

**REDAKCJA NACZELNA WYDAWNICTW
ŁÓDZKIEGO TOWARZYSTWA NAUKOWEGO**

Krystyna Czyżewska, A. Sławomir Gala, Edward Karasiński
Wanda M. Krajewska (redaktor naczelny), Jan Szymczak

90-505 Łódź, ul. M. Skłodowskiej-Curie 11
tel. 0 42 665-54-59, fax 0 42 665-54-46
sprzedaż wydawnictw: 0 42 665-54-48, <http://sklep.ltn.lodz.pl>
www.ltn.lodz.pl e-mail: biuro@ltn.lodz.pl

KOMITET REDAKCYJNY

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

REDAKTOR NACZELNY

Krzysztof Skotnicki

SEKRETARZ

Anna Rakowska

RADA REDAKCYJNA

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

Wydano z pomocą finansową Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego

PROJEKT OKŁADKI

Agnieszka Roman

REDAKCJA

Elżbieta Marciszewska-Kowalczyk

SKŁAD KOMPUTEROWY I ŁAMANIE

Elżbieta Paradowska

© Copyright by Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2013

ISSN 1898-00-82

Druk: CUK s.c.

90-002 Łódź, ul. Sienkiewicza 36, tel. 42 633-46-73, www.ksero-cuk.com.pl

Nakład 200 egz.

SPIS TREŚCI

STUDIA I ARTYKUŁY

MACIEJ RAKOWSKI <i>Okręgi wyborcze w wyborach do rad miast na prawach powiatu</i>	7
MAŁGORZATA NIEWIADOMSKA-CUDAK <i>Reprezentatywność i aktywność kobiet w polskim parlamencie w latach 1919-1939</i>	49
JAKUB RZUCIDŁO <i>Perspektywy głosowania za pośrednictwem Internetu w Rzeczypospolitej Polskiej</i>	67
DAWID SZEŚCIŁO <i>Modele administracji wyborczej w wybranych państwach</i>	93
JEREMIASZ SALAMON <i>Konsekwencje głosowania podzielonego w mieszanych systemach wyborczych – wnioski z wyborów do Izby Reprezentantów Nowej Zelandii z lat 1996-2008</i>	121

RECENZJE

ANDRZEJ SOKAŁA <i>External Voting w wybranych państwach europejskich, Krzysztof Skotnicki red., Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012</i>	151
STEFAN J. JAWORSKI <i>Евгений Иванович Колошин, Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений, Норма Инфра – М, Москва, 2012</i>	156

SPRAWOZDANIA

RADOSŁAW ZYCH

*Sprawozdanie z ogólnopolskich obchodów Światowego Dnia Wyborów,
Toruń, 7 lutego 2013 roku* 161

PAWEŁ RAŻNY

*Sprawozdanie z konferencji naukowej „Wyzwania współczesnego prawa
wyborczego”, Toruń, 15 marca 2013 roku* 167

WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE

MARCIN RULKA, PATRYCJA WROCŁAWSKA

*Wyniki wyborów parlamentarnych, prezydenckich i referendów na świecie
w okresie od października 2012 roku do marca 2013 roku* 173

STUDIA I ARTYKUŁY

„Studia Wyborcze”, tom 15, 2013

Maciej Rakowski*

OKRĘGI WYBORCZE W WYBORACH DO RAD MIAST NA PRAWACH POWIATU

1. UWAGI WSTĘPNE

Rozdział mandatów dokonywany jest na poziomie okręgu wyborczego, a przed głosowaniem zachodzi konieczność ustalenia liczby, wielkości i granic jednostek podziału wyborczego. Taka decyzja może mieć wpływ na wynik wyborów, warto więc zbadać, w jaki sposób liczba mandatów zdobywanych przez poszczególne ugrupowania może być uzależniona od podziału na okręgi. Zależność ta występuje również przy wyborach proporcjonalnych, gdzie okręgi muszą być wielomandatowe.

Przedmiotem badań stają się zazwyczaj wybory parlamentarne, a przecież zasady tworzenia jednostek podziału wyborczego odgrywają równie dużą rolę przy wyłanianiu władz lokalnych. Dlatego jako przedmiot badania przyjęliśmy okręgi wyborcze w większych polskich miastach, w których obowiązuje zasada reprezentacji proporcjonalnej. Analiza dotyczy miast na prawach powiatu¹, których jest w naszym kraju 65².

* Dr, Katedra Powszechnej Historii Państwa i Prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

¹ Miastami na prawach powiatu są gminy wykonujące zadania powiatu (art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *O samorządzie powiatowym* – tj. Dz. U. nr 149 z 2011 r., poz. 887 z późn. zm.), czyli te gminy miejskie, których organy pełnią jednocześnie funkcje organów samorządu powiatowego; zgodnie z art. 91 cyt. ustawy prawa powiatu

Odnajdujemy wśród nich największe ośrodki miejskie, a także miejscowości mające mniej niż 50 000 mieszkańców, jak Sopot, Świnoujście, Tarnobrzeg i Skierniewice. Wybór do badań tej grupy polskich gmin jest uzasadniony tym, że po wprowadzeniu kodeksu wyborczego jedynie w tych gminach rozdział mandatów dokonywany będzie według reguł reprezentacji proporcjonalnej.

Poszukujemy odpowiedzi na pytanie, czy w praktyce częściej spotykane są okręgi niewielkie, czy okręgi większe oraz jak często zdarza się występowanie w jednym mieście jednostek podziału wyraźnie zróżnicowanych co do liczby mandatów. Przede wszystkim jednak interesuje nas wpływ wielkości okręgów na reprezentatywność wyłanianej w nich rady, czyli problem rzeczywistego progu wyborczego. Uznając za oczywiste założenie, że przy mniejszych okręgach trudniej uzyskać mandaty ugrupowaniom słabszym, zamierzamy zbadać skalę i siłę tego zjawiska. Spróbujemy też przedstawić zagadnienie deformacji wyników wyborów i zastanowić się nad jej związkiem z przyjętymi w danym mieście zasadami podziału na okręgi.

Okręg wyborczy definiowany jest jako „jednostka terytorialna utworzona specjalnie w celu przeprowadzenia wyborów³ bądź jako jednostka terytorialna, w której wyborcy dokonują elekcji określonej liczby członków organu przedstawicielskiego, która składa się z dwóch elementów: terytorialnego i ludnościowego”⁴. Jednostki te mogą jednomandatowe, dwumandatowe lub wielomandatowe. W okręgach wyborczych zgłaszani są kandydaci (lub listy kandydatów) i ustalany jest wynik wyborów⁵.

przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów i tym, którym taki status nadano przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.

² Niektóre większe miasta nie znalazły więc w zestawieniu – jak np. Wałbrzych ze 119 000 mieszkańców. Należy jednak zauważyć, że już w najbliższych wyborach radni Wałbrzycha wybierani będą w jednomandatowych okręgach.

³ K. Skotnicki, *Okręg wyborczy*, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000, s. 584.

⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 351.

⁵ K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 584.

2. ZNACZENIE PODZIAŁU NA OKRĘGI WYBORCZE PRZY WYBORACH PROPORCJONALNYCH

Problemem wpływu podziału na okręgi wyborcze na rozdział mandatów zajmował się m.in. Dieter Nohlen, którego zdaniem ma on „wielkie znaczenie dla szans wyborczych partii politycznych”⁶, a „od wielkości okręgu wyborczego zależy stopień proporcjonalności systemu wyborczego”⁷.

Nohlen małe okręgi wyborcze definiuje jako jednostki wybierające od dwóch do pięciu deputowanych, średnie jako posiadające od sześciu do dziewięciu mandatów, a duże – jako obsadzające przynajmniej 10 mandatów. W małych okręgach proporcjonalność wyborów jest najmniejsza, a im więcej mandatów do podziału tym łatwiej o ich dystrybucję odpowiadającą procentowym wynikom list. Autor wskazuje również na problem rzeczywistego progu wyborczego – zależnego od wielkości okręgu. Według Nohlena, w trójmandatowym okręgu próg ten wynosi 18%, a w okręgu dziewięciomandatowym – 9%; zgodnie z zasadą: im wyższy stopień rozdrobnienia, tym niższy naturalny próg procentowy, który należy przekroczyć, aby uzyskać mandat w okręgu wyborczym⁸.

Przy wyborach w małych okręgach (jak w Irlandii) wyraźnie wspierana jest partia najsilniejsza i duża jest stabilność systemu partyjnego. Z kolei większe okręgi umożliwiają zyskanie reprezentacji również mniejszym ugrupowaniom. Nohlen zauważył również, że polityczne znaczenie może mieć okoliczność, czy do okręgów przyporządkowana jest parzysta czy nieparzysta liczba mandatów. W małych okręgach o parzystej liczbie mandatów korzyść odnoszą ugrupowania, które uzyskały mniej głosów, a przy nieparzystej liczbie mandatów – listy o większym poparciu⁹.

⁶ D. N o h l e n, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, przeł. R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, Warszawa 2004, s. 74.

⁷ Tamże, s. 80.

⁸ Tamże, s. 81.

⁹ Tamże, s. 83–86.

3. USTAWOWA REGULACJA PODZIAŁU GMIN NA OKRĘGI WYBORCZE

Zasady przeprowadzania wyborów do rady gminy uregulowane są w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy* (Dz. U. nr 21, poz. 112 z późn. zm.). Po wejściu w życie kodeksu jedynie w gminach będących miastami na prawach powiatu odbywają się wybory proporcjonalne, w pozostałych gminach obowiązuje model większościowy (art. 415–416 § 1 k.wyb.¹⁰). Z art. 416 § 2 wynika obowiązywanie pięcioprocentowego progu wyborczego. Kluczowe znaczenie ma art. 418 § 2 k.wyb., zgodnie z którym „dla wyboru rady w mieście na prawach powiatu tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od 5 do 10 radnych”. Zgodnie z art. 417 § 4 „w miastach przy tworzeniu okręgów wyborczych uwzględnia się jednostki pomocnicze”, przy czym ustawowe uwzględnianie brzmi dość niejednoznacznie.

Podziału gminy na okręgi wyborcze oraz ustalenia liczby wybieranych w nich radnych dokonuje rada gminy na wniosek wójta, według jednolitej normy przedstawicielstwa (art. 419 § 2 k.wyb.). W praktyce zapewne dojdzie do sporów wokół wykładni pojęcia *na wniosek wójta* – niedookreślone pozostaje bowiem to, czy rada przedłożenie wójta może tylko przyjąć lub odrzucić, czy też może wprowadzić poprawki do projektu uchwały. Przyjęcie pierwszego sposobu wykładni prowadzić może do pata uchwałodawczego. W przywołanym art. 419 znalazły się szczegółowe regulacje mające zagwarantować zachowanie normy przedstawicielstwa.

Istotne znaczenie ma zadeklarowana w art. 419 § 1 k.wyb. zasada stałości podziału gminy na okręgi wyborcze. Zmiany w tym zakresie mogą być dokonywane najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji rady i jedynie wówczas, gdy są konieczne ze względu na zmiany w podziale terytorialnym państwa, zmiany granic jednostek pomocniczych gminy, zmianę liczby mieszkańców gminy, zmianę liczby radnych w radzie gminy lub zmiany liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych (art. 421 § 1 k.wyb.). Zasada stałości okręgów zapo-

¹⁰ W art. 416 §1 k.wyb. czytamy, że odnosi się do powiatów grodzkich („W miastach na prawach powiatu...”), zaś z § 3 wynika, że § 1 „stosuje się również do miast na prawach powiatu”. Nie świadczy to dobrze o legislacyjnych talentach twórców kodeksu.

biegać ma doraźnym i politycznie motywowanym zmianom podziału gminy, z drugiej strony utrudnia także racjonalne i uzasadnione zmiany.

Omówione wyżej przepisy nie obowiązywały jeszcze podczas analizowanych wyborów przeprowadzonych w 2010 roku. Istniejące wówczas okręgi tworzone były na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz. U. z 2010 roku, nr 176, poz. 1190 – zwana dalej „ord. sam.”). Z art. 89 ust. 4 ord. sam. wynikało, że przy tworzeniu okręgów wyborczych uwzględnia się utworzone jednostki pomocnicze (choć nie natrafiliśmy na sytuację, by w mieście na prawach powiatu podział na jednostki wyborcze został opisany przez odwołanie się do terytoriów jednostek pomocniczych). Nieobowiązująca już ordynacja przewidywała mniejsze niż obecnie okręgi wyborcze. Zgodnie z jej art. 90 ust. 2 w gminach liczących powyżej 20 000 mieszkańców (czyli w tych, w których wybory były proporcjonalne) tworzone były okręgi wyborcze, w których wybieranych było od pięciu do ośmiu radnych. Zapisano również zasadę stałości podziału na okręgi, a regulacja dotycząca możliwości zmian podziału gminy zbliżona była do obowiązującej obecnie (art. 92 ord. sam.).

Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku „przepisy wprowadzające ustawę – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. nr 21, poz. 113 z późn. zm.) rada gminy dokona podziału gminy na okręgi w wyborach do rady gminy w terminie 15 miesięcy od dnia wejścia w życie” cytowanego przepisu. Przywołana ustawa opublikowana została w Dzienniku Ustaw datowanym na 31 stycznia 2011 roku, zaś zgodnie z jej art. 17 wchodzi ona w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia (czyli obowiązuje od 1 sierpnia 2011 roku). Zatem termin z art. 13 upłynął z końcem października 2012 roku).

Użycie przez prawodawcę kategorię sformułowania *dokona podziału* zdaje się w każdym przypadku nakazywać podjęcie nowej uchwały, nawet jeśli dotychczasowy podział spełnia wymogi wprowadzone przepisami kodeksu wyborczego. Przyjmowanie takiej uchwały powinno wiązać się z refleksją nad funkcjonowaniem dotąd istniejących okręgów i ich wpływem na wynik wyborów.

4. ZESTAWIENIE DANYCH ŹRÓDŁOWYCH DLA WYBORÓW PRZEPROWADZONYCH W 2010 ROKU

Zestawienie danych o liczbie i wielkości okręgów oraz o wynikach wyborczych poszczególnych ugrupowań sporządzone zostało na podstawie informacji publikowanych na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej¹¹. Liczba ludności poszczególnych miast podawana jest w zaokrągleniu na podstawie danych dostępnych na stronie PKW¹². Zastrzec należy, że od 2010 roku w niektórych miejscowościach mogło dojść do zmian w podziale na okręgi wynikających ze zmian liczby mieszkańców przekładającej się na zmianę liczby wybieranych radnych.

Dla każdego z miast – powiatów grodzkich przedstawiamy zestawienie tabelaryczne, w którym prezentowane są wyniki wszystkich ugrupowań, którym udało się przekroczyć pięcioprocentowy próg wyborczy (choć nie wszystkie z nich zdobyły mandaty). Dla każdej z list podajemy zdobyty przez nią odsetek głosów, liczbę wprowadzonych radnych oraz informację, jaki stanowiła ona odsetek liczby wszystkich mandatów w danej radzie. Przedstawiamy też w których okręgach ugrupowanie zdobyło mandaty – łatwo więc będzie dostrzec, jaka ich wielkość bardziej sprzyjała uzyskaniu reprezentacji.

Miasta zostały uszeregowane według liczby wybieranych w nich radnych, co ułatwić ma porównanie rozwiązań przyjmowanych przy takiej samej liczbie mandatów. Przypadki istotniejszych deformacji wyniku wyborczego zostały zaznaczone przez wyłuszczenie danych o odsetku uzyskanych przez daną listę mandatów.

4.1. PODZIAŁ NA OKRĘGI MIAST WYBIERAJĄCYCH 21 RADNYCH

Sopot mający około 37 000 mieszkańców został podzielony na cztery okręgi, wybierające odpowiednio: 6, 5, 5 i 5 radnych.

¹¹ www.pkw.gov.pl.

¹² Należy pamiętać o spadku liczby ludności w przypadku większości polskich miast.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba mandatów	%	Liczba mandatów w okręgu			
				nr 1 (na 6)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)
PO	32,30	8	38,10	2	2	2	2
PiS	17,74	4	19,05	1	1	1	1
KWW Samorządność Sopot	16,40	2	9,52	1	1	0	0
KWW Kocham Sopot Wojciecha Fułka	29,20	7	33,33	2	1	2	2

W liczącym około 40 000 mieszkańców **Świnoujściu** utworzono trzy okręgi wyborcze, w których wybieranych jest 8, 6 i 7 radnych.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba mandatów	%	Liczba mandatów w okręgu		
				nr 1 (na 8)	nr 2 (na 6)	nr 3 (na 7)
SLD	36,64	10	47,62	3	3	4
PO	21,54	5	23,81	2	2	1
PiS	11,76	3	14,29	1	1	1
Stowarzyszenie Grupa Morska	11,93	2	9,52	1	0	1
Stowarzyszenie Ruch Aktywności Samorządowej	5,18	0	0,00	0	0	0
KWW Czas na Zmiany	9,26	1	4,77	1	0	0

Nawet przy dość dużych okręgach Komitet Czas na Zmiany nie zdobył mandatów w okręgach, w których otrzymał 9,59 oraz 9,79% głosów. Jedyne mandaty tego ugrupowania zdobył ostatni (szesnasty) na liście Zenon Gudzowski z 78 głosami, który jednym głosem wyprzedził lidera listy Piotra Orдона.

Liczące około 47 000 mieszkańców **Krosno** podzielone było na trzy siedmiomandatowe okręgi.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba mandatów	%	Liczba mandatów w okręgu		
				nr 1 (na 7)	nr 2 (na 7)	nr 3 (na 7)
SLD	7,66	0	0,00	0	0	0
PO	21,80	4	19,08	1	2	1
PiS	23,88	6	28,57	2	2	2
KWW Samorządne Krosno 2010	41,66	11	52,38	4	3	4

W Krośnie żadnego mandatu nie zdobył SLD, mimo że w okręgu nr 1 otrzymał 10,78% głosów.

Tarnobrzeg (około 49 000 mieszkańców) został podzielony na cztery okręgi wyborcze: jeden sześć- i trzy pięciomandatowe.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)
PSL	8,61	1	4,76	0	1	0	0
PO	28,89	9	42,86	3	2	2	2
PiS	22,70	4	19,05	1	1	1	1
Tarnobrzaska Lewica	17,78	3	14,29	1	1	1	0
Tarnobrzaskie Porozumienie Prawicy	22,02	4	19,05	1	0	1	2

Mandat przypadł liście PSL w okręgu, w którym zdobyła 12,91% głosów, za to nie przełożyły się na uzyskanie reprezentacji wyniki takie jak 10,75% (Tarnobrzaska Lewica w okręgu nr 4) i 12,71% (Tarnobrzaskie Porozumienie Prawicy w okręgu nr 2).

Skierniewice (ok. 48 000 mieszkańców) podzielono na okręgi wybierające odpowiednio: 6, 5, 5 oraz 5 radnych.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)
SLD	11,72	2	9,52	1	0	1	0
PO	13,95	4	19,05	1	1	1	1
PiS	13,53	4	19,05	1	1	1	1
Stowarzyszenie Razem dla Skierniewic	17,66	4	19,05	1	1	1	1
Bezpartyjny KWW „Wspólna Sprawa”	10,73	0	0,00	0	0	0	0
KWW Porozumienie dla Skierniewic	8,46	0	0,00	0	0	0	0
KWW Leszka Trębskiego Forum	23,95	7	33,33	2	2	1	2

Choć w Skierniewicach wszystkie komitety przekroczyły próg wyborczy (w tym aż cztery ugrupowania lokalne), to nie wszystkie zdobyły mandaty. „Wspólna Sprawa” nie wprowadziła radnego nawet w okręgu nr 1 (11,28% głosów), a „Porozumienie dla Skierniewic” – w okręgu nr 3 (11,96%).

4.2. PODZIAŁ MIAST WYBIERAJĄCYCH 23 RADNYCH NA OKRĘGI

W przypadku miast wybierających 23 radnych możliwy był podział na cztery mniejsze okręgi lub na trzy okręgi większe. Z drugiego rozwiązania skorzystano tylko w trzech miastach, od których zaczynamy prezentację.

W **Ostrołęce** (około 54 000 mieszkańców) utworzono okręgi: siedmiomandatowy i dwa ośmiomandatowe.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu		
		mandatów		nr 1 (na 7)	nr 2 (na 8)	nr 3 (na 8)
SLD	7,97	1	4,35	1	0	0
PSL	7,20	1	4,35	0	0	1
PO	18,35	4	17,39	1	2	1
PiS	29,34	8	34,78	2	3	3
Towarzystwo Przyjaciół Ostrołęki	12,36	3	13,04	1	1	1
KWW „Nowa Ostrołęka z Rafałem Dymerskim”	8,61	2	8,70	1	0	1
KWW „Nasza Ostrołęka”	16,17	4	17,39	1	2	1

Ostrołęka stanowić może przykład wyborów „sprawiedliwych”. Wszystkie zgłoszone komitety przekroczyły próg wyborczy i każdy z nich ma reprezentację w radzie miejskiej. Przy relatywnie dużych okręgach przedstawiciele mają też ugrupowania słabsze – SLD (9,55% w okręgu nr 1), PSL (9,69 w okręgu nr 3), KWW „Nowa Ostrołęka” (12,10% głosów w okręgu nr 1 i 9,42% w okręgu nr 3).

Również w **Jastrzębiu Zdroju** (ok. 90 000 mieszkańców) radni wybierani są w jednym siedmiomandatowym okręgu i dwóch ośmiomandatowych.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu		
		mandatów		nr 1 (na 7)	nr 1 (na 7)	nr 3 (na 8)
SLD	14,87	3	13,04	1	1	1
PO	28,01	8	34,78	2	3	3
PiS	23,18	6	26,09	2	2	2
KWW Wspólnota Samorządowa Jastrzębia-Zdroju	26,24	6	26,09	2	2	2

W **Piekarach Śląskich** mających około 57 000 mieszkańców utworzono okręgi: ośmiomandatowy, siedmiomandatowy i ośmiomandatowy.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu		
		mandatów		nr 1 (na 8)	nr 2 (na 7)	nr 3 (na 8)
SLD	5,22	0	0,00	0	0	0
PiS	14,53	2	8,70	1	1	0
KWW Stanisława Korfanteo	46,37	12	52,17	4	3	5
KWW Krzysztofa Turzańskiego	33,83	9	39,13	3	3	3

Warto zauważyć, że w okręgu nr 3 Komitet S. Korfanteo zdobył aż 56,71% głosów.

W **Słupsku** (ok. 94 000 mieszkańców) utworzono cztery okręgi wybierające: 7, 5, 6 i 5 radnych.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 7)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 5)
SLD	13,51	3	13,04	1	1	1	0
PO	26,83	8	34,78	2	2	2	2
PiS	15,76	4	17,39	1	1	1	1
KWW Krystyny Danileckiej-Wojewódzkiej	18,54	4	17,39	2	0	1	1
KWW Macieja Kobylińskiego	16,97	4	17,39	1	1	1	1

Komitet Krystyny Danileckiej-Wojewódzkiej w okręgu nr 1 - gdzie startowała liderka ugrupowania - zdobył dwa mandaty z poparciem 23,39%. Natomiast w okręgu nr 2 z poparciem 13,65% lista nie zdobyła żadnego mandatu. Dostrzec jednak należy, że pierwszy z okręgów liczył siedem mandatów, a drugi tylko pięć.

Licząca około 62 000 mieszkańców **Łomża** została podzielona na okręgi wybierające: 5, 5, 7 i 6 radnych.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 7)	nr 4 (na 6)
SLD	5,87	0	0,00	0	0	0	0

PO	22,82	6	26,09	1	1	3	1
PiS	30,22	8	34,78	2	2	2	2
Prawicowe Porozumienie Samorządowo-Ludowe Wspólnota Samorządowa	10,45	2	8,70	1	1	0	0
Samorządowe Porozumienie Łomży	22,07	7	30,43	1	1	2	3
KWW Wspólna Łomża	6,18	0	0,00	0	0	0	0

Biała Podlaska (około 57 000 mieszkańców) podzielona była na cztery okręgi, do których przypisano odpowiednio: 6, 5, 5 i 7 mandatów.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 7)
SLD	16,28	5	21,74	2	1	1	1
PSL	7,24	1	4,35	0	0	0	1
PO	22,56	5	21,74	1	1	1	2
PiS	23,66	7	30,43	2	2	1	2
Akcja Samorządowa	16,77	4	17,39	1	1	1	1
KWW Nasze Miasto Wspólne Dobro	10,69	1	4,35	0	0	1	0

Mandat radnego udało się zdobyć liście PSL – z 10,32% głosów w największym okręgu. Z kolei Komitet „Nasze Miasto Wspólne Dobro” nie wprowadził radnego w okręgu nr 1 przy poparciu 10,99%.

Zamość z około 66 000 mieszkańców dzielił się na okręgi, w których wybierano: 5, 6, 5 i 7 radnych.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 2 (na 6)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 7)
SLD	18,56	4	17,39	1	1	1	1
PSL	5,78	0	0,00	0	0	0	0
PO	22,43	6	26,09	1	2	1	2
PiS	30,00	8	34,78	2	2	2	2
KWW Marcina Zamoy-skiego	18,31	5	21,74	1	1	1	2

Również na cztery okręgi podzielono **Przemyśl** (ok. 65 000 mieszkańców). Wybieranych jest w nich odpowiednio: 7, 6, 5 oraz 5 radnych.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba		Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów	%	nr 1 (na 7)	nr 2 (na 6)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)
SLD	13,74	3	13,04	1	1	1	0
PO	27,43	8	34,78	2	2	2	2
PiS	19,89	5	21,74	2	1	1	1
Wspólnota Samorządowa Doliny Sanu	9,50	1	4,38	1	0	0	0
KWW Roberta Chomy Regia Civitas	22,40	6	29,09	1	2	1	2

W pięciomandatowym okręgu nr 4 mandatów nie wywalczyły: SLD z poparciem 12,57% oraz Wspólnota Samorządowa Doliny Sanu z 10,38% głosów.

W **Nowym Sączu**, mającym około 84 000 mieszkańców, wyznaczono okręgi, do których przypisano odpowiednio: 6, 5, 7 i 5 mandatów.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba		Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów	%	nr 1 (na 6)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 7)	nr 4 (na 5)
PO	30,07	9	39,13	2	2	3	2
PiS	23,95	6	29,09	2	1	2	1
KWW Kazimierza Sasa	9,72	0	0,00	0	0	0	0
KWW Ryszarda Nowaka	30,91	8	34,78	2	2	2	2

Lista Kazimierza Sasa nie wprowadziła nikogo do rady, choć w okręgu nr 4 uzyskała 12,07 głosów.

Konin (około 78 000 mieszkańców) również został podzielony na cztery okręgi, wśród których jeden był siedmiomandatowy (odpowiednio: 5, 7, 5 i 6 mandatów).

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba		Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów	%	nr 1 (na 5)	nr 2 (na 7)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 6)
SLD	31,16	7	30,43	1	2	2	2
PO	39,34	11	47,83	3	3	2	3
PiS	17,45	4	17,39	1	2	-	1
Koniński Klub Samorządowy	7,77	1	4,35	0	0	1	0

Koniński Klub Samorządowy mimo dość słabego wyniku (poniżej 8%) ma reprezentację w radzie. Wynika z tego fakt, że w okręgu nr 3 listę KKS poparło aż 19,63% głosujących (choć może zaskakiwać, że mandat udało się zdobyć okręgu najmniejszym).

W mającym około 77 000 mieszkańców **Piotrkowie Trybunalskim** istniały cztery okręgi wyborcze, którym przydzielono: 5, 5, 7 i 6 mandatów.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 7)	nr 4 (na 6)
SLD	19,18	5	21,74	1	1	2	1
PO	16,68	3	13,04	0	1	1	1
PiS	15,80	3	13,04	1	0	1	1
KWW Rozwój i Gospodarność dla Piotrkowian	19,02	4	17,39	1	1	1	1
KWW Krzysztofa Chojniaka Razem dla Piotrkowa	29,31	8	34,78	2	2	2	2

Wszystkie piotrkowskie komitety wyborcze wywalczyły reprezentację. Należy jednak zauważyć, że w okręgu nr 2 nie dało mandatu nawet 12,88% głosów oddanych na listę PiS.

Okręgi wyborcze w **Mysłowicach** (ok. 74 000 mieszkańców) liczyły: 5, 7, 5 i 6 mandatów.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 2 (na 7)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 6)
SLD	6,52	0	0,00	0	0	0	0
PO	18,99	5	21,74	1	2	1	1
PiS	12,50	4	17,39	1	1	1	1
KWW „Nowe Mysłowice”	18,41	5	21,74	1	2	1	1
Ruch Autonomii Śląska	9,29	2	8,70	0	1	0	1
Mysłowickie Porozumienie Samorządowe	21,87	6	26,09	1	1	2	2
KWW Mysłowice 2010 Plus	6,33	1	4,35	1	0	0	0

Nawet w okręgu nr 1 – przy poparciu 10,35% głosów – SLD nie zdobył mandatu. W tym samym pięciomandatowym okręgu mandat wywalczył Komitet „Mysłowice 2010 Plus”, uzyskał jednak 12,43% głosów.

Listę miast wybierających 23 radnych, które podzielono na okręgi nie większe niż sześciomandatowe, otwierają **Suwałki** (ok. 68 000 mieszkańców). Jednostkom podziału wyborczego przypisano tu kolejno: 5, 6, 6 i 6 mandatów.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 2 (na 6)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 6)
SLD	14,45	3	13,04	0	1	1	1
PO	12,38	2	8,70	1	1	0	0
PiS	20,70	4	17,39	1	1	1	1
Blok Samorządowy	14,43	4	17,39	1	1	1	1
KWW Suwałki - Wizja Gajewskiego	36,14	10	43,48	2	2	3	3

W pięciomandatowym okręgu nr 1 SLD nie zdobył mandatu mimo otrzymania 12,05% głosów, zaś liście PO w okręgach sześciomandatowych nr 3 i 4 nie wystarczyło odpowiednio – 10,88% i 10,32%. Na marginesie warto dostrzec, że wszystkie mandaty Bloku Samorządowego (po jednym w każdym okręgu) przypadły kandydatom spoza pierwszych miejsc na liście.

Chełm (ok. 67 000 mieszkańców) miał okręgi, w których wybierano: 6, 6, 5 i 6 radnych.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 6)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 6)
SLD	9,27	1	4,35	0	1	0	0
PO	26,53	7	30,43	2	2	1	2
PiS	17,86	4	17,39	1	1	1	1
Stowarzyszenie Rozwój i Demokracja	13,26	2	8,70	1	0	0	1
KWW Agaty Fisz Postaw na Chełm	30,28	9	39,13	2	2	3	2

Stowarzyszenie Rozwój i Demokracja okazało się być wyraźnie niedoreprezentowane, a mandatów nie zdobyło w okręgu nr 2, mimo 12,62% głosów, oraz w okręgu nr 3, gdzie otrzymało 12,34% głosów.

Jelenia Góra liczy około 82 000 mieszkańców, a miasto podzielone było na cztery okręgi wyborcze mające kolejno: 6, 6, 5 i 6 mandatów.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 6)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 6)
SLD	21,34	5	21,74	1	1	1	2
PO	33,48	10	43,48	3	3	2	2
PiS	15,41	4	17,39	1	1	1	1
„Razem dla Jeleniej Góry”	12,42	3	13,04	1	1	0	1
„Wspólne Miasto”	9,81	1	4,38	0	0	1	0

Mimo niewielkich okręgów mandaty udało się zdobyć dwóm ugrupowaniom lokalnym. „Razem dla Jeleniej Góry” obsadziło trzy mandaty zdobywając 12,42% (bez reprezentacji w okręgu nr 3, gdzie lista otrzymała tylko 7,34%). Jeden radny reprezentuje „Wspólne Miasto”, które zdobyło 9,81% głosów, a jedyny mandat – co ciekawe – pochodzi z okręgu pięciomandatowego, w którym listę poparło 12,97% głosujących.

Podobne okręgi wyznaczono w **Siedlcach** (ok. 74 600 mieszkańców). Wybierano w nich: 6, 6, 5 oraz 6 radnych.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 6)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 6)
SLD	10,93	2	8,70	1	1	0	0
PSL	5,67	0	0,00	0	0	0	0
PO	25,79	7	30,43	2	1	2	2
PiS	35,65	10	43,48	2	3	2	3
KW Siedleckiego Towarzystwa Samorządowego	18,54	4	17,39	1	1	1	1

W siedleckim okręgu nr 4 SLD nie zdobył mandatu mimo otrzymania 11,68% głosów.

Leszno mające około 63 054 mieszkańców podzielono na cztery okręgi, wybierające: 6, 5, 6 i 6 radnych.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 6)
PO	31,12	8	34,78	2	1	3	2
PiS	14,54	4	17,39	1	1	1	1
KWW Tomasz Małolepszego Lewica dla Leszna	34,05	9	39,13	2	2	2	3
KWW Gospodarni dla Leszna	12,06	2	8,70	1	1	0	0
KWW Zjednoczeni dla Leszna	8,22	0	0,00	0	0	0	0

W Lesznie wszystkie listy przekroczyły próg wyborczy, choć nie wszystkie wywalczyły reprezentację. W przypadku „Zjednoczonych dla Leszna” nawet 11,06% w okręgu nr 4 nie dało mandatu. Z kolei w tym samym okręgu „Lewica dla Leszna” z 33,89% głosów wywalczyła połowę mandatów.

Taki sam schemat podziału na okręgi znalazł zastosowanie w **Siemianowicach Śląskich** (ok. 69 000 mieszkańców). Okręgi mają tam kolejno: 6, 5, 6 oraz 6 mandatów.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 6)
SLD	11,28	2	8,70	0	1	1	0
PO	22,33	6	26,09	1	1	2	2
PiS	15,95	4	17,39	1	1	1	1
KWW Jacek Guzy i Forum Samorządowe	26,39	7	30,43	2	1	2	2
KWW Stowarzyszenia Mieszkańców Siemianowic	13,71	4	17,39	2	1	0	1
KWW „Wspólne Siemianowice”	8,40	0	0,00	0	0	0	0

„Wspólne Siemianowice” nie mają reprezentacji, mimo że w sześciomandatowym okręgu nr 4 Komitet ten zdobył 10,30% głosów.

Również w **Świętochłowicach** liczących około 53 000 mieszkańców w czterech okręgach wyborczych wybieranych jest odpowiednio: 6, 6, 6 i 5 radnych.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 6)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 5)
PO	10,54	3	13,04	1	1	1	0
PiS	14,55	3	13,04	1	0	1	1
Stowarzyszenie „Nasze Miasto”	8,38	1	4,35	0	1	0	0
KWW Platforma Świętochłowska	13,19	3	13,04	1	0	1	1
KWW Ruch Ślązaków - Świętochłowice	24,61	8	34,78	1	3	2	2
KWW Porozumienie Świętochłowskie	11,90	2	8,70	1	0	0	1
KW Aktywni dla Świętochłowic	13,37	3	13,04	1	1	1	0

W **Żorach** również wybierano radnych w małych okręgach. To liczące około 61 000 mieszkańców miasto miało cztery okręgi, do których przypisano: 6, 5, 6 i 6 mandatów.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 6)
SLD	9,61	0	0,00	0	0	0	0
PO	27,91	7	30,43	2	2	2	1
PiS	17,49	4	17,39	1	1	1	1
KWW Inicjatywa Społeczna Nasze Żory	14,38	3	13,04	1	1	0	1
KWW Żorskie Porozumienie i Waldemar Socha	29,52	9	39,13	2	1	3	3

W Żorach SLD nie zdobył żadnego mandatu mimo uzyskania aż 13,61% w okręgu nr 2 (był to jedyny okręg pięciomandatowy).

W miastach mających 23 radnych możliwe było również utworzenie trzech okręgów pięciomandatowych i jednego ośmiomandatowego. Rozwiązanie takie przyjęto w **Grudziądzu** (ok. 96 000 mieszkańców), gdzie w okręgu nr 4 wybierano ośmiu radnych.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 8)
SLD	12,41	3	13,04	1	1	0	1
PO	40,88	12	52,17	2	3	3	4
PiS	12,87	4	17,39	1	1	1	1
KWW Wspólny Grudziądz	14,75	3	13,04	1	0	1	1
KWW „Ruch dla Grudziądza”	10,55	1	4,35	0	0	0	1

W okręgu nr 3 PO zdobyła trzy z pięciu mandatów mając 39,29% głosów. W pięciomandatowych okręgach nawet niezły wynik nie przekładał się na uzyskanie mandatu: SLD – 12,63 (okręg nr 3), „Wspólny Grudziądz” – 10,54% (okręg nr 2), „Ruch dla Grudziądza” – 11,36% (okręg nr 3).

Podobnie było w **Jaworznie** (ok. 94 000 mieszkańców), gdzie osiem mandatów przypisano do okręgu nr 1.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 8)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)
PO	27,55	6	26,09	2	1	1	2
PiS	18,79	4	17,39	1	1	1	1
KW Jaworzno Moje Miasto	28,24	7	30,43	3	2	1	1
KW Wspólnie dla Jaworzna	25,41	6	26,09	2	1	2	1

Warto dostrzec, że w Jaworznie mandaty zdobyły wszystkie startujące komitety. Wynika to jednak nie z zasad podziału na okręgi, ale z tego, że najsłabszy z nich uzyskał zaufanie niemal 19% głosujących.

4.3. PODZIAŁ MIAST WYBIERAJĄCYCH 25 RADNYCH NA OKRĘGI

W wielu miastach mających 25 radnych skorzystano z rozwiązania najprostszego – utworzono pięć pięciomandatowych okręgów, co oznacza, że radni wybierani są w okręgach najmniejszych, a więc spodziewać się można największej skali deformacji wyników.

W **Legnicy** (ok. 101 000 mieszkańców) wybieranych jest 25 radnych w pięciu pięciomandatowych okręgach, a w ostatnich wyborach pięcioprocentowy próg wyborczy przekroczyło pięć ugrupowań.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba		Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów	%	nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)
SLD	15,96	3	12,00	0	1	1	1	0
PO	25,14	7	28,00	2	1	2	1	1
PiS	18,67	5	20,00	1	1	1	1	1
Legnickie Forum Samorządowe	8,31	1	4,00	0	0	0	0	1
KWW Tadeusza Krzakowskiego	30,27	9	36,00	2	2	1	2	2

Legnickie Forum Samorządowe jedyny mandat uzyskało w okręgu nr 5, w którym zdobyło aż 17,98% głosów. Z kolei w okręgu nr 3 liście SLD 12,81% głosów nie wystarczyło do wprowadzenia choćby jednego radnego.

Gorzów Wielkopolski (ok. 121 000 mieszkańców) podzielony był na pięć pięciomandatowych okręgów.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba		Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów	%	nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)
SLD	21,52	5	20,00	1	1	1	1	1
PSL	5,14	0	0,00	0	0	0	0	0
PO	28,13	9	36,00	2	1	2	2	2
PiS	20,81	6	24,00	1	2	1	1	1
KWW Tadeusza Jędrzejczaka Gorzów XXI w.	20,35	5	20,00	1	1	1	1	1

Także **Zielona Góra** (ok. 113 000 mieszkańców) została podzielona na pięć okręgów, w których wybierano po pięciu radnych.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba		Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów	%	nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)
SLD	32,33	10	40,00	2	2	2	2	2
PO	34,79	10	40,00	2	2	2	2	2

PiS	19,85	5	20,00	1	1	1	1	1
Stowarzyszenie Moje Miasto	8,18	0	0,00	0	0	0	0	0

W każdym zielonogórskim okręgu identyczny był rozkład mandatów. Stowarzyszenie Moje Miasto nie wprowadziło żadnego radnego, choć w okręgu nr 1 miało poparcie 10,09% głosujących, a w okręgu nr 3 – 12,25%.

W mającym około 103 000 mieszkańców **Koszalinie** również utworzono tylko pięciomandatowe okręgi wyborcze.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba		Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów	%	nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)
SLD	17,73	5	20,00	1	1	1	1	1
PO	42,99	14	56,00	3	3	3	3	2
PiS	15,21	3	12,00	0	1	0	1	1
KWW Stefana Romeckiego	5,27	0	0,00	0	0	0	0	0
KW Lepszy Koszalin	16,38	3	12,00	1	0	1	0	1

Wybory w Koszalinie dostarczają przykładów, że w pięciomandatowym okręgu nawet spory odsetek głosów może nie dać reprezentacji. Prawo i Sprawiedliwość nie zdobyło mandatów w okręgach, w których miało 13,67% i 12,34% głosów. Komitet Stefana Romeckiego nie zdobył żadnego mandatu, choć w okręgu nr 4 poparło go 11,47% głosujących (tam listę otwierał Stefan Romecki). Lista Lepszy Koszalin nie wprowadziła radnych w okręgach, w których zanotowała poparcie 12,99% i 10,46%.

Podobny podział wprowadzono w **Elblągu** (ok. 122 000 mieszkańców).

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba		Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów	%	nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)
SLD	20,63	6	24,00	1	1	1	1	2
PO	35,89	12	48,00	3	3	2	2	2
PiS	19,51	5	20,00	1	1	1	1	1

Stowarzyszenie Elbląski Dobry Samorząd	13,34	2	8,00	0	0	1	1	0
Elbląski Komitet Obywatelski	6,13	0	0,00	0	0	0	0	0

Stowarzyszenie Elbląski Dobry Samorząd nie uzyskało reprezentacji w okręgach, w których zdobyło 11,03% (okręg nr 1) i 12,12% (okręg nr 2).

Te same zasady podziału wyborczego obowiązywały w **Kielcach** (ok. 198 000 mieszkańców).

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)
SLD	18,10	6	24,00	1	1	2	1	1
PSL	11,27	2	8,00	1	1	0	0	0
PO	21,08	5	20,00	1	1	1	1	1
PiS	18,47	5	20,00	1	1	1	1	1
Porozumienie Samorządowe W. Lubawski	25,50	7	28,00	1	1	1	2	2

Kielce stanowią dobry przykład loteryjności rozstrzygnięć w małych okręgach. W okręgu nr 3 SLD z wynikiem 22,15% zdobył dwa mandaty, ale za to w okręgu nr 4 uzyskane przez PO 22,54% dało tylko jednego radnego.

W liczącym około 114 000 mieszkańców **Włocławku** też utworzono wyłącznie pięciomandatowe okręgi.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)
SLD	32,56	11	44,00	2	2	2	2	3
PO	20,81	5	20,00	1	1	1	1	1
PiS	20,14	5	20,00	1	1	1	1	1
Blok Troski o Włocławek	7,74	1	4,00	0	0	0	1	0
Włocławska Wspólnota Samorządowa	13,53	3	12,00	1	1	1	0	0

W okręgu nr 5 SLD okazał się być wyraźnie nadreprezentowany – 34,70% głosów dało 60% mandatów. W tym samym okręgu Blok Troski o Włocławek nie wprowadził radnego, choć uzyskał 13,13%. Przy stabilnym i zbliżonym poparciu PO i PiS prowadziły w każdym okręgu jednego radnego (co ciekawe – tylko osoby z pierwszych miejsc na liście).

Wyłącznie pięciomandatowe okręgi istniały w **Kaliszu** (ok. 104 000 mieszkańców).

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 1 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)
SLD	16,78	5	20,00	1	1	1	1	1
PO	25,37	6	24,00	1	1	1	2	1
PiS	15,15	4	16,00	1	1	0	1	1
Stowarzyszenie Wszystko dla Kalisza im. prof. Jerzego Rubińskiego	14,99	4	16,00	1	1	1	0	1
KWW „Samorządny Kalisz”	24,16	6	24,00	1	1	2	1	1

W okręgu nr 3 mandatu nie dało 11,86% głosów uzyskane przez PiS, a w okręgu nr 4 – 12,65% głosów oddanych na Stowarzyszenie Wszystko dla Kalisza.

Te same zasady zastosowano w **Opolu** (ok. 116 000 mieszkańców).

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)
SLD	20,07	5	20,00	1	1	1	1	1
PO	38,77	12	48,00	2	3	2	2	3
PiS	16,27	5	20,00	1	1	1	1	1
KWW Razem dla Opola	15,17	3	12,00	1	0	1	1	0

Komitet „Razem dla Opola” nie zdobył mandatów w okręgach: nr 2 (12,85% głosów) i nr 4 (12,68%). Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców na Śląsku Opolskim wyraźnie zbliżyło się do przekroczenia progu wyborczego (4,99%), ale nawet 12,92% uzyskane w okręgu nr 3 nie dałoby mandatu (w takim przypadku rodzi się pytanie o zasadność

utrzymywania podwójnego progu wyborczego – bariery 5% połączonej z wysokim progiem rzeczywistym w okręgu).

Również w **Bytomiu** (ok. 170 000 mieszkańców) istniały tylko pięciomandatowe okręgi wyborcze.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)
PO	33,02	12	48,00	3	2	2	2	3
Porozumienie dla Bytomia	6,72	0	0,00	0	0	0	0	0
KWW Damiana Bartyli	21,22	6	24,00	1	1	2	1	1
KW „Bytom Przyjazne Miasto”	16,39	5	20,00	1	1	1	1	1
KW „Wspólny Bytom”	12,31	1	4,00	0	0	0	1	0
KWW Jan Kazimierz Czubak i Bytomska Lewica	9,30	1	4,00	0	1	0	0	0

W przypadku Komitetu „Wspólny Bytom” mandatów nie dało 12,14% głosów w okręgu nr 1 oraz 12,24% w okręgu nr 2.

Na pięć pięciomandatowych okręgów podzielono też **Bielsko-Białą** (ok. 171 000 mieszkańców).

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)
SLD	9,15	0	0,00	0	0	0	0	0
PO	23,28	8	32,00	1	2	2	1	2
PiS	21,17	5	20,00	1	1	1	1	1
KWW Jacka Krywulta	33,47	11	44,00	2	2	2	3	2
KWW Grażyny Staniszewskiej	11,01	1	4,00	1	0	0	0	0

W okręgu nr 4 Komitetowi J. Krywulta udało się zdobyć 60% mandatów przy niecałych 36% głosów. Za to w okręgu nr 3 11,11% nie dało mandatu SLD, a Komitet Grażyny Staniszewskiej wprowadził do rady swoją liderkę w okręgu, w którym zdobył 18,01% głosów (10,48% w okręgu nr 2 nie dało reprezentacji).

Ten sam schemat zastosowano w **Tychach** (ok. 127 000 mieszkańców).

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)
SLD	11,35	1	4,00	0	1	0	0	0
PO	20,20	5	20,00	1	1	1	1	1
PiS	14,12	5	20,00	1	1	1	1	1
KWW Prezydenta Andrzeja Dziuby	30,00	9	36,00	2	1	2	2	2
KWW Tychy Naszą Małą Ojczyzną	18,25	5	20,00	1	1	1	1	1

W tych pięciomandatowych okręgach nawet 11,7% głosów nie przekładało się na mandat (SLD w okręgach nr 4 i nr 5).

Jedynie pięciomandatowe okręgi były również w **Dąbrowie Górniczej** (ok. 124 000 mieszkańców).

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)
SLD	23,74	8	32,00	1	2	2	2	1
PO	26,61	8	32,00	2	2	2	1	1
PiS	11,40	1	4,00	0	0	0	1	0
Blok Przyjaciół Dąbrowy Górniczej	10,15	1	4,00	0	0	0	0	1
Towarzystwo Przyjaciół Dąbrowy Górniczej	23,76	7	28,00	2	1	1	1	2

Lista PiS nie zdobyła mandatów w okręgach nr 1 (12,72%), nr 2 (11,10%) i nr 3 (12,06%). Blok Przyjaciół Dąbrowy Górniczej nie zdobył mandatu w okręgu 4 mimo uzyskania 11,18% głosów.

Olsztyn (ok. 164 000 mieszkańców) otwiera grupę miast wybierających 25 radnych, w których wybrano podział na cztery okręgi, liczące od pięciu do siedmiu mandatów. Olsztyńskie okręgi wyborcze miały kolejno: 5, 7, 6 i 7 mandatów.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 2 (na 7)	nr 2 (na 7)	nr 4 (na 7)
SLD	10,77	2	8,00	0	1	0	1
PO	30,26	10	40,00	2	3	2	3
PiS	15,63	4	16,00	1	1	1	1
KWW Czesława Małkowskiego	14,87	5	20,00	1	1	2	1
KWW Piotra Grzymowicza	18,29	4	16,00	1	1	1	1

Podobnie na okręgi podzielono liczący około 113 000 mieszkańców **Tarnów** (6, 7, 7 i 5 mandatów).

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 7)	nr 3 (na 7)	nr 4 (na 5)
SLD	12,08	2	8,00	0	1	0	1
PO	24,52	7	28,00	2	2	2	1
PiS	28,76	9	36,00	2	3	2	2
KWW Ryszarda Ścigały Tarnowianie	27,09	7	28,00	2	1	3	1
KWW Kocham Tarnów	7,55	0	0,00	0	0	0	0

W **Płocku** (ok. 123 000 mieszkańców) utworzono cztery okręgi mające odpowiednio: 6, 7, 5 i 7 mandatów.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 7)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 7)
SLD	16,44	5	20,00	1	1	1	2
PSL	9,64	1	4,00	1	0	0	0
PO	24,68	7	28,00	2	2	1	2
PiS	28,34	9	36,00	2	3	2	2
Stowarzyszenie „Nasz Kraj”	11,12	2	8,00	0	1	0	1
KW Nasze Miasto Płock	8,23	1	4,00	0	0	1	0

PSL zdobył mandat w tym okręgu, w którym cieszył się poparciem 10,61% głosujących, za to Stowarzyszenie „Nasz Kraj” w pięciomandatowym okręgu nr 3 nie uzyskało mandatu z 10,90% głosów.

Okręgi wyborcze w **Chorzowie** (ok. 110 000 mieszkańców) miały kolejno: 7, 6, 7 i 5 mandatów.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba %		Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 7)	nr 2 (na 6)	nr 3 (na 7)	nr 4 (na 5)
SLD	10,01	1	4,00	0	0	1	0
PO	26,46	7	28,00	2	2	1	2
PiS	13,45	3	12,00	1	1	1	0
KWW Koalicja Wspólny Chorzów	40,48	14	56,00	4	3	4	3
Ruch Autonomii Śląska	8,69	0	0,00	0	0	0	0

W najmniejszym okręgu nr 4 nawet 11,95% głosów nie dało mandatu liście PiS, podobnie jak liście SLD 10,57% w okręgu nr 2.

Podobne okręgi wyborcze (odpowiednio: 6, 7, 5 i 7 mandatów) utworzono w **Gliwicach**, które mają około 183 000 mieszkańców.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba %		Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 7)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 7)
SLD	13,91	2	8,00	1	0	0	1
PO	31,20	10	40,00	2	3	2	3
PiS	17,18	4	16,00	1	1	1	1
KKW Gliwiczanie	5,21	0	0,00	0	0	0	0
KKW Koalicja dla Gliwic Zygmunta Frankiewicza	29,19	9	36,00	2	3	2	2

W okręgu nr 3 nawet 11,75% nie przełożyło się na mandat dla SLD.

W liczącym około 164 000 mieszkańców **Rzeszowie** 25 mandatów rozdzielono na okręgi sześć- i siedmiomandatowe (kolejno: 7, 6, 6 i 6)

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba %		Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 7)	nr 2 (na 6)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 6)
PO	19,52	5	20,00	2	1	1	1
PiS	30,95	9	36,00	2	3	2	2
KW „Nasz Dom Rzeszów”	5,91	0	0,00	0	0	0	0
KWW Tadeusza Ferency „Rozwój Rzeszowa”	32,59	11	44,00	3	2	3	3
KWW Rzeszów Lepszy o 100%!	5,67	0	0,00	0	0	0	0
KWW Rzeszowianie Razem	5,03	0	0,00	0	0	0	0

Komitet „Nasz Dom Rzeszów” nie zdobył mandatu nawet w okręgu nr 2, gdzie odnotował poparcie 10,42% głosujących.

