyli uczniowie nieposiadający biernego prawa wyborczego. Należy w tym kontekście wskazać też na art. 108 § 2, który zabrania jedynie prowadzenia agitacji w zakładach pracy, jeśli zakłóca ona ich normalne funkcjonowanie.

Komisarz wyborczy wystosował zatem do burmistrza Kuluszek list upominający, w którym wskazywał, że podjęte przez niego czynności, polegające się na sprzeciwianiu organizowania spotkań z mieszkańcami, nie znajdują oparcia w przepisach prawa i naruszają zasadę wolności wyborów<sup>48</sup>. Komisarz wyborczy chciał podjąć skuteczniejsze działania, lecz nie był w stanie doradzić pokrzywdzonemu komitetowi innych kroków prawnych, gdyż kodeks wyborczy nie przewiduje żadnych sankcji za takie działania. List w zasadzie pozbawiony jakiegokolwiek mocy prawnej był jedynie pewnym protestem i upomnieniem ze strony przedstawiciela PKW. Burmistrz Kuluszek po interwencji komisarza wyborczego skierował ów komitet z powrotem do dyrektorów szkół, uznając przy tym, że wykorzystywanie gminnych obiektów użyteczności publicznej do celów kampanii wyborczej jest niewłaściwe i narusza zasady etyczne<sup>49</sup>. Komitet nie wynajął ostatecznie pomieszczeń. Warte zastanowienia byłoby wprowadzenie sankcji za tego typu działania. Jest to przecież jedna z form negatywnego ingerowania w proces wyborczy.

Tłem tych wątpliwości prawnych jest również dwugłos interpretacyjny ze strony instytucji przeprowadzających wybory. Otóż, tam, gdzie komisarz wyborczy dostrzegł łamanie przepisów, Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że przepisy kodeksu nie zobowiązują organów gminy do udostępniania pomieszczeń zarządzanych przez gminę komitetom wyborczym, a zatem – w ich ocenie – na podstawie przepisów kodeksu wyborczego nie jest możliwe wyegzekwowanie wcześniejszych uzgodnień<sup>50</sup>. Generalnie można odnieść miejscami wrażenie, że PKW traktuje wszystkie komitety (zarówno te małe – lokalne, jak i partyjne – ogólnopolskie) w ten sam sposób. Z jednej strony świadczy to o niej bardzo dobrze, gdyż równe traktowanie podmiotów rywa-

---

<sup>47</sup> Skarga KWW Ryszarda Andrusa na działalność Burmistrza Kuluszek z dnia 31.10.2014 r., archiwum prywatne autora, s. 1.

<sup>48</sup> List komisarza wyborczego...

<sup>49</sup> List burmistrza Kuluszek do KWW Ryszarda Andrusa z dnia 4.11.2014 r., S.033.26. 2014, s. 1.

<sup>50</sup> List Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3.11.2014 r. do autora, ZKF-756-59/1, s. 1.

lizacji wyborczej stanowi ich filar i istotę. Natomiast niezrozumiałe dla PKW wydają się problemy małych komitetów wyborczych, które rządzą się odmiennymi prawami, mają inną specyfikę. Zagregowanie w jednej ustawie wyborczej różnych typów elekcji pokazuje dobitnie, że nieprzystawalność niektórych przepisów do lokalnych krajobrazów wynika właśnie z braku rozgraniczenia owej odmienności.

## DYLEMAT CISZY WYBORCZEJ

Instytucja ciszy wyborczej ma już dość długą tradycję. Rozwiązanie to znane jest niemal, i powszechnie praktykowane, na całym świecie w różnych wariantach<sup>51</sup>. W Polsce wprowadzono je dopiero po 1989 roku. Jednak w warunkach wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego ma swoistą charakterystykę. Cisza wyborcza zaczyna się bowiem na 24 godziny przed dniem głosowania<sup>52</sup>. Zabrania się wówczas wszelkiej agitacji komitetów. PKW przez wiele lat musiała zmagać się z coraz to nowszymi problemami i wyjaśniała, co należy rozumieć przez ciszę wyborczą oraz, co jest agitacją, a co nią nie jest<sup>53</sup>. W tym kontekście pojawia się złożony problem wykorzystywania biuletynów samorządowych przez urzędujących włodarzy gminy, w celu uzyskania przewagi wyborczej, w ostatnim dniu przed ciszą wyborczą. Jak wiadomo gminy z reguły wydają gazety samorządowe o charakterze lokalnym, które często – jak wynika z badań – służą promowaniu lokalnych polityków<sup>54</sup>. Jednak w okresie kampanii wyborczej zjawisko to intensyfikuje się i gazety samorządowe często stają się wówczas tubą propagandową władzy<sup>55</sup>. Problem pojawia się w momencie, gdy gazeta taka wydawana jest w ostatnim tygodniu kampanii, często w ostatnim dniu przed ciszą wyborczą (w piątek). Wszelkie informacje zamieszczane w niej wtedy przez środowisko polityczne obecnie rządzącego wójta czy burmistrza, a także przez inne komitety, służyć mają wygranej. Nie jest wówczas istotne czy ogłoszenia komitetów wyborczych są zgodne z prawdą, czy nie. Ważny jest natomiast efekt, jak mają wywołać. Osoby lub komitety pokrzywdzone zamieszczonymi na łamach prasy nowinkami mają prawo wnieść w tzw. trybie wyborczym

<sup>51</sup> Zob. M. Wiśniewaty, *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „*Studia Wyborcze*”, Łódź 2012, t. 14, s. 7–11.

<sup>52</sup> *Kodeks wyborczy...*, art. 104.

<sup>53</sup> M. Wiśniewaty, *Instytucja ciszy...*, s. 16–25.

<sup>54</sup> W. Adamczyk, *W krzywym zwierciadle: propagandowa funkcja biuletynów samorządowych*, s. 179–182, <https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/6160/1/179-196.pdf> (odczyt: 13.02.2015).

<sup>55</sup> M. Gierula, *Polska prasa lokalna 1989–2000. Typologia i społeczne funkcjonowanie*, Katowice 2005, s. 112–114.



wniosek do właściwego sądu okręgowego o ukaranie pozwanego i wydanie jednego z możliwych orzeczeń<sup>56</sup>. Jedną z najczęściej praktykowanych przez sądy form przeprosin w takich przypadkach jest nakazanie zdementowania pomówień w prasie lokalnej<sup>57</sup>. Jednak należy zwrócić uwagę, że hipotetyczne orzeczenie sądu nastąpiłoby już podczas ciszy wyborczej (w sobotę). Nawet jeśli sąd uzna wniosek za zasadny wszelkie konsekwencje wynikłe z orzeczenia mogłyby zostać zaimplementowane dopiero po wyborach, przy okazji wydania kolejnego numeru lokalnego biuletynu. Komitet, który zgłosił sprawę do sądu, nie ma praktycznie żadnych możliwości dokonania sprostowań w prasie lokalnej jeszcze przed wyborami. Elektorat – w związku z brakiem jakiegokolwiek reakcji – przyjmuje, że treść ogłoszenia jest zgodna z prawdą, co może rzutować na wynik elekcji. Wydaje się zatem oczywiste, że taka sytuacja może budzić ogromne kontrowersje i wymaga refleksji. Zasadnym rozwiązaniem w tych okolicznościach mogłoby być chociażby wprowadzenie zakazu publikacji ogłoszeń komitetów w prasie na tydzień przed wyborami, aby osoby czujące się pokrzywdzone zamieszczonymi informacjami miały sposobność odpowiedniego zareagowania. Kierowanie w tym trybie wniosków do sądów, a także wydawane orzeczeń nabrałyby konkretnego i namacalnego znaczenia. Sprostowania w prasie ukazywałyby się zatem przed samą ciszą wyborczą, dzięki czemu uniemożliwiłoby to manipulowanie opinią publiczną.

## WYBORY UZUPEŁNIAJĄCE

Odrębny problem badawczy, a zarazem praktyczny, stanowią następstwa zastosowania systemu większości względnej w wyborach samorządowych 2014. Jednym z nich jest procedura wyborów przedterminowych, a precyzując, tzw. wyborów uzupełniających do rady<sup>58</sup>. W wyniku wygaśnięcia mandatu radnego stosowanie obowiązujących przepisów prawa wyborczego pociąga za sobą konieczność uzupełniania wakatu w organie stanowiącym. Przyczyn wygaśnięcia mandatu może być wiele<sup>59</sup>. Z punktu widzenia powszechności zjawiska można wśród nich wyodrębnić trzy podstawowe: pi-

<sup>56</sup> *Kodeks wyborczy...*, art. 111, par. 1.

<sup>57</sup> Tamże, art. 111, par. 1, pkt. 4.

<sup>58</sup> Wybory przedterminowe służą przewyżnianiu kryzysów politycznych i są mechanizmem powszechnie akceptowanym w demokracjach; Por. J. W o j n i c k i, *Wybory przedterminowe jako metoda rozwiązywania kryzysów politycznych*, „Studia Wyborcze” 2008, t. V, s. 43–64; Jeżeli jednak wybory uzupełniające są rezultatem gier politycznych i skutkiem instrumentalnego wykorzystywania prawa wyborczego dla osiągnięcia określonych celów oraz zysków, to mogą w dużym stopniu nie spełniać swojej funkcji.

<sup>59</sup> Zob. B. D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 74–75.

semne zrzeczenie się mandatu, wybór na wójta oraz powołanie na stanowisko kierownika w jednostce organizacyjnej gminy, w której dana osoba jest radnym. Takie obserwacje stały się już bardzo powszechne. Schemat działania jest następujący – jeżeli wybory do rady wygrało to samo ugrupowanie co w wyborach na burmistrza, i zwycięski komitet posiada znaczącą większość w radzie, to nowo wybrany burmistrz może pozwolić sobie np. na powołanie swojego zastępcy lub kierownika innej jednostki organizacyjnej gminy z grona swoich radnych.

W poprzednim systemie wyborczym, rezygnacja z mandatu przez radnego oznaczała automatyczne powołanie na jego miejsce kolejnej według liczby ważnie oddanych głosów osoby z tej samej listy wyborczej, z której został on wybrany. Ówczesne rozwiązywania nie przewidywały trybu wyborów uzupełniających. W nowych regulacjach prawnych ustanowiono – podobnie jak w wyborach do Senatu RP – kolejną procedurę elekcyjną, mającą na celu wyłonienie nowego radnego. Według danych przedstawionych przez PKW wybory takie zaplanowane są aż w 227 gminach, a ich liczba systematycznie rośnie<sup>60</sup>. Niemal od 22 lutego 2015 roku aż do 3 maja 2015 roku – będzie odbywać się w Polsce m a r a t o n wyborczy, czyli nieustanna kampania wyborcza w wielu gminach, w skali całego kraju<sup>61</sup>.

Budżet państwa będzie musiał ponosić cyklicznie bardzo duże koszty w związku z organizacją tych wyborów. Jeżeli przyjąć, że w komisji obwodowej zasiada od siedmiu do dziewięciu osób, a każda z nich musi otrzymać za pracę określoną kwotę pieniędzy (300 zł dla zwykłego członka komisji w wyborach samorządowych 2014), to opłacenie diet jednej komisji obwodowej, dla jednego okręgu, wynosi od 2 do 3 tys. zł. Do tych kosztów dochodzi opłacenie pracy członków komisji terytorialnej (od 3 do 4 tys. zł) oraz wydrukowanie kart do głosowania i trudna do wyliczenia wartość pracy urzędników<sup>62</sup>. Można przyjąć, że organizacja wyborów uzupełniających w jednym okręgu kosztuje szacunkowo od 10 do 20 tys. zł. W skali całego kraju koszty mogą osiągnąć pułap od kilku do nawet kilkunastu milionów złotych<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Dane na dzień 13.02.2015r., [http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2015\\_02/9289ced9695be16b8f8415a8040b94bf.pdf](http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2015_02/9289ced9695be16b8f8415a8040b94bf.pdf) (odczyt 13.02.2015).

<sup>61</sup> Tamże.

<sup>62</sup> Do tego rachunku trzeba jeszcze dołączyć m.in. koszty paliwa, szkoleń, rachunków za urządzenia sanitarne czy prąd.

<sup>63</sup> Obliczenia własne na podstawie danych ilościowych PKW. Iloraz zakładanych, całkowitych kosztów przeprowadzenia wyborów samorządowych 2014 do ilości ustanowionych obwodowych komisji wyborczych wynosi w przybliżeniu ok. 10 000 tys. zł. Zob. D. T o m c z y k, *Wybory samorządowe 2014 będą najdroższe w historii*, za: <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artikel/wybory-samorzadowe-2014-beda-najdrozsze,206,0,1638606.html> (odczyt 13.02.2015).

Wybory uzupełniające generują także prawne trudności interpretacyjne odnoszące się do możliwości nowelizacji w kodeksie wyborczym i wprowadzania w nim zmian. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy przyjąć, że tzw. „istotne zmiany” prawa wyborczego mogą być dokonywane nie później niż na pół roku przed rozpoczęciem pierwszej procedury wyborczej<sup>64</sup>. Kwestią nierozstrzygniętą pozostaje, czy wprowadzenie ewentualnych korekt w prawie wyborczym odnoszącym się do wyborów uzupełniających stanowi tę kategorię. Jeżeli przyjąć punkt widzenia Trybunału Konstytucyjnego, nie powinno to rodzić żadnych wątpliwości. Nowelizacja tych przepisów byłaby „istotną zmianą”, co z kolei może paraliżować w przyszłości możliwość dokonania reform na skutek nieustannie odbywającej się kampanii wyborczej na poziomie lokalnym. Należy jednak zastanowić się nad tym, jakie znane mechanizmy i rozwiązania modelowe mogłyby ten problem rozwiązać, zastępując wybory uzupełniające jakąś bardziej efektywną, a jednocześnie optymalną instytucją zastępczą.

Jednym z sugerowanych przez autora rozwiązań mogłoby być wprowadzenie w kodeksie wyborczym instytucji wicerałnego. Kandydat danego komitetu wyborczego w momencie składania deklaracji o kandydowaniu wskazywałby we wniosku konkretną osobę (oczywiście za jej pisemną zgodą), która zastąpiłaby go na wypadek wygaśnięcia mandatu. W czasie kampanii wyborczej pierwotny kandydat zobligowany byłby do jej przedstawiania w materiałach wyborczych, a na kartach do głosowania zostałaby zamieszczona stosowna informacja o tej osobie. Dzięki temu rozwiązaniu zapewne państwo polskie zaoszczędziłoby astronomiczne kwoty przeznaczone na przeprowadzenie wyborów uzupełniających.

Innym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie obowiązku pokrywania wszystkich kosztów przeprowadzenia wyborów uzupełniających przez radnego, który zrzekł się mandatu, jeżeli został po tym fakcie zatrudniony w instytucjach gminy w czasie trwania danej kadencji. Korzystając z tego rozwiązania można by zastosować dodatkową klauzulę zaporową w postaci zakazu obejmowania stanowisk kierowniczych w jednostkach organizacyjnych gminy przez osobę, która otrzymała w wyniku wyborów samorządowych mandat. Ograniczyłyby to zapewne samowolę wielu radnych, dla których zyski finansowe, wynikłe z perspektywy awansu zawodowego, przekładają się nad obłudnie deklarowaną podczas kampanii wyborczej chęć reprezentowania społeczności. Można też zastanowić się nad innym wariantem, tj. pokrywania kosztów elekcji ze środków własnych gminy. Jednak takie rozwiązanie raczej niewiele by zmieniło. Środki publiczne, w przeciwieństwie do środków pry-

---

<sup>64</sup> *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r.*, Sygn. akt K 9/11, (Dz. U. z 2011 nr 149, poz. 889), s. 13.

watnych, o wiele swobodniej są rozdysponowywane, a kontrola społeczna nad ich marnotrawieniem nadal jest nieskuteczna. Chodzi przede wszystkim o to, by kara za instrumentalne wykorzystywanie funkcji wyborów była dotkliwa dla osób, które chcą z nich uczynić narzędzie swojej władzy.

\* \* \*

Ukazanie zależności pomiędzy wprowadzonym nowym systemem wyborczym a sposobem organizacji kampanii samorządowej ze strony komitetów wyborczych było zagadnieniem podjętym w artykule. Na podstawie przedstawionej analizy można potwierdzić hipotezę badawczą, postawioną przez autora, oraz można też wskazać na dotąd nierozwiązane nieścisłości interpretacyjne polskiego prawa wyborczego.

Wybory samorządowe 2014, które odbyły się według zasad systemu FPTP, w gminach niebędących na prawach powiatu ukazały szereg nowych zjawisk. Przede wszystkim, oprócz dezinformacji i niewiedzy o mechanizmach działania systemu większości względnej wśród elektoratu i samych kandydatów do obieralnych organów, ujawniły problemy o charakterze prawno-organizacyjnym. W porównaniu do wyborów przeprowadzanych systemie reprezentacji proporcjonalnej zaobserwowaliśmy zmiany w strukturze i liczebności komitetów biorących udział w elekcji oraz liczbie kandydujących osób. Ciekawym wnioskiem z tej analizy był także ten odnoszący się do zależności pomiędzy wielkością demograficzną danej gminy a wzrostem komitetów nastawionych na rejestrowanie kandydatów na burmistrzów.

Wybory samorządowe 2014 potwierdziły, bądź ukazały, też nowe dylematy prawne związane z nieścisłością przepisów kodeksu wyborczego i często nieprzystawalnością interpretacji PKW do lokalnych warunków kampanii samorządowej. Najważniejsze z punktu widzenia procesu wyborczego były kwestie związane z umożliwieniem zakładania w nowym systemie wyborczym jednoosobowych komitetów, finansowaniem kampanii, wykorzystywaniem wizerunków osób publicznych czy zajmowanego stanowiska w celu uniemożliwienia prowadzenia kampanii wyborczej.

Jednak najważniejsze implikacje zastosowania systemu FPTP dopiero nastąpią. Obserwujemy już dzisiaj bezprecedensowy w Polsce wzrost liczby wyborów uzupełniających do rad, który może pociągać za sobą olbrzymie koszty ich organizacji i nieustanną kampanię wyborczą, która może uniemożliwić nowelizację kodeksu wyborczego w tej materii. Wątpliwy również wydaje się być sprzyjający wpływ systemu większości względnej na charakter relacji pomiędzy organami gminy, polegający na wzmocnieniu rad względem wójtów czy prezydentów. Zjawisko „wiecznych radnych”, co potwierdza

prawo Duvergera, stanie się prawdopodobnie częścią lokalnego krajobrazu wyborczego.

