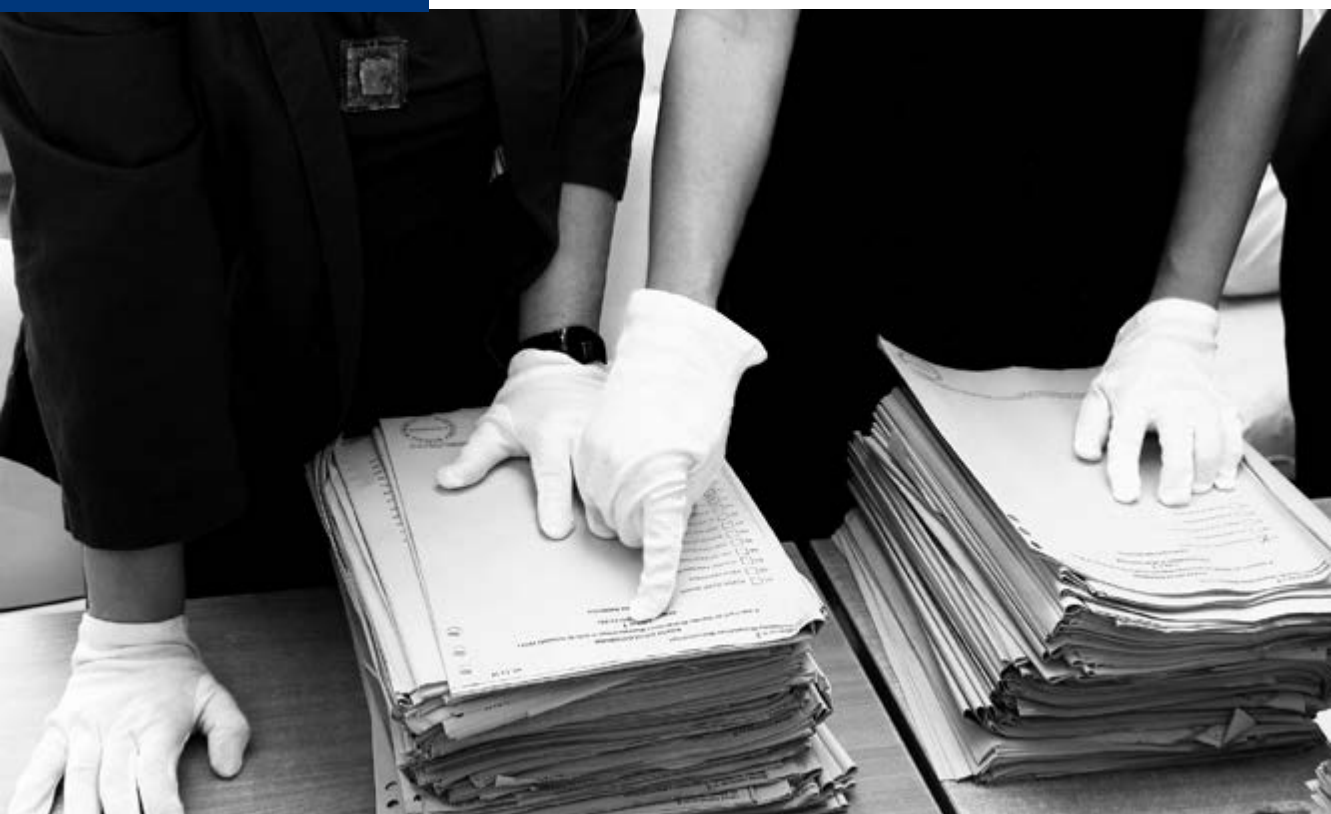


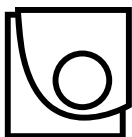


FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



Nieważne głosy, ważny problem

www.batory.org.pl



**FUNDACJA
BATOREGO**

IM. STEFANA

Nieważne głosy, ważny problem

Wyniki badania kart do głosowania z wyborów
do sejmików województw 2014

Adam Gendźwił, Mikołaj Cześnik, Jarosław Flis, Jacek Haman,
Anna Materska-Sosnowska, Bartłomiej Michalak, Paweł Pietrzyk,
Jarosław Zbieranek

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. +48 22 536 02 00
fax +48 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Recenzja: prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski

Opracowanie redakcyjne i korekta: Joanna Liczner

Projekt graficzny: Witold Gottesman

Zdjęcie na okładce: Michał Henzler

Zdjęcia w tekście: Fundacja im. Stefana Batorego

Teksty i zdjęcia udostępnione na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Skład i druk: TYRSA Sp. z o.o.

ISBN 978-83-62338-73-3

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2016

Spis treści

Wstęp	7
Synteza: najważniejsze wnioski i rekomendacje	9
Cele badania. Na jakie pytania próbowaliśmy odpowiedzieć?	15
Uwarunkowania dostępu do materiału badawczego	19
Metodologia badania	25
Stan materiałów przekazanych do badania	41
Błędy w kwalifikacji głosów	55
Powody nieważności głosów	63
Nieważność głosów a preferencje wyborców	71
Podsumowanie i interpretacja uzyskanych wyników	85
Co dalej? Propozycje i rekomendacje związane z wyborami samorządowymi	93
Wcześniejsze rekomendacje ekspertów Fundacji Batorego dotyczące zmian w organizacji i przebiegu procesu wyborczego	105
Aneks 1	109
Aneks 2	117
Aneks 3	152
Noty biograficzne	169

Wstęp

Wybory samorządowe przeprowadzone 16 listopada 2014 roku stały się źródłem wielu wątpliwości dotyczących funkcjonowania całego procesu wyborczego; pojawiły się też pytania o ich uczciwość. Bezpośrednimi powodami niepokoju były: awaria systemu informatycznego, poważne opóźnienia w podaniu wyników oraz duża liczba głosów nieważnych w wyborach do sejmików – przeciętnie 18%, a w skrajnym przypadku województwa wielkopolskiego nawet 23%. W poprzednich trzech wyborach (2002, 2006 i 2010) liczba głosów nieważnych wahała się między 12 a 14%.

Grupa wybitnych specjalistów zwróciła się do Fundacji im. Stefana Batorego z propozycją zbadania przyczyn nieprawidłowości. Jednocześnie zaproponowano metodologię badań. Z entuzjazmem odnieśliśmy się do tej propozycji. Zdawaliśmy sobie bowiem sprawę, że nie chodzi wyłącznie o wykrycie błędów i niedociągnięć technicznych w procesie wyborczym, ale też o to, by odbudować zaufanie obywateli do prawidłowości przeprowadzonego głosowania, a tym samym – do naszej demokracji. Wydaje się to istotne w sytuacji, gdy w wielu krajach z różnych powodów rośnie sceptycyzm co do prawidłowości i efektywności procesów demokratycznych. Fundacja świadomie przyjęła skromną rolę organizatora i pomocnika w badaniach podejmowanych przez grupę specjalistów.

Aby przeprowadzić badania, należało najpierw przezwyciężyć przeszkodę techniczną – uzyskać dostęp do kart do głosowania, które miały zostać zniszczone, poza miejscami, gdzie zostały zgłoszone protesty wyborcze. Obecne prawo przewiduje dostęp do kart tylko dla policji, prokuratury i sądów. Rozwiązanie zaproponował prof. dr hab. Władysław Stępnia (do 1 lutego 2016 roku Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych): wspólne badania i zakwalifikowanie kart do głosowania z wybranych losowo obwodów głosowania do narodowego zasobu archiwalnego, do którego badacze mogą uzyskać dostęp.

Badania przeprowadzono w okresie od 18 sierpnia do 9 listopada 2015 roku. Z ogółu 27 435 obwodów, w których przeprowadzono wybory, wylosowano 1000 obwodów i zabezpieczono karty wyborcze. Z tej ogólnopolskiej próby wylosowano z kolei 100 obwodów, z których to materiał został przebadany. Zastosowana metoda pozwala na uogólnianie otrzymanych wyników oraz na formułowanie wniosków dotyczących całego kraju.

Prezentacja wstępnych wyników odbyła się 2 grudnia 2015 roku. Wskazano na szereg nieprawidłowości i błędów. Najpoważniejszy eksperci widzieli w tzw. „efekcie książeczki”. Zachowania wyborców wynikały z niezrozumienia lub z niezbyt wnikliwego przeczytania zbroszurowanych kart, co w połączeniu z niskim zainteresowaniem obywateli wyborami do sejmików sprawiło, że część wyborców mogła stosować wzorce głosowania z odbywających się równocześnie wyborów do niższych szczebli samorządu.

Raport, poza analizą przebadanego materiału, zawiera rekomendacje zmian, jakie należy wprowadzić, aby w następnych wyborach uniknąć podobnych błędów.

Karty z przebadanych obwodów zostały włączone do zasobów archiwów państwowych. Będą udostępniane zainteresowanym osobom oraz instytucjom. Pozostałe zabezpieczone materiały czekają na opracowanie. Mamy nadzieję, że znajdą się środki na badania i specjaliści gotowi kontynuować prace rozpoczęte przez grupę skupioną przy Fundacji im. Stefana Batorego.

Pragnę wyrazić serdecznie podziękowania badaczom, którzy przez wiele miesięcy pracowali jako wolontariusze, a także Joannie Załuskiej i Marzenie Płudowskiej – koordynatorkom tego projektu z fundacyjnego programu Masz Głos, Masz Wybór.

Aleksander Smolar

prezes Fundacji im. Stefana Batorego

Synteza: najważniejsze wnioski i rekomendacje

W ramach projektu Fundacji im. Stefana Batorego i Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych przebadane zostały karty do głosowania z wyborów do sejmików województw, które odbyły się 16 listopada 2014 roku. Karty do głosowania, przeliczone i opakowane przez obwodowe komisje wyborcze, a także inne badane materiały wyborcze pochodziły z wybranych losowo 100 obwodów głosowania. Faktycznie – ze względu na toczące się postępowania protestowe i braki w otrzymanej z urzędów gmin i miast dokumentacji – przebadane zostały 93 obwody głosowania.

Na podstawie badań można sformułować następujące wnioski:

- Dominowały dwie zasadnicze przyczyny nieważności głosu: z jednej strony – gdy wyborca nie wskazał żadnej preferencji (tzw. głosy puste), z drugiej – gdy zaznaczył więcej niż jednego kandydata na wielu listach (tzw. głosy wielokrzyżkowe).
- To przede wszystkim wzrost liczby głosów wielokrzyżkowych spowodował istotne zwiększenie się ogólnej liczby głosów nieważnych w wyborach w 2014 roku – w porównaniu do poprzednich z 2010 roku.
- Głosy puste stanowiły największą część głosów nieważnych (szacunkowo około 1,2 mln). Analizy i badania opinii społecznej sugerują, że przyczynami takiego zachowania wyborców są: brak wyrobionych preferencji wyborczych, niewielka wiedza o wybieranym organie (sejmik województwa) albo przeświadczenie o jego niewielkiej roli. Liczba bezwzględna głosów pustych, która wystąpiła w 2014 roku, szacunkowo jest zbliżona do liczby głosów pustych w wyborach do sejmików województw z roku 2010.
- Głosów wielokrzyżkowych było tylko nieznacznie mniej niż pustych (około 1,16 mln), przy czym – w porównaniu do wyborów z 2010 roku – w 2014 roku nastąpił blisko trzykrotny wzrost ich liczby (z 466 tys. w 2010 roku). Zwykle przyjmuje się, że wyborcy głosują w taki sposób, ponieważ nie znają procedur wyborczych, popełnili błąd lub zasugerowali się modelem oddawania głosu w innych wyborach odbywających się równocześnie. Analizy wskazują, że na wzrost liczby głosów wielokrzyżkowych mogło mieć wpływ wprowadzenie

zbroszurowanych kart do głosowania, ponieważ część wyborców zapewne traktowała je jako zbiór pojedynczych kart.

- Głosy nieważne z innych przyczyn (np. wskazanie preferencji innym znakiem niż „X”, zamazanie kratki) stanowiły niewielki odsetek ogółu głosów nieważnych.
- Wyborcy na relatywnie niewielkiej części kart do głosowania czynili różnego rodzaju dopiski (rysunki, komentarze, przekreślenia). Dotyczyło to zarówno głosów ważnych, jak i nieważnych (sam dopisek poza kratkami nie miał wpływu na kwestię ważności głosu).
- Nie stwierdzono, by błędy w klasyfikacji głosów nieważnych (klasyfikowanie jako nieważne głosów ważnych i jako ważne głosów nieważnych) miały zauważalny wpływ na wynik wyborów. Pomyłki dotyczące przypisywania głosów niewłaściwym komitetom występowały wyjątkowo i często wzajemnie się znosiły.
- W wielu obwodach do głosowania materiały wyborcze nie zostały uporządkowane, a tylko umieszczone przez członków komisji zbiorczo, luzem – w workach. Dotyczyło to przemieszanych kart do głosowania, protokołów, ale nie rzadko również brudnopisów, materiałów szkoleniowych, biurowych, pieczęci OKW i niezabezpieczonych spisów wyborców. W kilku obwodach do głosowania materiały były niekompletne, co w skrajnych przypadkach uniemożliwiło dokonanie pełnego badania kart do głosowania.

Rekomendacje zespołu ekspertów płynące z wyników badania dotyczą: działań edukacyjnych oraz informacyjnych, ułatwień udziału wyborcy w wyborach samorządowych, a także organizowania i przeprowadzania wyborów. Wszystkie mają na celu zwiększenie przejrzystości i transparentności procesu wyborczego. Autorzy rekomendują:

Edukacja i informacja

- Podjęcie rozbudowanych, stałych działań edukacyjnych mających na celu przekazanie obywatelom wiedzy o kompetencjach i roli jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności samorządu województwa, który jest najmniej znany wśród Polaków.
- Przygotowanie przed każdymi wyborami skierowanej do obywateli, rozbudowanej, długofalowej akcji informacyjnej dotyczącej zasad systemu wyborczego w wyborach samorządowych i procedur oddawania głosu.

Rozwiązania techniczne związane z oddawaniem głosu przez wyborcę

- Odejście w wyborach samorządowych od kart zbroszurowanych, które powodują znaczące zwiększenie liczby głosów nieważnych (szacunkowo – nawet o kilkaset tysięcy), co jest spowodowane błędnym wskazywaniem przez wyborców wielu preferencji na kilku listach wyborczych. Należy opracować procedurę ułatwiającą oddawanie głosów przez wyborców z dysfunkcją wzroku – powinna być ona inna niż nakładka na karty do głosowania, z której korzysta marginalna liczba osób w skali kraju.
- Utrzymanie obecnej regulacji dotyczącej możliwości czynienia przez wyborcę dopisków na karcie do głosowania (art. 41 Kodeksu Wyborczego).
- Można, zgodnie z zaleceniami OBWE i Rady Europy, rozważyć zliberalizowanie zasad uznawania preferencji wyborców. Nie jest to jednak problematyka priorytetowa – jak pokazało badanie, przypadki błędnego wskazywania preferencji niewłaściwym znakiem graficznym (innym niż „X”) są relatywnie rzadkie.

Rozwiązania techniczne i organizacyjne dotyczące przeprowadzania wyborów

- Wprowadzenie nowego, bardziej rozbudowanego sposobu kategoryzacji głosów nieważnych z uwzględnieniem przyczyn ich nieważności.
- Wyposażenie obwodowych komisji wyborczych w komplet wystandaryzowanych materiałów (teczki, kartony itp.) umożliwiających uporządkowanie i zabezpieczenie dokumentacji wyborczej po zakończeniu procesu ustalania wyników wyborów w obwodzie.
- Organizacja skutecznych szkoleń dla wszystkich członków obwodowych komisji wyborczych i zwiększenie dyscypliny uczestnictwa w nich. Szkolenia powinny w swoim programie zawierać informacje o procedurach zabezpieczania kart do głosowania i materiałów wyborczych przez obwodowe komisje wyborcze, a także o poprawnej klasyfikacji głosów nieważnych.
- Po każdym wyborach samorządowych niezależny zespół badaczy wyłonionych w konkursie przez Państwową Komisję Wyborczą powinien przeprowadzać badanie materiałów wyborczych (w tym kart do głosowania) w wybranej grupie obwodów. Badanie takie nie miałoby służyć weryfikacji wyniku wyborów, lecz monitorowaniu zjawisk związanych z praktyką oddawania głosów przez wyborców i pracą obwodowych komisji wyborczych. Zachowywanie pozostałych kart do głosowania na dłuższy okres czasu – poza przypadkami postępowań sądowych – wydaje się zbędne.
- Należy uregulować w Kodeksie Wyborczym status tzw. niepartyjnych obserwatorów wyborów.

Zespół ekspertów realizujących projekt badania kart do głosowania:

dr hab. Mikołaj Cześnik, prof. Uniwersytetu SWPS, Wydział Nauk Humanistycznych i Społecznych Uniwersytetu Humanistycznospołecznego SWPS,

dr Jarosław Flis, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego,

dr Adam Gendźwiłł, Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego,

dr hab. Mirosława Grabowska, prof. UW, Zakład Metodologii Badań Socjologicznych, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego,

dr hab. Jacek Haman, Zakład Statystyki, Demografii i Socjologii Matematycznej, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego,

dr Anna Materska-Sosnowska, Instytut Nauk Politycznych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego,

dr hab. Bartłomiej Michalak, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu,

dr hab. Bartłomiej Nowotarski, prof. UE, Katedra Filozofii i Historii Gospodarczej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu,

prof. dr hab. Jacek Raciborski, Zakład Socjologii Polityki, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego,

prof. dr hab. Andrzej Rychard, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk,

dr Jarosław Zbieranek, Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu,

dr Tomasz Żukowski, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego.

Koordinacja prac zespołu:

Joanna Załuska, Fundacja im. Stefana Batorego,

Marzena Płudowska, Fundacja im. Stefana Batorego.

Badacze, którzy brali udział w badaniu kart do głosowania w archiwach terenowych:

Dominik Boratyn

Michał Osmólski

Maciej Czupryniak

Karol Piękoś

Jędrzej Dutkiewicz

Krzysztof Plebański

Marek Dutkiewicz

Radosław Pluskota

dr Anna Frydrych-Depka

dr Wojciech Rafałowski

dr hab. Sabina Grabowska

Jakub Rutkowski

dr hab. Radosław Grabowski

Jacek Sułuja

Martyna Kopcińska

Aleksandra Suska

dr Tomasz Koziello

dr Dominik Szczepański

Paulina Ludorf

Anna Walkowiak

Ryszard Łuczyn

Daniel Wicherek

Rafał Matczak

Magdalena Wrzalik

Maciej Nowakowski

Mateusz Zaremba

Paulina Olczak

dr Marta Żerkowska-Balas

Cele badania. Na jakie pytania próbowaliśmy odpowiedzieć?

W wyborach samorządowych w 2014 roku padła wyjątkowo duża, niespotykana wcześniej w Polsce, liczba głosów uznanych za nieważne. W wyborach do sejmików województw oddanych zostało ponad 2,5 mln głosów nieważnych, co stanowi około 18% wszystkich oddanych głosów. Zjawisko, które w większości krajów ma charakter marginalny – na tyle marginalny, że badań poświęconych głosom nieważnym nie robi się zbyt wiele¹ – po wyborach z 16 listopada 2014 roku znalazło się w centrum zainteresowania polityków, publicystów, badaczy i milionów zwykłych obywateli. Duży odsetek głosów nieważnych, w połączeniu z innymi kontrowersjami związanymi z organizacją wyborów (awaria systemu informatycznego), stał się jedną z przyczyn kwestionowania ich wyników i trwale podważył zaufanie części obywateli do wyborów będących kluczowym mechanizmem demokracji przedstawicielskiej. W sondażu Centrum Badania Opinii Społecznej z grudnia 2014 roku 22% Polaków uznało, że wyniki wyborów samorządowych podane przez PKW są niewiarygodne².

Dodatkowych kłopotów przysporzył fakt, że obowiązujący od 2011 roku Kodeks Wyborczy zniósł istniejący wcześniej obowiązek podawania w protokołach obwodowych komisji wyborczych informacji o przyczynach nieważności głosów (ta zmiana została już cofnięta nowelizacją Kodeksu Wyborczego z 2015 roku). Po zakończeniu głosowania w listopadzie 2014 roku nie wiedzieliśmy zatem dokładnie, z jakich powodów głosy w 2014 roku były uznawane za nieważne, a w szczególności – jaką

1 Wśród wyjątków warto dostrzec studia dotyczące Australii (I. McAllister, T. Makkai, *Institutions, society or protest? Explaining invalid votes in Australian elections*, „Electoral Studies” 1993 nr 12(1), s. 23–40), Brazylii (T.J. Power, J.T. Roberts, *Compulsory voting, invalid ballots, and abstention in Brazil*, „Political Research Quarterly” 1995 nr 48(4), s. 795–826), Stanów Zjednoczonych (S. Knack, M. Kropf, *Roll-Off at the Top of the Ballot: International Undervoting in American Presidential Elections*, „Politics & Policy” 2003 nr 31(4), s. 575–594; S. Knack, M. Kropf, *Voided Ballots in the 1996 Presidential Election: A County-Level Analysis*, „Journal of Politics” 2003 nr 65(3), s. 881–897), a także międzynarodowe studia porównawcze (F. Uggle, *Incompetence, alienation, or calculation? Explaining levels of invalid ballots and extra-parliamentary votes*, „Comparative Political Studies” 2008 nr 41(8), s. 1141–1164; T.J. Power, J.C. Garand, *Determinants of invalid voting in Latin America*, „Electoral Studies” 2007 nr 26(2), s. 432–444; K. Kouba, J. Lysek, *Institutional determinants of invalid voting in post-communist Europe and Latin America*, „Electoral Studies” 2016 nr 41(1), s. 92–104).

2 B. Roguska, *Zaufanie do procedur wyborczych. Komunikat z badań nr 174/2014*, CBOS, Warszawa 2014.

część głosów nieważnych stanowiły głosy, gdzie wyborca nie wskazał żadnej preferencji (tzw. „puste”), a jaką te, w których wyborca wskazał preferencję na wielu listach (zwane często „wielokrzyżkowymi”). Nie byliśmy w stanie porównać tej proporcji z wynikami znanymi z wcześniejszych wyborów samorządowych, choćby po to żeby sprawdzić, czy dokonała się tu jakaś istotna zmiana. Tę lukę w pewnej mierze uzupełniają dopiero wyniki naszego badania, opartego na losowej reprezentatywnej próbie obwodowych komisji wyborczych.

Bez dokładniejszej wiedzy o przyczynach uznania głosów za nieważne nie bylibyśmy w stanie stwierdzić, jaki wpływ na odsetek głosów nieważnych mogła mieć forma karty do głosowania oraz treść przygotowanych przez Państwową Komisję Wyborczą instrukcji dla wyborców. W 2014 roku zastosowano bowiem kartę zbroszowaną we wszystkich wyborach samorządowych odbywających się według reguły proporcjonalnej. W szczególności – nie moglibyśmy określić, jakiego rodzaju pomyłki prowadziły do uznawania głosów za nieważne. Musielibyśmy opierać się co najwyżej na subiektywnych wrażeniach członków obwodowych komisji wyborczych.

Skądinąd wiemy już, że zbroszowanie kart do głosowania miało wpływ na wyniki wyborów samorządowych. Zagregowane dane z wyborów do sejmików województw przeprowadzonych w 2010 roku i w 2014 roku, przeanalizowane przez A. Gendźwiłła³, dają uzasadnione podstawy, aby twierdzić, że forma karty do głosowania miała kluczowy wpływ na podwyższenie odsetka głosów nieważnych. Z kolei analizy J. Flisa⁴, przedstawione we wcześniejszej publikacji Fundacji Batorego, wskazywały na zjawisko kumulacji głosów oddawanych na pierwszych stronach zbroszowanych kart do głosowania – dotyczyło to zarówno wyborów do sejmików, jak i tych do rad powiatów.