Podobne jednostki podziału wyborczego utworzono w **Zabrzu** (ok. 177 000 mieszkańców), gdzie siedem mandatów przypadło okręgowi nr 3.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 6)	nr 3 (na 7)	nr 4 (na 6)
SLD	13,93	3	12,00	1	0	1	1
PO	28,14	7	28,00	2	2	1	2
PiS	13,79	3	12,00	0	1	1	1
KWW „Małgorzaty Mańki-Szulik”	41,50	12	48,00	3	3	4	2

W sześciomandatowym okręgu nr 1 PiS nie zdobył mandatu z poparciem 12,88% głosujących, podobnie SLD w okręgu nr 2 (11,09%)

Te same zasady znalazły zastosowanie w liczącym około 138 000 mieszkańców **Rybniku** (siedmiu radnych wybierano w okręgu nr 2).

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 7)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 6)
SLD	5,79	0	0,00	0	0	0	0
PO	31,32	10	40,00	3	2	2	3
PiS	19,77	5	20,00	1	1	2	1
KWW Samorządny Rybnik 2010	7,83	1	4,00	0	1	0	0
KW Adam Fudali Blok Samorządowy Rybnik	30,76	9	36,00	2	3	2	2

Były również miasta, w których 25 mandatów podzielono na okręgi z pełnym wykorzystaniem ustawowych ram, czyli tworząc okręgi: od pięcio- do ośmiomandatowego. Uczyniono tak w liczącym około 193 000 mieszkańców **Toruniu** (kolejno: 6, 5, 6 i 8 mandatów).

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 8)
SLD	13,15	3	12,00	0	1	1	1
PO	33,29	10	40,00	2	2	3	3
PiS	22,10	5	20,00	2	1	1	1
KWW Michała Zaleskiego Czas Gospodarzy	28,83	7	28,00	2	1	1	3

W przypadku SLD w sześciomandatowym okręgu nr 1 nawet 12,48% głosów nie dało mandatu.

Tak samo na okręgi została podzielona, licząca około 141 000 mieszkańców **Ruda Śląska** (odpowiednio: 8, 6, 6, 5).

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba		Liczba mandatów w okręgu			
		mandatów	%	nr 1 (na 8)	nr 2 (na 6)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 5)
SLD	14,81	3	12,00	1	1	1	0
PO	28,17	9	36,00	3	2	2	2
PiS	15,98	4	16,00	1	1	1	1
KWW „Rodzina Rudzka”	10,52	2	8,00	0	0	1	1
Ruch Autonomii Śląska	8,18	1	4,00	0	1	0	0
KWW „Porozumienie dla Rudy Śląskiej”	20,45	6	24,00	3	1	1	1

W Rudzie Śląskiej nawet 13,23% w pięciomandatowym okręgu nr 4 nie dało mandatu SLD, za to w sześciomandatowym okręgu nr 2 Ruch Autonomii Śląska zdobył mandat przy 10,07% głosów.

4.4. PODZIAŁ MIAST WYBIERAJĄCYCH 28 RADNYCH NA OKRĘGI

W przypadku tej grupy miast możliwy był podział na cztery lub na pięć okręgów. Z pierwszej możliwości nie skorzystano w żadnym z polskich miast (a w grę wchodził np. podział na cztery okręgi siedmiomandatowe lub według schematu 8-8-6-6 albo 8-8-7-5 itd.).

Licząca około 239 000 mieszkańców **Gdynia** została podzielona na okręgi liczące kolejno 6, 6, 6, 5 oraz 5 mandatów.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba		Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów	%	nr 1 (na 6)	nr 2 (na 6)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)
SLD	7,29	0	0,00	0	0	0	0	0
PO	20,78	5	17,86	1	1	1	1	1
PiS	12,90	2	7,14	0	1	1	0	0
KWW Samorządność Komitet Wojciecha Szczurka	58,02	21	75,00	5	4	4	4	4

W gdyńskim sześciomandatowym okręgu nr 1 z poparciem 65,57% Komitet W. Szczurka wprowadził aż pięciu radnych. Z kolei w okręgu nr 4 lista PiS nie zdobyła mandatu z poparciem 13,38% głosujących.

Na małe okręgi wyborcze (6, 5, 6, 6 i 5 mandatów) podzielono również **Radom** (ok. 220 000 mieszkańców).

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba mandatów		Liczba mandatów w okręgu				
		Liczba mandatów	%	nr 1 (na 6)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 6)	nr 5 (na 5)
SLD	13,11	4	14,29	1	1	1	0	1
PSL	6,29	1	3,57	0	0	1	0	0
PO	22,10	6	21,43	2	1	1	1	1
PiS	34,45	14	50,00	3	3	2	3	3
KWW Kocham Radom	9,07	1	3,57	0	0	0	1	0
KW Stowarzyszenia Radomianie Razem	10,41	2	7,14	0	0	1	1	0

W przypadku list SLD, „Kocham Radom”, Stowarzyszenia Radomianie Razem okazywało się, że uzyskanie w okręgu poparcia powyżej 9% głosów nie przekłada się na mandat.

Bardziej zróżnicowane okręgi (5, 6, 5, 5 i 7 Mandatów) spotykamy w **Białymstoku**, który zamieszkuje około 279 000 osób.

Nazwa ugrupowania	%głosów w	Liczba mandatów		Liczba mandatów w okręgu				
		Liczba mandatów	%	nr 1 (na 5)	nr 2 (na 6)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 7)
SLD	15,08	4	14,29	1	1	1	0	1
PO	47,11	16	57,14	3	3	3	3	4
PiS	30,73	8	28,57	1	2	1	2	2
Prawicowe Porozumienie Samorządowo-Ludowe Wspólnota Samorządowa	6,29	0	0,00	0	0	0	0	0

W pięciomandatowym okręgu nr 4 SLD nie zdobył mandatu, choć zyskał 13,37% głosów.

Podobnie zróżnicowane były okręgi wyborcze w mającej około 232 000 mieszkańców **Częstochowie**. Wybierano w nich odpowiednio: 5, 5, 6, 7 i 5 radnych.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 7)	nr 5 (na 5)
SLD	31,65	10	35,71	2	2	2	3	1
PO	26,72	9	32,14	1	2	2	2	2
PiS	16,58	5	17,86	1	1	1	1	1
Wspólnota Samorządowa	16,72	4	14,29	1	0	1	1	1

Wspólnota Samorządowa nie wprowadziła radnego w okręgu nr 2 mimo poparcia 13,27% głosujących.

Ten sam schemat odnajdujemy w **Sosnowcu** (ok. 214 000 mieszkańców). Okręgi mają tam kolejno: 5, 7, 5, 6 oraz 5 mandatów.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów		nr 1 (na 5)	nr 2 (na 7)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 6)	nr 5 (na 5)
SLD	33,91	10	35,71	2	2	2	2	2
PO	30,09	10	35,71	2	3	1	2	2
PiS	15,36	4	14,29	1	1	1	1	0
KWW Niezależni Macieja Adamca	19,33	4	14,29	0	1	1	1	1

W sosnowieckim okręgu nr 1 nawet 11,27% głosów nie przełożyło się na mandat dla Komitetu Niezależnych.

Również w niemal trzystutysięcznych **Katowicach** odnajdujemy dość zróżnicowane okręgi wyborcze. Wybierano w nich odpowiednio: 7, 5, 5, 6 i 5 radnych.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba	%	Liczba mandatów w okręgu				
		mandatów		nr 1 (na 7)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 6)	nr 5 (na 5)
SLD	9,98	1	3,57	0	0	0	0	1
PO	37,05	13	46,43	3	2	3	3	2
PiS	13,43	4	14,29	1	0	1	1	1
Ruch Autonomii Śląska	8,86	0	0,00	0	0	0	0	0
KWW Forum Samorządowe i Piotr Uszok	27,16	10	35,71	3	3	1	2	1

W okręgu nr 2 liście PiS nie dało mandatu 11,21% głosów, podobnie w okręgu nr 5 – 11,23% głosów na Ruch Autonomii Śląska.

4.5. PODZIAŁ MIAST WYBIERAJĄCYCH 31 RADNYCH NA OKRĘGI

Liczący około 384 000 mieszkańców **Szczecin** podzielono na pięć okręgów, mających odpowiednio 7, 7, 5, 6 i 6 mandatów.

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczbę mandatów		Liczbę mandatów w okręgu				
		Liczba mandatów	%	nr 1 (na 7)	nr 2 (na 7)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 6)	nr 5 (na 6)
SLD	17,67	6	19,35	2	1	1	1	1
PO	33,40	15	48,38	3	3	3	3	3
PiS	20,67	7	22,58	1	2	1	2	1
KWW Piotra Krzystka Szczecin dla Pokoleń	10,82	2	6,45	1	0	0	0	1
KWW Bartłomieja Sochańskiego Obudźmy Szczecin	7,37	0	0,00	0	0	0	0	0
KWW Małgorzaty Jacyny-Witt	5,86	1	3,23	0	1	0	0	0

Warto zwrócić uwagę na wyniki dwóch lokalnych ugrupowań. Komitet Małgorzaty Jacyny-Witt z poparciem poniżej 6% zdobył jeden mandat. W okręgu nr 2 radną została M. Jacyna-Witt, z tym że w „jej” okręgu lista miała poparcie aż 11,21% głosujących. Natomiast komitet Bartłomieja Sochańskiego z poparciem 7,37% nie uzyskał reprezentacji, a najlepszy wynik (9,51%) osiągnął w okręgu nr 3, gdzie startował lider ugrupowania.

W **Lublinie** (ok. 334 000 mieszkańców) zdecydowano się na sześć małych okręgów wyborczych, wybierano w nich: 5, 5, 5, 6, 5 i 5 radnych.

Nazwa ugrupowania	Odsetek głosów	Liczba mandatów	Odsetek mandatów
SLD	10,49	1	3,23
PO	33,72	14	45,16
PiS	37,95	16	51,61
KWW Lista Sierakowskiej Lewica	7,15	0	0,00
KWW Z. Wojciechowskiego	5,40	0	0,00

Nazwa ugrupowania	Liczba mandatów w okręgu					
	nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 6)	nr 5 (na 5)	nr 6 (na 5)
SLD	0	1	0	0	0	0
PO	2	2	3	3	2	2
PiS	3	2	2	3	3	3
KWW Lista Sierakowskiej Lewica	0	0	0	0	0	0
KWW Zbigniewa Wojciechowskiego	0	0	0	0	0	0

Podział Lublina na małe okręgi okazał się być wyjątkowo niekorzystny dla list lewicy. Z poparciem na poziomie 10,5% SLD zdobył zaledwie jeden mandat w okręgu nr 2, gdzie miał poparcie 14,19% głosujących. Z kolei niewystarczające okazało się 10,5% w okręgu nr 1, 10,49% w okręgu nr 3, a nawet 11,65% w okręgu nr 5. Mimo przekroczenia progu nie uzyskała reprezentacji „Lista Sierakowskiej”, z najlepszym wynikiem (9,60%) w okręgu nr 4.

Takie same zasady podziału na okręgi zastosowano w **Bydgoszczy** liczącej około 346 000 mieszkańców (sześciomandatowy był okręg nr 3).

Nazwa ugrupowania	Odsetek głosów	Liczba mandatów	Odsetek mandatów			
SLD	19,80	6	19,35			
PO	33,60	13	41,94			
PiS	21,70	6	19,35			
KWW Konstantego Dombrowicza. Miasto dla Pokoleń	17,36	6	19,35			
	Liczba mandatów w okręgu					
	nr 1 (na 5)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)	nr 6 (na 5)
SLD	1	1	1	1	1	1
PO	2	2	3	2	2	2
PiS	1	1	1	1	1	1
KWW Konstantego Dombrowicza. Miasto dla Pokoleń	1	1	1	1	1	1

W bydgoskich wyborach wyniki poszczególnych list były na tyle dobre, że nie doszło do istotnych deformacji ani do pozbawienia reprezentacji.

4.6. PODZIAŁ NA OKRĘGI W NAJWIĘKSZYCH POLSKICH MIASTACH

Liczący około 434 000 mieszkańców **Gdańsk** podzielono na osiem zróżnicowanych co do wielkości okręgów (odpowiednio: 6, 8, 5, 5, 5, 5 oraz 5 mandatów, łącznie 34 radnych).

Nazwa ugrupowania	% głosów	Liczba		Liczba mandatów w okręgu					
		mandatów	%	nr 1 (na 6)	nr 2 (na 8)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)	nr 6 (na 5)
SLD	10,23	1	2,94	0	1	0	0	0	0
PO	55,57	26	76,47	4	6	4	4	4	4
PiS	23,41	7	20,59	2	1	1	1	1	1

W ośmiomandatowym okręgu nr 2 PO – poparta przez 57,48% głosujących – zdobyła aż 6 mandatów. Jedyny mandat SLD zdobyło w tym samym okręgu, z poparciem na poziomie 11,19%.

We **Wrocławiu** liczącym około 593 000 mieszkańców wybieranych jest 37 radnych w siedmiu okręgach. Mają one odpowiednio: 6, 5, 6, 5, 5, 5 i 5 mandatów.

Nazwa ugrupowania	Odsetek głosów	Liczba mandatów		Odsetek mandatów				
SLD	9,69	1		2,70				
PO	26,34	10		27,03				
PiS	17,41	7		18,92				
KWW Rafała Dutkiewicza	41,90	19		51,35				
		Liczba mandatów w okręgu						
		nr 1 (na 6)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)	nr 6 (na 5)	nr 7 (na 5)
SLD		0	0	1	0	0	0	0
PO		2	1	2	2	1	1	1
PiS		1	1	1	1	1	1	1
KWW Rafała Dutkiewicza		3	3	2	2	3	3	3

Sojusz Lewicy Demokratycznej jedyny mandat uzyskał w okręgu sześciomandatowym, w którym miał największe poparcie – 12,90% głosów. Niezależnie od wielkości okręgu w każdym w nich jeden mandat udało się wywalczyć liście Prawa i Sprawiedliwości.

W **Poznaniu** (ok. 520 000 mieszkańców) 37 radnych wybierano w niewielkich okręgach wyborczych. Przypisano do nich kolejno: 6, 5, 5, 6, 5, 5 i 5 mandatów.

Nazwa ugrupowania	Odsetek głosów	Liczba mandatów		Odsetek mandatów			
SLD	14,62	5		13,51			
PO	37,03	17		45,95			
PiS	18,18	7		18,92			
KWW Ryszarda Grobelnego	18,47	8		21,62			
KWW Porozumienie My Poznaniacy	9,32	0		0,00			
	Liczba mandatów w okręgu						
	nr 1 (na 6)	nr 2 (na 5)	nr 3 (na 5)	nr 4 (na 6)	nr 5 (na 5)	nr 6 (na 5)	nr 7 (na 5)
SLD	1	1	1	1	1	0	0
PO	3	2	2	2	2	3	3
PiS	1	1	1	1	1	1	1
KWW Ryszarda Grobelnego	1	1	1	2	1	1	1
KWW Porozumienie My Poznaniacy	0	0	0	0	0	0	0

W Poznaniu wyraźnie „pokrzywdzone” okazało się Porozumienie My Poznaniacy, które mimo blisko dziesięcioprocentowego poparcia nie zdobyło żadnego mandatu, nawet w okręgu nr 6, gdzie cieszyło się zaufaniem 12,63% głosujących. W tym samym okręgu 12,47% głosów nie mogło się przełożyć na mandat dla SLD. Ta ostatnia lista nie wprowadziła też radnego w okręgu nr 7, choć miała tam aż 13,37% głosów (a Dominik Herberholz cieszył się poparciem 1369 wyborców).

W wybierającym 43 radnych **Krakowie** (ok. 703 453 mieszkańców) utworzono siedem okręgów wyborczych (odpowiednio: 7, 7, 6, 5, 6, 6 i 6 radnych).

Nazwa ugrupowania	Odsetek głosów	Liczba mandatów	Odsetek mandatów
SLD	7,70	0	0,00
PO	42,39	24	55,81
PiS	26,94	12	27,90
KWW Jacka Majchrowskiego	14,66	7	16,30

Nazwa ugrupowania	Liczba mandatów w okręgu						
	nr 1 (na 7)	nr 2 (na 7)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 6)	nr 6 (na 6)	nr 7 (na 6)
SLD	0	0	0	0	0	0	0
PO	4	4	4	3	3	3	3
PiS	2	2	1	1	2	2	2
KWW Jacka Majchrowskiego	1	1	1	1	1	1	1

Reprezentacji nie uzyskał SLD, choć w okręgach nr 2 i nr 6 otrzymał po 9,60 głosów.

W Łodzi (około 704 000) wybierano również 43 radnych, jednak w ośmiu mniejszych okręgach. Przypisano do nich odpowiednio: 5, 6, 6, 5, 5, 6, 5 i 5 mandatów.

Nazwa ugrupowania	Odsetek głosów		Liczba mandatów		Odsetek mandatów			
SLD	23,20		11		25,58			
PO	38,70		23		53,49			
PiS	22,05		9		20,93			
Łódzkie Porozumienie Obywatelskie	5,41		0		0,00			
	Liczba mandatów w okręgu							
	nr 1 (na 5)	nr 2 (na 6)	nr 3 (na 6)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 5)	nr 6 (na 6)	nr 7 (na 5)	nr 8 (na 5)
SLD	1	2	2	1	1	1	1	2
PO	3	3	3	3	3	3	3	2
PiS	1	1	1	1	2	1	1	1
Łódzkie Porozumienie Obywatelskie	0	0	0	0	0	0	0	0

W pięciomandatowym okręgu nr 8 po dwa mandaty zdobyły PO (z poparciem aż 35,48%) i SLD (z poparciem jedynie 25,35%).

W Warszawie zamieszkiwanej przez około 1 343 000 mieszkańców wybierano aż 60 radnych. Utworzone w tym celu okręgi były w skali kraju najbardziej zróżnicowane; wybierano w nich kolejno: 7, 6, 8, 5, 7, 6, 8, 6 i 7 radnych.

Nazwa ugrupowania	Odsetek głosów	Liczba mandatów		Odsetek mandatów					
SLD	15,92	10		16,16					
PO	44,88	33		55,00					
PiS	24,47	17		28,33					
	Liczba mandatów w okręgu								
	nr 1 (na 7)	nr 2 (na 6)	nr 3 (na 8)	nr 4 (na 5)	nr 5 (na 7)	nr 6 (na 6)	nr 7 (na 8)	nr 8 (na 6)	nr 9 (na 7)
SLD	1	1	2	1	1	1	1	1	1
PO	4	3	4	3	4	3	4	4	4
PiS	2	2	2	1	2	2	3	1	2

W stołecznych wyborach samorządowych progu 5% nie przekroczył żaden lokalny komitet, a główne polskie partie uzyskały poparcie na tyle znaczące i zrównoważone, że niezależnie od zróżnicowania wielkości okręgów w każdym z nich uzyskały reprezentację.

5. WNIOSKI

A. W polskich miastach na prawach powiatu zdecydowanie największym powodzeniem cieszyły się okręgi najmniejsze z dozwolonych ustawą, czyli pięciomandatowe. W badanych gminach istniało łącznie 298 okręgów, w tym:

- pięciomandatowych – 161 (54%),
- sześciomandatowych – 84 (28%),
- siedmiomandatowych – 39 (13%),
- ośmiomandatowych – 14 (niecałe 5%). W tej liczbie znajdowały się po dwa ośmiomandatowe okręgi w Warszawie, Ostrołęce, Jastrzębiu-Zdroju i Piekarach Śląskich; zatem poza tymi miastami było zaledwie sześć największych okręgów wyborczych.

Zauważyć przy tym należy, że w wielu przypadkach łączna liczba mandatów wymuszała utworzenie okręgów większych. O popularności okręgów małych najlepiej świadczy to, że w 23 miastach mających po 25 radnych aż w 13 przypadkach skorzystano z możliwości utworzenia tylko najmniejszych jednostek podziału (czyli pięciu okręgów pięciomandatowych).

B. W miastach na prawach powiatu liczne były listy, które mimo przekroczenia pięcioprocentowego progu wyborczego nie zdobyły w radzie żadnego mandatu. Największe poparcie wśród nich osiągnęły:

- KWW Lista Sierakowskiej Lewica w Lublinie - 7,15%
- SLD w Gdyni - 7,29%
- KWW Bartłomieja Sochańskiego Obudźmy Szczecin - 7,37%
- KWW Kocham Tarnów - 7,55%
- SLD w Sopocie - 7,66%
- SLD w Krakowie - 7,70%
- Stowarzyszenie Moje Miasto w Zielonej Górze - 8,18%
- KWW Zjednoczeni dla Leszna - 8,22%
- KWW „Wspólne Siemianowice” - 8,40%
- KWW Porozumienie dla Skierniewic - 8,46%
- Ruch Autonomii Śląska w Chorzowie - 8,69%
- Ruch Autonomii Śląska w Katowicach - 8,86%
- SLD w Bielsku Białej - 9,15%
- KWW Porozumienie My Poznaniacy - 9,32%
- SLD w Żorach - 9,61%
- KWW Kazimierza Sasa w Nowym Sączu - 9,72%

„Rekordzistą” w tej dziedzinie okazał się Bezpartyjny KWW „Wspólna Sprawa” w Skierniewicach, który mimo poparcia ze strony 10,73% głosujących nie uzyskał reprezentacji w organie uchwałodawczym. Oprócz wyżej wymienionych list w badanych miastach na prawach powiatu było nadto 19 ugrupowań, które otrzymawszy od 5 do 7% głosów nie zdobyły mandatów (w Rzeszowie aż 3).

C. Z drugiej strony znaleźć można przypadki, gdy komitet o niewielkim poparciu (poniżej 8% głosów) był w stanie wywalczyć mandat, z reguły w okręgu, w którym cieszył się poparciem wyraźnie wyższym od miejskiej średniej (zazwyczaj był to okręg o większej liczbie mandatów). Dotyczyło to następujących komitetów:

- KWW Małgorzaty Jacyny-Witt w Szczecinie - 5,86%
- PSL w Radomiu - 6,29%
- KWW Mysłowice 2010 Plus - 6,33%
- PSL w Ostrołęce - 7,20%
- PSL w Białej Podlaskiej - 7,24%
- Blok Troski o Włocławek - 7,74%
- Koniński Klub Samorządowy - 7,77%
- KWW Samorządny Rybnik 2010 - 7,83%

- SLD w Ostrołęce – 7,97%

D. Analiza wyników wyborów w miastach będących powiatami grodzkimi dostarcza licznych przykładów, gdy nawet znaczący odsetek głosów w okręgu nie gwarantował uzyskania mandatu. Potwierdza to tezę, że w niewielkich okręgach wyborczych tzw. rzeczywisty próg wyborczy może okazać się znacznie wyższy od ustawowej bariery 5%.

Realny próg wyborczy był najwyższy w okręgach pięciomandatowych; o czym świadczą najbardziej jaskrawe przykłady:

- 13,13% w okręgu nr 5 we Włocławku,
- 13,23% w okręgu nr 4 w Rudzie Śląskiej,
- 13,27% w okręgu nr 2 w Częstochowie,
- 13,37% w okręgu nr 4 w Białymstoku i w okręgu nr 7 w Poznaniu,
- 13,38% w okręgu nr 4 w Gdyni,
- 13,61% w okręgu nr 2 w Żorach,
- 13,65% w okręgu nr 2 w Słupsku,
- 13,67% w okręgu nr 1 w Koszalinie (dotyczyło to listy Prawa i Sprawiedliwości).

Silne działanie progu rzeczywistego dostrzegamy również w okręgach sześciomandatowych, gdzie do zdobycia mandatu mogło nie wystarczyć:

- 11,09% w okręgu nr 2 w Zabrzu,
- 12,48% w okręgu nr 1 w Toruniu,
- 12,88% w okręgu nr 1 w Zabrzu (również w przypadku listy PiS).

E. W praktyce występowały sytuacje, gdy ugrupowanie o mniejszym poparciu zdobywało mandat tylko dlatego, że w mieście istniał również okręg siedmio- lub ośmiomandatowy, w którym rzeczywisty próg wyborczy nie stanowił tak poważnej bariery. Było tak w Świnoujściu, Grudziądzu, Olsztynie, Chorzowie, Rybniku, Szczecinie oraz Gdańsku. Mogło jednak być i tak jak w Rudzie Śląskiej, gdzie Ruch Autonomii Śląska jedyny mandat zdobył w okręgu sześciomandatowym, a w ośmiomandatowym radnego nie wprowadził (sytuacja taka wynikała z wyraźnego zróżnicowania poparcia w tych okręgach).

F. Charakterystyczną cechą badanych wyborów była również nad-reprezentacja najsilniejszego ugrupowania, w niektórych okręgach wręcz rażąca. W przypadku list Platformy Obywatelskiej: w Tarnobrzegu 28,89% głosów dało 42,86% mandatów, w Grudziądzu 40,88% głosów

- 52,17% mandatów, w Koszalinie 42,99% głosów - 56% mandatów, w Bytomiu 33,02% głosów - 48% mandatów, w Katowicach 37,05% głosów - 46,43% mandatów, w Szczecinie 33,40% głosów - 48,38% mandatów, w Gdańsku 55,57% głosów - 76,47% mandatów, a także w Łodzi 38,70% głosów - aż 53,49% mandatów.

Premię większościową uzyskała też Koalicja Wspólny Chorzów (56% mandatów przy 40,48% głosów), PiS w Radomiu (50% mandatów przy 34,45% głosów) oraz PiS w Lublinie (51,61% mandatów przy 37,95% głosów), także Komitet W. Szczurka w Gdyni (75% mandatów przy 58,02% głosów) i Komitet R. Dutkiewicza we Wrocławiu (51,35% mandatów przy 41,90% głosów).

W Lesznie 33,89% głosów w okręgu nr 4 dało „Lewicy dla Leszna” połowę z sześciu mandatów. We Włocławku w okręgu nr 5 SLD z 34,70% głosów zdobyło trzy z pięciu mandatów. Również trzy z pięciu mandatów zdobył w Bielsku-Białej Komitet J. Krywulta przy mniej niż 36% głosów. W gdyńskim okręgu nr 1 Komitet W. Szczurka obsadził pięć z sześciu mandatów (mając 65,57% głosów).

G. W kilku miastach nie występowało zjawisko pozbawienia reprezentacji ani poważniejsze deformacje wyników wyborów. Mogło być to wynikiem szczęśliwego zbiegu okoliczności, czyli odpowiedniego rozkładu poparcia pomiędzy rywalizujące ugrupowania, ale mogło też wynikać z zastosowania większych okręgów wyborczych. Było tak, naszym zdaniem w przypadku Ostrołęki, Jastrzębia Zdroju, w pewnej mierze również Warszawy.

Z kolei z raczej przypadkowym uzyskaniem wyników sprawiedliwych mamy do czynienia w Zamościu, Piotrkowie Trybunalskim, Suwałkach, Świętochłowicach, Zabrze, a przede wszystkim w Jaworznie, Kaliszu i Kielcach.

H. Zebrane dane dowodzą, że mechanizm deformujący wolę wyborców nie działa przypadkowo. Ugrupowania najsłabsze dodatkowo osłabia - albo pozbawiając je całkowicie reprezentacji, albo przyznając przedstawicielstwo nieadekwatne do wyniku (zazwyczaj 10-12% głosów przekładało się na zaledwie 4-5% mandatów). Z kolei najsilniejsi otrzymują premię. Jak wykazaliśmy wyżej, często ich udział w puli mandatów był o kilkanaście procent większy od udziału w sympatiach elektoratu. Nierzadko zdobycie około 40% głosów przynosiło większość w radzie miejskiej.

I. Ustalenie przyczyn popularności małych okręgów w wyborach samorządowych nie jest łatwe, a autorowi pozostaje jedynie formułowanie hipotez. Za prawdopodobne przyczyny opisywanego zjawiska uznajemy trzy czynniki.

Podział na okręgi dokonywany jest przez radę gminy, a więc przez rządzące w mieście ugrupowanie. Lokalni liderzy świadomi są mechanizmów działających w niewielkich okręgach i zamierzają uzyskać premię większościową dla listy najsilniejszej – czyli swojej. Wysoki rzeczywisty próg wyborczy jest jednocześnie świetną ochroną przed rodzącą się polityczną konkurencją. Nowy komitet, często lokalny – obywatelski, przy pierwszym podejściu do wyborów zapewne nie zdobędzie mandatów, a wyborcza klęska doprowadzić może do jego likwidacji.

Im więcej okręgów tym więcej tzw. „jedynek”, czyli tym więcej lokalnych przywódców może wystąpić w roli wyborczych lokomotyw. Mniejsza liczba okręgów nasila zaś spory personalne w ramach ugrupowania.

Mniejsze okręgi ułatwiają prowadzenie kampanii bezpośredniej, a gdy radny przypada na mniejszą liczbę wyborców, to lepiej – jak wierzą niektórzy – reprezentuje ich interesy. Mniejsze okręgi ułatwiają wprowadzenie radnych związanych z różnymi częściami miasta (choć naszym zdaniem ważniejsza jest pełniejsza reprezentacja lokalnych komitetów wyborczych, a racjonalny wyborca powinien wyżej stawiać zaufanie do konkretnej osoby od bliskości jej miejsca zamieszkania).

J. Ciekawe wnioski przynosi próba symulacji wyniku wyborów przy założeniu, że liczby głosów pozostają niezmiennione, ale rozdział mandatu odbywa się w jednym ogólnomiejskim okręgu. Wyliczenia pokazują, że w takim przypadku rozdział mandatów byłby znacznie bardziej proporcjonalny, skala deformacji byłaby znikoma, a przekroczenie pięcioprocentowego progu w zasadzie gwarantowałoby uzyskanie reprezentacji. Tytułem przykładu warto odwołać się do symulacji wyników dla kilku miast:

- w Chełmie zamiast rozkładu 1-7-4-2-9 mielibyśmy 2-7-4-3-7,
- w Żorach zamiast rozkładu 0-7-4-3-9 mielibyśmy również 2-7-4-3-7,
- w Zielonej Górze zamiast rozkładu 10-10-5-0 mielibyśmy 9-9-5-2,
- w Bielsku-Białej zamiast rozkładu 0-8-5-11-1 mielibyśmy 2-6-5-9-3,

- w Gliwicach zamiast rozkładu 2-10-4-0-9 mielibyśmy 4-8-4-1-8,
 - w Rzeszowie zamiast rozkładu 5-9-0-11-0-0 mielibyśmy 5-8-1-9-1-1,
- a w Gdyni zamiast rozkładu 0-5-2-21 mielibyśmy 2-6-3-17.

W każdym przypadku odsetek otrzymanych przez listę mandatów byłby zbliżony do jej procentowego wyniku.

6. POSTULATY DE LEGE FERENDA

Jak wyżej wykazaliśmy, proporcjonalność wyborów samorządowych przeprowadzanych w małych (pięcio- lub sześciomandatowych) okręgach jest niewielka. Zdecydowanie zbyt często popierane przez licznych wyborców ugrupowania nie zyskują reprezentacji – w danym okręgu lub w całym mieście.

Mimo konieczności przyjęcia nowych uchwał dzielących gminy na okręgi wyborcze (obecnie liczące od 5 do 10 mandatów) nie należy oczekiwać radykalnych zmian. Istniejący stan rzeczy odpowiada zazwyczaj interesom politycznym większościowego ugrupowania, którego radni mieli dokonywać zmian w sieci okręgów.

W takiej sytuacji konieczna jest interwencja ustawodawcy. Najlepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie list ogólnomiejskich. Lepiej odpowiadałyby one sytuacji, gdy miasto stanowi społeczną i gospodarczą jedność (dotychczasowe podziały na okręgi uznać trzeba za sztuczne i przypadkowe). Każdy z kandydatów mógłby ubiegać się o poparcie w całym mieście, a wyborca miałby szansę oddania głosu na osobę, której ufa najbardziej (znaną choćby z kontaktów zawodowych – w mieście ważniejszych od więzi sąsiedzkich), a która obecnie zapewne ubiega się o wybór w innym okręgu. Większa łatwość znalezienia właściwego kandydata powinna sprzyjać wyższej frekwencji, która przy wyborach samorządowych w miastach jest niższa niż na wsi.

Krokiem we właściwym kierunku byłoby podwyższenie ustawowych progów wielkości okręgu, zwłaszcza progu dolnego. Za celową uznać należy nowelizację art. 418 § 2 k.wyb., tak by w okręgach tworzonych w miastach na prawach powiatu wybierano np. od 8 do 13 radnych.

**ELECTORAL DISTRICTS IN THE CITIES WITH COUNTY RIGHTS
(summary)**

In Poland there are 65 cities which are communities with county rights, in which the city council is elected in the proportional elections. In accordance with the electoral code of 5th January 2011 in these cities the electoral districts elect from 5 to 10 members of the city council. The last local elections were conducted in accordance with the electoral law of 1998 and the communities were divided into districts electing from 5 to 8 councilors each. The division into electoral districts is done by the city council, and the principle of immutability of districts is declared by law.

The author of the article presents the practical aspects of the division into electoral districts done in the cities with county rights - for the elections of 2010. The smallest districts were the most common (161 for the total number of 298), and the biggest ones - of 8 seats - the most rare (only 14 in all Poland). Where the elections were held in the small districts, 8% of votes for the list (and somewhere even 10%) wasn't enough to get the representation in the council. It was also proved, that the smaller districts were in the community, the stronger was the overrepresentation of the winning party. The strong deformations of the results could be observed in cities like Bytom, Szczecin, Gdańsk, Łódź, Chorzów.

The author presents the opinion, that much better and just would be the elections without dividing the town into electoral districts, so with one district for the whole city (the simulation of the results of the elections without districts was also presented in the text).

Małgorzata Niewiadomska-Cudak*

REPREZENTATYWNOŚĆ I AKTYWNOŚĆ KOBIET W POLSKIM PARLAMENCIE W LATACH 1919–1939

Dekretem z 28 listopada 1918 roku o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, przyznano w Polsce czynne i bierne prawo wyborcze¹ wszystkim obywatelom, bez względu na płeć². Tym samym Polki zostały włączone do grona pełnoprawnych obywateli II Rzeczypospolitej. Mogły na równych prawach z mężczyznami brać udział w pierwszych parlamentarnych wyborach w niepodległej ojczyźnie. Droga do uzyskania praw wyborczych nie była łatwa. Tradycja oraz normy obyczajowe umiejscawiały kobiety poza nawiasem praw politycznych. Często natrafiały na opór bliższego i dalszego otoczenia o wielorakim podłożu. Ten stereotyp kobiety przypisanej do domowych obowiązków ciążył w polskim społeczeństwie bardzo silnie. Zaistniała sytuacja z nowym statusem prawnym wymagała jednak stworzenia innego wizerunku kobiety, która w tych warunkach miała się stać na równi z mężczyzną kreatorem życia publicznego.

Niniejszy artykuł traktuje o udziale i działalności polskich kobiet na niwie parlamentarnej w okresie międzywojennym. Celem przedmiotowego opracowania jest także próba odpowiedzi, dlaczego było ich

* Dr, adiunkt, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie.

¹ Pojęcie „prawo wyborcze” posiada dwojakie znaczenie. W znaczeniu szerszym, określane jako przedmiotowe, oznacza ogół norm prawnych regulujących sposób ustalenia składu organów przedstawicielskich. W znaczeniu węższym, określanym jako podmiotowe, prawo wyborcze oznacza czynne i bierne prawa wyborcze. Pierwsze to prawo udziału w głosowaniu, a drugie to prawo kandydowania. Zob. szerzej: *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie*, red. D. Górecki, Warszawa 2012, s. 87.

² A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu Polskiego*, t. II, cz. 2: *Rzeczpospolita*, Warszawa 1989, s. 8.

w tym okresie tak mało w gremiach ustawodawczych i jak sobie radziły w niewielkiej kobiecej grupie. Nie wszystkie zostały wymienione z imienia i nazwiska. Zwrócono uwagę na najbardziej aktywne. Ukazując ich aktywność w trudnym okresie przemian pokoleniowych, autorka pragnie wskazać, iż przełamywanie barier męskiej dominacji było dla nich niezwykle trudne. Niejednokrotnie napotykały na duży opór ze strony swoich kolegów, chociażby w obsadzie ważnych miejsc w sejmie i senacie. Ich działania były jednak bardziej skoncentrowane nie na zdobywaniu stanowisk, ale dostosowaniu nowych przepisów do aktualnej sytuacji, w jakiej znalazły się polskie kobiety po odzyskaniu niepodległości. Ogromna determinacja i wspólna praca ponad podziałami politycznymi zaowocowała ustanowieniem takich unormowań, które usuwały z prawodawstwa wszelkie zapisy dyskryminujące żeńską część polskiego społeczeństwa. Zainteresowanie działalnością parlamentarną kobiet w okresie międzywojennym wynika także z chęci pokazania mechanizmów, jakie rządziły w klubach parlamentarnych w przypadku dyscypliny głosowań. Determinacja pierwszych posłanek w akcentowaniu swoich racji jest dowodem na to, że złamanie dyscypliny klubowej podczas decydującego głosowania może stać się także powodem do dumy. Mimo że minęło od tamtych czasów sporo lat, to w pracy obecnego parlamentu nadal one funkcjonują i są jedną z przyczyn braku konsolidacji kobiet w obecnym parlamencie³.

PNAD PARTYJNYMI PODZIAŁAMI – DZIAŁALNOŚĆ PARLAMENTARZYSTEK SEJMU USTAWODAWCZEGO

Mimo przyznania kobietom pełni praw politycznych, w wielu dziedzinach życia pozostawały one często obywatelkami drugiej kategorii. O tym, czy społeczeństwo zaakceptowało nowe role polskich kobiet, miały się one przekonać już wkrótce, startując w pierwszych demokratycznych wyborach. Ugrupowania polityczne niechętnie udostępniały kandydatkom miejsca na swych listach wyborczych. Z listy Narodowej

³ Różnice polityczne były główną przeszkodą w stworzeniu wspólnego frontu działań parlamentarzystek w Parlamentarnej Grupie Kobiet, zob. więcej: R. Siemińska, *Płeć, władza, wybory*, Warszawa 2005, s. 179.

Demokracji wchodzącej w skład Narodowego Komitetu Wyborczego Stronnictw Demokratycznych⁴ kandydowali Roman Dmowski i Ignacy Jan Paderewski, a tuż za nimi uplasowała się Gabriela Balicka, (wdowa po Zygmuncie Balickim, jednym z przywódców ruchu narodowo-demokratycznego)⁵. To właśnie głosy kobiet w istotny sposób przyczyniły się do wyborczego sukcesu Narodowej Demokracji, która uzyskała wraz ze swoimi sojusznikami najlepszy wynik (ponad 40% głosów)⁶. Obóz narodowy, pomimo tradycyjnego nastawienia jego przywódców⁷, na polu uaktywnienia kobiet, wyprzedził swych rywali. Niestety, nie wyciągnął na przyszłość pozytywnych doświadczeń z pierwszych wyborów. Gabriela Balicka była jedną z nielicznych kandydatek tak wysoko sklasyfikowaną na liście. Ugrupowania polityczne z oporami czyniły ustępstwa na swych listach wobec pań, umieszczając je na miejscach z góry skazanych na przegraną⁸. Kobiety niechętnie były widziane w roli parlamentarzystek. Niedocenywanie kobiet, nie tylko tych, które są wybierane, ale również tych, które mogą wybierać, było ogromnym błędem politycznych liderów, bowiem żeński elektorat stawił się licznie do urn wyborczych. Frekwencja podczas wyborów do Sejmu Ustawodawczego była stosunkowo wysoka i szacowana na 70–90%. Zwracano uwagę na zaskakująco duży udział kobiet. W Warszawie uczestniczyło 66,92% kobiet uprawnionych do głosowania, a w Łodzi – 78,12%, w Krakowie – 70,86%. Natomiast mężczyźni odpowiednio 71,47%, 80,96% i 63,64%. Wynika z tego, że w Krakowie kobiety wyraźnie przewyższyły mężczyzn pod względem frekwencji⁹.

⁴ W skład komitetu wchodziła Narodowa Demokracja i jej sojusznicy, tj. Stronnictwo Polityki Realnej, postępowcy, Polskie Stronnictwo Chrześcijańskiej Demokracji, zob. A. A j n e n k i e l, *Historia Sejmu...*, s. 16.

⁵ Gabriela Balicka, botanik, działaczka polityczna, doktorat uzyskała na uniwersytecie w Genewie, współzałożycielka Narodowej Organizacji Kobiet. W latach 1919–1935 posłanka na Sejm, *Wielka encyklopedia PWN*, t. 3, Warszawa 2001, s. 138.

⁶ A. A j n e n k i e l, *Historia Sejmu...*, s. 16.

⁷ Roman Dmowski w rozmowie z Izabelą Lutosławską, jedną z głównych organizatorek utworzonej w 1919 r. Narodowej Organizacji Kobiet, powiedział: „ jak mi się zaczniesz mieszać do polityki, to będziesz dziwadłem, wiedzmą i nie wyjdiesz nigdy za mąż!”; R. W a p i ń s k i, *Kobiety i życie publiczne – przemiany pokoleniowe*, [w:] *Równe prawa i nierówne szanse. Kobiety w Polsce międzywojennej. Zbiór studiów*, red. A. Żarnowska, A. Szwarz, Warszawa 2000, s. 32.

⁸ M. Ś l i w a, *Udział kobiet w wyborach i ich działalność parlamentarna*, [w:] *Równe prawa i nierówne szanse...*, s. 51.

⁹ Tamże, s. 52.

Brak dostatecznego promowania swoich kandydatek przez startujące w wyborach ugrupowania polityczne spowodował, że mandaty do Sejmu Ustawodawczego zdobyło tylko 8 kobiet (1,8% ogólnej liczby posłów)¹⁰. Jak podaje A. Ajnenkiel, wybory do Sejmu Ustawodawczego odbyły się 26 stycznia 1919 roku, zgodnie z postanowieniami dekretu na wyznaczonym wcześniej obszarze. W byłym Królestwie wybrano 220 posłów, w Galicji 71. Skład Sejmu był stopniowo uzupełniany w poszczególnych obszarach włączanych w skład państwa. Ostatnia poważna zmiana nastąpiła w marcu 1922 roku, gdzie weszła delegacja Sejmu Wileńskiego. W składzie Sejmu Ustawodawczego na koniec kadencji było 442 posłów¹¹. W Królestwie Polskim i Galicji wybrano wśród 271 posłów pięć kobiet, a w wyborach uzupełniających przybyły kolejne trzy, dwie z Wielkopolski, jedna z Pomorza.

Pojawienie się nowo wybranych posłanek podczas pierwszego posiedzenia Sejmu 10 lutego 1919 roku rozpoczęło ważny okres w historii polskiego parlamentaryzmu. Nie miały doświadczenia w pracy sejmowej, ale nie były też nowicjuszkami w działalności społecznej i politycznej. Maria Moczydłowska, Anna Anastazja Piasecka, Jadwiga Dziubińska, Irena Kosowska, Zofia Sokolnicka były założycielkami i kierowniczkami towarzystw społeczno-oświatowych, Zofia Moraczewska i Gabriela Balicka czynnie działały w organizacjach kobiecych. Moraczewska kierowała Ligą Kobiet Galicji i Śląska. Franciszka Wilczyńska i Zofia Sokolnicka zasiadała w Polskim Sejmie Dzielnicowym¹². Kosmowska była członkiem Misji Czerwonego Krzyża w Finlandii i Szwecji. W listopadzie 1918 roku została wiceministrem propagandy w Tymczasowym Rządzie Ludowym Republiki Polskiej w Lublinie. Należała do czołowych działaczy PSL-Wyzwolenie. Stała się nie tylko aktywną działaczką ruchu chłopskiego, ale także zajęła się sprawami oświatowymi.

¹⁰ M. Pietrzak, *Sytuacja prawna kobiet w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Równe prawa i nierówne szanse...*, s. 79.

¹¹ Zob. więcej, A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu...*, s. 18.

¹² M. Kondracka, *Aktywność parlamentarna posłanek i senatorek Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1911–1927*, [w:] *Działaczki społeczne, feministki, obywatelki... Samoorganizowanie się kobiet na ziemiach polskich po 1918 roku na tle porównawczym*, t. II, red. A. Janiak-Jasińska, K. Sierakowska, A. Szwarz, Warszawa 2009, s. 51.

Rodziny nie założyła, całkowicie poświęciła się działalności politycznej i oświatowej¹³.

Tabela 1. Wykaz parlamentarzystek w Sejmie Ustawodawczym z uwzględnieniem ich przynależności do klubów sejmowych i komisji sejmowych, w których działały

Imię i nazwisko	Klub sejmowy	Komisja sejmowa
Gabriela Balicka	Związek Ludowo- Narodowego	Konstytucyjna, Oświatowa
Ludwika Dziubińska	Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”	Ochrony Pracy, Oświaty i Opieki Społecznej
Irena Kosmowska	Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”	Konstytucyjna i Spraw Zagranicznych
Maria Moczydłowska	Narodowe Zjednoczenie Ludowe	Oświaty i Opieki Społecznej
Zofia Moraczewska	Związek Polskich Posłów Socjalistycznych	Opieki Społecznej
Zofia Sokolnicka	Związek Ludowo-Narodowy	Oświaty i Opieki Społecznej
Anna Anastazja Piasecka	Narodowa Partia Robotnicza	Opieki Społecznej
Franciszka Wilczkowiakowa	Narodowa Partia Robotnicza	Konstytucyjna i Opieki Społecznej

Źródło: analiza własna na podstawie: T. Kowalik, *Baby na Wiejskiej 2004-12-22* www.sprawynauki.waw.pl/; M. Kondracka, *Aktywność parlamentarna posłanek i senatorek Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1927*, [w:] *Działaczki społeczne, feministki, obywatelki... Samoorganizowanie się kobiet na ziemiach polskich po 1918 roku na tle porównawczym*, t. II, red. A. Janiak-Jasińska, K. Sierakowska, A. Szwarc, Warszawa 2009, s. 51.

Pierwsze posłanki starały się w nowym Sejmie znaleźć dla siebie miejsce, akcentując wielokrotnie swoją kobiecą jedność. Zmierzały do wyrównania różnic w prawie i do integracji życia politycznego i społecznego II RP¹⁴. Nie była to dla nich łatwa praca. Komisje i kluby odbywały się prawie codziennie, co wymagało od nich poświęcenia większości czasu, nawet wolnego oraz dobrego zdrowia i wysiłku.

¹³ W. M a s i a r z, *Kobiety w parlamentach II Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939*, [w:] *Kobiety wobec polityki – kobiety w polityce: historia, realia, perspektywy*, red. A. Frątczak, Kraków 2009, s. 188.

¹⁴ www.sej.gov.pl/Sejm7.nsf/komunikaty, Dzień otwarty w Sejmie.

Dziubińska, Kosmowa i Sokolnicka były stanu wolnego, Balicka – wdową, co z pewnością wpłynęło na ich całkowite oddanie się pracy w sejmie. Jako członkinie klubów były zobligowane do uczestnictwa w spotkaniach klubowych, które odbywały się także w dni wolne od pracy. Musiały solidaryzować się z wytycznymi partii i głosować według wcześniejszych ustaleń. Pierwsze posłanki nie poddawały się jednak temu partyjnemu reżimowi. Moraczewska złamała dyscyplinę podczas decydującego głosowania nad projektem konstytucji¹⁵. Mimo gromów, jakie na nią spadły ze strony kierownictwa klubu, uważała swój gest za powód do dumy. Wszystkie posłanki miały swój znaczący wkład w opracowaniu projektu nowej konstytucji z 17 marca 1921 roku. Posłanki Sejmu Ustawodawczego najchętniej działały w Komisji Opieki Społecznej i Komisji Oświaty. Żadna z nich nie pełniła funkcji przewodniczącej komisji. Kosmowska była jedynie sekretarzem Komisji Spraw Zagranicznych oraz sekretarzem klubu poselskiego PSL „Wyzwolenie”, Moczydłowska była sekretarzem Klubu Narodowego Zjednoczenia Ludowego¹⁶.

Należy pamiętać, że o przynależności do konkretnej komisji decydowały nie tylko zainteresowania posła, ale często nadanie partyjne. Najbardziej aktywnym członkiem Komisji Oświatowej była Zofia Sokolnicka. Doprowadziła ona do przyjęcia uchwały o pomocy dla studentów. Zabiegała również o wspieranie przez państwo towarzystw naukowych, wydawnictw i naukowców, uporządkowania ustawodawstwa dotyczącego szkół akademickich. Wspierała ją Ludwika Dziubińska, której udało się doprowadzić do uchwalenia ustawy o tworzeniu sieci szkół rolniczych¹⁷. Moczydłowska, podobnie jak Moraczewska, złamała dyscyplinę klubową przy uchwaleniu ustawy i zasadach reformy rolnej¹⁸. Chciały pracować ponad podziałami partyjnymi i to im się świetnie udawało. Działaniem na rzecz swojej płci było wystąpienie Moczydłowskiej w maju 1919 roku, gdy podczas debaty parlamentarnej na temat ustroju państwa, zaznaczyła na wstępie, że nie reprezentuje swojego klubu, tylko występuje w imieniu wszystkich kobiet zasiadających w ławach sejmowych. Jej przemowa zapowiadała walkę parlamenta-

¹⁵ M. Kondracka, *Aktywność parlamentarna...*, s. 53.

¹⁶ T. Kowalik, *Baby na Wiejskiej 2004-12-22*, www.sprawynauki.waw.pl/.

¹⁷ M. Kondracka, *Aktywność parlamentarna...*, s. 57.

¹⁸ Tamże, s. 58.

rzystek o zmiany prawne w istotnych dla kobiet sprawach. W imieniu wszystkich posłanek zapowiedziała ich starania na rzecz dostosowania polskiego prawodawstwa do współczesnych norm eliminujących dyskryminację żeńskiej części społeczeństwa i będących w zgodzie z wprowadzonym równouprawnieniem politycznym kobiet i mężczyzn. Moraczewska, Kosmowska, Dziubińska, Balicka i Moczydłowska sprzeciwiły się godzącej w zasadę równouprawnienia ustawie stanowiącej, iż pracownica nie może pobrać dodatku drożyznianego, gdyż można go tylko wypłacić jej mężowi.

Nie ustając w walce o prawa kobiet Moraczewska, Moczydłowska i Balicka wystąpiły z wnioskiem, „aby zamążpójście nie pociągało za sobą utraty obywatelstwa”¹⁹. W momencie poślubienia obcokrajowca lub zmiany obywatelstwa przez męża, kobieta nabywała obce obywatelstwo. Skutkowało to tym, że mogła utracić pracę, zwłaszcza wykonując zawód, który wymagał polskiego obywatelstwa (lekarza czy prawnika)²⁰. Większość sejmowa nie poparła jednak wniosku posłanek. Niezrażone brakiem zrozumienia ze strony męskiej części posłów, co do kwestii dostosowania przepisów do równego traktowania obu płci, domagały się przyspieszenia prac nad projektem rządowym znoszącym ograniczenia praw kobiet w kodeksie prywatnym, administracyjnym i procesowym²¹. W byłym Królestwie Polskim kobieta mogła zostać posłem, ale w sprawach majątkowych podlegała mężowi. Natomiast w ustawodawstwie cywilnym kobieta zamężna miała ograniczony zakres zdolności do działań prawnych²². Posłanki czekały dwa lata na wyniki prac Komisji Kodyfikacyjnej w tej sprawie. Nie ustawały jednak w walce o równouprawnienia kobiet w świetle prawa cywilnego²³. Balicka walczyła także o zniesienie zasady, według której dodatek drożyzniany na rodzinę był przyznawany kobiecie tylko wówczas, gdy mąż był zupełnie niezdolny do pracy zarobkowej²⁴. Tworząc wspólny

¹⁹ Sprawozdanie Stenograficzne Sejmu Ustawodawczego, pos. 112, 20 I 1920, l. 22.

²⁰ M. P i e t r z a k, *Sytuacja prawna kobiet ...*, s. 80.

