

Bartłomiej Michalak*

TERYTORYALNY ROZKŁAD GŁOSÓW NIEWAŻNYCH W WYBORACH PROPORCJONALNYCH W POLSCE A WYBORY SAMORZĄDOWE 2014 ROKU

Zjawisko głosów nieważnych wzbudza w Polsce od pewnego czasu wzmożone zainteresowanie zarówno polityków, badaczy, a od wyborów samorządowych przeprowadzonych 16 listopada 2014 roku również szerokiej opinii publicznej. Duża liczba głosów nieważnych oddanych podczas tej elekcji, w połączeniu z awarią systemu informatycznego Państwowej Komisji Wyborczej, spowodowały radykalny spadek zaufania Polaków do organów i procedur wyborczych. W reprezentatywnym badaniu przeprowadzonym przez CBOS w grudniu 2014 roku¹, 22% dorosłych Polaków uznało podane przez PKW oficjalne wyniki wyborów za niewiarygodne. Większość osób z tej grupy (52%) była zdania, że w trakcie wyborów doszło do różnych uchybień i nieprawidłowości, co mogło zniekształcić ich wyniki. O fałszowaniu rezultatów wyborów przekonanych było 35% osób podważających oficjalne dane. W rezultacie zjawisko dużej, zdaniem wielu, zaskakującej liczby głosów nieważnych, stało się jednym z istotniejszych problemów oceny funkcjonowania polskiej demokracji wyborczej i legitymizacji wybranych w 2014 roku organów samorządowych.

* Dr hab., Katedra Teorii Polityki, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu i współpracownik Centrum Studiów Wyborczych na Wydziale Prawa i Administracji, ekspert Fundacji im. Stefana Batorego; e-mail: Bartlomiej.Michalak@umk.pl.

¹ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (295) przeprowadzone metodą wywiadów bezpośrednich (*face-to-face*) wspomaganymi komputerowo (CAPI) w dniach 4–11 grudnia 2014 roku na liczącej 936 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Zob. B. Rogulska, *Zaufanie do procedur wyborczych*, „Komunikat z badań CBOS” 2014, nr 174.

CEL I ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE BADANIA

Celem autora artykułu będzie analiza przestrzennego rozkładu głosów nieważnych w wyborach proporcjonalnych do organów centralnych (to znaczy takich, w których głosuje się w systemie list) w latach 2001–2014, a więc już po dostosowaniu struktury okręgów wyborczych w wyborach parlamentarnych do nowego podziału administracyjnego państwa². W badaniu uwzględnione zostaną zatem tylko elekcje posłów do Sejmu RP oraz do Parlamentu Europejskiego³. Główny problem badawczy ogniskuje się na pytaniu czy można zidentyfikować regiony, w których skala głosów nieważnych oddawanych w kolejnych elekcjach parlamentarnych znacząco odbiega od ogólnokrajowego odsetka głosów nieważnych oraz jak duże jest to odstępstwo? Inaczej rzecz ujmując: czy istnieją w Polsce regiony o trwałej i znaczącej „nadreprezentacji” w zakresie oddawanych głosów nieważnych, w porównaniu do głosów nieważnych ogółem w skali całego kraju w wyborach parlamentarnych? Odpowiedź na to pytanie umożliwi z kolei stworzenie mapy województw, na której zostanie zaprezentowana skala terytorialnego rozkładu głosów nieważnych w polskich wyborach parlamentarnych. W rezultacie doprowadzi to do rozwiązania szczegółowego problemu badawczego. Czy województwa, gdzie procentowo określona skala odchyień w głosach nieważnych jest największa w porównaniu do poziomu ogólnopolskiego (tzn. odsetek głosów nieważnych w takich województwach był znacząco większy niż odsetek głosów nieważnych oddanych w skali kraju) są tymi samymi województwami, gdzie w wyborach samorządowych z 16 listopada 2014 roku zanotowano analogicznie największe odchylenia? Jeśli okazałoby się, że w obydwu przypadkach są to te same regiony, oznaczałoby to, że bez względu na to, czy mamy do czynienia z wyborami do organów centralnych czy samorządowych, terytorialny rozkład odchyień pozostaje ten sam. Dowodziłoby to, że w różnych elekcjach wyborcy tych samych województw oddają – z pewnych powodów, które wymagają odrębnych badań – procentowo więcej głosów nieważnych niż wynika to ze średniej ogólnokrajowej. To z kolei może być pośrednim dowodem na to, że duży odsetek głosów nieważnych w wyborach samorządowych z 2014 roku nie był wynikiem fałszerstw na poziomie obwodowych komisji wyborczych. Terytorialny wzorzec rozkładu głosów nieważnych nie mógłby bo-

² Nowy, trójstopniowy podział terytorialny państwa wprowadziła – z dniem 1.01.1999 r. – ustawa z dnia 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. nr 96, poz. 603).

³ Konieczność przeprowadzenia wyborów proporcjonalnych do Sejmu RP wynika z postanowień Konstytucji RP (art. 96 ust. 2), a do Parlamentu Europejskiego z wiążącego Polskę prawa unijnego (art. 1 ust. 1 aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich ustanowiony decyzją Rady z 20.09.1976 r.).

wiem być w tym przypadku identyczny. Nie wyjaśnia to oczywiście ani faktu dlaczego w wyborach z 2014 roku nastąpił tak znaczący wzrost głosów nieważnych, ani dlaczego podczas wyborów samorządowych w ogóle oddaje się ich tak dużo. Uzyskanie odpowiedzi na te pytania wymaga przeprowadzenia odrębnych badań i analiz.

