

Głosy nieważne w elekcjach samorządowych

Wprowadzenie

Istnieje dość powszechny pogląd, że podstawowym kryterium demokracji są w pełni rywalizacyjne i cykliczne wybory¹. W systemach demokratycznych wybory pełnią wiele ważnych funkcji, do których należą między innymi legitymowanie władzy zwycięzców, egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządzących, umożliwienie alternacji władzy oraz zapewnienie reprezentacji interesów mniejszości². Zasady przeprowadzania wyborów regulowane są w aktach prawnych różnej rangi – od konstytucji, po ustawy i rozporządzenia. W Polsce, w ciągu dwudziestu lat budowy systemu demokratycznego, ustawodawstwo w tym zakresie ulegało dość częstym zmianom. A. Stelmach wyróżnia trzy okresy ewolucji ordynacji wyborczych: poszukiwań (1989–1991), stabilizacji naprzemiennej (1993–1997–2001) oraz koncentracji (2005–2007)³.

Do końca 2010 roku system wyborczy Rzeczypospolitej Polskiej regulowany był kilkoma aktami prawnymi – odrębnie do Sejmu i Senatu⁴, Prezydenta RP⁵, Parlamentu Europejskiego⁶ oraz organów samorządu terytorialnego⁷. Zasadnicze zmiany nastąpiły po uchwaleniu Kodeksu wyborczego, który kompleksowo dla każdej z elekcji określa zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzenia oraz warunki ważności wyborów⁸.

Pomimo zmian nadal najbardziej skomplikowane zasady obowiązują w wyborach samorządowych. Równocześnie przeprowadzane są wybory do 4 organów władzy: wójta (burmistrza, prezydenta), rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁹. W literaturze pojawiło się nawet określenie, zaczerpnięte z teorii muzyki, o politonalności wyborów

¹ Zob. J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

² A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 196–197.

³ Zob. A. Stelmach, *Zmiany prawa wyborczego w Polsce a legitymizacja władzy*, w: *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2010, s. 9–20.

⁴ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jednolity Dz. U. 2007, Nr 190, poz. 1360 ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. *o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jednolity Dz. U. 2010, Nr 72, poz. 467 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* (Dz. U. Nr 25, poz. 219 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (tekst jednolity Dz. U. 2010, Nr 176, poz. 1190 ze zm.) oraz ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. *o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (tekst jednolity Dz. U. 2010, Nr 176, poz. 1191).

⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

⁹ Wyjątek stanowią miasta na prawach powiatu, gdzie funkcję rad powiatu pełni rada gminy. Stąd wyborcy w tych jednostkach dysponują 3 kartami wyborczymi.

samorządowych¹⁰. Każde z wyborów do organów samorządu terytorialnego różnią się zachowaniami aktorów politycznych: wyborców, komitetów wyborczych czy indywidualnych kandydatów.

W badaniach nad wyborami, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, uwaga literatury politologicznej skoncentrowana jest na podmiotach gry wyborczej, systemach partyjnych, mechanizmach formowania preferencji politycznych, wpływu instytucji politycznych na zachowania wyborcze, rekrutowanie elit politycznych oraz konsekwencjach wyników wyborów dla stabilności i efektywności systemu politycznego¹¹. Mało zbadanym elementem wyborów jest zjawisko głosów nieważnych, a zwłaszcza przyczyn ich występowania. W polskich warunkach skala zjawiska jest bardzo zróżnicowana i uzależniona od rodzaju elekcji. Dodatkowo, po wyborach samorządowych w 2010 roku, wykorzystywane jest do bieżącej walki politycznej. W tym kontekście pojawiają się sugestie, bądź wprost formułowane są oskarżenia o fałszerstwie wyborów.

Obowiązująca w latach 1998–2010 samorządowa ordynacja wyborcza dawała precyzyjną odpowiedź w jakiej sytuacji głos był nieważny. W gminach, gdzie do podziału mandatów stosowano formułę większościową lub *quasi*-proporcjonalną za nieważny uznawano głos, jeżeli na karcie do głosowania postawiono znak „x” obok nazwisk więcej kandydatów niż radnych było wybieranych w okręgu lub nie postawiono znaku „x” obok nazwiska żadnego kandydata. W wyborach do pozostałych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, gdzie wybory przeprowadzano w oparciu o formułę proporcjonalną za nieważny uznawano głos, jeżeli na karcie do głosowania postawiono znak „x” obok nazwisk dwóch lub większej liczby kandydatów z różnych list lub nie postawiono tego znaku obok nazwiska żadnego kandydata z którejkolwiek z list. Ponadto głosem nieważnym uznawano również taki, i to bez względu na charakter wyborów, jeżeli na karcie do głosowania postawiono znak „x” obok nazwiska kandydata, który po wydrukowaniu kart wyborczych został skreślony z listy kandydatów.

System wyborczy a głosy nieważne

Pierwszym analizowanym czynnikiem, który może mieć wpływ na odsetek głosów nieważnych jest obowiązujący w danym państwie system wyborczy, czyli [...] *system norm regulujących prawo do czynnego i biernego uczestnictwa w wyborach, proces wyłaniania kandydatów, zasady prowadzenia przez nich kampanii wyborczej, organizację głosowania, sposób przeliczania głosów na mandaty oraz kontrolę prawidłowości postępowania wyborczego*¹². Zapewne każdy z elementów systemu wyborczego wpływa na analizowane w artykule zjawisko. W tym aspekcie szczególne znaczenia ma przyjęta jednak formuła wyborcza, struktura głosów oraz wielkość okręgu wyborczego. Z uwagi na problematykę i przyjętą cezurę czasową, badania oparto na wynikach ostatniej elekcji samorządowej z 2010 roku, która przeprowadzana była na podstawie nieobowiązującej już Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

¹⁰ Ł. Kubisz-Muła, *Politonalność wyborów samorządowych. Opis zjawiska na przykładzie miasta średniej wielkości*, „Studia Polityczne” 2008, nr 22, s. 53–56.