System większościowy w okręgach jednomandatowych wymaga jeszcze wielu zmian legislacyjnych i długiej praktyki politycznej, aby mógł głęboko zakorzenić się w świadomości polskiego społeczeństwa. Natychmiastowych korekt lub choć refleksji intelektualnej wymaga zaś polskie prawo wyborcze w odniesieniu do wskazanych w artykule nieścisłości interpretacyjnych. Autor je zasygnalizował po to, aby stały się przyczynkiem do rozpoczęcia merytorycznej debaty o systemie wyborczym na szczeblu lokalnym.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk W., *W krzywym zwierciadle: propagandowa funkcja biuletynów samorządowych*, <https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/6160/1/179-196.pdf>.
- Bartnicki S., *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich, wnioski z analizy ilościowej*, „e-politikon” 2014, nr 11.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009
- Dominiowski T., *Wysokie zarobki burmistrza*, za: „Dziennik Łódzki”, <http://alemiasto.pl/news/539.html>.
- Gendźwił A., Żółtak T., *Bezpartyjność w powolnym odwrócie. Analiza rozpowszechniania bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 1(47).
- Gierula M., *Polska prasa lokalna 1989–2000. Typologia i społeczne funkcjonowanie*, Katowice 2005.
- Haman J., *Większościowy system wyborczy: oczekiwania, ograniczenia, rozwiązania alternatywne*, „Decyzje” 2005, nr 4.  
[http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2015\\_02/9289ced9695be16b8f8415a8040b94bf.pdf](http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2015_02/9289ced9695be16b8f8415a8040b94bf.pdf).  
<http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/gminy/view/102009>.  
<http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/gminy/view/100703>.  
<http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/wyniki/gminy/view/100201>.
- Kodeks wyborczy*, tekst ujednolicony, ustawa z dnia 5.01.2011 r., Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112, art. 414, 415, 418.
- Komitety mają problem z bankami*, za: <http://www.radio.opole.pl/podstrony/wybory-samorza-dowe-2014/banki-odmawiaja-zalozenie-kont-kww.html>.
- List burmistrza Kuluszek do KWW Ryszarda Andrusa z dnia 4 listopada 2014 roku, S.033.26.2014.
- List komisarza wyborczego w Łodzi do burmistrza Kuluszek Waldemara Chałata z dnia 3 listopada 2014 roku, DŁD-714-24-2014.
- List Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 października 2014 roku do autora, ZPOW-703-948/14.
- List Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 listopada 2014 roku do autora, ZKF-756-59/1, s. 1.
- Ohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.

- Pierzgalski M., *Metody ilościowe w badaniu systemów wyborczych. Na przykładach z państw Azji Wschodniej*, Łódź 2012.
- Pierzgalski M., *Metody statystyczne w badaniach systemów wyborczych*, „Studia Wyborcze”, 2010, t. IX.
- Regulski J., *Samorząd dziś i jutro*, „Znak”, www.ceeol.com, 669/2011.
- Skarga KWW Ryszarda Andrusa na działalność Burmistrza Koluszek z dnia 31 października 2014 roku, archiwum prywatne autora.
- Stępień P., *Relacje pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym w samorządzie terytorialnym na przykładzie gminy Koluszki*, Łódź 2014 (praca magisterska).
- Szymanek J., *Optymalizacja formuły wyborczej. Dylematy wyboru ordynacji proporcjonalnej czy większościowej*, „Studia Wyborcze” 2007, t. IV.
- Tomczyk D., *Wybory samorządowe 2014 będą najdroższe w historii*, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artkul/wybory-samorzadowe-2014-beda-najdrozsze-w,206,0,1638606.html>.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, tekst ujednolicony, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95, art. 23.
- Wiszowaty M., *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, „Studia Wyborcze” 2012, t. XIV.
- Wojnicki J., *Wybory przedterminowe jako metoda rozwiązywania kryzysów politycznych*, „Studia Wyborcze” 2008, t. V.
- Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 22 września 2014 roku w sprawie wykorzystywania wizerunków osób publicznych w materiałach wyborczych, ZKF-75613/14, s. 1, <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-informacje-i-pisma-okolne-samorzad-2014/wyjasnienia-pan-stwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-22-wrzesnia-2014.html>.
- Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 25 sierpnia 2014 roku dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 r., ZKF-780-6/14
- Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 listopada 2014 roku w sprawie sposobu prowadzenia i finansowania agitacji wyborczej, ZKF-756-58/14
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 roku, Sygn. akt K 9/11, Dz. U. 2011, nr 149, poz. 889.
- Zawód wójt, czyli reforma samorządowa na cenzurowanym*, <http://blogi.newsweek.pl/Tekst/polityka-polska/669395,zawod-wojt-czyli-reforma-samorzadowa-na-cenzurowanym-2.html>.
- Żukowski A., *Dylematy wyboru systemu wyborczego*, „Studia Wyborcze”, 2010, t. IX.

## Streszczenie

Zamierzeniem autora jest ukazanie praktycznej perspektywy wyborów samorządowych 2014. Wprowadzenie nowego systemu wyborczego zmieniło dotychczasowy charakter procesu wyborczego. Głosowanie zgodnie z zasadami systemu First Past The Post implikuje bowiem nowe zjawiska, która mogą zagrażać w przyszłości demokracji lokalnej.

Autor artykułu szuka odpowiedzi na pytania o to, czy istnieje wpływ systemu większości względnej na przeobrażenia strukturalno-organizacyjne komitetów wyborczych i jakie główne problemy prawne pojawiły się podczas wyborów samorządowych. Zestawia nieścisłości interpretacyjne polskiego prawa wyborczego z praktyką funkcjonowania komitetów wyborczych w małych gminach. Szuka w końcu zależności pomiędzy systemem większości względnej w okręgach jednomandatowych a możliwą kartelizacją organów gminy jako skutek obowiązujących przepisów.

Artykuł wzbogacony jest o liczne przykłady prawnych przeszkód dla członków komitetów wyborczych przy prowadzeniu kampanii samorządowej na poziomie lokalnym.

Rezultatem przeprowadzonej analizy są wskazania odnośnie do zmian w polskim prawie wyborczym, który mogłyby zniwelować negatywne skutki obowiązujących zasady systemu wyborczego. Zgodnie z sugestią autora ich nieuwzględnienie może rzutować na zasadność i celowość stosowania tego systemu wyborczego w przyszłości.

**Słowa kluczowe:** system wyborczy, komitet wyborczy, wybory samorządowe, kandydat, samorząd.

### **POLISH LOCAL ELECTION IN 2014 – THE PRACTICAL PERSPECTIVE AND THE EVALUATION OF THE ELECTORAL SYSTEM (summary)**

The aim of the article is revealing the practical perspective of self-government elections in 2014. Implementing the new system of election changed the current capacity of the election process. Voting according to the principles of First Past The Post system implicates new trends, which can expose to the danger of local democracy in the future.

The author is searching the answer to questions: whether there is a influence of plurality voting systems on structural and organizational transformations of election committees and which of main issues of election law appeared during self-government elections. He also is collating interpretative inaccuracies of Polish election law with the practice of functioning election committees in small communes. The author is looking for the relationship between the plurality voting system in single-member constituencies and a possible cartelization of the political scene in a commune as the effect of current regulations.

The article is enriched with numerous examples of legal obstacles for members of an election committees during conducting the electoral campaign at the local level.

The result of conducted analysis are guidelines (amendments) in relation to the Polish election law, which could improve the pejorative side-effects principles of the electoral system. According to the suggestion of the author of the paper their failure to consider can have repercussion with the legitimacy and the usefulness of applying this electoral system in the future.

**Keywords:** electoral system, election committees, local elections, candidate, self-government.

***Damian Wąsik\****

## **PRZESTĘPCZOŚĆ WYBORCZA W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC – MODEL OCHRONY PRAWNOKARNEJ WYBORÓW, CHARAKTER ZJAWISKA I SKALA ZAGROŻENIA**

### **WPROWADZENIE**

Republika Federalna Niemiec postrzegana jest w Europie jako państwo o mocno ugruntowanym ustroju demokratycznym. Częstokroć niemieckie regulacje prawne stawiane są innym państwom europejskim za wzorce instrumentów prawnych, które zapewniać mają bezpieczeństwo przeprowadzania wyborów. Ich ścisła realizacja i przestrzeganie związane są natomiast z głęboko zakorzenioną w społeczeństwie niemieckim kulturą polityczną, zaangażowaniem w sprawy publiczne oraz wysokim poziomem zdyscyplinowania obywatelskiego.

W rzeczywistości jednak tak jak nie istnieje idealna demokracja, tak i charakteru tego przypisać nie można ustrojowi politycznemu Republiki Federalnej Niemiec. Problemy ustrojowe każdego państwa determinowane są w dużej mierze uwarunkowaniami geopolitycznymi, niemniej istnieje patologia, której nie udało się całkowicie wyeliminować żadnemu państwu na świecie, a której początki sięgają już epoki starożytności i Republiki Rzymskiej. Patologią tą jest zjawisko przestępczości wyborczej, której przypadki stwierdzane są wszędzie tam, gdzie społeczeństwo legitymuje władzę poprzez powszechne głosowanie. Niewątpliwie w wyniku poznania istoty przestępczości

---

\* Dr, Zakład Podstaw Prawa Medycznego Collegium Medicum im. L. Rydygiera w Bydgoszczy, Wydział Nauk o Zdrowiu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, współpracownik Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, radca prawny, e-mail: damian.wasik@cm.uml.pl.



wyborczej można podejmować skuteczne działania celem jej zwalczania i minimalizacji jej skutków. Z tego względu potrzeba uzupełnienia badań nad przestępczością wyborczą o analizę tego zjawiska występującego w Republice Federalnej Niemiec staje się rzeczą pożądaną.

Realizując wymienione założenie w niniejszej publikacji omówiono w szczególności takie zagadnienia, jak model ochrony prawnokarnej wyborów przewidziany w niemieckim *Strafgesetzbuch*, statystyka przestępstw przeciwko wyborom i przybliżenie aktualnej polityki kryminalnej Niemiec w karaniu sprawców tych czynów (przeanalizowano opublikowaną dotychczas statystykę za lata 2010–2013), a także określenie zachowań przestępnych w obrębie wyborów na przykładach stanów faktycznych wybranych spraw sądowych, nie tylko karnych, ale i skarg konstytucyjnych i postępowań sądowo-administracyjnych przed trybunałami i sądami niemieckimi.

Wnioski poczynione na podstawie przeprowadzonych analiz posłużyć mają ogólnej charakterystyce przestępczości wyborczej w Republice Federalnej Niemiec.

## PODSTAWOWE ZAGADNIENIA SYSTEMU WYBORCZEGO REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC

W piśmiennictwie poświęconym zagadnieniom prawa wyborczego spotyka się dość przychylne opinie na temat niemieckiego systemu politycznego, zwłaszcza systemu wyborczego. Podkreślane jest zwłaszcza zrównoważenie zasadniczych funkcji systemu wyborczego, tj. reprezentacji, koncentracji i partycypacji, która przekłada się na dużą stabilność rządów w Republice Federalnej<sup>1</sup>.

System wyborczy Republiki Federalnej Niemiec, w zakresie dystrybucji mandatów, określany jest na ogół jako spersonalizowany system proporcjonalny, charakteryzujący się przyznawaniem mandatów w częściowej zależności<sup>2</sup>. System wyborczy Niemiec jest zatem *sui generis* systemem proporcjonalnym ukierunkowanym w stronę systemu większości zwykłej, co ma zapobiegać rozbiću partyjnemu w parlamencie<sup>3</sup>.

W Niemczech jedynym organem federalnym pochodzącym z wyborów powszechnych i bezpośrednich jest *Bundestag*, a tym samym tylko pierwszej

<sup>1</sup> Por. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 339–340.

<sup>2</sup> Por. B. Michałak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 171.

<sup>3</sup> Zob. P. Sarnicki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2012, s. 188.

izbie parlamentu przysługuje atrybut reprezentacji ogólnonarodowej. Podstawowymi zasadami prawa wyborczego są powszechność, bezpośredniość, wolność i równość wyborów oraz tajność głosowania. Druga izba parlamentu, *Bundesrat*, jest z kolei reprezentacją podmiotów federacji, a jej skład nie jest wyłaniany przez wyborców. Także prezydent RFN nie pochodzi z wyborów<sup>4</sup>.

Podkreślenia wymaga, że w Republice Federalnej Niemiec funkcjonuje system wielopartyjny, który niezmiennie charakteryzuje się daleko idącą stabilnością, czego dowodem jest fakt, że od 1949 roku stałą reprezentację w *Bundestagu* posiadają jedynie cztery ugrupowania polityczne: koalicja partii chadeckich (CDU i CSU), socjaldemokratyczna SPD oraz liberalna FDP, zaś innym partiom politycznym udawało się wprowadzić swoich przedstawicieli do parlamentu jedynie kilkakrotnie. Od 1983 roku stałą reprezentację w *Bundestagu* posiada także Partia Zielonych, a zjednoczenie Niemiec nie przyniosło większych zmian w zakresie systemu partyjnego<sup>5</sup>.

Poruszając problematykę organizacji samorządu terytorialnego w Republice Federalnej Niemiec należy pamiętać, że struktura administracyjna państwa składa się z czterech poziomów: federacja, kraje federalne, powiaty i miasta wyłączone z powiatów oraz gminy i mniejsze związki gmin. Szczegółowe rozwiązania na poziomie powiatów i gmin są różne w poszczególnych krajach federalnych, gdyż pozostawiono je w gestii ustawodawstwa krajowego<sup>6</sup>. Duży wpływ na początkową organizację samorządu terytorialnego miały doświadczenia i wzorce zaczerpnięte z państw, które administrowały danym krajem. Te początkowe wzorce w dużym stopniu zachowały się do dziś. Organem uchwałodawczym w każdej gminie jest rada lub przedstawicielstwo gminne. Rada wybiera przewodniczącego oraz powołuje swoje wydziały, które mają władzę decyzyjną tylko w dużych gminach. Władzę wy-

---

<sup>4</sup> Zob. S. Bożyk, *Niemcy*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012, s. 140 i n.

<sup>5</sup> Tamże, s. 136–140. W przedmiocie zagadnień prawa ustrojowego Republiki Federalnej Niemiec zob. również B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005; P. Czarny, *Bundesrat – między niemiecką tradycją a europejską przyszłością*, Warszawa 2000; M. Domała, *Pozycja konstytucyjnoprawna kraju w systemie federalnym RFN na przykładzie Hesji*, Łódź 1990; L. Garlicki, *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław 1978; I. Janicka, *Niemieckie kraje związkowe: struktura terytorialno-administracyjna*, Toruń 2009; P. Sarnecki, *Związek i kraje w strukturze państwowej Republiki Federalnej Niemiec*, Kraków 1987; S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2005; K.A. Wojtaszczyk, *Bundestag i Bundesrat w RFN*, Warszawa 1992; E. Zieliński, *Problemy ustrojowo-polityczne Niemiec*, Warszawa 1999.

<sup>6</sup> M. Kardas, C. Kucharska, *Analiza porównawcza modeli samorządu terytorialnego Niemiec, Wielkiej Brytanii i Szwecji*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych”, Rocznik III, s. 94–95.

konawczą sprawuje burmistrz lub dyrektor gminy, którzy są wybierani w trakcie wyborów. Kierują oni administracją gminy i to im podlegają zawodowi urzędnicy<sup>7</sup>.

Ze względu na ustrój, wyodrębnia się następujące modele gmin: ustrój magistracki (Hesja, Szlezwik-Holsztyn), ustrój północnoniemiecki zwany inaczej angielskim (Dolna Saksonia, Północna Nadrenia-Westfalia), ustrój południowoniemiecki zwany też bawarskim (Bawaria, Badenia-Wirtembergia, Saksonia), ustrój burmistrzowski zwany reńskim (Saara, Nadrenia-Palatynat) oraz ustrój samorządowy krajów byłej NRD. W każdym ustroju występuje lokalne zróżnicowanie organizacyjne. Z tej przyczyny różnice w organizacji samorządu terytorialnego występują nie tylko pomiędzy poszczególnymi krajami, ale i wewnątrz krajów związkowych. Funkcjonujące modele organizacji samorządu uzależnione są od wielkości i charakteru gminy (miejskie i wiejskie). Niemniej – zgodnie z art. 28 ust. 1 niemieckiej ustawy zasadniczej – w krajach, powiatach i gminach naród musi posiadać przedstawicielstwo, które pochodzi z powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych wyborów<sup>8</sup>.

## OCHRONA PRAWNOKARNA WYBORÓW W NIEMCZECH W ŚWIETLE § 107–108E STRAFGESETZBUCH

Problematyka prawnokarnej ochrony wyborów w niemieckim prawie karnym została uregulowana w przepisach §107–108e *Części szczególnej* niemieckiego *Kodeksu karnego – Strafgesetzbuch*<sup>9</sup>, (dalej: StGB). Ustawodawca niemiecki umiejscowił kodeksowe przestępstwa wyborcze w rozdziale IV zatytułowanym *Przestępstwa przeciwko działalności organów konstytucyjnych oraz prawidłowości ich funkcjonowania w czasie wyborów i głosowania (Straftaten gegen Verfassungsorgane sowie bei Wahlen und Abstimmungen)*, obok takich czynów zabronionych, jak bezprawne wpływanie na czynności i decyzje konstytucyjnych organów państwa (§105 StGB), Prezydenta RFN lub przedstawicieli organów konstytucyjnych (§106 StGB), a także zakłócanie prac organu ustawodawczego (§106b StGB). Zawarte w Rozdziale IV zachowania przestępcze w obrębie wyborów, zgodnie z §108d StGB, znajdują zastosowanie do wszystkich rodzajów wyborów i referendum: wyborów parla-

<sup>7</sup> Tamże, s. 94–95.

<sup>8</sup> Tamże, s. 95–96.

<sup>9</sup> Tekst aktu prawnego w języku niemieckim oraz jego tłumaczenie na język angielski: <http://legislationline.org> (odczyt 08.02.2015).

mentarnych, wyborów do Parlamentu Europejskiego, powszechnych wyborów i głosowań w Republice Federalnej Niemiec i w niemieckich krajach związkowych (landach), a także wyborów samorządowych.

Niemiecki kodeks karny wyszczególnia następujące przestępstwa wyborcze: uniemożliwianie przeprowadzenia wyborów oraz utrudnianie lub zakłócanie ich przebiegu (§107 StGB), fałszowanie wyborów (§107a StGB), fałszowanie dokumentacji wyborczej (§107b StGB), naruszenie tajności głosowania (§107c StGB), bezprawne przymuszanie wyborców do określonego zachowania (§108 StGB), oszukiwania wyborców (§108a StGB) oraz korupcja wyborcza (§108b StGB).

Przepisem §108e StGB ustawodawca niemiecki obejmuje karalnością tzw. przekupywania delegatów, polegające na kupowaniu lub sprzedawaniu głosów w głosowaniach m.in. w Parlamencie Europejskim, parlamencie Federacji i we władzach landów, jednakże z uwagi na fakt, że przedmiotem ochrony jest tu wolne od jakichkolwiek nacisków wykonywanie mandatu parlamentarnego lub mandatu radnego, przestępstwo to pozostaje poza tematyką podejmowaną w niniejszej publikacji.