Bez analizy pojedynczych kart do głosowania nie bylibyśmy w stanie ocenić, czy zastosowanie formy zbroszowanej mogło wpływać na wynik komitetu umieszczonego na pierwszej stronie karty w ten sposób, że część głosów nieważnych z powodu postawienia wielu znaków „X” była omyłkowo kwalifikowana przez komisje obwodowe jako głos oddany na komitet z pierwszej strony. Takie hipotezy pojawiały się w dyskusji wokół wyników wyborów. Nie wiedzieliśmy jednak, czy za tym zjawiskiem mogły stać błędy komisji wyborczych, niezbyt uważnie liczących głosy w zbroszowanych kartach wyborczych, czy też powodem była skłonność jakiejś części wyborców do oddawania głosów jedynie na pierwszych stronach książeczki, podobna do znanych „efektów pierwszego miejsca” na listach wyborczych.

3 A. Gendźwiłł, *Skąd się biorą głosy nieważne w wyborach do sejmików województw?*, „Studia Socjologiczne” 2015 nr 4(219), s. 33–57.

4 J. Flis, *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach Sejmu i Senatu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014.

Nasz projekt badania kart do głosowania, zrealizowany we współpracy z Naczelną Dyrekcją Archiwów Państwowych, dostarcza dość dobrze ugruntowanych odpowiedzi na powyższe pytania. Po raz pierwszy w historii badań wyborczych prowadzonych w Polsce sięgnęliśmy do unikatowego źródła danych o zachowaniach wyborczych, jakim są karty do głosowania wykorzystane w wyborach samorządowych. Ponieważ w kontekście kontrowersji wokół wyborów samorządowych z listopada 2014 roku pojawiały się propozycje prowadzenia regularnych audytów wyborczych lub archiwizowania wykorzystanych kart do głosowania, niniejszy projekt dostarcza również elementarnej wiedzy dotyczącej uwarunkowań prawnych, logistycznych i badawczych takich propozycji. Przebadana próba losowa 100 obwodów daje pojęcie o tym, w jakim stopniu komisje obwodowe oraz urzędy gmin w różnych częściach Polski respektują instrukcje Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące pakowania i przechowywania dokumentacji wyborczej, w jaki sposób ją zabezpieczają oraz opisują. Wiele jest do zrobienia w tej kwestii – nasze badanie pokazało, że brakuje powszechnie respektowanych standardów w tej materii.

Zanim przejdziemy do prezentacji wyników analizy, istotne jest precyzyjne określenie zamierzeń, z jakimi przystępowaliśmy do realizacji projektu – pozwoli to uniknąć nieporozumień wokół celów, którym nasze badanie miało i może służyć. Trzeba bowiem podkreślić, że możliwych pytań badawczych związanych z przebiegiem wyborów jest jeszcze wiele.

Celami projektu były: **kompleksowe przebadanie zjawiska głosów nieważnych na przykładzie wyborów samorządowych z 16 listopada 2014 roku**, a także **sformułowanie na podstawie przeprowadzonych analiz rekomendacji dla ustawodawcy** w zakresie:

- sposobu klasyfikacji głosów nieważnych w protokołach komisji wyborczych,
- techniki głosowania – optymalnego sposobu wskazywania preferencji przez wyborców,
- stosowania zbroszowanych kart wyborczych,
- pożądanych działań edukacyjnych i informacyjnych skierowanych do wyborców w okresie poprzedzającym wybory,
- pożądanych działań edukacyjnych i informacyjnych skierowanych do członków obwodowych komisji wyborczych wraz ze wskazaniem ewentualnych zmian w szkoleniach członków komisji.

Gdy przystępowaliśmy do badania kart do głosowania, tak sformułowaliśmy pytania badawcze, na które poszukiwaliśmy odpowiedzi w zgromadzonych materiałach:

- Jak zostały zapakowane, opisane i zabezpieczone materiały z wyborów samorządowych przeprowadzonych 16 listopada 2014 roku?
- Czy występowało zjawisko błędnego kwalifikowania przez obwodowe komisje wyborcze głosów nieważnych (z powodu postawienia krzyżyków na pierwszej oraz innej stronie broszury) jako ważnych?

- Jaki jest rozkład przyczyn nieważności głosów, w szczególności:
 - Jaki jest odsetek głosów pustych, a jaki tych z wieloma skreśleniami?
 - Jaki jest odsetek głosów uznanych za nieważne z powodu postawienia przez wyborcę znaku innego niż „X”?
 - Jak można wyróżnić inne przyczyny nieważności głosów i jak często występują? Czy stosowany w prawie wyborczym katalog przyczyn nieważności głosów jest wystarczający?
- Czy główne przyczyny nieważności głosów różnią się znacząco częstością występowania pomiędzy wyborami z 2010 i 2014 roku?
- Jaki jest rozkład typów głosów nieważnych z powodu postawienia krzyżyka przy nazwiskach więcej niż jednego kandydata, w szczególności:
 - Jaki jest odsetek głosów, w których postawiono krzyżyk przy nazwisku kandydata na pierwszej stronie broszury i na jednej lub wielu z dalszych?
 - Jaki jest odsetek głosów, w których postawiono krzyżyki na wszystkich stronach karty zbroszurowanej?

W kolejnych częściach raportu, poza odpowiedziami na powyższe pytania, formułujemy rekomendacje działań, które zwiększyłyby transparentność i wiarygodność procesu wyborczego. Choć dotyczą one przede wszystkim wyborów samorządowych, to znaczna część z nich ma zastosowanie w odniesieniu do każdego rodzaju wyborów. Rekomendacje te nie tylko odwołują się do wyników badania kart do głosowania, lecz także uwzględniają rezultaty innych studiów oraz rekomendacje wcześniej zgłaszane przez ekspertów Fundacji Batorego. Liczymy na to, że wskazywane przez nas kierunki zmian pozwolą na ułatwienie wyborcom oddawania ważnych głosów zgodnych z ich preferencjami, a także na usystematyzowanie i podwyższenie jakości pracy komisji wyborczych w przyszłości.

Uwarunkowania dostępu do materiału badawczego

Sposób postępowania z kartami do głosowania po ich przeliczeniu w obwodowych komisjach wyborczych jest opisany w kilku aktach prawnych. Zgodnie z art. 79 Kodeksu Wyborczego z 5 stycznia 2011 roku⁵ obwodowe komisje wyborcze po zliczeniu głosów mają obowiązek zabezpieczyć wszystkie karty z głosowania (zarówno te wykorzystane, jak i niewykorzystane), a następnie przekazać je w depozyt odpowiednim organom władzy samorządowej: wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Mogą być one udostępniane wyłącznie właściwemu sądowi w związku z postępowaniami w sprawach protestów wyborczych oraz na żądanie prokuratury lub policji prowadzących postępowanie karne.

Zgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 13 listopada 2013 roku w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów⁶, po upływie 30 dni od wydania przez sądy prawomocnych orzeczeń w sprawie ważności wyborów do organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, karty z głosowania podlegają brakowaniu – czyli zniszczeniu. W przypadku wyborów, co do których nie zgłoszono protestów, brakowanie może nastąpić po upływie terminu zgłaszania protestów. Stosowny wniosek w tej sprawie jest składany do dyrektora właściwego miejscowo archiwum państwowego przez dyrektora delegatury Krajowego Biura Wyborczego (KBW).

Z analizy danych dostępnych na stronach internetowych urzędów gmin wynika, że wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast powołują specjalne komisje do oceny dokumentacji z wyborów, najczęściej w okresie od dwóch do sześciu miesięcy od daty przeprowadzenia głosowania. Komisje te zazwyczaj mają za zadanie skompletowanie dokumentacji, która podlega dalszemu przechowywaniu (trafia do właściwej delegatury KBW), sporządzenie ewidencji dla tej dokumentacji oraz przygotowanie ewidencji i wniosku na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej. Dopiero na tej podstawie ze stosownymi wnioskami w sprawie brakowania do dyrektorów

5 Dz.U. z 2011 roku, nr 21, poz. 112, z późn. zm.

6 Dz.U. z 2013 roku, poz. 1488.

archiwów państwowych występują dyrektorzy delegatur KBW uprawnieni do tego rozporządzeniem. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można zatem przyjąć (przy uwzględnieniu daty powołania komisji do oceny dokumentacji, zakresu prac do wykonania przez te komisje oraz procedury postępowania), iż termin brakowania kart z głosowania przypadał do tej pory w okresie nie wcześniejszym niż pół roku po danych wyborach, a często był on znacznie dłuższy.

W związku z kontrowersjami wokół wyborów samorządowych przeprowadzonych 16 listopada 2014 roku pojawiły się apele o wstrzymanie procedury brakowania kart do głosowania i ich zabezpieczenie – przede wszystkim z myślą o przeanalizowaniu powodów nieważności znacznej liczby głosów. Kodeks Wyborczy z 2011 roku zniósł bowiem obowiązek podawania w protokołach obwodowych komisji wyborczych szczegółowej informacji o powodach uznania części głosów za nieważne.

W związku z zaistniałą sytuacją Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) 26 listopada 2014 roku ogłosiła komunikat, w którym zaleciła dyrektorom delegatur KBW, aby po upływie terminu przewidzianego w § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 13 listopada 2013 roku (w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów) nie występowali do dyrektorów archiwów państwowych o wyrażenie zgody na brakowanie dokumentów z ww. wyborów. Powyższy komunikat dotyczył również dokumentów sporządzonych w związku z ponownym głosowaniem w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w dniu 30 listopada 2014 roku.

Mając na uwadze komunikat PKW, Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych 28 listopada 2014 roku zobowiązał podległych mu dyrektorów archiwów do niewyrażania zgody na brakowanie dokumentów z wyborów samorządowych przeprowadzonych 16 listopada 2014 roku. Na tym etapie doszło do nawiązania współpracy między Naczelnym Dyrektorem Archiwów Państwowych a Fundacją im. Stefana Batorego, jak również do zawarcia porozumienia dotyczącego wspólnego projektu badawczego, którego celem byłoby przebadanie losowej próby zabezpieczonych kart do głosowania. Porozumienie zakładało zabezpieczenie kart do głosowania z 1000 losowo wybranych obwodów, przy czym w pierwszej fazie projektu miały zostać przebadane wyłącznie karty z wyborów do sejmików województw z próby 100 obwodów wylosowanej z próby ogólnopolskiej (o szczegółach doboru próby można przeczytać w kolejnym rozdziale).

W konsekwencji zawartego porozumienia i rozpoczęcia projektu badawczego wytworzyła się sytuacja bezprecedensowa. Aby wstrzymać proces niszczenia kart do głosowania i udostępnić je badaczom Fundacji, archiwa państwowe musiały w pierwszej kolejności zmienić kwalifikację archiwalną kart i te z nich, które wybrano do badania obwodów wyborczych, zaliczyć do materiałów archiwalnych, a następnie przejąć je do swoich zasobów. Mogły to uczynić na zasadach obowiązującego wtedy rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 16 września 2002 roku w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania

i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych⁷.

Zgodnie z zapisami tego rozporządzenia kierownik jednostki organizacyjnej powinien przekazać do archiwum państwowego materiały archiwalne uporządkowane i na podstawie spisu zdawczo-odbiorczego, przy czym koszty związane z przygotowaniem i ewentualną konserwacją materiałów archiwalnych oraz ich przekazaniem powinna ponieść jednostka przekazująca. W sytuacji, o której mowa, żadnego z powyższych warunków nie można było spełnić: Krajowe Biuro Wyborcze nie zostało przygotowane ani pod względem finansowym, ani organizacyjnym do tego rodzaju operacji. Karty z głosowania znajdowały się u depozytariuszy, czyli w urzędach gmin i miast na terenie całego kraju; depozytariusze zaś nie powinni dokumentacji porządkować samodzielnie. W tej sytuacji Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych, w porozumieniu z zespołem badawczym, podjął decyzję o przejmowaniu do zasobów archiwów państwowych kart z głosowania w takiej postaci, w jakiej zostały one przechowane przez depozytariuszy. Przejęto też kopie protokołów sporządzonych przez właściwe komisje obwodowe, które do czasu przebadania kart, a następnie ich uporządkowania miały pełnić funkcję ewidencji.

Dyrektorzy archiwów państwowych sprawdzali zabezpieczenie kart do głosowania przejmowanych do zasobu archiwum, a gdy stwierdzono, że któreś opakowanie z kartami nie było dostatecznie zabezpieczone, sporządzano notatkę i w sposób uzgodniony z dyrektorem delegatury KBW dokonywano odpowiedniego zabezpieczenia. Przejęte opakowania z kartami przed przewiezieniem ich do wyznaczonego archiwum, w którym miały być prowadzone badania, zostały zabezpieczone – umieszczono je w stanie nienaruszonym w zamkniętym pomieszczeniu, do którego dostęp miały tylko osoby upoważnione.

Podczas procedury przejmowania pracownicy archiwów państwowych mieli zatem niebywałą okazję sprawdzić, jak w rzeczywistości realizowane były zapisy § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 13 listopada 2013 roku w sprawie sposobu przekazywania, przechowywania i udostępniania dokumentów z wyborów. Zapisy te nakazują depozytariuszowi (tzn. władzom gminy) nie tylko przejąć materiał z obwodowych komisji wyborczych, ale również przechowywać dokumenty z głosowania w sposób zabezpieczający je przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą oraz zapewniający ochronę danych osobowych znajdujących się w tych dokumentach przed nieuprawnionym ujawnieniem. Ze zgłaszanych do Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych na bieżąco uwag i spostrzeżeń z archiwów państwowych wynika, że materiały z głosowania nie zawsze były przechowywane przez depozytariuszy w zgodzie z cytowanym powyżej przepisem.

7 Dz.U. z 2002 roku, nr 167, poz. 1375.

W mniejszych miejscowościach dokumentację zazwyczaj przechowywano w lokalu archiwum zakładowego. W miastach zaś ze względu na dużą ilość dokumentów składowano je w oddzielnych pomieszczeniach, czasami wręcz specjalnie na ten cel wynajmowanych. W obu przypadkach najczęściej w stanie takim, w jakim zostały przejęte z obwodowych komisji wyborczych – w polipropylenowych workach, czasami w tekturowych kartonach. Niestety, zdarzało się, że opakowania te nie zostały należycie zabezpieczone i znajdująca się wewnątrz dokumentacja mogła być bez problemu dostępna dla osób niepowołanych. W stosunkowo łatwy sposób mogła też ulec przemieszaniu. Zrzucanie wszystkich worków w jedno miejsce, bez jakiegokolwiek układu, powodowało natomiast, że z trudem odnajdywano materiały z konkretnego obwodu głosowania. Doskonale widoczne było to w trakcie poszukiwań worków, w których znajdowała się dokumentacja wylosowanych do badań obwodowych komisji wyborczych. Podobne sytuacje musiały też występować każdorazowo w razie konieczności przekazania dokumentów dla sądu rozpatrującego protesty wyborcze.

Taki sposób postępowania niektórych depozytariuszy nie zapewniał właściwej ochrony dokumentów przed naruszeniem. Wręcz przeciwnie, mógł przyczynić się do ich niszczenia, a przynajmniej uszkodzenia. Spostrzeżenia te potwierdziły się w trakcie czynności przygotowawczych do badania, prowadzonych już w archiwach państwowych (szerzej na ten temat w rozdziale „Stan materiałów przekazanych do badania”).

Kolejnym problemem prawnym, który ujawnił się podczas przejmowania materiałów z wyborów przez archiwa państwowe, okazała się sprawa własności dokumentacji. Bardzo często dochodziło do mylenia statusu depozytariusza (który ma zapewnić tylko i wyłącznie miejsce do przechowywania) ze statusem właściciela (który jest dysponentem dokumentacji). Tymczasem kwestia ta ma pierwszorzędne znaczenie nie tylko ze względów prawnych (dostęp do dokumentacji, jej udostępnianie), ale też czysto praktycznych (wykonywanie wszelkich prac związanych z przekazywaniem materiałów archiwalnych do archiwów państwowych oraz niszczeniem dokumentacji niearchiwalnej). Wydaje się, że kwestia ta nie została też dość precyzyjnie wyjaśniona w samych przepisach prawnych, w których nie zaznaczono wprost, kto jest właścicielem dokumentacji wyborczej.

Wziąwszy pod uwagę wszystkie wyżej wymienione trudności i stan faktyczny przechowywania dokumentacji z wyborów przez depozytariuszy, sporządzono prozoryczną instrukcję postępowania z przejętymi kartami z głosowania. Archiwa państwowe wzięły na siebie problem zabezpieczenia odpowiednich teczek i pudeł, w które miały być pakowane już uporządkowane materiały. Wyznaczeni zostali archiwiści, którzy od razu po przebadaniu danej partii kart przez członków zespołu badawczego zajmowali się właściwym porządkowaniem i opisywaniem dokumentacji, tak aby jak najszybciej mogła być ona dostępna również dla innych

zainteresowanych, ale przede wszystkim w celu wprowadzenia jej do ewidencji archiwum. Aby usprawnić te czynności, ustalono, że porządkowanie kart do głosowania powinno ograniczyć się do: sformowania właściwych jednostek archiwalnych, którymi w tym przypadku miały być (stosownie do lokalizacji komisji) wybory różnych organów samorządowych: wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, do rady gminy (miasta), do rady powiatu, do sejmiku województwa lub do rady dzielnicy, w podziale na:

- karty nieważne,
- głosy ważne,
- głosy nieważne.

Dodatkowo głosy ważne powinny zostać posortowane według treści:

- w przypadku wyborów większościowych – według kolejności kandydatów,
- w przypadku wyborów proporcjonalnych – według kolejności list wyborczych.

Dalsze etapy porządkowania polegały na:

- Opisanu jednostek archiwalnych zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- Ponumerowaniu stron i oznakowaniu znakami własnościowymi archiwum;
- Umieszczeniu jednostek archiwalnych w opakowaniach zbiorczych (pudłach);
- Opisanu pudeł poprzez umieszczenie na grzbiecie: nazwy zespołu archiwalnego i sygnatur jednostek archiwalnych umieszczonych wewnątrz;
- Sporządzeniu właściwej ewidencji w formie spisu zdawczo-odbiorczego dla właściwego archiwum państwowego.

Należy podkreślić, że wymienione wyżej prace archiwalne zostały wykonane przez archiwistów poza ich codziennymi zajęciami i ograniczyły się tylko do kart z głosowania, które wcześniej zostały poddane badaniom przez naukowców, a zatem dotyczyły jedynie 100 obwodów z 1000 przejętych do zasobów archiwów państwowych. Na uporządkowanie czekają jeszcze karty z głosowania z kolejnych 900 obwodowych komisji wyborczych.

Najważniejszym utrudnieniem, a w zasadzie przyczyną, dla której dalsze prace porządkowe w archiwach państwowych nie mogą być kontynuowane, zaś nieuporządkowany materiał z pozostałych 900 komisji nie podlega udostępnieniu, jest obecnie brak środków finansowych na kolejne etapy projektu.

W związku z pojawiającymi się postulatami różnych środowisk społecznych wstrzymanie brakowania kart z głosowania zostało rozciągnięte w dalszej kolejności na wybory prezydenckie z maja 2015 roku i parlamentarne z października 2015 roku, mimo że problem przechowywania dokumentacji z wyborów nie został w czasie trwania projektu badawczego rozwiązany. Jednocześnie PKW nieustannie zwracała się do Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych o odblokowanie procedury brakowania, podkreślając ogromne problemy depozytariuszy, którzy w ramach swoich możliwości nie mieli miejsca ani funduszy na przechowywanie tak dużej

ilości dokumentacji. Według luźnych szacunków przyjętych w archiwach państwowych całość dokumentacji tylko z wyborów samorządowych 2014 roku oscyluje wokół 45–50 km bieżących. Ażeby dokładniej zobrazować te wielkości, wystarczy wskazać, iż cały zasób przechowywany obecnie w archiwach państwowych w Polsce to nieco ponad 320 km materiałów archiwalnych. Dokumentacja już przejęta do zasobów archiwów z wylosowanej próby 1000 obwodów z wyborów samorządowych z 16 listopada 2014 roku to około 1,6 km.

Te proste wyliczenia ilustrują, jakie warunki powinny zostać spełnione, gdyby w przyszłości miało dojść do przejmowania choćby tylko części kart z głosowania z poszczególnych rodzajów wyborów, i z jakimi trudnościami musiałyby zmierzyć się okręgowe komisje wyborcze, depozytariusze oraz delegatury KBW. Należy podkreślić, że opisana sytuacja była wyjątkowa i nie powinna się w przyszłości powtórzyć. Przekazywanie materiałów archiwalnych do archiwów państwowych nadal reguluje rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 20 października 2015 roku w sprawie klasyfikowania i kwalifikowania dokumentacji, przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych oraz brakowania dokumentacji niearchiwalnej, i tylko na tej podstawie archiwa powinny przejmować akta z jednostek organizacyjnych.

W archiwach państwowych przechowywana jest obecnie dokumentacja z wyborów stanowiąca na mocy prawa materiały archiwalne, tzn. protokoły głosowania w obwodzie, protokoły posiedzeń komisji wyborczych, uchwały, urzędowe obwieszczenia, komunikaty oraz inne dokumenty dotyczące obsługi komisji wyborczych i powołania obwodowych komisji wyborczych, materiały z wyborów z okręgowych, rejonowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz od komisarzy wyborczych. Dokumentacja ta jest wykorzystywana sporadycznie.

Należy zdawać sobie też sprawę z faktu, że ewentualne przejmowanie przez archiwa państwowe kart z głosowania generowałoby koszty, które dalece przewyższają coroczny budżet tych instytucji, a sama obsługa dokumentów (opatrzenie ich znakami własnościowymi czy udostępnianie) wiązałaby się z koniecznością zatrudnienia dodatkowych pracowników. Gdyby założyć, że archiwa państwowe powinny przechowywać całość kart do głosowania z poszczególnych wyborów, nawet jedynie przez jakiś ściśle określony czas, wiązałoby się to z koniecznością pozyskania powierzchni magazynowej zdolnej pomieścić taki ogrom dokumentacji. Należy również mieć świadomość, że przygotowanie przez delegatury KBW kart do głosowania w taki sposób, aby spełniały one wymagania ujęte we wspomnianym wyżej rozporządzeniu, spowoduje daleką ingerencję w ich wewnętrzny układ stworzony przez komisje obwodowe.

Metodologia badania

W rozdziale tym przedstawimy założenia metodologiczne badania kart do głosowania oraz jego procedurę. W pierwszej części zostaną poruszone kwestie związane z doбором próby badawczej; uzasadnienie dla zastosowania próby losowej oraz schemat doboru zarówno zabezpieczonej próby 1000 obwodów głosowania, jak i podpróby 100 obwodów przebadanej w roku 2015, na której oparty jest niniejszy raport. Omówimy także przyczyny niezrealizowania badania w odniesieniu do części obwodów oraz potencjalne konsekwencje niepełnej realizacji próby dla interpretacji wyników badania. W kolejnych częściach tego rozdziału przedstawimy wyliczenia dokładności oszacowań dla najważniejszych parametrów uzyskanych w wyniku badania, a także opiszemy procedurę postępowania z materiałami przekazanymi przez delegatury KBW do zasobu archiwalnego. Omówione zostaną również zidentyfikowane nieścisłości lub braki w zgromadzonych danych oraz najważniejsze wskazówki dotyczące sposobu ulepszenia metody badania w podobnych projektach w przyszłości.

Dobór próby – założenia

Dlaczego próba losowa?