¹¹ J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 1997, s. 12.

¹² A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne...*, op. cit., s. 199.

Formuła wyborcza, jako najważniejszy element systemu wyborczego, jest algorytmem agregacji indywidualnych preferencji zadeklarowanych przez wyborców w wybór społeczny. Wśród najczęściej stosowanych formuł są większościowe, proporcjonalne oraz pośrednie, określane mianem *quasi*-proporcjonalnych¹³. Przyjęcie określonej formuły determinuje z kolei strukturę głosów, jak i wielkość okręgu wyborczego.

W polskim systemie wyborczym formułę większościową stosuje się w wyborach Prezydenta RP, zaś na szczeblu lokalnym w wyborach na wójta (burmistrz, prezydenta miasta) oraz w wyborach do rad gmin w miejscowościach do 20 000 mieszkańców, gdzie lokalne władze zdecydowały się na podział gminy na jednomandatowe okręgi wyborcze. Polski ustawodawca w elekcjach z 1998, 2002, 2004, 2006 oraz 2010 roku w gminach tych dopuszczał jednak utworzenie okręgów, w którym wybierano więcej niż 1 radnego (maksymalnie 5). Poza ostatnią grupą gmin, gdzie w okręgu wybierano od 2 do 5 radnych, wyborca dysponował tylko jednym głosem, zaś kandydaci umieszczeni byli na listach wyborczych w porządku alfabetycznym. Zwycięzcą był ten kandydat, który otrzymał największą liczbę głosów. Większość względną stosowano w wyborach do rad gmin, zaś większość bezwzględną (absolutną) w wyborach Prezydenta RP oraz na wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał większości bezwzględnej wówczas przeprowadzane są ponowne wybory, w których uczestniczy dwóch kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. Po uchwaleniu Kodeksu wyborczego rozszerzono grupę gmin, w której będzie miała zastosowanie formuła większościowa. Są to wszystkie gminy, bez względu na liczbę mieszkańców, z wyłączeniem miast na prawach powiatu, zaś w wyborach parlamentarnych wybory większościowe z jednomandatowymi okręgami wprowadzono w wyborach do Senatu RP.

Powszechnie wykorzystywaną w Polsce formułą jest również formuła proporcjonalna. Rozdziału mandatów dokonuje się pomiędzy podmioty biorące udział w elekcji proporcjonalnie do liczby uzyskanych przez nie głosów. Elementem charakterystycznym dla formuły proporcjonalnej są wielomandatowe okręgi wyborcze, a kandydaci umieszczeni są na listach wyborczych tych podmiotów, które biorą udział w rywalizacji wyborczej. Wyborca dysponuje tylko jednym głosem. Formułę proporcjonalną wykorzystuje się w wyborach do Sejmu RP, zaś w latach 1998–2010 do rad gmin w jednostkach powyżej 20 000 mieszkańców (w tym miast na prawach powiatu) oraz rad powiatów i sejmików województw.

Ostatnią grupę stanowią elekcje, gdzie stosowano formułę *quasi*-proporcjonalną. Jest to połączenie elementów formuły większościowej z proporcjonalną. Wyborca dysponował tylko głosem, ile mandatów było do obsadzenia w okręgu (tzw. głosowanie blokowe). Kandydaci na liście wyborczej umieszczeni byli w kolejności alfabetycznej. Formuła stosowana była w wyborach do Senatu RP oraz w wyborach do rad w gminach do 20 000 mieszkańców, gdzie rada ustanowiła okręgi wielomandatowe (od 2 do 5). Wraz z uchwaleniem Kodeksu wyborczego ta formuła została całkowicie wyeliminowana, także w wyborach do Senatu.

Najwyższy odsetek głosów nieważnych występował w elekcjach, gdzie stosowano formułę proporcjonalną. Jednak odsetek ten dla poszczególnych elekcji był wyraźnie zróżnicowany. Najwyższy był w elekcjach samorządowych do rad gmin powyżej 20 000 mieszkańców (5,45%), a zwłaszcza do rad powiatów (8,18%) i sejmików województw (12,06%). Stosując identyczną formułę wyborczą w wyborach do Parlamentu Europejskiego (2009 rok), Sejmu RP (2007 rok) oraz w wyborach do rad gmin w miastach na prawach powiatu odsetek głosów

¹³ J. Haman, *Demokracja, decyzja, wybory*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003, s. 74–75.

nieważnych w tych elekcjach był zdecydowanie niższy i kształtował się od 1,77 do 3,68%. Nie można zatem jednoznacznie wskazać, że jedyną przyczyną wysokiego odsetka głosów nieważnych jest proporcjonalna formuła wyborcza.

W elekcji z 2010 roku najmniej głosów nieważnych było w wyborach na wójta (1,66%) oraz w wyborach do rad gmin w miejscowościach do 20 000 mieszkańców (2,78%). Trudno jednak dokonać podziału, w jakiej części tych gmin okręgi były jednomandatowe z zastosowaniem klasycznej formuły większościowej, a w jakiej zastosowywano formułę *quasi*-proporcjonalną¹⁴. Elementem mogącym jednak potwierdzać tezę o tym, że formuła większościowa sprzyja ważności głosów są wyniki elekcji z 1990 i 1994 roku. Otóż w pierwszych dwóch samorządowych elekcjach w najmniejszych gminach okręgi były wyłącznie jednomandatowe (wówczas wybory w oparciu o formułę większościową przeprowadzano w gminach do 40 000 mieszkańców). Wówczas odsetek głosów nieważnych był niższy i wynosił odpowiednio 1,75% w 1990 roku oraz 1,51% w 1994 roku¹⁵.

Czym zatem charakteryzuje się system wyborczy do rad gmin w miejscowościach do 20 000 mieszkańców i co je wyróżnia na tle innych elekcji, zwłaszcza do rad powiatów i sejmików województw? W opinii autora, w kontekście występowania niskiego odsetka głosów nieważnych, na uwagę zasługują trzy elementy, a mianowicie wielkość okręgu wyborczego, liczba wybieranych radnych w okręgu oraz liczba kandydatów biorąca udział w elekcji.