By zrealizować powyższy cel najpierw zostanie przedstawione zjawisko głosów nieważnych w Polsce. Następnie analizie zostanie poddany przestrzenny rozkład głosów nieważnych w wyborach parlamentarnych wraz z mapą województw pokazującą uśrednioną skalę odchyień, liczoną jako różnica pomiędzy odsetkiem głosów nieważnych w danym województwie a ogólnopolskim odsetkiem głosów nieważnych. Na końcu ustalenia te zostaną skonfrontowane z analogiczną tabelą odchyień, jakie miały miejsce po wyborach z 2014 roku dla sejmików województw i rad powiatów. Wszystkie obliczenia i analizy wykorzystane w badaniu zostały przeprowadzone na podstawie oficjalnie podanych przez Państwową Komisję Wyborczą danych zagregowanych.

ZJAWISKO GŁOSÓW NIEWAŻNYCH W POLSCE

Analiza przepisów polskiego prawa wyborczego⁴ w zakresie warunków ważności głosu w wyborach odbywających się w systemie proporcjonalnym prowadzi do wniosku, że za głos nieważny obwodowe komisje wyborcze były obowiązane uznawać ważne karty wyborcze, na których wyborca:

- 1) nie zaznaczył żadnego kandydata (czyli oddał tzw. głos pusty, inaczej „biały”);
- 2) postawił znak „X” przy nazwiskach dwóch lub większej liczby kandydatów z różnych list (czyli oddał głos z wieloma krzyżykami);
- 3) postawił znak „X” tylko na liście kandydatów, której rejestracja została unieważniona;
- 4) dokonał zamazania kratki, czyli postawił w kratce obok nazwiska kandydata inny niż „X” znak graficzny (np. dokonał jego przekreślenia, pokolorowania, postawił „ptaszka” itp.);
- 5) unieważnił swój głos przez dowolną konfigurację przyczyny nieważności z punktów 2–4 (czyli jednocześnie np. postawił wiele znaków „X” i dokonał zamazania kratki).

⁴ Zob. art. 227 ustawy z dnia 5.01.2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz. U. nr 21, poz. 112 z późn. zm.) oraz (przykładowo) uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 lutego w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 25 maja 2014 r. (M.P. 2014, poz. 257).

Suma głosów sklasyfikowanych na podstawie powyższych reguł jako nieważnych jest podawana jako jeden z parametrów wyniku głosowania⁵. Brak ustawowego obowiązku kwalifikacji przez obwodowe komisje wyborcze z jakiego powodu głos został przez nią uznany za nieważny⁶, uniemożliwia szczegółową analizę przyczyn, które mogły doprowadzić do oddania takiego głosu przez wyborcę. Jest zupełnie oczywiste, że z inną sytuacją mamy do czynienia, gdy wyborca świadomie nie dokonał żadnego wyboru i wrzucił czystą kartę do urny (tzw. głos pusty) w porównaniu do sytuacji, gdy na skutek nieznamości reguł ważności głosu oddał ich za dużo lub zwyczajnie się pomylił.

W tym miejscu należy również zauważyć, że kategoria „głos nieważny” nie może być mylona z pojęciem „karta nieważna”. Kart nieważnych nie bierze się bowiem pod uwagę przy ustalaniu wyników wyborów, a więc tym samym przy klasyfikowaniu głosów jako nieważne. Do tej drugiej grupy zaliczają się wszystkie te karty wyjęte przez obwodową komisję wyborczą z urny, które są inne niż urzędowo ustalone (np. karty samodzielnie wykonane przez wyborcę, podrobione itp.) bądź nieopatrzone pieczęcią właściwej komisji obwodowej. W tym drugim zbiorze mieszczą się również karty opatrzone co prawda pieczęcią obwodowej komisji wyborczej, ale innej niż ta, która karty wyjęła z urny. Są to bowiem karty wyniesione z lokalu jednej komisji wyborczej i wrzucone do urny drugiej komisji wyborczej. Sytuacja taka może mieć miejsce w dwóch przypadkach:

1) celowego dorzucania kart do głosowania przez osoby głosujące w takim lokalu, będącego konsekwencją np. kupowania kart do głosowania;

2) pomyłki wyborcy w sytuacji, w której w jednym budynku (a czasami nawet w jednym, dużym pomieszczeniu jak np. sala gimnastyczna) znajdują się lokale dwóch różnych obwodowych komisji wyborczych.

Rozpatrując wszystkie możliwe sytuacje jakie mogą doprowadzić do pojawienia się głosów nieważnych można wskazać następujące przypadki:

1) brak opeji politycznej i/lub kandydata, na którego wyborca chciałby oddać swój głos, co charakteryzuje przede wszystkim głosy puste;

2) całkowity brak zainteresowania wyborami do danego organu (bardzo dobrym przykładem są liczne głosy puste oddawane w wyborach samorządowych do organów szczebla wyższego niż gmina/miasto);

⁵ Zob. art. 75 § 2 *Kodeksu wyborczego*.