Na mocy przepisu §108c StGB, obok podstawowych sankcji karnych przewidzianych za popełnienie przestępstw, o których mowa w 107 StGB, §107a StGB, §108 StGB oraz §108b StGB, sądy mogą orzekać względem sprawców skazanych na karę pozbawienia wolności środki karne w postaci zakazu piastowania funkcji publicznych oraz pozbawienia czynnego i biernego prawa wyborczego. Środki te sąd orzeka na okres nie mniejszy niż 6 miesięcy, a maksymalny wymiar środka karnego nie może przekroczyć 5 lat (§ 45 pkt. 2 i 5 StGB).

#### **WAHLBEHINDERUNG – UNIEMOŻLIWIENIE PRZEPROWADZENIA WYBORÓW ORAZ UTRUDNIANIE LUB ZAKŁÓCANIE ICH PRZEBIEGU (§107 StGB)**

Pierwsze z przestępstw – *Wahlbehinderung*, tj. uniemożliwienie przeprowadzenia wyborów oraz utrudnianie lub zakłócanie ich przebiegu, zostało spenalizowane w §107 StGB. Zgodnie z tym przepisem, kto z użyciem siły lub groźby jej użycia, uniemożliwia, utrudnia lub zakłóca przeprowadzenie wyborów albo ogłoszenie ich wyników, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5 lub karze grzywny. Karalne jest również usiłowanie popełnienia tego przestępstwa. Co więcej, w sytuacjach szczególnych (za taką należy uznać np. bezprawne długotrwale opóźnianie przeprowadzenia wyborów) dolny wymiar kary za przestępstwo wynosi rok pozbawienia wolności. Warto również wskazać na specyficzny przedmiot ochrony §107 StGB. Przepis ten chroni bowiem

wybory jako swoisty proces (mechanizm) demokratycznego wyboru władz w Niemczech, nie zaś głosowanie konkretnego wyborcy. Innymi słowy czyn o znamionach określonych w §107 StGB, skierowany przeciwko pojedynczemu wyborcy nie będzie karany na podstawie tego przepisu. Uniemożliwienie głosowania, jego utrudnianie lub zakłócanie musi dotyczyć większej liczby wyborców, a to z kolei powinno podważać wiarygodność całego aktu wyborczego. Przepięstwo popełnić można umyślnie z zamiarem bezpośrednim i ewentualnym. W piśmiennictwie zauważa się, że czyny określone w §107 StGB mogą pozostawać w zbiegu z przestępstwami określonymi w §240 StGB (zmuszanie określonej osoby za pomocą groźby lub przemocy do określonego zachowania lub zaniechania), przy czym wówczas zastosowanie znajduje właśnie §107 StGB jako *lex specialis*. Idealny zbieg przestępstw może natomiast wystąpić z czynami określonymi §108 StGB oraz §274 StGB (niszczenie, ukrywanie lub uszkodzanie dokumentu)<sup>10</sup>.

#### WAHLFÄLSCHUNG – FAŁSZOWANIE WYNIKÓW WYBORÓW (§107A StGB)

Przepięstwo *Wahlfälschung*, które można określić jako fałszowanie wyników wyborów, zawarte jest w przepisie §107a StGB i polega ono na głosowaniu przez osobę nieupoważnioną i innych (katalog otwarty) zachowaniach afektujących wyniki wyborów. Czyny te zagrożone są karą pozbawienia wolności do lat 5 lub karą grzywny.

Głosowanie przez osobę nieupoważnioną może przybrać postać głosowania przez osobę, której nie przysługuje czynne prawo wyborcze, jak również głosowanie więcej niż jeden raz w tych samych wyborach.

Typem kwalifikowanym *Wahlfälschung*, o analogicznym zagrożeniu karnym, jest ogłaszanie nieprawdziwych wyników wyborów lub spowodowanie ich ogłoszenia. Sprawcą przestępstwa określonego w §107a ust. 2 StGB może być wyłącznie osoba, do której obowiązków służbowych należy ogłaszanie wyborów lub czynności związane z przygotowaniem ostatecznego protokołu głosowania, w oparciu o który wyniki wyborów podawane są następnie do publicznej wiadomości. Warto zauważyć, że karalne jest również usiłowanie wymienionych przestępstw<sup>11</sup>.

W piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym dla przypisania sprawcy odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstw określonych

<sup>10</sup> G. Bauer, D. Gumel [w:] H.W. Laufhutte (ed.), *Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar*, Band 4: §§ 80–109K, Berlin 2006, s. 381–382.

<sup>11</sup> W przedmiocie znamion §107a StGB zob. również T. Zimmermann, *Die Wahlfälschung (§§ 107a f. StGB) im Gefüge des strafrechtlichen Schutzes der Volkssouveränität*, „Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik” 2011, Nr. 12, s. 982–995.

w §107a StGB nie jest konieczne wystąpienie skutku w postaci wyboru kandydata nieuprawnionego do startu w wyborach lub wybór kandydata przez osoby nieuprawnione do głosowania<sup>12</sup>. W tej sytuacji wystarcza, że określone zachowanie lub zaniechanie zniekształca wyniki wyborów, np. w zakresie podziału mandatów. Jeżeli bowiem różnice w liczbie zdobytych głosów między kandydatami są niewielkie, a wiadome jest, że w wyborach głosowała grupa osób nieuprawnionych, wynik wyborów może nie odzwierciedlać rzeczywistych preferencji wyborczych.

Idealny zbieg przestępstwa może wystąpić z następującymi czynami zabronionymi: §271 StGB (wytwarzanie nieprawdziwych dokumentów lub danych podlegających wprowadzeniu lub wpisaniu do rejestrów publicznych), §348 StGB (wprowadzanie nieprawdziwych danych do rejestrów publicznych), §274 ust. 1 StGB (niszczenie, ukrywanie lub uszkodzanie dokumentu) oraz §267 StGB (fałszerstwo dokumentu)<sup>13</sup>.

#### FÄLSCHUNG VON WAHLUNTERLAGEN – FAŁSZOWANIE DOKUMENTACJI WYBORCZEJ (§ 107B StGB)

Wielowymiarowe przestępstwo *Fälschung von Wahlunterlagen*, tj. fałszowanie dokumentacji wyborczej, przewidziano w § 107b StGB. Popelnia je sprawca, który:

- w wyniku złożenia nieprawdziwego oświadczenia woli powoduje nieuzasadnione dopisanie swojej osoby do spisu wyborców;
- świadomie bezpodstawnie rejestruje jako wyborcę inną osobę wiedząc o okoliczności wyłączonej prawną dopuszczalność tej czynności;
- nie dopuszcza do rejestracji jako wyborcy osoby uprawnionej mając świadomość zaistnienia przesłanek uzasadniających dokonanie tej czynności;
- zezwala na wysunięcie kandydatury w wyborach pomimo świadomości braku biernego prawa wyborczego zainteresowanego.

Sprawca przestępstwa fałszowania dokumentacji wyborczej podlega karze pozbawienia wolności do 6 miesięcy lub karze do 180 stawek dziennych grzywny, pod warunkiem jednak, że jego zachowanie nie wypełnia znamion innego, poważniejszego (w domyśle zagrożonego wyższą karą) przestępstwa ujętego w *Strafgesetzbuch*.

Przestępstwo może być popełnione umyślnie z zamiarem bezpośrednim, jak i ewentualnym.

<sup>12</sup> G. Bauer, D. Gumel [w:] H. W. Laufhutte (ed.), *Strafgesetzbuch...*, s. 384.

<sup>13</sup> Tamże, s. 386.

Falszowanie dokumentacji wyborczej może pozostawać w zbiegu m.in. z przestępstwami określonymi w §271 StGB i §348 StGB<sup>14</sup>.

#### VERLETZUNG DES WAHLGEHEIMNISSES – NARUSZENIE TAJNOŚCI GŁOSOWANIA (§ 107C StGB)

Naruszenie tajności głosowania – *Verletzung des Wahlgeheimnisses* – jest penalizowane w § 107c StGB. Zgodnie z tym przepisem, sprawca naruszający regulacje prawne dotyczące tajności głosowania, z zamiarem pozyskania dla siebie lub innej osoby wiedzy, kto jak zagłosował, podlega karze pozbawienia wolności do lat 2 lub karze grzywny. Sprawca tego przestępstwa może je popełnić wyłącznie umyślnie w zamiarze bezpośrednim.

#### WÄHLERNÖTIGUNG – WYMUSZANIE OKREŚLONEGO ZACHOWANIA WYBORCY (§108 StGB)

Bezprawne przymuszanie wyborców do określonego zachowania – *Wähler-nötigung* – ujęte w przepisie art. 108 StGB, polega na bezprawnym oddziaływaniu sprawcy na wyborcę z użyciem siły, groźby wyrządzenia mu znacznej szkody albo z wykorzystaniem stosunku zależności służbowej (zawodowej) lub finansowej lub przez wywieranie innej presji o charakterze finansowym, celem przymuszenia uprawnionego do głosowania w określony sposób, powstrzymania się od głosowania lub korzystania z praw wyborczych w zamierzony przez sprawcę sposób. Czyn ten zagrożony jest karą pozbawienia wolności do lat 5 lub karze grzywny. W szczególnie uzasadnionych przypadkach (jak się wydaje podyktowanych m.in. stopniem szkodliwości społecznej czynu) sąd może zastrzyć karę pozbawienia wolności i orzec ją w wymiarze od roku do lat 10. Usiłowanie popełnienia omawianego przestępstwa również podlega karze.

#### WÄHLERTÄUSCHUNG – OSZUKIWANIE WYBORCÓW (§108A StGB)

Przestępstwo zawarte w przepisie §108a StGB, *Wählertäuschung*, można określić mianem oszukiwania wyborców. Przyjmuje ono postać wywołania przez sprawcę mylnego przekonania wyborcy o treści oddanego głosu, spowodowania głosowania wyborcy wbrew jego woli lub głosowania w sposób skutkujący nieważnością oddanego głosu. Sprawca podlega w tej sytuacji

---

<sup>14</sup> Tamże, s. 388–389.

karze pozbawienia wolności do lat 2 lub karze grzywny. Usiłowanie popełnienia czynu jest przez ustawodawcę niemieckiego sankcjonowane.

W piśmiennictwie można spotkać się z poglądem, iż §108a StGB stanowi *lex specialis* w stosunku do §107a StGB<sup>15</sup>.

#### WÄHLERBESTECHUNG – KORUPCJA WYBORCZA (§108B StGB)

Przestępstwo korupcji wyborczej – *Wählerbestechung* – zostało spenalizowane w przepisie §108b StGB. Polega ono na oferowaniu wyborcy wartościowych dóbr materialnych lub innych korzyści majątkowych w zamian za głosowanie w umówiony sposób lub powstrzymanie się od głosowania. Przepis ten obejmuje karalnością również sprzedajność wyborczą, zaistniałą w sytuacji żądania przez uprawnionego do głosowania wyżej wymienionych dóbr, ich przyjmowania lub akceptacji obietnicy udzielenia korzyści w zamian za konkretne zachowanie wyborcze. Korupcja wyborcza zagrożona jest karą pozbawienia wolności do lat 5 lub karą grzywny.

#### PRZESTĘPCZOŚĆ WYBORCZA W NIEMCZECH W STATYSTYKACH KRYMINALNYCH (2010–2013)

Na podstawie oficjalnych statystyk kryminalnych za lata 2010–2013, sporządzonych przez Federalny Urząd Statystyczny (Statistisches Bundesamt)<sup>16</sup>, można stwierdzić, że zjawisko przestępczości wyborczej ma marginalny udział w ogólnej liczbie przestępstw stwierdzanych w Niemczech. Warto zauważyć, że spośród 2 681 319 osób sądzonych w latach 2010–2013 przed niemieckimi sądami karnymi, zaledwie 29 postawiono zarzuty związane z popełnieniem przestępstwa przeciwko wyborom. Z drugiej strony trudno nie dostrzec, że wyrok skazujący w sprawach o te czyny zapadł w ponad 93% przypadków.

Niemieckie sądy karne stosują dość łagodną politykę karną względem sprawców przestępstw wyborczych. We wszystkich przypadkach, w których sądy zdecydowały o ukaraniu sprawców, wyrok obejmował karę nieizolacyjną – grzywnę. Liczba stawek dziennych grzywny w przeważającej liczbie spraw wahała się od 31 do 180. Sądy dość chętnie sięgały również po innego typu sankcje i środki zapobiegawcze (por. §61 StGB).

<sup>15</sup> Tamże, s. 396.

<sup>16</sup> <http://www.destatis.de>. Przestępstwa wyborcze w statystyce ujmowane są zbiorczo jako *Wahlvergehen (§107–108b StGB)*.



W czterech przypadkach sądy niemieckie zastosowały wobec sprawców przestępstw wyborczych warunkowe zawieszenie wykonania kary grzywny, określone w art. §59 StGB. Według zasad statystyki niemieckiej orzeczenie takie nie jest traktowane jako skazanie sprawcy.

Omówione dane statystyczne zawarto w tab. 1–3.

T a b e l a 1. Liczba osądzonych i skazanych w Niemczech w latach 2010–2013 w zestawieniu z liczbą osądzonych i skazanych za przestępstwa określone w §107–108b StGB

Rok	Osądzeni – ogółem za przestępstwa określone w StGB	Skazani – ogółem za przestępstwa określone w StGB	Osądzeni – §107–108b StGB	Skazani – §107–108b StGB
2010	700 019	565 085	13	12
2011	687 512	560 741	3	3
2012	654 545	540 954	4	3
2013	639 315	538 459	9	9
Ogółem	2 681 319	2 205 239	29	27

T a b e l a 2. Skazani za przestępstwa z §107–108b w latach 2010–2013 wg rodzaju sankcji karnej i osądzeni, względem których zastosowano §59 StGB

Rok	Skazani za przestępstwa z §107–108b			§59 StGB
	Wyrok skazujący			
	pozbawienie wolności	grzywna	inna decyzja	
2010	0	8	4	1
2011	0	1	2	0
2012	0	3	0	1
2013	0	7	2	0
Ogółem	0	19	8	2

T a b e l a 3. Skazani za przestępstwa z §107–108b na karę grzywny w latach 2010–2013 wg liczby stawek dziennych

Rok	Grzywna (w stawkach dziennych)					
	5–15	16–30	31–90	91–180	181–360	361 i więcej
2010	0	2	3	3	0	0
2011	1	0	0	0	0	0
2012	0	0	1	1	1	0
2013	0	0	7	0	0	0
Ogółem	1	2	11	4	1	0

Z kryminologicznego punktu widzenia interesującą informacją powinien być fakt, że na 29 osądzonych za przestępstwa wyborcze 28 stanowili mężczyźni. Na ogół były to osoby pełnoletnie, chociaż w 2010 r. stwierdzono popełnienie przestępstw przeciwko wyborom przez 2 młodocianych i 1 nieletniego. W 2013 roku dwóch przestępstw wyborczych dopuścili się obcokrajowcy. W omawianym okresie popełnienie przestępstwa w warunkach recydywy stwierdzono zaledwie raz (2010 r.).

## CHARAKTERYSTYKA PATOLOGII I NADUŻYĆ WYBORCZYCH W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC

Przebieg niemieckich wyborów do *Bundestagu* i Parlamentu Europejskiego należy ocenić jako spokojny i bardzo sprawny pod względem organizacyjnym, o czym przekonują chociażby sprawozdania Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Kandydaci największych niemieckich partii politycznych skupiają się najczęściej na merytorycznej dyskusji, starając się zdobywać poparcie elektoratu za pomocą rzeczowej argumentacji, a nie środków sprzecznych z prawem. Obserwowany porządek w trakcie wyborów w Niemczech jest istotny, gdy wziąć pod uwagę zróżnicowanie kulturowe i religijne społeczeństwa niemieckiego, wzrastające w ostatnich latach wraz z falą imigracji, zwłaszcza ludności muzułmańskiej.

Powyższe nie oznacza jednak, że w trakcie wyborów w ogóle nie dochodzi do bulwersujących incydentów naruszania prawa. Jako przykład wskazać można wybory do *Bundestagu* w 2009 roku, gdzie w przedmiocie nadużyć wyborczych szczególną rolę odgrywali aktywiści partii *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD – Narodowodemokratycznej Partii Niemiec). W trakcie kampanii wyborczej przedstawiciele NPD twierdzili, że plakaty kandydatów partii były „permanentnie, w sposób nielegalny usuwane lub uszkodzane”. Tymczasem usuwanie materiałów agitacyjnych odbywało się *lege artis*, na polecenie policji lub sądu, co było spowodowane rasistowskimi treściami tych materiałów. W Fuldzie (Hesja) plakaty kandydatów NPD opatrzone były antyimigracyjnym hasłem „Wracajcie do domu i nigdy nie przyjeżdżajcie ponownie”. W Meklemburgii-Pomorzu Przednim i Saksonii, plakaty NPD zawierały natomiast hasła ostrzegające przed „inwazją Polaków”. Członkowie Narodowodemokratycznej Partii Niemiec byli również zaangażowani w inne kontrowersyjne działania w okresie kampanii wyborczej, takie jak opublikowanie w sierpniu 2009 roku na oficjalnej stronie internetowej partii artykułu utrzymanego w obraźliwym tonie, odwołującym się do

urodzonego w Angoli Zeca Schalla, członka sztabu wyborczego partii *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – CDU) w Turynii. Ponadto we wrześniu 2009 roku NPD rozesłała obraźliwą korespondencję dotyczącą „repatriacji wszystkich cudzoziemców”, kierowaną na prywatne adresy wielu kandydatów mniejszości narodowej i etnicznej<sup>17</sup>.

Należy jednak zauważyć, że przy okazji kolejnych wyborów do *Bundestagu* w 2013 roku OBWE – na podstawie poczynionych obserwacji – wyraziła pełne zaufanie w uczciwość procesu wyborczego oraz uznanie dla profesjonalizmu przeprowadzenia wyborów i bezstronności administracji wyborczej. Podkreślano rolę mediów w krzewieniu pluralizmu politycznego, a także funkcjonowanie solidnych instrumentów prawnych z zakresu prawa wyborczego, prawa cywilnego i prawa karnego, umożliwiających kontrolę nad prawidłowym przebiegiem wyborów, a jednocześnie zapewniających proporcjonalność tej kontroli. OBWE dostrzegła jednak pewną płaszczyznę dla prac legislacyjnych, w szczególności nad ustanowieniem przepisów pozwalających na skuteczne monitorowanie prawidłowości finansowania partii politycznych i wydatkowania środków finansowych na kampanię wyborczą<sup>18</sup>.