²¹ M. K o n d r a c k a, *Aktywność parlamentarna...*, s. 60.

²² Tamże, s. 81.

²³ Ustawa z 1 lipca 1921 roku zmieniła dotychczasowe przepisy prawa cywilnego dotyczące praw kobiet. Uchylono m.in. przepis nakazujący żonie posłuszeństwo mężowi, zniesienie ograniczeń uzależniających wykonywanie wszelkich działań prawnych przez żonę bez woli męża. Zob. M. P i e t r z a k, *Sytuacja prawna kobiet...*, s. 81.

²⁴ Tamże, s. 60.

front dla działań na rzecz równouprawnienia kobiet parlamentarzystki Sejmu Ustawodawczego stały się wzorem dla kolejnych pokoleń kobiet w organach ustawodawczych.

Z SAMORZĄDU DO PARLAMENTU – POLITYCZNA DROGA POLSKICH PARLAMENTARZYSTEK

Wybory do Sejmu I kadencji odbyły się 5 listopada 1922 roku, a do Senatu tydzień później. Tym razem, odmiennie niż do Sejmu Ustawodawczego, wybory rozpisano na obszarze całego państwa. W elekcji wzięło udział 8 812 901 osób, czyli frekwencja wyborcza wyniosła 68% uprawnionych do głosowania²⁵. Posłankami na Sejm I kadencji (1922–1928) zostały:

1. Zofia Sokolnicka
2. Wanda Ładzina
3. Zofia Praussowa
4. Irena Puzynianka
5. Róża Melzerowa
6. Maria Holder-Eggerowa
7. Dorota Kłuszyńska
8. Gabriela Balicka
9. Irena Kosmowska

Wśród posłanek znalazły się kobiety aktywnie działające wcześniej w samorządzie miejskim (Zofia Praussowa i Dorota Kłuszyńska), organizatorki i przewodniczące komitetów filantropijnych (Irena Puzynianka, Wanda Ładzina, Róża Melzerowa, Maria Holder-Eggerowa) Warto dodać, że Praussowa i Kłuszyńska aktywnie uczestniczyły w pracach swojej partii. Praussowa zasiadała w Radzie Naczelnej Polskiej Partii Socjalistycznej (PPS), a Kłuszyńska współorganizowała Centralny Wydział Kobiety w PPS²⁶. Irena Puzynianka w latach 1921–1929 była przewodniczącą Narodowej Organizacji Kobiet, którą sama założyła. Do Sejmu startowała z Warszawy z listy Zjednoczenia Ludowo-Narodowego, zasiadała w komisji opieki społecznej i inwalidztwa²⁷. Wanda Ładzi-

²⁵ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu...*, s. 84.

²⁶ A. Kondracka, *Aktywność parlamentarna ...*, s. 51.

²⁷ W. Masiaż, *Kobiety w parlamentach...*, s. 200.

na w latach 1918–1922 była przewodniczącą Sekcji Sióstr PCK, w Łodzi założyła żłobek i sekcję „Ratujmy Dzieci”²⁸. Zofia Praussowa, zanim wystartowała do Sejmu była radną stołecznej Rady Warszawy oraz członkiem Rady Szkolnej Okręgowej. Wykładała na kursach Towarzystwa Uniwersytetu Robotniczego dla radnych i kandydatów na radnych. Należała do Klubu Politycznego Kobiet Postępowych. W Sejmie pracowała w dwóch komisjach: ochrony pracy oraz opieki społecznej i inwalidztwa.

Przy ważnych inicjatywach uchwałodawczych parlamentarzystki wspierały się nawzajem. Warto wspomnieć o ogromnym zaangażowaniu przy pracy nad rządowym projektem ustawy *O pracy młodocianych i kobiet*, Ładziny i Praussowej. Panie nie tylko aktywnie współpracowały nad tym projektem, ale także nad ustawą o opiece społecznej. Walczyły o prawa socjalne dla zatrudnionych, bez względu na płeć oraz opiekę nad dziećmi (Ładzina, Holder-Eggerowa, Kłuszyńska). Najaktywniejszą posłanką była Zofia Sokolnicka z ZLN. Przemawiała na plenarnych posiedzeniach 18 razy, zgłosiła 14 interpelacji i złożyła 12 wniosków. Była współtwórczynią 20 ustaw²⁹. Dało się już jednak zauważyć pewne rozbieżności polityczne wśród posłanek. Znaczna ich liczba reprezentująca prawicę zaczęła popierać własne inicjatywy. Należy jednak podkreślić, że parlamentarzystki starały się podejmować trudne, wywołujące emocje tematy, np. polityka państwa wobec mniejszości narodowych, polityka socjalna, bezrobocie czy pauperyzacja społeczeństwa³⁰.

W całym okresie międzywojennym, czyli w latach 1919–1939 kobiety stanowiły ogółem od 1,88% do 3,37% ogólnej liczby posłów i senatorów. Jak kształtował się stan reprezentacji kobiet w poszczególnych kadencjach parlamentu zob. tab. 2.

Swój sukces wyborczy z 1919 roku powtórzyły w kolejnych elekcjach G. Balińska (posłanka I, II i III kadencji), I. Kosmowska (posłanka I i II kadencji), Z. Sokolnicka (I kadencji), Z. Moraczewska została posłanką III kadencji.

Do Senatu z listy państwowej ZLN została wybrana Józefa Szebero (Szebekówna), publicystka związana politycznie z endecją. Była przewodniczącą Rady Narodowej Polek, dzięki temu uczestniczyła w lic-

²⁸ Tamże, s. 195.

²⁹ Tamże, s. 200.

³⁰ A. K o n d r a c k a, *Aktywność parlamentarna...*, s. 63 i 68.

nych kongresach narodowych. Natomiast senatorem z listy PSL-Wyzwolenie i Lewicy Ludowej z województwa wileńskiego była Aleksandra Karnicka. Pracowała w komisjach: spraw zagranicznych, wojskowej (sekretarz) i gospodarstwa społecznego³¹.

Tabela 2. Udział kobiet w Sejmie i Senacie w latach 1922–1939

Sejm	Udział kobiet		Senat	Udział kobiet	
	liczba	%		liczba	%
Kadencja I 1922–1928	9	2,02	Kadencja I	4	3,60
Kadencja II 1928–1930	8	1,80	Kadencja II	4	3,60
Kadencja III 1930–1935	15	3,37	Kadencja III	4	3,60
Kadencja IV 1935–1938	2	0,97	Kadencja IV	5	5,20
Kadencja V 1938–1939	1	0,48	Kadencja V	4	4,16

Źródło: M. Śliwa, *Udział kobiet w wyborach i ich działalność parlamentarna*, [w:] *Równe prawa i nierówne szanse: kobiety w Polsce międzywojennej. Zbiór studiów*, red. A. Żarnowska, A. Szwarz, Warszawa 2000, s. 53.

Do Sejmu II kadencji (1928–1930) dostała się z listy Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem Maria Jaworska, jedna z założycielek sanacyjnej organizacji młodzieżowej Straż Przednia, członek Związku Zawodowego Nauczycieli Szkół Średnich. Będąc w parlamencie pracowała w komisjach: opieki społecznej i inwalidztwa oraz oświecenia (sekretarz)³². Do Senatu wystartowała z listy państwowej nr 1 z BBWR Zofia Daszyńska, działaczka Towarzystwa Pomocy Naukowej dla kobiet, walcząca o prawa kobiet. Od 1919 roku etatowy profesor ekonomii politycznej Wolnej Wszechnicy Polskiej i Instytutu Nauczycielskiego. Wchodziła w skład rady naukowej Towarzystwa Ekonomistów i Statystów. Działaczka społeczna ruchu feministycznego, popierająca sanację po przewrocie majowym. W izbie wyższej pracowała w komisjach: gospodarki społecznej, oświaty i kultury. Kilkakrotnie wypowiadała się na forum parlamentu w sprawach polityki społecznej, mieszkaniowej, emigracyjnej i walki z alkoholizmem³³. Z listy PPS weszła natomiast Jad-

³¹ W. M a s i a r z, *Kobiety w parlamentach...*, s. 202–203.

³² Tamże, s. 203.

³³ Tamże, s. 208.

wiga Markowska, w latach 1921–1937 członek RN PPS i ZG Towarzystwa Uniwersytetu Robotniczego (TUR)³⁴.

Największą reprezentację kobiecą w poszczególnych kadencjach tworzyły parlamentarzystki związane z obozem politycznym Józefa Piłsudskiego (14 mandatów poselskich oraz 13 mandatów senatorskich, z obozu narodowo-demokratycznego w sumie było 12 posłanek i jedna pani senator, działaczki ruchu ludowego (Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie” i Stronnictwa Ludowego miały sześć kobiecych mandatów poselskich i jeden senatorski, socjalistki – cztery poselskie i dwa senatorskie. Z ugrupowania narodowo-chrześcijańskiego i obozu komunistycznego było po jednym mandacie poselskim, a mniejszości narodowe: Ukraińcy – po dwa poselskie i senatorskie, Żydzi – jeden mandat poselski³⁵. Wiele klubów parlamentarnych, Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast”, Narodowa Partia Robotnicza, Stronnictwo Chłopskie i Chrześcijańska Demokracja były pozbawione kobiet w ławach parlamentarnych. Większość posłanek należała do pokolenia angażującego się w protest przeciw zaborcom, nazwanego pokoleniem „niepokornych” Wiele z nich, bo aż 74,2% urodziło się przed 1880 rokiem, a w Senacie przeważały wśród pań tylko takie roczniki. Kobiety-parlamentarzystki legitymowały się bardzo dobrym wykształceniem – ponad 61% posłanek i 50% senatorek posiadała wyższe wykształcenie. Były one absolwentkami uniwersytetów w Paryżu, Wiedniu, Zurychu, Krakowie, Petersburgu, Moskwie, Lozannie. Wśród nich na uwagę zasługuje Regina Zofia Fleszarowa, senator IV kadencji (1935–1938), która studiowała na uniwersytecie w Zurychu i na Sorbonie w Paryżu, posiadała jako pierwsza Polka i jedna z pierwszych kobiet na świecie, tytuł doktora nauk geologicznych Od 1919 roku przez wiele lat pracowała jako adiunkt w bibliotece Państwowego Instytutu Geologicznego. Była również przewodniczącą Rady Polek należącej do Międzynarodowej Rady Kobiet w Brukseli. Gdy została senatorem miała 47 lat³⁶. Dyplom doktorski z dziedziny ekonomii posiadała Zofia Daszyńska, senator w kadencji II (1928–1930) z ramienia Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, Hanna Hubicka – ukończyła Wydział Medyczny Uniwersytetu

³⁴ Tamże, s. 204.

³⁵ M. Śliwa, *Udział kobiet...*, s. 53.

³⁶ M. Smogorzewska, *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik biograficzny*, red. nauk. A.K. Kunert, t. II, Warszawa 2000, s. 61–62.

w Lozannie, doktoryzowała się z medycyny, była senatorem III kadencji (1930–1935), pełniła funkcję sekretarza z ramienia BBWR, członkini tzw. Grupy Kobiecej. Gabriela Balicka, weteranka wśród posłanek, mogła pochwalić się dyplomem doktorskim z dziedziny biologii. Pozostałe parlamentarzystki miały wykształcenie średnie lub półwyższe. Tylko jedna Janina Ignasiak-Minkowska, posłanka III kadencji Sejmu (1930–1935) członkini klubu Komunistycznej Frakcji Poselskiej, skończyła kilka klas szkoły elementarnej, a od 16 roku życia pracowała w zakładach włókienniczych w Łodzi. Była reprezentantką Związku Zawodowego Włóknarzy na V Kongresie Czerwonej Międzynarodówki Związkowej w Moskwie w 1930 roku, a dwa lata później uczestniczyła w I Światowym Kongresie Antywojennym w Amsterdamie³⁷.

Pod względem wykształcenia kobiety-posłanki znacznie przewyższały swoich kolegów parlamentarzystów, gdzie co czwarty nie miał w ogóle żadnego wykształcenia lub ukończył tylko kilkuklasową szkołę elementarną. Nie przełożyło się to jednak na zajmowanie w parlamencie eksponowanych stanowisk³⁸. Pierwsza kobieta pojawiła się w prezydium tymczasowym Sejmu w kadencji 1922–1928. Była to Halina Stęślicka z Chrześcijańskiej Demokracji, która pełniła funkcję sekretarza. W następnej kadencji do Prezydium Sejmu udało się wejść Halinie Jaroszewiczowej z Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, która również była sekretarzem. Sukces ten powtórzyła w IV kadencji Senatu, natomiast w III kadencji Senatu do prezydium w charakterze sekretarza dostała się Halina Hubicka z BBWR³⁹. Dopiero w roku 1930 (czyli w III kadencji) przewodniczącą komisji oświatowej w Sejmie została Maria Jaworska, która w 1926 roku uzyskała dyplom nauczyciela szkół średnich. Była również przewodniczącą sekcji szkolnictwa średniego ZNP i członkiem zarządu Związku Zawodowego Nauczycieli Szkół Średnich⁴⁰. Szefami klubów parlamentarnych również byli mężczyźni. Jedynie Janina Ignasiak-Minkowska została sekretarzem Komunistycznej Frakcji Poselskiej (III kadencja Sejmu)⁴¹. Funkcję sekretarza klubu poselskiego PSL „Wyzwolenie” piastowała Irena Kosmowska. Objęła ona

³⁷ Tamże, s. 256–257.

³⁸ M. Śliwa, *Udział kobiet...*, s. 54.

³⁹ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu...*, s. 310, 312, 315, 316.

⁴⁰ M. Smogorzewska, *Posłowie i senatorowie...*, s. 314–315.

⁴¹ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu...*, s. 332.

również wiceprzewodnictwo polskiej grupy Unii Parlamentarnej⁴². Sekretarzem Komisji Ochrony Pracy była w I kadencji Sejmu Maria Holder-Eggerowa, a Irena Kosmowska sekretarzem Komisji Spraw Zagranicznych, która pełniła także funkcję sekretarza Komisji Konstytucyjnej w Sejmie Ustawodawczym. Halina Jaroszewiczowi była zastępcą przewodniczącego komisji opieki społecznej i inwalidztwa⁴³

Wśród parlamentarzystek dominowały nauczycielki, redaktorki pism i publicystki, animatorki ruchu samorządowego oraz kulturalnego i opiekuńczo-wychowawczego nad dziećmi i młodzieżą. Halina Jaroszewiczowa (posłanka III kadencji Sejmu i senatorka IV kadencji Senatu), uczestniczyła w konferencjach międzynarodowych poświęconych zagadnieniom opieki nad matką i dzieckiem. Maria Holder-Eggerowa (I kadencja Sejmu 1922–1928) zabiegała o poprawę warunków życia kobiet wiejskich, była także autorką broszury „Kobieta i samorząd”. Holder-Eggerowa złożyła w Sejmie wnioski o ustawowe uregulowanie opieki nad matką i niemowlęciem⁴⁴.

Polskie parlamentarzystki, mimo przynależności do różnych klubów parlamentarnych, potrafiły zgodnie pracować na rzecz wielu ważnych spraw społecznych. Brały czynny udział w pracach nad projektem ustawy o ograniczeniu sprzedaży i spożycia alkoholu. Zofia Moraczewska żądała wprowadzenia do ustawy zapisu o zakazie sprzedaży i spożycia alkoholu w wojsku, w czasie świąt państwowych i religijnych⁴⁵. Ustawa ta wywołała duże zainteresowanie w krajach europejskich. Posłankę Irenę Puzyniankę ze Związku Ludowo-Narodowego, poproszono o zreferowanie założeń prawnych oraz skutków działania tej ustawy podczas międzynarodowego kongresu antyalkoholowego w Kopenhadze. Aktywność pań w debatach plenarnych znacznie przewyższała pod tym względem bardzo liczną grupę panów posłów. Maria Holder-Eggerowa przemawiała w Sejmie I kadencji w sprawie budżetu Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej i w dyskusji nad ustawą o karach za handel żywym towarem, była referentką konwencji o zwalczaniu handlu kobietami i dziećmi⁴⁶.

⁴² M. Śliwa, *Udział kobiet ...*, s. 55.

⁴³ W. Masiarz, *Kobiety w parlamentach...*, s. 213.

⁴⁴ M. Smogorzewska, *Posłowie i senatorowie ...*, s. 231, 301–302.

⁴⁵ Sprawozdanie stenograficzne Sejmu Ustawowego, posiedzenie 138 z 20 kwietnia 1920, l. 62.

⁴⁶ M. Smogorzewska, *Posłowie i senatorowie ...*, s. 131.

AKTYWNOŚĆ POLSKICH PARLAMENTARZYSTEK W OSTATNICH DWÓCH KADENCJACH SEJMU I SENATU II RP

Dwie ostatnie kadencje Sejmu i Senatu II Rzeczypospolitej Polskiej nie obfitowały w liczną grupę kobiet. O ile w Senacie nie było spadku, to w izbie niższej obserwujemy załamanie tendencji zwykłej, jaka miała miejsce w trzeciej kadencji. Miały na to wpływ zmiany dotyczące ograniczenia parlamentarnych zasad konstytucji⁴⁷. Antydemokratyczne zapisy spowodowały, że liczba kobiet w Sejmie z ponad 3,5% zmniejszyła się do poniżej 1%. W wyborach, które odbyły się 8 września 1935 roku wzięło udział 46,57% uprawnionych do głosowania. Ponad 450 tys. głosów było nieważnych, co należy uznać za swoistą formę absencji. Mandaty uzyskali czołowi politycy obozu rządzącego. W wyborach do izby wyższej wzięło udział 64,4% uprawnionych do głosowania. Okazało się, że 40% składu Senatu stanowili prominentni politycy, a także dawni parlamentarzyści powiązani z administracją rządową⁴⁸.

Mimo że ranga Sejmu znacznie podupadła, to aktywność polskich posełków wcale nie zmalała. Dwie niewiasty, które zasiadały wówczas ławach sejmowych, Janina Prystorowa, (żona Aleksandra Prystora, ówczesnego marszałka Senatu) i Wanda Pełczyńska nie pozostawały w tej kadencji bezczynne. Wystąpienia Wandy Pełczyńskiej, zajmującej wyraźnie opozycyjne stanowisko wobec rządu, przeszły do historii jako krytyczne, barwne i bezkompromisowe. Domagała się od władz rządowych nie tylko prowadzenia aktywnej polityki ekonomicznej na ziemiach wschodnich, ale również o prawa narodowościowe dla Białorusinów. Sprzeciwiała się represjonowaniu nauczycieli za poglądy i przekonania polityczne, występowała w obronie praw kobiet do pracy, żądała opracowania przez rząd rozwiązań na rzecz poprawy zdrowia społeczeństwa⁴⁹. Natomiast Janina Prystorowa zasłynęła zgłoszeniem projektu ustawy przewidującej całkowity zakaz rytualnego żydowskiego

⁴⁷ Konstytucja kwietniowa odeszła od zasad, na których opierała się konstytucja marcowa. Na czele państwa stał prezydent Rzeczypospolitej wybierany przez Zgromadzenie Elektorów, któremu przewodził marszałek Senatu. Konstytucja ograniczała znacznie uprawnienia Sejmu, a podkreślenie zerwania z systemem demokracji parlamentarnej przyniosło stwierdzenie, że funkcje "rządzenia Państwem nie należą do Sejmu", zob. więcej A. A j n e k i e l, *Historia Sejmu...*, s. 185–197.

⁴⁸ Tamże, s. 197, 199, 200.

⁴⁹ M. Ś l i w a, *Udział kobiet...*, s. 59.

uboju bydła. Uzasadniała to względami humanitarnymi. Ostatecznie Sejm uchwalił w kwietniu 1936 roku ustawę, która co prawda nie zakazywała całkowitego rytualnego uboju, ale go znacznie ograniczyła⁵⁰. Jedną z pięciu kobiet zasiadających w tym czasie w Senacie była Regina Fleszarowa, powołana przez Prezydenta RP. Została wiceprzewodniczącą Sądu Marszałkowskiego i członkiem Grupy Oświatowej. Pracowała w komisjach: administracyjno-samorządowej (1935–1936), oświatowej, samorządowej (1936–1937). W październiku 1935 roku wybrano ją do komisji rozpatrzenia ustawy do upoważnienia Prezydenta RP do wydawania dekretów⁵¹.

Stefania Kudelska, jedyna posłanka w Sejmie V kadencji, kontynuowała krytyczną postawę wobec rządu, jaką przejawiała Wanda Pełczyńska. Sprzeciwiała się bardzo niskim nakładom przewidzianym w budżecie państwa na opiekę społeczną. Domagała się większych funduszy na rozwijanie sieci żłobków i przedszkoli dla dzieci robotnic warsztatów rzemieślniczych oraz na kształcenie wychowawczyń i pielęgniarek, które mogłyby pracować w wiejskich przedszkolach⁵².

Każda z kobiet zasiadających w sześciu kadencjach Sejmu i pięciu Senatu była indywidualnością, co potwierdzała ogromnym zaangażowaniem w to, co robiła. W zdecydowanej większości polskie posłanki i senatorki okresu międzywojennego pochodziły z rodzin inteligencko-ziemiańskich, głęboko patriotycznych, stąd ich wielkie zaangażowanie już w młodości w pracę oświatową, społeczną i polityczną⁵³. Co godne podkreślenia, kilka z nich rozpoczęło swoją karierę polityczną w lokalnych samorządach. Zofia Praussowa w latach 1919–1935 była radną stołecznej Rady Miejskiej w Warszawie, Zofia Karnicka, zanim zdobyła mandat senatora II kadencji, zasiadała w Radzie Włościańskiej (pow. Święciany) i weszła w skład zarządu gminy. Zofia Berbecka była posłem na Sejm III kadencji, ale także od 1934 roku radną m.st. Warszawy. Julia Kratowska była członkiem Rady Miejskiej w Ciechanowie i Rady Szkolnej Powiatowej (1932–1935), a od 1935 roku senatorem mianowanym przez Prezydenta RP⁵⁴.

⁵⁰ W. M a s i a r z, *Kobiety w parlamentach...*, s. 219, 220.

⁵¹ Tamże, s. 221.

⁵² M. Ś l i w a, *Udział kobiet...*, s. 59.

⁵³ W. M a s i a r z, *Kobiety w parlamentach...*, s. 184.

⁵⁴ Tamże, s. 198–223.

W parlamencie II Rzeczypospolitej Polskiej reprezentacja kobiet nie była zbyt liczna. Jedynie w trzeciej kadencji Sejmu liczba ta nieznacznie się zwiększyła i wynosiła 15. W porównaniu z ostatnią, gdy do parlamentu weszła tylko jedna kobieta, był to niewątpliwy sukces. Ich mała reprezentacja wynikała z niechęci ugrupowań politycznych do umieszczania kobiet na swoich listach. Ponadto, zajmowały one dalekie miejsca na liście niegwarantujące zdobycie mandatu. Poza tym stereotyp kobiecy przypisanej do domowych obowiązków był bardzo silnie zakorzeniony wśród polskich elit. Społeczeństwo polskie nie oswoiło się jeszcze z wizerunkiem kobiety zaangażowanej politycznie. W izbie wyższej niewielka liczebność senatorek utrzymywała się cały czas na tym samym poziomie. Mimo tak małej reprezentatywności aktywność pań znacznie przewyższała aktywność mężczyzn.

WALKA O RÓWNOUPRAWNIENIE

Działalność parlamentarzystek zaowocowała powstaniem wielu ważnych ustaw. Ich ogromna determinacja w walce o równouprawnienie kobiet i mężczyzn, jako sprawy zasadniczej dla rozwoju państwa polskiego, przyczyniła się do uchwalenia Konstytucji marcowej w 1921 roku, gdzie zapisano pełnię praw wyborczych dla kobiet. Konstytucja z 17 marca nie dopuszczała możliwości wprowadzenia żadnych ograniczeń prawnych z powodu płci. Nowe ustawy, tworzone po 1918 roku konsekwentnie respektowały zasadę równouprawnienia kobiet, usuwając dyskryminujące je postanowienia ustawodawstwa państw zaborczych. Zmieniono przepisy prawa cywilnego dotyczące praw kobiet. Przyznano żonie prawo do rozporządzania własnym majątkiem, uznano za wyłączną własność żony dochody z jej pracy, o co ostro walczyła posłanka Balicka. Wiele miejsca poświęcono zrównaniu kobiet i mężczyzn w dziedzinie zarobkowej. Nie różnicowano już praw pracowników najemnych według płci. Posłanki i senatorki nie lekcewały tak ważnej kwestii jak opieka społeczna. Niejednokrotnie zwracały uwagę na brak środków budżetowych w tym zakresie. Zofia Ładzina ze Związku Ludowo-Narodowego była referentką ustawy z dnia 2 lipca 1924 roku dotyczącej pracy młodocianych i kobiet, zabraniającej zatrudniania kobiet przy pracach szczególnie ciężkich, w warunkach niebezpiecz-

nych dla ich zdrowia. Ustawa ta mówiła także o ochronie macierzyństwa. Czas ochronny obejmował okres ciąży i porodu oraz karmienia niemowlęcia i opieki nad nim. Kobiety ciężarne zyskały prawo do przerw w świadczeniu pracy. Umowa o pracę w czasie trwania przerw nie mogła być wypowiedziana. Ustawa przewidywała zasiłki porodowe, płatne przerwy w pracy dla matek karmiących oraz obowiązek zakładania żłobka przez zakłady przemysłowe zatrudniające powyżej 100 pracowników⁵⁵.

Te regulacje prawne, tak potrzebne Polkom, mogły powstać tylko z inicjatywy kobiet posłanek, rozumiejących i czujących całą problematykę kwestii ochrony macierzyństwa i warunków pracy polskich robotnic. Posłanki jednoczyły się także przy innych projektach, jak chociażby w sprawie zwalczania alkoholizmu. Zabierały głos w kwestiach dotyczących handlu kobietami i dziećmi. Będąc w przeważającej części nauczycielkami żywo interesowały się problematyką szkolnictwa polskiego, sprawą nowelizacji ustawy o kwalifikacjach nauczycielskich, systemem wychowania młodzieży, sytuacją prawną matki i dziecka. Irena Kosmowska wraz z Jadwigą Dziubińską przygotowały projekt ustawy o szkolnictwie rolniczym, uchwalony przez parlament w lipcu 1920 roku⁵⁶. Ich aktywność w zakresie tworzenia nowego prawa może być wzorem dla obecnych posłanek, zwłaszcza pod względem tworzenia silnego frontu wobec niechęci mężczyzn do zmian w zakresie równouprawnienia. Parlamentarzystki pracowały w wielu komisjach sejmowych: oświaty, zdrowia publicznego, opieki społecznej, administracji, konstytucyjnej i spraw zagranicznych i chociaż tworzyły skromną ich reprezentację, to odegrały istotną rolę w działalności ustawodawczej. Przemówienia, składane wnioski i interpelacje posłanek Sejmu Ustawodawczego nacechowane były poczuciem reprezentowania wszystkich kobiet, a nie wyłącznie własnych partii politycznych. Wspinały się wykształcone, często ze stopniami doktorskimi, reprezentowały wysoki poziom kultury politycznej. Praca w Sejmie i Senacie była dla nich ogromnym doświadczeniem, wykonywały ją z należytą starannością, kierując się troską o dobro ogółu. Mimo to nie zajmowały w parlamencie eksponowanych funkcji. Silnie zakorzeniony w męskiej mental-

⁵⁵ M. Pietrzak, *Sytuacja prawna kobiet...*, s. 87.

⁵⁶ A. Chojnowski, *Aktywność kobiet w życiu politycznym*, [w:] *Równe prawa i nierówne szanse...*, s. 40.

ności stereotyp kobiety przypisanej do domowych obowiązków nie pozwolił zaakceptować kobiet na wysokich stanowiskach w strukturach organizacyjnych sejmu i senatu. Pierwsze posłanki spotykały się z lekceważeniem ze strony kolegów parlamentarzystów⁵⁷. Trudny start w wyborach, przejawiający się w niechęci ugrupowań do umieszczania kobiet na swoich listach, był dla kandydatek ogromnym doświadczeniem. Musiały uczyć się współpracować w niewielkiej grupie i odłożyć marzenia o stworzeniu silnego parlamentarnego kobiecego lobby. Kobieta aktywności na niwie parlamentarnej rozpoczęła się od małego udziału kobiet w pierwszym po odzyskaniu niepodległości Sejmie Ustawodawczym. Dała ona jednak impuls do tworzenia wspólnego frontu na rzecz większej reprezentacji kobiet w polskich organach ustawodawczych.

**WOMEN'S REPRESENTATIVENESS AND ACTIVITY IN POLISH PARLIAMENT
IN THE 1919–1939
(summary)**

The structure of my article includes description parliamentary five elections in accordance of representations women Polish Parliament in the 1919-1939. According to my opinion the basic assumption of polish politics in years 1919-1939 was a small share of women legislative bodies. Polish Parliament was represented by the majority of men. The men ruled the country. Women were however very active and take many legislative initiatives.

⁵⁷ Posłanka Moraczewska po debacie nad ustawą ograniczającą spożycie alkoholu, w której brała aktywny udział, spotkała się ze strony kolegów klubowych z niestosownymi żartami w postaci „Towarzyszko! Zapraszam Was na kieliszek wódki do bufetu!” – Biblioteka Narodowa, Zbiór Zofii i Jędrzeja Moraczewskich [dalej: BN, ZM], rkps Mor. 64, k 2. za: M. K o n d r a c k a, *Aktywność parlamentarna...*, s. 69.

Jakub Rzucidło*

PERSPEKTYWY GŁOSOWANIA ZA POŚREDNICTWEM INTERNETU W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Wybory powszechne w Rzeczypospolitej Polskiej, oprócz wielu emocji związanych z walką polityczną, wiążą się zazwyczaj z uważnym śledzeniem frekwencji wyborczej przez badaczy z różnych dziedzin nauki. Nie trzeba być nawet zbyt zaangażowanym w życie publiczne by wiedzieć, że niska frekwencja wyborcza jest problemem niemal wszystkich wyborów powszechnych, odbywających się w RP. Stąd nie dziwi fakt, że głos w tej sprawie zawierają w równym stopniu publicyści, organizacje pozarządowe, jak i piastujący najwyższe urzędy państwowe¹.

Pomysłów na zwiększenie frekwencji wyborczej jest kilka. Przede wszystkim wskazać należy na możliwość zastosowania różnych sposobów oddawania głosów, poza tym „tradycyjnym” – na standardowej, drukowanej karcie do głosowania w lokalu wyborczym. Wymienić tutaj można: głosowanie korespondencyjne, głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie na szczególnego rodzaju kartach do głosowania (np.

* Mgr, doktorant, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

¹ Zob. np. *Rozpoczęła się kampania wyborcza. Prezydent ogłosił termin wyborów*, „Newsweek.pl”, <http://polska.newsweek.pl/rozpoczela-sie-kampania-wyborcza--prezydent-oglosil-termin-wyborow,80441,1,1.html> [dostęp 13.07.2012], *J. S t r ó ż y k, Młodzi lu-dzie chcą walczyć o wyższą frekwencję wyborczą*, rp.pl, <http://www.rp.pl/arttykul/60531.html> [dostęp 13.07.2012], *Prezydent będzie walczył o frekwencję wyborczą*, rp.pl, <http://www.rp.pl/arttykul/706608.html> [dostęp 13.07.2012].

z wykorzystaniem alfabetu Braille'a, lub specjalnych nakładek w tym języku przystawianych na tradycyjne karty do głosowania), głosowanie z wykorzystaniem specjalnych maszyn do głosowania (elektronicznych urn wyborczych) czy np. wprowadzenie głosowania dwudniowego w lokalach wyborczych.

Mając na uwadze powyższe, z punktu widzenia skomplikowania technicznego najbardziej zaawansowanym sposobem na zwiększenie partycypacji uprawnionych do udziału w wyborach jest wprowadzenie głosowania za pośrednictwem Internetu (dalej także: i-głosowanie)².

² Od i-głosowania odróżnić należy głosowanie elektroniczne (dalej także: e-głosowanie). Pojęcie to jest szersze od i-głosowania i oznacza akt oddawania głosu za pomocą różnorodnych urządzeń cyfrowych. W rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Rec (2004)11 za e-głosowanie uznano e-wybory lub e-referendum w których wykorzystuje się urządzenia elektronicznej co najmniej podczas procesu składania głosu. W grę wchodzić tu będzie także np. głosowanie za pomocą różnego rodzaju maszyn do głosowania. Szerzej zob.: R.M. A l v a r e s, T.E. H a l l, *Electronic Elections. The Perils and Promises of Digital Democracy*, Princeton 2008, s. 8; Internet Society Poland, *Stanowisko w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych*, Warszawa 2007, s. 2. Tekst rekomendacji Komitetu Rady Ministrów dostępny na stronie www Rady Europy: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=778189> [dostęp 05.07.2012]. Warto zauważyć, że w pojęciu tym nie mieszczą się różnego rodzaju czynności związane z administrowaniem oddanym głosem, jak np. przesyłanie wyników głosów z obwodów do głosowania do odpowiednich organów zajmujących się administrowaniem głosem, obliczanie wyników wyborów czy ich wizualizacja. Warto zauważyć, że na gruncie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.) obowiązują regulacje, które przewidują elektroniczną niektórych czynności w trakcie wyborów powszechnych. Zaliczyć do nich należy normy: art. 32 § 1, art. 35 § 1, art. 37a § 1 k.wyb., art. 40a § 2 k.wyb., art. 61c § 2 i art. 63 § 2 k.wyb., art. 81 § 1 k.wyb., art. 163 k.wyb., art. 230 § 6 k.wyb., art. 236 § 1 k.wyb., art. 318 k.wyb., a także art. 162 § 1 pkt. 1 i 2 oraz § 2 k.wyb.

Jednakże w literaturze najczęściej przyjmuje się klasyfikację głosowania elektronicznego zaproponowaną przez Internet Society Poland. W dokumencie *Stanowisko w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych* stwierdzono m.in., że wybory elektroniczne obejmują „szeroki zakres zastosowań technik informatycznych w referendach oraz wyborach powszechnych”. W jego skład zaliczyć należy:

1. Elektroniczną wizualizację wyników wyborów, w których systemy komputerowe pełnią rolę pomocniczą przy prezentacji i wizualizacji wyników wyborów przeprowadzonych tradycyjnie. Takie zastosowanie nowoczesnej elektroniki nie budzi to żadnych kontrowersji i nie stanowi przedmiotu dyskusji. Jest wymogiem postępu technologicznego i nie ma żadnego wpływu na przebieg czy ważność wyborów.

2. Głosowanie wspomagane elektronicznie, w którym systemy komputerowe są głównym narzędziem służącym do przyjmowania i zliczania głosów. Głosy są oddawane przez wyborców osobiście w lokalach wyborczych na dedykowanych komputerach wyborczych (tzw. *voting machines*). System taki jest stosowany obecnie w kilku

Taki sposób oddawania głosu postrzegany jest przede wszystkim jako sposób na zwiększenie frekwencji wyborczej. Wydaje się jednak, że korzyści z wprowadzenia i-głosowania należy poszukiwać gdzie indziej.

PROPOZYCJE ZASTOSOWANIA GŁOSOWANIA ZA POŚREDNICTWEM INTERNETU

Do tej pory kilkukrotnie można było natknąć się na bardziej lub mniej oficjalne propozycje nowelizacji ordynacji wyborczych, które miały na celu umożliwienie głosowania za pośrednictwem Internetu. Warto przede wszystkim mieć na uwadze te zgłaszane przez ugrupowania polityczne oraz przez przedstawicieli różnego rodzaju organów państwowych. Jeszcze w 2000 roku F. Rymarz, przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej doszedł do wniosku, że wybory za pośrednictwem Internetu będą możliwe już ciągu najbliższego dziesięciolecia. W 2001 roku mówiono zaś, że to wybory do Parlamentu Europejskiego będą pierwszymi, w których udostępnione zostanie oddanie głosu w cyberprzestrzeni³. Kolejne informacje dotyczące wprowadzenia nowej metody czynnego udziału w wyborach pojawiły się ok. 2005 roku. Przytaczano wówczas wypowiedzi członków Państwowej Komisji Wyborczej⁴, czy konstytucjonalistów⁵, które miały zasadniczo popierać tę

państwach europejskich, oraz na pozostałych kontynentach w różnego rodzaju wyborach (np. w Australii, Belgii, Brazylii, Holandii, Japonii, Rosji).

3. Głosowanie przez Internet (nazywane także i-głosowaniem, ang. *i-voting*). W takim systemie głosy są oddawane zdalnie z dowolnej lokalizacji za pośrednictwem Internetu, a ich przyjmowaniem i zliczaniem zajmuje się centralny komputerowy system wyborczy (stosowane np. w Estonii, Kanadzie, Norwegii).

Podziałem tym posłużyli się także R. B a l i c k i, A. P r e i s n e r, *E-voting – szanse, możliwości, zagrożenia*, [w:] S. G r a b o w s k a, R. G r a b o w s k i (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007, s. 56–57. Szerzej także: *The electoral Knowledge Network, Countries with e-voting projects*, <http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/countries> [dostęp 15.03.2012].

³ D. S p r i n t e r, *E-voting, czyli wybory przez Internet*, <http://www.egospodarka.pl/11274,E-voting-czyli-wybory-przez-Internet,1,20,2.html> [dostęp 20.03.2012].

⁴ Np. „głosowanie korespondencyjne i przez Internet (według Kazimierza Czaplickiego to nie utopia – koszt przygotowania elektronicznego rejestru wyborców po-

nową formę oddawania głosu⁶. Od 2007 roku ponownie pojawiały się opinie o „internetowym głosowaniu”, a to za sprawą inicjatywy Stowarzyszenia „Polska Młodych”. Przygotowało ono projekt systemu służącego do złożenia głosu za pomocą środków porozumiewania się na odległość. Od technicznej strony został on opracowany przez ekspertów z Politechniki Wrocławskiej⁷. Pomimo początkowych problemów⁸ głosowanie odbyło się w dniach 08–10 czerwca 2009 roku⁹. System nazwano Scratch, Click & Vote, co można przetłumaczyć jako zdrap, wybierz i zagłosuj¹⁰.

trzebnego do wprowadzenia głosowania elektronicznego ocenił na 1,6 mln zł”; podaje za: P. Wa g ł o w s k i, *Znów o głosowaniu przez Internet...*, <http://prawo.vagla.pl/node/5679> [dostęp 20.03.2012].

⁵ Np. „Prawnicy nie widzą przeszkód, aby w Polsce wprowadzić głosowanie przez Internet. – Konstytucja tego nie zabrania, więc wystarczy zmienić ustawy – mówią”. Cytowany w tekście prof. P. Winczorek stwierdził jedynie, że „Konstytucja nie zakazuje oddawania głosów za pośrednictwem Internetu”. Za: P. Wa g ł o w s k i, *Znów o głosowaniu...*

⁶ Zob. także ciekawa dyskusja pod artykułem P. Wa g ł o w s k i, *Znów o głosowaniu...*

⁷ M.in. prof. Mirosława Kutylowskiego.

⁸ System nie wysyłał wiadomości, w których zawarte były stron www, na które należało wejść by dokończyć procesu weryfikacji danych. Uniemożliwiało to oddawanie głosu.

⁹ Głosowanie nie dotyczyło oczywiście wyborów przedstawicieli do żadnej z władz publicznych. Wyborcy mieli natomiast za zadania wskazanie jednego z pięciu celów, który miałby zostać zrealizowany w ciągu najbliższych 20 lat. Do wyboru były: „1. Reforma systemu edukacji - nauczanie zasad współpracy, kształtowanie postaw otwartości i zaufania oraz nowoczesne metody kształcenia; 2. Stworzenie silnych centrów naukowo-innowacyjnych; 3. Realna demokracja, wolny rynek, Polska państwem prawa, mechanizmy gwarantujące ochronę praw człowieka i obywatela; 4. Rozwój infrastruktury drogowej, kolejowej, lotniczej i energetycznej; 5. Polityka prorodzinna - zachęcanie pracodawców, by zatrudniali kobiety; powszechny dostęp do żłobków i przedszkoli; brak konieczności wyboru - sukces zawodowy czy dziecko; prorodzinny system podatkowy”. Za: Portal e-głosowanie.org, http://www.e-glosowanie.org/index.php?option=com_content&view=article&id=140:e-gosowanie-ju-jutro&catid=35:news&Itemid=59 [dostęp 20.03.2012]. Za najważniejszy uznano rozwój infrastruktury drogowej, kolejowej, lotniczej i energetycznej.

¹⁰ Szczegółowy opis działania systemu dostępny jest na stronie: http://www.e-glosowanie.org/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=53 [dostęp 20.03.2012]. Proces oddawania głosu wydaje się być dosyć skomplikowany. Nie rozstrzygnięto także wielu kwestii, jak choćby tej podstawowej, związanej z weryfikacją wyborcy. Niemniej inicjatywę tę uznać można za interesującą, bo pierwszą propozycję rozwiązań technicznych mających przybliżyć do e-głosowania.

Z kolejną „falą” propozycji głosowania za pośrednictwem Internetu mieliśmy do czynienia od 2010 roku. Wówczas mało znana organizacja, która nosi nazwę Powszechna Partia Internetowa, opublikowała założenia do głosowania przez Internet, których autorem jest P. Zemelka¹¹. Przed wyborami parlamentarnymi w 2011 roku, postulat wprowadzenia i-głosowania zgłosił także prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski. Chęć umożliwienia wyborów za pośrednictwem Internetu wyraziły także dwie partie polityczne w swoich programach wyborczych. Sojusz Lewicy Demokratycznej, w dokumencie *Zmiana – cyfrowa Polska 2011–2015* wskazał, iż jedną z „wizji przyszłości” są wybory przez Internet¹². W tym samym okresie odważne deklaracje popłynęły z ust działaczy Platformy Obywatelskiej¹³.

Po wyborach parlamentarnych z inicjatywą wprowadzenia rozwiązań w omawianym zakresie wystąpił Ruch Palikota. Autorzy propozycji postulują, że badania wykonane przeszło trzy lata temu (2008–2009) wykazały, że głosowania internetowego domaga się ok. 66% respondentów. Cel, jaki stawiają przed sobą twórcy projektu to przede wszystkim zwiększenie mobilności wyborców¹⁴. Ponadto wskazać należy, że działacze tej partii powołują się na przykład Estonii, jako państwa, w którym i-wybory już się odbyły i jednocześnie można je uznać za sukces¹⁵.

W ostatnim czasie chyba najbardziej dogodnym momentem na reformowanie sposobu głosowania był proces najpierw projektowania,

¹¹ Głosowanie miałyby się odbyć za pomocą kart kodów. Obowiązkiem wydrukowania takich kart miałyby się zająć Państwowa Komisja Wyborcza, zaś ich rozdzielaniem „odpowiedni” urząd. Wyborca miałby być wykreślany z „tradycyjnej” listy wyborców, a w zamian zostałby wpisany na listę internetową. Gdy idzie o techniczne aspekty przeprowadzania wyborów, to stwierdzono, że należy wykorzystać systemy działające w bankowości. Zob. *Głosowanie przez Internet*, <https://www.plpi.pl/aktualnosci/view/id/78> [dostęp 20.03.2012]. Krytycznie na temat zastosowania systemów bankowych dla celów i-głosowania wypowiedział się A. Preisner, *Głos w dyskusji w pierwszej sesji konferencji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby...*, s. 109.

¹² Szerzej: *Zmiana – cyfrowa Polska 2011–2015*, http://www.rksld.home.pl/uploads/pliki/PROGRAM_Zmiana_-_Cyfrowa_Polska_2011-2015.pdf, s. 18 [dostęp 20.03.2012].

¹³ Zob. *PO chce wprowadzić głosowanie w wyborach przez Internet*, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/547545,po_chce_wprowadzic_glosowanie_w_wyborach_przez_internet.html [dostęp 20.03.2012].

¹⁴ Choć w programie został użyty zwrot „naszych wyborców”...

¹⁵ Projekt Polska 2.0 – wybory przez Internet, <http://www.ruchpalikota.org.pl/wiadomosci/projekt-polska-20-wybory-przez-internet> [dostęp 26.03.2012].

a później uchwalania obecnie obowiązującego kodeksu wyborczego¹⁶. Co więcej, w kilku opiniach dotyczących projektu widać wyraźnie, że wprowadzenie omawianej tutaj możliwości było wręcz oczekiwane. Podkreślano przy tym, że „elektronizacja głosowania” byłaby faktycznie radykalną reformą prawa wyborczego. Zauważano także problem dużych nakładów finansowych, które niewątpliwie wiązałyby się z takim głosowaniem¹⁷. Projektodawcy w uzasadnieniu stwierdzili wprost, że wówczas bardziej istotne było dla nich zaspokajanie potrzeb najuboższych warstw społeczeństwa, a nie budowanie infrastruktury dla i-głosowania¹⁸. Argument ten nie wydaje się być jednak przekonywający. Został on podniesiony raczej dla uciszenia nieprzychylnych głosów politycznych rywali i nie należy w nim się doszukiwać szczególnej wrażliwości ustawodawcy na problemy społeczne. Co więcej, jak słusznie zauważył w swojej opinii W. Paruch, twierdzenie takie jest nie do przyjęcia choćby w zestawieniu z możliwością wprowadzenia dwudniowych wyborów (które ostatecznie uznano za niekonstytucyjne). Autor opinii słusznie zauważa, że „rewolucja informatyczna” w końcu i tak wymusi na ustawodawcy zmiany¹⁹. Choć wydaje się, że użycie tutaj sformułowania „rewolucja informatyczna” jest przesadne. Konserwatyzm i zachowawczość przyjętych rozwiązań podkreślił także G. Górski. Również i jego nie przekonał argument finansowy²⁰. Wydaje się zatem, że część środowiska naukowego oczekiwała od ustawodawcy nowelizacji, która umożliwiłaby głosowanie za pośrednictwem Internetu.

¹⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 *Kodeks wyborczy* (Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

¹⁸ Poselski projekt ustawy *Kodeks wyborczy*, uzasadnienie, (druk sejmowy Sejmu VI kadencji nr 1568), s. 142.

¹⁹ W. P a r u c h, *Opinia na temat ogólnej oceny poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy* (druk sejmowy Sejmu VI kadencji nr 1568), s. 2–3.

²⁰ Szerzej, G. G ó r s k i, *Opinia do projektu ustawy Kodeks wyborczy*, Biuro Analiz Sejmowych, opinia zlecona (druk sejmowy Sejmu VI kadencji nr 1568), s. 2 i n.

I-GŁOSOWANIE W ŚWIETLE UREGULOWAŃ KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Ocenę zgodności i-głosowania z *Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*²¹ można przeprowadzić wychodząc z założenia, że w wielu elementach jest ona podobna do znanych już polskiemu prawu sposobów głosowania. Mam tutaj na myśli w szczególności głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie za pośrednictwem pełnomocnika. Metody te były już przedmiotem dyskusji, co do takich ich aspektów jak: powszechność, bezpośredniość, tajność głosowania, równość, zagadnienie głosowania w dzień wyborów. To właśnie te elementy powinny budzić najczęściej kontrowersji. Nadto sprawę ułatwia nieco wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 20 lipca 2011 roku sygn. akt K 9/11, w którym oceniono zgodność niektórych przepisów kodeksu wyborczego z ustawą zasadniczą, w tym odniesiono się także problematycznych kwestii głosowania korespondencyjnego oraz przez pełnomocnika.

Zagadnienie zasad wyborczych pojawia się w *Konstytucji RP* kilkakrotnie. W pierwszej kolejności wskazać wypada, że zgodnie z art. 96 ust. 2 wybory do Sejmu muszą być powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywać się w głosowaniu tajnym. Jeśli idzie o wybory do Senatu, w art. 97 ust. 2 przesądzone, że one muszą być zarówno powszechne, bezpośrednie, jak i odbywać się w głosowaniu tajnym. Z kolei w art. 127 ust. 1 ustalono, że prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. W ustawie zasadniczej nie rozstrzygnięto kwestii, w jaki sposób wybierane mają być organy wykonawcze samorządu terytorialnego. Art. 169 ust. 2 zawiera zaś tylko stwierdzenie, że wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Nie zdecydowano się także na wskazanie, jakie zasady powinny być przypisane referendum. Choć nie jest ono zwykłym „wyborem”, to cechować musi się podobnymi zasadami, jak wybory powszechne. Niemniej, wszelkie kwestie z tym związane zostały oddane pod rozwagę ustawodawcy (art. 125 ust. 5). W ustawie zasadniczej do dziś nie znalazła miejsca regulacja poświęcona wyborom do Parlamentu Europejskiego. Nie-

²¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku, (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

mniej, zgodnie z art. 328 kodeksu wyborczego są one powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Oczywiście więc, że wyborom do poszczególnych organów przypisano niemal identyczne zasady prawa wyborczego, z niewielkimi modyfikacjami w zależności od rodzaju wyborów.

Wspólną cechą wszystkich wyborów jest to, że zawsze na pierwszym miejscu postawiona jest zasada powszechności. Stała się ona jednocześnie tą zasadą, na której TK w przytoczonym powyżej wyroku rozstrzygał spory pomiędzy różnymi, chronionymi konstytucyjnie wartościami. Nadto, jak się wydaje, to z niej wywiódł „proobywatelską wykładnię” przepisów. Pewnego rodzaju uszczegółowieniem zasady powszechności jest art. 62 *Konstytucji*, a także art. 99 oraz art. 100. Również normy art. 2 i art. 4 uznac należy za uzupełnienie tej zasady. Nadto nie można pominąć art. 11 oraz art. 32 i art. 33²². Także i w doktrynie mówi się o „wiodącej roli” zasady powszechności²³. To ona stanowi ostatecznie o zasięgu praw wyborczych uprawnionych podmiotów²⁴. Niemniej zasada ta doznaje pewnych ograniczeń. Przede wszystkim wskazać należy na cenzusy wyborcze. W Rzeczypospolitej ustanowiono obecnie dwa – obywatelstwa polskiego (poza wyborami do Parlamentu Europejskiego i wyborami lokalnymi w gminach), oraz wieku. Sąd wniosek, że wprowadzenie każdego innego ograniczenia swoje odzwierciedlenie będzie musiało znaleźć w ustawie zasadniczej²⁵. Ustawodawca przewidział liczne gwarancje, mające zapewnić realizację omawianej zasady. Zaliczyć do nich należy: wyznaczanie terminu wyborów i głosowania na dzień wolny od pracy; instytucja spisu wyborców; zaświadczenia o prawie od głosowania; obwody głosowania; dogodne wyborów godziny otwarcia i zamknięcia lokali wyborczych; głosowanie korespondencyjne i za pośrednictwem pełnomocnika, głosowanie przy

²² L. G a r l i c k i, *Komentarz do art. 96 Konstytucji RP*, [w:] L. G a r l i c k i (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 6, teza 12.

²³ Zob. A. S o k a l a, *Nowe ustawowe gwarancje zasady powszechności wyborów w polskim prawie wyborczym (propozycje de lege ferenda)*, [w:] M. B a l c e r z a k, T. J a s u d o w i c z (red.), *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jana Białocerkiewicza*, Toruń 2009, s. 353.

²⁴ Tak: A. J a r e c k a, *Zasada powszechności i równości w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2000, s. 27. Warto przy tym zauważyć, że w niektórych krajach, np. w Belgii, istnieje obowiązek udziału w wyborach, zabezpieczony sankcją karną.