⁶ Wyjątkiem są wybory samorządowe, gdzie w latach 1998–2010 zbierano dane o przyczynach nieważności głosów w odniesieniu do dwóch pierwszych kategorii. Obowiązek ten wynikał wprost z art. 54 ust. 2a pkt 6 ustawy z dnia 16.07. 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz. U. nr 95, poz. 602). Kodeks wyborczy, który w 2011 r. zastąpił wszystkie ordynacje, zachował ten obowiązek w art. 488 § 3 pkt 5 jedynie w odniesieniu do wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

3) głos sprzeciwu/protestu wobec systemu wyborczego, systemu partyjnego, elit politycznych czy szerzej reguł demokratycznych (na poziomie technicznym będzie to przejawiać się albo w postaci oddania głosu pustego, albo przekreślenia całej karty);

4) niezajomość zasad prawidłowego głosowania (za dużo znaków „X”; inne znaki graficzne w kratce itd.);

5) błędna kwalifikacja głosu przez obwodową komisję wyborczą (nieznajomość zasad ważności głosu przez członków komisji);

6) celowe unieważnianie głosów przez zamazywanie krutek lub dopisywanie różnych znaków w innych kratkach przez członków obwodowej komisji wyborczej (fałszowanie wyników głosowania).

Analizując zjawisko głosów nieważnych na poziomie makro należy zauważyć, że średni wskaźnik głosów nieważnych w latach 1998–2014 – obliczony dla wszystkich elekcji przeprowadzonych w Polsce w systemie proporcjonalnym⁷ – wyniósł 7,03%. Podczas wyborów parlamentarnych w Polsce, biorąc pod uwagę wszystkie elekcje do Sejmu RP i do Parlamentu Europejskiego jakie odbyły się od 1991 roku, padało średnio 3,55% głosów nieważnych. Dla samych wyborów sejmowych parametr ten w skali kraju wyniósł średnio 3,99%, a dla samych eurowyborów 2,52%. W wyborach samorządowych przeprowadzanych od 1998 roku odsetek ten kształtował się odpowiednio na poziomie: 13,22% dla sejmików; 9,83% dla rad powiatów; 5,56% dla rad gmin w miejscowościach powyżej 20 tys. mieszkańców; 5,4% dla Rady Miasta st. Warszawy; 4,32% dla miast na prawach powiatu i 3,9% dla rad dzielnic Warszawy.

T a b e l a 1. Liczba głosów nieważnych w wyborach parlamentarnych w Polsce w latach 1991–2014

Rok	Liczba głosów		Głosy nieważne w %
	ważnych	nieważnych	
1991	11 218 602	669 347	5,63
1993	13 796 227	619 359	4,30
1997	13 088 231	528 147	3,88
2001	13 017 929	541 483	3,99

⁷ Zakres ten obejmuje wybory do takich organów jak: Sejm RP (w latach 2001–2014), Parlament Europejski (2004–2014), rady powiatów, sejmiki województw, rady miasta stołecznego Warszawy, rady dzielnic miasta stołecznego Warszawy, rady miast na prawach powiatu (2014 r.) oraz rad gmin i miast powyżej 20 tys. mieszkańców (1998–2010).

Tabela 1 (cd.)

1	2	3	4
2004	6 091 531	167 019	2,67
2005	11 804 676	440 227	3,60
2007	16 142 202	335 532	2,04
2009	7 364 763	132 533	1,77
2011	14 369 503	680 524	4,52
2014	7 069 485	228 005	3,12

Objaśnienie: innym odcieniem wyróżniono wybory do Parlamentu Europejskiego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

WOJEWÓDZKI ROZKŁAD GŁOSÓW NIEWAŻNYCH

W wyborach parlamentarnych najwięcej głosów nieważnych (średnio ok. 4%) odnotowuje się w województwach zachodnich: wielkopolskim, warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim. Szczególnie wysoki odsetek głosów nieważnych oddają wyborcy województwa wielkopolskiego. W tym przypadku różnica pomiędzy średnim odsetkiem głosów nieważnych w województwie na przestrzeni kolejnych elekcji a odsetkiem głosów nieważnych obliczanym dla terytorium całego kraju wyniosła ponad 1 punkt procentowy. Przy czym trzeba zauważyć, że w wyborach sejmowych okręg „poznański” nr 39 (obejmujący powiaty: poznański oraz miasto na prawach powiatu Poznań) wyłamuje się z tego schematu odnotowując zawsze średnią liczbę głosów nieważnych mniejszą niż średnia krajowa (od 0,65 do 1,26 punktu procentowego). Jeśli więc w zestawieniu tym pominąć okręg „poznański”, to różnica w „nadreprezentacji” głosów nieważnych w wyborach sejmowych w pozostałych okręgach województwa wielkopolskiego wzrasta do ponad 1,71 punktu procentowego. Szczególnie na tym tle wyróżnia się okręg „pilski” nr 38 (obejmujący powiaty: chodzieski, czarnkowsko-trzcianecki, grodziski, międzychodzki, nowotomyski, obornicki, pilski, szamotulski, wągrowiecki, wolsztyński i złotowski), który konsekwentnie we wszystkich sejmowych elekcjach notował najwyższe odchylenia od średniej liczby głosów nieważnych. Różnica wahała się w tym przypadku od 1,14 do 2,93 (średnio 2,16) punktu procentowego. Oznacza to, że głosów nieważnych w okręgu „pilskim” potrafi być nawet o 60% więcej w porównaniu do średniej krajowej.