W gminach do 20 000 mieszkańców okręgi wyborcze są bardzo małe i zwykle obejmują jedną lub kilka miejscowości, a nawet kilka ulic, jeżeli okręg stanowi część miasta. Tym samym liczba kandydatów jest mniejsza i na ogół znani są oni w lokalnym środowisku. W 2010 roku w wyborach do tych rad wybierano 32 280 radnych, zaś kandydatów było 106 824. Oznacza to, że na 1 mandat przypadało zaledwie 3,31 kandydatów¹⁶. Wielu z kandydatów, zwłaszcza na terenach wiejskich i w małych miejscowościach, kampanię wyborczą nie opierała na plakatach, ulotkach, billboardach czy Internecie. Jeżeli funkcję radnego już pełniła była oceniana przede wszystkim na podstawie swojej skuteczności. Natomiast, gdy ubiegała się po raz pierwszy o mandat radnego najskuteczniejszą metodą na wyborczy sukces była kampania bezpośrednia.

Wraz z wyższym szczeblem samorządu terytorialnego, a przede wszystkim większymi okręgami wyborczymi oraz większą liczbą kandydatów zwiększał się odsetek głosów nieważnych. W wyborach do rad powiatów wskaźnik ten wyniósł 8,18%. W okręgu wyborczym wybieranych było od 5 do 10 radnych. Choć ordynacja wyborcza wskazywała, że okręg wyborczy z reguły tworzy gmina, to jednak możliwe było łączenie gmin, jeżeli liczba radnych przypadająca na którąkolwiek z gmin, wynikająca z normy przedstawicielstwa dla okręgów, wynosiłaby mniej niż 5. Stąd też okręg do rady powiatu, zwłaszcza w najmniejszych gminach wiejskich, tworzyło kilka gmin, gdzie bezpośrednia znajomość kandydata była mniejsza niż w wyborach do samorządu gminnego. Na jedno miejsce przypadało 9,75 kandydatów, zaś średnio w 1 okręgu wyborczym było 5,54 list wyborczych. Głównym powodem głosów nieważnych w wyborach do rad powiatów było niepostawienie znaku „x” przy żadnym z kandydatów (56,04%). Biorąc pod uwagę kategorię gmin, najwięcej głosów nieważnych było

¹⁴ Dodatkowo w niektórych gminach część okręgów była jednomandatowa, część natomiast wielomandatowa.

¹⁵ Jednak należy również uwzględnić fakt, że ówczesna ordynacja wyborcza za głos ważny (bez dokonania wyboru) uznawała sytuację, w której na karcie do głosowania wyborca nie umieścił znaku „x” przy nazwisku żadnego kandydata.

¹⁶ Nawet pojedynczy kandydat zgłaszany jest w formie listy kandydatów.

w gminach wiejskich (9,19%) oraz miejsko-wiejskich (8,07%). W gminach miejskich odsetek głosów nieważnych był na poziomie 6,32%.

Szczególne znaczenie w niniejszej analizie zajmują jednak wybory do sejmików województw, gdzie odsetek głosów nieważnych był najwyższy i wynosił 12,06%, co przy ówczesnej frekwencji wyborczej oznaczało, że głosy 1 744 609 osób uczestniczących w wyborach samorządowych nie miały wpływu na ostateczny wynik wyborczy. Skalę analizowanego zjawiska obrazuje wynik wyborczy Sojuszu Lewicy Demokratycznej, który zdobywając niespełna 200 000 głosów więcej, jest czwartą siłą polityczną samorządu wojewódzkiego kadencji 2010–2014. Dysponuje 85 miejscami w sejmikach¹⁷. W 2010 roku na jedno miejsce przypadało aż 15,87 kandydatów, zaś w rywalizacji brało udział średnio ponad 10 list wyborczych.

Odsetek głosów nieważnych był jednak zróżnicowany przestrzennie i wahał się od 9,35 do 15,27%. Najniższy był w województwach podlaskim (9,35%), śląskim (9,86%), pomorskim (10,43%) oraz dolnośląskim (10,92%); najwyższy zaś w wielkopolskim (15,27%), mazowieckim (14,03%), kujawsko-pomorskim (13,08%), warmińsko-mazurskim (13,01%), zachodniopomorskim (12,92%) oraz lubuskim (12,61%).

W podziale na typ gminy najwięcej głosów nieważnych było w gminach wiejskich (17,13%) oraz miejsko-wiejskich (14,50%), a więc w gminach, w których wybory do rady przeprowadzane były przede wszystkim z wykorzystaniem formuły większościowej lub *quasi*-proporcjonalnej. W województwach, w których udział gmin do 20 000 mieszkańców był najwyższy, zanotowano również podobne zjawisko z głosami nieważnymi do sejmików (mazowieckie, kujawsko-pomorskie, lubuskie, wielkopolskie, warmińsko-mazurskie).

Natomiast najniższy odsetek głosów w wyborach do sejmików województw był w gminach miejskich (7,19%) oraz w tych województwach, w których gmin miejskich było najwięcej (śląskie, dolnośląskie, małopolskie, pomorskie, opolskie).

Okręgi wyborcze do sejmików były stosunkowo duże. Wybierano w nich od 5 do 15 radnych. Tworzył go powiat lub jego część. Istniała jednak możliwość podobnego odstępstwa w wyznaczaniu granic okręgów jak w wyborach do rad powiatów. Łączenie powiatów w celu utworzenia okręgu wyborczego było dopuszczalne jedynie wtedy, gdyby liczba radnych wybieranych w danym powiecie do sejmiku województwa była mniejsza niż 5. Stąd bardzo często okręg wyborczy tworzyło kilka powiatów.