²⁵ Por. A. J a r e c k a, *Zasada powszechności...*, s. 30. Można by się zastanawiać, czy z „rozluźnieniem” tych ograniczeń mamy do czynienia w przypadku wyborów samorządowych i do Parlamentu Europejskiego.

użyciu nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a. Stąd też ocena zgodności i-głosowania z tą zasadą zależy od tego, czy będzie ono jedynym, albo co najmniej podstawowym sposobem oddawania głosu, czy też będzie miało charakter pomocniczy, subsydiarny w stosunku do głosowania tradycyjnego w lokalu wyborczym. W tej pierwszej sytuacji, jak się wydaje, można doszukiwać się „ukrytego” cenzusu (cenzusów) wyborczego. Do korzystania z nowoczesnych technologii obecnie potrzebna jest określona wiedza i umiejętność obsługiwanego konkretnego urządzenia – najczęściej komputera. Idąc dalej, jeśli ustawodawca pozostawiłby wyborcy konieczność zaopatrzenia się w odpowiedni sprzęt oraz połączenie z Internetem, wówczas i pod uwagę należałoby wziąć cenzus majątkowy. By uchronić się przed takim zarzutem władze publiczne musiałyby udostępnić odpowiednio wyposażone komputery lub inny sprzęt umożliwiający oddanie głosu, co najmniej w czasie trwania i-głosowania, np. w godzinach otwarcia określonego urzędu (np. gminy czy miasta). Dopiero w pewnej perspektywie czasowej można założyć, że każdy wyborca posiada potrzebne umiejętności. Stąd istotna rola odpowiednio przygotowanego programu nauczania.

Gdyby zaś głosowanie za pośrednictwem Internetu było tylko jednym ze sposobów oddawania głosu powyższe zagadnienia stają się mniej problematyczne. Wówczas to w gestii każdego wyborcy leży decyzja, w jaki sposób dopełni aktu wyboru. Analogicznie motywowano podczas dyskusji nad elektronicznym postępowaniem upominawczym²⁶, choć oczywiste jest, że waga problemu jest w przypadku wyborów znacznie większa. Pewne wątpliwości przy okazji omawiania tego przymiotnika wyborczego pojawiają się także na tle zasady równości, ustalonej w art. 32 i 33 *Konstytucji RP*. Za punkt odniesienia przyjmę tutaj rozwiązanie zastosowane w Estonii²⁷, gdzie głosowanie „inter-

²⁶ Zob. uzasadnienie do ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy – *Kodeks postępowania cywilnego* oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 859 Sejmu VI kadencji).

²⁷ Zob. ustawa o wyborach samorządowych została przyjęta przez parlament 27 marca 2002 r., weszła w życie 6 maja 2002 r. (RT I 2002, 36, 220). Ustawa o referendum została przyjęta 13 marca 2002 r., w życie weszła zaś 6 kwietnia 2002 r. (RT I 2002, 30, 176). Ustawa o wyborach do *Riigikogu* została przyjęta 12 czerwca 2002 r., zaś w życie weszła 18 lipca 2002 r., ustawa o wyborach do Parlamentu Europejskiego przyjęta to 18 grudnia 2002 r., w życie weszła w styczniu 2003 r. (RT I 2003, 4, 22). Nie są to jedyne

netowe” odbywa się w określonym czasie przed głosowaniem „tradycyjnym”. Wypada stwierdzić, że wyborca decydujący się na nowoczesną formę oddania głosu posiada bardziej uprzywilejowaną pozycję w stosunku do wyborcy głosującego w lokalu wyborczym. Może on przede wszystkim zmienić swój głos nieograniczoną liczbę razy w czasie trwania i-głosowania. Nadto umożliwiono oddanie głosu w dniu wyborów w tradycyjny sposób, a akt ten niweluje skutki głosowania za pośrednictwem Internetu. Wszystko to, jak stwierdził estoński Sąd Najwyższy²⁸, w imię zapewnienia tajności głosowania. Zatem doszło tutaj do swoistego ważenia obydwu wartości. Na jednej szali postawiono zasadę głosowania tajnego, na drugiej zaś prawo do równego traktowania. Jak się okazuje, górę wzięła ta pierwsza zasada. Nie przesądza to oczywiście w żaden sposób tego, jak postąpiłby polski sąd konstytucyjny, jednak może stanowić pewną wskazówkę. Ponadto dalsze wątpliwości, jakie mogą pojawić się na tle tej zasady oraz i-głosowania jest problem cyfrowego wykluczenia.

Znacznie więcej wątpliwości budzi zdalne głosowanie oceniane przez pryzmat zasady bezpośredniości. Wiąże się to przede wszystkim z niejednorodnym pojmowaniem tego przymiotnika wyborczego w nauce prawa konstytucyjnego. Zasadniczo nie ma sporu co do tego, że zgodnie z tą zasadą wyborca oddaje swój głos bezpośrednio na konkretnego kandydata. Decyduje zatem wprost, o składzie określonego organu przedstawicielskiego²⁹. Niemniej, niektórzy autorzy wskazują, że elementem omawianego tutaj przymiotnika wyborczego jest głosowanie osobiste³⁰. Stanowiska tego nie podziela się jednak w pełni w literaturze

regulacje, które mają znaczenie dla możliwości głosowania za pomocą Internetu. Wskazać trzeba także na ustawę z dnia 11 maja 1994 o partiach politycznych (RT I 1994, 40, 654), ustawę z dnia 10 grudnia 2010 o usługach medialnych (RT I, 06.01.2011, 1), ustawę z dnia 18 stycznia 2007 r. o radiofonii i telewizji (*National Broadcasting Act*) (RTI, 06.02.2007, 10, 46), ustawę z dnia 13 marca 2002 r., o sądowej procedurze badania zgodności z Konstytucją (*Constitutional Review Court Procedure Act*) (RT I 2002, 29, 174), ustawa z dnia 1 września 2002 r. *Kodeks karny* (RT I 2001, 61, 364).

²⁸ Orzeczenie SN Republiki Estonii z dnia 1 września 2005 r., sygn. akt 3-4-1-13-05, <http://www.nc.ee/?id=381> [dostęp 30.06.2012].

²⁹ Tak: L. Garlicki, *Komentarz do art. 96...*, s. 15, teza 24; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 47.

³⁰ Z. Jarosz, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 155. Podobnie M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, s. 48. Autorzy ci stwierdzają, że zasada bezpo-

i orzecznictwie³¹. Zaznaczyć należy, że dyskusja do tej pory dotyczy głównie możliwości głosowania przez pełnomocnika i korespondencyjnego³². Nie brano dotychczas pod uwagę głosowania za pośrednictwem Internetu, choć niewątpliwie zbliżone ono będzie w tym aspekcie do głosowania za pomocą tradycyjnej poczty, choć nie można także wykluczyć, że aktu wyboru w rzeczywistości będzie dokonywać kto inny, posiadający nieudokumentowane upoważnienie. Kwestia zgodności głosowania korespondencyjnego z *Konstytucją RP* została rozstrzygnięta we wskazanym wcześniej wyroku TK z dnia 20 lipca 2011 roku. Swoje rozważania nad tym zagadnieniem TK rozpoczął od literalnego rozumienia zwrotu „wybory bezpośrednie”. Stwierdził, iż dotyczy on całego aktu wyborów, nie zaś samego głosowania. Nadto podkreślił, iż w żadnym z przepisów ustawy zasadniczej nie przesądzono, że bezpośrednie musi być właśnie głosowanie. Odnosząc się do zarzutu, że prawa wyborcze mają ściśle osobisty charakter³³, TK podniósł, iż:

Prawo wybierania przedstawicieli, określane również jako czynne prawo wyborcze, nie jest ograniczone w tym przepisie do wyboru osobistego. Nie ma zatem przeszkód, by przyjąć, że obywatel polski może wybrać przedstawiciela, głosując przez swojego pełnomocnika. Takie szerokie rozumienie przepisu statuującego prawo konstytucyjne jest zgodne z wykładnią proobywatelską. Wymóg głosowania osobistego nie wynika również z istoty czynnego prawa wyborczego, tym bardziej że **ustrojodawca nie przesądził, w jaki sposób prawo to ma być realizowane** [podkr. J.Rz.].

Nadto ocenił on zgodność zastosowania instytucji głosowania przez pełnomocnika z punktu widzenia art. 4 ust. 2 ustawy zasadniczej. Stwierdził, że:

Art. 4 ust. 2 Konstytucji będący jedną z zasad ogólnych ustawy zasadniczej, a tym samym wskazówką, jak interpretować inne jej przepisy, wyraźnie określa dwa sposoby sprawowania władzy przez Naród –

średniości składa się z dwóch elementów: głosowania osobistego oraz głosowania imiennego.

³¹ L. G a r l i c k i, *Komentarz do art. 96...*, s. 15, teza 25.

³² Szczegółowo poglądy dotyczące pojmowania zasady bezpośredniości przedstawił J. M o r d w i ł k o, *W sprawie ustanowienia w polskim prawie wyborczym instytucji pełnomocnika wyborcy oraz możliwości głosowania drogą pocztową (głosowania korespondencyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1(42), s. 68 i n.

³³ Tak: M. C h m a j, W. S k r z y d ł o, *System wyborczy...*, s. 48.

bezpośrednio oraz przez przedstawicieli. Wybór przedstawicieli jest również jednym ze sposobów sprawowania władzy bezpośrednio przez Naród. Nie oznacza to jednak, że czynność głosowania może być dokonana wyłącznie osobiście przez wyborcę. Skoro bowiem pełnomocnikiem jest również wyborca posiadający czynne prawo wyborcze, to oddanie przez niego głosu w imieniu mocodawcy w dalszym ciągu jest sprawowaniem władzy bezpośrednio przez Naród³⁴.

Trzeba wreszcie podkreślić, że TK wyraźnie i jednoznacznie stwierdził, że bezpośredniość oznacza jednostopniowość wyborów. Nie wiąże się zaś w żaden sposób z samym aktem głosowania³⁵.

Znacznie większe kontrowersje związane z głosowaniem za pośrednictwem Internetu budzi z pewnością kwestia tajności głosowania. Treścią zasady głosowania tajnego „jest zagwarantowanie wyborcy pełnej swobody w podejmowaniu decyzji wyborczej i oddawaniu głosu na popieranego przez siebie kandydata (kandydatów)”³⁶. Choć odnosi się tylko do momentu głosowania, to jednak rzutuje na inne etapy procedury wyborczej³⁷. Chodzi zatem o zagwarantowanie, że treść decyzji

³⁴ W tym miejscu zaznaczyć należy, że w przypadku głosowania za pośrednictwem Internetu „nieformalnym” pełnomocnikiem będzie mogła być także osoba, które nie posiada czynnego prawa wyborczego. Jednak ten problem zostanie podniesiony przy omawianiu tajności głosowania, gdyż dotyczy w zasadzie tej samej kwestii.

³⁵ W powyższym zakresie wyrok TK nie zyskał jednak aprobaty całego składu orzekającego. Sędzia TK Maria Gintowt-Jankowicz krytycznie odniosła się do rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Jej zdaniem ograniczają one, a w niektórych wypadkach z pewnością uniemożliwiają, skorzystanie z instytucji pełnomocnika. Nieco inaczej argumentowała sędzia TK Teresa Liszcz. Wyraźnie opowiedziała się bowiem za tą stroną sporu, która stoi na stanowisku, że bezpośredniość wyborów oznacza nakaz osobistego oddania głosu.

³⁶ L. G a r l i c k i, *Komentarz do art. 96...*, s. 16, teza 27.

³⁷ Stąd wyborca sam może zdecydować, że dobrowolnie, bez przymusu, ujawni jak głosował, np. na potrzeby sondażu powyborczego. Wiąże się to także z faktem, że inne etapy procedury wyborczej, np. zbieranie podpisów pod listami wyborczymi, nie muszą być tajne. Zob.: A. S o k a l a, *Tajności głosowania zasada*, [w:] B. M i c h a l a k, A. S o k a l a, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 153; J. B u c z k o w s k i, *Tajność głosowania*, [w:] W. S k r z y d ł o, S. G r a b o w s k a, R. G r a b o w s k i, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 580; M. C h m a j, W. S k r z y d ł o, *System wyborczy...*, s. 50. Nie każde państwo podchodzi do tej kwestii jednolicie, stąd niektóre ustawodawstwa wymagają od wyborcy, by nie ujawniał on sposobu, w jaki głosował. L. G a r l i c k i, *Komentarz do art. 96...*, s. 16, teza 27, 30.

wyborcy nie spowoduje wystąpienia negatywnych czy też pozytywnych konsekwencji³⁸. Najważniejsze jest przy tym, że w zasadzie nie ma wątpliwości co do tego, że zapewnienie tajności głosowania to wyłączny obowiązek władz publicznych, a w szczególności organów, które organizują i przeprowadzają wybory. Zauważyć trzeba, że powyższe poglądy potwierdza stanowisko Trybunału Konstytucyjnego. Istnieje także szereg gwarancji ustawowych, które mają zapewnić tę zasadę. Wymienić należy:

- konieczność zapewnienia w każdym lokalu wyborczym miejsc gwarantujących tajność głosowania,
- dostarczenie każdemu wyborcy tak samo wyglądającej karty do głosowania, zobowiązanie wyborców do wrzucania tychże kart do urny wyborczej w taki sposób, by nie było możliwe odczytanie jego głosu przed umieszczeniem karty w urnie,
- odpowiednie zabezpieczenie samej urny i komisyjne sprawdzanie tego zabezpieczenia jeszcze przed rozpoczęciem głosowania,
- przestrzeganie przepisów dotyczących warunków gromadzenia i przechowywania kart do głosowania,
- istnienie instytucji mężów zaufania (obserwatorów)³⁹.

Nie oznacza to jednakże, że na wyborcy również nie ciążyą określone obowiązki, które mają zapewnić zachowanie tajności głosowania⁴⁰. To wyborca sam musi zabezpieczyć swoją kartę do głosowania najpierw od momentu jej otrzymania do chwili udania się do miejsca, w którym ją wypełni, a następnie od momentu wypełnienia do chwili wrzucenia jej do urny wyborczej. Co więcej, ma on obowiązek wrzucić tę kartę do urny w taki sposób, aby strona zadrukowana nie była widoczna (art. 52 § 5 i § 7 kw.). Oczywiście, obowiązki wyborcy we wskazanym tutaj zakresie są niewspółmiernie mniejsze, niż te nałożone na organy władzy publicznej. Niemniej, warto uświadomić sobie, w którym momencie się one zaczynają i kończą. Jest to w zasadzie sam moment od otrzymania karty do głosowania, do chwili wrzucenia. Z tym, że władze publiczne gwarantują lokal wyborczy i takie miejsce do oddania głosu, by osoba postronna nie mogła dowiedzieć się bez zgody wyborcy o jego decyzji.

³⁸ J. Buczkowski, *Tajność...*, s. 580.

³⁹ Tak: A. Sokala, *Tajności głosowania...*, s. 153; J. Buczkowski, *Tajność...*, s. 580; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, s. 51.

⁴⁰ J. Mordwiłko, *W sprawie ustanowienia...*, s. 45.

Tego ostatniego w głosowaniu za pośrednictwem Internetu, z prywatnego urządzenia wyborcy, zagwarantować się nie da. Jednakże tutaj pewnych analogii można odszukać z głosowaniem korespondencyjnym, od momentu, w którym wyborca otrzymuje pocztą swoją kartę do głosowania⁴¹. Oceny rozwiązania przyjętego w głosowaniu korespondencyjnym podjął się TK we wskazywanym wyroku. Trybunał oceniał przy tym rozwiązania obowiązujące w głosowaniu poza granicami państwa. W momencie, gdy wnioskodawca składał do TK wnioski nie istniał jeszcze rozdział 7a kodeksu wyborczego. Analizując przedstawiony problem TK doszedł do bardzo podobnej konkluzji, jak estoński Sąd Najwyższy w wymienionym wcześniej orzeczeniu. Podniósł, że:

[...] w wypadku głosowania korespondencyjnego na wyborcę przechodzi obowiązek zagwarantowania tajności aktu oddania głosu [...] Taki sposób uregulowania procedury oddania głosu poza lokalem wyborczym nie narusza zasady tajności głosowania, gdyż ustawodawca wskazał podmioty odpowiedzialne za realizację tej zasady na poszczególnych etapach procesu wyborczego i stworzył rozbudowany, opisany wyżej mechanizm gwarantujący, że treść decyzji konkretnego wyborcy nie będzie znana osobom postronnym.

Stwierdzenie takie rodzi kontrowersje, które wyrażone są przede wszystkim w piśmiennictwie. B. Naleziński stwierdził, że głosowanie korespondencyjne jest problematyczne, gdy poddawane jest ocenie nie tylko z punktu widzenia zasady tajności, ale i bezpośredniości. Zdarzyć się może tak, co już wskazywałem, że to nie uprawniony wyborca wypełni kartę do głosowania, ale jakaś osoba postronna, nawet w ogóle nieznana wyborcy. Inne zagadnienie związane jest z tym, że ktoś może zasugerować uprawnionemu do głosowania określonego kandydata w momencie, w którym dokonywał będzie zaznaczenia odpowiedniej kratki⁴². A. Żukowski wymienił cały katalog niebezpieczeństw, jakie wiążą się z głosowaniem korespondencyjnym. Dla tego celu zebrał nie tylko poglądy doktryny, ale także doświadczenia tych państw, w któ-

⁴¹ Warto także podnieść, że w literaturze w pewnych sytuacjach dopuszczono możliwość odstępstwa od zasady tajności głosowania.

⁴² B. N a l e z i ń s k i, *Zagadnienie suwerenności i jej realizacji w Konstytucji RP*, [w:] P. S a r n e c k i (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 139–140.

rych głosowanie korespondencyjne było lub jest praktykowane⁴³. Wskazał następujące niedostatki: naruszenie zasady bezpośredniości, tajności i przeprowadzenia wyborów w jednym terminie, większe koszty przeprowadzenia wyborów, niewłaściwa współpraca pomiędzy organami wyborczymi a urzędami pocztowymi, sprzyjanie fałszerstwom wyborczym, niedostarczenie karty do głosowania wyborcom lub zbyt późne przekazanie koperty do właściwej komisji wyborczej, możliwość wypełnienia karty do głosowania przez osobę nieuprawnioną⁴⁴.

Warto przy tej okazji zauważyć, że w literaturze podniesiono, iż wyjątkowo można dopuścić wyłączenie zasady tajności głosowania. Z sytuacją taką mieliśmy do czynienia przed zmianami dawnych ordynacji wyborczych, podczas głosowania przez osobę niepełnosprawną⁴⁵. Prymat wzięły zatem ogólna zasada równości oraz zasada powszechności głosowania.

Głosowanie korespondencyjne (ale i głosowanie za pośrednictwem Internetu) odbywa się przed dniem głosowania w lokalach wyborczych. Również i ten problem został poddany ocenie TK. Trybunał doszedł do wniosku, że rozwiązanie takie również jest zgodne z ustawą zasadniczą. Sama czynność postawienia znaku „x” w kratce z lewej strony nazwiska wybranego kandydata lub kandydatów nie stanowi jeszcze ważnego oddania głosu. To następuje bowiem dopiero w momencie wrzucenia karty do głosowania do urny wyborczej. Reguła ta jest niezmienna w zależności od sposobów głosowania. Jest oczywiste, że wyborca w „tradycyjnych” wyborach przed wrzuceniem karty do urny, może ją np. zniszczyć. Wówczas nie można mówić, że oddał on głos. Stąd też, jako że zgodnie z art. 61h § 4 oraz 66 § 1 koperty na kartę do głosowania, wyjęte z kopert zwrotnych, wrzucane są do urny wyborczej, co może nastąpić tylko w dniu wyborów, Trybunał doszedł do wniosku, iż głosowanie faktycznie dokonane jest w dacie wyborów⁴⁶.

Mniej entuzjastyczne wypowiedzi znalazły się w zdaniach odrębnych do powyższego wyroku TK. M. Gintowt-Jankowicz stwierdziła, że kodyfikacja powinna objąć instytucje i rozwiązania dobrze już wy-

⁴³ Np. we Francji zrezygnowano z tej formy głosowania w roku 1975, podobnie w Belgii w latach 1970–1976 stosowano tę procedurę, ale na skutek nadużyć od niej odstąpiono.

⁴⁴ A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1997, s. 31–33.

⁴⁵ Tak: M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, s. 51.

⁴⁶ Wyrok TK z dnia z dnia 20 lipca 2011 r. sygn. akt K 9/11.

kształcone. Głosowanie korespondencyjne z pewnością do takich instytucji nie należy. Sprawę mogłyby rozwiązać odpowiednie przygotowania poczynione przez partie polityczne, administrację publiczną, ale i samych wyborców. Jednoznacznie wypowiedział się W. Hermeliński: „art. 66 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. nr 21, poz. 112, ze zm.; dalej: kodeks wyborczy) w zakresie, w jakim dopuszcza wypełnienie kart do głosowania przed dniem wyborów podczas głosowania korespondencyjnego w wyborach parlamentarnych i prezydenckich, jest niezgodny (odpowiednio) z art. 98 ust. 2 i 5 oraz art. 128 ust. 2 Konstytucji”. Skrytykował on tym samym przyjęcie przez Trybunał stanowiska, że oddanie głosu odbywa się w momencie nie tyle wypełnienia karty do głosowania, ile umieszczenia koperty z głosem w urnie wyborczej. Wyszedł on z założenia, zgodnie z którym procedura głosowania jest wielostopniowa i stanowi pewnego rodzaju sekwencję czynności. Zgodnie z art. 98 ust. 2 i 5 oraz 128 ust. 2 *Konstytucji*, w opinii autora, wszystkie czynności związane ze złożeniem głosu muszą zostać dokonane w dniu wyborów. W innym tonie o głosowaniu korespondencyjnym wypowiedział się M. Granat, który zaaprobował przyjęte rozwiązania. Wnioskował on ponadto, że późniejsze rozszerzenie możliwości głosowania korespondencyjnego na osoby niepełnosprawne może stanowić o otwarciu tej instytucji w przyszłości także i na inne osoby. Także i A. Rzepiński wyraził aprobującą opinię o omawianej instytucji.

Zauważyć jednak trzeba, że TK pomiął jedną, dość istotną kwestię. Wyborcy, którzy zdecydowali się głosować za pośrednictwem poczty są w zgoła innej sytuacji decyzyjnej niż ci, którzy głosują w sposób tradycyjny. Przede wszystkim wiele jeszcze może zostać powiedziane przez samych kandydatów starających się o wybór. Niekiedy zręcznie poprowadzona kampania wyborcza, nawet dopiero pod sam jej koniec, może doprowadzić do tego, że wielu wyborców zmieni swoją decyzję⁴⁷. Budzi to wątpliwości z punktu widzenia ogólnej zasady równości. Ponadto polski ustawodawca nie wziął pod uwagę możliwości anulowania głosu oddanego korespondencyjnie poprzez osobiste stawiennictwo we właściwym lokalu wyborczym i oddaniu weń głosu. Może to okazać się pomocne np. w sytuacji, w której kandydat, na którego wyborca głosujący

⁴⁷ Taki skutek przypisany był kampanii wyborczej Prawa i Sprawiedliwości w wyborach parlamentarnych, które odbyły się w 2005 r.

za pośrednictwem poczty oddał swój głos, przed dniem wyborów wycofał swoją kandydaturę, czy niedopuszczalność kandydowania przez niego jest skutkiem innych okoliczności⁴⁸.

Dwie ostatnie zasady prawa wyborczego, a mianowicie zasada równości i proporcjonalności, nie mają aż tak dużego znaczenia dla procedury oddawania głosu za pośrednictwem Internetu, jak wymienione wcześniej. Nie można jednak w ogóle pominąć ich w dyskusji. Zasadę równości wyborów rozpatrywać należy z dwóch aspektów: formalnego i materialnego. W pierwszym oznacza, że każdy wyborca musi mieć zagwarantowany jeden głos, zaś w drugim że siła każdego głosu musi być taka sama. Zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej zasada ta odnosi się do wyborów: sejmowych (art. 96 ust. 2), prezydenckich (art. 127 ust. 1) oraz lokalnych (art. 169 ust. 2, a w odniesieniu do wyborów organów wykonawczych art. 471 kw.), jak i – choć nie wynika to wprost z przepisów – do referendum (art. 125). Pominięta zaś została w wyborach do Senatu (art. 97 ust. 2). Ponadto wybory równe zarządzane są także do Parlamentu Europejskiego (art. 328 kw.). Istotne znaczenie ma tutaj także stwierdzenie, że zasada równych wyborów jest jedną z emanacji ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 *Konstytucji*. W tym sensie chodzi o zapewnienie równych szans wyborczych, tak by każdy podmiot uczestniczył w wyborach na takich samych zasadach⁴⁹. Omawiany przymiotnik wyborczy można odnieść odpowiednio do tych którzy wybierają oraz do tych, którzy są wybierani⁵⁰.

Z punktu widzenia wyborcy istnieje szereg gwarancji, które równość w obydwu aspektach mają zapewnić. Zaliczyć do nich można: obowiązek potwierdzenia własnoręcznym podpisem odbioru karty do głosowania⁵¹; możliwość bycia ujętym tylko w jednym spisie wyborców.

⁴⁸ Por. J. Filip, *Alternatywne sposoby głosowania i głosowanie korespondencyjne* [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby...*, s. 144-145. Autor podaje przykład trzech członków Izby Reprezentantów oraz jednego senatora, którzy kandydowali do odpowiednich organów parlamentów Stanów Zjednoczonych. Przed dniem wyborów zmarli, ale w wyniku przeliczenia głosów oddanych korespondencyjnie zostaliby wybrani. Podobny przypadek dotyczył jednego czeskiego radnego.

⁴⁹ A. Sokala, *Równość wyborów zasada*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa...*, s. 125.

⁵⁰ W kwestii równości biernego prawa wyborczego zob. uwagi L. Garlickiego, *Komentarz do art. 96...*, s. 9-15, tezy 17-23.

⁵¹ Wyjątek dotyczy tutaj głosowania korespondencyjnego. Jednakże w takim przypadku, zgodnie z postanowieniem art. 61f § 8 w rubryce spisu wyborców „uwagi”

Pamiętać jednak należy o zastrzeżeniach, jakie stawianych możliwości głosowania przez pełnomocnika w kontekście zasady równości, o których była już mowa. Podobna sytuacja może zaistnieć w przypadku, gdy wprowadzono by głosowanie za pośrednictwem Internetu. Nawet najstaranniej dobrana metoda identyfikacji użytkownika – wyborcy, nie mogłaby zagwarantować, że dane, czy urządzenia identyfikacyjne nie wejdą w posiadanie osób trzecich. W zasadzie kwestia ta jest nie do rozstrzygnięcia. Nie da się stworzyć przy dzisiejszym stanie techniki rozwiązań, które byłyby w stanie zagwarantować taki poziom bezpieczeństwa, bez bardzo dużych nakładów finansowych zarówno ze strony państwa, jak i wyborcy (zakładając, że ten ostatni musi sam sobie zapewnić sprzęt, dzięki któremu możliwe będzie oddanie głosu)⁵². W literaturze powszechnie wskazuje się, że równość zapewnić ma także odpowiednie ukształtowanie okręgów wyborczych, tak by siła każdego głosu była równa. Ma to oczywiście zagwarantować realizację materialnego aspektu zasady równości⁵³. Wydaje się jednak, że głosowanie za pośrednictwem Internetu nie będzie miało większego wpływu na nieprawidłową realizację tej zasady. Można nawet twierdzić, zakładając (ryzykownie), że i-głosowanie przyczyni się do zwiększenia frekwencji wyborczej, że pozwoli ją pełniej realizować, bo więcej wyborców z okręgu zagłosuje. Problematyczne pozostaje jednak ukształtowanie procedury składania głosu za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość. Przyjmując rozwiązania estońskie kolejny raz można podnieść zarzut zupełnie innej sytuacji decyzyjnej wyborcy głosującego zdalnie i tego, który głosuje w sposób tradycyjny. Interwał czasowy w tym pierwszym sposobie głosowania jest przecież znacząco dłuższy.

odpowiadającej pozycji, pod którą umieszczono nazwisko wyborcy niepełnosprawnego, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego umieszcza się informację o wysłaniu pakietu wyborczego. Podobnie w przypadku głosowania korespondencyjnego poza granicami kraju, o czym przesądza art. 65 § 4.

⁵² Nie można wykluczyć, że w przyszłości będą istniały takie systemy głosowania przez Internet, w których wyborca będzie identyfikowany np. na podstawie budowy siatkówki oka, czy linii papilarnych lub innych cech biometrycznych, które są unikatowe. Choć, oczywiście, pojawi się wówczas kwestia ochrony prywatności i zasadności zbierania takich danych osobowych.

⁵³ P. U z i ę b ł o, *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (wybrane zagadnienia)*, „Studia Wyborcze” 2008, t. 6, s. 47 i n.; M. C h m a j, W. S k r z y d ł o, *System wyborczy...*, s. 43 i n.

Zasada proporcjonalności oznacza natomiast, że „mandaty w wielomandatowych okręgach wyborczych są rozdzielane pomiędzy konkurujące ze sobą listy wyborcze w proporcji do liczby (odsetka) głosów oddanych na każdą z list”⁵⁴. Zasadniczo w literaturze wskazuje się, że stosowanie tej zasady powodować ma odpowiedni udział różnych grup politycznych, reprezentujących rozmaite poglądy, czy interesy, w życiu publicznym. Rzecz w tym, by nie tylko demokratycznie wybrana większość miała swoją należytą reprezentację, ale także i mniejsze ugrupowania, które dostały się do parlamentu, miały swoich przedstawicieli w odpowiedniej liczbie. W celu realizacji tej zasady stosuje się różnego rodzaju systemy wyborcze: proporcjonalne, quasi-proporcjonalne lub mieszane⁵⁵. Trudno jest tutaj dopatrywać się sprzeczności głosowania za pośrednictwem Internetu z powyższą zasadą. Nie wywiera ono właściwie na nią żadnego wpływu. Oczywiście, jeśli przy wprowadzeniu omawianego tutaj sposobu głosowania zdecydowano by się znieść wielomandatowe okręgi wyborcze (w wyborach parlamentarnych i samorządowych do organów stanowiących), to wówczas należałoby zmienić i konstytucję. Niemniej bezpośredniego wpływu tutaj brak.

W kontekście głosowania za pośrednictwem Internetu uwagę zwraca także art. 4 *Konstytucji RP*. Ustalono w nim zasadę suwerenności Narodu, jako jedną z zasad konstytucyjnego porządku w Rzeczypospolitej. Sprowadza się ona, w dużym uproszczeniu, do tego, że Naród sprawuje władzę przez wybranych przez siebie przedstawicieli lub też bezpośrednio. Można stąd wywodzić, że ustrojodawca dał pierwszeństwo pośredniemu sprawowaniu władzy, zaś jej bezpośrednio wykonywanie ma charakter jedynie pomocniczy. Bezpośrednie rządzenie przez podmiot suwerenności, w skład którego wchodzi ogromna liczba osób jest po prostu niemożliwe. Stąd wniosek, że przedstawicielska forma spr-

⁵⁴ Za: L. Garlicki, *Komentarz do art. 96...*, s. 18, teza 31. Szerzej na temat tej zasady zob.: B. Michalak, *Proporcjonalności wyborów zasada*, [w:] B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa...*, s. 111; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, s. 52 in.

⁵⁵ Tak: B. Michalak, *Proporcjonalności wyborów...*, s. 111. Szerzej na temat różnych systemów wyborczy zob. np. A. Żukowski, *Systemy...*; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, s. 53–64.

wowania władzy ma charakter pierwszorzędny⁵⁶. Oczywiście, to w jaki sposób suwerenowi umożliwi się bezpośrednio sprawowanie władzy, ale i metoda wyboru przedstawicieli ma znaczenie zasadnicze. I tak podnieść wypada, że stworzenie możliwości i-głosowania z tego punktu widzenia trzeba ocenić pozytywnie. Znaczenie ma przy tym nie tylko efekt, który ewentualnie można by osiągnąć dziś, a mianowicie zwiększenie (najprawdopodobniej niewielkie) frekwencji wyborczej. Bardziej istotny wydaje się tutaj skutek na przyszłość, a mianowicie niedopuszczenie do zmniejszenia się frekwencji wyborczej. Na uwadze trzeba mieć tę okoliczność, że wyborcy, którzy teraz nabywają uprawnienia do uczestniczenia w głosowaniu za naturalne uważają korzystanie z nowoczesnych technologii. Dla nich nienormalna jest taka sytuacja, w której nie mogą załatwić czegoś „przez Internet”. Bardzo prawdopodobne jest więc, że gdy nie będą mogli oddać i-głosu, to nie oddadzą żadnego. Doszukać można się jednak i dalszych korzyści. Obecnie w Rzeczypospolitej można wskazać na następujące instytucje demokracji bezpośredniej: referendum, obywatelska inicjatywa ustawodawcza, prawo do petycji. Wykorzystanie każdej z nich mogłoby zyskać na wartości, gdyby umożliwić wyrażenie woli suwerena poprzez i-głosowanie. Świetnym przykładem jest tutaj referendum lokalne, które mogłoby w ten sposób zyskać realną postać konsultacji społecznych. Co więcej, doszukiwać się tutaj można także i takiej możliwości, że ostatecznie i obywatelom zostanie przyznane prawo do zainicjowania referendum, a to dzięki wykorzystaniu możliwości złożenia podpisu pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum m.in. za pośrednictwem Internetu. Wówczas, by zmniejszyć „niebezpieczeństwo” namnożenia się różnego rodzaju inicjatyw – co pewnie interesowałoby przede wszystkim partie polityczne będące w opozycji, rozważyć by można wprowadzenie wysokiej liczby podpisów, niezbędnej do nadania biegu wnioskowi. Rozwiązania takie z pewnością nie doprowadziłyby do zmiany obecnie powszechnie przyjmowanej koncepcji o uzupełniającym charakterze demokracji bezpośredniej⁵⁷, ale niewątpliwie pozwoliłyby skuteczniej korzystać z przyjętych założeń.

⁵⁶ Tak: B. B a n a s z a k, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 47. Zob. także: K. D z i a ł o c h a, *Komentarz do art. 4 Konstytucji RP* [w:] L. G a r l i c k i, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. V, s. 21, teza 9.

⁵⁷ Zob. K. D z i a ł o c h a, *Komentarz do art. 4...*, s. 24, teza 11.

POZOSTAŁE KWESTIE ZWIĄZANE Z ZASTOSOWANIEM GŁOSOWANIA ZA POŚREDNICTWEM INTERNETU

Wypada się także zastanowić, na ile istniejące już dzisiaj rozwiązania w zakresie świadczenia różnego rodzaju usług administracji publicznej za pośrednictwem Internetu są przydatne na potrzeby i-głosowania. Istnieje przecież co najmniej kilka rozwiązań, którymi posługują się władze publiczne, by te usługi dostarczać. Łatwość korzystania z nich jest bardzo różna. Z pewnością najmniej problemów, z punktu widzenia autoryzacji jednostki, sprawia bezwzrostowy dostęp do informacji publicznej⁵⁸, nieco więcej sprawiają te wymagające wykorzystania bezpiecznego podpisu elektronicznego⁵⁹, jak np. rozliczenie podatku dochodowego czy elektroniczne postępowanie upominawcze, aż po te wymagające najbardziej zaawansowanej metody autoryzacji, jaką jest wykorzystanie tzw. kwalifikowanego podpisu elektronicznego⁶⁰ lub profilu zaufanego elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej⁶¹.

Wydaje się, że metoda autoryzacji uprawnionego wyborcy w systemie będzie pierwszym problemem, pomijając wyżej wskazane wątki konstytucyjnoprawne, który ustawodawca będzie musiał rozstrzygnąć, projektując odpowiednie regulacje. Obowiązujący stan prawny nie pozwala przyjąć inaczej, jak tylko wykorzystanie wskazanej powyżej najbardziej zaawansowanej metody autoryzacji, a mianowicie kwalifikowanego podpisu elektronicznego lub ewentualnie profilu zaufanego ePUAP. Niemniej, nie można pominąć wprowadzenia nowych „elektronicznych” dowodów osobistych. Niemniej, nie można pominąć perspektywy wprowadzenia nowych „elektronicznych” dowodów osobistych. Choć ustawa o dowodach osobistych⁶², która tę kwestię regulo-

⁵⁸ Szerzej: M. B e r n a c z y k, *Obowiązek bezwzrostowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.

⁵⁹ Właściwie: bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego niekwalifikowanego certyfikatu.

⁶⁰ Właściwie: bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

⁶¹ Który już teraz umożliwia korzystanie nie tylko z ePUAP, ale także pozwala na wykorzystanie funkcjonalności Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, czy Platformy Usług Elektronicznych ZUS.

⁶² Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. 2010, nr 167, poz. 1131 z późn. zm.).

wała, miała wejść w życie już 1 lipca 2011 roku, to obecnie ustawodawca zupełnie usunął z tego aktu prawnego postanowienia dotyczące warstwy elektronicznej dowodów osobistych⁶³. W tym dokumencie zawarte miały być bowiem dwie warstwy: graficzna oraz elektroniczna. Graficzna w zasadzie jest już całkiem dobrze znana. Natomiast warstwa elektroniczna miała zawierać podpis elektroniczny, nazwany podpisem osobistym. Wymaganiom miał on odpowiadać podpisowi kwalifikowanemu. Według pierwotnego brzmienia art. 2 ust. 1 pkt. 11 wskazanej regulacji, podpis osobisty to dane w postaci elektronicznej złożone za pomocą danych służących do składania podpisu osobistego zawartych w ważnym dowodzie osobistym, które:

- wraz z innymi danymi, do których zostały dołączone lub z którymi są logicznie powiązane, pozwalają na identyfikację posiadacza dowodu osobistego;
- są przyporządkowane wyłącznie do posiadacza dowodu osobistego;
- są powiązane z danymi, do których się odnoszą, w taki sposób, że każda późniejsza zmiana tych danych jest wykrywana.

Dowody te mogłyby służyć identyfikacji wyborcy w takim samym stopniu jak w Estonii temu celowi służy ID-card⁶⁴, bo w zasadzie byłyby to identyczne dokumenty.

Drugą kwestią, którą trzeba mieć na uwadze jest stworzenie odpowiedniej platformy umożliwiającej oddawanie głosu. Tutaj również można wskazać na kilka rozwiązań. Po pierwsze mogłaby to być jedna z usług dostępnych za pomocą ePUAP. Po wtóre, można byłoby stworzyć zupełnie odrębny portal-platformę, na potrzeby i-głosowania⁶⁵. Obydwa programy obsługiwane byłyby z poziomu przeglądarki internetowej, co z kolei wiąże się z koniecznością takiego skonstruowania

⁶³ Por. art. 4 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2012, nr 0, poz. 1407).

⁶⁴ Zob. np.: U. M a d i s e, P. V i n k e l, *Constitutionality of remote internet voting. The Estonian perspective*, „Juridica International” 2011, no. XVIII; E. M a r t e n, *Towards remote e-voting: Estonian case*, [w:] red. A. P r o s s e r, R. K r i m m e r, *Electronic Voting in Europe – Technology, Law, Politics and Society*, Workshop of the ESF TED Programme together with GI and OCG, Bonn 2004.

⁶⁵ Takie rozwiązanie początkowo funkcjonowało w Estonii.

portalu, by prawidłowo funkcjonował z każdym oprogramowaniem⁶⁶. Nadto, nie można przecież pominąć faktu, że pewna grupa wyborców podjęłaby próbę głosowania za pomocą telefonu komórkowego (*smart-phone'a*). I w tym wypadku zintegrowanie platformy w przeglądarce internetowej musiałoby uwzględniać uwarunkowania tego urządzenia. Innym wyjściem z sytuacji jest utworzenie osobnej aplikacji, programu komputerowego, który służyłby oddawaniu głosu. Podobne rozwiązanie zastosowano realizując program e-Deklaracje.

Niemniej, wskazane powyżej kwestie dotyczą przede wszystkim łatwości korzystania z platformy, wygody wyborcy. Znacznie bardziej istotne kwestie dotyczą kluczowych zagadnień związanych tylko z wdrażaniem i-głosowania. Wskazać tutaj trzeba na takie problemy jak: konieczność zapewnienia tajności głosowania⁶⁷, problematykę praw autorskich do oprogramowania stworzonego na potrzeby głosowania za pośrednictwem Internetu, administrowanie głosem w trakcie i po głosowaniu, zabezpieczenie serwerów służących do przechowywania głosów, organizację i-głosowania w określonym czasie przed dniem wyborów, możliwość zweryfikowania poprawności oddanego głosu.

⁶⁶ Problemy z wyświetlaniem danych w różnych przeglądarkach były przyczyną wycofania się władz estońskich z rozwijania projektu w tym kierunku i stworzenia odrębnego programu działającego niezależnie od przeglądarki internetowej.

⁶⁷ Zaznaczyć należy, że zarówno w Norwegii, jak i w Estonii zastosowano mechanizm podobny do znanego z polskiego kodeksu wyborczego systemu dwóch kopert, wykorzystanego w głosowaniu korespondencyjnym. W wersji elektronicznej polega on, w dużym uproszczeniu, na tym, że wyborca podpisuje swoim podpisem elektronicznym zaszyfrowane karty do głosowania. Po potwierdzeniu swego głosu otrzymuje odpowiednią informację o swoim wyborze. Następnie głosy są przekazywane do organów wyborczych. Ich zadaniem jest oddzielenie zaszyfrowanej karty do głosowania od elektronicznego podpisu wyborcy. Nie powoduje to ujawnienia tożsamości wyborcy. Karty do głosowania są „otwierane” dopiero po odłączeniu ich od osobistego identyfikatora. Następnie głosy są liczone i sumowane. Warto zauważyć, że w wyborach norweskich tego „odkodowania” dokonuje specjalnie powołany Komitet, w którym każdy z członków dysponuje częścią klucza publicznego umożliwiającego rozszyfrowanie głosów. Szerzej: E. M a r t e n, *Towards remote...*, s. 84; Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Estonia Parliamentary Elections 6 march 2011*, Warszawa 2011, s. 11; S. M e a g h e r, *When personal computers are transformed into ballot boxes: how Internet elections in Estonia comply with the United Nations International Covenant on Civil and Political Rights*, „The American University International Law Review” 2007, vol. 2(23), s. 358; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Norway. Internet Voting Pilot Project. Local Government Elections, 12 wrzesień 2011*, Warszawa 2012, s. 10.

Ponadto do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia tego, w jaki sposób nowe rozwiązanie zostanie w pierwszej fazie wdrażania udostępnione wyborcom. Tutaj również istnieje kilka rozwiązań. Jednym z nich jest wprowadzenie i-głosowania od razu na terytorium całego państwa. Można byłoby to uczynić np. w wyborach do Parlamentu Europejskiego, w których liczba kandydatów jest stosunkowo niska, a i frekwencja wyborcza zazwyczaj nie dopisuje. Stąd można przypuszczać, że byłyby one niezłym testem przyjętych rozwiązań. Innym wyjściem z sytuacji, który wydaje się być bardziej właściwym, jest wprowadzenie nowoczesnej metody głosowania w wyborach samorządowych, ale tylko w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego. Taka droga została wybrana przez wszystkie państwa europejskie, które stosują głosowanie za pośrednictwem Internetu. Wówczas jednak powstaje kolejny problem związany ze zgodnością takiego rozwiązania z konstytucją.

UWAGI KOŃCOWE

Powyższe rozważania wskazują, że głosowanie za pośrednictwem Internetu byłoby dopuszczalne na gruncie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej. Wykazuje ono podobne cechy do już znanych i zaakceptowanych przez Trybunał Konstytucyjny sposobów głosowania: korespondencyjnego oraz w mniejszym stopniu, z pomocą pełnomocnika. Nadto, co istotne, rozwiązanie to było oczekiwane przez niektórych przedstawicieli doktryny przed uchwaleniem kodeksu wyborczego. Oczywiście, dokonując oceny konstytucyjności omawianej metody głosowania trzeba liczyć się z koniecznością godzenia się na liczne kompromisy. Uznając, że pierwszorzędną zasadą prawa wyborczego jest zasada powszechności oraz, wynikająca z art. 4 *Konstytucji RP*, zasada suwerenności Narodu, można przyjąć zgodność i-głosowania (co do zasady) z ustawą zasadniczą. Nie wyklucza to wielu kontrowersji i dyskusji, które zostały zaprezentowane w niniejszym opracowaniu. Ponadto na uwadze trzeba będzie mieć ostateczny kształt tej instytucji.

Ustawodawca, rozważając opisywaną tutaj możliwość głosowania, powinien zadawać sobie sprawę z jednego bardzo istotnego faktu. Żyjemy w czasach powszechnego wykorzystania technik cyfrowych. Wyborcy, którzy w ostatnich kilku latach nabyli czynne prawo wyborcze,

jak i ci którzy je dopiero nabędą, uważają korzystanie z tych technologii za zupełnie naturalne. Stąd rodzi się wątpliwość, czy zachowanie głosowania w wyborach powszechnych (ale i w instytucjach demokracji bezpośredniej) w takich formach jak istnieją one dzisiaj, daje szansę na choćby utrzymanie odpowiedniej frekwencji wyborczej. Dla wielu młodych wyborców głosowanie w lokalu wyborczym, a tym bardziej korespondencyjnie, może wydawać się archaiczne – nie do przyjęcia. Zatem argumentem za wprowadzeniem i-głosowania nie powinien być planowany wzrost frekwencji wyborczej. Rozważyć natomiast trzeba, czy brak możliwości takiego głosowania nie spowoduje jej spadku. Istnieją badania, które wskazują, że młodzi wyborcy (18–24 lata) są wprawdzie gotowi uczestniczyć w procesach demokratycznych, ale jednocześnie chcą tego dokonywać właśnie za pośrednictwem globalnej sieci.

Oczywiście, głosowanie za pośrednictwem Internetu to także dobry sposób by zaktywizować tych wyborców, którzy są poza granicami państwa. Wówczas z dużą łatwością mogliby uczestniczyć w najważniejszych decyzjach dotyczących składu organów państwowych. Przy okazji wprowadzania tego nowoczesnego rozwiązania rozważyć można byłoby także kwestię ewentualnego obniżenia wieku wyborczego. Te aspekty są w moim przekonaniu jedynie dodatkową wartością przemawiającą za wprowadzeniem i-głosowania.

Reasumując, im szybciej ustawodawca zda sobie sprawę, że nie stoi przed wyborem czy wprowadzać głosowanie za pośrednictwem Internetu, ale jak to zrobić, tym lepiej. Przykłady kilku państw, które mają już pewne doświadczenia z i-głosowaniem, powinny być tutaj bardzo pomocne. Oczywiście, początkowo będzie to wymagało olbrzymich nakładów finansowych, co obecnie jest pewnie podstawowym problemem.

OUTLOOK FOR INTERNET VOTING IN THE REPUBLIC OF POLAND (summary)

In this article the author considers the possibility of using the Internet voting (herein after also referred to as i-voting) in the Republic of Poland. Particular attention is drawn to the provisions of the Polish Constitution of 2 April 1997. His findings are based on particular methods of voting that are currently being used, i.e., postal voting and voting by proxy. They feature similar characteristics to the i-voting, so the findings made so far in the doctrine and case law, specifically in the judgment of the Constitutional Court of

20 July 2011, ref. K 9/11., are regarded as helpful. Furthermore, the author draws attention to some social phenomena, which also cannot be indifferent to the legislator designing future solutions. In addition, certain aspects are discussed in other applicable rules of law, which are in connection with the mentioned above way to vote.

In conclusion, the author states that in his opinion i-voting is permitted under applicable provisions of the constitution. If however, in the course of further discussion the applicable constitution does not allow i-vote where to find, one would think about changing it. Further delay in the introduction of such a method of voting may result in a gradual turnout reduction.

Dawid Sześciło*

MODELE ADMINISTRACJI WYBORCZEJ W WYBRANYCH PAŃSTWACH

WPROWADZENIE

Prawidłowy przebieg procedur wyborczych to kwestia fundamentalna dla funkcjonowania każdego państwa demokratycznego. Z tego względu na organach tworzących administrację wyborczą ciąży duża odpowiedzialność, a prawidłowość ich funkcjonowania jest przedmiotem szczególnej troski opinii publicznej. Nie istnieje na świecie jednolity model organów administracji wyborczej. Można jednak powiedzieć, że zestaw kompetencji tradycyjnie przynależnych tego typu instytucjom obejmuje przede wszystkim:

- a) ustalanie listy osób uprawnionych do głosowania,
- b) przyjmowanie i rejestracja kandydatów,
- c) przygotowanie materiałów wyborczych (kart do głosowania, formularzy etc.),
- d) przeprowadzanie głosowania,
- e) liczenie głosów,
- f) przygotowywanie statystycznych zestawień wyników¹.

Organy, które wypełniają przedstawione zadania w światowej literaturze określane są mianem organów administracji wyborczej (*Electoral*

* Dr, adiunkt, Zakład Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

¹ A. Wall, A. Ellis, A. Ayoub, C.W. Dundas, J. Rukambe, S. Stainos, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, s. 5.

Management Bodies – EMB)². Niezależnie od ich podstawowych, wyżej wymienionych, kompetencji mogą one także spełniać inne role, w szczególności związane z edukowaniem wyborców, prowadzeniem działań profrekwencyjnych, rozstrzyganiem wyborczych sporów czy też monitorowaniem działalności mediów w toku kampanii wyborczej³. Oprócz tego, organy wyborcze mogą być zaangażowane także w nadzorowanie finansów partii politycznych, szczególnie jeśli są zasilane z budżetu państwa.

W niniejszym opracowaniu analizie poddano zarówno ogólnie zarysowane modele funkcjonowania organów administracji wyborczej, jak również konkretne instytucje działające w kilku państwach świata i stanowiące egzemplifikację modeli EMB. Celem opracowania jest przy tym ukazanie rozwiązań instytucjonalnych stosowanych w różnych regionach świata i w państwach znajdujących się na różnym etapie rozwoju demokratycznego systemu wyborczego. Stąd zdecydowano się na omówienie systemów organizacji wyborów w następujących krajach: Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Szwecja, Norwegia, Australia, Czechy oraz Holandia. Następnie przedstawiono pokrótce, jak na tym tle prezentuje się polska Państwowa Komisja Wyborcza z pozostałymi organami administracji wyborczej. Studium zamykają konkluzje otwierające dyskusję na temat ewentualnej przebudowy instytucjonalnego modelu administracji wyborczej w Polsce oparta na doświadczeniach innych państw.

MODELE INSTYTUCJONALNE ORGANÓW ADMINISTRACJI WYBORCZEJ NA ŚWIECIE

Klasyfikacje modeli instytucjonalnych organów administracji wyborczej opierają się zazwyczaj na kryterium ich relacji wobec administracji rządowej. Na tym kryterium bazuje zarówno analiza szwedzkiej organizacji pozarządowej – Instytutu na rzecz Demokracji i Wspierania Wyborów (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, IDEA), jak również opracowanie Programu Narodów Zjednoczonych

² R. Lopez-Pintor, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, 2000.

³ A. Wall, A. Ellis, A. Ayoub, C. W. Dundas, J. Rukambe, S. Stainos, *Electoral Management Design...*, s. 5-6.

na rzecz Rozwoju (*United Nations Development Programme*, UNDP)⁴. IDEA wyróżnia w ten sposób trzy modele administracji wyborczej:

1. Model instytucji niezależnej – wybory są organizowane przez organ wyodrębniony ze struktur administracji rządowej, niezależny i dysponujący własnym budżetem. Organ ten nie podlega rządowi czy jego wybranemu członkowi (np. ministrowi spraw wewnętrznych). Może być natomiast odpowiedzialny przed władzą ustawodawczą, sądami czy głową państwa. Zazwyczaj niezależny EMB jest ciałem kolegiальnym – komisją składającą się z wykwalifikowanych urzędników wyborczych lub przedstawicieli władzy sądowniczej (orzekający bądź emerytowani sędziowie). Model ten jest szczególnie popularny w państwach tzw. młodych czy wschodzących demokracji, stąd występuje m.in. w takich państwach, jak Armenia, Bośnia i Hercegowina, Burkina Faso, Estonia, Gruzja, Indonezja, Liberia, Mauritius, Nigeria, Polska, Republika Południowej Afryki czy Tajlandia. Oprócz tego niezależne od rządu organy wyborcze funkcjonują w Australii, Urugwaju, Kanadzie czy w Indiach.