Zasadne jest stwierdzenie, że o ile wybory na szczeblu federalnym na ogół nie są zagrożone przestępczością wyborczą, o tyle już problem nieprawidłowości wyborczych występuje przy okazji niemieckich wyborów samorządowych. Wnioski na temat specyfiki tego zjawiska można sformułować w oparciu o stany faktyczne spraw sądowych podawanych do publicznej wiadomości, rozpatrywanych w sądach administracyjnych, konstytucyjnych i karnych. Co prawda większość postępowań kończy się oddaleniem skargi (protestu wyborczego), niemniej charakter zarzutów podnoszonych przez strony wskazuje na sytuacje, które mogą afektować przebieg głosowania.

Rozpoczynając analizę spraw sądowych od postępowań zakończonych oddaleniem skarg, wskazać trzeba, że często spotykanym w zarzucie dopuszczenia się przez określone podmioty nadużyć wyborczych jest „rozgłaszanie nieprawdziwych, zdaniem kandydata, informacji na jego temat”, względnie „publikowanie nierzetelnych ocen jego dotychczasowej kadencji”<sup>19</sup>. Okoliczność ta podnoszona jest jako mająca wyczerpywać znamiona fałszowania

---

<sup>17</sup> Por. Office for Democratic Institutions and Human Rights. Federal Republic of Germany. Elections to the Federal Parliament (Bundestag) 27 September 2009. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 2009, s. 15–16.

<sup>18</sup> Por. Office for Democratic Institutions and Human Rights. Federal Republic of Germany. Elections to the Federal Parliament (Bundestag) 22 September 2013. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, Warsaw 2013, s. 12.

<sup>19</sup> Por. VG Lüneburg 17.04.2002, 5 A 181/01 (openjur.de).

wyborów (§107a StGB), tj. wpływać na decyzje głosujących i ich preferencje wyborcze. Sądy niemieckie słusznie jednak podchodzą do tak sformułowanego stanowiska krytycznie, wskazując na faktyczną niemożność udowodnienia, w jaki sposób nieprawdziwa informacja o kandydacie wpłynęła na sposób głosowania konkretnego wyborcy, ilu było takich wyborców i w jaki sposób przełożyło się to na wyniki wyborów. Przypominany jest również fakt, że ewentualne przesłuchanie wyborcy w charakterze świadka na okoliczność sposobu głosowania i jego motywów, stanowić będzie naruszenie tajności głosowania.

Kolejnym przykładem zastrzeżeń co do prawidłowości przebiegu wyborów samorządowych może być medialna sprawa, rozstrzygnięta wyrokiem Sądu Administracyjnego w Dreźnie z dnia 29 kwietnia 2009 roku, 4 K 1424/08, w której skarżący domagał się unieważnienia wyborów samorządowych w 2008 roku do powiatów Görlitz i Meißen i gmin Glashütte i Wachau z uwagi na niezasadnione odrzucenie wniosku o zarejestrowanie kandydatów Saksońskiej Partii Ludowej (Sächsischen Volkspartei) z powodu braku wystarczającej liczby podpisów poparcia, tudzież zakwestionowania prawdziwości oświadczenia kandydata o miejscu zamieszkania w okręgu, w którym ubiegał się on o mandat, opóźnienia godziny rozpoczęcia głosowania, podawania nieprawdziwych informacji co do biografii niektórych kandydatów wyborach lub umieszczenia plakatów wyborczych w odległości bliższej niż 70 m od lokalu wyborczego. Okoliczności te również próbowano wiązać z fałszowaniem wyborów, o którym mowa w §107a StGB. Po dokładnym przeanalizowaniu sprawy i zgromadzonego materiału dowodowego, Sąd uznał, iż podnoszone zarzuty faktycznie miały miejsce, jednakże brak jest jakichkolwiek przekonujących dowodów, by miały one jakikolwiek wpływ na ważność wyborów<sup>20</sup>.

Innym ciekawym orzeczeniem w kontekście zarzucanych nieprawidłowości wyborczych był wyrok Sądu Konstytucyjnego Hesji z dnia 13 lutego 2002 roku, Az. P.St. 1633, w którym Sąd stanął przed koniecznością rozstrzygnięcia, czy wydatkowane przez CDU środki finansowe na kampanię wyborczą w wyborach do Landtagu Hesji w 1999r. (rzecz dotyczyła równowartości ok. 1,6 milionów marek niemieckich) można był zakwalifikować jako fałszerstwo wyborcze w rozumieniu §107a StGB. Skargę w tym przedmiocie złożyli przedstawiciele partii Zielonych, jednakże została ona oddalona, a wybory uznano za ważne. Sąd uznał jednak, że niezgodne z prawem wydatkowanie

---

<sup>20</sup> Por. VG Dresden 29.04.2009, 4 K 1424/08, jurion.de oraz komentarz medialny orzeczenia: B. A c k e r m a n d t, *Kommunalwahlen 2008 in den Landkreisen Görlitz und Meißen sowie den Gemeinden Glashütte und Wachau gültig*, <http://www.justiz.sachsen.de/vgdd/content/873.php> (odczyt 08.02.2015).

środków finansowych w wyborach nie ma bezpośredniego wpływu na przebieg wyborów i nie naraża ich na sfałszowanie. To wyborcom pozostawiona jest bowiem ostateczna decyzja co do obdarzenia zaufaniem określonych kandydatów, a czyny członków partii – w odniesieniu do wyborów – mogą być rozpatrywane wyłącznie z punktu widzenia działania niemoralnego, poddanego ocenie elektoratu<sup>21</sup>.

Ponadto zdarza się, że po wyborach bezskutecznie podnoszone są w skargach przypadki nierównego traktowania kandydatów w trakcie debat wyborczych i niesprawiedliwy podział czasu antenowego między partie polityczne uczestniczące w wyborach, przez co ograniczona jest możliwość prowadzenia *lege artis* agitacji wyborczej<sup>22</sup>. Skarżącym nie udaje się jednak wykazać, by sytuacje te przekładały się bezpośrednio na wyniki głosowania.

Najbardziej drastyczne przykłady potwierdzonych fałszerstw wyborczych miały miejsce pod koniec istnienia NRD, na które to czyny rozciąga się moc obowiązująca aktualnego *Strafgesetzbuch*. W okresie tym udowodniono m.in. przypadki podżegania przez przewodniczącego jednej z komisji wyborczej do fałszowania wyborów burmistrza Drezna w dniu 7 maja 1989 roku, przekazywanie nieprawdziwych danych o frekwencji wyborczej i liczbie głosów oddanych w wyborach, a także przekazywanie do Centralnej Komisji Wyborczej nieprawdziwych wyników głosowania. Skala nieprawidłowości w chwili procesów sądowych była trudna do określenia z uwagi na fakt, że wszystkie dokumenty zostały uprzednio zniszczone<sup>23</sup>.

Do jednego z najbardziej bulwersujących i najszerzej komentowanych współczesnych przypadków naruszenia tajności głosowania w Niemczech doszło w trakcie wyborów samorządowych w 2006 roku w Wietze (Dolna Saksonia). W dniu 24 sierpnia 2006 roku w jednym z domów opieki społecznej przeprowadzono głosowanie korespondencyjne wśród pensjonariuszy ośrodka. W specjalnie przygotowanym pokoju zapraszano wyborców do ustawionego na środku pomieszczenia stołu. Naprzeciwko głosującego wyborcy, w niewielkiej od niego odległości, zasiadała późniejsza oskarżona – dyrektorka domu pomocy społecznej, natomiast po obu stronach głosującego zajmowali miejsce asystujący pracownicy socjalni. W takich warunkach pensjonariusze kolejno oddawali głosy, wchodząc do pomieszczenia indywidualnie.

<sup>21</sup> Por. StGH des Landes Hessen 13.02.2002, Az. P.St. 1633, openjur.de oraz komentarz medialny orzeczenia: *Staatsgerichtshof bestätigt Gültigkeit von Hessen-Wahl 1999*. 13.02.2002, [http://www.soldan.de/newsdetail/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=34325](http://www.soldan.de/newsdetail/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=34325) (odczyt 8.02.2015).

<sup>22</sup> VG Karlsruhe, 16.07.2010, Az. 9 K 1203/10 (openjur.de); VG Stuttgart, 13.04.2005, Az. 7 K 3365/04 (openjur.de).

<sup>23</sup> Por. BGH 26.11.1992., 3 StR 319/92 (<http://www.hrr-strafrecht.de>), BGH 3 StR 62/94, 3.11.1994 (<http://www.hrr-strafrecht.de>).

Karty do głosowania wyborcom przekazywała osobiście oskarżona, tłumacząc w jaki sposób należy prawidłowo wypełnić kartę do głosowania. Oskarżonej zarzucono m.in. naruszanie tajności głosowania i oszustwo wyborcze. Motywem jej działania miało być wsparcie męża, który kandydował w wyborach do Rady Gminy Wietze. Okolicznością uprawdopodobniającą nadużycia wyborcze miałyby być fakt, że niemalże 75% z 287 oddanych na kandydata głosów wynikało z głosowania korespondencyjnego, a największy ich odsetek miał pochodzić z domu pomocy społecznej. Postępowanie utrudniał fakt, że świadkowie głosujący w domu pomocy społecznej w większości nie pamiętali szczegółów związanych z wyborami. Ostatecznie oskarżona została skazana na karę pozbawienia wolności w wymiarze 8 miesięcy, a wykonanie kary zostało warunkowo zawieszono. W komentarzach medialnych do omawianej sprawy wprost wskazywano, że był to przypadek nietypowy, a procesy sądowe o naruszenie tajności głosowania w Niemczech należą do rzadkości<sup>24</sup>.

Niezależnie od wymienionej sprawy wspomnieć trzeba, że głosowanie korespondencyjne w niemieckich wyborach samorządowych stanowi dość istotny problem jeżeli chodzi o nadużycia wyborcze. Znane są bowiem przypadki bezprawnego wypełnienia przez kandydata w wyborach ok. 60 kart do głosowania korespondencyjnego<sup>25</sup>, czy też unieważnienia wyborów samorządowych do Rady Miasta Seligenstadt w 2008 roku z uwagi na potwierdzone nieprawidłowości, polegające na rozdaniu kart do głosowania korespondencyjnego osobom nieuprawnionym (różnica głosów między ostatnim wybranym kandydatem do Rady i kandydatem przegranym wynosiła zaledwie 2 głosy)<sup>26</sup>.

Wśród innych potwierdzonych przypadków naruszenia prawa wymienić należy chociażby udział w wyborach samorządowych osób nieuprawnionych pochodzenia tureckiego, którzy utracili obywatelstwo niemieckie (zaniedbanie obowiązku aktualizacji danych)<sup>27</sup>, korumpowanie wyborców<sup>28</sup>, a także bezprawne wykorzystanie pieczęci urzędowej rady gminy na plakatach i materiałach wyborczych urzędującego kandydata na burmistrza, zapowiadających wsparcie finansowane dla mieszkańców w przypadku wyboru na kolejną kadencję<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Zob. OLG Celle, 19.10.2011, Az. 32 Ss 61/11 (openjur.de) oraz M. Fröhling s d o r f, *Wahlen: Das letzte Kreuz*, Źródło: <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/wahlen-das-letzten-kreuz-a-568583.html> (odczyt 08.02.2015).

<sup>25</sup> BGH, 17.03.2011, 1 StR 407/10 (openjur.de).

<sup>26</sup> VG Darmstadt, 18.09.2008, 3 E 1286/06 (openjur.de).

<sup>27</sup> StGH des Landes Hessen, 26.06.2009, Az. P.St. 2223 (openjur.de).

<sup>28</sup> BGH, 21.10.1985, 1 StR 316/85 (openjur.de).

<sup>29</sup> VG Düsseldorf, 06.07.2009, 1 L 985/09 (openjur.de).

## WNIOSKI

Analiza niemieckiego ustawodawstwa karnego w zakresie ochrony wyborów, statystyk kryminalnych, a także przykładów nadużyć podnoszonych w trakcie procesów sądowych, pozwalają wyciągnąć następujące wnioski w zakresie współczesnego charakteru przestępczości wyborczej w Niemczech:

1. Republika Federalna Niemiec wzorem większości państw europejskich skodyfikowała przestępstwa przeciwko wyborom i referendum, jednakże materii tej nie poświęcono odrębnego rozdziału kodeksu karnego. Przestępstwa te zestawiono z czynami zabronionymi wymierzonymi w swobodę działania organów konstytucyjnych państwa. Taki zabieg legislacyjny determinuje poniekąd rodzajowy przedmiot ochrony bliższy §107–§108b StGB, którym jest w tej sytuacji prawidłowe funkcjonowanie naczelných organów Republiki Federalnej Niemiec, rozumiane jako procedowanie wolne od jakichkolwiek nacisków, gróźb, fałszerstw i innych nielegalnych zachowań. Z uwagi na fakt, że w *Strafgesetzbuch*, przestępstwa wyborcze nieformalnie dzielą się na: a) czyny zabronione wymierzone w prawidłowość przebiegu wyborów (§107 StGB, §107a StGB, §107b StGB oraz §107c StGB), a także b) czyny ukierunkowane wprost na afektowanie swobody realizacji aktu wyborczego przez poszczególne osoby uprawnione do głosowania (§108 StGB, §108a StGB oraz §108b StGB), w odniesieniu do tych drugich można wskazać na występowanie dalszego przedmiotu ochrony, tj. swobodę i szczerłość głosowania wyborców.

2. Przestępczość wyborcza w Republice Federalnej Niemiec statystycznie jest problemem marginalnym. Należy jednak pamiętać, że i w tym przypadku występuje zjawisko tzw. ciemnej liczby przestępstw (dotyczy to zwłaszcza korupcji wyborczej, w której solidarność przekupującego i sprzedajnego wyborcy częstokroć jest trudna do przełamania), możliwości popełnienia przestępstw wyłącznie w ściśle określonym czasie (okres przygotowania do wyborów, kampanii wyborczej i głosowania), a także poważnych skutków niektórych z tych przestępstw, tj. sfałszowanie wyborów lub spowodowania konieczności ponownego przeliczenia głosów.

3. Przestępczość wyborcza jest zjawiskiem notowanym niemalże wyłącznie przy okazji wyborów samorządowych. Pytaniem otwartym pozostaje, czy i ewentualnie jaki wpływ na taki stan rzeczy ma zróżnicowanie modeli ustrojowych samorządów w poszczególnych landach, a na ile lokalny charakter wyborów i osobista znajomość kandydata albo dużej części elektoratu, mniejsze nakłady, np. na korumpowanie wyborców, mniejsza liczba głosów koniecznych do uzyskania mandatu etc.

4. Sprawcami większości przestępstw są kandydaci w wyborach lub osoby powiązane z nimi rodzinnie, zawodowo lub partyjnie, a więc osoby bezpośrednio zainteresowane w podziale mandatów. Dla równowagi podkreślić trzeba, że większość zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw wyborczych pochodzi również od kandydatów, na ogół niezadowolonych z wyników wyborów. Duża część oddalanych skarg świadczy jednakże i o tym, że denuncjacja lub formułowanie zarzutów o popełnieniu przestępstwa służy niekiedy wyłącznie celom politycznym, tj. wyrażeniu dezaprobaty dla osiągniętego wyniku wyborczego albo podtrzymania zainteresowania własną osobą lub partią po przegranych wyborach.

5. Ważnym wnioskiem wynikającym z analizy statystyki kryminalnej i wybranych orzeczeń sądów niemieckich są zbliżona skala i charakter przestępczości wyborczej występujących w Niemczech i w Polsce. Podobna jest chociażby statystyka tego typu czynów zabronionych i ich udział procentowy w ogólnej liczbie przestępstw na poziomie poniżej 1%. Ponadto zarówno w Republice Federalnej Niemiec, jak i w Polsce to wybory samorządowe są w największym stopniu narażone na zjawisko przestępczości wyborczej, o czym decydują w szczególności czynniki wymienione w pkt. 3) wniosków niniejszej publikacji (dla przykładu korupcja wyborcza w Polsce spotykana jest co do zasady wyłącznie przy okazji wyborów samorządowych). Znamienne jest, że stwierdzenie nieważności wyborów z powodu przestępstw wyborczych dotyczy praktycznie wyłącznie wyborów samorządowych. Zarówno w Polsce, jak i w Niemczech często zdarza się, że sprawcami przestępstw wyborczych popełnianych w trakcie wyborów samorządowych są kandydaci, członkowie partii i komitetów wyborczych, a więc osoby polityczne zaangażowane w przebieg wyborów. Niemalże analogiczne są też zachowania przestępcze sprawców, polegające w większości na fałszowaniu dokumentów wyborczych, tudzież korupcji wyborczej<sup>30</sup>. Konkludując, sformułowane w odniesieniu do warunków polskich stwierdzenie, wedle którego przestępczość wyborcza w swej obecnej formie nie stanowi realnego zagrożenia dla funkcjonowania ustroju demokratycznego państwa, ale może być czynnikiem wydatnie dezorganizującym życie publiczne na szczeblu samorządowym<sup>31</sup>, znajduje swoje odzwierciedlenie również w rzeczywistości politycznej Republiki Federalnej Niemiec.

---

<sup>30</sup> W przedmiocie charakteru i skali przestępczości wyborczej w Polsce zob. D. Wąsik, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum – aspekty prawnokarne, procesowe i kryminologiczne*, Olsztyn 2012.

<sup>31</sup> Tamże, s. 384.



## BIBLIOGRAFIA

- A c k e r m a n d t B., *Kommunalwahlen 2008 in den Landkreisen Görlitz und Meißen sowie den Gemeinden Glashütte und Wachau gültig*, <http://www.justiz.sachsen.de/vgdd/content/873.php>.
- B a n a s z a k B., *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005.
- B a u e r G., G u m e l D. [w:] H.W. L a u f h u t t e (ed.), *Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar*, Band 4: §§ 80-109K, Berlin 2006.
- B o ż y k S., *Niemcy* [w:] S. B o ż y k, M. G r z y b o w s k i (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012.
- Czarny P., *Bundesrat – między niemiecką tradycją a europejską przyszłością*, Warszawa 2000.
- D o m a g a ł a M., *Pozycja konstytucyjnoprawna kraju w systemie federalnym RFN na przykładzie Hesji*, Łódź 1990.
- F r ö h l i n g s d o r f M., *Wahlen: Das letzte Kreuz*, <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/wahlen-das-letzte-kreuz-a-568583.html>.
- G a r l i c k i L., *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław 1978.  
<http://legislationline.org>.  
<http://www.destatis.de>.
- J a n i c k a I., *Niemieckie kraje związkowe: struktura terytorialno-administracyjna*, Toruń 2009.
- K a r d a s M., K u c h a r s k a C., *Analiza porównawcza modeli samorządu terytorialnego Niemiec, Wielkiej Brytanii i Szwecji*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2001, Rocznik III.
- M i c h a ł a k B., S o k a ł a A., U z i ę b ł o P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.
- N o h l e n D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- S a r n e c k i P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2012.
- S a r n e c k i P., *Związek i kraje w strukturze państwowej Republiki Federalnej Niemiec*, Kraków 1987.
- S u ł o w s k i S., W o j t a s z c z y k K.A. (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2005.
- Z i m m e r m a n n T., *Die Wahlfälschung (§§ 107a f. StGB) im Gefüge des strafrechtlichen Schutzes der Volkssouveränität*, „Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik” 2011, Nr. 12.
- W ą s i k D., *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum – aspekty prawnokarne, procesowe i kryminologiczne*, Olsztyn 2012.
- W o j t a s z c z y k K.A., *Bundestag i Bundesrat w RFN*, Warszawa 1992.
- Z i e l i ń s k i E., *Problemy ustrojowo-polityczne Niemiec*, Warszawa 1999.