Ciekawie przedstawia się analiza wielkości okręgów wyborczych w rywalizacji do sejmików województw. Na potrzeby badań wielkość okręgu wyborczego nie odpowiada rozwiązaniom ustawowym, gdzie jedynym kryterium podziału jest liczba mieszkańców. Przyjęto bowiem, że dla jego określenia decydującą będzie liczba powiatów, która tworzy dany okręg. Uznano, że powiat, nawet jeżeli nie tworzy jeszcze wspólnoty w sensie socjologicznym, to jednak istnieje już pewna identyfikacja mieszkańców z tą jednostką. W mieście, które jest siedzibą powiatu funkcjonuje szereg instytucji działających na rzecz mieszkańców poszczególnych gmin wchodzących w jego skład. I nie chodzi tylko i wyłącznie o urzędy administracji, samorządu powiatowego (starostwo powiatowe, powiatowe centrum pomocy rodzinie, powiatowy urząd pracy, szkoły ponadgimnazjalne, szpital), ale również urzędy skarbowe, sądy, prokuratury czy – ważne w przypadku gmin wiejskich – Agencje Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Ponadto na tym poziomie istnieje również lokalna prasa, która swoim zasięgiem

¹⁷ Pozostałe ugrupowania: Platforma Obywatelska – 30,89%; Prawo i Sprawiedliwość – 23,05%; Polskie Stronictwo Ludowe – 16,30%.

obejmuje bardzo często tylko jeden powiat. Okazuje się w 9 województwach największy odsetek głosów nieważnych wystąpił w okręgach tworzonych przez największą liczbę powiatów. W kolejnych 4 województwach w okręgach z największą liczbą powiatów, odsetek głosów nieważnych był również bardzo wysoki – zawsze powyżej średniej krajowej.

Potwierdzeniem tezy o związku między wielkością okręgu a odsetkiem głosów nieważnych są dane z pierwszych wyborów do sejmików województw z 1998 roku, kiedy to okręgi wyborcze były znacznie mniejsze niż obecnie, co było spowodowane większą ilością radnych. Okazuje się, że w wyborach do sejmików w 1998 roku gdy wybierano 855 radnych w 127 okręgach wyborczych głosów nieważnych było zaledwie 9,45%¹⁸. Kolejne wybory w 2002 roku przy zmniejszonej liczbie radnych (561) i mniejszej liczbie okręgów wyborczych (88) dało efekt, że odsetek głosów nieważnych wyniósł już 14,43%.

O związku między liczbą powiatów tworzących okręg wyborczy a odsetkiem głosów nieważnych wskazują również dane o 10 okręgach w Polsce, w których odsetek głosów nieważnych był najwyższy oraz przykłady dwóch województw: wielkopolskiego oraz mazowieckiego.

Tabela 1

Okręgi z największym odsetkiem głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw

Głosy nieważne (w %)	Województwo	Nr okręgu	Liczba powiatów w okręgu	Liczba wybieranych radnych	Frekwencja (w %)	Liczba komitetów wyborczych
19,48	wielkopolskie	6	9	7	48,25	10
19,06	mazowieckie	6	12	9	52,83	15
19,00	mazowieckie	4	12	9	52,39	15
17,92	wielkopolskie	4	5	5	51,71	12
17,78	kujawsko-pomorskie	2	5	6	45,41	12
17,03	mazowieckie	5	9	7	52,64	18
16,95	zachodniopomorskie	5	4	6	48,51	9
16,55	wielkopolskie	2	8	7	49,11	11
16,28	kujawsko-pomorskie	6	5	6	48,62	10
16,11	zachodniopomorskie	3	6	6	49,81	9

Źródło: Zestawienie i obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Na uwagę zasługuje fakt, że w okręgach tych była dość wysoka frekwencja wyborcza. Była ona jednak wynikiem zainteresowania się mieszkańców wyborami wójta (burmistrza) oraz rady gminy, a nie radnych sejmiku. Biorąc pod uwagę, że w dużej części były to okręgi, w skład których wchodziły powiaty z małą liczbą mieszkańców należy domniemywać, że większość jednostek tworzących powiat stanowiły gminy do 20 000 mieszkańców – z ordynacją większościową, ale przede wszystkim z małymi okręgami wyborczymi. To właśnie w wyborach do tych rad frekwencja była najwyższa i wynosiła 52,23%. W większych gminach, powyżej 20 000 mieszkańców frekwencja kształtowała się na poziomie 46,61%, zaś w miastach na prawach powiatu zaledwie 40,56%.

Jak zatem wielkość okręgu wyborczego i liczba wybieranych radnych wpłynęła na występowanie wysokiego odsetka głosów nieważnych w wyborach do sejmików. W opinii autora

¹⁸ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 1998 roku (Dz. U. Nr 131, poz. 861).

partie polityczne, które dominują w elekcjach do sejmików województw, konstruując listy wyborcze decydują się na umieszczenie na nich kandydatów reprezentujących największe miejscowości w okręgu – na ogół zamieszkujących miasta powiatowe. Słusznie wychodzą z założenia, że przy ograniczonej liczbie kandydatów (dwukrotność wybieranych radnych w okręgu), prawdopodobieństwo uzyskania lepszego wyniku wyborczego ma kandydat z ośrodka miejskiego, a nie z nisko zaludnionych i mało zurbanizowanych miasteczek i terenów wiejskich. W efekcie na listach wyborczych brakuje przedstawicieli małych gmin, właśnie tych do 20 000 mieszkańców, gdzie frekwencja w wyborach jest najwyższa. O ile mieszkańcy tych miejscowości „znajdują” swojego kandydata do rady gminy (z własnej miejscowości), czy rady powiatu (jeżeli nie z miejscowości, to na pewno z własnej gminy), to w przypadku wyborów do sejmików szansa na kandydata z najbliższego otoczenia jest bardzo mała. Okręg do sejmiku tworzy przecież kilka lub nawet kilkanaście powiatów. Bardzo często na listach wyborczych komitetów biorących udział w wyborach do sejmiku brakuje przedstawicieli małych gmin (zwłaszcza wiejskich).