Podczas projektowania badania kart do głosowania należało rozstrzygnąć podstawowy dylemat: czy podjąć badanie na próbie losowej, reprezentatywnej dla całego kraju, czy też na próbie celowej, uwzględniającej te obwody, w których wyniki głosowania odbiegają od rezultatów w obwodach o podobnych charakterystykach (a więc np. obwody charakteryzujące się wyjątkowo wysokim lub wyjątkowo niskim odsetkiem głosów nieważnych w porównaniu z obwodami ulokowanymi w miejscowościach o podobnej wielkości, a także te, w których poparcie dla poszczególnych partii jest znacząco odmienne niż w obwodach sąsiednich). Badanie na próbie celowej niewątpliwie doprowadziłoby do wykrycia znacznie większej liczby błędów i nieprawidłowości w procesie liczenia głosów; w konsekwencji dostarczyłoby także bogatszej wiedzy, np. o typach tych błędów. Zastosowanie próby celowej uniemożliwiłoby jednak dokonywanie ilościowych uogólnień wyników badania na ogół

obwodów wyborczych w całym kraju: innymi słowy, pozwoliłoby wprowadzić (być może) potwierdzić tezę o **istnieniu** nieprawidłowości oraz wskazać ich rodzaje, ale nie pozwoliłoby nic powiedzieć o ich **skali**.

Badanie podjęte przez zespół stawiało przed sobą cele, które wymagały wykorzystania próby reprezentatywnej. Były nimi przede wszystkim:

- Oszacowanie odsetka głosów nieważnych ze względu na różne przyczyny nieważności.
- Oszacowanie odsetka głosów błędnie zakwalifikowanych przez komisje obwodowe (w szczególności głosów ważnych uznane za nieważne oraz nieważnych uznanych za ważne).
- Zbadanie wzorców głosów wielokrzyżkowych, co pośrednio pozwala wnioskować – przynajmniej w pewnym zakresie – o przyczynach oddawania głosów nieważnych, a w niektórych przypadkach umożliwia stawianie (lub – częściej – wykluczanie) hipotez dotyczących intencji poszczególnych głosujących.

Zastosowanie próby celowej nie pozwoliłoby na uogólnienie wyników uzyskanych w próbie na całą populację – innymi słowy, żadnego odsetka wyliczonego w próbie nie można by traktować jako oszacowania analogicznego odsetka dla całych wyborów. Tymczasem dzięki zastosowaniu losowej próby reprezentatywnej uogólnienia takie są możliwe – np. odsetek głosów wielokrzyżkowych w zbadanej próbie (7,78%) można przyjąć jako oszacowanie odsetka głosów wielokrzyżkowych oddanych przez wszystkich wyborców, przy czym za pomocą reguł rachunku prawdopodobieństwa da się także ocenić możliwą wielkość błędu tego oszacowania (zastosowana procedura badawcza dawała 95% szans na uzyskanie powyższego oszacowania z błędem nie większym niż $\pm 0,82\%$, można zatem z wysokim poziomem pewności stwierdzić, że w całych wyborach odsetek ten mieścił się w przedziale 6,96–8,60%).

Podjęcie badania na próbie reprezentatywnej nie oznacza jednak, że nie uznajemy sensu prowadzenia podobnych działań także na próbach celowych – analizy takie odpowiadałyby jednak na inny rodzaj pytań niż te stawiane przez nasz zespół. Z osobami, które takich badań by się podjęły, z chęcią podzielimy się już nabytymi doświadczeniami.

Wielkość próby losowej

Decyzja o wielkości próby badawczej zawsze jest wypadkową dwóch czynników: oczekiwań wobec dokładności uzyskanych wyników, która okazuje się tym lepsza, im próba jest większa, oraz możliwości realizacyjnych. Ze względu na zespołowy charakter próby (tzn. fakt, że badaniu poddawane są „zespoły” kart – wszystkie karty w wylosowanych obwodach wyborczych) pojęcie „wielkości próby” odnieść można – z jednej strony – do liczby **kart** poddanych badaniu, z drugiej zaś – do liczby wylosowanych **komisji obwodowych**. Przy średniej liczbie kart z jednego obwodu

wynoszącej ponad 500 egzemplarzy oznacza to, że próba 100 obwodów liczyła ponad 50 tys. kart, zaś próba 1000 obwodów – ponad pół miliona kart do głosowania.

Im mniej natężenie konkretnej badanej cechy jest zróżnicowane między komisjami, tym większe znaczenie dla dokładności szacunków ma liczba wylosowanych **kart**; i na odwrót – im silniej cecha różni się między komisjami, tym większe jest znaczenie liczby losowanych **obwodów**. Przykładowo – rozkład przyczyn nieważności głosów jest zbliżony we wszystkich komisjach obwodowych, tak więc nawet relatywnie niewielka próba licząca 100 komisji (ale ponad 50 tys. kart, w tym około 9000 głosów nieważnych) wystarcza na dość dokładne oszacowanie rozkładu przyczyn nieważności głosów w skali całego kraju. Z kolei tam, gdzie mamy do czynienia z cechami silnie powiązanymi z samą komisją obwodową (takimi jak fakt seryjnego popełniania przy klasyfikacji głosów błędów tego samego rodzaju⁸, co może świadczyć o niewłaściwym przygotowaniu członków komisji), czy też gdy pewne zjawiska wynikają po prostu z charakterystyki komisji jako takich (np. ocena zgodności sposobu przygotowania kart do archiwizacji z wytycznymi PKW), próba 100 obwodów pozwala jedynie na bardzo powierzchowne, w zasadzie jakościowe oszacowania częstości ich występowania.

W przypadku prezentowanego badania mieliśmy do czynienia z sytuacją szczególną: ze względu na ryzyko zniszczenia materiałów z wyborów z 2014 roku (decyzja w tej sprawie mogła zapaść już na początku roku 2015) w pierwszym rządzie – jeszcze przed opracowaniem szczegółowego planu badań – należało doprowadzić do zabezpieczenia materiału badawczego. Na mocy porozumienia Fundacji im. S. Batorego z Naczelną Dyrekcją Archiwów Państwowych możliwe stało się zabezpieczenie materiału z 1000 losowo wybranych komisji obwodowych – 700 z próby ogólnopolskiej oraz 300 z dodatkowej próby wyłącznie z województwa mazowieckiego⁹. Próba tej wielkości umożliwia zarówno dokonywanie dokładnych oszacowań rozkładów różnych typów głosów, jak i ocenę zróżnicowania charakterystyk komisji obwodowych. Pozwala ona również na zbadanie zróżnicowania rozkładów typów głosów ze względu na charakterystyki obwodów, a więc np. szczegółowe porównanie obwodów zlokalizowanych na wsi oraz w miastach rozmaitej wielkości, w różnych regionach kraju, czy choćby ze względu na obecność mężów zaufania delegowanych przez poszczególne komitety.

Przebadanie pełnej próby 1000 obwodów wymaga jednak zaangażowania środków znacznie przekraczających samodzielne możliwości Fundacji Batorego i zespołu

8 Np. kwalifikowanie jako nieważne głosów, na których wyborca postawił więcej niż jeden znak „X”, ale jedynie w obrębie tej samej listy partyjnej.

9 Decyzja o wyodrębnieniu dodatkowej próby obwodów z województwa mazowieckiego była związana z tym, że w jego przypadku w wyborach do sejmików „książeczka” została zastosowana już w 2010 roku, kiedy to właśnie w województwie mazowieckim odnotowano największy odsetek głosów nieważnych. Dodatkowo między 2010 a 2014 rokiem przyrost odsetka głosów nieważnych był najmniejszy (zob. A. Gendźwiłł, *Skąd się biorą...*, dz. cyt.).

badawczego. Z tego względu – dostosowując niejako ambicje badaczy do realnych możliwości – zdecydowano się na objęcie badaniem – na tym etapie prac – podpróby losowej liczącej 100 obwodów. Jest to wielkość wystarczająca do realizacji głównych celów badania – oszacowania rozkładu przyczyn nieważności głosów oraz obliczenia odsetka głosów błędnie kwalifikowanych w skali całego kraju. Przy próbie tej wielkości są jednak ograniczone możliwości dokonywania porównań ze względu na cechy komisji (np. położenie geograficzne, skład komisji).

Próba 100 obwodów pozwala także na wstępną ocenę skali ewentualnych nieprawidłowości w pracach samych komisji. Można przyjąć, że jeśli jakiś typ błędów nie wystąpił w żadnej z badanych komisji czy też pojawił się w co najwyżej jednej lub dwóch ze zbadanych, to w skali kraju błędy takie – nawet gdy występowały – były na tyle rzadkie, że nie mogły mieć znaczącego wpływu na wynik wyborów do sejmików województw, w których podział mandatów odbywał się w stosunkowo dużych okręgach wyborczych, obejmujących zwykle kilkaset obwodów głosowania.

Materiały z próby 1000 obwodów zostały przejęte i zabezpieczone przez Archiwa Państwowe, ale obecnie tylko materiały z przebadanych obwodów głosowania zostały publicznie udostępnione. Choć w interesie nauki byłoby zachowanie wszystkich zabezpieczonych materiałów dla kolejnych badaczy, to trzeba mieć świadomość, że opracowanie archiwalne tak dużej ich ilości wymaga olbrzymiego nakładu pracy i środków, które uprzednio w budżecie Archiwów nie były przewidywane. Należy także mieć świadomość, że jak dotąd nie było praktyki długoterminowego archiwizowania wykorzystanych kart wyborczych.

Charakterystyka prób i sposób ich doboru

W ramach badania kart do głosowania wylosowane zostały trzy próby losowe obwodów:

- **Próba A** 700 obwodów wylosowanych spośród ogółu 27 435 obwodów zlokalizowanych w kraju (zarówno powszechnych w liczbie 25 939, jak i obwodów odrębnych, tj. ulokowanych w szpitalach, domach pomocy społecznej, aresztach, więzieniach).
- **Dodatkowa próba B** 300 obwodów z województwa mazowieckiego, obejmująca zarówno obwodów powszechnych, jak i odrębne.

Materiały z wyborów z obwodów wylosowanych do prób A i B zostały zabezpieczone przez archiwa państwowe i mogą być przedmiotem dalszych badań.

- **Próba C** 100 obwodów wylosowanych spośród obwodów powszechnych włączonych do próby A; próba ta jest jednocześnie reprezentatywną próbą obwodów powszechnych w skali całego kraju. **Stanowiła ona materiał poddany badaniu opisanemu w niniejszym raporcie.**

Obwody powszechne stanowią 94,5% ogółu obwodów, głosowało w nich jednak 99,7% wyborców. Ograniczenie próby poddanej szczegółowemu badaniu do jedynie obwodów powszechnych praktycznie nie wpływa na możliwość uogólniania wyników badania na całą populację wyborców. Jakkolwiek „obwody odrębne” same w sobie mogą stanowić ciekawy przedmiot badania, to wobec ograniczonych możliwości skoncentrowaliśmy się na obwodach powszechnych: włączenie do próby także kilku obwodów odrębnych z jednej strony nie pozwoliłoby na rzetelne zbadanie ich specyfiki, z drugiej zaś zmniejszyłoby i tak już ograniczony materiał badawczy (w obwodach odrębnych głosowało przeciętnie po zaledwie 33 wyborców).

Wszystkie trzy próby były losowane według tego samego schematu:

- Każdy obwód miał jednakowe prawdopodobieństwo wylosowania.
- Zastosowano losowanie systematyczne z warstwowaniem *implicite* (czyli z uporządkowaniem operatu ze względu na wartości określonych cech) i losowym wskazaniem punktu startowego. Warstwy *implicite* były wyznaczane przez następujące własności obwodów (hierarchicznie, zaczynając od najważniejszej):
 - Typ obwodu (kategorie: powszechny, odrębny – placówka opiekuńcza, odrębny – szpital, odrębny – areszt, odrębny – zakład karny, odrębny – oddział otwarty zakładu karnego). Cecha ta była uwzględniana w przypadku prób A i B, natomiast nie miała znaczenia w przypadku próby C obejmującej wyłącznie obwody powszechne.
 - Lokalizacja obwodu (kategorie: miasto stanowiące gminę, miasto w gminie miejsko-wiejskiej, obszar wiejski w gminie miejsko-wiejskiej, wieś w gminie wiejskiej).
 - Liczba oddanych głosów nieważnych według protokołu OKW (zmienna ciągła).
 - W przypadku równej liczby głosów nieważnych o uporządkowaniu operatu losowania decydowały gmina i numer OKW.

Losowanie przeprowadzono przy użyciu arkusza kalkulacyjnego MS Excel; do wyznaczania punktów startowych w losowaniu wykorzystano wbudowany w ten program generator liczb pseudolosowych. Krok losowania odpowiadał ilorazowi liczby obwodów w operacie danego losowania i założonej wielkości próby.

Operatem losowania była lista obwodów wraz z wynikami głosowania w wyborach do sejmików województw w 2014 roku ogłoszona przez Państwową Komisję Wyborczą¹⁰, przy czym:

- W przypadku próby A (ogólnopolskiej 700 obwodów) losowano z kompletnego spisu obwodów.

10 http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2015_03/eff5f2b2b2ba3a9d3c47ea6c8e600e98.zip.

- W przypadku próby B (dodatkowa próba 300 obwodów z Mazowsza) losowano ze spisu obwodów z województwa mazowieckiego, z wyłączeniem obwodów wylosowanych do próby A.
- W przypadku próby C (podpróba 100 obwodów) losowano spośród obwodów powszechnych wylosowanych do próby A.

Należy przy tym podkreślić, że:

- Próba A (700 obwodów) jest próbą losową reprezentatywną dla ogółu obwodów i wyborców w Polsce.
- Próbami losowymi reprezentatywnymi dla województwa mazowieckiego są zarówno próba B (300 obwodów), jak i zbiór łączący próbę B z częścią próby A obejmującą obwody z województwa mazowieckiego ($300+84=384$ obwody).
- Próba C (100 obwodów), wykorzystana w opisywanym badaniu, jest reprezentatywną próbą losową dla ogółu obwodów powszechnych w Polsce, w których głosowało 99,7% wszystkich wyborców.

W dalszych częściach raportu skupiamy się na próbie C, liczącej 100 obwodów głosowania. Skład prób podany jest w Aneksach 1–3.

Realizacja próby

Celem każdego badania reprezentatywnego jest osiągnięcie poziomu 100% realizacji próby – a więc przeanalizowanie wszystkich wylosowanych jednostek obserwacji. W praktyce badań społecznych celu tego niemal nigdy nie udaje się osiągnąć – część wylosowanej próby stanowią zwykle tzw. jednostki niedostępne, których przebadanie okazuje się niewykonalne. Przykładowo: w typowych badaniach sondażowych (takich jak sondaże przedwyborcze) poziom realizacji próby najczęściej nie przekracza 40%, zaś w najstaranniej realizowanych badaniach akademickich za duży sukces uważa się obecnie osiągnięcie realizacji próby w granicach 60–65%. Oparcie badania na analizie dokumentów pozwala wprawdzie na wyeliminowanie części czynników ograniczających poziom realizacji próby, jednakże i w tym przypadku należy się liczyć z różnorodnymi problemami utrudniającymi lub uniemożliwiającymi dotarcie do wszystkich wylosowanych jednostek.

W badaniu kart do głosowania z wyborów samorządowych w 2014 roku w odniesieniu do 100 wylosowanych obwodów otrzymano następujące rezultaty:

- W przypadku 91 obwodów (91% założonej próby) uzyskano dostęp do kompletnego materiału, a więc do wszystkich kart z danego obwodu; w jednym obwodzie z tej grupy z powodów organizacyjnych wykonano jedynie analizę kart sklasyfikowanych przez OKW jako nieważne.
- Karty z pięciu obwodów nie zostały jeszcze przekazane archiwom państwowym ze względu na postępowania sądowe związane z protestami wyborczymi. Według stanu na koniec kwietnia 2016 roku jedno postępowanie jest w toku; dwa postępowania zostały umorzone, ale wyroki nie uprawomocniły się;

w kolejnych dwóch zapadły prawomocne wyroki, a karty do głosowania miały być przekazane do archiwów dopiero w czerwcu 2016 roku.

- Materiały pochodzące z czterech obwodów okazały się niekompletne, przy czym w dwóch przypadkach stan przekazanych dokumentów całkowicie uniemożliwił przeprowadzenie badania, zaś w pozostałych dwóch braki dotyczyły jedynie pakietów z częścią głosów ważnych (a więc dało się przeprowadzić analizę w zakresie klasyfikacji przyczyn nieważności głosów, natomiast niemożliwa była ocena poprawności klasyfikacji głosów uznanych przez komisję za ważne).

Ostatecznie zatem pełen zakres analiz udało się przeprowadzić w odniesieniu do 90% wylosowanych obwodów; z kolei sama analiza przyczyn nieważności głosów została przeprowadzona w 93% założonej próby obwodów.

Osiągnięcie 90-procentowego poziomu realizacji próby można uznać za względnie zadowalające. Niepokoją inne zjawiska: długotrwałość postępowań sądowych w kwestii tak żywej dla społeczności lokalnych jak prawidłowość wyborów samorządowych, a także relatywnie wysoki odsetek przypadków, gdy delegatury KBW oraz gminy nie są w stanie poprawnie dostarczyć wymaganych przez uprawnioną władzę dokumentów do archiwizacji.

Ocena wpływu niepełnej realizacji próby na wyniki badania zawsze ma charakter względny – wymaga bowiem dokonania założeń co do tego, na ile przypadki niedostępne mogą różnić się od przebadanych. Bezpiecznie należy jednak przyjąć, że:

- Niepełna realizacja próby nie zaburzyła wyników analizy w odniesieniu do tych badanych zjawisk, które zależą przede wszystkim od działań samych wyborców, a więc zróżnicowania typów głosów nieważnych; jest ono podobne we wszystkich obwodach i nawet nielosowe wyłączenie z badania części z nich ma najpewniej bardzo niewielki wpływ na jego wynik.
- W większym stopniu niepełna realizacja próby może obciążać analizy w tym zakresie, w jakim dotyczą one zjawisk powiązanych z jakością pracy komisji obwodowej, a więc np. oceny odsetka głosów błędnie sklasyfikowanych. Jednak ponieważ badanie wykazało, że odsetek ten był generalnie bardzo niski, to nawet jeśliby okazał się on w naszym badaniu nieco zaniżony, nie zmieniłoby to zasadniczo wniosków płynących z badania wobec stosunkowo niewielkiej liczby obwodów, które z analizowanej próby wypadły.
- Karty niedostępne w okresie realizacji badania ze względu na postępowania sądowe zostały zapewne poddane szczegółowej ocenie w ramach tych postępowań.

Błędy losowe i dokładność oszacowań w badaniu kart do głosowania

Każde badanie prowadzone na reprezentatywnej próbie losowej może być obciążone błędami losowymi, których istnienie powinno być uwzględniane przy uogólnianiu wyników analizy na całą populację. Wielkość ani kierunek tych błędów nie są znane, jednak jeśli stosuje się metody rachunku prawdopodobieństwa i statystyki matematycznej, to można oszacować tzw. błędy standardowe oraz przedziały ufności, czyli maksymalne wartości błędów oszacowań, które z określonym prawdopodobieństwem (zwykle na poziomie 95%) nie są przekraczane.

Tabela 1. Dokładność oszacowań dla najistotniejszych wartości uzyskanych w badaniu kart do głosowania (przy przedziale ufności 95%)

	Odsetek w próbie	Dokładność	Przedział ufności
		Poziom ufności 95%	
Głosy ważne uznane za nieważne	0,59%	±0,17%	0,42–0,76%
Głosy nieważne uznane za ważne	0,44%	±0,15%	0,29–0,59%
Odsetki głosów nieważnych (według klasyfikacji OKW) ze względu na najistotniejsze przyczyny nieważności:			
Głosy puste (bez znaków „X”)	7,97%	±0,75%	7,22–8,77%
Wiele znaków „X” na różnych listach	7,78%	±0,82%	6,96–8,60%
Wiele znaków innych niż „X” (w tym „bazgroły”)	0,50%	±0,11%	0,39–0,61%
Użycie znaku innego niż „X”	0,34%	±0,07%	0,27–0,41%
Więcej niż jedna przyczyna	0,10%	±0,05%	0,05–0,15%

Uwaga: podane odsetki są obliczone w wyniku odniesienia liczb głosów danego typu do łącznej liczby głosów wyjętych z urn w badanych obwodach.

Ocena dokładności oszacowań w przypadku złożonego schematu doboru próby do badania (tu jest to losowanie zespołowe z warstwowym doбором zespołów w procedurze losowania systematycznego) wymaga użycia innych metod niż standardowe

działania stosowane w przypadku tzw. prostej próby losowej¹¹. Tabela 1 prezentuje dokładności oszacowań dla najważniejszych wartości uzyskanych w badaniu i dostarcza odpowiedzi na pytanie o to, w jakim stopniu badanie próby losowej przybliża rzeczywiste (ale nieznane) wartości w populacji wszystkich obwodów.

Tabela 2. Oszacowanie faktycznych błędów próby losowej w odniesieniu do łącznej liczby głosów nieważnych oraz poparcia list kandydatów największych partii politycznych w wyborach do sejmików województw

	Odsetek w próbie	Teoretyczna dokładność	Przedział ufności	Wynik wyborów według PKW	Faktyczny błąd próby
		Poziom ufności 95%			
Głosy nieważne (według protokołu OKW)	17,26%	±1,32%	15,94–18,57%	17,47%	-0,19%
Odsetek (według protokołu OKW) głosów ważnych na:					
PiS	27,16%	±2,78%	24,38–29,95%	26,89%	0,27%
PO	23,81%	±2,40%	21,41–26,20%	26,29%	-2,48%
PSL	24,94%	±3,94%	21,00–28,88%	23,88%	1,06%
SLD. Lewica Razem	8,19%	±1,32%	6,87–9,50%	8,79%	-0,60%

Tabela 2 zawiera z kolei wyznaczone za pomocą tych samych metod dane o dokładności oszacowań poparcia dla najważniejszych partii oraz ogólnego odsetka głosów nieważnych, zgodnie z wynikami zawartymi w oficjalnych protokołach OKW. W tym wypadku mamy możliwość porównania oceny dokładności oszacowania dokonanego na podstawie próby ze znaną wartością populacyjną – wynikiem wyborów ogłoszonym przez PKW. Dane te, z jednej strony, mogą służyć do weryfikacji poprawności doboru próby, z drugiej zaś można je potraktować jako ilustrację relacji między teoretycznie wyliczonymi parametrami dokładności a rzeczywistymi błędami szacunku.

Jak widać, w zdecydowanej większości przypadków faktyczne różnice między wartościami pochodzącymi z próby a autentycznymi wartościami populacyjnymi (wynik wyborów podany przez PKW) są mniejsze niż przewidywana dokładność,

11 W przypadku prezentowanego badania wykorzystano metody odwołujące się do linearyzacji Taylora, zaimplementowane w programie „AM Statistical Software”. Konsekwencje przyjętego schematu doboru próby dla wielkości błędów losowych, a także sposoby ich szacowania dla różnych schematów opisane są np. w pracach: G. Lissowski, J. Haman, M. Jasiński, *Podstawy statystyków dla socjologów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011; S.G. Heeringa, B.T. West, P.A. Berglund, *Applied Survey Data Analysis*, Chapman & Hall/CRC, Boca Raton – London – New York 2010.

a przedziały ufności zawierają rzeczywiste wyniki wyborów. Jedynie w przypadku oszacowania odsetka głosów oddanych na PO faktyczny błąd minimalnie przekracza wartość obliczoną teoretycznie. Podobnie należy interpretować pozostałe dane o dokładności oszacowań: informują one raczej o skali możliwej niedokładności oszacowań związanej z działaniem czynników losowych, niż o konkretnej wartości błędu. Jeśli jednak teoretyczna dokładność została w danym przypadku określona jako – przykładowo – 0,1%, to znaczące przekroczenie takiej skali błędu, spowodowane wyłącznie czynnikami losowymi, jest praktycznie nieprawdopodobne. Z drugiej strony, należy pamiętać, że mówimy tu wyłącznie o **błędach losowych**. Dodatkowymi źródłami błędów – nieuwzględnianymi w tych oszacowaniach – są czynniki takie jak niepełna realizacja próby i ewentualne błędy proceduralne, których – mimo starań badaczy – nigdy nie daje się w pełni wyeliminować.