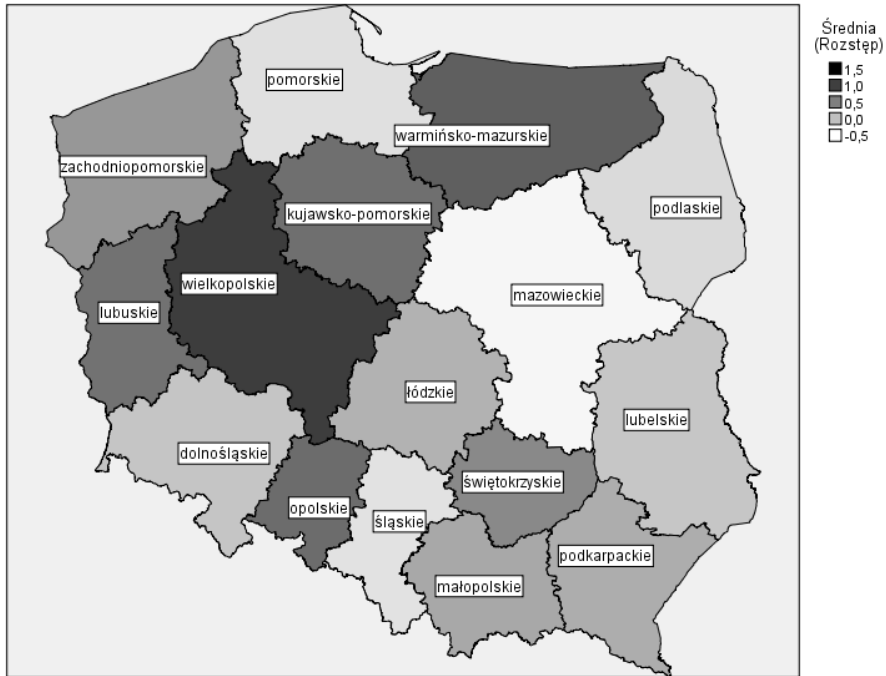
Po przeciwnej stronie znajdują się okręgi „podlaski”, „mazowiecki” i „pomorski”, w których liczba głosów nieważnych w wyborach parlamentar-

nych oscyluje średnio w okolicach 3%. Województwa te, wraz ze śląskim, notują również ujemne odchylenie od średniej ogólnokrajowej liczby głosów nieważnych. Oznacza to, że statystycznie rzecz biorąc w okręgach znajdujących się na obszarze tych województw procentowo pada mniej głosów nieważnych niż w całym kraju. Szczególnie na tym tle wyróżniają się okręgi wyborcze z obszaru Mazowsza (z wyjątkiem Płocka), zwłaszcza zaś „warszawski”, gdzie różnica ta jest największa. W wyborach sejmowych okręg wyborczy nr 19 obejmujący w całości miasto stołeczne Warszawę w każdej elekcji miał co najmniej 1 punkt procentowy mniej głosów nieważnych niż średnia krajowa. W 2011 roku różnica ta wyniosła 2,67 punktu procentowego. Całe województwo mazowieckie konsekwentnie wygrywa również w rankingu województw o największym ujemnym odchyleniu procentowym w liczbie głosów nieważnych w porównaniu do średniej ogólnokrajowej. Średni rozstęp wyniósł dla trzech elekcji do PE $-0,62$ punktu procentowego, z czego najwięcej, bo $-0,72$, podczas wyborów z 2014 r. W zestawieniu tym dobrze wypadają także okręg „łódzki” i Kraków II⁸ (w wyborach z 2011 r. padło tam prawie o 2 punkty procentowe mniej głosów nieważnych niż w całym kraju).

Dokonując zestawienia kolejnych elekcji w poszczególnych okręgach można zauważyć, że kierunek odchylenia od ogólnokrajowego odsetka głosów nieważnych koreluje z wielkością stolicy okręgu. Generalnie okręgi z dużymi stolicami, takimi jak: Warszawa, Kraków, Łódź, Gdańsk, Katowice, notowały najmniejszy średni odsetek głosów nieważnych. I odwrotnie, największe odchylenia „na plus” wystąpiły w takich okręgach jak: Piła, Kalisz, Konin, Koszalin.

Na mapie 1 zilustrowano uśrednioną różnicę (rozstęp) pomiędzy średnim odsetkiem głosów nieważnych oddanych na obszarze poszczególnych województw we wszystkich wyborach parlamentarnych (sejmowych i eurowyborach), jakie odbyły się w Polsce w latach 2001–2014 w systemie proporcjonalnym a średnią ogólnokrajową. Im ciemniejszy odcień, tym większe odchylenie w punktach procentowych *in plus* w głosach nieważnych. Widać wyraźnie, że największe odchylenie od średniej ogólnokrajowej (ponad 1 punkt procentowy) występuje w województwie wielkopolskim. Odchylenie to jest również stosunkowo wysokie (powyżej 0,6 punktu) dla województw śląskiego zachodniej i północnej: lubuskiego, kujawsko-pomorskiego, opolskiego, warmińsko-mazurskiego. Z kolei w województwie mazowieckim pada średnio o $-0,44$ punktu procentowego mniej głosów niż wynosi średnia ogólnokrajowa.