Ponadto same ugrupowania polityczne, z uwagi na trudności w prowadzeniu kampanii na terenach wiejskich, bardzo często rezygnują z niej w ogóle, bądź ograniczają ją do minimum. Kampania wyborcza koncentruje się więc na wyborach na wójta oraz do rady gminy. Stąd głównym powodem nieważności głosów w wyborach do sejmików nie jest wcale nieznanostwo zasad prawa wyborczego lub fałszerstwa wyborcze (postawienie więcej niż 1 znaku „x”), ale niepostawienie w ogóle znaku „x”. W wyborach w 2010 roku takich przyczyn nieważności głosów było aż ponad 70%. A zatem sugestie części polityków o sfałszowaniu wyborów, głównie poprzez dopisanie przez członków obwodowych komisji wyborczych kolejnego znaku „x” na karcie do głosowania, są bezzasadne.

Zupełnie inna sytuacja występuje w okręgach, gdzie odsetek głosów nieważnych jest najniższy. Są to głównie miasta na prawach powiatu, bądź ich części (Łódź, Warszawa). W jednostkach tych odsetek głosów nieważnych wyniósł zaledwie 3,68%. Wybieranych było 1641 radnych, zaś kandydatów było 19 660. O jeden mandat rywalizowało więc blisko 12 kandydatów, zaś w okręgu wyborczym było średnio 7 list wyborczych.

Tabela 2

**Okręgi z najmniejszym odsetkiem głosów nieważnych
w wyborach do sejmików województw**

Głosy nieważne (w %)	Województwo	Nr okręgu	Liczba powiatów w okręgu	Liczba wybieranych radnych	Frekwencja (w %)	Liczba komitetów wyborczych
2,89	podlaskie	1	1	7	41,74	8
3,09	pomorskie	3	1	5	39,86	12
3,10	lubelskie	1	1	5	39,86	13
3,23	łódzkie	1	0,5	5	35,07	10
3,24	dolnośląskie	1	1	8	39,35	15
3,87	łódzkie	2	0,5	5	34,70	11
4,39	małopolskie	3	1	8	43,39	11
4,55	mazowieckie	1	0,3	5	50,49	13
4,80	wielkopolskie	1	1	6	38,38	11
4,86	kujawsko-pomorskie	1	1	6	39,09	13

Źródło: Zestawienie i obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

O niskim poziomie głosów nieważnych zdecydowała nie tyle formuła wyborcza i liczba kandydatów, ale jednak fakt, że wyborca dysponował tylko 3 kartami wyborczymi (na prezydenta miasta, do rady gminy oraz sejmiku województw). Dodatkowa karta wyborcza w gminach powyżej 20 000 mieszkańców, ale niemających statusu miasta na prawach powiatu spowodowała, że przy takiej samej formule wyborczej i takich samych okręgach wyborczych, nastąpił wzrost odsetka głosów nieważnych do ponad 5%. Ponadto na listach wyborczych do sejmiku znajdują się kandydaci zamieszkujący miasto i bardzo często znani są ze swojej dotychczasowej działalności. Także partie polityczne, jak i sami kandydaci prowadzą bardzo intensywną kampanię wyborczą.

Nie występuje korelacja między liczbą podmiotów biorących udział w rywalizacji wyborczej do sejmiku a głosami nieważnymi. W okręgach o niskim, jak i wysokim odsetku głosów nieważnych liczba biorących udział komitetów wyborczych była podobna.

Studium przypadku

Dla lepszego i głębszego zilustrowania problematyki głosów nieważnych autor artykułu pogłębił badania rozszerzając je o kolejne zmienne, które mogą dać odpowiedź na pytanie co determinuje tak duży odsetek głosów nieważnych w wyborach radnych sejmiku wojewódzkiego, jak również potwierdzić postawione wcześniej tezy.

W tym celu szerzej zbadano jeden z okręgów wyborczych w województwie o najwyższym odsetku głosów nieważnych w Polsce. Jest nim okręg nr V w województwie wielkopolskim obejmujący swoim zasięgiem 7 powiatów: jarociński, kaliski (ziemski), kępiński, ostrowski, ostrzeszowski, pleszewski oraz miasto na prawach powiatu – Kalisz. Obszar ten w większości obejmuje teren dawnego województwa kaliskiego (do okręgu tego nie należy powiat krotoszyński). Wybierano w nim 7 radnych, zaś uprawnionych do głosowania było 474 020 osób. W elekcji wzięło udział 9 komitetów wyborczych, na listach których było 86 kandydatów. Wyniki rywalizacji głównych sił politycznych były zbliżone i pod tym względem znacznie różnią się od wyników ogólnopolskich. Najlepszy wynik osiągnęło Polskie Stronnictwo Ludowe – 25,02% głosów, a następnie Platforma Obywatelska – 23,86%, Sojusz Lewicy Demokratycznej – 21,51% oraz Prawo i Sprawiedliwość – 21,22%. Już sam sukces PSL może wskazywać, że w okręgu tym dominują tereny wiejskie, zaś rady gmin wybierane były w oparciu o formułę większościową lub *quasi*-proporcjonalną.

W każdym z 6 powiatów ziemskich i mieście na prawach powiatu – Kaliszu, które wchodziły w skład okręgu wybrano z kolei po 1 obwodzie, w których zanotowano największy odsetek głosów nieważnych w wyborach do samorządu wojewódzkiego.

W okręgu V głosów nieważnych było 15,65%. Jest to o ponad 3,5% więcej niż średnia krajowa oraz o blisko 0,4% większa od średniej całego województwa wielkopolskiego. W poszczególnych powiatach najwięcej głosów nieważnych w wyborach do sejmiku zanotowano w gminach: Kotlin, Mycielin, Łęka Opatowska, Sośnie, Mikstat oraz Gizałki. W mieście Kaliszu był to obwód wyborczy nr 4.