2. Model rządowej administracji wyborczej – podstawowym wyróżnikiem tego modelu jest powierzenie zadań z zakresu organizacji wyborów organowi administracji rządowej, najczęściej ministrowi spraw wewnętrznych i/lub odpowiednim terenowym organom administracji rządowej. Urzędnicy pracujący nad przygotowaniem i przeprowadzeniem głosowania podlegają ministrowi – są przez niego powoływani i odwołani, muszą realizować jego polecenia. Z reguły, w modelu tym organ pełniący funkcję EMB jest jednoosobowy – organy kolegiальne działają w tej chwili jedynie w Austrii i w Czechach. Model rządowej administracji wyborczej funkcjonuje głównie w państwach o utrwalo-nych tradycjach demokratycznych, np. w Danii, Nowej Zelandii, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych.

3. Model mieszany – z reguły opiera się on na istnieniu podwójnej struktury organów wyborczych. Z jednej strony funkcjonuje niezależna od rządu władza wyborcza o kompetencjach nadzorczych czy quasi-sądowych, a z drugiej – większość czynności technicznych związanych z organizacją i przeprowadzeniem głosowania (przyjmowanie i zatwierdzanie list kandydatów, obliczanie i ogłaszanie rezultatu wyborów) wy-

⁴ Zob. także A. So k a l a, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010. Autor omawia modele administracji wyborczej na przykładzie Niemiec i Węgier.

konują organy administracji rządowej. Model mieszany funkcjonuje m.in. we Francji, Japonii, Hiszpanii, Mali, Senegal i w Togo⁵.

UNDP wyróżnia także trzy zasadnicze modele: a) model niezależnej administracji wyborczej; b) model przeprowadzania wyborów przez administrację rządową; oraz c) model przeprowadzania wyborów przez administrację rządową pod nadzorem niezależnego organu⁶. W tab. 1 zostały przedstawione wyniki badania modeli instytucjonalnych administracji wyborczej z podziałem na regiony świata.

Tabela 1. Wyniki badania UNDP modeli instytucjonalnych administracji wyborczej z podziałem na regiony świata

Region świata (w %)	Model instytucjonalny		
	Rządowa administracja wyborcza	Rządowa administracja wyborcza pod nadzorem organu niezależnego	Niezależna administracja wyborcza
Ameryka Północna, Europa Zachodnia	43	43	14
Ameryka Południowa i Środkowa	12	18	70
Region Azji i Pacyfiku	30	7	63
Środkowy Wschód i kraje Maghrebu	45	33	22
Wschodnia i Środkowa Europa	-	53	67
Afryka Subsaharyjska	8	39	53
Razem regiony (%)	20	27	53
Suma państw	29	40	79

Źródło: R. Lopez-Pintor, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, 2000, s. 25.

Badania UNDP potwierdzają, że dominujący w skali światowej pozostaje model niezależnej administracji wyborczej. Potwierdza się także, że jest to model szczególnie popularny w państwach o krótkim do-

⁵ A. Wall, A. Ellis, A. Ayoub, C. W. Dundas, J. Rukambe, S. Stainos, *Electoral Management Design...*, s. 7-8.

⁶ R. Lopez-Pintor, *Electoral Management Bodies...*, s. 25.

świadczeniu demokratycznym. Wystarczy odnotować, że według oceny UNDP żadne państwo Europy Środkowo-Wschodniej nie zdecydowało się na powierzenie odpowiedzialności za przeprowadzanie wyborów wyłącznie organom administracji rządowej, aczkolwiek analiza przypadku czeskiego przeprowadzona poniżej nieco weryfikuje rezultaty badań UNDP.

Kwestia sposobu organizacji administracji wyborczej jest również przedmiotem badań Komisji na rzecz Demokracji poprzez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) działającej pod auspicjami Rady Europy. Zarówno w kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych⁷, jak również w raporcie na temat prawa wyborczego i administracji wyborczej w Europie⁸, Komisja Wenecka podnosi, że model rządowej administracji wyborczej właściwy jest dla państw o utrwalonej tradycji demokratycznej. Dlatego za pozytywne zjawisko uznaje, że formalnie niezależne centralne komisje wyborcze funkcjonują powszechnie w Europie Środkowej i Wschodniej. Zdaniem Komisji Weneckiej, ustanowienie niezależnych komisji wyborczych można uznać za ważny krok w kierunku wzmocnienia bezstronności i neutralności procesu wyborczego administracji, mimo że niekiedy prawne gwarancje niezależności nie zawsze są w pełni przestrzegane w praktyce.

W ocenie Komisji Weneckiej centralny organ wyborczy winien działać w sposób permanentny, a w jego składzie powinni się znajdować: (a) co najmniej jeden członek reprezentujący sądownictwo, (b) przedstawiciele partii politycznych znajdujących się w parlamencie lub takich, które uzyskały co najmniej dany procent głosów; osoby te winny posiadać kwalifikacje w sprawach wyborczych, (c) przedstawiciel ministerstwa spraw wewnętrznych, (d) przedstawiciele mniejszości narodowych. W odniesieniu do przedstawicieli partyjnych Komisja podkreśla, że partie polityczne muszą być reprezentowane w komisjach wybor-

⁷ *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych*, wytyczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 Sesji (Wenecja, 18–19.10.2002), pkt 38. Tłumaczenie kodeksu na język polski opublikowano na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej: www.pkw.gov.pl.

⁸ Venice Commission, *Report on electoral law and electoral administration in Europe. Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues, adopted by the Council for Democratic Elections at its 17th meeting* (Venice, 8–9 June 2006) and the Venice Commission at its 67th plenary session (Venice, 9–10 June 2006), pkt 19; [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)018-e.asp#_Toc137961252](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)018-e.asp#_Toc137961252).

czych na równych prawach lub muszą mieć możliwość obserwowania pracy bezpartyjnego organu. Ponadto, ważne jest, by organy powołujące członków komisji wyborczych nie mogły mieć prawa swobodnego ich odwołania⁹. Jak z tego wynika, Komisja Wenecka nie narzuca żadnego z przedstawionych wyżej modeli funkcjonowania administracji wyborczej. Wymaga jedynie zagwarantowania stałego charakteru organów wyborczych oraz pewnych zabezpieczeń przed naciskami władzy politycznej na członków tego typu organów.

PRZEGLĄD MODELI INSTYTUCJONALNYCH W WYBRANYCH PAŃSTWACH ŚWIATA

Niemcy

Nakładając strukturę niemieckiej administracji wyborczej na zaprezentowaną siatkę modeli instytucjonalnych można uznać, że Niemcy są typowym przykładem rządowego modelu zarządzania procesem wyborczym. Na czele struktury administracji wyborczej stoi bowiem minister spraw wewnętrznych. Ze względu na federalną strukturę państwa niemieckiego, występuje w zasadzie siedemnastu szefów administracji wyborczej – federalny minister spraw wewnętrznych oraz ministrowie spraw wewnętrznych w szesnastu krajach związkowych (landach).

Ministrowie nie wykonują jednak bezpośrednio zadań związanych z organizacją wyborów, ale czynią to powoływani i odwoływani przez szefów resortów spraw wewnętrznych – komisarze wyborczy. Ich liczba i kompetencje również odzwierciedlają federalną strukturę państwa – najważniejszą rolę pełni federalny komisarz wyborczy (Der Bundeswahlleiter) oraz Federalna Komisja Wyborcza. Odpowiedniki tych organów funkcjonują na poziomie wszystkich szesnastu krajów związkowych. Oprócz tego, specjaliści urzędnicy wyborczy działają w powiatach – są oni powoływani przez rządy krajów związkowych. Ponadto, każdym okręgu wyborczym działa także specjalny komisarz i zarząd wyborczy, odpowiedzialni za ustalenie wyników głosowania korespondencyjnego.

⁹ Kodeks dobrej praktyki..., pkt 3.1.

Jeśli chodzi o federalnego komisarza wyborczego, to istnieje pewna niepisana reguła, że zostaje nim prezes Federalnego Urzędu Statystycznego. Wynika to z założenia, że obie funkcje w istocie prowadzą się do wypełniania podobnych zadań polegających głównie na gromadzeniu i publikowaniu informacji statystycznych. Federalny komisarz wyborczy oraz analogiczne organy wyborcze w krajach związkowych na czele spełniają tradycyjne zadania administracji wyborczej:

- a) przyjmowanie nominacji kandydatów oraz list krajowych i ocena ich pod kątem spełniania wymogów formalnych;
- b) gromadzenie i publikowanie zbiorczych informacji na temat kandydatów i ugrupowań startujących w wyborach¹⁰;
- c) gromadzenie i ogłaszanie wyników wyborów¹¹;
- d) ocena zgodności z prawem procesu wyłaniania kandydatów w ramach partii.

Federalny komisarz wyborczy podejmuje jednak także działania w innych sferach ważnych dla procesu wyborczego. Otóż biuro federalnego komisarza wyborczego zajmuje się, przykładowo, również prowadzeniem kampanii informacyjnej na temat wyborów, której elementem jest strona internetowa komisarza (www.bundeswahlleiter.de), gdzie znajduje się np. wyborcze ABC¹² wyjaśniające najważniejsze pojęcia związane z wyborami. Oprócz tego federalny komisarz wyborczy prowadzi bezpłatną dystrybucję bezpłatnych materiałów informacyjnych. Poprzez serwis internetowy komisarza lub za pośrednictwem poczty każdy wyborca może zamówić pakiet materiałów obejmujący:

- broszurę zawierającą zbiór przepisów niemieckiego prawa wyborczego;
- ustawę o partiach politycznych;
- zestaw materiałów informacyjnych dotyczących partii politycznych reprezentowanych w Bundestagu – lista członków władz partii, statut oraz program polityczny;
- zestaw kompletnych materiałów informacyjnych zgromadzo-

¹⁰ Por. np. opracowanie z pełną listą kandydatów oraz partii zgłoszonych do udziału w wyborach: Der Bundeswahlleiter, *Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27. September 2009. Sonderheft: Die Wahlbewerber für die Wahl zum 17. Deutschen Bundestag 2009*, Wiesbaden 2009.

¹¹ Szerzej zob.: Der Bundeswahlleiter, *Bundestagswahl 2005: Die Aufgaben des Bundeswahlleiters*, 2005, s. 1–2.

¹² Der Bundeswahlleiter, *Wahl-ABC*, <http://www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/>.

nych przez biuro komisarza i dotyczących partii politycznych (nie tylko reprezentowanych w Bundestagu)¹³.

Zamawiający materiały nie ponosi jakichkolwiek kosztów wysyłki. Biorąc pod uwagę, że ostatni z wymienionych zestawów dokumentów to ok. ośmiokilogramowa paczka, nakłady państwa na tę formę informowania wyborców muszą być znaczące. Niezależnie od możliwości otrzymania materiałów w wersji papierowej, są one dostępne także na stronie internetowej federalnego komisarza wyborczego, oczywiście w znacznie bardziej rozbudowanej wersji¹⁴.

Francja

Francja uchodzi za kolebkę mieszanego systemu organizacji administracji wyborczej. Faktycznie, model instytucjonalny administracji wyborczej we Francji opiera się na schemacie, w którym wiodącą rolę organizacyjną i techniczną pełni administracja rządowa, ale pod nadzorem niezależnego organu. Organizacją procesu wyborczego zajmuje się minister spraw wewnętrznych, który w ramach scentralizowanej struktury francuskiej administracji publicznej czuwa nie tylko nad przebiegiem wyborów ogólnokrajowych, ale wyborów lokalnych¹⁵. Resort spraw wewnętrznych odpowiada za przygotowanie głosowania, produkcję materiałów wyborczych oraz podliczenie i ogłoszenie wyników wyborów.

Organem nadzoru nad przebiegiem procesu wyborczego jest natomiast Rada Konstytucyjna. Organ ten składa się z dziewięciu członków – powoływanych przez prezydenta (trzech członków), przewodniczącego Senatu (trzech członków) i przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego (trzech członków) na 9 lat. Udział w procesie wyborczym nie jest główną sferą działalności Rady Konstytucyjnej. Do podstawowych zadań Rady należy bowiem kontrola zgodności ustaw i niektórych innych aktów z konstytucją oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych. Rada jest więc typowym sądem konstytucyjnym, takim jak

¹³ Der Bundeswahlleiter, *Kostenloses Informationsmaterial als Print-Ausgabe*, http://www.destatis.de/cgi-bin/wahlen/bundeswahl_extern.pl.

¹⁴ Der Bundeswahlleiter, http://www.bundeswahlleiter.de/de/parteien/parteien_downloads.html.

¹⁵ ACE Project: France, <http://aceproject.org/epic-en/countries/CDCountry?country=FR>.

polski Trybunał Konstytucyjny. Oprócz tego, spełnia jednak także dwie funkcje związane z wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi:

- rozstrzyga spory wyborcze, w tym dotyczące prawa do kandydowania;
- sprawuje ogólny nadzór nad prawidłowym przebiegiem procesu wyborczego i podejmuje decyzje co do ważności wyborów¹⁶.

Niezależnie od dwóch wskazanych powyżej głównych organów wyborczych, istotną rolę w procesie wyborczym pełnią także inne instytucje publiczne. Wspomnieć warto o komisjach propagandy powoływanych w każdym okręgu wyborczym. Funkcjonowanie komisji propagandy ma związek ze szczególnymi regulacjami w zakresie dopuszczalnych metod prowadzenia kampanii wyborczej we Francji. Partie polityczne nie mogą kierować do wyborców nieograniczonej liczby materiałów reklamowych, które zalewałyby skrzynki pocztowe wyborców. Dystrybucja materiałów zachęcających do głosowania na daną partię może się odbywać wyłącznie za pośrednictwem komisji propagandy, do której partia startująca w wyborach dostarcza materiały do przekazania wyborcom.

Komisja propagandy jest powoływana przez prefekta, czyli urzędnika o statusie zbliżonym do polskiego wojewody – przedstawiciela rządu centralnego w departamentach, których jest we Francji obecnie 95. Prefekt może powołać odrębną komisję propagandy dla każdego okręgu wyborczego, ale dopuszczalne jest również powołanie jednej komisji propagandy dla kilku okręgów wyborczych. Nadmienić przy tym należy, że występuje znaczne zróżnicowanie, jeśli chodzi o liczbę okręgów wyborczych przypadających na jeden departament – od dwóch do nawet dziesięciu okręgów w jednym departamencie¹⁷. Skład komisji zdeterminowany jest przepisami francuskiego kodeksu wyborczego. Wynika z nich, że jest to organ o strukturze sędziowsko-urzędniczej. Obok przedstawiciela sądu apelacyjnego, w komisji zasiadają bowiem także m.in.: przedstawiciel prefekta (jednocześnie sekretarz komisji) oraz przedstawiciel departamentalnego urzędu telekomunikacji

¹⁶ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/le-conseil-aujourd-hui/presentation-generale/presentation-generale.206.html>.

¹⁷ Mapę okręgów wyborczych z podziałem na departamenty zob.: Carte de France des Departements et des Circonscriptions Électorales, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/qui/circonscriptions/index.asp>.

i poczty. Jego uczestnictwo w pracach komisji wynika z faktu, że podstawowym zadaniem komisji jest sprawna dystrybucja materiałów wyborczych, co wymaga odpowiedniego nadzoru nad działalnością służb pocztowych¹⁸.

W związku z obowiązywaniem we Francji systemu publicznego finansowania polityki, niezwykle ważną instytucją jest także specjalna Komisja Państwowa do Spraw Rozliczeń Kampanii Wyborczych i Finansowania Polityki (*Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques*, CNCCFP)¹⁹. Jej podstawowe zadania obejmują monitorowanie przychodów i wydatków kandydatów oraz nadzorowanie finansów partyjnych²⁰. Ponadto Komisja Państwowa czuwa nad publikowaniem sprawozdań finansowych partii politycznych w państwowym „Dzienniku Urzędowym”. W przypadku stwierdzenia działań przestępczych związanych z finansowaniem działalności partyjnej, Komisja Państwowa jest zobowiązana powiadomić prokuraturę²¹.

Wielka Brytania

Brytyjska Komisja Wyborcza (The Electoral Commission) legitymuje się stosunkowo krótkim stażem. Została powołana w roku 2000 na podstawie ustawy o partiach politycznych, wyborach i referendach. Wcześniej w Wielkiej Brytanii toczyła się długa dyskusja na temat konieczności powołania niezależnego organu czuwającego w szczególności nad partyjnymi finansami. Komisja jest ciałem niezależnym od władzy wykonawczej. Pozostaje natomiast pod nadzorem parlamentarnym sprawowanym przez specjalny komitet składający się z deputowanych do Izby Gmin²². Komisja Wyborcza składa się z pięciu komisarzy i czterech zastępców komisarzy. Przewodniczący komisji jest zatrudniony w peł-

¹⁸ Ministère de L'intérieur et de L'aménagement du Territoire - Ministère de L'outre Mer, *Élections Législatives de 2007. Mémento à l'usage des candidates*, 2007, s. 10-11.

¹⁹ Szerzej na temat Komisji i prowadzonych przez nią działań por. *Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques, Onzième rapport d'activité 2008 adopté par la commission en sa séance du 2 mars 2009*, Paris 2009.

²⁰ B. J o u a n, *Financing of political parties and electoral campaigns in France. The role of the French National Commission on campaign accounts and Political Party Financing (CNCCFP)*, www.transparency.hu/files/p/380/7219387348.doc, s. 2.

²¹ B. J o u a n, *Financing of political parties...*, s. 5.

²² I. W h i t e, *The Electoral Commission, House of Commons Library*, 21 July 2008, www.parliament.uk/commons/lib/research/.../snpc-03127.pdf.

nym wymiarze czasu pracy, pozostali komisarze – na część etatu. Sami komisarze zajmują się właściwie wyłącznie podejmowaniem decyzji o znaczeniu strategicznym – bieżącą pracą administracyjną wykonuje obsługa komisja licząca ponad stu pracowników z dyrektorem wykonawczym na czele²³.

Na skutek przeprowadzonego w latach 2005–2007 audytu Komisji Wyborczej zalecono, by skupiła się ona na dwóch priorytetach: zapewnieniu prawidłowego przebiegu procesu wyborczego oraz regulowaniu finansowania partii politycznych. W tym celu podejmuje ona następujące działania:

a) nadzoruje politykę finansową partii – brytyjskie partie polityczne mogą przyjmować darowizny i pożyczki tylko z pewnych, ściśle określonych źródeł. Komisja sprawdza, czy przestrzegają przy tym przepisów prawa oraz publikuje informacje na temat dochodów partii i sposobu ich rozdysponowywania przez poszczególne ugrupowania. Komisja dysponuje przy tym kompetencjami władczymi, w szczególności do nakładania kar na partie w związku z wykrytymi nieprawidłowościami w rozliczeniach finansowych;

b) podniesienie świadomości na temat systemu regulacji finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych – w tym celu brytyjska Komisja Wyborcza organizuje szkolenia dla członków partii politycznych, konferencje w celu podniesienia świadomości i wiedzy na temat systemu regulacyjnego;

c) publikowanie danych i analiz na temat finansów partii politycznych – należy pamiętać, że w Wielkiej Brytanii partie, które zarejestrowały się do udziału w wyborach są obowiązane przysyłać Komisji kwartalne sprawozdania zawierające dokładne informacje na temat otrzymywanych przez nie darowizn i pożyczek. Komisja te dane udostępnia następnie opinii publicznej;

d) kontrolowanie zgodności z prawem działalności partii politycznych w toku procedury rejestracji partii do udziału w wyborach – w Wielkiej Brytanii partie zamierzające uczestniczyć w wyborach zobowiązane są do zarejestrowania się. Komisja przy tej okazji informuje partie o ciężących na nich wymogach ustawowych;

²³ A. Wall, A. Ellis, A. Ayoub, C.W. Dundas, J. Rukambe, S. Stainos, *Electoral Management Design...*, s. 81.

e) rozporządzanie specjalnym funduszem grantowym – co roku Komisja Wyborcza dystrybuje pomiędzy uprawnione partie polityczne kwotę ok. 2 milionów funtów z przeznaczeniem na rozwijanie ich działalności programowej. Środki publiczne przyznawane na podstawie tego programu grantowego nie mogą być przeznaczane na bieżące wydatki partii czy też wydatki związane z prowadzeniem kampanii wyborczej;

f) monitorowanie obowiązujących rozwiązań prawnych w dziedzinie finansowania polityki oraz przygotowywanie i przedstawianie propozycji odpowiednich zmian legislacyjnych.

Komisja legitymuje się wymiernymi sukcesami w realizacji powyższych działań. Przede wszystkim z badań opinii publicznej wynika, że ponad 60% obywateli ocenia, że reguły finansowania partii politycznych są bardziej zrozumiałe, a informacje na ten temat są szerzej dostępne niż wcześniej. Poprawiły się także w ostatnich latach wskaźniki dotyczące prawidłowości partyjnych rozliczeń finansowych²⁴.

Niewątpliwie ważnym aspektem działalności brytyjskiej Komisji Wyborczej jest także informowanie i edukowanie wyborców na temat zasad głosowania. W tym celu Komisja uruchomiła przykładowo edukacyjny serwis internetowy About my vote²⁵. Jego celem jest dostarczenie obywatelom pełnej wiedzy na temat terminów głosowań, zasad rejestrowania się do udziału wyborów oraz reguł głosowania. Znajdują się w nim w szczególności następujące informacje:

- jak rejestrować się do udziału w głosowaniu,
- dlaczego rejestracja jest konieczna,
- w jakich wyborach można wziąć udział w najbliższym czasie.

Co istotne, portal umożliwia także złożenie wniosku o wpisanie do rejestru wyborców drogą elektroniczną. Należy jeszcze odnotować, że serwis nie ogranicza się do informacji na temat elekcji o zasięgu ogólnopaństwowym, ale zawiera również pełne informacje na temat wyborów lokalnych. Wszystko to podane jest w atrakcyjnej nowoczesnej formie. Zwraca uwagę także możliwość uzyskania niektórych dokumentów czy informacji w językach niż angielski. Przykładowo, w sekcji pol-

²⁴ *Annual Report 2008-9, presented to Parliament by the Electoral Commission pursuant to Section 1, Schedule 1(20) of the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, The Electoral Commission, London, 2009, s. 4-10.

²⁵ <http://www.aboutmyvote.co.uk>.

skojęzycznej serwisu można pobrać wnioski o wpisanie do rejestru wyborców oraz wnioski o dopuszczenie do głosowania korespondencyjnego²⁶.

Szwecja

Wprowadzie szwedzki system administracji wyborczej można zaszeregować jako egzemplifikację modelu rządowej administracji wyborczej, to szczegółowe rozwiązania w tej kwestii są nieco bardziej skomplikowane. Rolę centralnego organu administracji wyborczej pełni Władza Wyborcza (Valmyndigheten)²⁷. Na czele tego organu stoi dyrektor administracyjny powoływany przez rząd. Centralna Władza Wyborcza jest stosunkową małą strukturą – zatrudnia zaledwie trzynastu pracowników. Oprócz tego angażowani są zewnętrzni konsultanci; funkcjonują również rozbudowane struktury regionalne i lokalne Władzy Wyborczej. W sumie działa 21 regionalnych biur Valmyndigheten oraz blisko trzysta biur lokalnych.

Działalność Władzy Wyborczej jest nadzorowana bezpośrednio przez swoistą radę nadzorczą Władzy Wyborczej składającą się z pięciu członków. Rada nie ingeruje w bieżącą działalność Władzy Wyborczej, ale stanowi pewnego rodzaju radę programową, wyznaczającą jej strategiczne cele. Co ciekawe, ze strony rządu bieżący nadzór nad działalnością Władzy Wyborczej sprawuje nie resort spraw wewnętrznych, ale minister sprawiedliwości. Podstawowym instrumentem nadzoru jest obowiązek składania przez Władzę Wyborczą raportów z działalności oraz obowiązek konsultacji swoich działań z ministrem. Nadzorowi ze strony odpowiednich organów administracji rządowej podlega również polityka finansowa Władzy Wyborczej²⁸. Innym ważnym organem administracji wyborczej w Szwecji jest Rada Nadzoru Wyborczego. Ten siedmioosobowy organ zajmuje się wyłącznie rozstrzyganiem skarg i protestów wyborczych. Rada Nadzoru Wyborczego powoływana jest

²⁶ W Wielkiej Brytanii dopuszczalne jest zarówno głosowanie pocztowe, jak i głosowanie przez pełnomocnika.

²⁷ www.val.se.

²⁸ A. Wall, A. Ellis, A. Youb, C.W. Dundas, J. Rukambe, S. Stainos, *Electoral Management Design...*, s. 167-168.

przez parlament. Jej członkami mogą być wyłącznie byli lub obecni sędziowie²⁹.

Zadania Władzy Wyborczej są następujące:

- a) ustalanie oficjalnych wyników wyborów oraz rozdzielanie mandatów pomiędzy kandydatów;
- b) produkcja materiałów wyborczych (karty wyborcze, koperty do głosowania korespondencyjnego, niezbędne formularze);
- c) wydawanie wytycznych skierowanych do regionalnych i regionalnych władz wyborczych;
- d) informowanie obywateli o miejscu, czasie i sposobie głosowania³⁰.

Z całokształtu zadań Władzy Wyborczej, działalność w ostatniej z wymienionych sfer (informacja i edukacja) wydaje się szczególnie interesująca i wyróżniająca na tle organów wyborczych w innych państwach. Otóż, przed każdymi wyborami Valmyndigheten opracowuje strategię wskazującą w szczególności planowane działania oraz grupy docelowe, czyli grupy obywateli, do których będzie kierowana dodatkowa kampania informacyjna. Metodologia działań Valmyndigheten opiera się bowiem na przygotowaniu pewnego zestawu informacji dla wszystkich wyborców oraz opracowaniu odrębnych, dodatkowych informacji z przeznaczeniem dla wybranych przed danymi wyborami grup głosujących. Do wszystkich obywateli adresowane są następujące działania:

- a) wysyłka specjalnych informacyjnych kart pocztowych³¹;
- b) wysyłka kart wyborczych (trafiają do wszystkich obywateli umieszczonych w rejestrze wyborców);
- c) uruchomienie specjalnego serwisu internetowego na stronie Valmyndigheten;
- d) spoty telewizyjne i audycje radiowe wyjaśniające procedury głosowania oraz zachęcające do udziału w wyborach;

²⁹ Election authorities, http://www.val.se/in_english/general_information/election_authorities/index.html.

³⁰ K. L e m o n, *The Swedish Election Authority – Independence vs. Government Control*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 16 June 2005, s. 4.

³¹ Podobny system indywidualnego zawiadamiania o wyborach proponowano również w Polsce; A. S o k a l a, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach*, Warszawa 2005.

- e) uruchomienie specjalnej informacyjnej linii telefonicznej oraz adresu e-mail, na który można kierować zapytania dotyczące procesu wyborczego.

Spośród działań adresowanych do wybranych grup wyborców wyróżnić można: ulotki przygotowywane w 21 językach; nagrania; filmy przedstawiające procedurę głosowania (w co najmniej kilku wersjach językowych); specjalne pakiety edukacyjne przekazywane szkołom w celu przeprowadzania w nich prawyborów; organizacja spotkań z mediami i przedstawicielami ugrupowań biorących udział w wyborach; informacje dla bezdomnych – plakaty rozwieszane w miejscach, w których przebywają.

Jak już wspomniano, przed każdymi wyborami dokonuje się selekcji grup obywateli, do których adresowane będą szczególne działania informacyjne. W ostatnich wyborach do Riksdagu (jednoizbowy szwedzki parlament) była to młodzież (uczniowie, studenci), imigranci, osoby mające problemy ze wzrokiem i słuchem, bezdomni, dziennikarze i partie polityczne. W celu ewaluacji przeprowadzonej kampanii została zaangażowana prywatna firma konsultingowa. Jej badania dowiodły skuteczności prowadzonych działań. Okazało się bowiem, że 99% badanych adresatów kampanii potwierdziło, że zna procedurę głosowania. Prawie wszyscy prawidłowo wskazali również datę wyborów i rozpoznali kartę do głosowania³². Niewątpliwie szwedzki projekt budowania wyborczej świadomości obywateli można uznać za wartościowy wzorzec i to nie tylko ze względu na jego profesjonalne przygotowanie i pozytywne wyniki ewaluacji, ale także biorąc pod uwagę wyborczą frekwencję w tym kraju. W wyborach parlamentarnych z 2006 roku wyniosła ona blisko 82%³³.

³² Voter information, http://www.val.se/in_english/general_information/voter_information/index.html

³³ Voter turnout, http://www.electionguide.org/voter-turnout.php?search_year=2006. Na temat działalności szwedzkiej Władzy Wyborczej w sferze informacyjnej i profrekwencyjnej zob. także: K. L e m o n, M. G r a t s c h e w, *Educating the Voter about the Electoral Process: The Swedish Election Authority*, [w:] A. E l l i s, M. G r a t s c h e w, J. H. P a m m e t t, E. T h i e s s e n et al., *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout From Around the World. Including voter turnout data from national elections worldwide 1945–2006*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, s. 32–34.

Norwegia

Norweski model administracji wyborczej wydaje się szczególnie interesujący z tego względu na to, że stanowi przykład administracji, w obrębie której trudno wskazać jeden organ centralny pełniący samodzielnie funkcje EMB. W ramach ogólnokrajowej administracji wyborczej wskazać bowiem można co najmniej dwa główne organy:

- a) ministra do spraw samorządu lokalnego i rozwoju regionalnego,
- b) Narodową Radę Wyborczą.

Minister do spraw samorządu lokalnego i rozwoju regionalnego dysponuje najszerszym zakresem uprawnień związanych z procesem wyborczym³⁴. Odpowiada za większość czynności o charakterze organizacyjnym i technicznym związanych z procesem wyborczym. Minister do spraw samorządu lokalnego i rozwoju regionalnego realizuje też misję edukacyjno-informacyjną. Na stronie internetowej ministerstwa³⁵ znaleźć można zestaw podstawowych informacji na temat zasad udziału w wyborach oraz reguł dotyczących podziału mandatów w parlamencie. Ministerstwo podjęło się również badań dotyczących możliwości wprowadzenia w Norwegii bezpiecznego głosowania elektronicznego. W 2008 roku ministerstwo zainicjowało przygotowania do projektu testów *e-votingu* w wyborach lokalnych w 2011 roku w wybranych gminach³⁶.

Narodowa Rada Wyborcza posiada jedynie ograniczone kompetencje. Obecny kształt norweskiej administracji wyborczej został uformowany w toku reformy prawa wyborczego przeprowadzonej w roku 1985. Przede wszystkim zdecydowano się wówczas ujednoczyć regulacje wyborcze obowiązujące w wyborach parlamentarnych i lokalnych. Ponadto powołano Narodową Radę Wyborczą. Członkowie tego organu mianowani są przez rząd w latach wyborów parlamentarnych, ale składa się on z przedstawicieli wszystkich partii politycznych obecnych w parlamencie. Notabene, tak pluralistyczny skład Rady nie wynika z przepisów prawa wyborczego, ale został ustalony zwyczajowo. Kom-

³⁴ K. V o l l a n, *Norway: Governmental, Decentralized – and Trusted*, [w:] A. W a l l, A. E l l i s, A. A y o u b, C. W. D u n d a s, J. R u k a m b e, S. S t a i n o s, *Electoral Management Design...*, s. 28.

³⁵ The Parliamentary (Storting) Election, http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/kampanjer/election_portal/the-parliamentary-storting-election.html?id=538253.

³⁶ The E-vote 2011-project, http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/kampanjer/election_portal/electronic-voting.html?id=437385.

petencje Narodowej Rady Wyborczej w pierwszym okresie jej funkcjonowania były bardzo skromne. Wprawdzie stwierdzała ona wybór członków parlamentu, ale i tak o ważności wyborów ostatecznie decydował sam parlament. Rada nie dysponowała również żadnymi uprawnieniami w sferze nadzoru nad prawidłowym przebiegiem procedur wyborczych.

Dopiero na skutek reformy prawa wyborczego przeprowadzonej w Norwegii w 2002 roku rola Narodowej Rady Wyborczej uległa pewnemu wzmocnieniu. Przede wszystkim przyznano jej kompetencję do rozstrzygania skarg i protestów na przebieg wyborów parlamentarnych i podejmowane w ich toku czynności³⁷. Parlamentowi pozostawiono jednak prawo do ostatecznego decydowania o ważności wyborów, jak również prawo do rozstrzygania skarg i protestów dotyczących prawa do głosowania. Rada nie jest uprawniona do stosowania sankcji karnych w związku z naruszeniami prawa wyborczego. Rada nie jest organem stałym. Składa się z co najmniej pięciu członków. Każda partia polityczna reprezentowana w parlamencie zgłasza rządowi jedną kobietę i jednego mężczyznę jako kandydatów do składu Rady. Rząd oficjalnie powołuje do Rady jednego członka i jednego zastępcę członka wyznaczonego przez daną partię³⁸.

Jak widać, norweski system organów wyborczych stanowi przykład systemu mieszanego. Główny ciężar organizacji procesu wyborczego spoczywa na administracji rządowej. Oprócz tego funkcjonuje także szczególny organ nadzoru – wyposażony w pewne ograniczone kompetencje do badania i oceny prawidłowego przebiegu procesu wyborczego. Jego najważniejszym zadaniem wydaje się rozstrzyganie skarg i protestów wyborczych. Kompetencja do stwierdzania wyboru kandydatów do parlamentu jest bowiem czynnością niemal wyłącznie o charakterze formalnym. Interesujące jest usytuowanie Narodowej Rady Wyborczej w systemie instytucjonalnym państwa norweskiego – powołanie członków tego organu wymaga współdziałania rządu i parlamentu, a sama

³⁷ W wyborach lokalnych organem odwoławczym w sprawach wyborczych jest minister do spraw samorządu lokalnego i rozwoju regionalnego. The Main Features of the Norwegian Electoral System – Summary, http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/kampanjer/election_portal/the-norwegian-electoralsystem/570513.html?id=570513#3.

³⁸ K. Vollan, *Norway: Governmental...*, s. 31.

procedura i zasady powoływania członków Rady w dużej mierze są uregulowane zwyczajowo.

Holandia

Holandia jest kolejnym po Francji typowym przykładem administracji wyborczej opartej na modelu mieszanym, gdzie funkcje związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów wypełnia administracja rządowa pod nadzorem organów sądowych czy quasi-sądowych³⁹. Centralną rolę w holenderskim systemie wyborczym odgrywa Rada Wyborcza działająca pod auspicjami ministra spraw wewnętrznych. Rada składa się z siedmiu członków powołanych przez ministra. W trakcie urzędowania cieszą się oni dużą niezależnością. Zadania Rady Wyborczej są dwojakie. Z jednej strony, Rada jest centralnym organem wyborczym realizującym najważniejsze funkcje związane z zarządzaniem procesem wyborczym, takie jak:

- a) zatwierdzane list kandydatów zgłaszanych przez komitety wyborcze;
- b) gromadzenie wyników głosowania w okręgach wyborczych i ich sumowanie w celu ustalenia ostatecznych i oficjalnych wyników wyborów.

Specyfiką holenderskiego systemu wyborczego jest, że wyniki nieoficjalne, dostępne już w kilka godzin po zamknięciu lokali wyborczych są gromadzone i publikowane przez Holenderską Agencję Prasową – odpowiednik Polskiej Agencji Prasowej⁴⁰.

Drugim obszarem zadań Rady Wyborczej jest pełnienie funkcji doradcy rządu oraz Parlamentu w sprawach dotyczących wyborów czy prawa wyborczego. Do zaopiniowania przez Radę trafiają w szczególności wszelkie propozycje nowelizacji przepisów wyborczych. Warto odnotować, że od pewnego czasu toczy się w Holandii dyskusja nad reformą modelu finansowania partii politycznych. Towarzyszy temu koncepcja nadania Radzie Wyborczej kompetencji w zakresie przydzielania dotacji partiom oraz nadzorowania ich przychodów i wydatków⁴¹.

³⁹ R. Lopez-Pintor, *Electoral Management Bodies...*, s. 27.

⁴⁰ *Elections in the Netherlands*, Electoral Council/Netherlands Ministry of the Interior and Kingdom Relations, October 2005, s. 7–12.

⁴¹ *Electoral Council Annual Report 2007*, Electoral Council, The Hague 2008, s. 5.

Ponadto, Rada Wyborcza pełni dodatkową funkcję banku informacji na temat procedur wyborczych zarówno dla instytucji publicznych, w szczególności samorządów, jak również dla partii politycznych i wszystkich zainteresowanych. Źródłem wielu przydatnych informacji dla wyborców jest choćby nowocześnie prowadzony i atrakcyjny dla użytkownika serwis internetowy Rady⁴². Kompetencje Rady nie obejmują natomiast rozpoznawania protestów i skarg związanych z wyborami. Zgodnie z holenderskim prawem wyborczym skargi dotyczące ważności list kandydatów czy prawa do głosowania są rozpoznawane przez Wydział Prawa Administracyjnego Rady Państwa⁴³. Rada Państwa jest konstytucyjnym organem państwa holenderskiego pełniącym głównie funkcje doradcze wobec rządu. Składa się z przedstawicieli rodziny królewskiej i nominowanych przez królową członków (politycy, dyplomaci, wojskowi). Zadaniem Rady jest przede wszystkim opiniowanie rządowych inicjatyw legislacyjnych przed ich skierowaniem do rozpoznania przez parlament. W pewnym zakresie Rada Państwa funkcjonuje jednak także jako organ quasi-sądowy. Rolę tę wypełnia właśnie Wydział Prawa Administracyjnego Rady.

Interesującą pozycję w holenderskim systemie organów wyborczych posiada jeszcze jedno ciało – Komisja Doradcza do Spraw Procesu Wyborczego działająca w strukturach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Organ ten, stosownie do jego nazwy, koncentruje się na działalności badawczej, analitycznej i doradczej w sprawach wyborczych. W ostatnim czasie najbardziej widocznym efektem jej działalności było ogłoszenie raportu w spraw metod głosowania. W opracowaniu tym wszechstronnie analizowano zalety i wady praktycznie wszystkich dostępnych form udziału w wyborach (głosowanie osobiste w lokalu wyborczym z użyciem papierowych kart do głosowania, głosowanie w lokalu wyborczym za pośrednictwem urządzeń elektronicznych, głosowanie pocztowe, głosowanie przez Internet, głosowanie telefoniczne, głosowanie przez pełnomocnika)⁴⁴. Raport wskazuje, jak w przypadku poszczególnych metod głosowania zabezpieczone są podstawowe zasady prawa wyborczego (uczciwość, tajność, transparentność, dostępność) i stanowi

⁴² <http://www.kiesraad.nl/Home>.

⁴³ *Elections in the Netherlands...*, s. 14. Ostateczne wyniki wyborów podlegają jeszcze zatwierdzeniu przez sam Parlament.

⁴⁴ *Voting with confidence*, Election Process Advisory Commission/Netherlands Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague, 2007, s. 5.

interesujący punkt wyjścia do dyskusji nad potrzebą rozszerzenia gamy dostępnych form udziału w wyborach.

Australia

Australijski system wyborczy niewątpliwie należy do najlepiej zorganizowanych na świecie, co jest niejako wymuszone funkcjonującym tam systemem głosowania obowiązkowego, który zawsze wymaga od administracji wyborczej szczególnej sprawności. Na czele administracji wyborczej stoi Australijska Komisja Wyborcza (Australian Electoral Commission, AEC)⁴⁵. Jako niezależny organ wyborczy funkcjonuje ona od 1984 roku. Wcześniej organizacją wyborów zajmowały się agendy rządowe, a także powiązany z rządem Australijski Urząd Wyborczy.

Australijska Komisja Wyborcza składa się zaledwie z trzech członków. Przewodniczący Komisji jest wyłaniany spośród sędziów Sądu Najwyższego, podobnie jak drugi członek Komisji – komisarz wyborczy. Trzeci członek AEC pochodzi spoza władzy sądowniczej. Obu członków wywodzących się z „trzeciej władzy” powołuje gubernator generalny na siedmioletnią kadencję z listy obecnych i emerytowanych sędziów Sądu Najwyższego, przedstawionej przez prezesa tego sądu⁴⁶. Budżet Australijskiej Komisji Wyborczej uchwalany jest przez parlament na podstawie przedłożenia rządowego⁴⁷.

Zadania AEC realizowane przez centralę oraz jej regionalne i lokalne biura ujęte są bardzo szeroko i obejmują właściwie całokształt działań związanych z procesem wyborczym:

- zarządzanie procedurą rejestracji wyborców;
- wykonywanie ogółu czynności związanych z głosowaniem i ustalaniem jego wyników;
- edukację wyborczą;
- prowadzenie badań wyborczych;
- zarządzanie systemem finansowania wyborów⁴⁸.

Trzeba przyznać, że dość imponująco prezentuje się działalność w zakresie edukacji i informacji wyborczej prowadzona przez Komisję.

⁴⁵ <http://www.aec.gov.au/index.htm>.

⁴⁶ R. Lopez-Pintor, *Electoral Management Bodies...*, s. 146.

⁴⁷ Tamże, s. 149.

⁴⁸ Functions of the AEC, http://www.aec.gov.au/About_AEC/functions.htm.

Biorąc pod uwagę tylko działania opisane w raporcie AEC za lata 2007–2008 można odnotować m.in. następujące projekty w tej sferze:

- a) kampania promocyjna „Your vote is a valuable thing” („Twój głos ma znaczenie”) prowadzona w radiu, telewizji, prasie drukowanej, na nośnikach reklamy zewnętrznej, w kinach i w Internecie;
- b) inicjatywy skierowane do konkretnych grup wyborców: bezdomnych, osób żyjących z niepełnosprawnościami, wyborców z mniejszościowych grup etnicznych, obywateli przebywających za granicą czy młodych wyborców;
- c) uruchomienie systemu telefonicznej informacji wyborczej (*call center*) oraz publikowanie przydatnych informacji o wyborach w serwisie internetowym AEC, jak również przesyłanie stosownych danych do mediów;
- d) organizowanie w całym kraju imprez kulturalnych, muzycznych w ramach których prowadzone są również akcje profrekwencyjne;
- e) prowadzenie sieci centrów edukacji wyborczej rozmieszczonych na terenie całego kraju – w latach 2007–2008 odwiedziło je ponad 100 tysięcy osób;
- f) projekt wizyt w szkołach i społecznościach lokalnych – w latach 2007–2008 w spotkaniach organizowanych w ramach tego przedsięwzięcia wzięło udział ponad 70 tysięcy ludzi⁴⁹.

Co najważniejsze, działania te przynoszą wymierne efekty. Ewaluacja działań edukacyjno-informacyjnych prowadzonych przez Australijską Komisję Wyborczą przed wyborami parlamentarnymi w 2007 roku wykazała m.in., że 97% ankietowanych wyborców wiedziało, że musi zarejestrować się do udziału w głosowaniu. Ponadto, znacząca część – szczególnie młodszych respondentów – zasygnalizowała, że zdecydowała się na sprawdzenie swojej obecności w odpowiednim rejestrze wyborców albo złożenie wniosku o wpis po obejrzeniu reklam wyborczych AEC. Ponad 90% badanych Australijczyków posiadało też informacje o możliwości głosowania przed dniem wyborów w sytuacji, gdy nie będą mogli się stawić w lokalu wyborczym w dniu głosowania. Wreszcie,

⁴⁹ *Annual Report 2007–2008*; Australian Electoral Commission, http://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/Annual_Reports/index.htm; s. 80.

blisko 90% respondentów uznało, że czują się właściwie poinformowani na temat zasad głosowania⁵⁰.

Czechy

Czeski model administracji wyborczej jako jeden z nielicznych systemów administracji wyborczej w byłym bloku wschodnim opiera się na zarządzaniu procesem wyborczym przez rząd, choć pod nadzorem organów sądowniczych⁵¹. Jest to więc przykład systemu mieszanego, znanego z Francji czy Hiszpanii. Naczelnym organem wyborczym nie jest wprawdzie sam minister spraw wewnętrznych, ale Państwowa Komisja Wyborcza. Niemniej jednak, to właśnie szef resortu spraw wewnętrznych stoi na jej czele, a także powołuje pozostałych członków spośród urzędników wszystkich resortów czeskiego rządu. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zapewnia jednocześnie obsługę administracyjnego prac Komisji. Komisja odpowiada za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do wszystkich szczebli władzy⁵². Warto zasygnalizować, że rozwiązanie polegające na istnieniu kolegiального rządowego organu wyborczego jest ewenementem w skali światowej. Kolegialny rządowy organ wyborczy – poza Czechami – funkcjonuje bowiem jedynie w Austrii, skąd zapewne czerpał inspirację czeski ustawodawca⁵³.

Oprócz Państwowej Komisji Wyborczej w procesie wyborczym istotną rolę odgrywają także sądy. Po ogłoszeniu przez ministra spraw wewnętrznych oficjalnych wyników wyborów parlamentarnych, każdy może skierować do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę (protest wyborczy). Sąd ma obowiązek rozpoznać skargi w ciągu dwu-

⁵⁰ *Annual Report 2007–2008*, s. 108.

⁵¹ Poza Czechami, model rządowy lub mieszany występuje także w Słowacji, Rumunii, na Łotwie i w Albanii (S. Birch, *Electoral Management Bodies and the Electoral Integrity: Evidence from Eastern Europe and the Former Soviet Union, Project on Electoral Malpractice in New and Semi-Democracies*, Working Paper ROK? no. 2, www.essex.ac.uk/.../electoralmalpractice/2_ManagementBodiesConduct.doc, s. 18).

⁵² ACE Project: Czech Republic, <http://aceproject.org/epic-en/countries/countries/CDCountry?country=CZ>.

⁵³ A. Wall, A. Ellis, A. Ayoub, C.W. Dundas, J. Rukambe, S. Stainos, *Electoral Management Design...*, s. 85.

dziestu dni. Od rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługuje jeszcze odwołanie do Sądu Konstytucyjnego⁵⁴.

PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA NA TLE ROZWIĄZAŃ W INNYCH PAŃSTWACH

Polski system organów wyborczych oparty jest – jak to wskazano wyżej – na istnieniu niezależnej od rządu władzy wyborczej. Zgodnie z art. 152 kodeksu wyborczego⁵⁵ administracja wyborcza w Polsce składa się z organów działających stale (Państwowa Komisja Wyborcza oraz komisarze wyborczy) oraz powoływanych na potrzeby konkretnych wyborów okręgowych, rejonowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz obwodowych komisje wyborczych.

Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów. Jest organem kolegialnym, którego skład jest powoływany w zasadzie bez wpływu zarówno organów władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej. Udział organów władzy wykonawczej w kreowaniu składu Komisji polega wyłącznie na tym, że sędziów – członków PKW powołuje w skład Państwowej Komisji Wyborczej Prezydent Rzeczypospolitej, w drodze postanowienia. Jest to jednak wyłącznie akt formalny – Prezydentowi nie przysługuje prawo powołania do składu PKW sędziów innych niż wskazani przez Prezesów TK, SN i NSA.

Sędziowski skład organów administracji wyborczej (Państwowej Komisji Wyborczej oraz okręgowych komisji wyborczej) nawiązuje do rozwiązań stosowanych w II Rzeczypospolitej. Jak przypomina F. Rymarz:

W okresie obowiązywania Konstytucji marcowej z 1921 roku, ordynacja wyborcza do Sejmu z 1922 roku przewidywała ustanowienie niezwłocznie po ogłoszeniu wyborów Państwowej Komisji Wyborczej

⁵⁴ A. Kvaakkestad, *Report: Complaints and appeals procedures in the Council of Europe Member States*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in co-operation with the Ministry of Interior of Belgium, Strasbourg 2008.

⁵⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*, Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112 ze zm. (dalej: k.wyb.).

(PKW), która miała urzędować aż do wygaśnięcia mandatów, lub do rozwiązania Sejmu. PKW składała się z Generalnego Komisarza Wyborczego, jako przewodniczącego, oraz z ośmiu członków rekrutujących się z najliczniejszych klubów poselskich ustępującego Sejmu. Generalnego Komisarza Wyborczego i jego zastępcę mianował na wniosek Prezesa Rady Ministrów Prezydent Rzeczypospolitej spośród trzech kandydatów, przedstawionych przez zebranie Prezesów Sądu Najwyższego. Również przewodniczącym, względnie zastępcą przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej był sędzia urzędujący w okręgu wyborczym, mianowany przez Generalnego Komisarza Wyborczego na wniosek prezesa sądu apelacyjnego, właściwego dla siedziby komisji⁵⁶.

Ustawowy katalog zadań PKW obejmuje przede wszystkim czynności składające się na zapewnienie prawidłowości przebiegu procesu wyborczego, w tym nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego, sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców czy ustalanie i ogłaszanie wyników głosowania i wyników wyborów w zakresie określonym przepisami szczególnymi ustawy.

Po drugie jednak, w kodeksie wyborczym do ustawowych zadań Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego wpisano również prowadzenie działań o charakterze informacyjnym skierowanych do wyborców, szczególnie poprzez internetowy portal informacyjny oraz infolinię telefoniczną⁵⁷. PKW w ramach tych działań ma współpracować z organizacjami pozarządowymi do których celów statutowych należy rozwijanie demokracji, społeczeństwa obywatelskiego, podnoszenie aktywności wyborczej i upowszechnianie praw obywatelskich⁵⁸. PKW wywiązało się z tego zadania uruchamiając serwis znajdujący się pod adresem: info.pkw.gov.pl, telefoniczną linię informacyjną oraz przygotowując serię spotów telewizyjnych⁵⁹. Po trzecie, Komisja – na mocy kodeksu wyborczego⁶⁰ oraz ustawy o partiach politycznych⁶¹ –

⁵⁶ F. R y m a r z, *Udział sędziów w organach wyborczych*, [w:] F. R y m a r z (red.), *10 lat demokratycznego prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000, s. 38.

⁵⁷ Art. 160 § 1 pkt 9 oraz § 2 k.wyb.

⁵⁸ Art. 160 k.wyb.

⁵⁹ „Przegląd Wyborczy – Biuletyn Informacyjny PKW” 2011, nr 9–11, s. 28.

⁶⁰ Por. przepisy art. 125–151 k.wyb.

⁶¹ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r., tekst jedn.: Dz. U. 2011, nr 155, poz. 924 ze zm.

obarczona została szeregiem zadań związanych z nadzorowaniem prawidłowości rozliczeń finansowych komitetów wyborczych oraz partii politycznych.

Polska administracja wyborcza na czele z PKW jawi się na tle porównawczym jako system organów obarczonych niezwykle rozległym zakresem zadań. Wydaje się, że na przestrzeni ostatnich lat PKW stała się niejako „ofiara” własnej wiarygodności. Jest to wszak jeden z nielicznych organów władzy publicznej, którego autorytet nie jest publicznie kwestionowany i wokół którego nie pojawiają się zarzuty o działania motywowane politycznie czy sprzeczne z interesem publicznym. W związku z tym, stosunkowo łatwo było o polityczny konsensus w sprawie stopniowego rozszerzania kompetencji i zadań PKW, najpierw o sferę kontroli finansów komitetów wyborczych i partii politycznych, następnie również o zadania informacyjne.

W tej sytuacji muszą się pojawić pytania o zdolność PKW, wraz z całym aparatem administracji wyborczej, do absorpcji tak licznych zadań o zróżnicowanym charakterze. Wątpliwości w tym zakresie uwydatnia jeszcze bardziej powyższe studium porównawcze modeli administracji wyborczej. Trudno bowiem znaleźć organ o analogicznie rozległym zakresie zadań w innym kraju. W literaturze pojawiają się już głosy, że szczególnie w sferze kontroli finansowania wyborów PKW nie dysponuje wystarczającymi zasobami efektywnej realizacji swoich zadań⁶². Również działania informacyjne przeprowadzone przez PKW przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi w 2011 r. nie spotkały się z przychylnym przyjęciem ekspertów⁶³. Potwierdzać to może obawy o przeciążenie aparatu wyborczego zadaniami i kompetencjami.