Procedury pracy z materiałem badawczym

Zgodnie z procedurą przejmowania dokumentacji archiwalnej z wyborów (opisaną dokładniej w poprzednim rozdziale) materiał badawczy z wylosowanej próby obwodów głosowania został przekazany do 23 archiwów terenowych właściwych terytorialnie dla poszczególnych komisji obwodowych, a następnie trafił do trzech archiwów (w Kielcach, Bydgoszczy oraz Milanówku k. Warszawy), gdzie prowadzono badania terenowe. Analizy kart do głosowania dokonywał zespół ekspertów przy Fundacji Batorego wraz z 28 przeszkolonymi badaczami. Przeanalizowanie próby 100 obwodów zajęło w sumie pięć miesięcy (pierwsze badanie odbyło się 18 sierpnia 2015 roku).

Proces badania materiałów wyborczych z danej obwodowej komisji wyborczej przebiegał w następujących etapach:

- Protokolarne i komisyjne (przy udziale badaczy z ramienia Fundacji Batorego, pracowników archiwum państwowego oraz przedstawiciela Krajowego Biura Wyborczego, jeśli taki na oględziny przybył) otwarcie pakietów z kartami (czynności te były filmowane lub fotografowane, a materiałem dysponuje Fundacja).
- Sporządzenie opisu materiałów z uwzględnieniem ich charakterystyki i stanu, zastosowanych zabezpieczeń, sposobu spakowania, opisanie i uporządkowanie dokumentów, kompletności dokumentacji, obecności materiałów dodatkowych, w szczególności kart niewykorzystanych, spisów wyborców, pieczęci, notatek itp.
- Oddzielenie kart niewykorzystanych podczas głosowania (o ile zostały dostarczone), a także innych materiałów niebędących przedmiotem badania i niepodlegających archiwizacji.
- Posortowanie i uporządkowanie kart do głosowania (jeśli nie były one spakowane zgodnie z wytycznymi PKW opisanymi powyżej) według rodzajów wyborów i kart.

- Przejrzenie i przeliczenie wszystkich kart ważnych i nieważnych w wyborach do sejmików województw.
- Zakodowanie w elektronicznej bazie danych kart ważnych z głosami nieważnymi (dalej – dla uproszczenia – posługujemy się określeniem „głosy nieważne”) oraz kart z głosami błędnie uznanymi za ważne (podczas gdy *de facto* były nieważne) i omyłkowo potraktowanymi jako nieważne (podczas gdy w rzeczywistości były ważne).
- Przekazanie przebadanych kart do archiwizacji pracownikom archiwów państwowych – oddzielnie dla każdego wyborów – według następującego schematu: karty niewykorzystane (o ile były w materiałach), karty nieważne, głosy nieważne, głosy ważne; archiwiści, postępując zgodnie z wewnętrznymi instrukcjami, formowali i ewidencjonowali jednostki archiwalne (w formie teczek i kartonowych pudeł).

Po sporządzeniu protokołu z rozpoznania materiałów karty do głosowania były rozdzielane według typu wyborów. Karty z wyborów innych niż do sejmików województw przekazywano niezwłocznie pracownikom miejscowego archiwum do archiwizacji; zespół badaczy skupiał się na dokładnej analizie kart do głosowania z wyborów do sejmików. W tym drugim etapie analizy badacze przeglądali i sortowali karty do głosowania, a wyniki zliczania i klasyfikacji zapisywali w przygotowanej do tego bazie danych.

Ponieważ obowiązkiem każdej obwodowej komisji wyborczej było spakowanie, po zakończeniu liczenia głosów, kart do głosowania w pakiety w podziale na głosy oddane na poszczególne listy kandydatów, a także wydzielenie głosów nieważnych i kart nieważnych, to w trakcie badania możliwa okazała się ocena poprawności zakwalifikowania poszczególnych głosów¹². Głosy błędnie zakwalifikowane (ważne uznane przez OKW za nieważne oraz nieważne uznane przez OKW za ważne) były odnotowywane, opisywane w bazie danych i oznaczane naklejkami w jaskrawych kolorach, tak by łatwo dało się je odnaleźć w już uporządkowanych zespołach archiwalnych.

Każdą kartę do głosowania przeglądano strona po stronie w celu sprawdzenia, czy oddany głos był ważny – w szczególności: czy krzyżyk został wstawiony przy nazwisku kandydata wyłącznie na jednej liście. Oczywiście oceniano także inne kryteria ważności głosu: brak innych znaków w obrębie kratek oraz ważność karty – to, czy była ostemplowana i czy zawierała odpowiednią liczbę stron. Sprawdzano również, czy głos został oddany na ten komitet, na który został zaliczony przez komisję.

12 W kilku przypadkach możliwość ta była jednak ograniczona ze względu na to, że na skutek niestaranego spakowania kart bez właściwego uformowania i zabezpieczenia pakietów głosy mieszały się w worku zbiorczym (oznaczało to, że dokumentacja została przekazana do archiwum w formie tzw. „rozsyphu”). Materiał jednak nigdy nie był wymieszany do tego stopnia, by niemożliwe było odtworzenie jego pierwotnego uporządkowania, choć sytuacje takie w pojedynczych przypadkach mogły stawać się źródłami dodatkowych błędów w badaniu (np. przy szacowaniu odsetka poprawnych kwalifikacji głosów ważnych i nieważnych).

Następnie głosy oddane na każdą listę były przeliczane, a wynik przeliczenia porównywano z kopią protokołu OKW. W przypadku stwierdzenia niezgodności karty były ponownie przeliczane, aby ustalić, czy błąd rachunkowy został popełniony w OKW, czy przez zespół badawczy. Analogicznie weryfikowane i zliczane były głosy uznane przez OKW za nieważne.

Należy zauważyć, że sprawdzenie poprawności kwalifikowania głosów nie ograniczało się do porównania **liczby** głosów oddanych na każdy z komitetów według protokołu OKW oraz zespołu badającego karty. Ponieważ sprawdzano poprawność zakwalifikowania danego głosu (a ściślej – umieszczenia go we właściwym pakiecie, tj. wraz z głosami oddanymi na ten sam komitet lub głosu nieważnego w pakiecie głosów nieważnych), możliwa była identyfikacja bilansujących się błędów w klasyfikacji głosów, tzn. takich sytuacji, w których głos oddany na partię B był klasyfikowany przez OKW jako poparcie dla partii A, a głos zaliczony na rzecz partii B w rzeczywistości był oddany na partię A, albo kiedy głos nieważny był traktowany przez OKW jako oddany na partię A, a przy tym głos ważny oddany na partię A został policzony przez OKW jako nieważny¹³. W takich sytuacjach możliwe stawało się ujawnienie dwóch błędów w zliczaniu głosów, pomimo że podane przez OKW liczby głosów na poszczególne listy były poprawne.

Po przeliczeniu poszczególnych kategorii oddanych głosów przystępowano do kodowania szczegółowej zawartości głosów nieważnych oraz faktycznie ważnych, ale uznanych za nieważne przez OKW. Wyniki wpisywane były do prowadzonej na bieżąco bazy danych, w której dla każdego głosu odnotowywano w szczególności:

- Status klasyfikacji głosu (głos nieważny policzony przez OKW jako nieważny; głos faktycznie nieważny, ale sklasyfikowany przez OKW jako ważny; głos faktycznie ważny uznany przez OKW za nieważny).
- Przyczynę nieważności.
- W przypadku głosów wielokrzyżkowych – identyfikatory wszystkich kandydatów, przy których nazwiskach wyborca umieścił znak „X”.
- Treść ewentualnych dopisków.

Z całego przebiegu badania kart z danego obwodu wyborczego sporządzany był protokół, zawierający w szczególności:

- Liczbę głosów nieważnych (z kart ważnych).
- Liczbę głosów faktycznie nieważnych uznanych przez OKW za ważne.
- Liczbę głosów faktycznie ważnych uznanych przez OKW za nieważne.
- Liczbę kart nieważnych (innych niż urzędowo ustalone lub nieopatrzonych pieczęcią obwodowej komisji wyborczej).
- Liczby głosów faktycznie ważnych oddanych na poszczególne listy wyborcze.

¹³ Należy zaznaczyć, że w badaniu kart nie była sprawdzana poprawność zliczania głosów na poszczególnych kandydatów; skoro jednak tego typu podwójne, znoszące się wzajemnie błędy OKW były obserwowane na poziomie zliczania głosów na komitety, to prawdopodobnie prowadziły one również do błędnego zliczania głosów na poszczególnych kandydatów.

Dokumentacja badania uzupełniana była zdjęciami przedstawiającymi stan zachowanych materiałów lub charakterystyczne przykłady oddanych głosów.

Błędy popełnione w trakcie realizacji badania

Bezpośrednie badanie kart do głosowania jest rzadkością, nie istnieje też – jak w wielu innych dziedzinach badań – ustalona metoda kodowania i analizy materiałów tego typu. W Polsce kart do głosowania dotychczas nie badano, poza sądową analizą kart z pojedynczych obwodów głosowania, która ma zresztą inne cele. W tym sensie badanie próby 100 obwodów miało charakter pilotażowy – jedną z jego funkcji miało być przetestowanie procedur oraz wskazanie obszarów, w których najłatwiej jest o popełnienie błędu w badaniu. Stosowane przez zespół narzędzia badawcze – np. wzory protokołów i baz danych – były modyfikowane w trakcie analizy trzech pierwszych obwodów w celu wyeliminowania zauważonych słabości. Pewne błędy zostały rozpoznane dopiero po scaleniu danych ze wszystkich obwodów, gdy możliwe było spojrzenie na całość zebranego materiału. Błędy te dotyczą, z jednej strony, samej konstrukcji protokołów z badania oraz tworzonych na bieżąco baz danych, z drugiej zaś – interpretacji instrukcji przeprowadzania badania przyjmowanych przez zespoły opracowujące materiały z poszczególnych OKW.

Raporty z badania kart z konkretnych komisji zawierają dane na temat liczb głosów oddanych na poszczególne listy według protokołu OKW oraz wyniki zliczone przez badaczy, co w przypadku niezgodności pozwala określić sumaryczne błędy popełnione przez OKW. W raporcie nie były jednak konsekwentnie wyszczególniane źródła tych omyłek:

- Nie została wypracowana konsekwentna forma raportowania głosów ważnych przypisanych przez OKW niewłaściwej liście wyborczej¹⁴; choć na podstawie opisowych części protokołów z analizy możemy stwierdzić, że były to przypadki sporadyczne w skali całego badania, to nie jesteśmy w stanie podać ich dokładnej liczby ani wskazać, między jakimi listami dokonane zostały przesunięcia – znamy jedynie ostateczny rezultat błędów w zliczaniu głosów dla każdej z list na poziomie poszczególnych obwodów (omyłkowe przyporządkowania głosów ważnych do list, a także błędy w uznawaniu ważności/nieważności głosu mogły się wzajemnie znosić).
- Nie została wypracowana konsekwentna forma raportowania danych o treści głosów ważnych uznanych błędnie za nieważne. Dla wszystkich obwodów dysponujemy wiedzą o liczbie błędnie zakwalifikowanych głosów, ale w przypadku części przebadanych obwodów (dotyczy to 90 na 296 zarejestrowanych głosów tego typu, co stanowi 30%) nie wiemy, na jakie listy były faktycznie oddane głosy uznane błędnie za nieważne.

14 Chodzi tu o przypadki, gdy głos oddany na listę A został przez OKW zapakowany w pakiet z głosami poparcia dla listy B.

- Jeśli chodzi o część poddanych analizie obwodów, to nie otrzymaliśmy jednoznacznej informacji o tym, na rzecz której z list komisje obwodowe zaliczały głosy *de facto* nieważne błędnie uznane za ważne. Wiemy jedynie, ile takich błędnie zakwalifikowanych głosów było w każdym z obwodów, a także jaki jest sumaryczny wynik popełnionych błędów (tzn. różnica między liczbą głosów zapisaną w protokole a liczbą stwierdzoną w badaniu). Ponieważ tylko niekiedy w bazie głosów nieważnych odnotowywano bezpośrednio, na czyją rzecz był zaliczony przez OKW dany głos nieważny uznany za ważny (tj. w pakiecie z głosami na którą listę był zarchiwizowany), to w pozostałych przypadkach – w celu przeprowadzenia analiz – przyjmowaliśmy założenie, że głos z wieloma znakami „X” na różnych listach był kwalifikowany jako oddany na pierwszą w kolejności listę, przy kandydacie z której wyborca postawił krzyżyk¹⁵. Około 30% głosów nieważnych uznanych za ważne nie miało odnotowanej pełnej treści lub okazywało się nieważne z innego powodu – w ich przypadku nie było możliwe nawet takie pośrednie zrekonstruowanie klasyfikacji OKW.

Trzeba podkreślić, że powyższe błędy nie miały wpływu na realizację głównego celu badania, jakim była analiza częstotliwości występowania głosów nieważnych oraz rozpowszechnienia różnych powodów ich nieważności. Nieścisłości te wpływają jednak na dokładność lub możliwość przeprowadzenia niektórych analiz dotyczących źródeł i charakteru błędów komisji obwodowych. Należy przy tym zaznaczyć, że problem niekompletności opisu zebranych danych dotyczy zjawisk o charakterze marginalnym. Badanie potwierdziło – choć dane w tym zakresie nie zostały w pełni systematycznie uporządkowane – że błędy rachunkowe lub nieprawidłowości w klasyfikacji ważnych głosów występowały rzadko i miały zasadniczo charakter losowych pomyłek OKW. Z kolei niekompletny zapis treści głosów błędnie zakwalifikowanych jako ważne/nieważne wiąże się wprawdzie ze zjawiskiem relatywnie częstszym (dotyczącym około 1% głosów), ale nie uniemożliwia on przeprowadzenia analiz dotyczących tych kategorii głosów – skutkuje raczej dodatkowym zawężeniem próby badawczej, a więc mniejszą dokładnością uzyskanych wyników.

Aby uniknąć tego typu błędów przy analizach kart do głosowania w przyszłości, należy uściślić sformułowania instrukcji, co pozwoli uniknąć rozbieżnych interpretacji przez różne zespoły prowadzące badania terenowe, a w formularzu protokołu z badania trzeba uwzględnić obowiązek wpisania informacji o stwierdzonych błędach w zliczaniu głosów. Z kolei do bazy głosów nieważnych należy:

- Zawsze wprowadzać informację o pierwotnym przypisaniu głosów nieważnych uznanych przez OKW za ważne.

15 Prawie zawsze, gdy w bazie była odnotowana zarówno informacja o przypisaniu przez OKW, jak i treść głosu, metoda ta prowadziła do poprawnej rekonstrukcji decyzji OKW; zdarzały się jednak pojedyncze przypadki, gdy OKW zaliczała dany głos innej liście.

- Opisywać pełną treść (wszystkie krzyżyki postawione przez wyborcę) każdej z zamieszczonych w bazie kart.
- Oprócz głosów nieważnych wprowadzać do bazy danych również głosy ważne przypisane przez OKW niewłaściwej liście.

Podczas przeprowadzania badania kart wyborczych mogliśmy oczywiście popełnić błędy, których wciąż nie jesteśmy świadomi. Dotyczy to także omyłek w zliczaniu głosów – innymi słowy: niewykluczone, że część rozbieżności między protokołami OKW a wynikami pracy badaczy może być spowodowana błędami tych ostatnich. Należy jednak zaznaczyć, że w przypadku stwierdzenia takiej rozbieżności karty były przeliczane przez badaczy ponownie, a niezależnie od tego – zespół badaczy pracował pod mniejszą presją czasową niż członkowie OKW, którzy do zliczania głosów przystępowali już po całym dniu pracy w komisji, a więc w grę wchodził znaczący czynnik zmęczenia. Zatem choć błędów rachunkowych po stronie badaczy wykluczyć całkowicie nie można, to należy je uznać za mało prawdopodobne.

Stan materiałów przekazanych do badania

Jednym z celów badania była ocena stanu zabezpieczenia i uporządkowania kart do głosowania z wyborów samorządowych. Dla przypomnienia trzeba wskazać, że w fizycznym przekazywaniu tych materiałów do analizy brało udział kilka różnych instytucji. Pierwszym ogniwem były – co oczywiste – obwodowe komisje wyborcze, które po zakończeniu swoich prac związanych z ustaleniem wyników głosowania przekazały w depozyt wszystkie materiały z wyborów do urzędów gmin lub miast, a w Warszawie – do urzędów dzielnic. Na mocy ustaleń pomiędzy Fundacją Batorego, Naczelną Dyрекcją Archiwów Państwowych oraz Państwową Komisją Wyborczą oryginalnie zapakowane przez obwodowe komisje wyborcze karty z wylosowanych obwodów głosowania zostały, we współpracy z terytorialnymi delegaturami Krajowego Biura Wyborczego, przetransportowane z depozytów urzędów gmin (miast, dzielnic), w których się fizycznie znajdowały od czasu wyborów, do właściwych terytorialnie oddziałów archiwów państwowych. Następnie dokumenty te – dla ułatwienia badania – zgromadzono w trzech archiwach (w Milanówku k. Warszawy, Bydgoszczy i Kielcach). Opracowane archiwalnie karty docelowo wrócą do właściwych archiwów terenowych, zostaną włączone do zasobów archiwalnych i będą podlegały udostępnianiu na zasadach ogólnych.

Ta dość rozbudowana droga, jaką musiały przebyć pakiety z kartami wyborczymi, choć z powodów formalnych i organizacyjnych nie do uniknięcia, wpłynęła w pewnym zakresie na stan materiałów otrzymanych przez badaczy. Będzie o tym szczegółowo mowa w dalszej części rozdziału.

Ilościowa charakterystyka materiału poddanego oględzinom

W przekazanych do badania materiałach znalazły się karty z wyborów samorządowych do organów wszystkich szczebli i rodzajów. Były to więc karty z wyborów: do sejmików województw (w kolorze niebieskim); do rad powiatów lub rad dzielnic miasta stołecznego Warszawy (żółte); do rad gmin/miast (białe); na wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast (różowe). Wielkość materiału poddanego oględzinom

i porządkowaniu zależała od: liczby osób uprawnionych i frekwencji wyborczej w obwodzie, liczby wybieranych na danym terenie organów (w gminach i miastach niebędących na prawach powiatu były to cztery rodzaje kart, w miastach na prawach powiatu trzy), liczby zarejestrowanych list kandydatów w danym okręgu wyborczym (w analizowanych obwodach wahała się ona od 7 do 18) oraz kompletności przekazanej do badania dokumentacji (w szczególności – obecności lub braku kart niewykorzystanych z danych wyborów).

Skalę zróżnicowania objętości analizowanego materiału niech zilustrują skrajne przykłady badanych obwodów. Jednym z najmniejszych był obwód głosowania nr 6 w gminie Police. Materiał z tej komisji spakowano w jeden worek, w którym znajdowało się dziewięć paczek z kartami o różnej wielkości. Waga kart w wyborach do sejmiku wyniosła około 9,4 kg. Badaniu poddano 75 kart z wyborów do Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego zawierających łącznie 750 stron. Do archiwizacji, po uprzednim uporządkowaniu materiału, przekazano także karty z pozostałych, odbywających się równocześnie, wyborów. Po przeciwnej stronie skali uplasował się obwód głosowania nr 2 w gminie Świerklaniec. Materiał z tej komisji spakowany był w trzy duże worki, w których znajdowało się łącznie 27 pakietów różnej wielkości z kartami ze wszystkich rodzajów wyborów. Dla samych wyborów do sejmiku było to ponad 67 kg materiału, co przełożyło się na 906 kart składających się z ponad 15,4 tys. stron.

Skalę wielkości, z jaką musiał zmierzyć się zespół badaczy i archiwistów podczas dokonywania rozpakowywania, oględzin oraz porządkowania materiału, pokazuje tabela 3. Zestawiono w niej wyłącznie dane dotyczące kart z wyborów do sejmików województw, gdyż tylko ten szczebel podlegał szczegółowemu badaniu („karta po karcie”). Tabela nie uwzględnia danych o liczbie i wadze kart z innych wyborów, które choć nie były szczegółowo badane, to jednak musiały zostać poddane oględzinom, uporządkowane i zarchiwizowane. Średnio na jeden obwód przypadały 52 kg kart do uporządkowania w wyborach do sejmików województw i 6169 stron do przejrzania. W sumie uporządkowano około 5 ton kart z wyborów do sejmików, z czego przebadano 2534 kg kart ważnych i nieważnych oraz przejrzano ponad 50 tys. kart do głosowania. Przełożyło się to ostatecznie na prawie 600 tys. stron papieru.

Tabela 3. Wielkość przebadanego i uporządkowanego materiału z wyborów do sejmików województw

Miejsce badania	Liczba przebadanych obwodów	Liczba przebadanych kart wyborczych wyjętych z urny	Liczba przejrzanych stron z kart zbroszurowanych	Szacunkowa waga porządkowanego materiału (w kg)*	Waga przebadanego materiału (w kg)*
Bydgoszcz	22	13 011	126 774	963,72	554
Kielce	29	13 852	136 017	1139,25	594,39
Milanówek	43	23 404	317 117	2790,26	1385,8
w sumie	94	50 267	597 908	4 893,23	2 534,19

* Przyjęto, że jedna strona (kartka papieru) zbroszurowanej karty wyborczej waży około 4,37 g¹⁶.

Wzorzec: jak powinny być zapakowane karty z wyborów?

Materiały przekazane do badania powinny być już posegregowane, spakowane i opisane przez obwodowe komisje wyborcze według schematu ustalonego przez Państwową Komisję Wyborczą w wiążących komisje obwodowe wytycznych. Jednym z celów projektu była ocena tego, w jaki sposób komisje wyborcze dostosowują się do tego schematu oraz jaki jest fizyczny stan materiałów wyborczych przechowywanych w depozytach urzędów miast i gmin. Zgodnie z wytycznymi PKW¹⁷ karty wyborcze powinny być spakowane według poniższego schematu.

Pierwsza – opisana, opieczętowana pieczęcią obwodowej komisji wyborczej i zabezpieczona przed możliwością niekontrolowanego otwarcia – zbiorcza paczka (duża) powinna zawierać: spis wyborców wraz z dołączonymi do niego aktami

16 Zgodnie z uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej z 11 sierpnia 2014 roku w sprawie wzorów kart do głosowania oraz nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (M.P., poz. 734), karty wyborcze w wyborach do sejmików województw były koloru niebieskiego i miały postać zbroszurowaną, tzn. składały się z tyłu kartek (stron), ile list kandydatów zarejestrowano w danym okręgu wyborczym. Każda strona musiała mieć format A4 i gramaturę papieru 70 g/m².

17 Szczegółowa procedura postępowania i sposób pakowania materiałów z wyborów, w tym przede wszystkim kart do głosowania, zawarta jest w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z 29 września 2014 roku w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzanych na dzień 16 listopada 2014 roku (M.P., poz. 934).

pełnomocnictw, listę wyborców, którzy udzielili pełnomocnictwa do głosowania, sporządzone wcześniej pakiety zawierające posegregowane karty do głosowania, pakiety z kopertami zwrotnymi (w przypadku komisji wyznaczonych do głosowania korespondencyjnego), a także wszystkie arkusze pomocnicze i niewykorzystane formularze protokołów głosowania w obwodzie, w tym błędnie wypełnione i sporządzone.

Druga opisana i opieczetowana paczka (mniejsza) powinna zawierać pozostałą dokumentację komisji, w tym drugie egzemplarze protokołów głosowania, protokoły posiedzeń i uchwały komisji, drugie egzemplarze raportów ostrzeżeń itp. Osobno powinny zostać przekazane pieczęć komisji i nakładki na kartę do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a¹⁸.