We wszystkich obwodach, poza Kaliszem, odsetek głosów nieważnych w wyborach do sejmiku był ponad dwukrotnie wyższy od średniej w okręgu, województwie oraz kraju. Tym, co charakteryzuje obwody to położenie ich w gminach wiejskich i w peryferyjnych częściach swoich powiatów. Niektóre z nich położone są nawet na granicy byłego województwa kaliskiego lub obecnego województwa wielkopolskiego (Gizałki, Mycielin, Łęka Opatowska, Sośnie). Ponadto analizowane obwody wyborcze, poza 1 przypadkiem, znajdowały się poza

siedzibą gminy. Stosunkowo duży odsetek głosów nieważnych był również w wyborach do rady powiatu oraz w Korzeniewie do rady gminy. W obwodach tych była jednak wysoka frekwencja wyborcza i wynosiła w Magnuszewicach – 53,69%, Łęce Opatowskiej – 63,94%, Chojniku – 67,47%, Kaliszkowicach – 54,31% oraz Białobłotach – 60,51%. Najniższą frekwencję zanotowano w Korzeniewie – 49,54%. Nie można zatem wskazać, że mieszkańcy tych obwodów nie byli zainteresowani wyborami samorządowymi.

Tabela 3

Obwody o najwyższym odsetku głosów nieważnych do sejmiku wojewódzkiego w okręgu nr V

Powiat	Gmina	Obwód	Odsetek głosów nieważnych (%)		
			sejmik województwa	rada powiatu	rada gminy
Jarociński	Kotlin	Magnuszewice	36,26	18,25	1,74
Kaliski (ziemski)	Mycielin	Korzeniew	35,64	13,98	7,14
Kępiński	Łęka Opatowska	Łęka Opatowska	33,13	14,00	2,17
Ostrowski	Sośnie	Chojnik	34,29	18,21	1,07
Ostrzeszowski	Mikstat	Kaliszkowice	32,93	15,57	0,09
Pleszewski	Gizałki	Białobłoty	34,18	14,41	0,00
Kaliski (grodzki)	Kalisz	Nr 4	13,08	–	2,97

Źródło: Zestawienie i obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

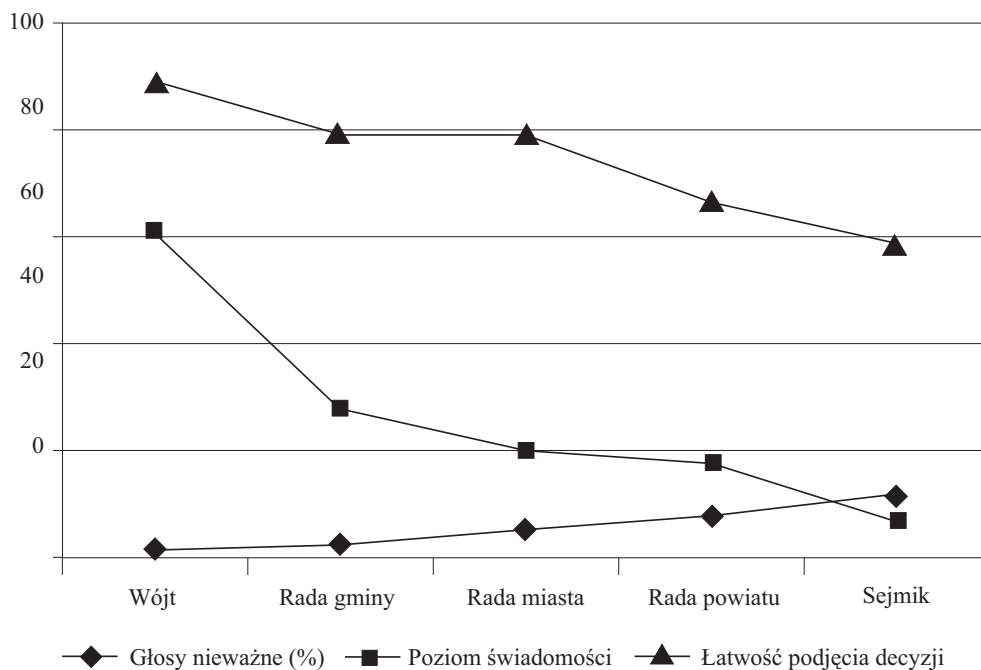
Wyniki w obwodach wskazują, że w wyborach do rad powiatów, a nawet w wyborach do sejmiku lokalna społeczność kierowała się przede wszystkim znajomością kandydatów. Przynależność partyjna nie miała większego znaczenia, choć zauważalna jest dość silna pozycja Polskiego Stronnictwa Ludowego, Prawa i Sprawiedliwości oraz Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Mieszkańcy tych obwodów nie wskazywali jednak partyjnych „jedynek”, ale wybierali osoby znane w lokalnej społeczności. W wyborach do rad powiatu byli to głównie mieszkańcy wsi, które tworzyły obwód wyborczy. W wyborach do sejmiku wyborcy również kierowali się znajomością kandydata – choć nie byli to już mieszkańcy tych wsi, ani gminy (bo ich na listach wyborczych nie było), ale ewentualnie kandydaci pochodzący z powiatu.

W wyborach do sejmiku w okręgu nr V województwa wielkopolskiego na uwagę zasługuje brak na listach wyborczych czterech głównych partii politycznych kandydatów pochodzących nie tylko z analizowanych obwodów wyborczych, ale nawet z gmin, w których obwody te były zlokalizowane (wyjątek stanowił kandydat z Łęki Opatowskiej). Potwierdza to tylko postawioną wcześniej tezę, że partie polityczne na skutek przyjętego systemu wyborczego niektóre obszary (miejscowości, gminy) marginalizują i nie uwzględniają w swojej strategii przedwyborczej. Stąd też partie polityczne decydowały się na wystawienie kandydatów przede wszystkim zamieszkujących miasta powiatowe. W analizowanym okręgu SLD, PSL, PO oraz PiS zgłosiły 56 kandydatów. Aż 30 z nich jako miejsce zamieszkania wskazało na miasto powiatowe (53,57%). Wielu kandydatów, choć wskazywało na miejsce zamieszkania tereny wiejskie, to jednak znana była z działalności zawodowej i społecznej na większym niż gmina obszarze. Prowadzi to do sytuacji, w której gminy wiejskie (do 20 000 mieszkańców), gdzie odsetek głoszących w wyborach samorządowych jest najwyższy nie posiadają swoich przedstawicieli w samorządzie regionalnym. Inna sytuacja jest w miastach powiatowych i miastach na prawach powiatu. Mimo niskiej, a niekiedy nawet bardzo niskiej frekwencji wyborczej, mają swoich przedstawicieli w sejmikach i zarządach województw.