⁶² M. Solon-Lipiński, *Państwowa Komisja Wyborcza*, [w:] A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński (red.), *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce Raport z monitoringu* pod red., Warszawa 2012, s. 156–158.

⁶³ Głosy krytyczne pod adresem serwisu internetowego PKW oraz spotów telewizyjnych emitowanych na zlecenie PKW w okresie przedwyborczym pojawiły się na seminarium Fundacji im. Stefana Batorego „Edukacja i informacja o wyborach”, 18 maja 2012 r.

KONKLUZJE

Analiza modeli administracji wyborczej innych państw wskazuje, że przyjęte w Polsce rozwiązanie polegające na powierzeniu odpowiedzialności za przeprowadzanie wyborów niezależnemu od władzy wykonawczej organowi wpisuje się w dominujący nurt rozwiązań instytucjonalnych stosowanych na świecie. *Differentia specifica* polskiego systemu polega jednak na obciążeniu PKW paletą zadań, które w innych państwach rozproszone są na większą liczbę instytucji. Dotyczy to sfery kontroli finansowej wyborów, kontroli finansów partii politycznych oraz informowania obywateli o wyborach, w szczególności zasadach głosowania.

Wydaje się, że dążąc do zachowania najwyższej skuteczności PKW przy wypełnianiu podstawowej misji tego organu, należy rozważyć modyfikację zadań tego organu dotyczących kontroli finansowania polityki oraz informowania obywateli. Zadania te muszą być efektywnie realizowane, a zatem ich ewentualnemu wyłączeniu z katalogu zadań PKW musi towarzyszyć ich wyraźne przypisanie innym organom, wraz z zapewnieniem środków pozwalających na realizację tych zadań. W przypadku spraw finansowych być może najwłaściwszym kierunkiem zmiany byłoby powierzenie zadań kontrolnych Najwyższej Izbie Kontroli, zważywszy na konstytucyjne umocowanie tej instytucji, gwarancje jej niezależności oraz, rzecz jasna, spójność z misją tej instytucji. W przypadku działań informacyjnych (czy też szerzej informacyjno-edukacyjnych) sprawa wydaje się bardziej złożona, ponieważ ich skuteczność zależy może od aktywności licznego grona podmiotów, organów i instytucji: poczynając od administracji rządowej, poprzez samorządy, organizacje pozarządowe, a na mediach skończywszy. Szczegółowe omówienie propozycji „odciążenia” PKW powinno stać się jednak przedmiotem odrębnej dyskusji⁶⁴.

⁶⁴ Zob. także wnioski *de lege ferenda* A. Sokałi, *Administracja wyborcza...*

**MODELS OF ELECTORAL ADMINISTRATION IN THE WORLD
(summary)**

There are three main models of electoral administration: 1) body independent from government and with its own budget, 2) a mixed model - usually based on the existence of the dual structure of the electoral authorities. On the one hand, there is an independent electoral body responsible for supervision over the elections, on the other hand – the majority of operational activities associated with organizing and conducting voting is under competences of government, and 3) the governmental electoral administration. The National Electoral Commission in Poland operates in line with the model of an independent electoral management body, yet in addition to tasks directly related to the management of the election it has additional powers, including financial control of political parties and informing citizens about the election. This may weaken the ability of this institution to carry out its core mission.

Jeremiasz Salamon*

KONSEKWENCJE GŁOSOWANIA PODZIELONEGO W MIESZANYCH SYSTEMACH WYBORCZYCH — WNIOSKI Z WYBORÓW DO IZBY REPREZENTANTÓW NOWEJ ZELANDII Z LAT 1996–2008¹

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Mieszane systemy wyborcze stanowią kombinację elementów charakterystycznych dla systemów większościowych oraz proporcjonalnych, umożliwiającą wyborcy wyrażanie poparcia zarówno wobec listy wyborczej najbardziej przezeń preferowanego ugrupowania (w części proporcjonalnej), jak również oddanie głosu na kandydata będącego jego pierwszą preferencją w części większościowej systemu². Pamiętać

* Mgr, doktorant, Instytut Systemów Politycznych Państw Wysoko Rozwiniętych, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Śląski w Katowicach.

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2011/01/N/HS5/01269.

² Podstawową cechą uzasadniającą określenie danego systemu wyborczego mianem mieszanego jest jednoczesne zastosowanie zasad większości i proporcjonalności na potrzeby dystrybucji mandatów pomiędzy ugrupowania oraz kandydatów rywalizujących w elekcji. Pamiętać jednak należy, iż mieszane systemy wyborcze nie stanowią jednolitej kategorii, lecz wręcz przeciwnie. Charakteryzują się niezwykle złożonością oraz różnorodnością. Jednym z kryteriów, według których możliwe jest klasyfikowanie systemów mieszanych jest relacja, jaka występuje pomiędzy częścią większościową oraz częścią proporcjonalną systemu. Na tej podstawie wyróżnia się: systemy kompensacyjne (*mixed-member proportional*) – w których funkcjonuje mechanizm kompensacyjny, mający na celu skorygowanie zniekształceń proporcjonalności wywołanych wykorzystaniem zasady większości w segmencie większościowym. W związku z funkcjonowaniem tego

należy, że kandydat popierany przez wyborcę nie musi być w żaden sposób związany z ugrupowaniem, którego liście udzielił poparcia w części proporcjonalnej systemu. Sytuacja ta sprawia, że wyborca może:

- a) oddać spójny głos (*straight vote*), będący wyrazem poparcia dla kandydata oraz listy wyborczej reprezentujących to samo ugrupowanie;
- b) podzielić przysługujące mu głosy, udzielając poparcia w części proporcjonalnej systemu wyborczego jednej z list partyjnych, zaś w głosowaniu większościowym oddać swój głos na kandydata ugrupowania innego niż to, którego listę poparł w głosowaniu proporcjonalnym (*split ticket voting*).

Pomimo iż większość elektoratu głosującego w mieszanych systemach wyborczych wyraża swoje preferencje polityczne w spójny sposób, to relatywnie niewielka jego część, która decyduje się podzielić swoje głosy odciska znaczące piętno na powyborczy układ sił panujący na scenie politycznej. W kontekście elekcji do niemieckiego Bundestagu, Dieter Nohlen określa tych wyborców mianem „małego, ale politycznie ważnego elektoratu”³. Ocena konsekwencji wynikających z zachowania „rozdzielaczy głosów” nie jest jednak jednoznaczna. Z jednej strony korzystają oni z możliwości, jakie daje im system dwóch głosów, wyrażając swoje poparcie nie tylko wobec partii politycznej, ale również wobec kandydata niekoniecznie z nią związanego. Z drugiej strony pamiętać należy, iż wzmożona częstotliwość tego zachowania może uczynić dany system polityczny bardziej nieprzewidywalnym czy wręcz niestabil-

mechanizmu ostateczny rezultat osiągnięty przez dane ugrupowanie jest wypadkową poparcia uzyskanego w obu częściach systemu wyborczego, jak ma to miejsce np. w Republice Federalnej Niemiec i Nowej Zelandii; systemy paralelne (*mixed-member majoritarian*) – w których dystrybucja mandatów w części większościowej oraz proporcjonalnej przebiega niezależnie od siebie, a poziom poparcia uzyskany w jednej części systemu wyborczego nie ma wpływu na liczbę mandatów uzyskiwanych przez ugrupowanie w drugiej, np. Japonia. Zob. W. S o k ó ł, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 73; D.M. F a r r e l l, *Electoral Systems: a Comparative Introduction*, Basingstoke 2001, s. 10; F. F e r r a r a, E.S. H e r r o n, A. N i s h i k a w a, *Mixed Electoral Systems: Contamination and Its Consequences*, Basingstoke 2005, s. 17–24; P. N o r r i s, *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge 2007, s. 55; M.S. S h u g a r t, M.P. W a t t e n b e r g, *Mixed-Member Electoral Systems: a Definition and Typology*, [w:] M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford 2005, s. 10 i n.

³ D. N o h l e n, *Pravo wyborcze i system partyjny*, Warszawa 2004, s. 332.

nym. Zagadnienie konsekwencji głosowania podzielonego staje się tym bardziej ważne, gdy uświadomimy sobie wielość sfer życia politycznego, na które wywiera ono wpływ. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że ten rodzaj zachowania wyborczego ma najbardziej doniosłe znaczenie dla ostatecznego wyniku wyborów, kształtu systemu partyjnego oraz charakteru rządu (jednopartyjny bądź koalicyjny).

Wpływ głosowania podzielonego na wynik wyborczy poszczególnych partii politycznych może być rozpatrywany w dwojaki sposób. Odpływ części głosów z jednej części systemu wyborczego jest bowiem równoznaczny z osłabieniem pozycji danego ugrupowania w procesie transformacji głosów na mandaty. Jednakże dla partii politycznej będącej beneficjentem podzielonych głosów, stają się one swoistą wartością dodaną, która w ostatecznym rozrachunku może doprowadzić do powiększenia stanu posiadanych przez nią mandatów w izbie. Rozdział głosów przez część wyborców może być zatem zjawiskiem korzystnym, zwłaszcza dla ugrupowań mających nie tylko zdyscyplinowany elektorat, który będzie je wspierał w obu częściach systemu wyborczego, ale również potrafiących nakłonić sympatyków konkurencji do dzielenia głosów.

W literaturze przedmiotu opisanych zostało wiele przypadków, w których głosowanie podzielone przesądziło o wyborczym zwycięstwie lub porażce. Bodajże najbardziej wyrazistą ilustrację wpływu głosowania podzielonego na ostateczne rozstrzygnięcie elekcji stanowi wynik wyborów do włoskiej Izby Deputowanych przeprowadzonych w 1996 roku. Jak obliczył Roberto D'Alimonte, wskutek podziału głosów centroprawicowa koalicja Bieguna Wolności (*Polo Delle Liberta*) straciła aż 94 mandaty. Gdyby wszyscy sympatycy tej formacji oddali spójny głos, zdobyłaby ona 263 mandaty, zamiast zaledwie 169. Koalicja prowadzona przez Silvio Berlusconiego straciła wskutek głosowania podzielonego aż 91 mandatów na rzecz swojego głównego konkurenta – centrolewicowej koalicji Drzewa Oliwnego (*L'Ulivo*), 11 na rzecz Ligi Północnej (*Lega Nord*) oraz jeden na rzecz Ligi Akcji Południowej (*Lega d'Azione Meridionale*). Niemniej jednak, w tej elekcji głosowanie podzielone pozwoliło Biegunowi Wolności na zdobycie dziewięciu mandatów w okręgach, w których kandydaci Odrodzenia Komunistycznego (*Partito della Rifondazione Comunista*) byli nie do zaakceptowania dla większości wyborców. Jak zauważa Roberto D'Alimonte, „odwrócenie się części

wyborców od kandydatów Bieguna Wolności było jedną z głównych przyczyn porażki wyborczej tej formacji”⁴.

Opisując skutki głosowania podzielonego w warunkach systemu wyborczego do Bundestagu, Janusz Janiszewski zauważa, że: „zastosowany wówczas [tzn. w 1972 r.] *splitting* pozwolił SPD zdobyć około 20 dodatkowych mandatów bezpośrednich, wzmacniających jej pozycję. Utrata głosów pierwszych pochodzących w 1972 roku od sympatyków innych partii kosztowała socjaldemokratów cztery lata później 16 mandatów na ogólną liczbę 38 utraconych. Ponowny wzrost popularności *splittingu* w 1980 roku pozwolił, jak się ocenia, odzyskać 10 mandatów”⁵. Stąd też teza niektórych badaczy o dużej roli podzielonych głosów w tworzeniu większości rządowych oraz naprzemiennym sprawowaniu władzy w Republice Federalnej Niemiec. Porównują oni znaczenie tego zjawiska do brytyjskich okręgów marginalnych (*marginal seats*), decydujących o tworzeniu większości parlamentarnej⁶.

Rozpatrując wpływ głosowania podzielonego w mieszanych systemach wyborczych na kształt systemu partyjnego funkcjonującego w danym państwie, zasadne staje się stwierdzenie, iż zjawisko to przyczynia się do jego fragmentaryzacji. Pamiętać bowiem należy, że podział głosów przez wyborców może wiązać się z utratą części poparcia przez duże partie polityczne na rzecz małych. W ten sposób te ostatnie mogą uzyskać reprezentację parlamentarną, co odbędzie się kosztem pozycji i siły dużych ugrupowań. Faktem jest jednak, że w różnych państwach zjawisko to ma różną skalę. Literatura przedmiotu opisuje szereg przypadków pokazujących, w jaki sposób głosowanie podzielone determinuje kształt systemu partyjnego. W Niemczech tzw. koalicyjny podział głosów wspomaga funkcjonowanie na scenie politycznej FDP oraz Zielonych. Dzięki zjawisku „wypożyczania” głosów, ugrupowania te zdobywają poparcie, które w ostatecznym rozrachunku umożliwia im przekroczenie klauzuli zaporowej i w konsekwencji udział w procesie dystrybucji mandatów z puli proporcjonalnej. Geoffrey K. Roberts uważa,

⁴ R. D’Alimonte, *Mixed Electoral Rules, Partisan Realignment and Party System Change in Italy*, [w:] *Mixed-Member Electoral Systems...*, s. 338.

⁵ J. Janiszewski, *System wyborczy RFN*, Toruń 1982, s. 156.

⁶ E. Jesse, *Split-Voting in the Federal Republic of Germany: an analysis of the federal elections from 1953 to 1987*, „*Electoral Studies*” 1988, vol. 7, no. 2, s. 121; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system...*, s. 334.

że gdyby nie podział głosów w latach 1953–2005, liberałowie z FDP aż sześciokrotnie (1969, 1972, 1983, 1987, 1994, 1998), zaś Zieloni dwukrotnie (1983, 1998) nie zdołaliby zdobyć reprezentacji w Bundestagu⁷. Zasadne jest zatem stwierdzenie, iż mniejsze ugrupowania „żyją z głosów podzielonych” przez elektorat większych partii politycznych (najczęściej ich potencjalnych koalicjantów).

Autorzy niektórych prac zwracają uwagę, że mieszane elekcje mogą przybrać formę plebiscytu na temat charakteru przyszłego gabinetu (jedno- lub wielopartyjny), w którym podział głosów może być interpretowany jako forma wyrażania sympatii wobec rządu koalicyjnego⁸. Niemniej jednak istnieje grupa badaczy kontestująca pogląd o możliwości wyrażenia poparcia wobec określonej koalicji poprzez podział głosów w mieszanych systemach wyborczych. W ich przekonaniu ten typ zachowania wyborczego jest niemożliwy nie tylko z powodu ograniczonej wiedzy i kompetencji elektoratu, ale przede wszystkim konstrukcji systemów mieszanych (zwłaszcza wykorzystywanych w Republice Federalnej Niemiec oraz Nowej Zelandii systemów kompensacyjnych), w których tylko głos oddawany w części proporcjonalnej determinuje ostateczny rezultat wyborów⁹. Pamiętać wszak należy, że im więcej głosów w części proporcjonalnej zostanie oddanych na małe partie, tym mniejsza szansa, by któreś z dużych zdobyła większość mandatów niezbędną do samodzielnego powołania gabinetu¹⁰.

⁷ G.K. Roberts, *German Electoral Politics*, Manchester–New York 2006, s. 66.

⁸ R. Johns, Ch. Carman, *Coping with coalitions? Scottish voters under a proportional system*, „Representation” 2008, vol. 4, no. 4, s. 309–310; R. Miller, J. Karp, *A Vote for Coalition Government?*, [w:] J. Vowles, P. Aimer, S. Banducci, J. Karp, R. Miller (eds.), *Voters’ Veto. The 2002 Election in New Zealand and the Consolidation of Minority Government*, Auckland 2004, s. 134–149; H. Pearse, *Making the most of a two vote ballot: Vote adaptation to more complex electoral system*, <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Pearse.pdf> [dostęp 21.01.2013].

⁹ Ch. Carman, R. Johns, *Attitudes to Coalition and Split-Ticket Voting: The Scottish Parliament Elections of 2007*, <http://www.scottishelectionstudy.org.uk/docs/Exeter07.pdf> [dostęp 21.06.2012]; R. Johns, Ch. Carman, *Coping with coalitions? scottish voters under a proportional system*, „Representation” 2008, vol. 4, no. 4, s. 309–310; G.K. Roberts, *German Electoral Politics...*, s. 64.

¹⁰ K. Bawn, *Voters responses to electoral complexity: ticket splitting, rational voters, and representation in Federal Republic of Germany*, „British Journal of Political Science” 1999, vol. 29, no. 3, s. 502.

Chcąc zwiększyć prawdopodobieństwo powołania gabinetu koalicyjnego, „rozdzielacze głosów” będący wyborcami ugrupowania odgrywającego rolę większego z partnerów, będą przenosić („wypożyczać”) swoje poparcie w części proporcjonalnej systemu na listę mniejszego koalicjanta. Celem tzw. koalicyjnego podziału głosów jest zapobieżenie sytuacji, w której poparcie dla jednego z potencjalnych koalicjantów mogłoby spaść poniżej krytycznego poziomu klauzuli zaporowej, czego konsekwencją byłoby wykluczenie go z udziału w podziale mandatów z puli proporcjonalnej¹¹. Elektorat angażujący się w ten schemat głosowania ma nadzieję, że pomoże mniejszemu ugrupowaniu w zdobyciu reprezentacji parlamentarnej. To z kolei pozwoli partii będącej jego pierwszą preferencją na stworzenie rządu koalicyjnego. Wyborcy mniejszych ugrupowań nie pozostają dłużni za pomoc udzieloną jego pierwszej preferencji, oddając swoje głosy w części większościowej na kandydatów reprezentujących większego z koalicjantów.

Zjawisko „wypożyczenia” głosów zidentyfikowano m.in. w wyborach do niemieckiego Bundestagu z 2002 roku, gdzie 7,5% wyborców, którzy zagłosowali na kandydatów chadecji w części większościowej, oddało drugi głos na listę FDP. Natomiast w przypadku SPD, 12,2% zwolenników tego ugrupowania zdecydowało się przenieść swoje poparcie na listę Zielonych¹². Z kolei Eckhard Jesse zwraca uwagę, że wyborcy Wolnych Demokratów chętniej obdarowywali swoimi pierwszymi głosami kandydatów reprezentujących ugrupowanie będące ich aktualnym koalicjantem. Tak więc w latach 1953–1965 oraz 1983–1987 głównym beneficjentem głosowania podzielonego liberalnego elektoratu była chadecja. W latach 1969–1980 *gros* podzielonych przez wyborców FDP głosów zgarniali natomiast kandydaci lewicy¹³.

Na podstawie przytoczonych dotychczas faktów sformułowana została hipoteza, zgodnie z którą zjawisko głosowania podzielonego w mieszanych systemach wyborczych wywiera wpływ na ostateczne

¹¹ G.W. Cox, *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge 1997, s. 197.

¹² Th. Saalfeld, *Germany: Stability and Strategy in Mixed-Member Proportional System*, [w:] M. Gallagher, P. Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2005, s. 223.

¹³ E. Jesse, *Elections. The Federal Republic of Germany in Comparison*, New York–Oxford–München 1990, s. 89–90.

rozstrzygnięcie elekcji, kształt systemu partyjnego oraz proces formowania rządu. W celu weryfikacji tak sformułowanej hipotezy analizie poddane zostały wybory do nowozelandzkiej Izby Reprezentantów przeprowadzone w latach 1996–2008¹⁴. Dzięki danym sondażowym pochodzącym z Nowozelandzkich Studiów Wyborczych (New Zealand Election Study)¹⁵ możliwe było przeprowadzenie symulacji wyników elekcji do parlamentu Nowej Zelandii, której podstawą było założenie, zgodnie z którym wszyscy uczestniczący w głosowaniu wyborcy wyrażali za pomocą przysługujących im głosów spójne preferencje polityczne, udzielając poparcia liście wyborczej oraz kandydatowi reprezentującym jedno ugrupowanie. W ten sposób możliwe było dokonanie porównania dwóch sytuacji:

¹⁴ Zagadnienia dotyczące elekcji do nowozelandzkiej Izby Reprezentantów, przeprowadzanych od 1996 r. w oparciu o system mieszany, w tym również towarzyszącego im zjawiska głosowania podzielonego doczekały się wielu wartościowych opracowań. W tym miejscu wystarczy wymienić: J. Boston, S. Levine, E. McLeay, N.S. Roberts, *New Zealand Under MMP. A New Politics?*, Auckland 1996; *Electoral and Constitutional Change in New Zealand: an MMP Source Book*, ed. J. Boston, Palmerston North 1999; P. Aimer, J. Vowles, S. Banducci, J. Karp, *Proportional Representation on Trial: New Zealand's Secondo MMP Election and After*, Auckland 2002; T. Sakamoto, *Explaining electoral reform. japan versus italy and New Zealand*, „Party Politics” 1999, vol. 5, no. 4, s. 419–438; J. Vowles, S.A. Banducci, J.A. Karp, *Forecasting and evaluating the consequences of electoral change in New Zealand*, „Acta Politica” 2006, vol. 41, no 3, s. 267–284; J. Vowles, P. Aimer, S. Banducci, J. Karp, R. Miller (eds.), *Voters' Veto. The 2002 Election...*; S.I. Levine, N.S. Roberts, *The Baubles of Office: The New Zealand General Election from 2005*, Wellington 2007; K. Jackson, A. McRobie, *New Zealand Adopts Proportional Representation. Accident? Design? Evolution?*, Ashgate–Aldershot–Brookfield–Singapore–Sydney 1998; D. Denmark, *Electoral change, inertia and campaigns in New Zealand. The first modern fpp campaign in 1987 and the First MMP Campaign in 1996*, „Party Politics” 2003, vol. 5, no. 9, s. 601–618; R. Johnston, Ch. Pattie, *Constituency campaign intensity and Split-Ticket voting: New Zealand's first election under MMP, 1996*, „Political Science” 1999, vol. 51, no. 2, s. 164–181; J.A. Karp, *Candidate effects and spill-over in mixed systems: evidence from New Zealand*, „Electoral Studies” 2009, no. 28, s. 41–50; J.A. Karp, *Political knowledge about electoral rules: comparing mixed member proportional systems in Germany and New Zealand*, „Electoral Studies” 2006, vol. 25, s. 714–730; 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 new mixed system*, „Electoral Studies” 2002, vol. 21, s. 1–22.

¹⁵ www.nzes.org [dostęp 23.01.2013].

- a) rzeczywistego rozstrzygnięcia wyborów, które uwzględnia rozdział głosów oraz
- b) hipotetycznego rozstrzygnięcia wyborów, w którym głosowanie podzielone nie wystąpiło, zaś wszyscy wyborcy oddali spójny głos.

Różnica pomiędzy obiema sytuacjami ilustruje wpływ, jaki głosowanie podzielone w mieszanych systemach wyborczych wywiera na omawiane w niniejszym artykule aspekty życia politycznego.

CHARAKTERYSTYKA WYKORZYSTANYCH DANYCH

Zdaniem Douglasa W. Rea, niemal powszechna dostępność oraz „taniaść” (w sensie możliwości ich gromadzenia) zagregowanych danych, zachęca do prowadzenia zakrojonych na szeroką skalę porównawczych oraz powtarzalnych badań. Dane w postaci oficjalnych statystyk wyborczych stanowią bowiem „najtwardszy”, spośród wszystkich dostępnych, rodzaj informacji. Oznacza to, że ich znaczenie oraz możliwość dokonywania na ich podstawie porównań w niewielkim stopniu różnią się nie tylko w odniesieniu do poszczególnych obszarów badawczych, ale również czasu oraz metody za pomocą, której badanie jest przeprowadzane. Ponadto nie należy zapominać, iż niezależnie od tego jak wielce skomplikowany socjopsychologiczny proces kryje się za decyzją wyborczą, to zawsze głosy same w sobie stanowiąc będą podstawowy instrument, za pomocą którego dokonuje się polityczna wymiana. Dlatego też „twardość” oraz dostępność czynią ze zagregowanych wyników wyborów istotną część danych wykorzystywanych we wszelkiego rodzaju analizach politycznych¹⁶.

Pamiętać jednak należy, że zagregowane statystyki wyborcze jedynie w ograniczonym stopniu pozwalają wypowiadać się o skutkach wynikających z indywidualnych zachowań wyborców dzielących przysługujące im głosy. Na ich podstawie możliwe jest bowiem poznanie wyłącznie „wyniku netto” przepływów spowodowanych rozdziałem głosów. Dane te nie pozwalają natomiast na ustalenie, w jakim stopniu zachowania różnych wyborców „znosiły się” nawzajem. Stąd też ko-

¹⁶ D.W. Rea, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven–London 1967, s. 7–8.

nieczne staje się wykorzystanie w analizie konsekwencji głosowania podzielonego, danych zebranych w trakcie badań sondażowych. Na ich podstawie możliwym jest nie tylko zidentyfikowanie wyborców, którzy rozdzielili przysługujące im głosy, ale również określenie, które partie polityczne otrzymały w ten sposób oddane głosy.

W kontekście analizy konsekwencji rozdziału głosów, w szczególności dla ostatecznego rozstrzygnięcia elekcji przeprowadzanych w mieszanych systemach wyborczych, należy zwrócić uwagę na zasadniczą słabość danych sondażowych. Na ich podstawie niemożliwe jest bowiem określenie wyniku rywalizacji wyborczej w poszczególnych okręgach jednomandatowych segmentu większościowego. Nawet jeśli na podstawie pytań zadawanych respondentom w badaniu sondażowym możliwe jest określenie okręgu jednomandatowego, w którym głosowali, rzadko zdarza się by dobór próby był reprezentatywny dla każdego z nich. Rzecz jasna, problem ten nie dotyczy części proporcjonalnej, zwłaszcza tych systemów, w których liczba mandatów przysługujących poszczególnym ugrupowaniom ustalana jest na szczeblu ogólnokrajowym, a podstawą jest poziom poparcia zdobytego w części proporcjonalnej. Innymi słowy, dane te są szczególnie użyteczne w badaniu wpływu głosowania podzielonego na ostateczne rozstrzygnięcie rywalizacji w kompensacyjnych systemach.

METODOLOGIA

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza konsekwencji głosowania podzielonego opiera się na symulacji wyników wyborów do nowozelandzkiej Izby Reprezentantów w sytuacji braku podziału głosów przez elektorat. Obejmuje ona następujące etapy:

1. Ustalenie liczby głosów zdobytych w rzeczywistości (tj. z uwzględnieniem podziału głosów) przez poszczególne partie polityczne rywalizujące w wyborach oraz liczby mandatów, które dzięki temu poparciowi udało im się obsadzić.

W zestawieniu tabelarycznym (poniżej) została ujęta liczba głosów zdobytych w obu częściach systemu wyborczego przez cztery ugrupowania rywalizujące o siedem mandatów.

Partia	Część systemu wyborczego			
	proporcjonalna		większościowa	
	liczba głosów	procent	liczba głosów	procent
A	90	36	100	40
B	80	32	85	34
C	50	20	40	16
D	30	12	25	10
Razem	250	100	250	100

W konsekwencji transformacji głosów na mandaty za pomocą metody Sainte-Lague, poszczególne ugrupowania obsadziły następującą liczbę miejsc w izbie: A - 3, B - 2, C - 1 oraz D - 1.

Iloraz	Partia			
	A	B	C	D
1	90	80	50	30
3	30	26,66667	16,66667	10
5	18	16	10	6
7	12,85714	11,42857	7,142857	4,285714
9	10	8,888889	5,555556	3,333333
11	8,181818	7,272727	4,545455	2,727273

2. Ustalenie na podstawie badań sondażowych przeprowadzonych po wyborach, zakresu oraz sposobu podziału głosów przez wyborców.

Na podstawie odpowiedzi respondentów dotyczących sposobu głosowania w obu częściach systemu wyborczego, skonstruowano zestawienie tabelaryczne, krzyżowe, w którym pokazano, którzy z nich podzielili przysługujące im głosy oraz na które ugrupowania zostały one oddane (w procentach głosów).

Część większościowa (w %)	Część proporcjonalna (w %)				
	Partia	A	B	C	D
A		90	0	6	4
B		5	85	10	0
C		12	8	70	10
D		40	10	0	50

3. Obliczenie dla każdego ugrupowania „wyniku brutto” przepływów spowodowanych podziałem głosów.

Z przedstawionych danych wynika, że 90% wyborców, którzy w części większościowej systemu poparli kandydata partii A, w części proporcjonalnej poparli również jego listę. Pozostałe 10% wyborców, którzy zagłosowali na kandydata partii A, podzieliło swoje głosy udzielając poparcia listom zgłoszonym przez partie C (6%) oraz D (4%). Zachowanie tych wyborców wpłynęło na obniżenie poziomu poparcia uzyskanego przez partię A w części proporcjonalnej systemu wyborczego. Z drugiej jednak strony, pulę głosów zdobytych przez A w części proporcjonalnej zasyliły głosy 5% wyborców, którzy w części większościowej poparli kandydata reprezentującego ugrupowanie B, 12% wyborców, którzy poparli kandydata partii C oraz 40% wyborców, którzy zagłosowali na kandydata partii D. W identyczny sposób kształtował się wynik wyborczy pozostałych partii biorących udział w rywalizacji.

Chcąc zatem ustalić, jaki byłby wynik głosowania, gdyby wyborcy zrezygnowali z podziału głosów, dla każdego z ugrupowań konieczne jest:

- A. ustalenie liczby głosów, które **straciło** na rzecz pozostałych ugrupowań wskutek podziału głosów w części większościowej systemu przez własny elektorat;
- B. ustalenie liczby głosów, które **zyskało** dzięki podziałowi głosów przez wyborców, którzy w części większościowej poparli kandydatów reprezentujących pozostałe ugrupowania.

Różnica pomiędzy A i B stanowi „wynik brutto” przepływów spowodowanych rozdziałem głosów przez elektorat.

$$A = (10\% \times 100) - [(5\% \times 85) + (12\% \times 40) + (40\% \times 25)] = 10 - 19 = -9$$

$$B = (15\% \times 85) - [(0\% \times 100) + (8\% \times 40) + (10\% \times 25)] = 13 - 6 = 7$$

$$C = (30\% \times 40) - [(6\% \times 100) + (10\% \times 85) + (0\% \times 25)] = 12 - 15 = -3$$

$$D = (50\% \times 25) - [(4\% \times 100) + (0\% \times 85) + (10\% \times 50)] = 13 - 9 = 4$$

Z powyższego wynika, że beneficjentami rozdziału głosów były ugrupowania A i C, które odpowiednio zyskały dziewięć oraz trzy głosy. Straty wskutek tego typu zachowania poniosły partie B i D, których wynik w części proporcjonalnej został pomniejszony odpowiednio o siedem oraz o cztery głosy.

4. Ustalenie liczby głosów uzyskanych w części proporcjonalnej systemu wyborczego przez partie polityczne biorące udział w rywalizacji,

przy założeniu, że wszyscy wyborcy, którzy w części większościowej poparli kandydata danego ugrupowania, również drugi z przysługujących im głosów oddali na listę tego ugrupowania.

Kolejny etap obejmuje obliczenie liczby głosów zdobytych przez każde z ugrupowań w części proporcjonalnej systemu wyborczego, przy założeniu, że wszyscy wyborcy oddali spójne głosy będące wyrazem poparcia dla kandydata oraz listy wyborczej reprezentujących jedną partię polityczną. Rezultat ten stanowi sumę głosów zdobytych w części proporcjonalnej przez każde ugrupowanie oraz „wyniku brutto” głosowania podzielonego.

$$A = 90 + (-9) = 81 \quad [32,5\%]$$

$$B = 80 + 7 = 87 \quad [35\%]$$

$$C = 50 + (-3) = 47 \quad [19\%]$$

$$D = 30 + 4 = 34 \quad [13,5\%]$$

5. Dystrybucja mandatów oparta na hipotetycznych, (tj. nieuwzględniających podziału głosów) wynikach głosowania w części proporcjonalnej.

Iloraz	Partia			
	A	B	C	D
1	81	87	47	34
3	27	29	15,667	11,33333
5	16,2	17,4	9,4	6,8
7	11,57143	12,42857	6,7143	4,857143
9	9	9,666667	5,2222	3,777778
11	7,363636	7,909091	4,2727	3,090909

Sytuacja, w której wyborcy zaprzestaliby dzielenia głosów byłaby najmniej korzystna dla partii A. W konsekwencji pomniejszenia puli głosów zdobytych przez to ugrupowanie, straciłoby ono jedno miejsce w izbie. Beneficjentem spójnego wyrażania preferencji przez wyborców byłoby natomiast ugrupowanie B, które zyskałoby siedem dodatkowych głosów, co pozwoliłoby mu na obsadzenie trzech zamiast dwóch mandatów. Dla wyniku wyborczego pozostałych dwóch ugrupowań zmiana zachowań elektoratu pozostałaby obojętna, chociaż warto odnotować, że dzięki spójnemu głosowaniu partia D zyskałaby cztery głosy, zaś C straciłaby trzy.

WPŁYW GŁOSOWANIA PODZIELONEGO NA WYNIK WYBORÓW DO IZBY REPREZENTANTÓW NOWEJ ZELANDII

Zastosowanie powyższej procedury do zbadania wpływu głosowania podzielonego na rozstrzygnięcie mieszanych elekcji do nowozelandzkiego parlamentu, pozwala na sformułowanie szeregu interesujących wniosków.

W pierwszy rządzie należy zwrócić uwagę, iż w sytuacji, w której Nowozelandczycy zaprzestaliby dzielenia przysługujących im głosów, znacznemu zmniejszeniu uległaby liczba ugrupowań, które zdołałyby przekroczyć 5-procentowy próg wyborczy. W latach 1996–2002 sztuka ta udałaby się czterem partiom politycznym. W dwóch kolejnych elekcjach przeprowadzonych w okresie 2005–2008 klauzulę zaporową zdołałyby przekroczyć jedynie Partia Pracy (*Labour*) oraz Partia Narodowa (*National Party*). W związku z tym, na potrzeby niniejszej analizy przyjęto założenie, zgodnie z którym ugrupowania, które w konsekwencji rzeczywistych wyników głosowania uwzględniających rozdział głosów, przekroczyły alternatywny próg wyborczy, zdołały odnieść zwycięstwo w co najmniej jednym okręgu jednomandatowym również w sytuacji, w której wszyscy wyborcy głosowali w sposób spójny¹⁷. Partie te zostały oznaczone w tabelach w dalszej części artykułu.

Zmiana zachowań nowozelandzkiego elektoratu wyrażająca się w oddawaniu obu głosów na kandydata, oraz listę tego samego ugrupowania, byłaby szczególnie korzystna dla największych ugrupowań. W każdej elekcji przeprowadzonej w badanym okresie spójne głosowanie pozwoliłoby Partii Pracy oraz Partii Narodowej na obsadzenie dodatkowych mandatów w izbie. Ugrupowaniami, które również sko-

¹⁷ W systemie wyborczym do Izby Reprezentantów Nowej Zelandii mamy do czynienia z dwoma niezależnymi od siebie progami wyborczymi. Partia polityczna zostaje dopuszczona do udziału w dystrybucji mandatów z puli proporcjonalnej w przypadku zdobycia w skali kraju co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w części proporcjonalnej mieszanego systemu wyborczego bądź też w sytuacji odniesienia zwycięstwa w przynajmniej jednym okręgu jednomandatowym (tzw. alternatywny próg wyborczy). Konstrukcja ta sprawia, że ugrupowania, które zdobyły co najmniej jeden mandat w części większościowej systemu wyborczego, zostają zwolnione z obowiązku uzyskania co najmniej 5-procentowego poparcia w części proporcjonalnej. Beneficjentem tego rozwiązania są w szczególności małe i średnie partie polityczne, których elektorat skoncentrowany jest zaledwie w kilku okręgach jednomandatowych.

rzystałyby na zmianie zachowań elektoratu byłyby: Sojusz (*Alliance*) (w 1996 i 1999 r.) oraz Sojusz Postępowy (*Progressive Alliance*) (w 2002 i 2008 r.).

Ciekawych wniosków dostarcza analiza konsekwencji wynikających ze spójnego głosowania dla bezpośredniej rywalizacji pomiędzy Partią Pracy a Partią Narodową. Tylko w jednym przypadku (1999 r.) ten rodzaj zachowania wyborczego nie spowodowałby zmniejszenia dystansu dzielącego oba ugrupowania pod względem liczby miejsc obsadzanych w Izbie Reprezentantów. Z kolei w czterech pozostałych elekcjach (lata 1996, 2002, 2005 oraz 2008), przewaga zwycięskiego ugrupowania nad przegranym każdorazowo uległaby zmniejszeniu. W 1996 roku Partia Narodowa zdobyłaby sześć, zamiast siedmiu, mandatów więcej niż Partia Pracy. W 2002 przewaga, jaką w Izbie Reprezentantów dysponowałyby laburzyści, stopniałaby z 24 do 17 mandatów. W 2005 roku przewaga zwycięskiej Partii Narodowej nad laburzystami stopniałaby do zaledwie jednego mandatu, zaś w 2008 roku zmalałaby z 15 do 14 miejsc w izbie.

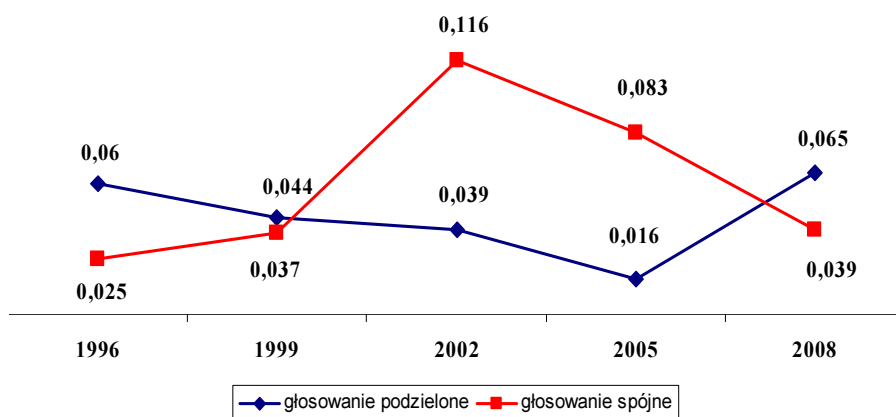
Najbardziej doniosłe konsekwencje spójnego wyrażania preferencji przez nowozelandzki elektorat wystąpiłyby przy okazji wyborów parlamentarnych z 2005 roku. Ten rodzaj zachowania wyborczego doprowadziłby do utraty zwycięstwa przez laburzystów na rzecz Partii Narodowej (zob. dane w tab. 1). Dzięki spójnemu głosowaniu Partia Narodowa zdobyłaby o 0,07% więcej ważnie oddanych głosów niż laburzyści, co pozwoliłoby jej na obsadzenie jednego mandatu więcej niż jej najgroźniejszy konkurent. Innymi słowy, uzasadnione jest stwierdzenie, zgodnie z którym jednym z elementów, które w 2005 roku złożyły się na sukces wyborczy Partii Pracy, było głosowanie podzielone. Z tego punktu widzenia, kluczowy wydaje się być sposób głosowania wyborców, którzy w części większościowej udzielili poparcia kandydatom reprezentującym nowozelandzkich Zielonych. Aż 46% spośród nich oddało swoje głosy w części proporcjonalnej na listę wyborczą Partii Pracy. Natomiast zaledwie 10% wyborców Zielonych (z części większościowej) poparło listę Partii Narodowej.

W całym analizowanym okresie tylko przy okazji wyborów z 2008 roku wystąpiłyby mandaty nadwyżkowe. W tej elekcji Partia Maorysów odniosłaby zwycięstwa w pięciu okręgach jednomandatowych, zdobywając jednocześnie 3,03% głosów wyborców w segmencie proporcjonal-

nym systemu. Wynik ten pozwoliłby temu ugrupowaniu na obsadzenie zaledwie czterech mandatów z puli proporcjonalnej. Tym samym jeden mandat zdobyty przez Partię Maorysów w części większościowej spowodowałby powiększenie składu Izby Reprezentantów.

W latach 1996–2008 spójne głosowanie Nowozelandczyków dwukrotnie przyczyniłoby się do wzrostu wartości indeksu zniekształcenia¹⁸. W 2002 roku wzrost ten byłby związany z rezultatem wyborczym Partii Pracy, która, zdobywając 45% głosów, obsadziłaby w Izbie Reprezentantów 51% miejsc. Z kolei większa wartość indeksu, jaka wystąpiłaby w 2005 roku, byłaby związana z zaciętą rywalizacją pomiędzy dwiema największymi nowozelandzkimi partiami politycznymi, w konsekwencji łącznie zdobyłyby one 83% głosów, co z kolei dałoby im 91% mandatów. W pozostałych przypadkach spójne głosowanie spowodowałoby obniżenie wartości indeksu zniekształcenia.






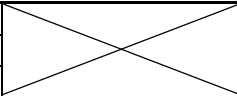
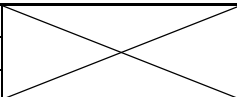
Wykres 1. Wpływ głosowania podzielonego na deformacje wyników wyborów do Izby Reprezentantów



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych New Zealand Election Study za lata 1996–2008 (dotyczy wszystkich wykresów).






¹⁸ J. Loosemore, V.J. Hanby, *Teoretyczne granice maksymalnego zniekształcenia: kilka analitycznych wniosków na temat systemów wyborczych*, [w:] G. Lisowski (red.), *Elementy teorii wyboru społecznego*, Warszawa 2001, s. 225–236.

Tabela 1. Symulacja wyników wyborów do Izby Reprezentantów Nowej Zelandii z lat 1996-2008

Wynik wyborów										
	głosy (w %)	mandaty	głosy (w %)	mandaty	głosy (w %)	mandaty	głosy (w %)	mandaty	głosy (w %)	mandaty
1996										
Rzeczywisty	28,20	37	33,80	44	13,40	17	10,10	13	6,10	8
Hipotetyczny	31,73	39	36,63	45	13,01	16	12,35	15	2,76	3
Różnica	3,53	2	2,83	1	-0,39	-1	2,25	2	-3,34	-5
1999										
Rzeczywisty	38,70	49	30,50	39	4,30	5	7,70	10	7,00	9
Hipotetyczny	40,30	50	31,80	40	4,91	6	8,75	11	4,76	6
Różnica	1,60	1	1,30	1	0,61	1	1,05	1	-2,24	-3
2002										
Rzeczywisty	41,30	52	20,90	27	10,40	13	1,30	0	7,10	9
Hipotetyczny	45,20	61	32,20	44	5,11	7	1,68	0	3,54	0
Różnica	3,90	9	11,30	17	-5,29	-6	0,38	0	-3,56	-9
2005										
Rzeczywisty	41,10	50	39,10	48	5,70	7			1,50	2
Hipotetyczny	41,80	54	41,87	55	3,80	0			1,94	3
Różnica	0,70	4	2,77	7	-1,90	-7			0,44	1
2008										
Rzeczywisty	32,00	43	44,90	58	4,10	0			3,60	5
Hipotetyczny	38,61	47	49,34	61	0,77	0			3,21	4
Różnica	6,61	4	4,44	3	-3,33	0			-0,39	-1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych New Zealand Election Study za lata 1996-2008 (dotyczy wszystkich tabel).

Tabela 2 (cd.)

Wynik wyborów										
	głosy (w %)	mandaty	głosy (w %)	mandaty	głosy (w %)	mandaty	głosy (w %)	mandaty	głosy (w %)	mandaty
1996										
Rzeczywisty	4,30	0	0,90	1	X		X		X	
Hipotetyczny	2,21	0	1,32	2						
Różnica	-2,09	0	0,42	1						
1999										
Rzeczywisty	2,40	0	0,50	2	5,16	7	X		X	
Hipotetyczny	2,23	0	1,16	1	4,91	7				
Różnica	-0,17	0	0,66	-1	-0,25	0				
2002										
Rzeczywisty	1,40	0	6,70	8	7,00	9	1,70	2	X	
Hipotetyczny	2,16	0	3,75	5	4,17	0	2,17	3		
Różnica	0,76	0	-2,95	-3	-2,83	-9	0,47	1		
2005										
Rzeczywisty	X		2,70	3	5,30	6	1,20	1	2,10	4
Hipotetyczny			2,19	3	4,53	0	0,74	1	3,10	4
Różnica			-0,51	0	-0,77	-6	-0,46	0	1,00	0
2008										
Rzeczywisty	X		0,90	1	6,70	9	0,90	1	2,40	5
Hipotetyczny			1,23	2	4,59	0	1,42	2	3,03	4 (+1)
Różnica			0,33	1	-2,11	-9	0,52	1	0,63	0

WPŁYW GŁOSOWANIA PODZIELONEGO NA NOWOZELANDZKI SYSTEM PARTYJNY

Rozważania poczynione w tej części artykułu koncentrują się na wpływie głosowania podzielonego na liczbę mandatów obsadzanych w Izbie Reprezentantów Nowej Zelandii przez małe partie polityczne. Analizując to zagadnienie, autor starał się znaleźć odpowiedź na trzy pytania:

- Jak bardzo małe partie polityczne uzależnione są od zjawiska wypożyczenia poparcia?
- Czy głosowanie podzielone przyczynia się do powiększenia czy też pomniejszenia reprezentacji, jaką w nowozelandzkim parlamencie dysponują małe ugrupowania?
- W jakim zakresie konsekwencje głosowania podzielonego znajdują odzwierciedlenie w wartościach przyjmowanych przez indeks efektywnej liczby partii parlamentarnych?¹

W każdej spośród przeprowadzonych w latach 1996–2008 nowozelandzkich mieszanych elekcji parlamentarnych ugrupowaniem, o którego ostatecznym rezultacie w największym stopniu decydowały głosy rozdzielane przez wyborców, którzy w części większościowej poparli kandydata Partii Pracy lub Partii Narodowej, było ACT. W całym badanym okresie procentowy udział wyborców, którzy w części większościowej poparli kandydata jednego z dwóch największych nowozelandzkich ugrupowań, w liczbie głosów zdobytych przez listy ACT ani razu nie spadł poniżej poziomu 66%. Oznacza to, że aż 2/3 głosów zdobytych przez tę partię polityczną w części proporcjonalnej pochodziło

¹ Indeks efektywnej liczby partii stworzony został przez M. Laakso i R. Tagapere. Wskaźnik ten bierze pod uwagę relatywny rozmiar konkretnej partii politycznej mierzony proporcją posiadanych przez nią mandatów w izbie lub głosów, jakie zdobyła w głosowaniu. Do jego obliczenia wykorzystywana jest następująca formuła:
















$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}, \text{ gdzie: } n - \text{liczba partii politycznych; } p_i - \% \text{ mandatów w izbie (lub}$$















głosów wyborczych) partii.

Patrz także: M. Laakso, R. Tagapera, „Effective” number of parties. A Measure with application to West Europe, „Comparative Political Studies” 1979, vol. 12, no. 1, s. 3–27.

od jednego z dwóch dużych ugrupowań. Równie wysoki, z wyjątkiem wyborów z 2005 roku, był udział sympatyków laburzystów i Partii Narodowej w wyniku osiąganym w części proporcjonalnej systemu przez Zjednoczoną Przyszłość. W zależności od elekcji, poparcie dla listy tego ugrupowania pochodziło w 17,8% (w 2005 r.) do 95,5% (w 1996 r.), od wyborców, którzy w części większościowej poparli kandydata Partii Narodowej lub laburzystów. Warto również zwrócić uwagę na rezultaty notowane przez Najpierw NZ, która z każdą kolejną elekcją, coraz bardziej uzależniała się od głosów wypożyczanych w części proporcjonalnej przez zwolenników obu dużych ugrupowań.

Tabela 3. Udział głosów (w %) wypożyczonych przez Partię Pracy i Partię Narodową w liczbie głosów zdobytych przez małe nowozelandzkie ugrupowania w części proporcjonalnej systemu (1996–2008)








Rok	Logo partii			Razem
1996		16,68	9,10	25,78
		27,55	3,67	31,23
		12,16	82,38	94,54
		45,66	49,81	95,48
1999		20,41	10,21	30,63
		47,59	4,01	51,60
		42,51	7,82	50,34
		8,22	61,71	69,94
		30,90	23,19	54,08
2002		26,22	27,74	53,96
		37,90	9,42	47,31
		12,91	55,87	68,78
		27,56	42,15	69,71

		41,38	28,28	69,66
		49,06	1,76	50,82
2005		28,42	27,76	56,18
		2,62	73,34	75,96
		8,89	8,90	17,79
		58,38	3,75	62,13
		54,59	10,24	64,83
		14,95	3,74	18,69
2008		54,38	29,23	83,61
		0,95	72,73	73,67
		7,91	52,30	60,21
		48,32	9,52	57,84
		19,07	15,14	34,21
		30,39	7,66	38,05

Wyborcy Partii Pracy i Partii Narodowej, popierający je w części większościowej, mieli nieco mniejszy procentowy udział w wyniku osiąganym przez listę Zielonych. W badanym okresie zaledwie raz (w 2002 r.) zdarzyło się by udział ten zbliżył się do poziomu 70% głosów zdobytych przez to ugrupowanie w części proporcjonalnej. W pozostałych latach oscylował on wokół 60%. Pamiętać należy, iż głosy wypożyczone przez elektorat obu dużych ugrupowań (zwłaszcza laburzystów) miały właśnie dla tego ugrupowania szczególnie doniosłe znaczenie. ACT (z wyjątkiem 2002 r.), Zjednoczona Przyszłość oraz Najpierw NZ (z wyjątkiem 2005 r.) były w stanie zapewnić sobie udział w dystrybucji mandatów dzięki odniesieniu zwycięstwa w co najmniej jednym okręgu jednomandatowym. Innymi słowy, można założyć, że nawet gdyby nie uzyskały one pożyczki od Partii Pracy i Partii Naro-

dowej i tak uczestniczyłyby w podziale mandatów z puli proporcjonalnej. Rzecz jasna bez tych głosów posiadana przez nie reprezentacja parlamentarna uległaby znacznemu uszczupleniu. Tymczasem, Zieloni tylko w 1999 roku zdołali przekroczyć alternatywny próg wyborczy. Oznacza to, że w pozostałych latach (2002, 2005 i 2008) bez pożyczki udzielonej przez oba duże ugrupowania, nie byłoby w stanie wprowadzić do Izby Reprezentantów żadnego spośród zgłoszonych przez siebie kandydatów. W 2002 roku wszystkie mandaty utraciłaby ACT, zaś w 2005 roku Najpierw NZ.

Tabela 4. Strata mandatów spowodowana spójnym głosowaniem (wybory do Izby Reprezentantów NZ 1996-2008)

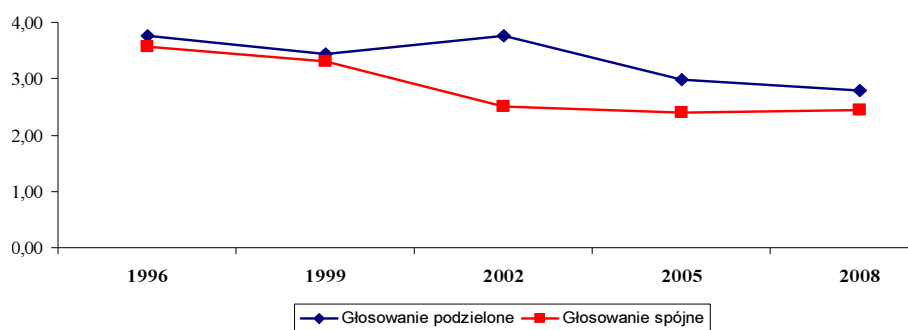
Logo partii	1996	1999	2002	2005	2008
	-1	1	-6	-7	0
	2	1	0	nd	nd
	-5	-3	-9	1	-1
	1	-1	-3	0	1
	nd	nd	-9	-6	-9
	nd	nd	1	0	1
	nd	nd	nd	0	0

W wyborach przeprowadzanych do Izby Reprezentantów w latach 1996-2008, niektórym mniejszym nowozelandzkim ugrupowaniom udało się jednak wskutek spójnego głosowania zdobyć dodatkowe mandaty w parlamencie. Faktem jest jednak, iż w przypadku tych partii poprawa wyniku wyborczego byłaby niewielka i zaledwie raz wynio-

słaby dwa mandaty (Sojusz w 1996 r.). Pozostałymi ugrupowaniami, które w badanym okresie dzięki spójnemu głosowaniu zdołałyby powiększyć swoją reprezentację parlamentarną, byłyby: Najpierw Nowa Zelandia (*New Zealand First*) (1996–1999), Sojusz (1996–1999), ACT (2005 r.), Zjednoczona Przyszłość (1996 i 2008 r.) Sojusz Postępowy (2002 i 2008). W kolejnych sześciu przypadkach zmiana zachowań wyborczych pozostałaby obojętna dla liczby mandatów zdobytych przez: Najpierw NZ (2008 r.), Sojusz (2002 r.), Zjednoczoną Przyszłość (*United Future*) (2005 r.) Sojusz Postępowy (2005 r.) oraz Partię Maorysów (*Maori Party*) (2005–2008).