Spośród ww. materiałów do archiwów państwowych – zgodnie z pismem skierowanym do delegatur KBW – miały trafić tylko oryginalnie zapakowane pakiety z kartami do głosowania stanowiące część pierwszej – dużej, czyli zbiorczej – paczki. Karty te powinny być uporządkowane i opisane przez obwodowe komisje wyborcze zgodnie z następującym schematem:

- Karty niewykorzystane podczas głosowania (czyli te, które nie zostały wydane wyborcom, a tym samym nie trafiły do urny wyborczej) powinny być spakowane, opieczetowane i opisane odrębnie do każdego wyborów¹⁹.
- Karty całkowicie przedarte na dwie lub więcej części (nie bierze się ich pod uwagę przy jakichkolwiek obliczeniach komisji) powinny być spakowane w osobny – zbiorczy, opieczetowany i opisany – pakiet²⁰; w przypadku kart zbroszowanych za karty przedarte uznaje się te, w których odłączono poszczególne strony lub arkusze bądź ich części.
- Karty nieważne (tj. inne niż urzędowo ustalone lub nieopatrzone pieczęcią danej komisji obwodowej) powinny być spakowane, opieczetowane i opisane odrębnie do każdego wyborów²¹.
- Karty ważne z głosami nieważnymi powinny być spakowane oddzielnie do każdego wyborów, opieczetowane i opisane w następujący sposób: „Głosy nieważne z kart ważnych w wyborach do [nazwa organu] – [liczba kart]”²².
- Karty ważne z głosami ważnymi (czyli oddanymi w sposób prawidłowy) w wyborach do rady gminy, miasta, powiatu, dzielnicy i sejmiku powinny być spakowane oddzielnie według rodzaju wyborów, a w obrębie tego pakietu osobno wedle numerów i nazw list; pakiety winny być opieczetowane i opisane

18 Tamże, pkt 94–95.

19 Tamże, pkt 57.

20 Tamże, pkt 62.

21 Tamże, pkt 64.

22 Tamże, pkt 66, 72, 79.

w następujący sposób: „Głosy ważne z kart ważnych w wyborach do [nazwa organu]. Lista nr [właściwy numer listy] – [liczba kart]”²³.

W wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast opis był analogiczny, nie wymagano jednak pakowania kart ważnych z głosami ważnymi oddzielnie według nazwisk kandydatów, na których zagłosowali wyborcy²⁴.

Stan faktyczny: jak w praktyce wyglądały pakiety z kartami?

Możemy przypuszczać, że brak wypracowanego standardu przechowywania i przekazywania pakietów z kartami do głosowania przez gminy i delegatury KBW nie pozostał bez wpływu na zawartość i sposób uporządkowania pewnej części materiału badawczego. W zdecydowanej większości przypadków pakiety z wykorzystanymi kartami były zapakowane w taki sposób, który nie wskazywałby na jakąkolwiek ingerencję po ich zabezpieczeniu przez obwodowe komisje wyborcze. Nie wiemy jednak dokładnie, w jakich warunkach pakiety były przechowywane. Dokumenty z poszczególnych komisji trafiały do archiwów terenowych w workach wykonanych z różnego rodzaju materiału, w kartonowych pudełach i paczkach. W niektórych przypadkach materiały były dodatkowo oznakowywane i zabezpieczane do transportu przez archiwa terenowe²⁵.

Należy podkreślić, że choć do najbardziej wartościowych należały sytuacje, gdy materiały miały taką postać, jaką nadały im bezpośrednio obwodowe komisje wyborcze, to jednak stan niektórych worków, pudeł i paczek z pakietami wskazywał, że materiały były dopakowywane już na etapie, w którym karty znajdowały się w urzędach gmin, będących pierwszymi ogniwami w procesie przekazywania dokumentacji.

W tym miejscu warto przypomnieć, że choć wytyczne PKW nakazują obwodowym komisjom wyborczym pakowanie różnych rodzajów kart w oddzielne pakiety, to jednak nie precyzują, czym taki pakiet powinien się fizycznie charakteryzować i jak być zabezpieczony. Co więcej, z wytycznych wynika, że tylko zbiorczy pakunek (pierwsza duża paczka z materiałami wyborczymi komisji, zawierająca również inne dokumenty oprócz pakietów z kartami) powinien być jakoś zabezpieczony przed otwarciem. Tymczasem wyjęcie pakietów z kartami wymagało naruszenia tego pakunku na poziomie depozytariusza (urzędu gminy), następnie wiązało się

23 Tamże, pkt 68, 74.

24 Tamże, pkt 81, 85.

25 Wyjątkiem były materiały przygotowane przez Archiwum Państwowe w Częstochowie, które uporządkowało i zarchiwizowało karty do głosowania z dwóch obwodów jeszcze przed przekazaniem ich zespołowi do badania. Choć w tym wypadku nie mieliśmy wglądu w oryginalny stan zabezpieczenia materiałów, to trzeba podkreślić, że również w tych obwodach pojawiały się błędy OKW w kwalifikacji głosów nieważnych oraz w zliczaniu głosów oddanych na poszczególne listy.

z koniecznością ich fizycznego odseparowania od kart z innych obwodów, a wreszcie zabezpieczenia na czas transportu i przechowywania. W praktyce oznaczało to konieczność ich spakowania, a być może również opisanie przez instytucje pośredniczące w przekazywaniu kart.

Przykładowo: na trzy paczki zawierające materiał z Obwodowej Komisji Wyborczej nr 4 w gminie Świeszyno karton i jedna paczka były dodatkowo zapakowane przez Delegaturę KBW w Koszalinie, o czym świadczyły: odrębna notatka na kartce przyklejonej do kartonu oraz pieczętka na kartce przyklejonej na średniej paczce. Prawdopodobnie przyczyną dodatkowego dopakowania był zły stan pakietów przekazanych przez gminę. Inny przykład to materiał składający się z ośmiu kartonowych pudeł archiwalnych opatrzonych sygnaturami i pieczęciami Delegatury KBW w Częstochowie i Archiwum Państwowego w Częstochowie. W poszczególnych teczkach tych pudeł znajdowały się karty już uporządkowane i zarchiwizowane przez pracowników archiwum.



Ilustracja 1. Przykłady pakowania i zabezpieczenia pakietów z kartami do głosowania

Fizycznie pakiety z kartami wyborczymi przybierały różną postać, w zależności od wielkości obwodu głosowania, skrupulatności członków obwodowej komisji wyborczej oraz dostępności materiałów służących do pakowania przygotowanych wcześniej przez urzędy gminy. W dużych obwodach największych miast podstawową

jednostką pakowania i segregowania kart był worek wykonany z tworzywa sztucznego. Najczęściej worki były zamknięte i zaplombowane plastikowymi klipsami²⁶.

Dla przykładu: materiał z jednej z warszawskich komisji został posegregowany i spakowany w następujący sposób: worek nr 1 zawierał głosy ważne na kandydatów na radnych, worek nr 2 to głosy ważne w wyborach na prezydenta miasta Warszawy, worek nr 3 z głosami ważnymi w wyborach do sejmiku województwa mazowieckiego, worek nr 4 – głosy ważne w wyborach do rady dzielnicy, worek nr 5 – zawierał głosy ważne w wyborach do sejmiku województwa, worek nr 6 to karty niewykorzystane w wyborach do rady dzielnicy, worek nr 7 – głosy ważne w wyborach do sejmiku województwa, worek nr 8 – głosy ważne w wyborach do rady miasta, worek nr 9 – głosy ważne w wyborach do rady miasta; we wszystkich workach karty leżały luzem; jeden zawierał dodatkowo paczkę z kartami niewykorzystanymi. Inne komisje, choć wykorzystywały worki do pakowania materiału, to jednak same karty umieszczały w mniejszych workach, paczkach z papieru pakowego, kopertach czy kartonach. Zdarzały się również przypadki „mieszane”. Materiał z OKW nr 7 Warszawa – Śródmieście składał się z 14 worków, w których większość kart była luzem. Natomiast kilka worków zawierało karty umieszczone w otwartych kartonach.

Zdarzało się, że materiał z komisji obwodowych znajdował się w tzw. rozsypie – dotyczyło to zwłaszcza dużych komisji wyborczych ulokowanych w większych miastach. Przykładowo: w Obwodowej Komisji Wyborczej nr 757 na warszawskim Bemowie stwierdzono, że opisane są tylko pakiety z głosami nieważnymi, a reszta kart jest umieszczona w workach luzem. W innej komisji brakowało wyodrębnionych pakietów z głosami nieważnymi w wyborach do Sejmiku Województwa Mazowieckiego i do Rady Miasta Warszawy.

Inny sposób pakowania i porządkowania kart to umieszczenie ich w kartonach, w których komisje otrzymały karty z drukarni. Najczęściej było ich jednak zbyt mało, aby spakować wszystkie posegregowane karty. W jednym z obwodów z województwa kujawsko-pomorskiego pakiety utworzono w wyniku połączenia taśmą klejącą kartonu i kopert. Z kolei komisja z województwa podlaskiego spakowała głosy ważne oddane na poszczególne listy w wyborach do sejmiku do oddzielnych kartonów. Jeśli jednak w kartonie znajdowały się także głosy oddane na różne listy, to były one przełożone zakładkami z papieru.

Bardzo często materiał z obwodowej komisji wyborczej stanowiły mniejsze lub większe paczki opakowane w papier pakowy, zaklejone taśmą klejącą lub (rzadziej) obwiązane sznurkiem. W przypadku, gdy kart danego rodzaju było mało (dotyczyło to zwłaszcza kart niezbroszurowanych), do tworzenia pakietów wykorzystywano koperty.

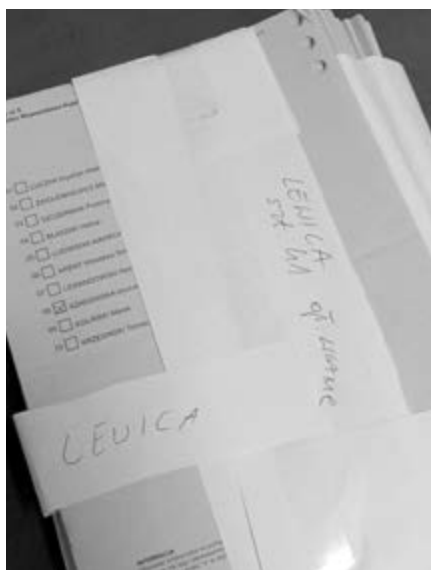
²⁶ Zdarzały się jednak pojedyncze sytuacje, gdy plomby na worku były naruszone. Tak było np. w OKW nr 1 w gminie Kobierzyce, w miejscowości Bielany Wrocławskie, gdzie w jednym na sześć worków plomba została uszkodzona.



Ilustracja 2. Przykłady pakowania pakietów z kartami do głosowania

Najwięcej rozbieżności stwierdzono przy sposobach segregowania kart z głosami ważnymi. Zdecydowana mniejszość badanych komisji zrobiła to zgodnie z wytycznymi PKW, tzn. każda lista była spakowana w osobny pakiet i właściwie opisana. Najczęściej działały tak komisje, które zostały wcześniej wyposażone w wydrukowane nalepki z opisem, na których trzeba było ręcznie wpisać tylko numer listy i liczbę kart znajdujących się w pakiecie. Część komisji – być może ze względu na brak wystarczającej ilości materiałów do pakowania – poprzestała na zbiorczych pakunkach obejmujących kilka list razem. W takim przypadku problemem była segregacja kart wewnątrz pakunku. Członkowie komisji stosowali tutaj różnorodne rozwiązania. Najprostszym było układanie kart na przemian w zależności od numeru listy, a w niektórych przypadkach również w zależności od nazwiska kandydata (karty występowały w normalnym ułożeniu oraz do góry nogami albo stroną zadrukowaną i niezadrukowaną na wierzchu). Wykorzystywano też czyste kartki papieru czy zakładki jako przekładki, rzadziej banderole wykonane z taśmy klejącej, pasków papieru lub sznurka.

Zaobserwowano również pewną prawidłowość w działaniach wielu komisji – należy dodać, że organizacyjnie uzasadnioną – polegającą na tym, że karty zbroszurowane były zazwyczaj otwarte na stronie, na której wyborca postawił znak „X” (i tak również pakowane). Jeśli komisja postąpiła w ten sposób konsekwentnie w odniesieniu do wszystkich kart z głosami ważnymi, to dość łatwo można było wstępnie uporządkować materiał, nawet pozostający w częściowym rozsypie (choć oczywiście dla ustalenia ważności głosu badacze przeglądali każdą stronę karty zbroszurowanej).



Ilustracja 3. Przykłady sortowania kart ważnych

Zdarzały się niestety również takie sytuacje (OKW nr 454, Warszawa – Praga Południe), gdy zupełny rozsyp kart (nie były ani uporządkowane według list, ani spakowane w pakiety) uniemożliwił badaczom rozróżnienie, które głosy fizycznie zostały przez członków komisji uznane za ważne, a które za nieważne.

Sposób opisywania pakietów z kartami – mimo wyraźnego wzorca zawartego w wytycznych PKW – był różny. Występowała pełna gama rozwiązań: od wydrukowanych nalepek zawierających wszystkie dane na temat pakietu, nalepek z miejscami do wypełnienia długopisem, przez przyklejone czyste kartki wypełnione ręcznie lub kartki włożone pod sznurek, po bezpośredni opis na paczce lub kartonie. Sam opis był bardzo niejednorodny. Czasami członkowie komisji parafowali i stemplowali pakiety. Część komisji opisywała je bardzo dokładnie, podając pełne nazwy rodzajów kart i ich liczbę, inne ograniczały się do lakonicznych czy też roboczych adnotacji typu: „Sejmik”, „karty błędne”, „karta wyborcza z innego lokalu wyborczego w tym samym budynku”, „karty nieważne sejmik”, „nieważne karty z wyborów do rady miasta”, „nieważne karty do rady dzielnicy”, „głosy nieważne Rada Miasta”, „głosy

nieważne Sejmik”, „karty nieważne na prezydenta”, „głosy puste”, „czyste 572 sztuki”, „puste”, „sejmik – puste 24 szt.”, „niewykorzystane karty niebieskie”, „niewykorzystane karty różowe 94”, „głosy ważne w wyborach do rady dzielnicy”, „77 czyste podstemplowane”, „wybory do sejmiku”; „Karta wyborcza z nieczytelną pieczętką” itp.



Ilustracja 4. Przykłady opisywania pakietów z kartami

Generalnie jeśli pakiety były w jakikolwiek sposób opisane przez komisje, to ich zawartość zgadzała się z opisem, choć ten ostatni mógł czasem prowadzić do wątpliwości natury interpretacyjnej. Dotyczyło to zwłaszcza adnotacji typu „puste”. W tym bowiem przypadku komisja mogła mieć na myśli zarówno karty niewykorzystane podczas głosowania, jak i karty z głosami nieważnymi, na których nie wskazano żadnej preferencji. Jednak najczęstsze uchybienia w zakresie opisu dotyczyły mylenia dwóch różnych kategorii kart, co znajdowało później odzwierciedlenie w opisie pakietu i jego zawartości. Praktycznie nie zdarzyło się, by karty całkowicie przedarte na dwie lub więcej części były pakowane osobno. Najczęściej pakowano je i liczono jako karty nieważne lub karty z głosami nieważnymi. Poważniejsze i częstsze było z kolei nagminne mylenie kart nieważnych z kartami ważnymi zawierającymi głosy nieważne. Należy jednak zauważyć, że ze względu na małą liczbę tych pierwszych oraz ich łatwą identyfikację w toku oględzin nie stanowiło to dużego problemu w porządkowaniu materiału. Jest to jednak niezbitý dowód na to, że członkowie komisji nie rozumieli, na czym polega różnica między tymi kategoriami kart.

Dość często zdarzały się też błędy, braki i niejednoznaczności w zakresie opisu liczby kart zawartych w pakietach. Zasadniczo można stwierdzić, że obowiązek podania w opisie pakietu dokładnej liczby kart znajdujących się w nim był przez komisje traktowany z dużą swobodą.

Dość zaskakujące efekty przyniosło badanie kart do głosowania z Obwodowej Komisji Wyborczej nr 8 w Konarzewie. Podczas dokonywania oględzin materiału, który zgodnie z opisem na pakietach Delegatura Krajowego Biura Wyborczego w Poznaniu przekazała do Archiwum Państwowego w Poznaniu, okazało się, że karty z tej komisji zostały ostemplowane pieczęcią „Obwodowej Komisji Wyborczej nr 9 w Konarzewie”. Zespół odstąpił od badania tych kart, sądząc, że ma do czynienia z kartami z innego obwodu głosowania. W toku wyjaśniania sprawy okazało się, że karty te, choć zostały ostemplowane pieczęcią z niewłaściwym numerem obwodu (nr 9 zamiast nr 8), to z całą pewnością należą do OKW nr 8. Błąd był spowodowany tym, że jej pieczęć „uległa uszkodzeniu”. Jak napisano w wyjaśnieniu:

„Pomyłka prawdopodobnie wynikała z faktu, że podczas przeliczania kart do głosowania i podpisywania protokołu z przeliczania kart uległa uszkodzeniu właściwa pieczęć obwodowej komisji wyborczej. Pracownik Urzędu pilnie zamówił drugą pieczęć. W tej chwili trudno stwierdzić, kto popełnił błąd, czy pracownik, który zamawiał pieczęć, czy osoba, która wykonywała pieczęć. Faktem jest, że pomyłki nie zauważono ani w Urzędzie Gminy, ani nie zauważył jej Przewodniczący Obwodowej Komisji Wyborczej nr 8 w Konarzewie, który miał obowiązek sprawdzenia w dniu wyborów, czy komisja otrzymała właściwą pieczęć. [...] Przez cały dzień głosowania nikt z członków komisji, jak również żaden wyborca nie zauważył błędu...”²⁷.

Nad- i niekompletność przekazanych materiałów

W kilku przypadkach w pakietach z kartami znalazły się materiały dodatkowe (zob. ilustracja 5), które nie podlegały badaniu i archiwizacji. Nie powinny więc trafić do dokumentów przekazanych do badania. Najczęściej błąd polegał na dołączaniu spisu wyborców. Nie sposób jednak stwierdzić, czy uchybienie to było wynikiem pracy samej komisji, czy przekazującego karty urzędu gminy, w którym materiały zostały zdeponowane. Co prawda spisy wyborców nie powinny znaleźć się w materiałach z kartami, jednak zgodnie z wytycznymi PKW i jedno, i drugie były pakowane do zbiorczej paczki razem z pozostałymi materiałami roboczymi komisji. W tej sytuacji – zwłaszcza jeśli nie dochowano należytej staranności w zakresie opisu i uporządkowania materiału – łatwo o błąd. Zespoły badawcze miały z tym do czynienia w siedmiu przypadkach: Obwodowej Komisji Wyborczej nr 11 w Ilży, OKW nr 454 Warszawa – Praga Południe, OKW nr 4 w Prószkowie (powiat opolski), OKW nr 3

27 Wyjaśnienia urzędnika wyborczego gminy Dopiewo z 2 listopada 2015 roku dotyczące materiałów z wyborów samorządowych przeprowadzonych 16 listopada 2014 roku przekazywanych z Obwodowej Komisji Wyborczej w Konarzewie.

w Rudzie Śląskiej, OKW nr 3 w Tomaszowie Lubelskim, OKW nr 7 w Grabnie i OKW nr 7 w Wolbromie. W każdym z tych przypadków, kiedy stwierdzono obecność spisu wyborców, natychmiast – bez przeglądania i fotografowania zawartości – przekazywano go pracownikom archiwów celem jego zabezpieczenia i zwrócenia właściwym instytucjom.



Ilustracja 5. Przykłady dodatkowych materiałów pakowanych razem z pakietami z kartami do głosowania

Inne przypadki nadkompletności materiałów wyborczych to: protokoły głosowania, różnego rodzaju brudnopisy, materiały robocze i pomocnicze komisji obwodowej, potwierdzenia odbioru materiałów wyborczych, instrukcje, akty prawne, przewodniki po wytycznych PKW, a nawet materiały biurowe. Szczególnie negatywnie na tym tle wypadły oględziny materiału z Obwodowej Komisji Wyborczej nr 7 Warszawa – Śródmieście, gdzie w czterech z czternastu nieopisanych worków zespół badawczy odnalazł: teczki z dokumentami komisji, cztery egzemplarze protokołów głosowania, brudnopisy protokołów, nakładki w alfabecie Braille’a, puste karty, spis wyborców, przyrządy biurowe oraz okrągłą pieczęć obwodowej komisji wyborczej (ilustracja 5.).

Z kolei podczas badania zawartości worków z OKW nr 454 Warszawa – Praga Południe stwierdzono, że wśród kart do głosowania z tego obwodu znajduje się bardzo duża liczba kart z obwodu nr 464. Dokumenty te prawdopodobnie znalazły się omyłkowo w workach z oznaczeniami obwodu nr 454, co sugeruje błąd w pakowaniu przez urzędników gminy. W związku z tym, że przekazany materiał był niekompletny i zawierał wymieszane karty z dwóch obwodów, badacze zostali zmuszeni do odstąpienia od szczegółowego badania kart do głosowania z tego obwodu.

Do kart wykorzystanych stosunkowo często dołączane były karty niewykorzystane. Nie podlegały one jednak badaniu i archiwizacji.

Zdarzały się braki w zakresie kart z wyborów do innych (niebadanych przez zespół, ale podlegających archiwizacji) organów samorządowych. Przykładowo: worki z opisywanej już komisji nr 454 nie zawierały wszystkich kart z wyborów do rady dzielnicy. Największy problem stanowiły jednak braki w zakresie kart ważnych w wyborach do sejmików województw. Uniemożliwiły one bowiem przeprowadzenie pełnego badania w trzech obwodach na 100 wylosowanych. W materiałach OKW nr 1 w Kobierzycach (gm. Bielany Wrocławskie) nie przekazano pakietów z kartami zawierającymi głosy nieważne oraz głosy ważne z list nr 1, 6, 8, 9, 10. W pakietach OKW nr 81 Warszawa – Mokotów nie znaleziono kart z wyborów do sejmików z list 3 i 4. W materiałach z OKW nr 3 w Rudzie Śląskiej zabrakło części głosów ważnych²⁸.

Do nietypowej sytuacji doszło w trakcie badania kart z Obwodowej Komisji Wyborczej nr 7 w Gryfinie. Wśród pakietów z głosami ważnymi badacze znaleźli 36 kart więcej, niż wskazywał protokół z głosowania w tym obwodzie (wszystkie oddane prawidłowo na listę nr 8). Co więcej, według protokołu tej komisji wyborcy mieli z niej wynieść ponad 40 kart (tyle wynosiła różnica między kartami wydаныmi a wyjętymi z urny). W ten sposób Obwodowa Komisja Wyborcza wytłumaczyła tak dużą rozbieżność w liczbie kart, która była wynikiem pominięcia 36 kart z głosami ważnymi w trakcie liczenia głosów.

28 W późniejszym terminie materiały te odnaleźli pracownicy urzędów gmin i dzielnic, poinformowani przez Fundację o stwierdzonych brakach. Władze gmin i dzielnic zadeklarowały przekazanie brakujących kart do archiwów.