Osobny przypadek stanowi obwód nr 4 w Kaliszu, gdzie zanotowano zupełnie inne zjawisko niż w pozostałych analizowanych wcześniej jednostkach. Pomimo, że był to obwód z najwyższym odsetkiem głosów nieważnych w Kaliszu, wynosił on zaledwie 13,08% – było to ponad 20 punktów procentowych mniej niż w obwodach z innych powiatów wybranych do badań według tych samych kryteriów. Dane te potwierdzają tylko wcześniej postawione tezy o tym, że w miastach na prawach powiatu występuje zdecydowanie niższy odsetek głosów nieważnych, przy stosunkowo jednak niskiej frekwencji wyborczej (40,99%). Oprócz prostszego systemu wyborczego (trzy zamiast czterech kart do głosowania) elementem, który może wpływać na niższy odsetek głosów nieważnych w miastach na prawach powiatu jest umieszczenie na listach wyborczych do sejmiku mieszkańców tych miejscowości. Na listach wyborczych 4 największych komitetów wyborczych było aż 10 kandydatów z Kalisza, wśród których dwóch to „jedynki” na swoich listach wyborczych (SLD i PiS). Występuje więc sytuacja odwrotna od tej, która ma miejsce w gminach wiejskich.

Pozasystemowe uwarunkowania głosów nieważnych

Okazuje się, że na odsetek głosów nieważnych ma wpływ nie tylko system wyborczy, ale również poziom świadomości mieszkańców o wyborach, łatwość podejmowania decyzji przy wyborze kandydata do poszczególnych szczebli władzy oraz wiedza o funkcjonowaniu władz samorządowych.



Rys. 1. Relacje między poziomem świadomości o wyborach samorządowych oraz łatwością podejmowania decyzji a głosami nieważnymi (%)

Źródło: MillwardBrown SMG/KRC na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych, Centrum Badania Opinii Publicznej oraz Państwowa Komisja Wyborcza.

W badaniu przeprowadzonym przed wyborami samorządowymi w 2010 roku¹⁹ przez MillwardBrown SMG/KRC na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych wynika, że poziom wiedzy o wyborach samorządowych był bardzo niski. Prawie jedna czwarta Polaków (23%) nie posiadała żadnej wiedzy o tym, kogo będziemy wybierać w wyborach. Z kolei wśród tych, którzy twierdzili, że wiedzę taką posiadają 5% uważało, że wybierani będą posłowie i senatorowie, co oczywiście prawdą nie było. Najwięcej wyborców wiedziało o tym, że w wyborach samorządowych będą wybierani wójtowie i burmistrzowie (61%), a następnie rady gminy (miasta), rady powiatów oraz sejmiku²⁰. Takie same wyniki osiągnięto również w badaniach prowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych przed wyborami w 2006 roku²¹.

Podobne tendencje widoczne są w badaniach nad przygotowaniem wyborców do głosowania. Wyniki badań CBOS-u²² wskazują, że najmniej problemów przysporzyło wyborcom podjęcie decyzji w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wskazało tak aż 89% respondentów. Równie wysoki wskaźnik był w przypadku wyborów do rad gmin (79%). Wraz z wyższym szczeblem samorządu terytorialnego, trudności w wyborze kandydatów były większe. W wyborach do rad powiatów był on na poziomie 67%, zaś sejmików województw aż 59%. Wskazywano, że główną przyczyną trudności w podjęciu decyzji była anonimowość kandydatów²³.

Z ustaleniami powyższych badań ściśle koresponduje przekonanie mieszkańców, o tym który ze szczebli samorządu ma największy wpływ na rozwój najbliższego otoczenia. Wg CBOS-u przekonanie o tym, że rozwój miejscowości i regionu w dużym stopniu zależy od samorządu gminnego, wyrażało prawie dwie trzecie (64%). Co drugi respondent (50%) dostrzegł dużą rolę samorządu powiatowego, a już tylko 40% samorządu wojewódzkiego²⁴.

Powyższe badania jednoznacznie wskazują, że istnieje korelacja między odsetkiem głosów nieważnych a – ogólnie to nazywając – poziomem świadomości obywateli o mechanizmach funkcjonowania demokracji i samorządu terytorialnego w Polsce.

Wnioski *de lege ferenda*

Skala występowania głosów nieważnych w elekcjach samorządowych, zwłaszcza na szczeblu regionalnym, jest niepokojąca. Stąd też każda propozycja zmian ustrojowych winna być przedmiotem debaty. Być może skłoni ona do podjęcia właściwej decyzji przez ustawodawcę, czyli *de facto* polityków zasiadających w parlamencie.

Rozwiązaniem mającym charakter ustrojowy, który można byłoby wprowadzić do polskiego systemu wyborczego jest zrezygnowanie w powszechnego głosowania w wyborach do sejmiku na rzecz wyborów pośrednich – radnych (delegatów) wybierałyby spośród swojego składu rady powiatu²⁵. Liczba wybieranych radnych uzależniona byłaby od liczby miesz-

¹⁹ Badanie prowadzone było od 30 września do 6 października na ogólnopolskiej losowej, reprezentatywnej 946-osobowej próbie dorosłych Polaków.

²⁰ *Polacy o wyborach. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 1–2.

²¹ *Ibidem*.

²² *O wyborach samorządowych po obu turach głosowania*, Komunikat Badań Centrum Opinii Społecznej, nr BS/171/2010, Warszawa 2010 (opracowanie M. Boguszewski).