W latach 1996–2002 wartości osiągnięte przez indeks efektywnej liczby partii parlamentarnych wskazywały, że nowozelandzki system partyjny ewoluuje w kierunku czteropartyjności. Zmiana zachowań elektoratu wyrażająca się w oddawaniu obu głosów na kandydata oraz listę wyborczą jednego ugrupowania tylko w 2002 roku znacząco wpłynęłaby na wartość indeksu, który osiągnąłby poziom 2,51. Większe zmiany wskaźnika, spowodowane spójnym głosowaniem, zanotowano by natomiast w dwóch kolejnych elekcjach, kiedy to ten rodzaj zachowania wyborczego przyczyniłby się do redukcji liczby ugrupowań dysponujących reprezentacją parlamentarną i tym samym do ukształtowania się systemu 2,5-partyjnego.

Wykres 1. Wpływ głosowania podzielonego na efektywną liczbę partii w Izbie Reprezentantów w Nowej Zelandii (1996–2008)



Głosowanie	1996	1999	2002	2005	2008
Podzielone	3,76	3,45	3,76	2,98	2,78
Spójne	3,57	3,31	2,51	2,41	2,44











WPŁYW GŁOSOWANIA PODZIELONEGO NA PROCES FORMOWANIA RZĄDU

Spośród wszystkich powołanych w latach 1996–2008 rządów, jedynie stworzona w 1996 roku koalicja Partii Narodowej i Najpierw NZ miała charakter większościowy. Niemniej jednak nie zdołała ona przetrwać do końca kadencji i od 1998 roku Partia Narodowa sprawowała władzę w formule rządu mniejszościowego. Kolejne koalicje rządowe tworzone przez Partię Pracy oraz Sojusz (a od 2005 r. przez Sojusz Postępowy) miały charakter mniejszościowy. Przez cały okres 1999–2008 rządy, których trzon stanowili laburzyści dysponowały zewnętrznym poparciem (uzyskanym na podstawie umów o współpracy, *confidence and supply agreements*) mniejszych ugrupowań reprezentowanych w nowozelandzkim parlamencie. W kolejnych latach partiami tymi były: Zieloni (1999–2002), Zjednoczona Przyszłość (2002–2008) oraz Najpierw NZ (2005–2008). Dzięki poparciu tych ugrupowań, rząd mógł liczyć na większość głosów w Izbie Reprezentantów. Po przejęciu władzy w 2008 roku, Partia Narodowa utworzyła jednopartyjny rząd mniejszościowy. Faktem jest jednak, że w 2008 roku narodowcom do uzyskania bezwzględnej większości głosów w izbie zabrakło zaledwie czterech mandatów. Narodowcy zagwarantowali sobie brakujące poparcie na podstawie umów o współpracy zawartych ze Zjednoczoną Przyszłością, ACT, Partią Maorysów oraz Zielonymi.

Analiza oparta na danych pochodzących z zebranych przez Nowozelandzkie Studia Wyborcze dostarcza szeregu interesujących wniosków dotyczących wpływu głosowania podzielonego na tworzenie większości rządowych w Nowej Zelandii. Pierwsze spostrzeżenie, na które należy zwrócić uwagę odnosi się do odsetka mandatów obsadzanych w Izbie Reprezentantów przez partię polityczną będącą zwycięzcą wyborów. W każdej elekcji parlamentarnej przeprowadzonej w Nowej Zelandii w latach 1996–2008 dzięki spójnemu głosowaniu, zwycięskie ugrupowanie zdobywałoby więcej mandatów niż miało to miejsce w sytuacji głosowania podzielonego. To nie pozostawałoby obojętne dla rozmiarów zaplecza parlamentarnego powoływanych w tym okresie rządów. Zaledwie w jednym przypadku spójne głosowanie Nowozelandczyków nie spowodowałoby zwiększenia przewagi, jaką w izbie dyspo-

nowałyby rząd nad opozycją. Sytuacja ta odnosi się do 1999 roku, kiedy to laburzyści dzięki spójnemu głosowaniu co prawda wprowadziliby do parlamentu jednego reprezentanta więcej, niemniej jednak sprzymierzeni z nimi Sojusz straciłby jedno miejsce, wskutek czego liczba mandatów pozostająca w dyspozycji koalicji rządowej nie uległaby zmianie.








Tabela 5. Nowozelandzkie rządy oraz ich zaplecza parlamentarne w latach 1996–2011

Lata	Ugrupowania tworzące rząd	Liczba	Odsetek	Poparcie zewnętrzne	Liczba	Odsetek
		mandatów w izbie			mandatów w izbie + poparcie zewnętrzne	
1996–1998		61	50,83			
1998–1999		44	36,67			
1999–2002		59	49,17		59+7	55,00
2002–2005		54	45,00		54+13	55,83
2005–2008		51	42,15		51+3+7	50,41
2008–2011		58	47,54		58+5+1+5+9	63,93

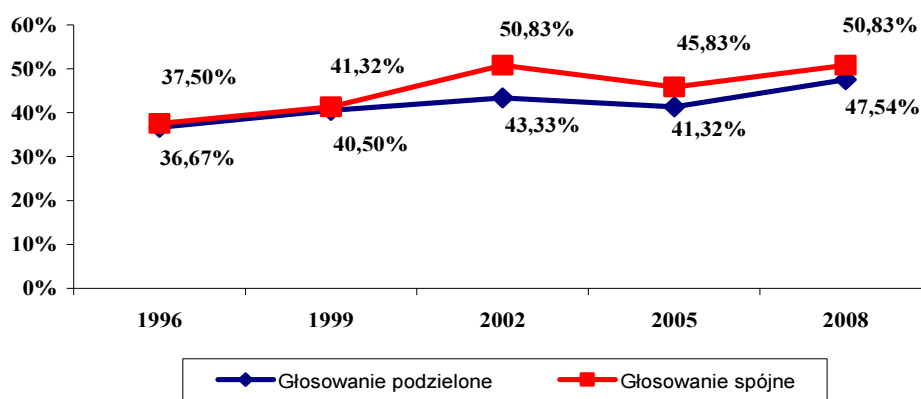
Z tab. 5 wynika, że w sytuacji, w której w latach 1996–2008 Nowozelandzcy wykorzystywali oba przysługujące im głosy do udzielania poparcia kandydatom oraz listom wyborczym reprezentującym jedno ugrupowanie, tylko dwukrotnie powołano by rząd niedysponujący bezwzględną większością głosów w Izbie Reprezentantów. Pierwszy

rząd mniejszościowy zostałby stworzony w 1998 roku przez Partię Narodową. Należy jednakże pamiętać, iż nie powstałby on w konsekwencji wyborów, lecz rozpadu koalicji Partii Narodowej i Najpierw NZ. Drugi zostałby powołany po wyborach z 2005 roku, w których wyniku spójne głosowanie doprowadziłoby do zwycięstwa Partii Narodowej, a nie jak miało to miejsce w rzeczywistości, laburzystów. Narodowcy zdołaliby obsadzić w izbie zaledwie 45,83% mandatów i do uzyskania wotum zaufania oraz sprawowania władzy potrzebowaliby poparcia ACT oraz Zjednoczonej Przyszłości. Dzięki głosom tych dwóch ugrupowań rząd Partii Narodowej dysponowałby zapleczem parlamentarnym składającym się z 61 członków Izby Reprezentantów.

Tabela 6. Nowozelandzkie rządy oraz ich zaplecza parlamentarne tworzone w sytuacji braku głosowania podzielonego (1996–2011)

Lata	Ugrupowania tworzące rząd	Liczba	Odsetek	Status	Poparcie zewnętrzne
		mandatów w izbie			
1996–1998		61	50,83	koalicyjny większościowy	niepotrzebne
1998–1999		45	37,50	jednopartyjny mniejszościowy	niepotrzebne
1999–2002		61	50,41	koalicyjny większościowy	niepotrzebne
2002–2005		61	50,83	jednopartyjny większościowy	niepotrzebne
2005–2008		55	45,83	jednopartyjny mniejszościowy	
2008–2011		61	50,41	jednopartyjny większościowy	niepotrzebne

Wykres 2. Odsetek mandatów posiadanych w Izbie Reprezentantów w Nowej Zelandii przez zwycięzcę wyborów (1996–2008)



Wszystkie pozostałe rządy powoływane w Nowej Zelandii w badanym okresie dysponowałyby bezwzględną większością mandatów w parlamencie. Rządy tworzone w konsekwencji wyborów z lat 1996–1999 miałyby charakter koalicyjny, zaś gabinety tworzone w 2002 roku przez Partię Pracy oraz w 2008 roku Partię Narodową byłyby jednopartyjne. Co ciekawe, każdy z tych gabinetów dysponowałby większością wynoszącą zaledwie jeden głos. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, w której chcąc zapewnić sobie większy komfort rządzenia, ugrupowania stanowiące trzon gabinetu, zawierałyby porozumienia o współpracy z jedną spośród mniejszych nowozelandzkich partii politycznych.

Jak była o tym mowa wcześniej, utrata części poparcia przez zwycięzcę wyborów na rzecz pozostałych partii politycznych, redukuje szanse tego pierwszego na obsadzenie liczby mandatów pozwalającej na stworzenie jednopartyjnego gabinetu. Na podstawie danych zabranych w ramach Nowozelandzkich Studiów Wyborczych możliwe jest określenie odsetka wyborców, którzy w części większościowej poparli kandydata zarejestrowanego przez ugrupowanie, które odniosło zwycięstwo w elekcji, zaś w części proporcjonalnej udzielili poparcia liście innego ugrupowania. Innymi słowy, na ich podstawie możliwe jest nie tylko ustalenie liczby głosów utraconych przez zwycięzcę wskutek głosowania podzielonego w części proporcjonalnej systemu, ale również

zidentyfikowanie partii politycznej, która była głównym beneficjentem tych głosów.

W 1996 roku 29% wyborców, którzy w części większościowej systemie poparli kandydata Partii Narodowej, oddało swój głos w części proporcjonalnej na listę innego ugrupowania. Ponad połowa (51,7%) spośród tych wyborców oddała swoje głosy na listę ACT. W 1999 roku 15% sympatyków laburzystów z części większościowej systemu poparło listę zarejestrowaną przez inne ugrupowanie. Tym razem głównym beneficjentem tego rodzaju zachowania była lista Sojuszu, na którą oddano 58,5% spośród tych głosów. W 3 lata później aż 25% wyborców, którzy w części większościowej poparli kandydata Partii Pracy nie zagłosowało w części proporcjonalnej na jej listę. Głównymi beneficjentami tych głosów byli Zieloni (26,5%) oraz Najpierw NZ (25%). Ciekawa sytuacja miała miejsce w 2005 roku, kiedy na skutek braku podziału głosów przez Nowozelandczyków, laburzyści mogliby stracić zwycięstwo na rzecz Partii Narodowej. Prawie co piąty wyborca (19,7%), który poparł kandydata Partii Pracy oddał swój głos na listę innego ugrupowania. W 40% przypadków ugrupowaniem, które zagospodarowało w części proporcjonalnej te głosy byli Zieloni. Z kolei w przypadku Partii Narodowej, poparcia jej liście odmówiło 16,5% wyborców, którzy w okręgu jednomandatowym poparli jej kandydata. Co ciekawe, aż 37% spośród tych głosów oddanych zostało na listę Partii Pracy. W 2008 roku zwycięska Partia Narodowa straciła na rzecz list zgłoszonych przez inne ugrupowania poparcie 15,5% swoich wyborców z części większościowej. Tym razem głównym beneficjentem podziału głosów przez sympatyków narodowców była ACT, której lista otrzymała 38% z nich.

UWAGI KOŃCOWE

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza potwierdza, że głosowanie podzielone w wyborach do nowozelandzkiej Izby Reprezentantów rodzi istotne konsekwencje nie tylko dla ostatecznego rozstrzygnięcia elekcji, ale również dla kształtu systemu partyjnego oraz charakteru tworzonych rządów.

W badanym okresie zidentyfikowano jeden przypadek, w którym podział głosów zdecydował o odniesieniu przez ugrupowanie zwycięstwa wyborczego. Gdyby w 2005 roku wszyscy Nowozelandczycy biorący udział w głosowaniu wyrazili swoje preferencje w spójny sposób, zwycięstwo odniosłaby Partia Narodowa, a nie jak miało to miejsce w rzeczywistości, Partia Pracy. Jak się bowiem okazuje wskutek głosowania podzielonego Partia Pracy oraz Partia Narodowa straciły odpowiednio po cztery oraz siedem mandatów. Mniejsza strata zanotowana przez laburzystów pozwoliła im na obsadzenie w izbie o dwa miejsca więcej niż Partia Narodowa. Tymczasem w hipotetycznej sytuacji, w której wszyscy wyborcy oddaliby spójny głos, zwycięstwo w tych wyborach odnieśliby narodowcy, którzy wprowadziliby do izby 55 swoich reprezentantów, podczas gdy laburzyści obsadziliby zaledwie 54 miejsca.

Zjawisko głosowania podzielonego w mieszanych systemach wyborczych jest szczególnie niekorzystne z punktu widzenia dwóch największych nowozelandzkich ugrupowań. Z przeprowadzonej symulacji wynika, że dzięki spójnemu wyrażaniu preferencji przez elektorat zarówno Partia Pracy, jak i Partia Narodowa mogłyby zwiększyć liczbę posiadanych przez siebie mandatów w Izbie Reprezentantów. Ponoszonym przez nie stratom towarzyszyły zyski pozostałych mniejszych ugrupowań. Wydaje się, że bez głosów podzielonych przez sympatyków obu dużych partii, mniejsze ugrupowania miałyby spore problemy ze zdobyciem reprezentacji parlamentarnej. W latach 1996–2008 bez głosów wypożyczonych przez elektorat laburzystów i narodowców reprezentacji parlamentarnej nie uzyskiwałyby: Najpierw Nowa Zelandia (w 2005 r.), ACT (w 2002 r.) oraz Zieloni (w latach 1999–2008).

Przeprowadzone przez autora badania dostarczają dowodów potwierdzających stwierdzenie, że głosowanie podzielone w mieszanych systemach wyborczych stanowi zjawisko utrudniające tworzenie jednopartyjnych gabinetów rządowych dysponujących poparciem bezwzględnej większości parlamentarnej. Będąca konsekwencją głosowania podzielonego utrata poparcia dużych ugrupowań politycznych na rzecz mniejszych, w znacznym stopniu zmniejsza szanse tych pierwszych na obsadzenie w izbie takiej liczby miejsc, która pozwoliłaby na samodzielne stworzenie rządu. Oczywiście nie w każdym przypadku brak głosowania podzielonego prowadziłby do wyłonienia większości zdolnej do

powołania jednopartyjnego rządu. Opierając się na danych sondażowych zebranych w ramach Nowozelandzkich Studiów Wyborczych udało się zidentyfikować dwa przypadki, w których brak głosowania podzielonego umożliwiłby zwycięzcy wyborów samodzielne powołanie większościowego rządu. W badanym okresie sztuka ta powiodłaby się Partii Pracy, która w 2002 roku zdobyłaby 61 spośród 120 mandatów w Izbie Reprezentantów oraz Partii Narodowej, która w 2008 obsadziłaby 61 spośród 121 miejsc w parlamencie.

**CONSEQUENCES OF SPLIT TICKET VOTING IN MIXED MEMBER ELECTORAL SYSTEMS – LESSONS FROM ELECTIONS TO THE NEW ZEALAND HOUSE OF REPRESENTATIVES (1996–2008)
(summary)**

Most of the mixed member electoral systems enable electors to give their vote to one party list, while choosing the candidate of a different party in their own electorate. Although a relatively small part of electorate voting in mixed member systems splits votes, this group is often referred to as “small but politically significant electorate”. This statement is all the more justified, when we realize the importance of consequences caused by this kind of electoral behaviour. On the basis of experience of the elections to the New Zealand House of Representatives, author of this article illustrated the consequences of split ticket voting in mixed member electoral systems on the result of an election, format of party system and cabinet character (single party or coalition government).

RECENZJE

„Studia Wyborcze”, tom 15, 2013

**EXTERNAL VOTING W WYBRANYCH PAŃSTWACH
EUROPEJSKICH, RED. KRZYSZTOF SKOTNICKI**
WYDAWNICTWO UNIwersYTETU ŁÓDZKIEGO, ŁÓDŹ 2012

Pod koniec 2012 roku pojawiła się na polskim rynku wydawniczym niezwykle interesująca pozycja z zakresu prawa wyborczego. Mowa o starannie wydanej nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Łódzkiego publikacji *External voting w wybranych państwach europejskich*.

Praca składa się z kilkunastu studiów pióra siedmiorga autorów związanych z Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego. Redaktor tomu – Krzysztof Skotnicki – opatrzył go nadto wstępem i zwięzłym zakończeniem. Dodać w tym miejscu wypada, że przeprowadzenie niezbędnych badań, których zwieńczeniem jest omawiana publikacja, możliwe było dzięki uzyskaniu przez Centrum Studiów Wyborczych UŁ grantu z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Problematyka będąca przedmiotem recenzowanej książki mieści się – co trzeba wyraźnie podkreślić – w nurcie szczególnie ważkich i ciągle dyskutowanych, również w naszym kraju, kwestii dotyczących wyborów i prawa wyborczego. Realizacja zasady powszechności wyborów – jednej z podstawowych zasad rządzących wyborami w demokratycznym państwie – wymaga przecież także zapewnienia odpowiednich możliwości skorzystania w praktyce z podmiotowych praw wyborczych tym spośród wyborców, którzy w dniu głosowania przebywają za granicą państwa, którego są obywatelami. Jak trafnie podkreślają autorzy omawianej publikacji (s. 5 i 129) problem nie jest nowy – zauważono go już w pierwszych latach XX wieku – choć dopiero niemal lawinowo zwiększające się zjawisko migracji ludności w drugiej połowie XX stulecia zmusiło ustawodawców wielu państw do poszukiwania stosownych rozwiązań w tym względzie. Wskazany problem dotyczy też naturalnie Polski. Zastanawiając się nad wypracowaniem w naszym systemie

prawnym możliwie najlepszych rozwiązań w tym względzie, warto przyrzeć się tym wprowadzonym wcześniej (i sprawdzonym w praktyce) w innych państwach europejskich. To zaś znakomicie ułatwia lektura recenzowanej publikacji zawierającej opartą na badaniach źródłowych prezentację tego rodzaju rozwiązań przyjętych w dwunastu wybranych państwach europejskich: Hiszpanii, Niemczech, Austrii, Czechach i Francji, na Litwie, Słowacji i Ukrainie, we Włoszech i Rosji, na Węgrzech oraz w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Autorzy słusznie nie pominęli też omówienia sposobów zapewnienia udziału w wyborach (i w referendach) za granicą przewidzianych aktualnie w polskim prawie wyborczym.

Wybór systemów prawnych poddanych badaniu – jak każdy wybór zresztą – może być oczywiście dyskutowany. Mnie jednak w pełni przekonują wskazane przez K. Skotnickiego we wstępie (s. 5–6) argumenty na rzecz takiego właśnie doboru państw, których rozwiązania w zakresie *external voting* przyjęli autorzy publikacji.

Systemy głosowania za granicą we wszystkich omówionych w pracy państwach pokazane zostały – co warto odnotować – według jednego wzorca konstrukcyjnego. Po zwięzłym przedstawieniu głównych cech systemu wyborczego przyjętego w poszczególnych krajach wskazano datę wprowadzenia w nich możliwości głosowania za granicą oraz towarzyszące temu dyskusje, następnie omówiono instrumenty prawne umożliwiające *external voting* – uwzględniając także ewolucję tych rozwiązań, a na koniec ukazano praktykę stosowania omawianych regulacji. Każde z opracowań (za wyjątkiem tego, które dotyczy Wielkiej Brytanii) kończy się zwięzłym podsumowaniem, co ważne z punktu widzenia czytelnika.

Recenzowana praca jest bardzo interesująca. Pozwala bowiem nie tylko poznać rozwiązania dotyczące głosowania za granicą w kilkunastu państwach europejskich i towarzyszące ich wprowadzaniu spory i dyskusje, ale także – co niesłychanie cenne – praktykę ich wykorzystywania. Warto też podkreślić, iż poddany analizie okres obejmuje bez mała 100 lat. Najwcześniej bowiem, choć w dość ograniczonym zakresie (obejmującym tzw. wyborców oddelegowanych – np. żołnierzy), spośród objętych badaniami państw *external voting* wprowadzono w Wielkiej Brytanii (w 1918 roku), ostatnie zaś regulacje w tym względzie miały miejsce w 2012 roku w Republice Czeskiej – w związku z wprowadzeniem w tym kraju nowego trybu wyboru prezydenta.

Choć wszystkie części omawianej publikacji są ciekawe, mnie najbardziej – rzecz jasna – zainteresowały te dotyczące krajów, których systemy wyborcze były dla mnie najmniej znane: Hiszpanii, Austrii, Czech i Słowacji.

Pierwsze ze wskazanych państw, które wprowadziło możliwość udziału w wyborach obywateli mieszkających za granicą, jest Królestwo Hiszpanii – dopuszczono tam takie rozwiązanie już w 1977 roku. Początkowo obywatele Hiszpanii przebywający za granicą mogli brać udział nie tylko w wyborach ogólnopństwowych, ale i lokalnych (municipalnych). Od 2011 roku jest to możliwe wyłącznie w wyborach ogólnopństwowych. Anna Rakowska-Trela, która omawia system *external voting* w tym kraju, podkreśla w szczególności, iż wyborcy hiszpańscy przebywający za granicą mogą obecnie skorzystać z dwóch sposobów głosowania: korespondencyjnego, albo polegającego na osobistym zdeponowaniu głosu w urnie, we właściwej miejscowo placówce dyplomatycznej lub konsularnej. Autorka także trafnie wskazuje, iż „ustawodawca hiszpański zdecydował się na chyba jeden z trudniejszych do realizacji w praktyce modeli głosowania, polegający na liczeniu głosów oddanych przez obywateli przebywających za granicą przez komisję wyborczą właściwą dla tej wspólnoty i tego municypium, z którym obywatele ci są związani” (s. 26).

Nieco później, bo w 1990 roku, dopuszczono *external voting* w Republice Austrii. Było to wynikiem orzeczenia tamtejszego Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 1989 roku, który postanowił, iż obywatele tego państwa powinni mieć możliwość korzystania z czynnego prawa wyborczego w wyborach krajowych (prezydenckich i parlamentarnych) oraz w niektórych rodzajach referendów. Formą głosowania za granicą, z jakiej skorzystać mogą obywatele austriaccy, jest głosowanie korespondencyjne. Warto podkreślić, że w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Austrii na czas wyborów tworzony jest specjalny „urząd wyborczy” – osobną jednostkę organizacyjną zajmującą się zapewnieniem tym wyborcom, którzy przebywają za granicą wszechstronnej informacji o wyborach (s. 51). Mimo tego – jak wskazuje Autorka tej części omawianej rozprawy – ze stworzonej możliwości głosowania za granicą nie korzysta zbyt wielu Austriaków (s. 54).

Najpóźniej spośród szczególnie mnie interesujących, a omawianych w recenzowanej publikacji państw – z oczywistych względów – możliwość głosowania za granicą pojawiła się w Republice Czeskiej oraz Re-

publice Słowackiej. Oba państwa powstały bowiem – jak wiadomo – w wyniku rozpadu Czechosłowacji dopiero w 1993 roku. W Czechach możliwość tę wprowadzono w roku 2000, zaś na Słowacji w roku 2004.

Gdy idzie o Czechy, to – jak podkreśla Jarosław Sułkowski – głosowanie za granicą jest możliwe w wyborach do parlamentu oraz (od tego roku) w wyborach prezydenckich. Czeskie prawo wyborcze przewiduje możliwość osobistego głosowania w tych wyborach dla obywateli czeskich przebywających za granicą w lokalach wyborczych utworzonych w ambasadach i konsulatach Republiki Czeskiej, a więc – co do zasady – w stolicach państw, w których przebywają obywatele czescy. Alternatywnych sposobów głosowania prawo czeskie nie przewiduje. Głosy oddane za granicą doliczane są do głosów oddanych w jednym z okręgów wyborczych, który przed wyborami ustala czeska Państwowa Komisja Wyborcza w drodze losowania.

W Republice Słowackiej natomiast głosowanie za granicą możliwe jest wyłącznie w wyborach parlamentarnych (do Rady Narodowej Republiki Słowackiej), chociaż w wyborach bezpośrednich wybierany jest też prezydent. Nie tworzy się w tym przypadku jednak zagranicznych obwodów głosowania, a umożliwia wyborcom skorzystanie z głosowania korespondencyjnego. Co się tyczy kwestii doliczania głosów oddanych za granicą, to stosuje się w tej mierze dwa rozwiązania. Głosy obywateli słowackich nie mających stałego miejsca pobytu na terytorium Słowacji trafiają do okręgu Bratysława–Petržalka, zaś głosy Słowaków przebywających czasowo poza Słowacją czasowo dołączane są do tych okręgów, w których mają oni miejsce stałego pobytu.

We wszystkich w zasadzie tych państwach (jak i w pozostałych omówionych w recenzowanej publikacji) *external voting* nie cieszy się specjalnym zainteresowaniem wyborców. Zmusza to do rozważania możliwości wprowadzenia w nich dodatkowych alternatywnych sposobów głosowania, w szczególności zaś *e-votingu*. Dotyczy to także Polski.

* * *

Podsumowując stwierdzić mogę, iż omawianą książkę oceniam bardzo wysoko, jako publikację o niezaprzeczalnych walorach informacyjnych, wypełniającą dotkliwą lukę w zakresie będącym jej przedmiotem. Wszystkie składające się nań teksty prezentują wysoki poziom naukowy, a przy tym napisane są interesująco i przystępnie nawet dla

niebędącego znawcą prawa wyborczego czytelnika. Jedyne, czego mi w niej zabrakło, to rozdziału podsumowującego prezentowane w publikacji wyniki badań w sposób porównawczych (choćby w tabelarycznej formie). Poddaję przeto pod rozagę autorów przygotowanie w tej mierze osobnej publikacji, która stanowiłaby *sui generis appendix* do omawianej książki.

Niezależnie od tego jednak, mogę z pełnym przekonaniem polecić prezentowany tom wszystkim osobom zainteresowanym problematyką wyborczą i referendalną. Moim zdaniem powinna też ona stanowić obowiązkową lekturę dla członków polskich ciał ustawodawczych (posłów i senatorów), w których ręku pozostają kompetencje do tworzenia naszego prawa wyborczego. Bez wątpienia publikacja ta stanowi bowiem nie tyle przyczynek (jak skromnie wskazują jej autorzy piórem K. Skotnickiego – s. 7), co niezwykle cenny i ważki wkład w dyskusję nad rozwiązaniem problemu korzystania z podmiotowych praw wyborczych wyborców pozostających poza granicami kraju, którego obywatelstwo posiadają.

Andrzej Sokala
Centrum Studiów Wyborczych
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

„Studia Wyborcze”, tom 15, 2013

ЕВГЕНИЙ ИВАНОВИЧ КОЛЮШИН
ВЫБОРЫ И ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО В ЗЕРКАЛЕ СУДЕБНЫХ
РЕШЕНИЙ

НОРМА ИНФРА – М, Москва, 2012

Na rynku rosyjskim (i w języku rosyjskim) ukazało się drugie wydanie książki E.I. Koliuszyna *Wybory i prawo wyborcze w lustrze orzecznictwa sądowego*. Autor monografii jest profesorem, doktorem nauk prawnych, zasłużonym prawnikiem Federacji Rosyjskiej (dalej FR), autorem ponad 130 prac z zakresu prawa konstytucyjnego, samorządowego i finansowego oraz uczestnikiem prac legislacyjnych nad projektami wielu ustaw FR. Oparta na prawie pozytywnym oraz teorii, praktyce i orzecznictwie sądowym monografia jest skierowana do partii politycznych, sztabów wyborczych, kandydatów na stanowiska wybieralne, wszystkim organizatorów wyborów, a także sędziów. Monografia składa się z dziewięciu rozdziałów oraz wprowadzenia i zakończenia.

W rozdziale I autor omawia zasady prawa wyborczego wynikające bezpośrednio z ustawodawstwa i orzecznictwa sądowego, przedstawia teoretyczne spory dotyczące kluczowych pojęć, w tym definicji wyborów (wybory w rzeczywistości przedstawiają sobą całokształt wszystkich faktycznych zbiorowych i publicznych stosunków, które powstają i rozwiązują się pomiędzy wyborcami i realizującymi władzę publiczną w imieniu narodu, także stosunków powstałych w toku głosowania), oraz te zasady prawa wyborczego, które są realizowane w orzecznictwie sądowym. Na potrzeby monografii autor przeprowadził analizę ok. 500 takich orzeczeń.

Omawiając postawione na wstępie zagadnienia autor analizuje odpowiednie postanowienia konstytucji FR, ustawę federalną o podstawowych gwarancjach praw wyborczych, właściwe ustawy podmiotów Federacji oraz bardzo liczne orzeczenia Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Należy wyjaśnić, że w skład Federacji Rosyjskiej wchodzi 83 równoprawne podmioty: 21 republik,

9 krajów, 46 obwodów, 2 miasta wydzielone, 1 obwód autonomiczny i 4 okręgi autonomiczne.

Podstawowe prawa wyborcze, stosunki prawne i zasady odpowiedzialności za naruszenie ustawodawstwa wyborczego to zagadnienia przedstawione w rozdziale II. Autor słusznie zauważa, że prawo wyborcze to gałąź prawa konstytucyjnego, a jego elementami są wszystkie przepisy prawa wyborczego, takie jak: konstytucja FR (tyko fragmentarycznie), akty prawa międzynarodowego w obszarze praw wyborczych, federalne i regionalne ustawy wyborcze, inne ustawy, akty wydawane przez organy samorządu lokalnego, innych organy oraz osoby pełniące funkcje publiczne, w których zawarte zostały normy prawa wyborczego. W trakcie wyborów powstają nie tylko wyborcze stosunki prawne pomiędzy uczestnikami procesu wyborczego, ale realizują się cywilnoprawne, administracyjno-prawne, finansowoprawne i inne stosunki podporządkowane interesom wyborów. Zdaniem autora, Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej chroni przede wszystkim abstrakcyjne normy prawa wyborczego, natomiast zadaniem sądów powszechnych jest ochrona subiektywnych praw obywatelskich gwarantowanych przez konkretne regulacje.

W rozdziale III przedstawiony został przedmiotowy zakres kompetencji Sądu Konstytucyjnego FR i sądów powszechnych. Sądowi Konstytucyjnemu podlegają sprawy w zakresie zgodności z Konstytucją RF federalnych ustaw wyborczych, struktur podmiotów RF, które zawierają normy prawa wyborczego i ustaw wyborczych tych podmiotów. Sąd Konstytucyjny ma prawo wyklądać postanowienia konstytucji, rozstrzygać spory konstytucyjne pomiędzy organami władzy państwowej w sprawach prawa wyborczego i kontrolować konstytucyjność ustaw na pytania sądów i skargę obywatelską.

Sądowi Najwyższemu FR, w charakterze sądu I instancji, podlegają sprawy dotyczące kwestionowania prawnych aktów Prezydenta FR, innych federalnych organów władzy państwowej naruszających prawa, wolności i ustawowe interesy obywateli oraz organizacji, o zawieszeniu działalności lub likwidacji partii politycznych, ogólnorosyjskich i międzynarodowych ruchów społecznych, jak też dotyczących kwestionowania rozstrzygnięć (uchwał, postanowień) i uchylania się od podjęcia rozstrzygnięcia przez Centralną Komisję Wyborczą (CKW) FR, uchylania rozstrzygnięć, które podtrzymują moc rozstrzygnięć komisji niższej rangi i sprawy o rozwiązaniu CKW FR.

Sądom powszechnym podlegają przykładowo następujące sprawy cywilne w zakresie prawa wyborczego, dotyczące:

- kwestionowania norm prawa wyborczego podmiotów FR, aktów o zarządzaniu wyborów, ustaw i innych aktów zatwierdzających granice okręgów wyborczych,
- zawieszenia działalności lub likwidacji regionalnego oddziału lub innej struktury partii politycznej, międzynarodowych i regionalnych społecznych zrzeszeń/stowarzyszeń,
- zawieszenia lub zakazu działalności środków masowej informacji, rozpowszechniających głównie na terytorium jednego podmiotu FR,
- kwestionowania rozstrzygnięć/powstrzymywania się od rozstrzygnięcia komisji wyborczych podmiotów FR, komisji okręgowych w wyborach do władz ustawodawczych i przedstawicielskich podmiotów FR, uchylania rozstrzygnięć utrzymujących w mocy rozstrzygnięcia komisji niższej rangi itd.

Rozdział IV poświęcony jest sprawom związanym z formowaniem i rozwiązywaniem komisji wyborczych i zabezpieczaniu pełnomocnictw członków komisji oraz ich statusu prawnego. Należy podkreślić, że członkowie komisji obwodowych są powoływani na 5-letnią kadencję.

W rozdziale V omówiono sprawy związane z zarządzaniem wyborów (kto, kiedy, jakie obowiązują procedury) i z określeniem kręgu uprawnionych w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego, rejestracji wyborców i sporządzania spisu wyborców.

Autor przytacza interesujące orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z 24 listopada 1995 r. (Nr 14-P), który uznał za niezgodne z konstytucją przepisy ustawy Republiki Osetii Północnej – Alanii *O wyborach do Parlamentu Republiki Osetii*, która stanowiła, że wpisowi do spisu wyborców Republiki podlegają wyłącznie tylko te osoby posiadające prawa wyborcze, które mają miejsce stałego zamieszkania na terenie właściwej komisji obwodowej.

Rozdział VI dotyczy problematyki zgłaszania kandydatów i list kandydatów i ich rejestracji oraz odmowie rejestracji kandydatów i list kandydatów. Autor omawia dwa sposoby zgłoszenia: nieznanе naszemu prawodawstwu wyborczemu, tj.: samowysunięcie (samozgłoszenie) własnej kandydatury oraz wysunięcie kandydata przez partię. Jeśli w toku wysuwania (listy) własnej kandydatury kandydat korzysta z po-

mocy grupy inicjatywnej, jak też gdy kandydata wysuwa partia, to konieczna jest rejestracja takiej inicjatywy wyborców. Wysłanie kandydatury na urząd Prezydenta FR przez grupę obywateli wymaga nie tylko zgłoszenia kandydata, lecz także poparcia co najmniej 500 wyborców. [Należy dodać, że nominowany kandydat musi uzyskać poparcie co najmniej dwóch milionów wyborców –S.J.J.]. Kandydaturę (listę) zgłasza się do właściwej komisji rejestrującej. Zgłoszenie musi odpowiadać określonym w ustawie wymaganiom formalnym, tj. musi być sporządzone na piśmie, zawierać pisemną zgodę na udział kandydata w wyborach i zobowiązanie – w przypadku wyboru – do zaprzestania działalności niezgodnej ze statusem deputowanego (radnego) lub objęciem innego wybieralnego stanowiska. W zawiadomieniu muszą znaleźć się informacje o kandydacie (kandydatach) oraz kopie właściwych dokumentów potwierdzających te informacje (dot. tożsamości, wykształcenia, podstawowego miejsca pracy lub służby, zajmowanego stanowiska, a także o tym, że kandydat jest już deputowanym). Decyzje CKW i okręgowych komisji wyborczych o odmowie rejestracji podlegają kontroli Sądu Najwyższego i właściwego sądu okręgowego. Autor przedstawia kilka takich wyroków, w których omawia odmowne decyzje komisji (przede wszystkim ze względu na wady zgłoszenia, brak wymaganych dokumentów), zarzuty zgłaszającego i decyzje sądu.

Problemy prawne wynikające z agitacji wyborczej zostały omówione w rozdziale VII. Według art. 4 ust. 2 ustawy federalnej o podstawowych gwarancjach praw wyborczych przez agitację wyborczą należy rozumieć działalność realizowaną w okresie kampanii wyborczej, mającą na celu zachęcanie lub skłanianie do głosowania na kandydata (listy kandydatów) lub przeciw nim. Autor słusznie zauważa, że agitacja zawsze sprowadza się do jakiegokolwiek działania, a brak działań nie może być agitacją. Działalność taka powinna charakteryzować się określoną celową dyrektywą i przebiegać w okresie konkretnej kampanii wyborczej. Powołana ustawa wyraźnie określa (katalog zamknięty) czynności uważane za prowadzenie agitacji, np. wezwanie do głosowania za lub przeciw kandydatowi (liście), rozpowszechnianie informacji o pozazawodowej, nieoficjalnej działalności kandydata lub o wykorzystywaniu swojego stanowiska i obowiązków służbowych do prowadzenia takiej działalności. Autor krytykuje niekonsekwentną i niewyczerpującą definicję podmiotów, którym przysługuje agitacja. Według ustawy prawo to przysługuje obywatelom i powszechnym zrzesze-

niom. Interesujące są rozważania autora odnośnie posługiwania się w materiałach agitacyjnych wizerunkiem i nazwiskiem osoby, problemów z kwalifikacją naruszeń wolności informacji i przekupstwem wyborców.

Rozdział VIII poświęcił autor zagadnieniom sporów wynikających ze stosunków prawnych powstających w toku głosowania, liczenia głosów, ustalania rezultatów wyborów oraz przydziału mandatów i ich opublikowania. W wyborach w FR obowiązuje zasada, że głosowanie przeprowadza się przy zastosowaniu papierowych kart do głosowania [aczkolwiek wprowadza się sukcesywnie mechanizmy głosowania elektronicznego -S.J.J.], które zawierają – określone ustawą – informacje o kandydatach, liczbie kandydatów oraz zabezpieczenia przed fałszerstwem. Podobnie jak w Polsce, formę i tekst karty do głosowania ustala zawczasu właściwa komisja wyborcza. Autor omawia także wewnątrzwyborcze (w ramach struktury organów wyborczych) i sądowe postępowanie w przypadku kwestionowania ustaleń właściwej komisji wyborczej o wynikach wyborów i przydziale mandatów.

Rozdział IX to problematyka finansowania wyborów z budżetu państwa, jak też tworzenia funduszy wyborczych, finansowania kampanii wyborczych kandydatów i partii politycznych. Autor szczegółowo i krytycznie analizuje działania funduszy wyborczych wskazując, że ich prawna regulacja nie wyklucza wydatkowania środków poza funduszem. Monografia jest zakończona wnioskami, które mają służyć usprawnieniu rosyjskiego prawa wyborczego.

Bardzo interesująca praca prof. E. Koliuszyna zasługuje na przetłumaczenie na język polski i wydanie na rynku polskim celem łatwiejszego dotarcia do polskiego czytelnika. Ustrój i zadania rosyjskich organów wyborczych oraz problemy wynikające ze stosowania rosyjskiego prawa wyborczego mogą zainteresować nie tylko przedstawicieli polskiej doktryny, lecz także wszystkich uczestników polskiego procesu wyborczego, a przede wszystkim pracowników aparatu wyborczego, urzędników wyborczych i sędziów.

Stefan J. Jaworski

Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej

SPRAWOZDANIA

„Studia Wyborcze”, tom 15, 2013

SPRAWOZDANIE Z OGÓLNOPOLSKICH OBCHODÓW ŚWIATOWEGO DNIA WYBORÓW, TORUŃ, 7 LUTEGO 2013 ROKU

Dnia 7 lutego 2013 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu odbyły się ogólnopolskie obchody Światowego Dnia Wyborów 2013 organizowane przez Państwową Komisję Wyborczą i Centrum Studiów Wyborczych UMK, z udziałem znamienitych przedstawicieli nauki i praktyki prawa wyborczego zarówno z Polski, jak i zagranicy.

Podobnie jak w latach ubiegłych, Centrum Studiów Wyborczych UMK wraz ze Studenckim Kołem Naukowym Prawa Wyborczego „Elektor” z okazji Światowego Dnia Wyborów przeprowadziło akcję edukacyjną dla młodzieży „Decyduję, więc głosuję”. Jej celem było promowanie idei demokracji uczestniczącej. Skupiała się na kształtowaniu postaw obywatelskich i propagowaniu instytucji demokratycznych, a w konsekwencji pobudzaniu społecznej aktywności w sferze publicznej. Główną wartością tej unikatowej w skali kraju akcji był jej merytoryczny charakter, polegający na poszerzaniu wiedzy młodych ludzi na temat istoty, funkcji i celów wyborów oraz mechanizmów służących do ich realizacji.

Akcja „Decyduję, więc głosuję” przeprowadzona została z udziałem młodzieży ostatnich klas szkół średnich z województwa kujawsko-pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i pomorskiego. Uczniowie, którzy licznie przybyli do Collegium Iuridicum Novum, obejrzeli pierwszy film z cyklu lekcji platformy edukacyjnej pt. *Szkoła wyborów* – przedsięwzięcia realizowanego przez CSW UMK i SKNPW „Elektor” pod patronatem PKW. Tematem filmu były podstawowe zasady prawa wyborczego. Zgromadzona młodzież z zainteresowaniem i entuzjazmem obejrzała premierowy pokaz, po którym rozpoczęła się dyskusja. Zabierali

w niej głos uczniowie oraz nauczyciele z Torunia, Chojnic i Działdowa. Wskazywali oni na potrzebę uatrakcyjnienia sposobu przekazywania wiedzy obywatelskiej. Młodzi ludzie uznali posługiwanie się nowoczesnymi formami komunikacji za najlepsze sposoby przekazywania obywatelskiej wiedzy. Kolejnym punktem warsztatów było zaprezentowanie wyników ankiety przeprowadzonej wśród młodzieży ostatnich klas wybranych szkół ponadgimnazjalnych z województwa kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, lubuskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego. Celem ankiety było zbadanie wiedzy młodzieży na temat znajomości podstawowych zasad i instytucji obowiązującego polskiego prawa wyborczego, a także stosunku młodych do głosowania. Odsetek młodzieży potrafiącej poprawnie wskazać najważniejszy organ wyborczy w Polsce wyniósł odpowiednio 42,06% i 37,67%, natomiast znającej podstawowe zasady prawa wyborczego – 46,83% i 43,99%. Źródłem wiedzy o wyborach i prawie wyborczym dla ok. połowy (53,97% i 50,70%) młodzieży biorącej udział w ankiecie są lekcje wiedzy o społeczeństwie. Podsumowując, należy stwierdzić, iż młodzi ludzie wzięli udział w badaniu chętnie, wykazując dość duże zainteresowanie tematyką wyborczą.

Po zaprezentowaniu wyników ankiety, młodzież przybyła na Wydział Prawa i Administracji UMK w Toruniu, wzięła udział w debacie z wybitnymi ekspertami tematyki wyborczej z Polski, m.in. sędzią Stefanem J. Jaworskim, przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej i ministrem Kazimierzem W. Czaplickim, szefem Krajowego Biura Wyborczego, sekretarzem PKW, prof. dr. hab. Andrzejem Sokalą, kierownikiem Centrum Studiów Wyborczych UMK, dr. Jarosławem Zbieranikiem, współpracownikiem CSW UMK i przedstawicielem Instytutu Spraw Publicznych. Na pytania wyborców pierwszego razu (*first-time voters*) odpowiadali także goście z zagranicy – członkowie zarządu Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Europy Środkowej i Wschodniej (ACEEEO) – Sekretarz Generalny Zsolt Szolnoki, a także Arnis Cimdars, Przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Łotwy i Alexander Shlyk z Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Zdaniem Zsolta Szolnokiego, głosowanie jest ważnym elementem porządku demokratycznego. Młodzi ludzie powinni wiedzieć, że ich głos ma wartość, że decyduje o wyniku wyborów. Zdaniem mówcy, istotnym elementem są procedury wyborcze gwarantujące, aby proces demokratyczny był realizowany właściwie. W zakończeniu swej wypo-

wiedzi, Szolnoki wyraził wdzięczność młodzieży przybyłej na obchody Światowego Dnia Wyborów. Następnie głos zabrał Arnis Cimdars, zwracając uwagę na frekwencję w wyborach, która – zdaniem mówcy – jest jednym ze wskaźników demokracji. Według Cimdarsa, nie należy podwyższać frekwencji w sposób nienaturalny, a zachęcać wyborców, aby chodzili na wybory. Najważniejsza dla wyborców jest motywacja, co powoduje konieczność zmian systemu wyborczego *sensu largo*. Następny gość zagraniczny, Alexander Shlyk, wyjaśnił dlaczego OBWE zajmuje się wyborami. Powodem jest to, iż wybory związane są z zapewnieniem warunków bezpieczeństwa w danym państwie i na świecie. Mówca wyjaśnił, iż z rozlicznych obserwacji prowadzonych w skali całego świata płynie wniosek, że nigdzie nie ma doskonałych wyborów. Jednakże wybory powinny być uczciwe, przejrzyste, odpowiedzialne, powszechne, równe, wolne i odbywać się w głosowaniu tajnym. Na końcu podkreślił znaczenie udziału młodych ludzi w wyborach i przestrzeganiu standardów demokratycznych.

Podczas warsztatów zostały ogłoszone wyniki dwóch konkursów: na plakat promujący ideę Światowego Dnia Wyborów – dla uczniów szkół podstawowych – oraz na hasło promujące aktywny i świadomy udział młodzieży w wyborach – dla uczniów szkół ponadpodstawowych. Laureatom wręczono nagrody. Zwyciężył plakat autorstwa **Jakuba Domagały** (SP nr 5 w Chojnicach), natomiast nagrodzono hasło *Młody głos, ważny głos!* ułożone przez **Weronikę Kiedrowską** z II LO w Chojnicach, wyróżnienie otrzymały hasła: *Polub Polskę – idź na wybory* oraz *Nie kuś losu, idź zagłosuj*. Młodzież, która przyjechała do Torunia na obchody Światowego Dnia Wyborów 2013 otrzymała certyfikaty uczestnictwa.

Tradycyjnym punktem obchodów Światowego Dnia Wyborów był *Wykład imienia prof. Wacława Komarnickiego: „Monitoring of Elections”*, który wygłosił Zsolt Szolnoki – Sekretarz Generalny Stowarzyszenia Urzędników Wyborczych Europy Środkowej i Wschodniej (ACEEEO). W opinii prelegenta kluczowe znaczenie mają słowa „pewność”, „zaufanie”, albowiem wszystkie wybory opierają się na zaufaniu. ACEEEO wspiera wolne i transparentne wybory, organizuje konferencje i szkolenia. Mówca zaznaczył, iż obserwator oznacza monitorującego. Podczas obserwowania wyborów należy przestrzegać wskazówek wyznaczających postępowanie; są to: wybory okresowe, powszechne, uczciwe, równe, tajne głosowanie. Obserwator musi być obiektywny i nigdy nie

ingeruje w proces wyborczy. To odróżnia obserwację (*observation*) od nadzoru (*supervision*), albowiem ta ostatnia stanowi część procesu wyborczego. Następnie prelegent poszukiwał odpowiedzi na pytanie „dlaczego monitoring wyborczy jest potrzebny?” Uzasadnieniem jest to, że udział w wyborach to jedno z podstawowych praw obywatelskich. Demokracja opiera się na wzajemnej kontroli organów państwowych. Wolne i równe wybory są podstawą demokracji. Monitoring pozwala budować zaufanie, ma uwiarygodnić proces wyborczy. Mówca wyróżnił dwa rodzaje obserwacji: międzynarodowe i krajowe. W tym drugim wypadku osoby monitorujące są zaangażowane partyjnie, mogą kontrolować ciała rządowe, co przyczynia się do braku kwestionowania wyników wyborów. Natomiast międzynarodowa obserwacja organizowana jest przez duże instytucje, takie jak Rada Europy, ONZ, UE. Często zdarza się tak, że jedno państwo zaprasza drugie w celu monitorowania wyborów. ACEEEO nie organizuje międzynarodowych misji obserwacyjnych, natomiast członkowie Stowarzyszenia zapraszają przedstawicieli innych stowarzyszeń do obserwowania wyborów (np. w Armenii). Następnie prelegent wyróżnił dalsze kategorie misji międzynarodowych. Podzielił je ze względu na krótki okres obserwacji (sprowadzający się do monitoringu samego dnia głosowania), a także z uwagi na długi okres – gdzie monitoring obejmuje cały kilkudziesięciodniowy proces wyborczy. Jednakże każda misja ma swoją specyfikę. Mówca dokonał przykładowego wyliczenia podmiotów zainteresowanych monitoringiem, np. ODIHR, UE, Rada Europy, organizacje międzynarodowe. ODIHR zrzeszająca 56 państw wysyła obserwatorów zarówno krótkoterminowych, jak i długoterminowych, zajmuje się monitoringiem mediów nad procesem wyborczym, monitoringiem głosowania elektronicznego. Głównym celem Unii Europejskiej jest promocja demokracji, praw człowieka, rządów prawa na całym świecie. W swoim dorobku ma już ponad 100 misji obserwacyjnych na wszystkich kontynentach. Działalność UE cechuje niezależność, transparentność, obserwacja długoterminowa. Rada Europy natomiast zajmuje się monitorowaniem lokalnych wyborów, po wybory wszystkich szczebli. Celem tej działalności jest poprawianie procedur wyborczych, z jednoczesnym wykorzystywaniem zgłoszonych rekomendacji. Kolejnym zagadnieniem, jakie poruszył prelegent, jest wybór typu obserwacji, czy ma to być monitoring krótkoterminowy, długoterminowy czy mieszany. Należy najpierw przygotować ocenę potrzeb. Ważne jest zorganizowanie struk-

tury polityczno-ekonomicznej i systemu prawnego (status prawny praw człowieka, wolności i praw politycznych) danego państwa w celu wyboru odpowiednich współpracowników. Referent zaznaczył, iż obserwatorzy muszą być wysyłani do państwa wcześniej, ponadto należy zbudować kanały informacyjne i komunikacyjne (od uczestników misji do ciał zarządzających nimi). W dalszej części wykładu prelegent poszukiwał odpowiedzi na pytanie o to, kim są obserwatorzy. Około 60–70% stanowią osoby niebędące praktykami tematyki wyborczej, aktywnie zaangażowanych w działalność wyborczą jest ok. 20–30% obserwatorów. Jednakże duża część obserwatorów poddawana jest surowej procedurze selekcyjnej (w jej ramach szkolenia, np. NIC). Sekretarz Szolnoki podkreślił, iż krajowa obserwacja wyborów stanowi część procesu wyborczego. W niektórych krajach przedstawiciele partii politycznych są członkami komisji wyborczych, w wielu państwach tylko te osoby obserwują wybory. Tymczasem osoby obserwujące dokonują osądu procedur, rekomendują zmiany. Prelegent podał przykład obserwacji wyborów w Bośni i Hercegowinie w 2006 roku, stanowiącej egemplifikację cierpliwości i tolerancji obserwatorów. Mówca wskazał, iż zaletą obserwacji krajowych jest informacja zwrotna dla osób zarządzających wyborami. Następnie zostały przedstawione dwa typy krajowych obserwacji. Pierwszy z nich ma charakter bezpartyjny, drugi – polityczny. Kwestią o doniosłym znaczeniu jest konieczność obserwowania urny wyborczej. Sekretarz Szolnoki zwrócił uwagę słuchaczy na to, że ACEEEO w 2001 roku była jedyną organizacją, która mogła wysyłać obserwatorów wyborów na urząd prezydenta w Białorusi. ACEEEO doradza, gdy sądzi, że pojawia się problem. Jako przykład został wskazany raport z wyborów na Łotwie. Stwierdzono w nim kilka nieprawidłowości z życia politycznego (rekomendacje dla partii politycznych), jednak władze legislacyjne ignorują propozycje składane im przez organy wyborcze. Na zakończenie wykładu, prelegent wskazał kierunki działalności obserwacyjnej w przyszłości. W jaki sposób obserwować wybory odbywające się elektronicznie? (stąd wynikające kwestie fotografowania kart wyborczych) – czy jest to głosowanie tajne? Jak poradzić sobie z wykorzystywaniem w wyborach mediów elektronicznych? Ponadto referent przypomniał, iż 13–14 września 2013 roku odbędzie się w Warszawie konferencja ACEEEO.