Błędy w kwalifikacji głosów

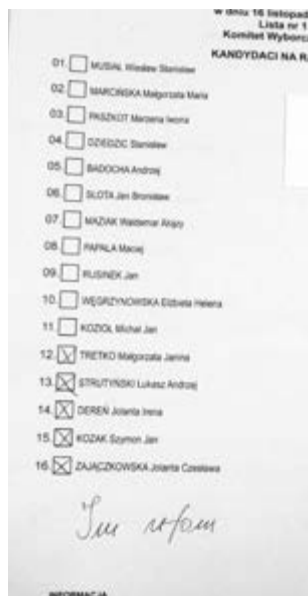
Błędy w kwalifikacji głosów wykryte przy okazji badań kart do głosowania dotyczą właściwie wyłącznie nieprawidłowej oceny ważności głosu – pomyłki polegające na przypisaniu głosu ważnego niewłaściwemu komitetowi stwierdzane były absolutnie wyjątkowo²⁹. W praktyce więc można przyjąć, że błędy kwalifikacji tworzą dwie podstawowe kategorie. Pierwsza z nich to głosy nieważne, które zostały błędnie uznane za ważne, a druga – to błąd popełniony w przeciwną stronę: głosy ważne uznane omyłkowo za nieważne. Każdy z tych rodzajów błędów ma inny charakter. Analizę ilościową obu zjawisk utrudniają dwie przeszkody. Pierwsza z nich wynika z jakości danych zgromadzonych przez zespół – jest to opisany w rozdziale metodologicznym problem niepełnego opisu około 1/3 głosów błędnie kwalifikowanych. Drugi problem wiąże się z naturą samego zjawiska – rozkład liczby tego typu błędów jest bardzo skośny. W części komisji nie odnotowano żadnych błędów tego typu, w zdecydowanej większości ich liczba była mniejsza niż pięć głosów, natomiast w grupie stanowiącej około 20% przebadanych komisji takie nieprawidłowości pojawiały się z wyraźnie większą częstotliwością niż w pozostałych – choć nadal jest to liczba stosunkowo niewielka, nieprzekraczająca 3% oddanych głosów. Ze względu na mały rozmiar próby, ograniczony dodatkowo przez błąd badania, nie da się oszacować skali pewności dotyczącej wyników, a wyliczenie błędów standardowych i przedziałów ufności jest w takiej sytuacji wątpliwe. Trzeba mieć jednak świadomość tego, że oba zjawiska wystąpiły na niewielką skalę. Nawet gdyby skala zniekształceń wyników wyborów przez nie powodowanych była przez nas dwukrotnie niedoszacowana, to nadal są to generalnie efekty marginalne. Różnią się one o dwa rzędy wielkości od liczby głosów koniecznej do zdobycia mandatu w przeciętnym okręgu w wyborach sejmikowych.

Przyczyny błędów w kwalifikacji głosów

W przypadku większości głosów ważnych uznanych za nieważne możemy jedynie przypuszczać, z czego wynikała pomyłka. Stosunkowo częstą przyczyną był

29 Przykładowo: w jednym z obwodów trafiliśmy na głos oddany na kandydata reprezentującego komitet lokalny, który nosi takie samo nazwisko jak jeden z najpopularniejszych w tym obwodzie kandydatów dużej partii – karta ta była przez OKW zaliczona właśnie partii większej.

problem z interpretacją sytuacji, kiedy wyborca postawił wiele krzyżyków na jednej liście (w świetle obowiązującego prawa taki głos powinien zostać uznany za ważny i zaliczony kandydatowi o najwyższej pozycji na liście, ilustracja 6). Relatywnie duża (choć w liczbach bezwzględnych również bardzo niewielka) liczba uznanych za nieważne głosów oddanych na listy komitetów o charakterze lokalnym wiąże się zapewne z nieuwagą liczących – listy te umieszczane były na końcu książeczki i jeśli osoba przeglądająca książeczkę nabrała już przekonania, że głos jest pusty, łatwo mogła krzyżyk postawiony przy liście, na którą prawie nikt inny nie głosował, przepisać³⁰. Jest prawdopodobne, że takie przypadki mylone były z sytuacjami, kiedy postawiono wiele krzyżyków na różnych listach. Wątpliwości kwalifikacyjne mogły pojawić się również przy interpretacji przekreśleń i dopisków na kartach do głosowania. Tutaj błędy mogą być wynikiem przeinterpretowania na niekorzyść danego wyborcy dopisków, które umieścił on na karcie. W pojedynczych przypadkach źródłem błędów jest kierowanie się interpretacją treści takich dopisków, jeśli mają one charakter głosów protestu, ale sporządzono je w ten sposób, że zgodnie z przepisami prawa nie unieważniają takiego głosu³¹.



Ilustracja 6. Przykład głosu ważnego uznanego błędnie za nieważny. Wyborca postawił pięć krzyżyków na jednej liście wyborczej i dopisał poza obrębem kratek „Im ufam”. Dopisek nie unieważnia głosu, który powinien zostać uznany za ważny, oddany na kandydata nr 12.

30 Dodajmy, że spotkaliśmy się z przypadkiem, gdy głos błędnie uznany za nieważny był jedynym głosem oddanym na dany komitet w badanym obwodzie. Szczęśliwie dla badania (gdyż oznaczałoby to wyłączenie z próby jeszcze jednego obwodu) wyborca, który oddał ten głos, albo nie sprawdził wyników wywieszonych na drzwiach lokalu OKW, albo nawet jeśli to zrobił, to nie zdecydował się na złożenie protestu wyborczego, choć – poniekąd – miałby do tego dobry powód.

31 W czasie badania kart trafiliśmy również na przypadek szczególny – kartę z serią krzyżyków przy kolejnych kandydatach i – niejako dla pewności – dodanym dopiskiem „GŁOS NIEWAŻNY”. Paradoks sytuacji polegał na tym, że głos był – wbrew klasyfikacji komisji, ale jak widać również wbrew woli wyborcy – głosem ważnym (krzyżyki postawiono tylko przy jednej liście). Oczywiście takie przypadki są skrajnie rzadkie, ale nieco częściej zdarza się, że błąd w klasyfikacji głosu wynika z niejednoznaczności sytuacji czy też z chęci pójścia za jednoznaczną intencją wyborcy, wyrażoną w sposób niezgodny z przepisami. Nie zmienia to jednak faktu, że większość błędów klasyfikacji wynikała albo z niestaranności („przegapienie” krzyżyków na kolejnych stronach), albo z nieznamomości przepisów.

W hipotezach poprzedzających badanie za najważniejszy problem uznawany był drugi kierunek pomyłek, czyli traktowanie głosów nieważnych jako ważne. Kluczową interpretacją takiej sytuacji byłby dodatkowy efekt książeczki, polegający na tym, że w przypadku głosów wielokrzyżkowych, kiedy wyborca zaznaczył głos na każdej liście, sprawdzenie, czy głos jest ważny, wymagało od zliczających, by poszli dalej, a nie tylko docierali do pierwszego postawionego krzyżyka. Kiedy trzeba w tym celu wertować książeczkę, procedura może natrafić na barierę motywacji u członków komisji, którzy chcą ograniczyć swój wysiłek wkładany w pracę i kierują się w sposób intuicyjny prawdopodobieństwem (tym, że głosy nieważne są zdecydowanie rzadsze niż ważne), więc rezygnują ze sprawdzenia ważności głosu po trafieniu na pierwszy krzyżyk. W szczególności – zważywszy na sporą liczbę głosów wielokrzyżkowych, gdzie krzyżyki postawiono na każdej z list – dużo większe jest prawdopodobieństwo popełnienia błędu polegającego na policzeniu głosów na każdej stronie (nieselektywnych „wielokrzyżkowców”) jako głosu oddanego na partię umieszczoną na pierwszej stronie.

Tu jednak pojawia się istotne zjawisko. Jeśli chodzi o głosy nieważne z powodu postawienia krzyżyków na więcej niż jednej liście, które zostały poprawnie uznane za nieważne przez OKW, to w około 90% przypadków jeden z takich głosów został postawiony na pierwszej stronie (zob. rozdział „Nieważność głosów a preferencje wyborców”). Natomiast w przypadku głosów *de facto* nieważnych, ale błędnie zakwalifikowanych, udział głosów przypisanych liście PSL jest wyraźnie mniejszy – stanowi poniżej 2/3 przypadków. Nasuwa to przypuszczenie o innej podstawie błędów w przypadku kwalifikacji głosów wielokrzyżkowych selektywnych i dwukrzyżkowych. Jeśli dominującym wzorem w przypadku głosów nieważnych było oddawanie głosów na pierwszą stronę i na strony dalsze, nie umknęło to uwadze członków komisji w trakcie liczenia głosów. Można przypuszczać, że członkowie OKW, gdy zauważyli w trakcie liczenia tego typu zjawisko, mogli stosować dwa różne algorytmy. Pierwszy algorytm polega na tym, że w przypadku głosu na pierwszej stronie sprawdza się, czy na kolejnych stronach nie pojawiają się krzyżyki. Drugi algorytm zakłada, że jeśli na pierwszej stronie nie ma krzyżyka, a znajduje się on na którejś z dalszych kartek, to z dużo większą dozą prawdopodobieństwa można przyjąć, iż jest to głos ważny. Łatwiej wówczas uznać, że dalsze sprawdzanie jest niepotrzebne. Stosowanie takich heurystyk – choć prowadzi w konkretnych przypadkach do błędów – pozornie może wydać się bardzo efektywne: zauważmy, że w skali kraju głosami wielokrzyżkowymi było około 26% kart z krzyżkami na pierwszej stronie. Jeśli jednak na pierwszej stronie krzyżyka nie było, prawdopodobieństwo, że mamy do czynienia z głosem wielokrzyżkowym, drastycznie spada: zaledwie około 1% kart bez krzyżyka na pierwszej stronie to głosy wielokrzyżkowe. Choć liczby te oczywiście nie były znane członkom OKW (zresztą w konkretnych obwodach okazały się one różne), to ogólna prawidłowość musiała być w czasie liczenia głosów dostrzegana bardzo szybko. Mimo że każda z tych procedur pozostaje tak samo niezgodna z instrukcją, to wydaje się, że w ramach optymalizacji wysiłków

członków komisji bardziej prawdopodobne jest przyjmowanie takiego algorytmu, w którym odnalezienie krzyżyka na innej niż pierwsza stronie powoduje rezygnację z dalszego przeszukiwania książeczki.

Znaczenie błędów w kwalifikacji głosów dla wyników wyborów

Aby sprawdzić polityczne znaczenie i możliwe interpretacje występujących błędów, przeprowadzono zestawienie list komitetów będących poszkodowanymi oraz beneficjentami zaistniałych rozbieżności.

W tabeli 4 przedstawiono rozkład głosów ważnych uznanych za nieważne oraz nieważnych uznanych za ważne w podziale na listy, na które głosy powinny zostać zaliczone przez OKW (w przypadku ważnych uznanych za nieważne) lub którym głosy zostały niepoprawnie przez OKW przypisane (nieważne uznane za ważne). Ze względu na wspomniane wyżej (i szczegółowo opisane w rozdziale metodologicznym) problemy w realizacji badania, które skutkowały nieodnotowaniem w części przypadków, na kogo był/powinien być zaliczony dany głos, do celów analizy obliczono także skorygowane liczby głosów (w oparciu o założenie, że rozkład głosów, którym brakowało kompletnego opisu, był taki sam jak głosów w pełni opisanych).

W obydwu kategoriach największą grupą są głosy oddane na PSL, co oznacza, że komitet z pierwszej strony broszury był najczęściej zarówno beneficjentem, jak i poszkodowanym w wyniku pomyłek w kwalifikacji głosów. Jak już wspomniano, w przypadku głosów nieważnych uznanych za ważne, w tych miejscach, gdzie udało się to ustalić, niemal 2/3 zostało przypisanych liście PSL. Natomiast spośród głosów ważnych, które uznano za nieważne, prawie 1/3 padła na PSL. W obydwu kategoriach drugą co do kolejności partią – zarówno jeśli chodziło o zyski, jak i straty – okazało się PO. W przypadku głosów ważnych niesłusznie uznanych za nieważne była to niemal 1/4 głosów – to stosunkowo niewielka różnica w zestawieniu z listami PSL. Natomiast w przypadku głosów nieważnych błędnie uznanych za ważne była to mniej więcej 1/7 głosów, czyli niemal połowa z pozostałych głosów innych niż te oddane na PSL. Na trzecim miejscu, również w obydwu kategoriach, znalazła się lista PiS, z około 1/8 pomyłonych głosów w obydwu kategoriach. W przypadku pozostałych komitetów dochodziło do podobnych pomyłek, jednak w większości przypadków są to tylko pojedyncze głosy, jeśli spojrzeć na cały zbiór, a w szczególności – w rozbiciu na komisje obwodowe.

W tabeli 5 podano również bilans pomyłek dwóch rodzajów. Skoro bowiem błędy popełniano zarówno w jedną, jak i w drugą stronę, to pojawia się pytanie, czy dana partia była w ostatecznym rozrachunku beneficjentką takich pomyłek, czy też okazała się stratna.

Tabela 4. Głosy błędnie zakwalifikowane w podziale na listy

Lista	Głosy nieważne uznane za ważne			Głosy ważne uznane za nieważne		
	Liczba głosów	% wśród głosów o ustalonej preferencji	Skorygowana liczba głosów*	Liczba głosów	% wśród głosów o ustalonej preferencji	Skorygowana liczba głosów*
PSL	100	65%	147,1	62	30%	89,1
DB	3	2%	4,4	8	4%	11,5
PiS	20	13%	29,4	27	13%	38,8
PO	23	15%	33,8	49	24%	70,4
RN		0%	0	4	2%	5,7
SLD. Lewica Razem	3	2%	4,4	17	8%	22,4
NP-JKM	1	1%	1,5	12	6%	17,2
Pozostałe listy łącznie	5	3%	7,4	27	13%	38,8
Razem głosy o ustalonej preferencji	155	100%	228	206	100%	296
Głosy o nieustalonej preferencji	73			90		
Razem wszystkie głosy	228			296		

* Wartości skorygowane są związane z niepełnym opisem preferencji na części głosów. Korkta opiera się na założeniu, że rozkład głosów, którym brakowało kompletnego opisu, był taki sam jak głosów w pełni opisanych.
Źródło: badanie kart do głosowania.

Tabela 5. Bilans błędów w klasyfikacji głosów dla partii w liczbach bezwzględnych oraz jako procent głosów ważnych

	Zysk/strata partii	
Lista	Liczba głosów (skorygowana)*	Jako odsetek ogółu głosów ważnych
PSL	+58,0	+0,125%
DB	-7,1	-0,015%
PiS	-9,4	-0,020%
PO	-36,6	-0,079%
RN	-5,7	-0,012%
SLD. Lewica Razem	-20,0	-0,043%
NP-JKM	-15,8	-0,034%
Pozostałe listy łącznie	-31,7	-0,068%

* Wartości skorygowane są związane z niepełnym opisem preferencji na części głosów. Korekta opiera się na założeniu, że rozkład głosów, którym brakowało kompletnego opisu, był taki sam jak głosów w pełni opisanych.
Źródło: badanie kart do głosowania.

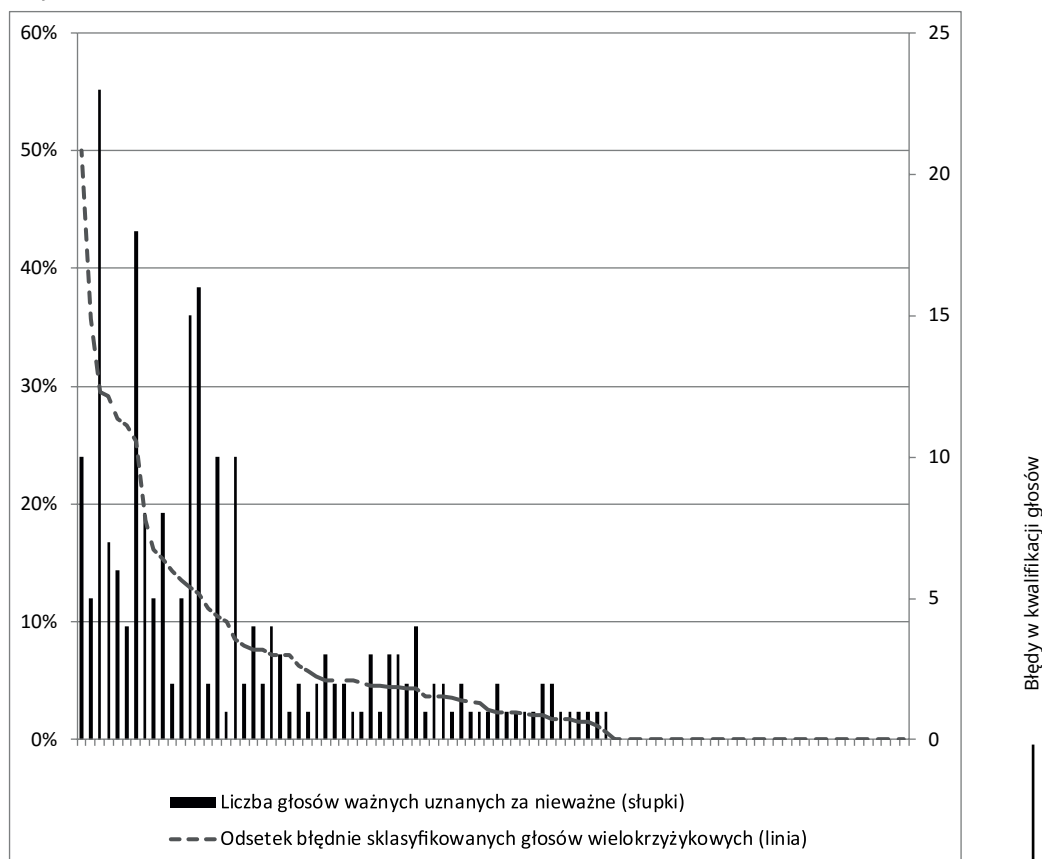
Jedynym beneficjentem netto takich pomyłek był PSL, czyli lista umieszczona na pierwszej stronie broszury, ale skala zmiany wynikającej z powtórnego przeliczenia głosów ma charakter zdecydowanie marginalny. Jeśli spojrzeć na ogół komisji, to zmiana wyniku wyborczego wynosi około 1/8 procenta, co oznacza, że PSL dzięki pomyłkom w kwalifikacji głosów zyskał najprawdopodobniej jeden dodatkowy głos na każde 800 oddanych ważnych głosów. Jeśli chodzi o straty, to są one największe w przypadku PO, ale ich skala jest jeszcze mniejsza i wynosi mniej niż 1 promil ostatecznego wyniku wyborczego. Dwukrotnie niższy jest taki bilans, również ujemny, w przypadku lewicy i partii Janusza Korwin-Mikkego, a jeszcze o połowę mniejszy w przypadku PiS-u.

Zróźnicowanie skali błędów

Z naszego badania wynika, że głosy nieważne uznane za ważne to przede wszystkim nieprawidłowo sklasyfikowane głosy wielokrzyżkowe – inne przypadki błędnych kwalifikacji zdarzają się rzadko i mają w praktyce charakter całkowicie losowy. Z tego względu warto porównywać liczbę błędów popełnionych przez poszczególne

komisje obwodowe właśnie do liczby głosów wielokrzyżkowych – jest bowiem naturalne, że tam, gdzie głosów z wieloma krzyżkami było więcej, przy podobnym stopniu staranności pracy komisji także błędów w kwalifikacji mogło zdarzyć się więcej. Innymi słowy, to liczba głosów wielokrzyżkowych stanowi o poziomie trudności zadania, przed jakim stawały obwodowe komisje wyborcze. Wykres 1 pokazuje rozkład liczby i odsetków błędnych klasyfikacji głosów wielokrzyżkowych w badanych komisjach³². Komisje zostały uszeregowane na osi odciętych według procentu mylnie sklasyfikowanych głosów wielokrzyżkowych.

Wykres 1. Rozkład udziału i liczby błędnych klasyfikacji głosów wielokrzyżkowych w badanych komisjach



Źródło: badanie kart do głosowania.

Widać tutaj dwa wyraźne wzory, nawet jeśli przejście pomiędzy nimi nie jest ostre. Pierwszy to taki, w którym liczba błędów w kwalifikacji mieści się w granicach do pięciu głosów. Wtedy zwykle pomyłone głosy stanowią mniej niż 10% ogółu głosów wielokrzyżkowych.

32 Do celów analizy zostało przyjęte założenie, że wszystkie głosy nieważne błędnie uznane za ważne były w istocie głosami wielokrzyżkowymi. Jest to oczywiście założenie upraszczające rzeczywistość i wprowadzające do obliczeń pewien dodatkowy błąd, ale wydaje się on na tyle niewielki, że nie wpływa na ogólną zasadność wyciąganych wniosków.

Dotyczy to zdecydowanej większości komisji. Niemniej jednak w około 1/5 komisji liczba głosów nieważnych uznanych za ważne była liczbą dwucyfrową lub też takie głosy stanowiły ponad 10% wszystkich głosów wielokrzyżkowych. Jeśli zsumować te wyniki, uzyskuje się obraz bardzo zbliżony do zasady Pareto: z 1/5 badanych komisji, czyli grupy stanowiącej bardzo wyraźną mniejszość, pochodzi 2/3 błędnych interpretacji głosów nieważnych w całej badanej próbie. W komisjach tych przeciętnie 1/6 głosów wielokrzyżkowych została uznana za głosy ważne. Jest to już znacząca liczba tego typu przypadków dla pojedynczych komisji, nawet jeśli placówki takie stanowiły bardzo wyraźną mniejszość. Nie widać tu skokowej zmiany w udziale pomyłek, natomiast widoczna jest stopniowa, narastająca kumulacja czynników decydujących o błędach.

W kilku spośród badanych komisji ponad 1/4 głosów wielokrzyżkowych zakwalifikowano jako ważne głosy na partię z pierwszej strony książeczki. Właśnie dzięki porównaniu z innymi badanymi komisjami można wnosić, że takie pomyłki nie miały charakteru masowego, ale fakt ten należy odnotować. Wystąpienie tych skrajnych przypadków mogło nasuwać przypuszczenie, że działo się tak nagminnie. Chociaż zebrane dane nie potwierdzają tezy o znacznej skali zjawiska i jego istotnym wpływie na wynik wyborczy, to jednak opisywane w tym miejscu wyniki badania dają impuls do uznania, że błędy w kwalifikacji głosów ważnych są realnym problemem, któremu należy przeciwdziałać. Mogą temu służyć takie działania jak: odpowiedni projekt kart do głosowania czy położenie akcentów na przygotowanie członków obwodowych komisji wyborczych, a następnie na kontrolę wyników głosowania. Analiza charakteru błędów w kwalifikacji głosów to kolejny argument na rzecz tezy o problemach wynikających z zastosowania zbroszuirowanych kart do głosowania.

Widać tutaj wyraźne zagrożenie dla sprawności całego mechanizmu obliczania wyników głosów, dlatego należy zadbać o poprawę. Stan, w którym błędy popełniane przez komisję przekraczają pojedyncze przypadki, nie może być uznany za normę. Jeśli w przytłaczającej większości komisji udawało się utrzymać tego typu błędy na bardzo niskim poziomie i z zupełnie śladowym wpływem na wynik wyborów, to tym bardziej warto zwrócić uwagę na to, że w części komisji skala błędów nie była wcale śladowa.

Wyniki badań wykazały słuszność hipotez mówiących, że forma broszury utrudni komisjom liczenie głosów oraz że mogą pojawiać się błędy w sytuacjach, gdy krzyżyk figuruje na wszystkich listach i głos zostaje policzony dla partii znajdującej się na pierwszej stronie książeczki. Swoją drogą, nie mniejszy problem stwarzały głosy z krzyżykami postawionymi na kilku listach, ale nie na pierwszej stronie. One również bywały zaliczane pierwszej skreślonej partii według kolejności w książeczce. Natomiast nie potwierdziło się przypuszczenie, że takie błędy mają istotny wpływ na wynik wyborów, który można by porównać ze skalą wzrostu liczby nieważnych głosów między 2010 a 2014 rokiem. Warto pamiętać, że przeciętny okręg wyborczy w wyborach sejmikowych ma do rozdania siedem mandatów, czyli można przyjąć, że liczba głosów odpowiadających jednemu mandatowi to około 12,5%. Zatem największy bilans błędów netto (zanotowany w przypadku list PSL) odpowiadał 1/100 głosów niezbędnych do zdobycia mandatu.