## ŹRÓDŁA

- BGH 26.11.1992., 3 StR 319/92 (<http://www.hrr-strafrecht.de>).
- BGH 3 StR 62/94, 3.11.1994 (<http://www.hrr-strafrecht.de>).
- BGH, 17.03.2011, 1 StR 407/10 ([openjur.de](http://openjur.de)).
- BGH, 21.10.1985, 1 StR 316/85 ([openjur.de](http://openjur.de)).
- Federal Republic of Germany. Elections to the Federal Parliament (Bundestag) 27 September 2009. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warsaw 2009.

Federal Republic of Germany. Elections to the Federal Parliament (Bundestag) 22 September 2013. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, Warsaw 2013.  
OLG Celle, 19.10.2011, Az. 32 Ss 61/11 (openjur.de).  
StGH des Landes Hessen, 26.06.2009, Az. P.St. 2223 (openjur.de).  
VG Darmstadt, 18.09.2008, 3 E 1286/06 (openjur.de).  
VG Dresden 29.04.2009, 4 K 1424/08 (jurion.de). StGH des Landes Hessen 13.02.2002, Az. P.St. 1633 (openjur.de). *Staatsgerichtshof bestätigt Gültigkeit von Hessen-Wahl 1999*. 13.02.2002, [http://www.soldan.de/newsdetail/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=34325](http://www.soldan.de/newsdetail/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=34325).  
VG Düsseldorf, 06.07.2009, 1 L 985/09 (openjur.de).  
VG Karlsruhe, 16.07.2010, Az. 9 K 1203/10 (openjur.de).  
VG Lüneburg 17.04.2002, 5 A 181/01 (openjur.de).  
VG Stuttgart, 13.04.2005, Az. 7 K 3365/04 (openjur.de).

### Streszczenie

W publikacji dokonano charakterystyki przestępczości wyborczej w Republice Federalnej Niemiec – rodzajów przestępstw przeciwko wyborom i ich podziału, polityki karnej stosowanej względem sprawców przestępstw i postaci występujących nadużyć wyborczych. Autor analizuje model ochrony prawnokarnej wyborów w niemieckiej ustawie karnej – *Strafgesetzbuch*, statystykę kryminalną dotyczącą przestępstw przeciwko wyborom (§107–§108a StGB) sporządzoną przez Federalny Urząd Statystyczny (Statistisches Bundesamt) za lata 2010–2013, sprawozdania Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z lat 2009 r. i 2013 r., dotyczące wyborów do *Bundestagu*, a także wybrane orzecznictwo trybunałów i sądów niemieckich w sprawach administracyjnych, konstytucyjnych i karnych, odnoszące się do nadużyć wyborczych.

**Słowa kluczowe:** przestępczość wyborcza, fałszerstwa wyborcze, korupcja wyborcza, naruszenie tajności głosowania, *Strafgesetzbuch*.

### ELECTORAL CRIMES IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY – THE CRIMINAL LAW PROTECTION OF ELECTIONS, THE NATURE OF THE PHENOMENON AND THE SCALE OF THE THREAT (summary)

The aim of the publication is to characterize electoral crimes in the Federal Republic of Germany – the types of crimes against the elections and their classification, relations of the criminal policy against offenders and characters in electoral fraud. The author analyzes the protection model of elections in the German Penal Code – *Strafgesetzbuch*, criminal statistics on crimes against the elections (§107-§108a StGB), prepared by the Federal Statistical Office (*Statistisches Bundesamt*) for the period 2010-2013, the report of the Organization for Security and Cooperation in Europe from 2009 and 2013 about elections to the Bundestag, as well as selected rulings given by the German administrative, constitutional and criminal courts in matters relating to electoral fraud.

**Keywords:** electoral crime, electoral fraud, bribery, violation of the secrecy of voting, *Strafgesetzbuch*.



# GLOSA

---

„Studia Wyborcze”, tom 19, 2015

**Krzysztof Kurowski**

## **GLOSA DO WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z DNIA 23 STYCZNIA 2014 R., SYGN. AKT K 51/12**

1. Wniosek w sprawie, w której został wydany głosowany wyrok, złożył Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO albo wnioskodawca), który zakwestionował zgodność art. 492 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*<sup>1</sup> (dalej: k.w.) z art. 60 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 roku<sup>2</sup> (dalej: Konwencja).

Zgodnie z zaskarżonym przepisem: „Wygaśnięcie mandatu wójta następuje wskutek: orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na okres co najmniej do końca kadencji”. Natomiast wedle art. 5 pkt 6 k.w.: „Ilekcroć w kodeksie jest mowa o wójcie – należy przez to rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta”.

Wnioskodawca wskazał, iż przy obecnie obowiązującym systemie orzekania o niezdolności do pracy nie można uznać, że osoba mająca takie orzeczenie nie jest zdolna do wykonywania funkcji wójta<sup>3</sup>. RPO zauważył, że zgodnie z art. 13 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej ustawa o emeryturach i rentach) zachowanie zdolności do pracy w warunkach określonych w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (dalej ustawa rehabilitacyjna) nie stanowi przeszkody do orzeczenia całkowitej niezdolności

---

<sup>1</sup> Dz. U. nr 21, poz. 112 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. 2012, poz. 1169.

<sup>3</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3.12.2012 r. sygn. RPO – 707447 – I/12/KK.

do pracy. Wnioskodawca przywołał orzeczenie Sądu Najwyższego, który w uchwale siedmiu sędziów z 29 września 2006 roku (sygn. akt II UZP 10/06) jako przykład podał osoby niewidome lub niemogące się samodzielnie poruszać, w stosunku do których standardowo wydawane jest orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji, mimo że są one zdolne do wykonywania pracy umysłowej<sup>4</sup>.

RPO zauważył, iż: po pierwsze w przypadku wyboru osoby legitymującej się takim orzeczeniem, należałoby wygasić jej mandat w pierwszym dniu urzędowania, a zatem „biernie prawo wyborcze tej kategorii podmiotów ma w istocie charakter pozorny”. Po drugie, uzyskanie takiego orzeczenia w trakcie pełnienia funkcji wójta „w świetle obecnego systemu orzeczniczego nie oznacza, że dana osoba rzeczywiście utraciła zdolność do pełnienia funkcji wójta”<sup>5</sup>.

2. W wyroku z dnia 23 stycznia 2014 roku (sygn. akt K 51/12) Trybunał Konstytucyjny orzekł: „art. 492 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – *Kodeks wyborczy* [...] rozumiany w ten sposób, że dotyczy orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji wydanego po nabyciu mandatu wójta jest zgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Trybunał na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym<sup>6</sup> umorzył postępowanie w zakresie zgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 *Konstytucji RP* oraz z art. 29 lit. a Konwencji, uznając zbędność orzekania w tym zakresie. Zdaniem TK przepisy te nie wnoszą w porównaniu do art. 60 i 31 ust. 3 Konstytucji nowych treści w badanej sprawie.

Jako podstawowe tezy wyroku należy wskazać:

- Wskazanie przez Trybunał różnicy między pojęciami „niepełnosprawność” a pojęciami „niezdolność do pracy” i „niezdolność do samodzielnej egzystencji”. TK słusznie zauważył, iż „każda osoba niezdolna do pracy w rozumieniu ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest osobą niepełnosprawną w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej, ale nie każda osoba niepełnosprawna jest niezdolna do pracy”.

- Trybunał ustalił wykładnię przepisu, zgodnie z którą ma on jedynie zastosowanie do wójtów, którzy uzyskali orzeczenie o niezdolności do pracy w trakcie trwania kadencji. W związku z tym jeśli wybory wygra kandydat z orzeczeniem o niezdolności do pracy, uzyskanym przed wyborami, to nie ma przeszkód do sprawowania przez niego funkcji wójta.

---

<sup>4</sup> Tamże, s. 5–6.

<sup>5</sup> Tamże, s. 7.

<sup>6</sup> Dz. U. nr 102, poz. 643 ze zm.

- TK uznał, iż „orzeczenie o niezdolności do pracy wydane względem osoby zajmującej urząd wójta jest równoznaczne ze stwierdzeniem niezdolności do wykonywania obowiązków wójta. Innymi słowy, ustawodawca uznał, że służby publicznej na tym stanowisku nie może pełnić osoba, względem której orzeczono choćby częściową niezdolność do pracy. Orzeczenie wydane w trybie ustawy o emeryturach i rentach z FUS pozwala na przyjęcie domniemania, że jeżeli zostało ono wydane wobec osoby wykonującej obowiązki wójta, to przesądza to niezdolność do wykonywania tych właśnie obowiązków”.

- Trybunał podkreślił, że „precyzyjnie został również określony czas niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, który uzasadnia konieczność wygaszenia mandatu. Chodzi bowiem o sytuację, gdy niezdolność taka zostanie orzeczona na okres co najmniej do końca kadencji. Nie każdy wypadek niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji będzie zatem uzasadniał konieczność wygaszenia mandatu, ale tylko taki, który do końca kadencji – jak się zakłada – uniemożliwi pełnienie funkcji powierzonych w drodze wyborów powszechnych”.

**3.1.** Należy zauważyć, że przedmiot zawisłej przed Trybunałem sprawy ma bardzo duże znaczenie dla równego dostępu osób z niepełnosprawnościami z innymi osobami do służby publicznej. Rozpatrywana kwestia ma także istotne znaczenie dla zabezpieczenia interesów gminy w przypadku, gdy wójt nie jest w stanie, ze względu na stan fizyczny, psychiczny lub z innych przyczyn, sprawować swojej funkcji.

Wydaje się, iż Trybunał popełnił błąd, koncentrując się na wykładni kwestionowanego przepisu. Różnice zdań między stronami postępowania w tym zakresie dotyczyły tego, czy regulacja jedynie sytuacji, w której orzeczenie o niezdolności do pracy zostało wydane w trakcie trwania kadencji, jak uważał w zmodyfikowanym podczas pierwszej rozprawy stanowisku Prokurator Generalny, czy dotyczy także orzeczeń wydanych przed wyborem, co wskazywali RPO i Sejm. TK błędnie założył, iż od wyboru z jednej z tych wykładni zależy konstytucyjność zaskarżonego przepisu.

Trzeba przy tym zaznaczyć, iż wnioskodawca wskazał, iż zarówno wójt, który orzeczenie o niezdolności do pracy uzyskał przed wyborem na to stanowisko, jak i w trakcie kadencji, może być zdolny do pełnienia tej funkcji. W drugim przypadku podnosząc, iż uzyskanie orzeczenia o niezdolności do pracy w świetle obecnego systemu orzeczniczego nie oznacza, że dana osoba rzeczywiście utraciła zdolność do pełnienia funkcji wójta<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Wniosek RPO, s. 7.

Jak zostanie wskazane w dalszej części glosy, wbrew stanowisku Trybunału kwestionowany przepis należy zatem uznać za niekonstytucyjny niezależnie od przyjętej jego wykładni.

Odnosząc się do problemu wykładni art. 492 § 1 pkt. 6 kodeksu wyborczego, trzeba zaznaczyć, iż Trybunał uzasadnił swoje stanowisko wykładnią systemową i językową. Według TK „należy zauważyć, że wszystkie przesłanki dotyczące wygaśnięcia mandatu wójta wymienione w art. 492 § 1 k.w. mogą zaistnieć dopiero po nabyciu mandatu wójta, a zatem po wyborze danej osoby na to stanowisko. Nie ma wątpliwości, że dopiero po nabyciu mandatu wójta, mogą zaistnieć przesłanki jego wygaśnięcia wskazane w art. 492 § 1 pkt 1, 2, 3, 5, 8, 9 i 10 k.w., czyli [...] naruszenie ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzeniem działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach [...]”.

Rację należy przyznać jednak sędziemu Wojciechowi Hermelińskiemu, który w zdaniu odrębnym do głosowanego wyroku uznał, że sposób sformułowania art. 492 § 1 pkt 6 kodeksu wyborczego daje podstawy do zupełnie odmiennej wykładni, niż dokonana przez Trybunał, argumentując to między innymi tym, iż „skoro zawarte w tym przepisie sformułowanie »wskutek orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji nie zawiera wyraźnych ram czasowych wydania tego orzeczenia, należy (*lege non distigente*) uznać, że mogą to być orzeczenia wydane zarówno przed, jak i po rozpoczęciu kadencji”.

**3.2.** Wydany przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie wyrok zasługuje na zdecydowaną krytykę z kilku powodów:

Po pierwsze, Trybunał niezbyt uważnie przyjrzał się systemom orzekania o niepełnosprawności oraz niezdolności do pracy. TK zauważył jedynie, że pojęcia „niepełnosprawność” nie można utożsamiać z pojęciem „niezdolność do pracy”. Trybunał słusznie zaznaczył, że nie każda osoba niepełnosprawna jest osobą niezdolną do pracy w rozumieniu ustawy o emeryturach i rentach, rozważania TK w tej materii były szerokie. Problem w tym, iż to różnienie nie było kwestionowane przez żadną ze stron postępowania, a Trybunał nie wskazał jakie ma ono znaczenie dla rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy.

Sąd Konstytucyjny nie odniósł się do problemu zastosowania przez ustawodawcę, zarówno w systemach orzekania o niepełnosprawności, jak i niezdolności do pracy, nieprawdziwych i mylących określeń, mimo że zagadnienie to jest omówione w literaturze<sup>8</sup>, co zostało wskazane Trybunałowi

---

<sup>8</sup> M. Szeroczyńska, *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna*, [w:] A.M. Waszkielewicz (red.), *Polska droga do Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, Kraków 2008, s. 12–18; K. Kurowski, *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna – od me-*

przez wnioskodawcę<sup>9</sup>. Należy nawet stwierdzić, iż TK pogubił się w analizie pojęć zastosowanych w systemie orzekanie o niezdolności do pracy.

Sąd konstytucyjny wprawdzie odniósł się do kluczowego dla zawisłej przed nim sprawy art. 13 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach dopuszczającego wydania orzeczenia o niezdolności do pracy osobie mogącej pracować w warunkach przewidzianych w ustawie rehabilitacyjnej, jednak nie wyciągnął z niego istotnych dla sprawy wniosków. Zupełnie niezrozumiałe jest stwierdzenie TK, zgodnie z którym:

Takie zastrzeżenie wynika z zupełnie innych celów, którym służy ustawa rehabilitacyjna. Stwierdzana w ramach tej ustawy niepełnosprawność nie warunkuje prawa do uzyskania jakichkolwiek świadczeń z tytułu niezdolności do pracy, lecz pozwala na ustalenie przysługującego danej osobie prawa do korzystania z ulg i uprawnień na podstawie odrębnych przepisów. Chodzi o ulgi na przejazdy transportem kolejowym i autobusowym, ulgi na usługi telekomunikacyjne, zwolnienia z opłat abonamentowych za radio i telewizję, czy prawo do karty parkingowej potwierdzającej uprawnienia do niestosowania się do niektórych znaków drogowych.

Bez wątpienia Trybunał ma rację, iż ustawa rehabilitacyjna nie służy przyznawaniu świadczeń z tytułu niezdolności do pracy. Jednak nie można zgodzić się z wnioskami wyciągniętymi przez TK. Ustawa rehabilitacyjna, obok regulowania ulg i uprawnień, które wymienił Trybunał, reguluje kwestie związane z zatrudnianiem osób z niepełnosprawnościami i art. 13 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach odnosi się właśnie do tych kwestii, a nie ulg i uprawnień wymienionych przez Trybunał. Sąd Konstytucyjny powinien więc przeanalizować, czy przystosowane warunki pracy wedle ustawy rehabilitacyjnej mogą również dotyczyć zatrudnienia na stanowisku wójta, czego nie uczynił.

Udzielając odpowiedzi na to pytanie, należy stwierdzić, iż ustawa rehabilitacyjna nie przewiduje żadnych ograniczeń co do stanowisk, które można przystosować do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Jak podkreślono w stanowisku skierowanym do Trybunału przez Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych i inne organizacje pozarządowe, bardzo często będą się jedynie dyskretnie różnić od warunków pozostałych pracowników, często będzie to biurko, pod które da się podjechać wózkiem, ergonomiczny fotel, specjalna

---

*dycznego do społecznego modelu niepełnosprawności*, [w:] A. Błażczak (red.), *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2012, s. 8–15. Po rozpatrzeniu sprawy przez Trybunał także: K. Kurowski, *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2014, s. 21–25.

<sup>9</sup> Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7.10.2013, s. 13.



myszka do komputera. Wraz z postępem technologicznym takie przystosowanie jest coraz prostsze i tańsze<sup>10</sup>.

W związku z tym należy odnieść się do stwierdzenia Trybunału, iż „orzeczenie o niezdolności do pracy wydane względem osoby zajmującej urząd wójta jest równoznaczne ze stwierdzeniem niezdolności do wykonywania obowiązków wójta”. Jak wynika z powyższej analizy, stanowiska tego nie można uznać za słuszne. Można bowiem wskazać wiele rodzajów niepełnosprawności mogących powstać w trakcie pełnienia obowiązków wójta, które pozwalają na dalsze sprawowanie urzędu, jednak po przystosowaniu stanowiska pracy wójta zgodnie z wymogami ustawy rehabilitacyjnej.

W uzasadnieniu do wyroku próżno szukać odniesienia do takiej sytuacji: wójt w trakcie trwania kadencji ulega wypadkowi, wskutek którego potrzebuje dostosowanego stanowiska pracy, zgodnie z przepisami ustawy rehabilitacyjnej, np. staje się osobą poruszającą się na wózku. Taka osoba stała się niezdolna do pracy według przepisów ustawy o emeryturach i rentach. Jeśli wystąpi o stosowne orzeczenie, to zgodnie z zakwestionowanym przepisem jej mandat wygaśnie, mimo że przy odpowiednim przystosowaniu stanowiska mogłaby sprawować funkcję wójta.