²³ *Ibidem*, s. 5–6.

²⁴ *Samorząd w Polsce. Bilans dwudziestolecia*, Komunikat Badań Centrum Badań Opinii Społecznej, nr BS/144/2010, Warszawa 2010, s. 5 (opracowanie M. Herrmann).

²⁵ Rozwiązanie takie obowiązywało w okresie międzywojennym na przykład na terenie województwa poznańskiego, choć ustrój i kompetencje ówczesnego samorządu w części różniły się od obecnego. Zob. *Władza lokalna*

kańców i wynosiłyby np. od 1 do 3. W ten sposób każdy z powiatów miałby swojego przedstawiciela w samorządzie województwa. Naturalnym byłoby, że radny zasiadający w radzie powiatu i sejmiku, na bieżąco (na przykład podczas sesji rady powiatu) składałby informacje o działalności samorządu wojewódzkiego.

Należałoby jednak wprowadzić mechanizmy gwarantujące stabilność polityczną w sejmiku i zarządzie województwa. Z uwagi na fakt, że na szczeblu gmin i powiatów w rywalizacji wyborczej partie polityczne bardzo często przegrywają rywalizację z ugrupowaniami lokalnymi, wybór przedstawicieli ostatniej grupy podmiotów do sejmiku, nie gwarantowałby takiej stabilności. Mogłoby to prowadzić do sytuacji, w której przedstawiciel każdego z powiatów reprezentowałby lokalne ugrupowanie, zaś myślenie w kategoriach regionalnych zastąpione byłoby wyłącznie kategoriami lokalnymi (choć i w obecnych rozwiązaniach jest to do końca nieuniknione). Stąd delegatem do sejmiku mógłby być tylko radny rady powiatu, którego komitet wyborczy w skali całego województwa uzyskał co najmniej 5% ważnie oddanych głosów. W obecnych warunkach wymóg ten spełniają wyłącznie, poza pojedynczymi przypadkami, komitety wyborcze partii politycznych. Rozwiązanie to jeszcze bardziej zmobilizuje partie polityczne do budowy silnych struktur na szczeblu powiatu i aktywnego uczestnictwa w rywalizacji wyborczej.

Innym możliwym rozwiązaniem ograniczającym odsetek głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw to zmniejszenie okręgów wyborczych, przy jednoczesnym zwiększeniu liczby wybieranych radnych (np. powrót do okręgów z 1998 i 2002 roku). Skoro rola samorządu regionalnego stale wzrasta, głównie w kontekście podziału znacznych środków finansowych w ramach regionalnych programów operacyjnych, to należy również podjąć działania, które zwiększą polityczny mandat do sprawowania władzy na tym poziomie oraz zagwarantują reprezentację większej ilości mieszkańców województwa.

Jednak sama zmiana ustawodawstwa, nawet najbardziej optymalna, choć jest najprostsza, bo wymaga konsensusu politycznego, nie poprawi sytuacji. Wyniki ogólnopolskich pracowni badań społecznych wskazują, że problem tkwi przede wszystkim w braku wiedzy na temat podstawowych mechanizmów funkcjonowania systemu demokratycznego. Potrzebna jest zatem edukacja oraz wdrażanie działań, których celem byłoby pobudzenie zaangażowania obywateli w życie publiczne.

Bibliografia

- Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. 2010, Nr 72, poz. 467 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (tekst jednolity Dz. U. 2010, Nr 176, poz. 1190 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jednolity Dz. U. 2007, Nr 190, poz. 1360 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tekst jednolity Dz. U. 2010, Nr 176, poz. 1191).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. *Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* (Dz. U. Nr 25, poz. 219 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 1998 roku (Dz. U. Nr 131, poz. 861).
- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Haman J., *Demokracja, decyzja, wybory*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003.
- Kubisz-Muła Ł., *Politonarność wyborów samorządowych. Opis zjawiska na przykładzie miasta średniej wielkości*, „Studia Polityczne” 2008, nr 22.
- O wyborach samorządowych po obu turach głosowania*, Komunikat Badań Centrum Opinii Społecznej, nr BS/171/2010, Warszawa 2010 (opracowanie M. Boguszewski).
- Polacy o wyborach. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.
- Raciborski J., *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 1997.
- Samorząd w Polsce. Bilans dwudziestolecia*, Komunikat Badań Centrum Badań Opinii Społecznej, nr BS/144/2010, Warszawa 2010 (opracowanie M. Herrmann).
- Schumpeter J., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Stelmach A., *Zmiany prawa wyborczego w Polsce a legitymizacja władzy*, w: *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2010.
- Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*, red. J. Babiak, A. Ptak, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2010.

Invalid Votes in Local Government Elections in Poland

Summary

Invalid votes in local government elections in Poland, in particular at the regional level, are among the most pressing problems of the electoral process. The number of invalid votes is so large that it serves political conflict in which accusations of election fraud are formulated. These are scarcely justified, though, since over 70% of invalid votes in local parliament elections lack an “x” next to the name of any candidate (rather than the addition of another “x” on the ballot).

The analysis of this issue indicates that the reason for such a high percentage of invalid votes can be found in some elements of the electoral system. Large constituencies, sometimes of up to a dozen districts, mean political parties marginalize the smallest units (i.e. rural and urban-rural communities) when drawing up electoral lists and running election campaigns. The candidates on electoral lists for local parliaments very rarely come from rural regions, which does not stimulate the interest of their citizens in elections at this level. Consequently, it is the rural and urban-rural communities that have the largest proportion of invalid votes, accounting for 17.13% and 14.50% respectively. The number of invalid votes in the units which submit the largest number of candidates, that is in urban communities, amounts to 7.19% (such a low percentage results from the fact that no elections are run for county councils in towns with county status as city councils operate at this level of authority).

These elements of the electoral system are not the only reasons for the phenomenon of invalid votes. It is also encouraged by Poles’ low civic consciousness and their ignorance of fundamental democratic mechanisms, including the principles of electoral law.