Po interesującym wykładzie odbyła się dyskusja, w której głos zabrali prof. Bożena Gronowska oraz prof. Zbigniew Witkowski.

Zwieńczeniem uroczystości było wręczenie pamiątkowego medalu Państwowej Komisji Wyborczej „Iudices Electionis Custodes” Centrum Studiów Wyborczych UMK w Toruniu i Uniwersytetu Łódzkiego. Medal z rąk sędziego Stefana J. Jaworskiego odebrał prof. Andrzej Sokala, kierownik toruńskiego CSW. Uzasadnieniem dla przyznania wyróżnienia było uznanie zasług w 5-lecie działalności centrów, która koncentruje się wokół spraw dotyczących edukacji, konsultacji i wydawnictwa publikacji z zakresu tematyki wyborczej. Sędzia Jaworski przypomniał także o 440. rocznicy uchwalenia aktu konfederacji warszawskiej, w którym wprowadzona została zasada wolnej elekcji króla polskiego.

Na zakończenie wykładu prof. Andrzej Sokala podziękował zgromadzonym gościom za przybycie i zaprosił za rok, w pierwszy czwartek lutego, na kolejne uroczystości.

Radosław Zych
Centrum Studiów Wyborczych
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

„Studia Wyborcze”, tom 15, 2013

**SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI NAUKOWEJ WYZWANIA
WSPÓŁCZESNEGO PRAWA WYBORCZEGO, TORUŃ
DNIA 15 MARCA 2013 ROKU**

Dnia 15 marca 2013 roku w gmachu Collegium Iuridicum Novum Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu miała miejsce ogólnopolska interdyscyplinarna konferencja naukowa *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*. Organizatorem tego wydarzenia było działające od 2009 roku na Wydziale Prawa i Administracji Studenckie Koło Naukowe Prawa Wyborczego „Elektor”. Inicjatywa została objęta honorowymi patronatami: prof. dr hab. Ireny Lipowicz, Rzecznika Praw Obywatelskich, prof. dr hab. Barbary Kudryckiej, minister nauki i szkolnictwa wyższego, Piotra Całbeckiego, marszałka województwa kujawsko-pomorskiego; Michała Zaleskiego, prezydenta miasta Torunia oraz prof. dr hab. Andrzeja Sokali, prorektora ds. studenckich i polityki kadrowej UMK i prof. dr hab. Tomasza Justyńskiego, dziekana Wydziału Prawa i Administracji UMK. W konferencji wzięli udział praktycy i teoretycy, których zainteresowania naukowe koncentrują się na problematyce prawa wyborczego, w tym przedstawiciele takich dyscyplin naukowych, jak: prawo, politologia, stosunki międzynarodowe, socjologia oraz dziedzin pokrewnych ze wszystkich najważniejszych ośrodków akademickich w Polsce: Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Uniwersytetu Adama Mickiewicza z Poznania, Uniwersytetu Gdańskiego, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Uniwersytetu Łódzkiego, Uniwersytetu w Białymstoku, Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu Wrocławskiego.

Po otwarciu konferencji przez Agatę Pyrzyńską, prezes koła „Elektor” i przemówieniach przedstawicieli patronów wydarzenia został zaplanowany panel ekspercki, który prowadziła mgr Anna Frydrych z Centrum Studiów Wyborczych UMK. W roli ekspertów wystąpili:

sędzia Stefan Jan Jaworski, Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej; Kazimierz Wojciech Czaplicki, szef Krajowego Biura Wyborczego; Alexander Shlyk, obserwator wyborów z Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie; Mirosław Wróblewski, przedstawiciel Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz prof. dr hab. Andrzej Sokala, kierownik Centrum Studiów Wyborczych UMK i dr Jarosław Zbieranek, reprezentant Instytutu Spraw Publicznych.

Moderatorka, nawiązując do tytułu konferencji, poprosiła ekspertów o scharakteryzowanie najważniejszych wyzwań, przed którymi stoi obecnie polskie prawo wyborcze. Sędzia Stefan Jan Jaworski wskazał, że istotnym zadaniem jest aktywizacja krajowych ośrodków akademickich w przedmiocie podjęcia badań i organizacji zajęć dydaktycznych z zakresu edukacji wyborczej wzorem toruńskiego Wydziału Prawa i Administracji, na którym zadania te realizuje Centrum Studiów Wyborczych. Poza tym konieczne zdaje się rozproszenie zastrzeżeń powstałych w różnych środowiskach politycznych dotyczących konstytucyjności nowych sposobów głosowania oraz bezpieczeństwa elektronicznych technik przekazywania danych stosowanych przez organy wyborcze. Mówca podkreślił, że administracja wyborcza działa sprawnie i uczciwie. Dowodem na to jest brak unieważnień jakichkolwiek wyborów ogólnokrajowych przeprowadzonych w III Rzeczypospolitej. Sędzia Stefan Jan Jaworski zgłosił także postulat do ustrojodawcy w przedmiocie odstąpienia od zamkniętego systemu źródeł prawa albo konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej w celu wyposażenia jej w uprawnienie do wydawania aktów wykonawczych analogicznie do kompetencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Z kolei Kazimierz Wojciech Czaplicki powiedział, że tematy referatów uczestników konferencji doskonale odzwierciedlają wyzwania współczesnego prawa wyborczego. W jego opinii kluczowe znaczenie ma zapewnienie realizacji równości szans w procesie wyborczym, w tym zwłaszcza: regulacja sposobu korzystania z nowych mediów w kampanii wyborczej podczas ciszy wyborczej czy wypracowanie przez organy wyborcze efektywnych środków informowania obywateli o możliwościach realizacji przysługujących im praw. Zdaniem Mirosława Wróblewskiego, istotnym problemem jest umożliwienie osobom niepełnosprawnym realizacji czynnego prawa wyborczego w preferowany przez nie sposób. Z tego wynika konieczność poprawy dostępności lokali wyborczych dla tej grupy obywateli, ponieważ głosowanie w tradycyjny sposób cieszy się

wśród jej przedstawicieli większym zainteresowaniem niż alternatywne formy oddawania głosu.

Rozważenia wymaga również podjęcie prac nad wdrożeniem głosowania elektronicznego, które w przyszłości powinno być powszechnie dostępne. Alexander Shlyk podkreślił rangę zgodności norm prawa wyborczego z regulacjami międzynarodowymi oraz praktyk, które powinny wynikać z obowiązujących przepisów. W opinii mówcy, wyzwaniem dla systemów wyborczych jest wprowadzanie nowych sposobów głosowania, które realizują naczelną zasadę rządzących wyborami w różnym zakresie. Doktor Jarosław Zbieranek zgodził się z tym twierdzeniem i zaakcentował, że ich wdrażanie wymaga nie tylko aktywności legislacyjnej, ale także opracowania szczegółowych rozwiązań technicznych i projektów społecznych, które edukowałyby wyborców w tym zakresie. Jego zdaniem należy wykorzystać do tego celu media elektroniczne, które cieszą się ogromną popularnością zwłaszcza wśród najmłodszych obywateli. Kształtowanie ich świadomości wyborczej jest konieczne także z powodu propozycji zlikwidowania obowiązku meldunkowego, co oznaczać będzie konieczność informowania o potrzebie samodzielnej rejestracji przed każdymi wyborami. Również prof. dr hab. Andrzej Sokala podkreślił wagę edukacji, która – w jego opinii – powinna być adresowana do wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie wyborczym. Poza tym mówca opowiedział się za wprowadzaniem do prawa wyborczego zmian wyłącznie istotnych i powszechnie akceptowanych, co niewątpliwie przyczyni się do stabilizacji prawa, a w konsekwencji poprawy jego znajomości. Panel zwińczyła dyskusja, która obfitowała w pytania i propozycje dotyczące: wprowadzenia jednomandatowych okręgów w wyborach do Sejmu RP (mgr Mariusz Wis, Fundacja im. J. Madisona), stałości godzin otwarcia lokali wyborczych i ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych (Romuald Popławski, Urząd Miasta Torunia) i zakorzenienia instytucji głosowania przez pełnomocnika w polskim prawie wyborczym (mgr Robert Trzaskowski, Uniwersytet Łódzki).

W programie konferencji znalazło się jeszcze osiem paneli:

- 1A. *Głosowanie – stan obecny i postulaty;*
- 1B. *Bezpieczeństwo wyborów – sankcje i gwarancje;*
- 2A. *Prawo wyborcze w wybranych państwach świata;*
- 2B. *Kampania wyborcza w Polsce;*
- 3A. *Równość w prawie wyborczym;*

3B. *Prawo wyborcze wobec potrzeb współczesnych społeczeństw;*

4A. *Jednomandatowe okręgi wyborcze;*

4B. *Wyborczy kalejdoskop,*

które moderowane były odpowiednio przez: sędziego Stefana Jana Jaworskiego, ministra Kazimierza Wojciecha Czaplickiego, Alexandra Shlyka, dr. Jarosława Zbieranka, Mirosława Wróblewskiego, dr. Marka Sobczyka (CSW UMK), mgr. Michała Piwnickiego (WPiA UMK), mgr. Radosława Zycha (CSW UMK).

Objęły one aż trzydzieści osiem wystąpień. Ich autorami w znakomitej większości byli doktoranci i studenci. Tematy referatów dobrze korespondowały z tytułami paneli. I tak, w panelu 1A. prelegenci skupili się zwłaszcza na alternatywnych sposobach głosowania, zarówno przewidzianych w kodeksie wyborczym (głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika), jak i obcych polskiemu prawu (*e-voting*). Szczególnie interesującym referatem w tej części było jednak wystąpienie Agaty Pyrzyńskiej, która scharakteryzowała instytucję *none of the above*, pozwalającą wyrazić swoje preferencje osobom, które wzięły udział w wyborach, ale nie zdecydowały się poprzeć żadnej kandydatury. Prelegentka przywołała opinie zwolenników i przeciwników tego rozwiązania, wyrażając sceptycyzm odnośnie do możliwości i potrzeby jej wprowadzania do polskiego systemu wyborczego. W panelu poświęconemu bezpieczeństwu wyborów największym zainteresowaniem słuchaczy cieszyły się referaty: dr. Damiana Wąsika (UWM) *Zakres penalizacji wybranych czynów zabronionych w polskim Kodeksie wyborczym – uwagi na tle prawnoporównawczym* oraz mgr. Marcina Berenta (UMK) *Wybrane problemy przestępczości wyborczej w Polsce. Rozdział XXXI kodeksu karnego w ujęciu statystycznym*, dotyczące zarówno teoretycznych, jak i praktycznych zagadnień związanych z odpowiedzialnością karną za czyny zabronione przeciwko wyborom i referendum. W tej części zaprezentowana została również instytucja mężów zaufania (mgr Radosław Zych) oraz uwagi na temat wyborów prezydenckich na Ukrainie w 2010 roku z perspektywy obserwatora międzynarodowego (mgr Dagmara Moskwa, UAM).

Ważnym i ciekawym panelem była część 2A., w której na uwagę zasługiwały zwłaszcza referaty: Aleksandry Lisickiej (UW) *Czy Stany Zjednoczone są demokracją? Analiza systemu wyborczego USA w kontekście ostatnich wyborów prezydenckich* i Artura Grabowskiego (UJ) *Standardy wyborcze w demokracjach europejskich a Węgry po reformie konstytucyjnej*

w 2011 roku. Oboje prelegenci skupili się na omówieniu założeń systemów wyborczych prezentowanych państw, wykazując się szczegółową wiedzą na temat ich aktualnych problemów. Co istotne, nie stronili oni od ocen omawianych rozwiązań. Na pytanie sędziego Stefana Jana Jaworskiego, które dotyczyło ewentualnego wykorzystania którejkolwiek z obcych instytucji w krajowym systemie wyborczym, Aleksandra Lisiecka wskazała prawyборы, mające zagwarantować obywatelom wpływ na obsadzanie stanowisk kandydatów w wyborach prezydenckich, a Artur Grabowski zaproponował wprowadzenie instytucji *recall*, przynajmniej w odniesieniu do przedstawicieli wybranych w jednomandatowych okręgach wyborczych.

W czasie konferencji nie zabrakło odniesień do jednej z najważniejszych zasad prawa wyborczego, jaką jest równość. I tak, w części prowadzonej przez Mirosława Wróblewskiego uczestnicy spotkania mogli usłyszeć pięć referatów: Adriana Skoczylasa (UŁ), *Próby zwiększenia partycypacji kobiet w polskiej polityce na przykładzie wyborów parlamentarnych w 2011 roku i zastosowanych kwot wyborczych*, Aleksandra Dudka (UJ), *Wpływ gerrymanderingu na demokrację przedstawicielską – niebezpieczeństwo manipulacji, ale i możliwość uzyskania pozytywnych efektów*, Macieja Banaszaka (UAM), *Zasada konkurencyjności wyborów a polskie ustawy wyborcze. Analiza politologiczna*, mgr. Michała Piwnickiego (UMK), *Udział mediów w kampanii wyborczej* oraz mgr. Andrzeja Leśniewskiego (UAM), *Kulturowa a kulturalna transgresja podmiotu względem wyborczego prawa stanowionego*. Prelegenci nie tylko omówili różne aspekty wskazanej zasady rządzącej wyborami, ale też poruszyli szereg innych doniosłych problemów związanych m.in. ze specyfiką wypowiedzi dziennikarskich czy języka prawniczego. Spojrzenie na kodeks wyborczy kulturoznawcy, Andrzeja Leśniewskiego, uzmysłowiło zebrany jak trudna może być percepcja jego przepisów wśród osób nieposiadających wykształcenia prawniczego oraz znaczenie konsultacji zmian aktów prawnych w różnorodnych gronach ekspertów.

Ostatni panel spotkania, intrygująco zatytułowany *Wyborczy kalejdoskop*, zebrał z kolei wystąpienia o tematyce wyborczej z zakresu polskiego konstytucjonalizmu, ustroju stowarzyszeń sportowych, edukacji i patologii społecznych. Wybór zagadnień i ich prezentację pochwalił minister Kazimierz Wojciech Czaplicki, który odnosząc się do referatu mgr. Jacka Wojciechowskiego *Korupcja wyborcza – nieodłączny element wyborów i wyzwanie dla polskiego ustawodawcy. Garść uwag na tle art. 250a*

kodeksu karnego stwierdził, że przy konstrukcji przepisów karnych z zakresu prawa wyborczego niezbędne jest porozumienie psefologów i karnistów, jeżeli stanowiące prawo ma być pozbawione wad.

Ogólnopolską interdyscyplinarną konferencję naukową *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego* należy zaliczyć do przedsięwzięć szczególnie udanych. Ta unikatowa w skali kraju studencka inicjatywa dowiodła, jak żywe jest zainteresowanie młodych badaczy współczesnymi problemami prawa wyborczego. Jej ogromną zaletą była mocno ekspozowana interdyscyplinarność. Spojrzenie na instytucje, procesy i zachowania związane z wyborami z różnych perspektyw badawczych zaoferowało bardzo merytoryczną dyskusję między jej uczestnikami. Wyniki badań zaprezentowane podczas konferencji oraz wnioski z przebiegu obrad zostaną opublikowane w formie recenzowanej publikacji.

Paweł Raźny
Centrum Studiów Wyborczych
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE

„Studia Wyborcze”, tom 15, 2013

WYNIKI WYBORÓW PARLAMENTARNYCH, PREZYDENCKICH I REFERENDÓW NA ŚWIECIE W OKRESIE OD PAŹDZIERNIKA 2012 DO MARCA 2013 ROKU

W okresie wyborczym od października 2012 r. do marca 2013 r. zostało przeprowadzonych na całym świecie 28 wyborów parlamentarnych, 12 bezpośrednich wyborów prezydenckich oraz 8 referendum ogólnokrajowych. Warto zwrócić uwagę, że w tym okresie odbyło się ponaddwukrotnie więcej referendum niż w poprzednim półroczu. Analiza pytań referendalnych z ostatnich lat pozwala również stwierdzić, iż coraz rzadziej przeprowadzane są referenda ustawodawcze, dominują zaś zdecydowanie referenda konstytucyjne. Większość referendum przeprowadzana jest w Europie. Zdecydowanie rzadziej referenda organizowane są w państwach Ameryki Południowej oraz Afryki czy Azji. Dotyczą one niemal wyłącznie kwestii poparcia lub odrzucenia przez wyborców konstytucji.

Marcin Rulka
Patrycja Wrocławska

WYBORY PREZYDENCKIE				
Data	Państwo	Wynik		Frekwencja w %
		zwycięzca	procent poparcia	
07.10.2012	Republika Wenezueli	Hugo Chávez (Zjednoczona Socjalistyczna Partia Wenezueli)	55,07	80,52
06.11.2012	Republika Palau	Thomas Esang Remengesau (niezależny)	58,00	b.d.
06.11.2012	Stany Zjednoczone Ameryki Północnej	Barack Obama (Partia Demokratyczna)	51,10	58,20
11.11.2012 02.12.2012	Republika Słowenii	Borut Pahor (Socjaldemokraci)	39,87 67,37	48,41 42,41
17.11.2012	Republika Sierra Leone	Ernest Bai Koroma (Kongres Ogólnoludowy)	58,70	87,30
7/8.12.2012	Republika Ghany	John Dramani Mahama (Narodowy Kongres Demokratyczny)	50,70	79,43

19.12.2012	Republika Korei Południowej	Park Geun-hye (Saenuri)	51,60	75,84
11/12.01.2013 25/26.01.2013	Republika Czeska	Miloš Zeman (Partia Praw Obywateli – Zemanowcy)	24,21 54,80	61,31 59,11
17.02.2013 24.02.2013	Republika Cypryjska	Nicos Anastasiades (Zgromadzenie Demokratyczne)	45,46 57,48	83,14 81,58
17.02.2013	Republika Ekwadoru	Rafael Vicente Correa Delgado (Alianza PAIS)	57,17	81,09
18.02.2013	Republika Armenii	Serž Sarkisjan (Republikańska Partia Armenii)	58,64	60,09
04.03.2013	Republika Kenii	Uhuru Muigai Kenyatta (Sojusz Narodowy)	50,51	85,91

WYBORY PARLAMENTARNE					
Data	Państwo	Wynik			Frekwencja w %
		zwycięzca	procent poparcia	mandaty	
01.10.2012	Gruzja <i>Sakartakartvelos Parlamenti</i> (Parlament) 150 mandatów ¹	<i>k'art'uli ots'neba – demokratiuli sak'art'velo</i> (Gruzińskie Marzenie – Demokratyczna Gruzja)	54,97	85 (44+41) ²	59,76
		<i>Ertiani Natsionaluri Modzraoba</i> (Zjednoczony Ruch Narodowy)	40,34	65 (33+32)	
12/13.10.2012 19/20.10.2012	Republika Czeska <i>senat (Senat)</i> 81 mandatów ³	<i>Česká strana sociálně demokratická</i> (Czeska Socjalistyczna Partia Demokratyczna)	22,74; 40,28 ⁴	13	34,90 18,60
		<i>Občanská demokratická strana</i> (Obywatelska Partia Demokratyczna)	17,44; 15,50	4	
		<i>Tradice Odpovědnost Prosperita 09, Starostové a nezávislí</i> (Tradycja Odpowiedzialność Dobrobyt 09, Burmistrzowie oraz Niezależni)	17,28; 22,95	2	
		<i>Komunistická strana Čech a Moravy</i> (Komunistyczna Partia Czech i Moraw)	6,94; 2,92	1	
		<i>Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová</i> (Unia Chrześcijańska i Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa)	6,59; 1,93	1	
		<i>Ostravak</i>	0,95; 1,80	1	

		<i>Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová Independent Choice</i> (Unia Chrześcijańska i Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa, Niezależny Wybór)	0,86; 2,00	1	
		<i>Strana zelených (Partia Zielonych)</i>	0,84; 2,09	1	34,90
		<i>Česká pirátská strana (Czeska Partia Piratów)</i>	0,63; 2,30	1	18,60
		Kandydaci niezależni	5,59; 6,01	2	
14.10.2012 28.10.2012	Republika Litewska <i>Seimas</i> (Parlament) 141 mandatów ⁵	<i>Lietuvos socialdemokratų partija</i> (Litewska Partia Socjaldemokratyczna)	18,37 ⁶	38 (15+23) ⁷	
		<i>Tėvynės sąjunga – Lietuvos krikščionys demokratai</i> (Związek Ojczyzny – Litewscy Chrześcijańscy Demokraci)	15,08	33 (13+20)	
		<i>Darbo Partija (Partia Pracy)</i>	19,82	29 (17 +12)	
		<i>Tvarka ir teisingumas (Porządek i Sprawiedliwość)</i>	7,31	11 (6+5)	
		<i>Lietuvos Respublikos Liberalų sąjūdis</i> (Ruch Liberalny Republiki Litewskiej)	8,57	10 (7+3)	52,93
		<i>Lietuvos lenkų rinkimų akcija</i> (Akcja Wyborcza Polaków na Litwie)	5,83	8 (5+3)	
		<i>Drąsos kelias (Droga Odwagi)</i>	7,99	7 (7+0)	
		<i>Lietuvos valstiečių ir žaliųjų sąjunga</i> (Litewski Ludowy Związek Chłopski)	3,88	1 (0+1)	
		Kandydaci niezależni	b.d.	3 (0+3)	

14.10.2012	Republika Czarnogóry <i>Skupština</i> (Parlament) 81 mandatów ⁸	<i>Koalicija za Evropsku Crnu Goru</i> (Koalicja na rzecz Europejskiej Czarnogóry) Front Demokratyczny <i>Socijalistička narodna partija Crne Gore</i> (Socjalistyczna Partia Ludowa Czarnogóry) <i>Pozitivna Crna Gora</i> (Pozytywna Czarnogóra) <i>Bošnjacka Stranka</i> (Partia Bośniacka) Na rzecz Jedności Koalicja Albańska <i>Hrvatska građanska inicijativa</i> (Chorwacka Inicjatywa Ludowa)	45,60 22,82 11,06 8,24 4,17 1,45 1,05 0,40	39 20 9 7 3 1 1 1	70,56
28.10.2012	Ukraina <i>Verkhova Rada</i> (Parlament) 450 mandatów ⁹	<i>Партія регіонів</i> (Partia Regionów) <i>Vseukrayins'ke Obyednannya Bat'kivshchyna</i> (Wszuchukraińska Koalicja „Ojczyzna”) <i>Український демократичний альянс за реформи</i> <i>Віталія Кличка</i> (Ukraiński Demokratyczny Sojusz na rzecz Reform) <i>Комуністична Partiya Ukrainy</i> (Komunistyczna Partia Ukrainy) <i>Vseukrayinske obyednannia "Svoboda"</i> (Wsechukraińska Unia „Svoboda”) <i>Радикальна Партія</i> (Radikalna Partia) <i>Єдиний Центр</i> (Zjednoczone Centrum) <i>Narodna Partiya</i> (Partia Ludowa) <i>Партія "Союз"</i> (Partia „Sojusz”) Kandydaci niezależni	30,00 25,55 13,97 13,18 10,45 1,08 b.d. b.d. b.d. b.d.	185 (72+113) ¹⁰ 101 (62+39) 40 (34+6) 32 (32+0) 37 (25+12) 1 (0+1) 3 (0+3) 2 (0+2) 1 (0+1) 43 (0+43)	57,99

30.10.2012	Republika Vanuatu <i>Parliament</i> (Parlament) 52 mandaty ¹¹	<i>Union des Partis Moderés</i> (Unia Partii Umiarkow.)	12,19	5	66,08
		<i>Vanua'aku Pati</i> (Partia Pracy)	11,29	8	
		<i>Parti progressiste populaire</i> (Ludowa Partia Postępu)	8,01	6	
		Zjednoczona Partia Narodowa	6,20	4	
		Partia Pracy i Ziemi	6,02	4	
		Ponowne Zjednoczenie Ruchu na rzecz Zmian	5,75	3	
		<i>Nagriamel</i>	4,23	3	
		<i>Iauko Group</i>	3,68	3	
		Konfederacja Zielonych	3,51	3	
		<i>Parti Républicain de Vanuatu</i> (Republikańska Partia Vanuatu)	3,01	1	
		Menalezyjska Partia Postępu	2,81	2	
		Liberalna Partia Demokratyczna Vanuatu	2,48	1	
		Narodowa Partia Vanuatu	1,62	1	
		<i>Natatok</i>	1,59	2	
<i>Peoples Service Party</i>	0,77	1			
Partia Stałego Postępu Vanuatu	0,50	1			
	14,68	4			
06.11.2012	Republika Palau <i>Olbiil Era Kelulau</i> (Kongres Narodowy) <i>Senate</i> (Senat) 13 mandatów ¹² <i>House of Delegates</i> (Izba Delegatów) 16 mandatów ¹³	Wszystkie mandaty uzyskali kandydaci niezależni	b.d.	b.d.	b.d.

06.11.2012	<p>Stany Zjednoczone Ameryki Płn.</p> <p><i>Congress</i> (Kongres)</p> <p><i>Senate</i> (Senat) 100 mandatów¹⁴</p> <p><i>House of Representatives</i> (Izba Reprezentantów) 435 mandatów¹⁵</p>	<p><i>Democratic Party</i> (Partia Demokratyczna)</p> <p><i>Republic Party</i> (Partia Republikańska)</p> <p>Kandydaci niezależni</p>	b.d.	<p>23/201¹⁶</p> <p>8/234</p> <p>2/0</p>	b.d.
10.06.2012 11.11.2012	<p>Republika San Marino</p> <p><i>Consiglio grande e generale</i> (Wielka i Ogólna Rada) 60 mandatów¹⁷</p>	<p>San Marino Wspólne Dobro (<i>San Marino Bene Comune</i>)</p> <p>- <i>Partito Democratico Cristiano Sammarinese - Noi Sammarinesi</i> (San Marińska Partia Demokratycznych Chrześcijan - <i>My San Marińczycy</i>)</p> <p>- <i>Partito dei Socialisti e dei Democratici</i> (Partia Socjalistów i Demokratów)</p> <p>- <i>Alleanza Popolare</i> (Sojusz Ludowy)</p> <p><i>Intesa per il Paese</i> (Porozumienie dla Kraju)</p> <p>- <i>Partito Socialista</i> (Partia Socjalistyczna)</p> <p>- <i>Unione Per la Repubblica</i> (Unia na rzecz Republiki)</p> <p>Aktywni Obywatele</p> <p>Ruch RETE</p>	<p>50,70</p> <p>29,47</p> <p>14,32</p> <p>6,67</p> <p>22,28</p> <p>12,10</p> <p>8,35</p> <p>16,07</p> <p>6,29</p>	<p>35</p> <p>21</p> <p>10</p> <p>4</p> <p>12</p> <p>7</p> <p>5</p> <p>9</p> <p>4</p>	63,85

17.11.2012	Republika Sierra Leone <i>Parliament</i> (Parlament) 124 mandaty ¹⁸	<i>All People's Congress</i> (Kongres Ogólnoludowy) <i>Sierra Leone People's Party</i> (Partia Ludowa Sierra Leone)	53,67 38,25	67 42	b.d.
01.12.2012	Państwo Kuwejt <i>Majles Al-Ommah</i> (Zgromadzenie Narodowe) 65 mandatów ¹⁹	Kandydaci niezależni	100,00	50	40,30
02.12.2012	Burkina Faso <i>Assemblée nationale</i> (Zgromadzenie Narodowe) 127 mandatów ²⁰	<i>Congrès pour la Démocratie et le Progrès</i> (Kongres na rzecz Demokracji i Postępu) <i>Alliance pour la Démocratie et la Fédération – Rassemblement Démocratique Africain</i> (Kongres na rzecz Demokracji i Federacji – Zromadzenie Afrykańskiej Demokracji) Unia na rzecz Postępu i Reform <i>Union pour la Renaissance / Mouvement Sankariste</i> (Unia na rzecz Odrodzenia/Ruch Sankarist) <i>Parti pour la démocratie et le socialisme/Metba</i> (Partia na rzecz Demokracji i Socjalizmu/Metba) <i>Union pour la République</i> (Unia na rzecz Republiki) <i>Convention des Forces Démocratiques</i> (Kongres Sił Demokratycznych) Organizacja Demokracji i Pracy	48,66 11,24 11,09 4,36 3,94 3,08 2,40 2,07	70 (8+62) ²¹ 19 (2+17) 19 (2+17) 4 (1+3) 2 (1+1) 4 (1+3) 3 (1+2) 1 (0+1)	75,96

		<i>Union Nationale pour la Démocratie et le Développement</i> (Narodowa Unia na rzecz Demokracji i Rozwoju)	1,45	1 (0+1)	
		<i>Alternative Faso</i>	1,34	1 (0+1)	75,96
		Kongres Demokracji i Socjalizmu	0,97	1 (0+1)	
		Narodowy Kongres na rzecz Rozwoju Burkina Faso	0,78	1 (0+1)	
07.12.2012	Republika Ghany <i>Parliament</i> (Parlament) 275 mandatów ²²	<i>New Patriotic Party</i> (Nowa Partia Patriotyczna)	47,51	123	
		<i>National Democratic Congress</i> (Narodowy Kongres Demokratyczny)	46,41	148	80,01
		Kandydaci niezależni	2,50	3	
09.12.2012	Rumunia <i>Parlamentul României</i> (Parlament Rumunii) <i>Senatul</i> (Senat) 176 mandatów ²³ <i>Camera Deputatilor</i> (Izba Deputowanych) 412 mandatów ²⁴	<i>Uniunea Social Liberală</i> (Unia Socjalliberalna)		273/122 ²⁵	
		<i>Alianța România Dreaptă</i> (Rumuński Sojusz Prawicy)		56/24	
		<i>Partidul Poporului – Dan Diaconescu</i> (Partia Ludowa – Dan Diaconescu)		47/21	
		<i>Uniunea Democrată Maghiară din România</i> (Węgierska Unia Demokratyczna Rumunii)	b.d.	18/9	41,72
		Pozostałe partie mniejszości narodowych (po jednym mandacie)		18/0	

16.12.2012	<p>Państwo Japonia</p> <p><i>Shugiin</i> (Izba Reprezentantów) 480 mandatów²⁶</p>	<p><i>Jiyū-Minshutō</i> (Liberalna Partia Demokratyczna Japonii) <i>Kōmeitō</i> <i>Minshutō</i> (Partia Demokratyczna) <i>Ishin no Kai</i> (Partia Odnowy) <i>Minna no Tō</i> (Twoja Partia) <i>Mirai no Tō</i> (Partia Jutra) <i>Kyōsantō</i> (Partia Komunistyczna) <i>Shakai Minshutō</i> (Partia Socjaldemokratyczna) <i>Kokumin Shintō</i> (Nowa Partia Ludowa) <i>Shintō Daichi</i> (Nowa partia Daichi) Kandydaci niezależni</p>	<p>43,01/27,79²⁷ 1,49/11,90 22,81/15,49 11,64/20,50 4,71/8,77 5,02/5,72 7,88/6,17 0,76/2,38 0,20/0,12 0,53/0,58 1,69/-</p>	<p>294 (237+57) 31 (9+22) 57 (27+30) 54 (14+40) 18 (4+14) 9 (2+7) 8 (0+8) 2 (1+1) 1 (1+0) 1 (0+1) 5 (5+0)</p>	59,32
22.01.2013	<p>Państwo Izrael</p> <p><i>KNESSET</i> (Parlament) 120 mandatów²⁸</p>	<p><i>Likud – Yisrael Beiteinu</i> (Zjednoczenie-Izreal Naszym Domem) <i>Yesh Atid</i> (Partia Przyszłości) Izraelska Partia Pracy Żydowski Dom Shas Partia Tory <i>Hatnua</i> <i>Meretz</i> <i>al-Qā'ima al-'Arabiyya al-Muwahhāda</i> (Zjednoczona Lista Arabska) <i>Hadash</i> <i>at-Tajamu ' al-Waġani ad-Dīmuqrāṭī</i> (Narodowe Zgromadzenie Demokratyczne) <i>Kadima</i></p>	<p>23,34 14,33 11,39 9,12 8,75 5,16 4,99 4,55 3,65 2,99 2,56 2,09</p>	<p>31 19 15 12 11 7 6 6 4 4 3 2</p>	67,78

23.01.2013	Haszymidzkie Królestwo Jordanii <i>Majlis Al-Nuwaab</i> (Izba Reprezentantów) 150 mandatów ²⁹	<i>Hizb Al-Wasat Al-Islamiy</i> (Muzułmańska Partia Centrum) Silniejsza Jordania Ojczyzna Partia Narodowej Unii Partia Narodowego Kierunku Pozostałe partie Kandydaci niezależni	b.d.	3 2 2 2 18 123	56,6
01/03.02.2013	Księstwo Liechtensteinu <i>Landtag</i> (Sejm) 25 mandatów ³⁰	<i>Fortschrittliche Bürgerpartei in Liechtenstein</i> (Postępowa Partia Obywatelska) <i>Vaterländische Union</i> (Unia Ojczyźniana) <i>Die Unabhängigen</i> (Niezależni) <i>Freie Liste</i> (Wolna Lista)	40,0 33,5 15,3 11,1	10 8 4 3	79,8
03.02.2013	Republika Kuby <i>Asamblea nacional del Poder popular</i> (Narodowe Zgromadzenie Siły Ludowej) 614 mandatów ³¹	<i>Partido Comunista de Cuba</i> (Partia Komunistyczna) Przeciwko Partii Komunistycznej	95,3 4,7	614 0	91,3

10.02.2013	Księstwo Monako <i>Conseil national</i> (Rada Narodowa) 24 mandaty ³²	<i>Monaco Horizon</i> <i>Union Monégasque</i> <i>Renaissance</i>	50,34 38,99 10,67	20 3 1	74,55
17.12.2013	Republika Ekwadoru <i>Asamblea Nacional</i> (Zgromadzenie Narodowe) 137 mandatów ³³	<i>Alianza PAIS (Patria Altiva i Soberana)</i> <i>Creando Oportunidades (Tworzenie Szans)</i> <i>Partido Social Cristiano</i> (Socjalistyczna Partia Chrześcijańska) <i>Partido Sociedad Patriótica</i> (Partia Patriotycznego Społeczeństwa) <i>Unidad Plurinacional de las Izquierdas</i> <i>Partido Roldosista Ecuatoriano</i> SUMA <i>Partido Avanza</i> Kandydaci niezależni i partie regionalne	52,31 11,42 8,96 5,64 4,73 4,51 3,22 2,92 b.d.	100 11 6 5 5 1 1 5 3	80,82
19.02.2013	Grenada <i>Parliament</i> (Parlament) 15 mandatów ³⁴	<i>New National Party</i> (Nowa Partia Narodowa)	58,82	15	87,60

21.02.2013	Barbados <i>House of Assembly</i> (Izba Zgromadzeń) 30 mandatów ³⁵	<i>Democratic Labour Party</i> (Demokratyczna Partia Pracy) <i>Barbados Labour Party</i> (Partia Pracy Barbadosu)	51,28 48,31	16 14	b.d.
22.02.2013	Republika Dżibuti <i>ASSEMBLÉE NATIONALE</i> (Zgromadzenie Narodowe) 65 mandatów ³⁶	<i>Union pour la Majorité Présidentielle</i> (Unia na rzecz Większości Prezydenckiej) <i>Union pour le Salut National</i> (Unia na rzecz Krajowego Bezpieczeństwa) <i>Centro Unificado para los Demócratas</i> (Centrum Zjednoczonych Demokratów)	61,5 35,6 3,0	43 21 1	69,2
24/25.02.2013	Republika Włoska <i>Il Parlamento</i> (Parlament) <i>Camera dei Deputati</i> (Izba Deputowanych) 630 mandatów ³⁷ <i>Senato della Repubblica</i> (Senat) 319 mandatów ³⁸	<i>Italia. Bene Comune</i> (Koalicja: Włochy. Wspólne Dobro): <i>Partito Democratico</i> (Partia Demokratyczna), <i>Sinistra Ecologia Libertà</i> (Lewica, Ekologia, Wolność); <i>Partito Socialista Italiano</i> (Włoska Partia Socjalistyczna), <i>Centro Democratico</i> (Centrum Demokratyczne) <i>Coalizione del Centrodestra</i> (Koalicja Centroprawicowa): <i>Il Popolo della Libertà</i> (Lud Wolności), <i>Lega Nord</i> (Liga Północna), <i>Fratelli d'Italia</i> (Bracia Włoch), <i>La Destra</i> (Prawica) <i>MoVimento 5 Stelle</i> (Ruch 5 Gwiazd)	29,54/31,63 ³⁹ 29,18/30,71 25,55/23,79	345/123 125/117 109/54	75,19/ 75,11

		<p><i>Con Monti per l'Italia</i> (Z Montim dla Włoch): <i>Scelta Civica</i> (Wybór Obywatelski), <i>Unione di Centro</i> (Unia Centrum), <i>Futuro e Libertà</i> (Przyszłość oraz Wolność) <i>Liste Vallée d'Aoste</i> (Lista Doliny Aosty) <i>Movimento Associativo Italiani all'Estero</i> (Stowarzyszony Ruch Włochów Przebywających za Granicą) <i>Unione Sudamericana Emigrati Italiani</i> (Południowozachodnia Unia Emigracji Włoskiej)</p>	<p>10,56/9,13</p> <p>b.d.</p> <p>b.d.</p> <p>b.d.</p>	<p>47/19</p> <p>2/1</p> <p>1/1</p> <p>1/0</p>	
04.03.2013	<p>Republika Kenii</p> <p><i>Parliament of Kenya</i> (Parlament Kenii) <i>National Assembly</i> (Zgromadzenie Narodowe) 350 mandatów⁴⁰ <i>Senate</i> (Senat) 68 mandatów⁴¹</p>	<p><i>Jubilee Alliance</i> (Sojusz Jubilee) <i>Coalition for Reforms and Democracy</i> (Koalicja na rzecz Reform i Demokracji) <i>Amani Coalition</i> (Koalicja Amani) <i>Eagle Alliance</i> Kandydaci niezależni</p>	<p>b.d.</p>	<p>167/30⁴²</p> <p>141/28</p> <p>24/6</p> <p>2/0</p> <p>15/3</p>	<p>b.d.</p>

05.03.2013	Sfederowane Stany Mikronezji <i>Congress</i> (Kongres) 14 mandatów ⁴³	Kandydaci niezależni	100,00	14	b.d.
09.03.2013	Republika Malty <i>Il-Kamra Tad-Deputati</i> (Izba Reprezentantów) 70 mandatów ⁴⁴	<i>Partit Laburista</i> (Partia Pracy) <i>Partit Nazzjonalista</i> (Partia Narodowa)	54,83 43,34	39 30	92,95

REFERENDA OGÓLNOKRAJOWE					
Data	Państwo	Przedmiot rozstrzygnięcia	Wynik w %		Frekwencja w %
			za	przeciw	
14.10.2012	Republika Litewska	Czy popierasz budowę nowej elektrowni atomowej w Republice Litewskiej?	35,23	64,77	52,58
20.10.2012	Republika Islandii	1. Czy nowa konstytucja powinna się opierać na projekcie przedstawionym przez Radę Konstytucyjną?	66,90	33,10	48,70
		2. Czy jesteś za tym, aby w nowej konstytucji zasoby naturalne niebędące prywatną własnością były uznane za własność państwową?	82,90	17,10	48,70
		3. Czy jesteś za wprowadzeniem do nowej Konstytucji przepisu ustanawiającego kościół narodowy w Islandii?	57,10	42,90	48,40
		4. Czy jesteś za wprowadzeniem przepisu wspomagającego równy udział kobiet i mężczyzn w parlamencie?	78,40	21,60	48,70
		5. Czy w konstytucji powinno znaleźć się prawo do równej siły głosu wszystkich wyborców?	66,50	33,50	48,70
		6. Czy jesteś za wprowadzeniem do nowej konstytucji przepisu przyznającego określonej grupie obywateli prawa do żądania poddania określonej kwestii pod referendum?	73,30	26,70	48,70

10.11.2012	Irlandia	Czy jesteś za rozszerzeniem praw dzieci w Konstytucji ⁴⁵ ?	58,01	41,90	33,53
15/22.12.2012	Egipt	Czy popierasz projekt Konstytucji przyjęty przez Zgromadzenie Konstytucyjne 30 listopada 2012 r.?	63,83	36,17	32,86
20.01.2013	Republika Austrii	Czy jesteś za zniesieniem obowiązku zasadniczej służby wojskowej?	40,30	59,70	52,40
27.01.2013	Republika Bułgarii	Czy aprobujesz rozwój energetyki jądrowej w Bułgarii poprzez budowę nowej elektrowni atomowej?	61,49	38,51	20,22
03.03.2013	Konfederacja Szwajcarska	1. Czy popierasz zmianę polityki rodzinnej określoną w rozporządzeniu federalnym z 15 czerwca 2012 r.	54,30	45,70	45,60
		2. Czy popierasz inicjatywę obywatelską dotyczącą wypłaty zysków udziałowcom spółek?	62,90	37,10	45,40
		3. Czy popierasz zmianę ustawy federalnej z 15 czerwca 2012 r. o planowaniu przestrzennym?	67,90	32,10	46,00
16.03.2013	Zimbabwe	Czy jesteś za przyjęciem projektu nowej konstytucji?	94,49	5,51	b.d.

b.d. - brak danych.

Źródła: en.wikipedia.org/wiki/Electoral_calendar; www.electionworld.org; www.electionguide.org; www.e-polityka.pl; www.bbc.co.uk; www.cnn.com; <http://www.ark.ac.uk/elections/>; www.electoralgeography; <http://africanelection.tripod.com/>; <http://rulers.org/>; www.idea.int/vt/; www.ipu.org.pl; <http://psephos.adam-carr.net/>.

-
- ¹ Obowiązuje mieszany system wyborczy: 77 mandatów rozdzielanych jest w wyborach proporcjonalnych w okręgu narodowym (listy zamknięte, próg wyborczy w wysokości 5%), zaś 73 mandaty w okręgach jednomandatowych (jeśli żaden z kandydatów nie osiągnie 30% głosów w I turze, przeprowadzana jest II tura).
 - ² W nawiasie w pierwszej kolejności podano liczbę mandatów uzyskanych w wyborach proporcjonalnych, zaś w drugiej kolejności w wyborach większościowych.
 - ³ Wybory przeprowadzane są co dwa lata w celu odnowienia 1/3 składu Senatu.
 - ⁴ W pierwszej kolejności podany jest wynik I tury wyborów, zaś w drugiej kolejności wyniki wyborów uzyskane w II turze.
 - ⁵ Obowiązuje mieszany system wyborczy: 70 mandatów rozdzielanych jest w wyborach proporcjonalnych (okręg narodowy; wybory są ważne jeżeli weźmie w nich udział 25% wyborców); zaś 71 mandatów w wyborach większościowych (okręgi jednomandatowe).
 - ⁶ Wyniki wyborów z okręgu narodowego.
 - ⁷ W nawiasie w pierwszej kolejności podano liczbę mandatów uzyskanych w wyborach proporcjonalnych, zaś w drugiej kolejności w wyborach większościowych.
 - ⁸ Wybory przeprowadzane są w okręgu narodowym (metoda d'Hondta, próg wyborczy w wysokości 3%).
 - ⁹ Obowiązuje mieszany system wyborczy: 225 mandatów rozdzielanych jest w wyborach proporcjonalnych (okręg narodowy; listy zamknięte; próg wyborczy w wysokości 5%); zaś 71 mandatów w wyborach większościowych (okręgi jednomandatowe).
 - ¹⁰ W nawiasie w pierwszej kolejności podano liczbę mandatów uzyskanych w wyborach proporcjonalnych, zaś w drugiej kolejności w wyborach większościowych.
 - ¹¹ Wybory przeprowadzane są w 17 wielomandatowych okręgach wyborczych (listy zamknięte).
 - ¹² Wyborca może oddać głos na 13 kandydatów (głosowanie blokowe). Wybrani zostają kandydaci, którzy uzyskali największą liczbę głosów.
 - ¹³ Wybory przeprowadzane są w okręgach jednomandatowych (większość względna).
 - ¹⁴ Na potrzeby wyborów utworzonych zostało 33 dwumandatowych okręgów wyborczych; co dwa lata odnawiana jest 1/3 składu izby (w 33 lub 34 stanach wybierany jest jeden senator).
 - ¹⁵ Wybory przeprowadzane są w 435 jednomandatowych okręgach wyborczych.
 - ¹⁶ W pierwszej kolejności została podana liczba mandatów uzyskanych w wyborach do Senatu, zaś w drugiej kolejności liczba mandatów uzyskanych w wyborach do Izby Reprezentantów.
 - ¹⁷ Wybory przeprowadzane są w jednomandatowych oraz wielomandatowych okręgach wyborczych. Zwycięskie ugrupowanie ma zapewnione 35 mandatów.
 - ¹⁸ W wyborach bezpośrednich rozdzielanych jest jedynie 112 mandatów; wybory bezpośrednie przeprowadzane są w okręgach jednomandatowych (większość względna).

- ¹⁹ W wyborach bezpośrednich rozdzielanych jest 50 mandatów; wybory bezpośrednie przeprowadzane są w pięciu 10-mandatowych okręgach wyborczych (większość względna). W wyborach mogą kandydować jedynie kandydaci niezależni, gdyż tworzenie partii politycznych jest nielegalne.
- ²⁰ Wybory przeprowadzane są w 16-mandatowym okręgu narodowym oraz 45 wielomandatowych okręgach wyborczych (od dwóch do dziesięciu mandatów).
- ²¹ W nawiasie w pierwszej kolejności podana jest liczba mandatów uzyskana przez partię z okręgu narodowego, zaś w drugiej kolejności z okręgów wielomandatowych.
- ²² Wybory przeprowadzane są w okręgach jednomandatowych.
- ²³ W wyborach bezpośrednich rozdzielanych jest 137 mandatów; obowiązuje mieszany system wyborczy.
- ²⁴ W wyborach bezpośrednich rozdzielanych jest 315 mandatów; obowiązuje mieszany system wyborczy.
- ²⁵ W pierwszej kolejności podany został wynik partii politycznych w wyborach do Izby Reprezentantów, zaś w drugiej kolejności wynik w wyborach do Senatu.
- ²⁶ Wybory przeprowadzane są w systemie większościowym (300 mandatów rozdzielanych jest w jednomandatowych okręgach wyborczych) oraz proporcjonalnym (180 mandatów rozdzielanych jest w okręgach wielomandatowych; metoda d'Hondta).
- ²⁷ W pierwszej kolejności podane są wyniki z okręgów jednomandatowych, zaś w drugiej kolejności wyniki z okręgów wielomandatowych.
- ²⁸ Wybory mają charakter proporcjonalny (okręg narodowy, metoda d'Hondta, listy zamknięte, próg wyborczy w wysokości 2%).
- ²⁹ W wyborach bezpośrednich rozdzielanych jest 135 mandatów; wybory bezpośrednie przeprowadzane są w okręgu narodowym, w okręgach wielomandatowych oraz jednomandatowych, wyborca ma do dyspozycji dwa głosy (jeden w okręgu narodowym oraz jeden w okręgu lokalnym); 15 mandatów jest zarezerwowanych dla kobiet.
- ³⁰ Obowiązuje proporcjonalny system wyborczy (dwa wielomandatowe okręgi wyborcze, próg wyborczy w wysokości 8%).
- ³¹ Mandaty rozdzielane są w systemie większości względnej, tzn. do otrzymania mandatu konieczne jest uzyskanie ponad połowy oddanych ważnie głosów; w przypadku nieosiągnięcia takiego poparcia przez żadnego kandydata w pierwszej turze, przeprowadzana jest druga tura.
- ³² Obowiązuje mieszany system wyborczy: 16 mandatów rozdzielanych jest w wyborach większościowych, zaś osiem mandatów w wyborach proporcjonalnych (próg wyborczy - 5%).
- ³³ Wybory są przeprowadzane w 103 okręgach jednomandatowych (większość względna) oraz w okręgach wielomandatowych (15-mandatowym okręgu narodowym oraz 3 okręgach dwumandatowych dla obywateli Ekwadoru mieszkających za granicą).
- ³⁴ Wybory przeprowadzane są w jednomandatowych okręgach wyborczych (większość względna).
- ³⁵ Wybory przeprowadzane są w jednomandatowych okręgach wyborczych (większość względna).
- ³⁶ Wybory przeprowadzane są w sześciu wielomandatowych okręgach wyborczych.
- ³⁷ Terytorium Włoch podzielone zostało na 26 wielomandatowych okręgów wyborczych (617 mandatów) oraz jeden okręg jednomandatowy (Dolina Aosty). Dodatkowo utworzono okręg wyborczy dla obywateli przebywających poza granicami kraju (12 mandatów).

- ³⁸ W wyborach bezpośrednich rozdzielanych jest 315 mandatów. Terytorium Włoch podzielone zostało na 20 wielomandatowych okręgów wyborczych (302 mandaty) oraz siedem okręgów jednomandatowych (Dolina Aosty; Trentino-Alto Adige). Dodatkowo utworzono okręg wyborczy dla obywateli przebywających poza granicami kraju (6 mandatów).
- ³⁹ Wyniki dotyczą głosów z 19 spośród 20 okręgów wyborczych. Wyniki nie obejmują okręgu Aosta i okręgu utworzonego poza granicami kraju. W kolumnie 4–6 w pierwszej kolejności podane zostały wyniki/frekwencja z wyborów do Izby Deputowanych, zaś w drugiej kolejności z wyborów do Senatu.
- ⁴⁰ W wyborach bezpośrednich rozdzielanych jest 337 mandatów. Obowiązuje większościowy system wyborczy (większość względna). Kobiety mają zarezerwowane 47 mandatów.
- ⁴¹ W wyborach bezpośrednich rozdzielanych jest 47 mandatów. Obowiązuje większościowy system wyborczy (większość względna).
- ⁴² W pierwszej kolejności zostały podane wyniki w wyborach do Izby Deputowanych, zaś w drugiej kolejności wyniki w wyborach do Senatu.
- ⁴³ Wybory mają charakter mieszany: większościowy (10 jednomandatowych okręgów wyborczych) oraz proporcjonalny (cztery mandaty).
- ⁴⁴ W wyborach bezpośrednich rozdzielanych jest 65 mandatów. Wybory bezpośrednie przeprowadzane są w 13 pięciomandatowych okręgach według zasad pojedynczego głosu przenoszonego.
- ⁴⁵ Referendum dotyczyło zmian zapisów w Konstytucji Irlandii opisujących prawa dzieci. Dotychczasowe prawo pozwalało na adopcję jedynie w sytuacji, gdy dziecko było sierotą lub zostało urodzone poza małżeństwem. Nowe zapisy zezwoliły na przejęcie opieki nad dzieckiem przez państwo w sytuacji, gdy rodzice z różnych przyczyn nie są w stanie jej sprawować.