**3.3.** Ponieważ Trybunał słusznie dopuścił możliwość sprawowania funkcji wójta przez osobę, która uzyskała orzeczenie o niezdolności do pracy przed wyborem na ten urząd, natomiast niesłusznie wykluczył możliwość sprawowania tej funkcji przez osoby, które uzyskały takie orzeczenie w trakcie kadencji, to należy stwierdzić, iż w sposób całkowicie bezzasadny została zróżnicowana sytuacja osób spełniających kryteria do uzyskania orzeczenia o niezdolności do pracy, ale zdolnych do pełnienia funkcji wójta po przystosowaniu stanowiska w zależności od daty uzyskania orzeczenia.

W wyniku wykładni art. 492 § 1 pkt 6 kodeksu wyborczego dokonanej przez Trybunał, można nawet wyobrazić sobie taką sytuację: wójt występuje o wydanie orzeczenia o jego niezdolności do pracy, np. niedługo przed końcem kadencji, wskutek uzyskanego orzeczenia mandat wójta zostaje wygaszony. Jednak taka osoba ma bierne prawo wyborcze i zgodnie z wyrokiem TK, jeśli wygrałaby wybory, to mogłaby ponownie sprawować funkcję wójta, mimo że jej zdolność do sprawowania tej funkcji nie zmieniła się.

**3.4.** Wreszcie trzeba zauważyć, iż Sąd Konstytucyjny w sposób bezzasadny ograniczył wójtom, w porównaniu z osobami sprawującymi inne funkcje, czy wykonującymi inne zawody, możliwość starania się o nabycie

---

<sup>10</sup> Stanowisko Polskiego Forum Osób Niepełnosprawnych i innych organizacji pozarządowych w przedmiotowej sprawie, s. 8.

uprawnień rentowych. Jedyne w przypadku funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uzyskanie uprawnień rentowych powoduje negatywne konsekwencje w postaci konieczności rezygnacji z dotychczas zajmowanego stanowiska.

Należy przy tym zauważyć, że w obecnym stanie prawnym uzyskanie orzeczenia o niezdolności do pracy nie jest równoznaczne z pobieraniem renty, bowiem ustanowione są limity zarobków, po przekroczeniu których dana osoba musi zawiesić rentę<sup>11</sup>. Z pewnością więc przy aktualnym stanie prawnym wójt posiadający orzeczenie o niezdolności do pracy nie pobierałby renty.

**3.5.** Nie można zgodzić się z Trybunałem, który uznał zbędność orzekania w zakresie zgodności kwestionowanego przepisu z art. 29 lit. a Konwencji. Zdaniem TK zarzut RPO odnośnie do wzorca konwencyjnego „powiela treść zarzutu niekonstytucyjności sformułowanego na podstawie art. 60 Konstytucji. Innymi słowy, wnioskodawca nie wywiódł z przepisu konwencyjnego treści szerszych niż wynikające z przywołanego wzorca konstytucyjnego”.

Sąd konstytucyjny zbagatelizował bardzo ważne postanowienie art. 29 lit. a Konwencji, który – jak wskazał wnioskodawca – zobowiązuje państwa–strony do zagwarantowania osobom niepełnosprawnym praw politycznych i możliwości korzystania z nich na zasadzie równości z innymi osobami oraz do „efektywnego sprawowania urzędu i pełnienia wszelkich funkcji publicznych na wszystkich szczeblach rządzenia, ułatwianie korzystania ze wspomagających i nowych technologii tam, gdzie to właściwe”.

Niewątpliwie wzorzec konwencyjny jest w tym względzie dużo bardziej szczegółowy niż wzorzec konstytucyjny. Celem przyjęcia Konwencji nie było stworzenie nowych praw, lecz wskazanie mechanizmów potrzebnych do korzystania przez osoby z niepełnosprawnościami z powszednie uznanych praw człowieka i zagwarantowanie ich wprowadzenia przez państwa–strony<sup>12</sup>.

W odniesieniu do dostępu do służby publicznej Konwencja jako takie mechanizmy wskazuje wspomagające i nowe technologie, które mogą umożliwić pełnienie funkcji wójta osobie nawet z ciężką niepełnosprawnością. Należy przy tym zauważyć, iż Konwencja zobowiązuje państwa–strony do wprowadzenia w każdej ze sfer „racjonalnych usprawnień”, które definiuje w art. 2

<sup>11</sup> Art. 103-105 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. 1998, nr 162, poz. 1118 ze zm.; art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 27.06.2003 r. o rencie socjalnej, Dz. U. 2003, nr 135, poz. 1268 ze zm.

<sup>12</sup> R. W i e r u s z e w s k i, *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych w polskim porządku prawnym*, [w:] A.M. W a s z k i e l e w i c z (red.), *Polska droga...*, s. 10.

jako konieczne i odpowiednie zmiany oraz dostosowania, które nie nakładają nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku, w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami.

Trzeba zwrócić przy tym uwagę, że Konwencja jest wyrazem nowej filozofii opartej na społecznym modelu niepełnosprawności, polskie akty prawne są nadal oparte na medycznym modelu niepełnosprawności. Zgodnie z podejściem konwencyjnym należy koncentrować się nie na dysfunkcji danej osoby, lecz na jej potencjale danej osoby i możliwościach jego wsparcia.

Bez wątplenia, należy więc stwierdzić, iż Konwencja w sposób zdecydowanie bardziej precyzyjny od Konstytucji określa obowiązki państwa w zakresie zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do służby publicznej, a także wymaga spojrzenia na tą kwestię z perspektywy nowej filozofii niepełnosprawności.

Z wskazanych powodów stanowisko Trybunału o zbędności orzekania w tym zakresie należy uznać za błędne.

4. W związku z glosowanym wyrokiem Trybunał wydał 11 lutego 2014 roku postanowienie sygnalizacyjne sygn. S 1/14, w którym słusznie zauważył, że „kodeks wyborczy w zasadzie nie przewiduje możliwości uruchomienia procedury wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z uwagi na niezdolność do sprawowania przez niego urzędu w inny sposób aniżeli na wniosek zainteresowanego”. Należy także zgodzić się, że zapewnienie możliwości dobrego funkcjonowania samorządu wymaga istnienia procedury stwierdzenia niezdolności wójta do wykonywania funkcji, która mogłaby być inicjowana nie tylko przez wójta, ale również przez inny organ, np. radę gminy. Co do potrzeby stworzenia takiej procedury zgodni byli Rzecznik Praw Obywatelskich i Marszałek Sejmu.

Nie można jednak absolutnie się zgodzić z Trybunałem, który zaproponował wprowadzenie możliwości występowania przez radę gminy lub inny organ z wnioskiem o wydanie orzeczenia o niezdolności do pracy wójta według przepisów o emeryturach i rentach z FUS. Jak już wskazałem, takie orzeczenie może zostać wydane wobec osoby, która jest zdolna do pracy na stanowisku wójta w warunkach przystosowanych.

Biorąc pod uwagę, iż w polskim systemie prawnym celem uzyskania orzeczenia o niezdolności do pracy jest nabycie uprawnień rentowych, to przyjęcie propozycji Trybunału wprowadziłoby dość zadziwiające rozwiązanie, w którym o przyznanie tych uprawnień występowałby ktoś inny niż sam zainteresowany, albo jego przedstawiciel ustawowy.

Konstrukcja taka jeszcze bardziej skomplikowałaby system orzekania o niezdolności do pracy, stając w sprzeczności z postulatami wyrażanymi w literaturze, w której wskazuje się potrzebę odejścia w systemie rentowym od orzekania o niezdolności do pracy<sup>13</sup>.

5. Reasumując, w moim przekonaniu przedstawione powyżej argumenty nie pozwalają uznać art. 492 § 1 pkt 6 k.w. za prawidłowy instrument zapewniający osiągnięcie zakładanego *ratio legis*, jakim jest zabezpieczenie samorządu gminnego przed sytuacją, w której wójt nie jest zdolny do pełnienia swojej funkcji. Można odnieść wrażenie, iż Trybunał Konstytucyjny za wszelką cenę chciał udowodnić tezę o konstytucyjności przepisu, pomijając wszelkie argumenty świadczące o tezie przeciwnej. Niepokój musi budzić również powierzchowna analiza przez sąd konstytucyjny wzorca kontroli z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, która doprowadziła do umorzenia postępowania w tym zakresie.

---

<sup>13</sup> Opinie środowisk osób niepełnosprawnych o rozwiązaniach dotyczących przyszłego systemu orzekania o niepełnosprawności. Raport z sondażu. Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych, marzec 2012 r.; K. K u r o w s k i, *Niepełnosprawność i osoba...*, s. 15; K. K u r o w s k i, *Wolności i prawa...*, s. 23–25; A. W a s z k i e l e w i c z, *Zabezpieczenie społeczne*, [w:] A. B ł a s z c z a k (red.), *Najważniejsze wyzwania...*, s. 56–67.



# RECENZJA

---

„Studia Wyborcze”, tom 19, 2015

**AGATA PYRZYŃSKA, PAWEŁ RAŻNY, JAGODA  
WOJCIECHOWSKA, RADOSŁAW ZYCH (RED.),  
WYZWANIA WSPÓŁCZESNEGO PRAWA WYBORCZEGO,  
TORUŃ 2014, ss. 304**

Uchwalony 5 stycznia 2011 roku *Kodeks wyborczy* wydaje się być jednym z najważniejszych osiągnięć legislacyjnych polskiej transformacji ustrojowej. Jest spełnieniem oczekiwań naukowców, polityków oraz przedstawicieli praktyki oraz pozwolił zarówno na ujednoczenie regulacji i wyeliminowanie trudnych do wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy wcześniejszymi ordynacjami wyborczymi, jak i ustanowienie nowych rozwiązań odpowiadających zmieniającej się rzeczywistości. Prawo wyborcze jest jednak niewątpliwie najbardziej dynamiczną częścią prawa konstytucyjnego, stąd też stale toczą się dyskusje nad jego instytucjami oraz potrzebą dalszej demokratyzacji i modernizacji, zgłaszanych jest też wiele odnoszących się do niego inicjatyw ustawodawczych.

Udział w debacie nad potrzebami dokonania zmian w prawie wyborczym mają również młodzi naukowcy. Najlepszym tego dowodem jest książka *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego* pod red. Agaty Pyrzyńskiej, Pawła Rażnego, Jagody Wojciechowskiej i Radosława Zycha (Toruń 2014), która ukazała się nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Jest to zbiór dwudziestu opracowań autorstwa studentów i doktorantów, w którym z perspektywy prawnej, politologicznej i praktycznej przedstawione zostały wyzwania, przed jakimi stoi współczesne prawo wyborcze. Publikacja ta stanowi też kolejny przejaw aktywności toruńskiego ośrodka uniwersyteckiego, który szczególnie mocno angażuje się w działania zmierzające do zachęcania młodzieży gimnazjalnej i licealnej do zainteresowania się życiem publicznym, zwłaszcza organizując uroczystości Światowego Dnia Wyborów.

Książkę otwiera stenogram z dyskusji ekspertów – zarówno praktyków, jak i teoretyków prawa wyborczego: sędziego Stefana Jana Jaworskiego, przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej, ministra Kazimierza Wojcie-

cha Czaplickiego, szefa Krajowego Biura Wyborczego, Mirosława Wróblewskiego, dyrektora Zespołu Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich; Alexandra Shlyka, eksperta Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, prof. dr hab. Andrzeja Sokali, kierownika Centrum Studiów Wyborczych UMK oraz współpracującego z tym Centrum dr. Jarosława Zbieranka, w której głos zabrali również: Romuald Popławski, dyrektor Wydziału Organizacji i Kontroli Urzędu Miasta Torunia, Anna Frydrych z Centrum Studiów Wyborczych UMK, Robert Trzaskowski, doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego UŁ i Mariusz Wis. W dalszej części opublikowane są opracowania młodych autorów z największych ośrodków akademickich w kraju. Odnoszą się w nich do wielu regulacji unormowanych w polskim prawie wyborczym, np. zasad polskiego prawa wyborczego, cenzusów wyborczych, jednomandatowych okręgów wyborczych, obowiązku meldunkowego, kwoty płci na listach kandydatów, kampanii wyborczej, ciszy wyborczej, instytucji: głosowania przez pełnomocnika, za pośrednictwem poczty, mężów zaufania oraz takich rozwiązań, które jeszcze nie zostały w Polsce przyjęte, ale które z powodzeniem funkcjonują w innych państwach, np. *e-voting*, *none of the above*, elektroniczny rejestr wyborców czy *ghost-writing*. Na uwagę zasługują również artykuły przygotowane przez Marcinna Jędrysiaka oraz Dągmarek Moskwę omawiające wybory na Ukrainie.

Redaktorzy książki ułożyli zamieszczone w niej opracowania zgodnie z alfabetyczną kolejnością nazwisk autorów poszczególnych tekstów. Jest to niewątpliwie układ najbardziej neutralny i najczęściej stosowany w przypadku wieloautorskich prac dotyczących różnych, nieraz bardzo odległych od siebie problemów. W moim przekonaniu można było jednak pokusić się o próbę dokonania tematycznego usystematyzowania opracowań, chociażby przez wyróżnienie części poświęconej zagadnieniom uregulowanym w polskim prawie wyborczym, ale wymagającym dookreślenia oraz na takie, które nie doczekały się jeszcze uregulowania w kodeksie wyborczym, ale z powodzeniem funkcjonują w innych państwach.

Z uwagi na fakt, że w książce jest dwadzieścia artykułów, skoncentruję uwagę na kilku opracowaniach. Pragnę jednocześnie zaznaczyć, że we wszystkich tekstach widoczny jest wysiłek włożony przez autorów w ich przygotowanie. Przede wszystkim należy podkreślić, że dokonali w nich przemyślanej analizy teoretycznych i praktycznych zagadnień związanych z wyzwaniami współczesnego prawa wyborczego. Formułowane przez nich wnioski i postulaty są zarówno ogólne, jak i szczególne oraz mają charakter *de lege lata* oraz *de lege ferenda*. W pracach wykorzystana jest bogata literatura przedmiotu, która podnosi walor naukowy recenzowanej publikacji.

Pierwszym opracowaniem, na które chciałabym zwrócić uwagę, jest poruszona przez Martę Gałązkę problematyka likwidacji obowiązku meldunkowego. Autorka na początku wyjaśnia, czym jest rejestr wyborców, wskazuje czas wprowadzenia tej instytucji oraz jej zakres podmiotowy – obywatele polscy i obywatele Unii Europejskiej (s. 68). Dalsze rozważania poświęca konsekwencjom, jakie dla przeprowadzania wyborów rodzi wejście w życie ustawy likwidującej obowiązek meldunkowy oraz wskazuje propozycje ich rozwiązania przedstawione przez Państwową Komisję Wyborczą oraz ekspertów zajmujących się prawem wyborczym.

Podstawowe pytanie sprowadza się do tego, czy i jak wzrastająca mobilność Polaków, rozwój technologiczny oraz zapowiadana likwidacja meldunkowa wpływają na konieczność wprowadzenia zmian dotyczących rejestru wyborców (s. 74). Odpowiedź nie jest łatwa. Autorka przywołuje stanowisko Kazimierza Czaplickiego, który zwrócił uwagę, iż zniesienie obowiązku meldunkowego zrodzi znaczne konsekwencje dla sposobu organizacji wyborów przez brak danych wskazujących ilu obywateli powinno przypadać na jeden mandat poselski. Ponadto, żaden organ państwowy nie będzie dysponować urzędowym wykazem mieszkańców (s. 70). Zdaniem autorki, przywołując stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej, rejestry wyborców w dalszym ciągu powinny być prowadzone przez gminy oraz konsulaty. Ponadto, wpisanie do rejestru mogłoby odbywać się na wniosek wyborcy i powodowałoby skreślenie wyborcy, z urzędu, z rejestru wyborców, w którym dotychczas był ujęty (s. 70). Trafnie wskazuje, odwołując się do kolejnego postulatu, że utworzenie centralnego rejestru wyborców umożliwiłoby prowadzenie głównej bazy pozwalającej na wymianę informacji między gminami, a także o wpisaniu do spisu wyborców osoby przebywającej w zakładzie opieki zdrowotnej, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym czy areszcie śledczym oraz w domu studenckim, o dopisaniu do spisu wyborców osób przebywających czasowo na obszarze gminy oraz o wydaniu zaświadczenia o prawie do głosowania (s. 71).

Bardzo cenne jest przywołanie w tekście praktyki innych państw w tym zakresie, poddając analizie rejestry prowadzone w Wielkiej Brytanii, Finlandii, Francji oraz Słowenii. Mimo występujących odmienności, różnorodność doświadczeń może skutkować próbą zwrócenia uwagi decydującym politycznym na wadliwość postulowanego rozwiązania. Autorka proponuje rozwiązanie istniejące w Wielkiej Brytanii, polegające na tworzeniu dwóch odrębnych rejestrów dla wyborów parlamentarnych i wyborów lokalnych, prowadzonych w dwóch wersjach: pełnej – służącej celom wyborczym oraz zredukowanej – służącej celom marketingowym i handlowym (s. 72).



Drugim tekstem, na który chciałabym zwrócić uwagę, jest artykuł Joanny Lewandowskiej i Mileny Matusiak *Wady i zalety e-votingu jako alternatywnej metody głosowania*. Autorki już we wstępie podkreślają, iż Internet, jako podstawowe narzędzie komunikacji, otwiera absolutnie nowe perspektywy w wielu obszarach, w tym również może stanowić cenne narzędzie ułatwiające głosowanie (s. 135, 137). Różnorodne przeszkody sprawiają, iż zasada powszechności wyborów nie jest w wystarczający sposób gwarantowana. Państwo powinno dołożyć wszelkich starań, aby stworzyć wszystkim wyborcom realną możliwość udziału w wyborach, a w szczególności w głosowaniu. Obok zapewnienia powszechności głosowania, wykorzystanie Internetu może również pozytywnie wpływać na zwiększenie frekwencji wyborczej. Dla potwierdzenia tej tezy autorki przywołują przykład Estonii, w której, w kolejnych wyborach samorządowych i parlamentarnych wyraźnie wzrasta zarówno liczba głosujących przez Internet, jak i frekwencja (s. 139). Artykuł mógłby, moim zdaniem, zostać wzbogacony o przywołanie doświadczeń Wielkiej Brytanii w czasie wyborów lokalnych, Holandii w przypadku obywateli przebywających za granicą podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego, czy Francji, gdzie również udostępniono tę technikę głosowania obywatelom mieszkającym poza granicami kraju<sup>1</sup>.