Powody nieważności głosów

Istotnym celem naszego badania było ustalenie, z jakich powodów głosy oddane przez obywateli w wyborach do sejmików województw były uznawane za nieważne. Oczywiście stwierdzenie powodu nieważności głosu nie dostarcza nam wiarygodnej wiedzy o intencjach wyborcy, który go oddał. Często przyjmuje się jednak uproszczenie, że głosy puste (*undervoting*) są intencjonalnym wstrzymaniem się od głosu, przejawem alienacji obywateli, którzy nie mają kogo wybrać, natomiast oddawanie kart z nadmiarową liczbą krzyżyków (*overvoting*) jest najczęściej skutkiem pomyłek wyborców – źle poinstruowanych albo nieobeznanych wystarczająco z techniką głosowania³³. W tym przypadku trudno jednak *ex post* stwierdzić, jakie były oryginalne preferencje głosujących i co dokładnie stanęło na przeszkodzie do ich skutecznego wyrażenia. Niektórzy wyborcy oddają intencjonalnie głos nieważny, umieszczając dopiski na karcie wyborczej (która z formalnego punktu widzenia – ze względu na brak zaznaczeń w kratkach – uznawana jest za kartę z głosem nieważnym – pustym) lub przekreślając kartę wyborczą bez zaznaczania żadnej preferencji, a w ten sposób dają do zrozumienia, że nie chcą brać udziału w tych wyborach – tego rodzaju głosy dużo prościej dają się zinterpretować jako wyraz protestu, choć komisje wyborcze takiej klasyfikacji oczywiście nie przeprowadzają.

Od dłuższego czasu podkreśla się również, że w Polsce obowiązuje dość restrykcyjnie zdefiniowana technika głosowania, która nakazuje wyborcom wskazać kandydata poprzez postawienie na karcie do głosowania dwóch linii przecinających się w polu odpowiedniej kratki. Jakaś część wyborców zaznacza mimo to swoją preferencję innym znakiem, który w innym kontekście urzędowym byłby uznany za ekwiwalent krzyżyka. Ich intencja jest jasna, ale z formalnego punktu widzenia głos taki nie może być uznany za ważny.

Jednym z niedopatrzeń (poważnych, jak się potem okazało) popełnionych podczas prowadzonych w 2010 roku prac legislacyjnych nad Kodeksem Wyborczym była rezygnacja z podawania w protokołach obwodowych komisji wyborczych informacji o powodach nieważności głosów w większości wyborów, w tym również –

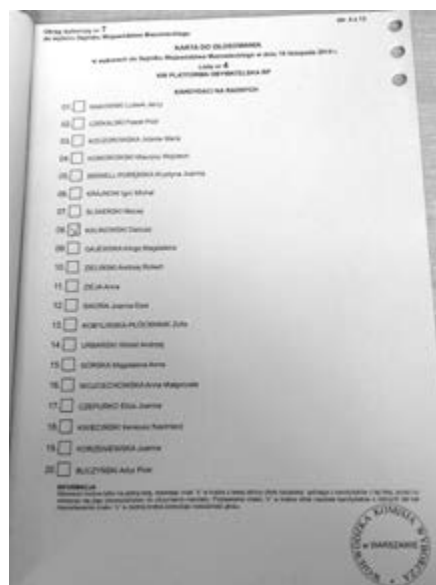
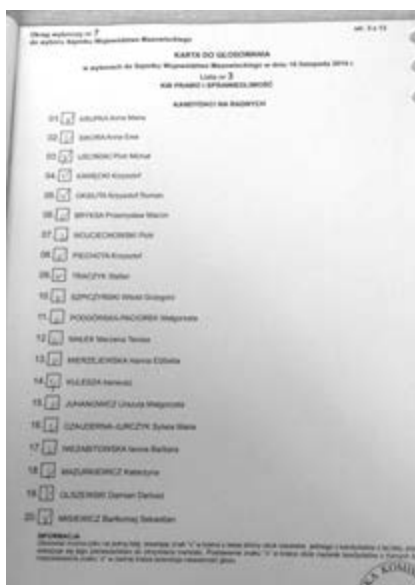
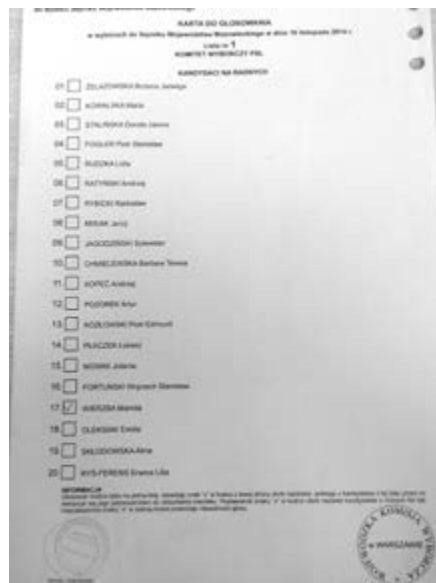
33 Zob. T.J. Power, J.C. Garand, *Determinants of invalid voting...*, dz. cyt.; S. Knack, M. Kropf, *Voided Ballots...*, dz. cyt.

w wyborach do sejmików województw. Dla wyborów sejmikowych przeprowadzonych w 2010 roku mamy więc dokładne dane o proporcjach między grupami głosów nieważnych z różnych powodów. Dla wyborów z 2014 roku takiej informacji brakowało, a materiał badawczy zgromadzony w naszym projekcie stanowi jedyną jak na razie podstawę wnioskowania o tym, ile głosów zostało uznanych za nieważne z poszczególnych powodów. Na takie wnioskowanie pozwala losowy charakter próby obwodów głosowania, będących reprezentacją wszystkich powszechnych obwodów w Polsce (szerzej na ten temat piszemy w rozdziale o metodologii).

W naszym badaniu posłużyliśmy się nieco dokładniejszą klasyfikacją powodów nieważności głosów niż ta stosowana w protokołach OKW z wyborów przeprowadzonych w 2010 roku. Wyróżniliśmy:

- **Głosy puste**, tzn. ważne karty do głosowania, na których przez żadną z kratek do głosowania nie przechodził żaden znak graficzny (były wśród nich karty całkowicie puste, jak również takie z dopiskami i skreśleniami znajdującymi się całkowicie poza kratkami).
- **Głosy z wieloma krzyżykami**, tzn. ważne karty do głosowania, na których wyborca postawił przynajmniej dwa znaki „X” w kratkach na różnych listach wyborczych (przypomnijmy, że głos z dwoma lub większą liczbą krzyżyków w kratkach na tej samej liście powinien być traktowany jako ważny – oddany na kandydata z wyższej pozycji na liście).
- **Głosy z wieloma znakami w kratkach lub przekreśleniami**, tzn. ważne karty do głosowania, na których wyborca postawił w co najmniej dwóch kratkach z różnych list znaki inne niż „X” lub przekreślił listy, wchodząc w pola kratek do głosowania. Kategoria ta obejmuje też głosy z rysunkami i zamazaniami wchodzącymi w pole kratek oraz hasłami wpisywanymi w kolejne kratki do głosowania.
- **Głosy ze znakiem innym niż „X” wskazujące jednoznacznie jednego kandydata**, tzn. ważne karty do głosowania, na których wyborca postawił w jednej kratce znak inny niż „X”, dający się rozpoznać jako jednoznaczna aprobata konkretnego kandydata, przy czym nie uczynił dodatkowych dopisków i skreśleń na karcie. W tej kategorii najczęstsze były głosy ze znakiem „V” wskazującym jednego kandydata.
- **Głosy oddane na nieważnych kartach do głosowania** – w tej kategorii znalazły się karty błędnie uznane przez OKW za ważne (nie zostały zaprotokołowane jako karty nieważne) i wykorzystane przez wyborców. Powodami nieważności kart w stwierdzonych przez nas przypadkach były zwykle brak pieczęci OKW na pierwszej stronie lub brak niektórych stron karty.
- **Głosy nieważne z różnych przyczyn** – tzn. takie karty do głosowania, na których można było stwierdzić kilka równoczesnych powodów nieważności głosu, np. wiele krzyżyków na różnych listach razem z przekreśleniem kratek na jednej z list.

Aby stwierdzić ważność głosu, badacze przeglądali każdą stronę zbroszuirowanej karty wyborczej, zarówno takiej, którą OKW uznała za głos ważny, jak i takiej, którą zakwalifikowała jako głos nieważny. Na ilustracji 7 przedstawiamy przykładowe karty do głosowania z głosami nieważnymi z różnych powodów, a w tabeli 6 – częstotliwości występowania różnych powodów nieważności głosów stwierdzone w naszym badaniu.



Głos z wieloma znakami „V”

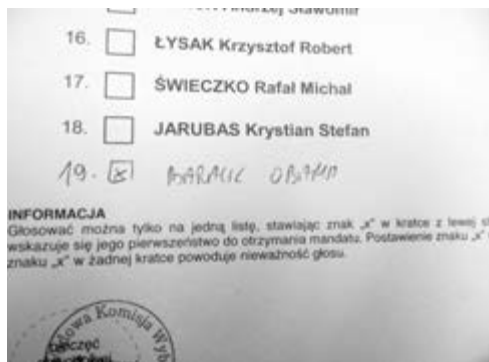
Głos z wieloma krzyżykami – pierwsze dwie strony zbroszuirowanej karty wyborczej



Głos z wieloma znakami w kratkach



Głos z przekreśleniami krutek



Głos pusty z dopiskiem (na liście dodany kandydat z nr 19 – „Barack Obama”)



Głos ze znakiem „V” wskazującym jednoznacznie jednego kandydata

Ilustracja 7. Przykładowe karty do głosowania z głosami nieważnymi

Tabela 6. Częstotliwość występowania różnych powodów nieważności głosów w przebadanej losowej próbie obwodów głosowania

Powód	Liczba	% wśród głosów nieważnych	Dokładność oszacowania	% wśród ogółu głosów	Dokładność oszacowania
Głos pusty (bez wskazania preferencji)	4113	47,7%	±2,8%	8,0%	±0,8%
Głos z wieloma krzyżykami	3982	46,5%	±2,9%	7,7%	±0,8%
Głos z wieloma znakami w kratkach lub przekreśleniami	259	3,0%	±0,7%	0,5%	±0,1%
Głosy ze znakiem innym niż „X” wskazujące jednoznacznie jednego kandydata	174	2,0%	±0,4%	0,3%	±0,1%
Głosy oddane na nieważnych kartach do głosowania	10	0,1%	±0,1%	0,02%	±0,01%
Różne powody nieważności głosu	53	0,6%	±0,3%	0,1%	±0,05%
RAZEM	8622	100,00%		16,6%	

Uwaga: w tabeli wskazane są częstości występowania głosów nieważnych rozpoznanych prawidłowo (N=8453), jak również głosów *de facto* nieważnych, ale błędnie zakwalifikowanych jako ważne przez komisje obwodowe (N=169). Pominęto 59 głosów nieważnych uznanych przez OKW za ważne, dla których nie zapisano w sposób jednoznaczny powodu nieważności (zob. rozdział „Metodologia badań”).

Źródło: badanie kart do głosowania.

Widać, że dwa powody nieważności głosu wyraźnie dominowały w wyborach do sejmików w 2014 roku (odpowiadały łącznie za 93% przypadków nieważności). Z porównywalną częstością pojawiały się wśród nieważnych głosy puste (stanowiły 47,7% głosów nieważnych) oraz z wieloma krzyżykami (46,5% głosów nieważnych). Wśród pozostałych powodów nieważności głosów najczęstsze było stawianie różnych znaków i przekreśleń w kratkach do głosowania oraz jednoznaczne wskazywanie kandydata za pomocą znaku innego niż „X”. W tym ostatnim przypadku można przypuszczać, że wyborcy mieli intencję oddania głosu ważnego, nie zastosowali jednak prawidłowej techniki głosowania, skrupulatnie zdefiniowanej w Kodeksie Wyborczym. Pozostałe powody nieważności głosu miały marginalne znaczenie.

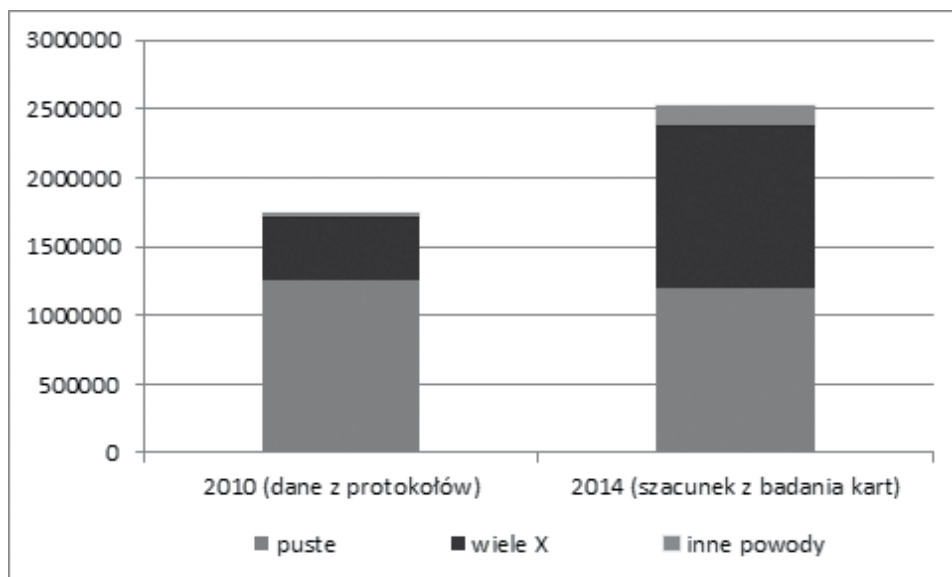
O ile dysponujemy kompletną informacją o powodach nieważności głosów nieważnych poprawnie zakwalifikowanych przez komisje wyborcze, o tyle w przypadku głosów *de facto* nieważnych, ale błędnie zakwalifikowanych jako ważne mamy wiedzę o powodach nieważności 74% z nich. Z tej grupy prawie 80% stanowią głosy

z wieloma krzyżykami, 7% – z wieloma znakami w kratkach i przekreśleniami, a tylko niecałe 2% to głosy puste. Można zatem powiedzieć, że komisjom popełniającym błędy w klasyfikacji głosów wyraźnie częściej zdarzało się uznawać za ważne głosy wielokrzyżkowe (zliczano tylko jeden z wielu krzyżyków) niż głosy puste. Przypomnijmy jednak, że zgodnie z naszymi ustaleniami ogólna skala występowania błędnych klasyfikacji głosów w wyborach do sejmików w 2014 roku była niewielka (zob. rozdział „Stan materiałów przekazanych do badania”).

Wyniki wyborów do sejmików z 2014 roku wyróżniały się – w porównaniu z rezultatami poprzednich wyborów z 2010 roku – przyrostem liczby i odsetka głosów nieważnych wśród wszystkich oddanych głosów. W 2010 roku stwierdzono 1,74 mln głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw, a protokoły OKW pozwalają określić, z jakich powodów były uznawane za nieważne. W 2014 roku odnotowano 2,52 mln głosów nieważnych, przy czym bez ponownego przebadania wszystkich kart do głosowania nie da się ustalić, jakie były powody takiej kwalifikacji. Niemniej jednak, dzięki wykorzystaniu metod wnioskowania statystycznego, nasze badanie kart wyborczych z losowo wybranej próby komisji obwodowych pozwala oszacować (z określonym marginesem błędu), z jaką częstotliwością występowały różne przesłanki do uznawania głosów za nieważne w 2014 roku. Jest to jeden z najważniejszych rezultatów naszego badania, który byłby niemożliwy do osiągnięcia przy analizie celowo dobranej próby obwodów głosowania.

Na wykresie 2 porównujemy dane z 2010 roku z szacunkami z wyborów z 2014 roku. Wykres celowo jest wyskalowany tak, aby pokazywać bezwzględne liczby głosów nieważnych (widać wyraźnie ich przyrost między 2010 a 2014 rokiem). Należy przy tym dodać, że poziom frekwencji w porównywanym wyborach był bardzo podobny: w 2010 roku w wyborach samorządowych wzięło udział 14 mln 482 tys. wyborców, a w 2014 roku – 14 mln 423 tys.

Wykres 2. Porównanie głównych powodów nieważności głosów w wyborach do sejmików województw w 2010 roku (na podstawie protokołów OKW) oraz w 2014 roku (szacowanie na podstawie badania kart wyborczych)



Uwaga: dane dla 2010 roku pochodzą ze zbiorczego zestawienia Państwowej Komisji Wyborczej. Dane dla 2014 roku zostały przeliczone na podstawie ogólnej liczby głosów nieważnych stwierdzonych w 2014 roku (2 523 089 głosów) oraz częstości występowania różnych powodów nieważności głosów w losowej próbie obwodowych komisji wyborczych przeanalizowanych w projekcie badania kart wyborczych (zob. tabela 6).

Źródło: PKW, badanie kart do głosowania.

Na podstawie wykresu można sformułować kilka wniosków.

Po pierwsze, między 2010 a 2014 rokiem nie zmieniła się w sposób wyraźny liczba oddanych głosów pustych. W 2010 roku było ich 1,25 mln, a w 2014 roku szacujemy ich liczbę na 1,20 mln. Trudno zatem znaleźć potwierdzenie dla przypuszczenia, że za przyrostem liczby głosów nieważnych w 2014 roku stało pojawienie się w urnach wyborczych na masową skalę pustych kart do głosowania. Ciężko również udowodnić słuszność hipotezy, że w 2014 roku na masową skalę głosy oddane przez wyborców jako puste były fałszowane poprzez ich zamianę na głosy ważne oddane na którąś z list wyborczych (wówczas byłoby ich wyraźnie mniej niż w 2010 roku).

Po drugie, między 2010 a 2014 rokiem dwuipółkrotnie (z 466 tys. do szacowanych 1,17 mln) wzrosła liczba głosów z wieloma krzyżykami – i to przede wszystkim ta kategoria odpowiada za wyraźny przyrost liczby głosów nieważnych w wyborach do sejmików z 2014 roku. Zauważalny jest też wzrost liczby głosów nieważnych z innych powodów, choć ze względu na różnice w sposobie klasyfikacji powodów nieważności nie potrafimy jednoznacznie określić, w jaki sposób głosy tego typu były określane w 2010 roku.

Skoro za przyrostem liczby głosów nieważnych między 2010 a 2014 rokiem stoi głównie wzrost liczby głosów wielokrzyżkowych, najczęściej w literaturze wiązanych z pomyłkami wyborców, to zasadne jest pytanie o to, czy na wzrost liczby głosów wielokrzyżkowych wpłynęło zastosowanie zbroszurowanej karty wyborczej w wyborach do sejmików. Tę hipotezę uprawdopodobniają opublikowane już analizy danych wyborczych z 2010 i 2014 roku, uwzględniające fakt, że w 2010 roku zbroszurowana karta wyborcza została zastosowana w wyborach sejmikowych w jednym z województw (na Mazowszu), podczas gdy w pozostałych karta miała formę jednostronicowej „płachty”; analizy te biorą pod uwagę również cechy gmin wpływające na zachowania w wyborach samorządowych³⁴. Mimo różnych zastrzeżeń wobec porównywalności obu wyborów ten swoisty eksperyment z 2010 roku daje wskazówki dotyczące przyczyn głosów nieważnych, które pojawiły się w wyborach z 2014 roku.

Podsumowując: nawet jeśli weźmiemy pod uwagę możliwe błędy oszacowania występujące w przypadku ostatnich wyborów sejmikowych, to niepodważalny jest wyraźny wzrost liczby głosów wielokrzyżkowych w 2014 roku. I to na nich powinna się przede wszystkim skupić uwaga osób zainteresowanych wyjaśnieniem tego, co nietypowego zdarzyło się w wyborach z 16 listopada 2014 roku.

34 A. Gendźwiłł, *Skąd się biorą...*, dz. cyt.

Nieważność głosów a preferencje wyborców

Badania prowadzone przez zespół pozwoliły na uzyskanie unikalnych danych – zapisu preferencji tych, którzy oddali głosy nieważne, gdyż postawili krzyżyk na więcej niż jednej liście. Rozdział ten stanowi próbę odtworzenia tego, jakie były ich preferencje i na kogo – przy pewnych założeniach – mógłby paść ich głos, gdyby był ważny.

Głosy nieważne z powodu postawienia krzyżyka na więcej niż jednej liście układają się w trzy podstawowe kategorie. Pierwsza to głosy tych wyborców, którzy postawili na karcie do głosowania krzyżyki na każdej z list. Na przeciwnym biegunie są wyborcy, którzy zaznaczyli krzyżyki tylko na dwóch różnych listach. Pomiędzy nimi znajduje się trzecia kategoria – tacy, którzy postawili krzyżyki na więcej niż dwóch listach, lecz nie na wszystkich. Wyróżnienie tej ostatniej kategorii można uzasadnić podnoszonymi w publicznej debacie wątpliwościami, wedle których oszustwa wyborcze mogły mieć postać dostawiania przez członków komisji krzyżyków na pierwszej stronie³⁵. Istotną przesłanką jest tu jednak także możliwość przenoszenia wzorów z innych głosowań, w szczególności z głosowania blokowego znanego z wyborów senackich według ordynacji stosowanej przed 2011 rokiem oraz ordynacji wcześniej używanej w gminach do 20 tys. mieszkańców. Takie rozwiązanie stosowane było w czterech poprzednich wyborach samorządowych – rozpoczynając od 1998 roku³⁶. Szczegółowe analizy wyników wyborów do Senatu w roku 2007 pokazują, że znaczącym zjawiskiem jest przenoszenie wzorów głosowania z jednych wyborów na drugie³⁷.

W przedstawianej analizie trzy wyróżnione grupy nieważnych głosów będą nazywane odpowiednio głosami: nieselektywnymi (gdy krzyżyki postawiono na każdej

35 Np. *PiS nie wierzy w swoją przegraną. Brudziński pokazał, jak można sfalszować wynik*, *kov*, „Gazeta Wyborcza”, 27.05.2014, http://wyborcza.pl/1,75248,16042817,PiS_nie_wierzy_w_swoja_przegrana__Brudzinski_pokazal_.html, dostęp 5.03.2016.

36 A. Ptak, *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) A. Stelmach (red.), *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2010.

37 J. Flis, *Złudzenia wyboru...*, dz. cyt., s. 56–57.

z list), selektywnymi (gdy ich liczba była mniejsza, lecz inna niż dwa) oraz dwukrzyżykowymi.

Wszystkie tak wyróżnione kategorie głosów wielokrzyżkowych miały w badanej próbie porównywalne liczebności. Tabela 7 podaje udziały poszczególnych rodzajów głosów wielokrzyżkowych wśród wszystkich oddanych głosów i wśród samych głosów wielokrzyżkowych wraz z dokładnością oszacowania.

Tabela 7. Rodzaje głosów wielokrzyżkowych w badanej próbie

Typy głosów wielokrzyżkowych	Wśród wszystkich oddanych głosów		Wśród głosów wielokrzyżkowych	
	Odsetek	Dokładność oszacowania	Odsetek	Dokładność oszacowania
Krzyżyki przy dwóch listach	1,5%	± 0,2%	19,2%	± 2,0%
Krzyżyki przy trzech–pięciu listach	1,2%	± 0,2%	15,9%	± 1,4%
Krzyżyki przy sześciu i więcej listach	5,0%	± 0,6%	64,9%	± 2,4%
Razem głosy wielokrzyżkowe	7,8%	± 0,8%	100%	
Krzyżyki przy wszystkich listach	3,3%	± 0,5%	42,5%	± 3,6%
Głosy selektywne (poparcie więcej niż dwóch list, ale nie wszystkich)	3,0%	± 0,5%	38,3%	± 3,2%

Źródło: badanie kart do głosowania.