⁸ Obejmujący powiaty: krakowski, miechowski i olkuski oraz miasto na prawach powiatu Kraków.



Objaśnienie: skala wygenerowana w programie SPSS podaje wartości maksymalne prognozy dla danego przedziału, czyli średni rozstęp głosów nieważnych z badanych elekcji pomiędzy wynikiem województwa a średnią ogólnokrajową wyższy – patrząc od dołu skali – od $-0,5$ do $0,0$ punktu procentowego (czyli faktycznie niższy); od $0,0$ do $0,5$ punktu procentowego itd.

Mapa 1. Różnica pomiędzy średnim wojewódzkim odsetkiem głosów nieważnych a średnią ogólnokrajową w wyborach do Sejmu RP i Parlamentu Europejskiego w latach 2001–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

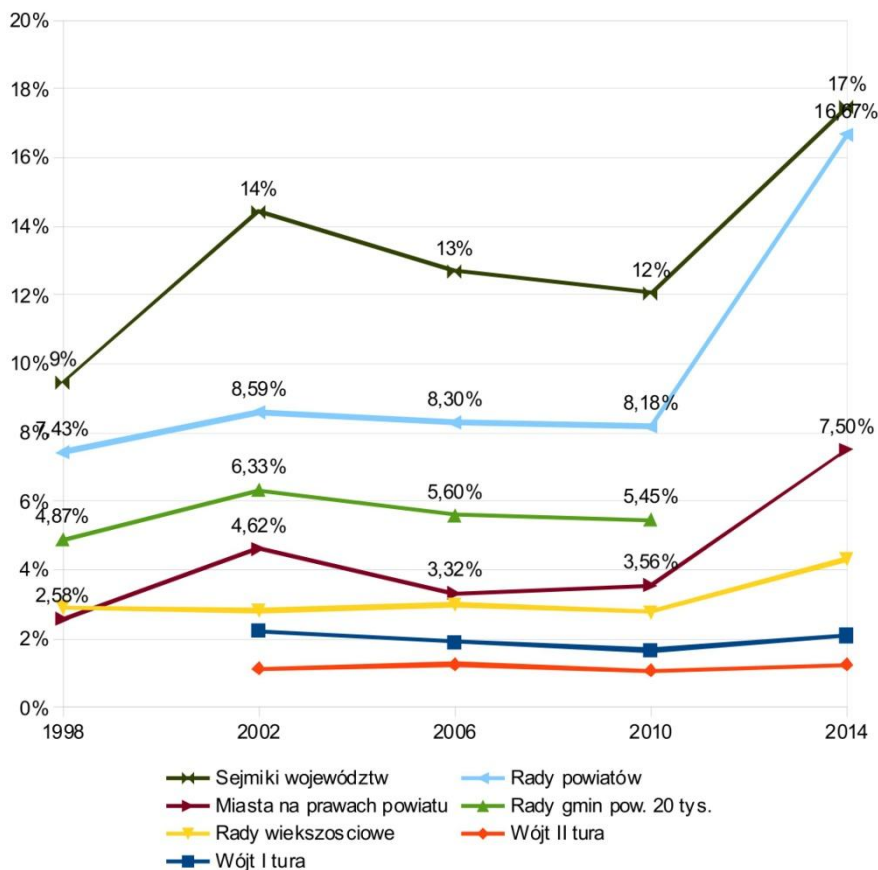
Co ciekawe, wyniki te korespondują z analizami dotyczącymi terytorialnego rozkładu frekwencji wyborczej. Najnowsze badania poświęcone partycypacji wyborczej w eurowyborach pokazują, że najniższy poziom aktywizacji elektoratu występuje w województwach: warmińsko-mazurskim, opolskim i lubuskim, gdzie średnia frekwencja w tych wyborach nie przekraczała poziomu 18–19%. I odwrotnie, mazowieckie i pomorskie są liderami tego rankingu (średnia frekwencja ok. 27%)⁹. Schemat ten nie powtarza się w całości i są od niego odstępstwa (przykładem jest Wielkopolska), jednak tzw. Ziemia Odzyskana z całą pewnością można uznać za obszar, który „odstaje” od reszty kraju.

⁹ Zob. B. Michalak, J. Zbieranek, *Partycypacja wyborcza Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2015, s. 17–18.