Autorki dokonują pogłębionej analizy tej instytucji, wskazując jej zalety i wady. Stwierdzają, iż głos może zostać oddany z dowolnego miejsca, w dowolnym czasie, po spełnieniu przez wyborcę określonych wymagań formalnych i technicznych (s. 136). Takie rozwiązanie stanowi duże ułatwienie w głosowaniu przede wszystkim dla osób młodych, mobilnych, umiejących korzystać z komputera i sieci (s. 136). Warunkiem przyjęcia *e-votingu* jest jednak wprowadzenie dobrze opracowanej struktury teleinformatycznej. Należy podkreślić, czego nie dokonały autorki, że istotne jest, aby wszyscy uprawnieni do głosowania wyborcy mieli równy dostęp do Internetu. Stąd też, aby nie doszło do zachwiania struktury wyborczej, na państwie spoczywa obowiązek przeciwdziałania zróżnicowanemu nasyceniu społeczeństwa technologiami teleinformatycznymi. W opracowaniu trafnie wskazano, iż pomimo wymogu dostosowania co najmniej 1/3 lokali obwodowych komisji wyborczych dla potrzeb osób niepełnosprawnych, w praktyce tak się nie dzieje. Dlatego wprowadzenie do polskiego prawa wyborczego tej procedury głosowania pozwoliłoby na osobiste oddanie głosu przez takich wyborców, bez niebezpieczeństwa nierzetelności, która może mieć miejsce w przypadku zastosowania innych procedur alternatywnego głosowania (s. 137). Takie rozwiązanie eliminuje też niebezpieczeństwo dokonywania dopisków na kartach głosowania

---

<sup>1</sup> M. Więckowska, *Nietradycyjne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*, „Studia Wyborcze” 2012, t. XIV, s. 45.

przez członków komisji wyborczej i zmniejsza koszty wyborów poprzez drukowanie mniejszej liczby kart do głosowania. Ale należy również wskazać, iż wprowadzenie takiej procedury wiąże się z licznymi utrudnieniami – zwłaszcza na etapie formowania systemu, który umożliwiłby elektroniczne oddawanie głosu (s. 140). Największym wyzwaniem jest natomiast zapewnienie bezpieczeństwa i tajności głosowania, zarówno na etapie oddawania, jak i liczenia głosów (s. 141). Dlatego w pełni zasadna jest powściągliwość w jednoznacznej ocenie głosowania przez Internet, zwłaszcza w kontekście frekwencji. Można pokusić się o stwierdzenie, że głosowania za pomocą Internetu jest wciąż bardziej tematem naukowych dywagacji niż politycznej praktyki.

Niebywale kontrowersyjna, z uwagi na specyfikę i niejednorodną postać, jest instytucja *none of the above* (NOTA). W recenzowanej książce jest ona omawiana przez Agatę Pyrzyńską. Walorem tego opracowania jest zaakcentowanie już w tytule stawianej w tekście tezy – *None of the above – instytucja jutra czy wyborcza nonszalanca?* Autorka w sposób bardzo szczegółowy przedstawia problematykę instytucji NOTA, nie zawęża przy tym rozważań do zdefiniowania omawianej procedury, ale zagłębia się także w kwestie techniczne oraz przedstawia istotne konkluzje dotyczące pozytywnych i także negatywnych stron, jakie niesie ona za sobą. Wskazuje ponadto, że procedura ta nie pozostaje wyłącznie w sferze zainteresowania ustawodawców czy przedstawicieli nauki, ale również znajduje wyraz w sferze medialnej, literaturze (przywołuje powieść J. Saramago, *Miasto białych kart*), filmie, muzyce oraz na portalach społecznościowych, takich jak Facebook czy Twitter (s. 169 i 170). Wpływa to na niejednorodność omawianej instytucji. Autorka wyróżnia trzy odmiany. Po pierwsze, w prawie greckim i hiszpańskim taki głos nie wpływa na wynik głosowania i przekłada się jedynie na frekwencję wyborczą (s. 171). Po drugie, NOTA ma znaczenie symboliczne. Głosy oddane „na żadnego z powyższych” podlegają podliczeniu i ogłoszeniu, ale nie są traktowane jako głosy ważne. Pozwala to jednak na ukazanie skali społecznego niezadowoloności ze zgłoszonych kandydatur (s. 171). Po trzecie, *NOTA with teeth*, która ma największe znaczenie w procedurze wyborczej. Technika ta powoduje, że głosy oddane przez wyborców są ważne. Co za tym idzie, powstaną sytuacje, w których wybory trzeba będzie powtarzać (str. 171, 172). Pojawia się również wątpliwość, czy mechanizm ten nie będzie prowadzić do niepożądanego zjawiska, jakim jest nadużywanie opcji „żaden z powyższych” na niekorzystność całego aktu głosowania, na co słusznie zwraca uwagę autorka. Uregulowanie instytucji NOTA w polskim systemie wyborczym mogłoby spowodować wzrost frekwencji wyborczej, gdyż może wpłynąć na aktywizację tej części elektoratu, która z powodu braku akceptacji dla ubiegających się o wybór partii politycznych i kandydatów nie uczestniczy w akcie gło-

wania (s. 175). Absencja wyborcza nie musi wynikać z braku zainteresowania polityką. W moim przekonaniu, opracowanie Agaty Pyrzyńskiej stanowi istotny wkład do teorii prawa wyborczego.

Należy jeszcze raz podkreślić, że wszyscy autorzy recenzowanej książki podjęli ważne, aktualne i nierzadko kontrowersyjne zagadnienia, a przeprowadzona przez nich wnikliwa analiza jest wnikliwa i rzetelna, co pozwala na zarekomendowanie tej publikacji wszystkim osobom interesującym się prawem wyborczym.

***Magdalena Wrzalik***

# WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE

---

„Studia Wyborcze”, tom 19, 2015

## WYNIKI WYBORÓW PREZYDENCKICH, PARLAMENTARNYCH I REFERENDÓW NA ŚWIECIE W OKRESIE OD 1 PAŹDZIERNIKA 2014 ROKU DO 31 MARCA 2015 ROKU

W okresie od 1 października 2014 roku do 31 marca 2015 roku na świecie zostało przeprowadzonych 15 bezpośrednich wyborów prezydenckich, 31 wyborów parlamentarnych oraz zaledwie 2 referenda ogólnokrajowe. Liczba wyborów była zatem znaczna, natomiast referendów znikoma, co wydaje się pewną rysującą się prawidłowością. Referenda najczęściej odbywają się w Europie, w tym przede wszystkim w Konfederacji Szwajcarskiej, natomiast prawie wcale nie są przeprowadzane w Ameryce Północnej, Ameryce Południowej, Azji i Afryce. Szwajcarzy w referendum z 30 listopada 2014 roku opowiedzieli się przeciwko wszystkim trzem poddanym pod głosowanie inicjatywom. Przeciwko zwiększeniu rezerw złota (Inicjatywa *Ratujmy nasze szwajcarskie złoto*) przeciwnych było 77,3% głosujących, przeciwko proponowanemu przez stowarzyszenie Ekologia i Populacja (Ecopop) bardzo restrykcyjnemu zaostreniu kwot imigracyjnych do 16 tys. rocznie opowiedziało się 74,1% głosujących, zaś przeciwko zniesieniu ulgi podatkowej dla mieszkających w Szwajcarii zamożnych cudzoziemców było 59,2% głosujących.

Podkreślenia wymaga również wyraźna aktywizacja wyborców w tym czasie, o czym świadczy wysoka frekwencja podczas wyborów. I tak, w okresie wyborów prezydenckich wynosiła ona: w Republice Grecji 98,33%, w Republice Uzbekistanu 91,08%, we Wschodniej Republice Urugwaju 90,51% w I turze i 88,57% w II turze, natomiast podczas wyborów parlamentarnych: w Państwie Wielonarodowym Boliwia 87%, w Republice Botswany 84%, we Wschodniej Republice Urugwaju 88%, w Stanach Zjednoczonych Ameryki

Północnej około 82%, w Republice Tadżykistanu 87,7% oraz w Republice Uzbekistanu 88,94% w I turze i 76,93% w II turze.

W przypadku wyborów parlamentarnych szczególnie zainteresowanie wzbudzają wybory do obu izb Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, które od lat skupiają uwagę całego globu ze względu na ich olbrzymie znaczenie polityczne dla świata. Kandydaci Partii Republikańskiej zdobyli 247 mandatów, a Partii Demokratów 188. O triumfie prawicy zdecydował fakt niezadowolenia obywateli z efektów dotychczasowych rządów Baracka Obamy, który wynika z niespełnienia przez niego części obietnic związanych z reformą służby zdrowia, poziomem bezrobocia, nierównościami społecznymi, kłopotami z zapewnieniem godnej opieki weteranom wojennym oraz ogólnym chaosem w państwie. Obiektem krytyki stały się także porażki w dziedzinie polityki zagranicznej, które zdaniem Amerykanów prowadzą do pogarszającej się pozycji USA na arenie międzynarodowej, przejawiające się w braku reakcji zbrojnej na użycie broni chemicznej w Syrii, ofensywą Państwa Islamskiego na Bliskim Wschodzie, mocno wstrząsliwym działaniem w odpowiedzi na zagrożenie ze strony Rosji czy wzrostem pozycji Chin w regionie Pacyfiku.

W omawianym okresie miały miejsce przedterminowe wybory. W Grecji doszło do nich 25 stycznia 2015 roku w związku z kryzysem rządowym i nieumocownieniem wyboru prezydenta przez parlament.

Przedterminowe wybory odbyły się 14 grudnia 2014 roku w Japonii w wyniku decyzji premiera Shinzo Abe o rozwiązaniu izby niższej parlamentu. Ich przyczyną była recesja oraz planowana na październik 2015 roku podwyżka podatku od sprzedaży z 8 do 10%. Zdaniem obserwatorów politycznych, premier ogłaszając przedterminowe wybory chciał odnowić mandat dla swej polityki gospodarczej, zwanej abenomiką, której celem jest położenie kresu deflacji i stagnacji gospodarczej przez zwiększanie podaży pieniądza, podniesienie wydatków budżetowych i wprowadzanie reform strukturalnych.

Przedterminowe wybory parlamentarne odbyły się w Izraelu, jako efekt zdymisjonowania przez premiera Benjamina Netanjahu ministrów sprawiedliwości i finansów, będących przywódcami dwóch partii rządzącej koalicji, i w konsekwencji jej rozpadem w parlamencie. Celem tych wyborów było usprawnienie rządów po wewnętrznym sporze odnośnie do forsowania przez premiera projektu ustawy definiującej Izrael jako „państwo ludu żydowskiego”. Mimo iż takie sformułowanie znajduje się już w izraelskiej deklaracji niepodległości z 1948 roku, Netanjahu uważa, że powinno być ono również

zagwarantowane na poziomie konstytucji jako jednoznaczne przesłanie dla wrogów kraju. Krytycy ustawy wskazywali, że jej język zaprzecza jednak demokratycznemu charakterowi państwa i naruszałby prawa jego arabskich obywateli<sup>1</sup>.

Odnotować wreszcie należy, że w następstwie cyklonu Pam, który przeszedł m.in. nad Królestwem Lesotho, nastąpiło opóźnienie w liczeniu głosów podczas wyborów do piętnastoosobowego parlamentu tego kraju<sup>2</sup>.

**Magdalena Wrzalik**

---

<sup>1</sup> <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/izrael-wczesniejsze-wybory-parlamentarne-17-marca-2015-roku/h386z> (odczyt 26.04.2015).

<sup>2</sup> Tamże.

## WYBORY PREZYDENCCKIE

Data	Państwo	Wynik		Frekwencja
		zwycięzca	poparcie w %	
5.10.2014 26.10.2014	<b>Federacyjna Republika Brazylia</b>	<b>Dilma Rousseff</b> (Partia Robotnicza)	41,59 51,64	80,62 78,90
12.10.2014	<b>Państwo Wielonarodowe Boliwia</b>	<b>Evo Morales</b> (Ruch na rzecz socjalizmu – polityczny instrument na rzecz suwerenności narodów)	61,36	87,00
15.10.2014	<b>Republika Mozambiku</b>	<b>Filipe Nyusi</b> (Front Wyzwolenia Mozambiku)	62,12	44,00
26.10.2014 30.11.2014	<b>Wschodnia Republika Urugwaju</b>	<b>Tabaré Vázquez</b> (Frente Amplio)	49,45 56,63	90,51 88,57
12.10.2014	<b>Bośnia i Hercegowina</b>	<b>Dragan Čović</b> (Chorwacka Demokratyczna Wspólnota Bośni i Hercegowiny)	52,20	50,00
02.11.2014 16.11.2014	<b>Rumunia</b>	<b>Klaus Iohannis</b> (Narodowa Partia Liberalna)	30,37 54,43	53,17 64,10

23.11.2014 21.12.2014	<b>Republika Tunezyjska</b>	<b>Béji Caïd Essebsi</b> (Zaproszenie do Tunezji)	39,46 55,68	64,56 brak danych
28.11.2014	<b>Republika Namibii</b>	<b>Hage Geingob</b> (SWAPO Partia Namibii)	86,73	71,76
28.12.2014 11.01.2015	<b>Republika Chorwacji</b>	<b>Kolinda Grabar-Kitarović</b> (Chorwacka Demokratyczna Wspólnota Bośni i Hercegowiny)	37,22 50,74	47,12 59,06
8.01.2015	<b>Republika Sri Lanki</b>	<b>Maithripala Sirisena</b> (Nowy Demokratyczny Front)	51,28	81,52
20-21.01. 2015	<b>Republika Zambii</b>	<b>Edgar Lungu</b> (Patriotyczny Front)	48,33	32,36
29-31.01. 2015	<b>Republika Włoska</b>	<b>Sergio Mattarella</b> (niezależny)	65,91	brak danych
18.02.2015	<b>Republika Grecji</b>	<b>Prokopis Pavlopoulos</b> (Nowa Demokracja)	79,00 10,10	98,33
28.03.2015	<b>Republika Federalna Nigerii</b>	<b>Muhamadu Buhari</b> (Demokratyczna Partia Ludowa)	53,96 44,96	42,00
29.03.2015	<b>Republika Uzbekistanu</b>	<b>Islam Karimov</b> (Liberalno-Demokratyczna Partia)	90,39	91,08



<b>WYBORY PARLAMENTARNE</b>					
Data	Państwo	Wynik			Frekwencja
		zwycięzca	poparcie w %	mandaty	
4.10.2014	<b>Republika Lotewska</b> <i>Saeima</i> (Sejm) 100 mandatów	<i>Harmony (Harmonia) Unity (Jedność)</i> <i>Union of Greens and Farmers</i> (Związek Zielonych i Rolników) <i>National Alliance</i> (Sojusz Narodowy) <i>For Latvia from the Heart</i> <i>Latvian Association of Regions</i> (Łotewskie Stowarzyszenie Regionów)	33,68 20,28 18,25 10,13 6,64	24 23 21 7 8	58,00
5.10.2014	<b>Federacyjna Republika Brazylii</b> <i>Senado Federal</i> (Senat Federalny) 81 mandatów	<i>Partido dos Trabalhadores</i> (Partia Robotnicza) <i>Partido do Movimento Democrático Brasileiro</i> (PMDB – Brazylijska Partia Ruchu Demokratycznego) <i>Democratas</i> (Demokraci) <i>Partido da Social Democracia Brasileira</i> (PSDB – Partia Socjaldemokratyczna) <i>Partido Socialismo e Liberdade</i> (PSOL – Partia Socjalizmu i Wolności) <i>Partido Socialista Brasileiro</i> (PSB – Socjalistyczna Partia Brazylii) <i>Partido Progressista</i> (PP – Partia Postępowa) <i>Partido Democrático Trabalhista</i> (PDT – Partia Pracy) <i>Partido da República</i> (PR – Republikańska Partia) <i>Partido Comunista do Brasil</i> (PCDoB – Komunistyczna Partia Brazylii)	17,00 13,61 4,29 26,79 1,17 13,60 2,17 4,05 0,78 0,90	11 16 2 5 2 3 4 2 3 1	brak danych

5.10.2014	<p><b>*Republika Bułgarii</b>  <i>Narodno Sabranie</i>          (Zgromadzenie Narodowe)          240 mandatów<sup>1</sup></p>	<p><i>Citizens for European Development of Bulgaria</i>  <i>Koalitsiya za Bulgaria</i>  <i>Dvizhenie za prava i svobodi</i>          (Ruch na Rzecz Praw i Wolności)  <i>The Reformist Bloc</i> (Blok Reformatorski)  <i>The Patriotic Front</i> (Front Patriotyczny)  <i>Bulgaria Without Censorship</i>          (Bułgaria Bez Cenzury)  <i>Attack</i> (Atak)  <i>Alternative for Bulgarian Revival</i>          (Alternatywa dla Bułgarskiego Odrodzenia)</p>	<p>32,67          15,40          14,84          8,89          7,28            5,69          4,52          4,15</p>	<p>84          39          38          23          19            15          11          11</p>	<p>47,00</p>
<p>10–11.10.2014          17–18.10.2014</p>	<p><b>Republika Czeska</b>          Senát  <i>Parlamentu České republiky</i>          (Senat)          81 mandatów<sup>2</sup></p>	<p><i>Czech Social Democratic Party</i>          (Czeska Partia Socjaldemokratyczna)          ANO 2011  <i>Civic Democratic Party</i>          (Obywatelska Partia Demokratyczna)  <i>Christian and Democratic Union – Czechoslovak People's Party</i> (Unia Chrześcijańska i Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa)  <i>KDU-CSL–Green Party</i> (KDU–CSL–Partia Zielonych)  <i>Party of Civic Rights</i> (Partia Praw Obywatelskich)  <i>Mayors and Independents</i> (Burmistrzowie i Niezależni)  <i>Freeholder Party of the Czech Republic</i>  <i>Civic Democratic Party–KC</i>          (Obywatelska Partia Demokratyczna)  <i>Mayors for the Liberec Region</i>          (Burmistrzowie dla Regionu Liberec)</p>	<p>22,04/34,95          17,55/15,14            10,76/9,34            8,21/16,27          3,39/6,93          2,15/2,53          1,52/2,34            1,37/2/46          0,76/1,87          0,65/1,74</p>	<p>10          4            1            4          3          1          1            1          1          1</p>	<p>37,87/          brak danych</p>