ROZKŁAD GŁOSÓW NIEWAŻNYCH W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH W 2014 ROKU

Analizując zjawisko głosów nieważnych w wyborach samorządowych w Polsce należy zauważyć przede wszystkim, że pada ich tutaj dużo więcej niż w innych elekcjach. Dla przykładu, w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku łącznie było ponad 132 tys. głosów nieważnych, co stanowiło 1,77% wszystkich oddanych głosów. Natomiast w odbywających się rok później wyborach samorządowych oddano ponad 1,7 mln głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw (czyli więcej niż 12% wszystkich oddanych głosów) i ponad 840 tys. (prawie 8,2%) w wyborach do rad powiatów. Generalnie w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, odbywających się w systemie proporcjonalnym (sejmiki województw, rady powiatów, rady miast na prawach powiatów, rady dzielnic i Rada Miasta Stołecznego Warszawy, a do 2010 roku również rady gmin powyżej 20 tys. mieszkańców) oddaje się bardzo dużo głosów nieważnych, więcej niż w ogólnopolskich wyborach do organów centralnych. Skala tego zjawiska w wyborach samorządowych z 2014 roku przerosła jednak wszelkie oczekiwania. Liczba głosów nieważnych wzrosła znacząco na wszystkich szczeblach tych wyborów, także w przypadku elekcji w systemie większościowym. Do sejmików oddano 17,47% głosów nieważnych, do rad powiatów prawie 16,67%, a do rad miast na prawach powiatu (tzw. powiaty grodzkie) 7,5%. W przypadku tych dwóch ostatnich kategorii był to ponad dwukrotny skok w porównaniu do wyborów z 2010 r. Ogromny wzrost liczby głosów nieważnych wywołał poważną dyskusję na temat uczciwości i rzetelności całego procesu wyborczego.

Porównując rozkład głosów nieważnych w poszczególnych województwach (tab. 2) z uśrednionym rozkładem dla wyborów parlamentarnych (mapa 1) można zauważyć pewne znaczące podobieństwa. Przede wszystkim zarówno w wyborach do rad powiatów, jak i sejmików województw największa różnica (rozstęp) pomiędzy odsetkiem głosów nieważnych oddanych dla obszaru województwa a średnią dla całego kraju wystąpiła w województwach: wielkopolskim (prawie 4 punkty procentowe różnicy w wyborach do rad powiatów i 5,5 punktów w wyborach do sejmików województw), warmińsko-mazurskim (odpowiednio prawie 2 i 3 punkty procentowe różnicy), lubuskim (ponad 2 punkty), kujawsko-pomorskim (ponad 2 punkty w wyborach powiatowych i ponad 1 w sejmikach). Po przeciwnej stronie zestawienia znaleźć można województwa podlaskie, śląskie, mazowieckie i podkarpackie, które zanotowały największe odchylenie ujemne od średniej krajowej.



Objaśnienie: oznaczenie „Rady większościowe” odnosi się do rad gmin poniżej 20 tys. mieszkańców, w których do 2010 r. wybory odbywały się w systemie większościowym oraz do rad gmin i miast przeprowadzających od 2014 r. wybory w systemie większości względnej; oznaczenie „Wójt” odnosi się do wyboru organu wykonawczego w gminie/mieście, a więc również do burmistrzów i prezydentów miast.

Wykres 1. Głosy nieważne oddawane do organów różnych szczebli w wyborach samorządowych w latach 1998–2014 (dane w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Tabela 2. Liczba głosów nieważnych w wyborach do rad powiatów i sejmików województw w wyborach samorządowych 2014 roku

Województwo	Rady powiatów			Sejmiki województw		
	głosy nieważne	głosy nieważne w %	rozstęp w punktach procentowych	głosy nieważne	głosy nieważne w %	rozstęp w punktach procentowych
Dolnośląskie	135 524	17,74	1,08	187 965	18,11	0,63
Kujawsko-pomorskie	96 352	19,26	2,59	137 478	18,68	1,21
Lubelskie	102 848	14,80	-1,87	144 722	16,58	-0,89
Lubuskie	55 566	19,26	2,59	70 730	19,60	2,13
Łódzkie	111 528	15,65	-1,02	167 754	17,16	-0,31
Małopolskie	152 512	15,75	-0,92	214 379	16,69	-0,78
Mazowieckie	193 779	14,46	-2,21	332 647	15,54	-1,93
Opolskie	54 616	17,81	1,14	62 768	18,25	0,78
Podkarpackie	107 061	14,43	-2,24	139 207	16,01	-1,46
Podlaskie	46 389	14,28	-2,39	68 997	14,96	-2,51
Pomorskie	97 723	18,37	1,70	144 248	17,85	0,38
Śląskie	118 979	15,26	-1,41	241 721	15,20	-2,27
Świętokrzyskie	74 289	15,17	-1,50	92 872	16,72	-0,76
Warmińsko-mazurskie	82 208	18,60	1,93	109 799	20,36	2,89
Wielkopolskie	213 375	20,59	3,92	293 932	22,98	5,50
Zachodniopomorskie	83 555	19,18	2,52	115 991	19,46	1,99
	1 726 304	16,67%	-	2 525 210	17,47%	-

Objaśnienie: jaśniejszym odcieniem wyróżniono województwa o największym ujemnym rozstępie, a tekstem półgrubym o największym dodatnim rozstępie, czyli „generatory” głosów nieważnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Spośród pięciu województw o największym dodatnim odchyleniu od średniej ogólnopolskiej w wyborach parlamentarnych, cztery z nich odnajdziemy w analogicznym zestawieniu przeprowadzonym dla wyborów sejmikowych. I odwrotnie, na pięć województw o największym ujemnym odchyleniu dla wyborów parlamentarnych, trzy z nich pojawiły się w zestawieniu dla wybo-

rów do sejmików. Oznacza to, że odchylenia od średniej liczby głosów nieważnych w wyborach samorządowych, analizując kierunek odchylenia, przebiegały bardzo podobnie zarówno dla wyborów parlamentarnych, jak i wyborów samorządowych z 2014 roku.

Z innych badań wynika również, że nie ma tutaj różnicy w porównaniu do wyborów samorządowych z 2010 roku. Analizy pokazują bowiem, że wzorzec rozpowszechnienia zjawiska głosów nieważnych w 2014 roku nie jest wyraźnie inny niż wzorzec tego zjawiska w 2010 roku, co falsyfikuje hipotezę o wyjątkowości zachowań elektoratu w ostatnich wyborach do sejmików województw. Zjawisko znacznej liczby głosów nieważnych w wyborach organów stanowiących w powiatach i województwach nie jest więc nowe, choć w 2014 roku osiągnęło niespotykaną wcześniej skalę. Dane zdają się prowadzić do wniosku, że za skalę tego zjawiska odpowiada zastosowanie zbroszowanej karty wyborczej, co przełożyło się mogło na przyrost odsetka głosów nieważnych nawet o kilka punktów procentowych¹⁰.

WNIOSKI

Wyniki przeprowadzonych analiz statystycznych skłaniają do przyjęcia hipotezy, że w obydwu rodzajach elekcji (wybory parlamentarne i samorządowe) występuje ten sam czynnik lub grupa czynników odpowiedzialnych za charakter odchylenia od średniej liczby głosów nieważnych. Nie tłumaczy to oczywiście ani dlaczego w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych według formuły proporcjonalnej pada dużo więcej głosów nieważnych niż w przypadku krajowych wyborów parlamentarnych, ani, tym bardziej, dlaczego w wyborach z 2014 roku nastąpił tak duży wzrost odsetka głosów nieważnych. Ostatnie badania skłaniają do wniosku, że może to być jednak wina zbroszowanej formy kart do głosowania. Osobnych analiz wymaga również odpowiedź na pytanie dlaczego, w niektórych regionach Polski głosów nieważnych jest wyraźnie więcej, a w innych wyraźnie mniej niż wynosi średnia ogólnokrajowa.

Wyniki przeprowadzonego badania pokazują jednak jasno, że od 2001 roku w wyborach posłów (do Sejmu RP i Parlamentu Europejskiego) na obszarze województw wielkopolskiego, warmińsko-mazurskiego i kujawsko-pomorskiego pada procentowo więcej głosów nieważnych niż w pozostałych częściach Polski. Zupełnie odwrotnie jest z kolei na Mazowszu, Śląsku i Podlasiu.

¹⁰ A. G e n d z w i ł ł, *Brakujące i nadmiarowe krzyżyki. O głosach nieważnych w wyborach do sejmików województw*, [w:] J. Z a ł u s k a (red.), *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Warszawa 2015, s. 38.

Wzorzec ten powielił się, przede wszystkim, w odniesieniu do sejmików, podczas wyborów samorządowych w 2014 roku. Pośrednio falsyfikuje to więc hipotezę o masowym fałszowaniu głosów na poziomie obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych¹¹. W takim bowiem przypadku trudno byłoby oczekiwać, że przestrzenny rozkład odchyleń od średniej liczby głosów nieważnych będzie bardzo zbliżony do tego, w jaki sposób rozkłada się ten parametr w wyborach do Sejmu RP i Parlamentu Europejskiego na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Oczywiście generalizacje te są obarczone pewnym poziomem nieścisłości. Szczegółowa analiza terytorialnego rozkładu głosów nieważnych w obrębie samych województw wykazała, że nie są one pod tym względem homogeniczne. Doskonale ilustrują to przykład województwa wielkopolskiego i *casus* miasta Poznania, w którym głosów nieważnych oddaje się procentowo mniej niż w całej Polsce w przeciwieństwie do np. okręgu pilskiego. By nieścisłości te wyeliminować, trzeba by przedmiotem analizy uczynić mniejsze jednostki niż województwa, najlepiej gminy albo przynajmniej powiaty. Niestety niejednorodność poziomu agregacji danych publikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą (zwłaszcza w odniesieniu do różnych kategorii wyborów) uniemożliwia szybkie wykonanie takiego porównania, podobnie jak brak ustawowego obowiązku podawania przez obwodowe komisje wyborcze przyczyn nieważności głosów w protokole głosowania w obwodzie¹². Abstrahując jednak od wspomnianych trudności, które mogą i powinny być usunięte, dzięki bardziej pogłębionym badaniom, widać jednak pewien terytorialny wzorzec rozkładu głosów nieważnych w wyborach proporcjonalnych w Polsce. Wzorzec, z którego analizy wynika, że pewne terytoria są z pewnych powodów bardziej podatne na występowanie głosów nieważnych – i to bez względu na rodzaj przeprowadzanych wyborów – a inne mniej. Co istotne, tendencja ta koreluje z poziomem partycypacji wyborczej, co może wskazywać, że odpowiadają za to te same czynniki.

¹¹ Do podobnych wniosków, na podstawie badania korelacji pomiędzy frekwencją wyborczą, odsetkiem głosów nieważnych, wynikami danego komitetu wyborczego, a także porównaniem częstości występowania poszczególnych cyfr w wynikach wyborczych poszczególnych list z prawem Benforda, doszli: P. Gawron, Ł. Paweła, Z. Puchała, J. Szklarski, K. Życzkowski, *Wybory samorządowe 2014. W poszukiwaniu anomalii statystycznych*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 19.