12.10.2014	<p><b>*Państwo Wielkonarodowe Boliwia</b><sup>3</sup>  <i>Chamber of Deputies</i>  (Izba Deputowanych)  130 mandatów</p> <p><i>Senate</i>  (Senat)  30 mandatów</p>	<p><i>Chamber of Deputies</i>  <i>Movement for Socialism</i> (Ruch na Rzecz Socjalizmu)  <i>Democrat Unity</i> (Demokratyczna Jedność)  <i>Christian Democratic Party</i>  (Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna)</p> <p><i>Senate</i>  <i>Movement for Socialism</i> (Ruch na Rzecz Socjalizmu)  <i>Democrat Unity</i> (Demokratyczna Jedność)  <i>Christian Democratic Party</i>  (Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna)</p>	61,36  24,23  9,04	88 32  10  25 9  2	87,00
12.10.2014	<p><b>Bośnia i Hercegowina</b>  <i>Predstavnički Dom</i>  (Izba Reprezentantów)  42 mandaty<sup>4</sup></p>	<p><i>Party of Democratic Action</i> (Partia Akcji Demokratycznej)  <i>Alliance of Independent Social Democrats</i>  (Sojusz Niezależnych Socjaldemokratów)  <i>Serb Democratic Party</i> (Serbska Partia)  <i>Democratic Front</i> (Demokratyczny Front)  <i>Union for a Better Future of BiH</i>  (Unia na Rzecz Lepszej Przyszłości)  HDZ–HSS–HKDU–HSP–AS BiH–HSP HB  <i>Social Democratic Party</i> (Socjaldemokratyczna Partia)</p>	18,74 15,64  12,97 9,24  8,70 7,54 6,66	10 6  5 5  4 4 3	50,00
15.10.2014	<p><b>Republika Mozambiku</b>  <i>Assembly of Republic</i>  (Zgromadzenie Republiki)  250 mandatów</p>	<p><i>Mozambican Liberation Front</i>  (Front Wyzwolenia Mozambiku)  <i>Mozambican National Resistance</i>  (Narodowy Opór Mozambiku)  <i>Mozambique Democratic Movement</i>  (Demokratyczny Ruch Mozambiku)</p>	55,93  32,46  8,35	144  89  17	41,00



26.10.2014	<p><b>Wschodnia Republika Urugwaju</b> <i>Camara de Representantes</i> (Izba Reprezentantów) 99 mandatów</p>	<p>Broad Front National Party (Partia Narodowa) Colorado Party (Partia Colorado) Independent Party (Niezależna Partia) Popular Assembly</p>	<p>49,45 31,94 13,33 3,20 1,17</p>	<p>50 32 13 3 1</p>	<p>88,00</p>
4.11.2014	<p><b>Stany Zjednoczone Ameryki</b> <i>United States of America House of Representatives</i> (Izba Reprezentantów) 435 mandatów</p> <p><i>United States of America Senate</i> (Senat) 100 mandatów</p>	<p><i>United States of America House of Representatives</i> (Izba Reprezentantów)  <i>Republican Party</i> (Partia Republikanów) <i>Democratic Party</i> (Partia Demokratów)  <i>United States of America Senate</i> (Senat)  <i>Republican Party</i> (Partia Republikanów) <i>Democratic Party</i> (Partia Demokratów) <i>Independent</i> (niezależni)</p>	<p>56,8 43,2</p> <p>brak danych brak danych brak danych</p>	<p>247 188</p> <p>54 44 2</p>	<p>81,68</p>
19.11.2014	<p><b>Wyspy Salomona</b> <i>National Parliament</i> (Parlament Krajowy) 50 mandatów<sup>7</sup></p>	<p><i>Democratic Alliance Party</i> (Partia Demokratycznego Sojuszu) <i>Independents</i> (Niezależni) <i>People's Alliance Party</i> (Sojusz Partii Ludowej) <i>United Democratic Party</i> <i>SI Party for Rural Advancement</i> <i>Kadare Party of Solomon Islands</i> <i>Solomon Islands People First Party</i></p>	<p>brak danych</p>	<p>7 32 3 5 1 1 1</p>	<p>90,00</p>

22.11.2014	<b>Królestwo Bahrajnu</b> <i>Lower House</i> (Rada Reprezentantów) 40 mandatów	Al Asalah Al-Menbar Islamic Society Independent (niezależni)	brak danych brak danych brak danych	2 1 37	52,60
27.11.2014	<b>Tonga</b> <i>Fale Alea</i> (Zgromadzenie Ustawodawcze) 17 mandatów	<i>Democratic Party of the Friendly Islands</i> (Demokratyczna Partia Wysp Zprzyjaznionych) <i>Independent</i> (niezależni)	52,94 47,00	9 8	79,00
22.11.2014	<b>Republika Namibii</b> <i>National Assembly</i> (Zgromadzenie Narodowe) 87 mandatów	SWAPO <i>Party of Namibia</i> <i>Democratic Turnhalle Alliance (DTA) of Namibia</i> (Sojusz Demokratyczny Turnhalle Namibii) <i>Rally of Democracy and Progress</i> (Rajd na Rzecz Demokracji i Postępu) <i>All People's Party</i> (Ludowa Partia)	80,01 4,80 3,51 2,29	77 5 3 2	72,00
30.11.2014	<b>Republika Moldawii</b> <i>Parliament of Moldova</i> (Parlament Republiki Moldawii) 101 mandatów	<i>Party of Socialists</i> (Partia Socjalistów) Liberal Democratic Party (Liberalno-Demokratyczna Partia) <i>Party of Communists</i> (Partia Komunistów) <i>Democratic Party of Moldova</i> (Demokratyczna Partia Moldawii) <i>Liberal Party</i> (Partia Liberalna)	20,51 20,16 17,48 15,80 9,67	25 23 21 19 13	52,00
8.12.2014	<b>Republika Dominikańska</b> <i>House of Assembly</i> (Zgromadzenie Izby) 21 mandatów	<i>Dominica Labour Party</i> (Partia Pracy) <i>United Workers' Party</i> (Partia Robotnicza)	56,99 42,92	15 6	56,99

10.12.2014	<b>Republika Mauritiusu</b> <i>Assemblée nationale</i> (Zgromadzenie Narodowe) 70 mandatów	MSM-PMSD PTR-MMM <i>Rodrigues People's Organisation</i>	49,83 38,51 1,07	51 16 2	74,00
14.12.2014	<b>*Państwo Japonia<sup>8</sup></b> <i>Shugiin</i> (Izba Reprezentantów) 300 mandatów  <i>Sangiin</i> (Izba Radców) 96 mandatów	<i>Shugiin</i> (Izba Reprezentantów)  <i>Liberal Democratic Party</i> (Liberalno-Demokratyczna Partia) <i>New Komeito</i> <i>Democratic Party of Japan</i> (Demokratyczna Partia Japonii) <i>Japan Innovation Party</i> <i>Japan Communist Party</i> (Komunistyczna Partia Japonii) <i>Party for Future Generations</i> <i>Social Democratic Party</i> (Socjaldemokratyczna Partia) <i>People's Life Party</i> <i>Independent</i> (niezależni)  <i>Sangiin</i> (Izba Radców)  <i>Liberal Democratic Party</i> (Liberalno-Demokratyczna Partia) <i>New Komeito</i> <i>Democratic Party of Japan</i> (Demokratyczna Partia Japonii) <i>Japan Innovation Party</i> <i>Japan Communist Party</i> (Komunistyczna Partia Japonii) <i>Party for Future Generations</i> <i>Social Democratic Party</i> (Socjaldemokratyczna Partia) <i>People's Life Party</i> <i>Independent</i> (niezależni)	48,10 1,45 22,51 8,16 13,3 1,79 0,79 0,97 2,85  33,11 13,71 18,33 15,72 11,37 2,65 2,46 1,93 –	223 9 38 11 1 2 1 2 8  68 26 25 30 20 0 1 0 –	52,66

20.12.2014	<b>Republika Liberii</b> <i>The Liberian Senate</i> (Senat) 15 mandatów	<p><i>Congress for Democratic Change</i> (Kongres na rzecz Demokratycznych Zmian )</p> <p><i>Liberty Party</i> (Partia Wolności)</p> <p><i>Unity Party</i> (Partia Jedności)</p> <p><i>National Patriotic Party</i> (Partia Narodowo-Patriotyczna)</p> <p><i>People's Unification Party</i></p> <p><i>Alternative National Congress</i> (Alternatywny Kongres Narodowy)</p> <p><i>National Democratic Coalition</i> (Narodowa Koalicja Demokratyczna)</p> <p><i>Independent</i> (niezależni)</p>	29,78 11,47 10,33 6,05 4,94 4,15 1,25 24,26	2 2 4 1 1 1 1	25,22
21.12.2014 4.01.2015	<b>Republika Uzbekistanu</b> <i>Qomunchilik palatasi</i> (Izba Ustawo- dawcza) 135 mandatów <sup>9</sup>	<p><i>Democratic Party of Uzbekistan</i> (Demokratyczna Partia Odrodzenia Narodowego)</p> <p><i>The People's Democratic Party of Uzbekistan</i> (Ludowo-Demokratyczna Partia Uzbekistanu)</p> <p><i>Social Democratic Party</i> (Socjaldemokratyczna Partia)</p> <p><i>Uzbekistan Liberal Democratic Party</i> (Liberalno-Demokratyczna Partia Uzbekistanu)</p>	brak danych	28/8 21/6 17/3 47/5	88,94/76,93
25.01.2015 22.02.2015	<b>Związek Komorów</b> Assembly of the Union (Zgromadze- nie Unii) 24 mandaty <sup>10</sup>	<p><i>Union for the Development of the Comoros</i> (Unia Rozwoju Komorów)</p> <p><i>Jawa Party</i></p> <p><i>Democratic Rally of the Comoros</i> (Zgromadzenie Demokratyczne Komorów)</p> <p><i>Convention for the Renewal of the Comoros</i> (Konwencja o Odnowę Komorów)</p> <p>RADHI</p> <p><i>Party for the Evolution of the Comoros</i></p>	18,47/29,07 17,99/20,47 10,42/21,29 7,24/10,14 3,57/5,10 1,6/1,93	2/6 1/6 0/2 0/2 0/1 0/1	71,35/73,05



25.01.2015	<p><b>Republika Grecka</b>          Vouli Ton Ellinon (Parlament)<sup>11</sup>          300 mandatów</p>	<p><i>Syriza Unionist Social Front (SYRIZA)</i>  <i>New Democracy (ND – Nowa Demokracja)</i>  <i>Golden Dawn (Złoty Świt)</i>  <i>The River</i>  <i>Communist Party of Greece</i>          (KKE – Komunistyczna Partia Grecji)  <i>Independent Greeks (Niezależni Grecy)</i>  <i>Panhellenic Socialist Movement</i></p>	<p>26,89          27,81          6,28          6,05            5,47          4,75          4,68</p>	<p>149          76          17          17            15          13          13</p>	<p>62</p>
16.02.2015	<p><b>Federacja Saint Kitts i Nevis</b>          National Assembly (Zgromadzenie Narodowe)          15 mandatów<sup>12</sup></p>	<p><i>Saint Kitts and Nevis Labour Party</i>  <i>People's Action Movement (Akcja Ruchu Ludowego)</i>  <i>Concerned Citizens' Movement</i>          (Ruch Zainteresowanych Obywateli)  <i>Nevis Reformation Party</i>  <i>People's Labour Party (Ludowa Partia Pracy)</i></p>	<p>39,74          28,15            13,05          11,29          7,76</p>	<p>3          4            2          1          1</p>	<p>72,19</p>
28.02.2015	<p><b>*Królestwo Lesotho</b><sup>13</sup>          Parliament of the Kingdom of Lesotho (Zgromadzenie Narodowe)          80 z 120 mandatów<sup>14</sup></p>	<p><i>Democratic Congress Party</i>  <i>Lesotho Congress for Democracy (LCD)</i>  <i>All Basotho Convention</i>  <i>Basotho National Party</i></p>	<p>38,76          10,01          38,13          5,59</p>	<p>48          26          30          5</p>	<p>46,61</p>

1.03.2015	<b>Księstwo Andory</b> <i>Democrats for Andorra</i> (Rada Generalna) 28 mandatów <sup>15</sup>	<i>Democrats for Andorra</i> (Demokracja dla Andory) <i>Liberal Party of Andorra</i> (Liberalna Partia Andory) PS+VERDS+HC+I <i>Social Democracy and Progress</i> (Społaldemokracji i Postęp)	37,03 27,68 23,53 11,74	15 8 3 2	65,61
1.03.2015	<b>Republika Estonii</b> <i>Estonian Parliament Riigikogu</i> (Estoński Parlament) 101 mandatów	<i>Estonian Reform Party</i> (Estońska Partia Reform) <i>Estonian Centre Party</i> (Estońska Partia Centrum) <i>Social Democratic Party</i> (Partia Socjaldemokratyczna) <i>Pro Patria and Res Publica Union</i> <i>Free Party</i> (Wolna Partia) <i>Conservative People's Party</i> (Konserwatywna Partia Ludowa)	27,7 24,8 15,2 13,7 8,7 8,1	30 27 15 14 8 7	64,2
1.03.2015	<b>Republika Tadżykistanu</b> <i>Assembly of Representatives</i> (Narodowe Zgromadzenie) 63 mandaty	<i>People's Democratic Party</i> (Demokratyczna Partia Ludowa) <i>Agrarian Party</i> <i>Party of Economic Reforms</i> (Partia Reform Ekonomicznych) <i>Socialist Party</i> (Partia Socjalistyczna) <i>Communist Party of Tajikistan</i> (Komunistyczna Partia Tadżykistanu) <i>Democratic Party</i> (Partia Demokratyczna)	65,4 11,7 7,5 5,5 2,2 1,7	51 5 3 1 2 1	87,7

01.03.2015	<b>Republika Salwadoru</b> <i>Asamblea Legislativa</i> (Zgromadzenie Ustawodawcze) 84 mandatów <sup>16</sup>	<i>Nationalist Republican Alliance</i> (Narodowy Sojusz Republikański) <i>Farabundo Martí National Liberation Front</i> <i>Grand Alliance for National Unity</i> (Wielki Sojusz na rzecz Jedności Narodowej) <i>National Coalition Party</i> (Partia Koalicji Narodowej) <i>Christian Democratic Party</i> (Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna) ARENA-PCN	38,77 37,28  9,26 6,77  2,47 1,67	32 31 11 4 1 3	brak danych
17.03.2015	<b>Państwo Izrael</b> <i>Knesset</i> (Kneset) 120 mandatów	<i>Likud</i> <i>Zionist Union</i> <i>Joint List</i> <i>Yesh Atid</i> <i>Kulanu</i> <i>The Jewish Home</i> <i>Shas</i> <i>Yisrael Beiteinu</i> <i>United Torah Judaism</i> <i>Meretz</i>	23,40 18,67 10,61 8,82 7,49 6,74 5,74 5,10 4,99 3,93	30 24 13 11 10 8 7 6 6 5	72,34

REFERENDA OGÓLNOKRAJOWE					
Data	Państwo	Przedmiot rozstrzygnięcia	Wynik		Frekwencja
			za	przeciw	
30.11.2014	<b>Konfederacja Szwajcarska</b>	Czy jesteście Państwo za zwiększeniem rezerw złota do co najmniej 20% wszystkich aktywów?	22,7	77,3	brak danych
		Czy jesteście Państwo za zastrzeżeniem kwot imigracyjnych?	25,9	74,1	
		Czy jesteście Państwo za zniesieniem ulgi podatkowej dla zamożnych cudzoziemców?	40,8	59,2	
7.02.2015	<b>Republika Słowacka</b>	Czy zgadzają się Państwo, że pojęcie małżeństwa oznacza wyłącznie więź prawną pomiędzy jednym mężczyzną i jedną kobietą, ale nie między osobami tej samej płci?	94,50	4,13	21
		Czy zgadzacie się Państwo, że osoby tej samej płci nie powinny mieć możliwości zaadoptować i wychować dziecko?	92,43	5,54	
		Czy zgadzają się Państwo, że szkoły nie powinny wymagać udziału dzieci w zakresie edukacji seksualnej lub eutanazji, jeżeli ich rodzice lub dzieci same nie zgadzają się z treścią takiej edukacji?	90,32	7,34	

\* Klasyfikacja systemów mieszanych według: B. M i c h a l a k, *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*, Toruń 2013, s. 187–257.

## Źródła:

[http://en.wikipedia.org/wiki/Electoral\\_calendar\\_2015](http://en.wikipedia.org/wiki/Electoral_calendar_2015)  
<http://www.electionworld.org>  
<http://www.electionguide.org>  
<http://www.e-polityka.pl>  
<http://www.bbc.co.uk>, [www.cnn.com](http://www.cnn.com)  
<http://www.ark.ac.uk/elections/>  
<http://www.electoralgeography>  
<http://africanelection.tripod.com/>  
<http://rulers.org/>  
<http://www.idea.int/vt/>  
<http://www.ipu.org.pl>  
<http://psephos.adam-carr.net/>

- 1 System mieszany o podtypie paralelnym: system większości bezwzględnej; metoda Hare'a-Niemeyera.
- 2 W wyborach wybrano tylko 1/3 mandatów, czyli 27 z 81.
- 3 System mieszany o podtypie kompensacyjnym: system większości względnej, metoda d'Hondta.
- 4 Wybierani w wyborach proporcjonalnych w dwóch okręgach wyborczych – Federacja Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej.
- 5 W związku z wprowadzeniem w styczniu 2014 roku zmian w Konstytucji Republiki Tunezyjskiej w Zgromadzeniu Przedstawicieli Ludu zasiada 217 reprezentantów.
- 6 System mieszany o podtypie paralelny: system większości bezwzględnej, metoda Hare'a Niemeyera.
- 7 Wybierani w okręgach jednomandatowych, używając systemu *first-past-the-post*.
- 8 System wyborczy o podtypie semiparalelnym: system większości względnej, metoda d'Hondta.
- 9 W pierwszej turze wybrano 113 członków, w drugiej turze wybrano 22 członków.
- 10 W pierwszej turze wybrano 3 członków, w drugiej wybrano 21 członków.
- 11 Były to wybory przedterminowe, rozpisane w związku z niemożnością wyboru greckiego prezydenta przez grecki parlament w trzech głosowaniach w grudniu 2014 r.
- 12 Wybrano 11 członków z 15 członków Zgromadzenia Narodowego, 4 członków jest mianowanych jest przez Gubernatora Generalnego.
- 11 członków Zgromadzenia Narodowego wybrano w okręgach jednomandatowych za pomocą ordynacji większościowej.

<sup>13</sup> Inna nazwa: Lesotho, dawniej Basuto, państwo w południowej Afryce, będące enklawą w Republice Południowej Afryki.

<sup>14</sup> System wyborczy o podtypie paralelnym: system większości względnej; metoda Hare'a-Niemeyera. Wybrano 80 członków z 120 członków Zgromadzenia Narodowego. Wybory odbyły się na dwa lata wcześniej niż planowano miała skończyć się kadencja parlamentu w wyniku kryzysu politycznego w 2014 r.

<sup>15</sup> Wybierani w wyborach powszechnych na kadencję trwającą 4 lata. Kraj podzielony jest na jednostki organizacyjne nazywane parafiami, których jest 7. Przed wejściem w życie nowej konstytucji, wybierano 4 posłów z każdej. Obecnie 1/2 Rady pochodzi z wyborów odbywających się według starego systemu, a pozostała połowa wybierana z ogólnokrajowych list partyjnych, stosuje się Metodę Hare'a-Niemeyera.

<sup>16</sup> Wybierani w powszechnych wyborach na 3-letnią kadencję.