¹² Nic nie stoi na przeszkodzie, aby w protokole głosowania komisji obwodowej podawać poszczególne kategorie głosów nieważnych (jako podpunkty do właściwego punktu protokołu głosowania): a. liczba głosów nieważnych z powodu niepostawienia żadnego znaku „X” w kratce przy nazwisku kandydata; b. liczba głosów nieważnych z powodu postawienia znaku „X” w kratkach przy nazwiskach wielu kandydatów z różnych list; c. liczba głosów nieważnych z powodu postawienia znaku „X” w kratce tylko przy nazwisku kandydata (lub Kandydatów) z listy, której rejestracja została unieważniona; d. liczba głosów nieważnych z powodu postawienia innego niż „X” znaku graficznego w kratce obok nazwiska kandydata.

BIBLIOGRAFIA

- Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich ustanowiony decyzją Rady z 20 września 1976 r. (76/787/EWWiS, EWG, Euratom, OJ 1976 L), zmieniony Traktatem z Amsterdamu (OJ 1997 C 340) i decyzją Rady (2002/772/WE, Euratom) z dnia 25 czerwca i 23 września 2002 r. (OJ 2002 L 283).
- Gawron P., Paweła Ł., Puchała Z., Szklarski J., Życzkowski K., *Wybory samorządowe 2014. W poszukiwaniu anomalii statystycznych*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 19.
- Gendźwiłł A., *Brakujące i nadmiarowe krzyżyki. O głosach nieważnych w wyborach do sejmików województw*, [w:] J. Załuska (red.), *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Warszawa 2015.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Michalak B., Zbieranek J., *Partycypacja wyborcza Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2015.
- Rogulska B., *Zaufanie do procedur wyborczych*, „Komunikat z badań CBOS” 2014, nr 174.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 lutego w sprawie wytycznych dla Obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 25 maja 2014 r., M.P. 2014, poz. 257.
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, Dz. U. nr 95, poz. 602.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. *O wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz. U. nr 96, poz. 603.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*, Dz. U. nr 21, poz. 112 z późn. zm.

Streszczenie

Liczba głosów nieważnych oddawanych w Polsce wydaje się relatywnie wysoka na tle innych państw demokratycznych. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w przypadku wyborów samorządowych. W odbywających się w 2014 roku wyborach tego typu oddano ponad 1,7 mln głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw (co stanowiło ponad 12%) i ponad 840 tys. (prawie 8,2%) w wyborach do rad powiatów. Rodzi to pytanie zarówno o przyczyny tego zjawiska, jego dynamikę, jak i możliwe do zidentyfikowania wzorce. W artykule przedstawiona jest analiza terytorialnego rozkładu głosów nieważnych w wyborach parlamentarnych i samorządowych przeprowadzanych w systemie proporcjonalnym w latach 2001–2014. Problemem badawczym znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy można zidentyfikować regiony, w których skala głosów nieważnych oddawanych w kolejnych elekcjach parlamentarnych znacząco odbiega od ogólnokrajowego odsetka głosów nieważnych? Jak duże są te różnice? Czy województwa, gdzie określona skala tych odchyleń jest największa są również tymi samymi województwami, gdzie w wyborach samorządowych 2014 roku zanotowano analogicznie największe odchylenia? Pozytywna odpowiedź na to istotnie pytanie mocno uprawdopodobniałoby twierdzenie, że wybory samorządowe nie zostały sfalszowane.

Słowa kluczowe: głosy nieważne, wybory do Sejmu RP, wybory do Parlamentu Europejskiego, wybory samorządowe 2014.

**TERRITORIAL DISTRIBUTION OF INVALID VOTES DURING PROPORTIONAL REPRESENTATION ELECTIONS IN POLAND VERSUS LOCAL GOVERNMENT ELECTIONS IN 2014
(summary)**

The number of invalid votes cast in Poland seems to be relatively high, when compared to other democratic countries. The phenomenon is pre-eminently noticeable in the case of local government elections. During these kind of elections being held in 2014, more than 1.7 million of invalid votes were introduced during voting to elect regional assemblies (which represents over 12% of all votes) and over 840,000 (approx. 8.2%) of election results to the voivodeship regional councils (pol. sejmiki). This brought in question the issues concerning reasons for this phenomenon, its dynamics and traceable patterns. The objective of this article is the analysis of territorial distribution of invalid votes during parliamentary elections and local government elections being performed in the form of proportional representation voting system in the years 2001–2014. The research problem is the issue of likelihood to obtain attainable identification of regions in which the scale of invalid votes cast in the subsequent parliamentary elections will significantly differ from the national percentage of invalid votes. Answering the question on how great the differences are? And whether the voivodeships, in which the given scale of these variations is the highest, are the same voivodeships that during local government elections in 2004 have also recorded the greatest deviation? Indubitable answer to this crucial question would unflinchingly lend credence to the thesis that the local government election outcomes were not adulterated.

Keywords: invalid votes, elections to the Sejm of the Republic of Poland, elections to the European Parliament, local government elections in 2014.