Głosy selektywne okazują się zatem dwukrotnie liczniejsze niż głosy dwukrzyżkowe. Większość stanowią te, w przypadku których postawiono więcej krzyżyków niż pięć (to największa liczba krzyżyków dopuszczalna w ordynacji gminnej stosowanej przed rokiem 2014). Najliczniejszą grupą są głosy z krzyżykami na każdej ze stron.

Przy analizie preferencji wyborców oddających głosy wielokrzyżkowe takie zróżnicowanie liczebności nakłada się na fakt, że liczba krzyżyków stawianych przez wyborcę miała wpływ na to, jak wygląda sumaryczny rozkład poparcia dla list, przy których postawiono krzyżyki na takich nieważnych głosach. Zbiorcze zestawienie preferencji wyrażonych na głosach wielokrzyżkowych podaje tabela 8. Nie zawiera ona głosów nieselektywnych, gdyż w ich przypadku zagregowane „poparcie” jest prostą pochodną liczebności list zarejestrowanych w poszczególnych okręgach wyborczych.

Tabela 8. Udział wskazań na poszczególne listy wśród wyborców oddających głosy wielokrzyżkowe

Poparcie dla list na głosach wielokrzyżkowych	Wszystkie wielokrzyżkowe		Krzyżyki przy dwóch listach		Głosy selektywne (poparcie więcej niż dwóch list, ale nie wszystkich)	
	Odsetek	Dokładność	Odsetek	Dokładność	Odsetek	Dokładność
PSL	89,7%	± 1,8%	70,2%	± 5,2%	88,3%	± 2,0%
Demokracja Bezpośrednia*	44,1%	± 9,8%	18,2%	± 5,1%	45,8%	± 9,6%
PiS	79,4%	± 2,3%	38,5%	± 5,0%	77,3%	± 3,3%
PO	77,5%	± 1,9%	27,5%	± 4,6%	77,6%	± 2,6%
Ruch Narodowy	67,1%	± 3,1%	5,8%	± 1,4%	63,7%	± 3,6%
SLD	69,5%	± 2,3%	12,5%	± 3,4%	64,5%	± 3,2%
JKM	63,5%	± 2,7%	5,6%	± 1,5%	52,1%	± 4,2%
Inne listy (łącznie)**	72,3%	± 2,1%	19,1%	± 5,0%	68,3%	± 3,4%

* Demokracja Bezpośrednia wystawiała listy tylko w części okręgów.

** Odsetek wyborców oddających głos wielokrzyżkowy, którzy wstawili krzyżyk przy co najmniej jednej z pozostałych list.

Uwaga: poparcie dla poszczególnych list w przypadku głosów wielokrzyżkowych nie przekładało się na wynik uzyskany ostatecznie przez te listy – odsetki pokazują, jak duża część spośród głosów wielokrzyżkowych zawierała przynajmniej jeden głos oddany na daną listę. Źródło: badanie kart do głosowania.

Takie zestawienie każe poszukiwać odpowiedzi na pytanie o możliwe wzory głosowania dla każdej z grup z osobna. Zagregowane wyniki są bowiem w pierwszej kolejności wypadkową liczebności poszczególnych kategorii i liczby krzyżyków stawianych przez wyborców w przypadku każdej z nich. Bez wątpienia jednak całe zjawisko jest spletem różnych czynników i należy przypuszczać, że wszystkie próby wyjaśnienia go jedną przyczyną skazane są na niepowodzenie.

Głosy dwukrzyżkowe

W debacie wokół wyborów samorządowych z 2014 roku najwięcej wątpliwości dotyczyło sytuacji, w których postawiono dwa krzyżyki. Pojawiła się hipoteza, że takie zjawisko może dowodzić unieważniania przez sympatyków którejś partii politycznej (w szczególności umieszczonej na pierwszej stronie, czyli – w przypadku

wyborów sejmikowych – Polskiego Stronnictwa Ludowego) głosów oddanych na inne listy. Istota problemu, w myśl tej hipotezy, miałyby polegać na tym, że zwolennikom ugrupowania umieszczonego na pierwszej stronie jest łatwiej unieważnić głosy oddane na inne partie, niż sojusznikom innych partii unieważnić głos na ugrupowanie ze strony pierwszej. Jeżeli pojawia się książeczka do głosowania bez głosu na pierwszej stronie, to dostawienie na niej krzyżyka przez sympatyka tej partii powoduje unieważnienie oddanych dalej głosów, niezależnie od tego, na kogo padły. Nie ma wtedy potrzeby sprawdzania, komu przypadłby taki głos.

Tabela 9 pokazuje, na których listach zostały postawione krzyżyki w przypadku głosów dwukrzyżykowych oddanych w komisjach objętych badaniem. W kolumnach pokazano numery komitetów, na które padł pierwszy z tak oddanych głosów, natomiast w wierszach – numer drugiego wskazanego komitetu. W przypadku listy nr 3 – Prawa i Sprawiedliwości – w osobnych wierszach pokazano przypadki, gdy lista ta znalazła się na drugiej stronie, gdyż komitet nr 2 – Demokracja Bezpośrednia – nie wystawił w danym okręgu swych przedstawicieli, osobno zaś te, gdy lista PiS znalazła się na trzeciej stronie. Dla każdego komitetu pokazano też, ile drugich wskazań dotyczyło wyborców, którzy swoim pierwszym głosem nie wskazali listy PSL (znajdującej się na pierwszej stronie). W przypadku pierwszych wskazań komitety o numerach 10 i wyższych przedstawiono łącznie. W ostatnim wierszu podano łączną liczbę wskazań danego komitetu na wszystkich głosach dwukrzyżykowych. Z natury rzeczy liczba takich wskazań jest równa dwukrotności liczby takich głosów. W tabeli 10 podano te same liczby, lecz jako procent wszystkich głosów dwukrzyżykowych. W przedostatnim wierszu umieszczono wskazania danego komitetu jako procent wszystkich głosów dwukrzyżykowych (procenty te sumują się do 200), natomiast w ostatnim – dla porównania – procent głosów ważnych, jakie zostały oddane na poszczególne komitety w badanych obwodach głosowania.

Przedstawione dane pokazują skomplikowany obraz zjawiska. Brakuje tutaj wzorca równie jednoznacznego jak podnoszone publicznie hipotezy. W 70% przypadków głosów dwukrzyżykowych jedno ze wskazań zostało umieszczone na pierwszej stronie. Prawie 30% nie powielalo tego wzoru. Ponieważ wątpliwości zgłaszane były zwłaszcza przez polityków Prawa i Sprawiedliwości, warto zwrócić uwagę, że głosy na tę listę, połączone z oddanymi na PSL, stanowią tylko co czwarty przypadek głosów dwukrzyżykowych (co daje około 0,38% ogółu głosów oddanych). Przypadki, gdy pierwszym wskazaniem był głos na PiS, zaś na drugim miejscu znalazła się któraś z dalszych partii, stanowią trochę ponad 1/8 głosów dwukrzyżykowych – nie jest to zatem różnica przytłaczająca względem głosów oddanych według wzorca PSL+PiS.

Ponad 30% zidentyfikowanych przypadków to postawienie krzyżyka na dwóch pierwszych stronach książeczki – przypadki takie rozkładają się nieomal po równo na głosy na Demokrację Bezpośrednią oraz na PiS, gdy partia ta znalazła się na drugiej stronie. Stało się tak pomimo faktu, że lista PiS zdobyła w badanych komisjach ponad 35 razy więcej ważnych głosów niż lista nr 2. Na podstawie takich danych nie sposób podtrzymać twierdzenia o dominującej roli dostawianych na pierwszej stronie krzyżyków, o ile odrzucić tezę, że osoby fałszujące skupiały się szczególnie na wyszukiwaniu głosów oddanych na Demokrację Bezpośrednią, by właśnie je unieważnić. Choć wyróżniającą się część głosów dwukrzyżykowych stanowią krzyżyki zaznaczone na pierwszej i drugiej stronie, to jednak 40% przypadków to głosy na pierwszą stronę oraz na stronę inną niż druga.

Prawie 30% głosów dwukrzyżykowych nie oznaczało postawienia krzyżyka na pierwszej stronie, ale wybór dwóch partii z dalszych kartek. Tylko znikoma część z nich to poparcie dla kandydatów ze strony drugiej i któreś z kolejnych. Tak naprawdę nie układa się to w żaden wyraźny wzór. W przypadku 1/5 głosów postawiono krzyżyki na stronie pierwszej i dalszej, z pominięciem listy numer 3, czyli Prawa i Sprawiedliwości. Widać bardzo wyraźnie, że coraz mniej głosów pada na listy o kolejnych numerach. Trzeba pamiętać, że nie wszystkie komitety wystawiały kandydatów we wszystkich okręgach. Warto również zauważyć, że jest to wypadkowa kolejnych miejsc w książeczce, ale widać także różnice między partiami. Ugrupowania, które uzyskały w wyborach wyższe poparcie, czyli Platforma Obywatelska i Sojusz Lewicy Demokratycznej, mają wyraźnie większą liczbę głosów niż sąsiadujące z nimi mniej popularne listy Ruchu Narodowego i Nowej Prawicy.

Warto pamiętać także o skali zjawiska. Średnia liczba głosów dwukrzyżykowych ze wskazaniem pary PSL–PiS wynosiła trzy w okręgach, gdzie nie było listy Demokracji Bezpośredniej, oraz dwa tam, gdzie w związku z pojawieniem się listy DB PiS znalazł się na trzeciej stronie książeczki. Trzeba tu jednak przywołać jeden przypadek, który wyłamuje się z takiego wzoru. W gminie Krasocin (powiat włoszczowski, województwo świętokrzyskie) oddano aż 26 głosów ze wskazaniem jednocześnie list PSL i PiS – ta druga partia znalazła się w tym okręgu na drugiej stronie książeczki. To więcej niż co piąty głos dwukrzyżykowy. Jest to niepokojący sygnał, a problem warto dalej pogłębiać – np. poprzez przebadanie głosów w wyborach powiatowych oddanych w tym samym obwodzie. Trudno jednak uznać to za przejaw zjawiska o szerszej skali.

Przedstawiony rozkład głosów dwukrzyżykowych zdaje się wskazywać, że liczna grupa wyborców w trakcie głosowania oddawała głos na kolejne strony, lecz po oddaniu dwóch takich głosów orientowała się, że to błąd, i rezygnowała z dalszego stawiania krzyżyków. Warto wspomnieć, że takie zachowanie jest tylko jednym z widocznych tu wzorów i nie stanowi nawet połowy wszystkich przypadków. W pozostałych najwyraźniej algorytm wyglądał inaczej. Polegał na wyborze spośród

Tabela 9. Liczby preferencji wyrażonych głosami dwukrzyżkowymi

	Głos pierwszy											
Głos drugi	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10+	Suma	Suma bez PSL
DB	122										122	0
PiS na drugiej stronie	114										114	0
PiS na trzeciej stronie	73	10									83	10
PO	121	3	24								148	27
RN	20		11	7							38	18
SLD-LR	37	3	17	21	4						82	45
NP-JKM	11	1	14	7	1	3					37	26
8	15	1	9	7		1	3				36	21
9	11		13	14		4	1	2			45	34
10	5			3		1		1	2		12	7
11	7		7	1	1	2	2				20	13

	Głos pierwszy													
12	2		2									1	5	3
13	1		1									2	4	3
14											1		1	1
15			1	1		1						1	4	4
16					1	1					1		3	3
17	2			2		1					2	5	12	10
18												1	1	1
19			1	1								2	4	4
Suma drugich głosów	541	18	100	64	7	14	6	3			6	12	771	
Suma wszystkich głosów	541	140	297	212	45	96	43	39			51	78		

Źródło: badanie kart do głosowania.

11	0,9%		0,9%	0,1%	0,1%	0,3%	0,3%	0,3%								2,6%	1,7%
12	0,3%		0,3%											0,1%		0,6%	0,4%
13	0,1%		0,1%											0,3%		0,5%	0,4%
14													0,1%			0,1%	0,1%
15				0,1%	0,1%		0,1%							0,1%		0,5%	0,5%
16							0,1%						0,1%			0,4%	0,4%
17	0,3%			0,3%			0,1%						0,3%	0,6%		1,6%	1,3%
18														0,1%		0,1%	0,1%
19				0,1%	0,1%									0,3%		0,5%	0,5%
Procent pierwszych głosów	70,2%	2,3%	13,0%	8,3%	0,9%	1,8%	0,8%	0,4%	0,8%					1,6%			29,8%
Procent wszystkich głosów	70,2%	18,2%	38,5%	27,5%	5,8%	12,5%	5,6%	5,1%	6,6%					10,1%			
Procent głosów ważnych	24%	1%	27%	24%	2%	8%	3%	3%	2%					6%			

Źródło: badanie kart do głosowania.

kandydatów z różnych list. Taki wybór w znaczącej części nie obejmował partii znajdującej się na pierwszej stronie. Stąd można wnosić, że nawet jeśli dochodziło do nadużyć polegających na dostawianiu krzyżyka na pierwszej stronie, to takie zjawisko nie stanowi istotnego udziału wśród głosów nieważnych z powodu postawienia dwóch krzyżyków.

Głosy nieselektywne

Badanie wzorów głosowania wyborców, którzy postawili więcej niż dwa krzyżyki na liście, przyjęło postać analizy korelacji. Badano w niej związek między udziałem poszczególnych kandydatów w głosach ważnych oddanych w danym obwodzie a analogicznym rozkładem głosów tych wyborców, którzy postawili krzyżyki na każdej z list. Innymi słowy, porównywane były wzorce rozkładu głosów preferencyjnych wśród głosów ważnych i wśród wielokrzyżkowych nieselektywnych. Traktowano je tak, jakby były to „wiązki” głosów ważnych, czyli głosy oddane na każdą z list liczono osobno. Za każdym razem obliczano, jaki jest udział głosów oddanych na danego kandydata w głosach zdobytych przez konkretną listę w danym obwodzie. Kontrolnie porównywano również rozkład głosów w danym obwodzie z rozkładami głosów w całej gminie, ale nie uzyskano wyników odmiennych od prezentowanych. Przedstawione wyniki powinny być taktowane jako pilotaż ze względu na ograniczoną liczebność zbioru, na którym można było operować.

Szczegółowa analiza pokazała istotne znaczenie dla opisywanego zjawiska trzech czynników. Pierwszy to fakt, czy dany obwód głosowania znajdował się w mieście na prawach powiatu, czy też w zwykłej gminie. Drugim istotnym czynnikiem okazało się to, czy dana lista należy do jednej z czterech ogólnopolskich, stabilnych partii politycznych (tych, które w skali kraju zdobyły poparcie powyżej 10%), czy też do innych ugrupowań – ogólnopolskich, ale o niewielkim poparciu, jak Ruch Narodowy albo Twój Ruch, bądź też do komitetów regionalnych niezwiązanych z ogólnopolskimi podziałami politycznymi. Wreszcie trzecim czynnikiem różnicującym okazało się to, czy dana lista zdobyła w danym obwodzie co najmniej 10% głosów. Źródłem takiej, a nie innej wartości rozgraniczenia wielkości partii było średnie poparcie dla listy sprzyjającej indywidualnemu kandydatowi w badanych komisjach. W tabeli 11 pokazano współczynniki korelacji między udziałem kandydatów w głosach ważnych oddanych na listę oraz w głosach wielokrzyżkowych. Współczynniki takie wyliczono dla każdej z ośmiu kategorii wyróżnionych na podstawie złożenia trzech podanych czynników.

Tabela 11. Współczynniki korelacji między odsetkami głosów preferencyjnych (oddanych na kandydatów) wśród głosów ważnych oraz wśród głosów wielokrzyżkowych

Jednostka	Listy	Poparcie lokalne	Współczynniki korelacji liniowej r Pearsona	
			Głosy nieselektywne <i>versus</i> głosy ważne	Głosy selektywne <i>versus</i> głosy ważne
Zwykłe gminy	Cztery partie sejmowe	>10%	0,534	0,528
		<10%	0,340	0,288
	Pozostałe	>10%	0,609	0,620
		<10%	0,251	0,187
Miasta na prawach powiatu	Cztery partie sejmowe	>10%	0,277	0,479
		<10%	0,242	0,412
	Pozostałe	>10%	-0,131	0,641
		<10%	0,147	0,143

Na szaro zostały zaznaczone współczynniki korelacji istotne statystycznie na poziomie $p < 0,01$.

Źródło: badanie kart do głosowania.

Okazało się, że najsilniejszy związek między głosami nieselektywnymi a ważnymi zaistniał w zwykłych gminach w obu przypadkach list, które zdobyły przynajmniej 10% głosów – zarówno sejmowych, jak i pozostałych. Wystąpiły tam bardzo wysokie współczynniki korelacji. Najwyższy dla komitetów innych niż partie ogólnopolskie, które zdobyły ponad 10% głosów, to 0,609. Niewiele niższe były współczynniki dla list ogólnopolskich, które zdobyły co najmniej 10% poparcia, gdzie współczynnik wynosił 0,534. W przypadku ugrupowań o mniejszym poparciu takie współczynniki korelacji były już zdecydowanie niższe: 0,34 w przypadku partii ogólnopolskich i 0,251, jeśli chodzi o pozostałe listy.

W miastach na prawach powiatu tylko w przypadku ogólnokrajowych, najsilniejszych list o poparciu powyżej 10% korelacja była większa niż najsłabsza z korelacji w zwykłych gminach. Różnica ta okazała się tylko nieznaczna i model był wyraźnie słabszy w wypadku ogólnokrajowych list o poparciu w zwykłych gminach niższym niż 10%. Natomiast w pozostałych przypadkach współczynniki korelacji wszędzie wynosiły poniżej 0,25.

Głosy selektywne

Identyczne korelacje wyliczono dla głosów nieważnych selektywnych, czyli takich, kiedy krzyżyki postawiono na przynajmniej trzech listach, lecz nie na wszystkich.

Obraz współzależności w części zachował podobieństwo, a w części różnił się w przypadku głosów selektywnych oddanych tylko na niektóre listy, ale nie na wszystkie. Tutaj bardzo podobne współczynniki dotyczyły najsilniejszych list w zwykłych gminach, natomiast jeśli chodzi o słabsze listy, to były już nieco mniejsze, chociaż dalej układały się w identyczny wzór. Natomiast pojawiły się znacznie silniejsze korelacje w przypadku miast na prawach powiatu, gdzie w odniesieniu do list ogólnopolskich były to współczynniki między 0,4 a 0,5, zaś w przypadku komitetów o poparciu wyższym niż 10% sięgnęły poziomu 0,64. Nieomal niezmienny najniższy współczynnik występował w wypadku innych niż sejmowe list o niskim poparciu.

Zobrazowaniem wszystkich modeli może być sytuacja w Krośnie Odrzańskim. Dwie listy przekroczyły tam poparcie 10% – lista PSL oraz lista PO oznaczona numerem 4. Spomiędzy 88 ważnych głosów oddanych na listę numer 1 w obwodzie do głosowania nieomal połowa padła na kandydata numer 2. Tylko dwa głosy zostały oddane na kandydata z pierwszego miejsca na liście. Kolejne prawie 30 głosów przypadło kandydatce z trzeciego miejsca i jeszcze 10 głosów kandydatowi z miejsca ostatniego. Wśród 15 głosów wyborców, którzy postawili krzyżyki na każdej ze stron, na liście PSL również niemal połowa głosów padła na kandydata nr 2, a osoba z pierwszego miejsca zdobyła tylko jeden głos. Choć są to bardzo niewielkie liczby głosów, to w rankingu na czołowych miejscach uplasowali się ci sami kandydaci, którzy zdobyli najwięcej głosów ważnych. Bardzo podobnie wyglądała sytuacja wśród tych obywateli, którzy postawili głosy tylko na części list, w tym na liście PSL. Takich głosów oddano 17 i znowu ponad połowa z nich padała na kandydata z numerem 2. Podobnie wygląda sytuacja na liście numer 4. Oddano na nią 124 ważne głosy. 104 z nich zdobył kandydat z trzeciego miejsca na liście, a tylko pięć polityk z „jedyneką”. W przypadku tych 15 wyborców, którzy zaznaczyli krzyżyki na każdej ze stron, ponownie ponad połowa głosów padła na kandydata numer 3 – tego samego, który zdobył przytłaczającą większość głosów w przypadku głosów ważnych. Podobnie rzecz miała się w przypadku 17 osób, które postawiły krzyżyk tylko na części list, w tym na liście PO. Z nich również ponad połowa wskazała kandydata z trzeciego miejsca.

Wyjaśnienia

Obliczenia zarówno dla głosów selektywnych, jak i nieselektywnych pozwalają zarysować następujący wzór głosowania, który stanowi hipotezę mogącą wyjaśnić omawiane zjawisko. Wyborcy, którzy stawiali krzyżyki na każdej liście, wybierali tych kandydatów, których wskazywali ich sąsiedzi oddający głosy ważne. W większości

przypadków, jak można się domyślać, byli to kandydaci pochodzący z tych samych (lub sąsiednich) miejscowości, co wskazuje na terytorialne więzi jako podstawę takiego głosowania. Fakt, że takie zjawisko skorelowania wzorców oddawania głosów w obrębie list występuje w znacznie mniejszym stopniu w miastach na prawach powiatu, wynika najprawdopodobniej z tego, że identyfikacja terytorialna odgrywa tam mniejsze znaczenie niż preferencje dla ogólnopolskich ugrupowań politycznych. W zwykłych gminach wyborcy tacy wyszukują na poszczególnych listach znanych lokalnie kandydatów i wyróżniają ich spośród wszystkich dostępnych. Zastosowanie książeczki mogło zostać odebrane przez takich wyborców jako możliwość wyrażenia swoich preferencji terytorialnych w stosunku do każdej listy z osobna. Na każdej z nich wyszukiwali oni znanych sobie polityków – przede wszystkim rozpoznawalnych w danej lokalnej społeczności. Nie różnili się pod tym względem od wyborców, którzy oddawali głosy ważne. Natomiast w przypadku tych list, które zdobyły mniejsze poparcie w danej gminie (czy to sejmowych, czy innych), wyborcy tacy najwyraźniej nie znali żadnych kandydatów wyróżniających się w ich oczach. Dlatego też rozdzielali głosy w sposób dużo bardziej przypadkowy. W efekcie rozkład wskazań wszystkich wyborców, którzy stosowali taką zasadę, jest zbliżony do równomiernego i nie wyróżnia żadnego z kandydatów. Nie jest wyjaśniany ani przez kolejność na liście, ani przez powiązania lokalne.

Takie głosowanie nie wydaje się niczym specjalnie zaskakującym w świetle znanych skądinąd faktów. Personalizacja polityki – także lokalnej – jest zjawiskiem już w Polsce dostrzeganym, poddawany zarówno generalnej refleksji, jak i badaniom empirycznym³⁸. Szereg prowadzonych badań pokazuje, że identyfikacja lokalna stanowi kluczowy czynnik w polityce³⁹. Problemem jest to, że obecny system wyborczy stwarza bardzo specyficzne warunki dla wyrażania takiej identyfikacji i odwoływania się do niej w rywalizacji politycznej.

Drugorzędna – zdawałoby się – zmiana ordynacji w wyborach w 2014 roku uwytkowała problemy występujące już wcześniej. Książeczka do głosowania stworzyła bowiem mylącą ramę dla tych wyborców, dla których ogólnopolskie podziały polityczne nie są podstawowym punktem odniesienia, ale liczy się lokalność kandydata. Lokalność ta nabiera szczególnego znaczenia w warunkach nadmiaru kandydatów i długich list wyborczych, na których politycy pochodzą z różnych części okręgu wyborczego i różnych miejscowości, a umiejscowieni są na listach, aby przyciągać

38 Zob. P. Antkowiak, Ł. Scheffs, *The Personalisation of Politics at the Local Level in Poland and Selected Central and Eastern European States: A Contribution to the Research*, „Politics in Central Europe” 2015 nr 11(2), s. 63–73; W. Peszyński, *Kandydat czy partia? W poszukiwaniu determinant zachowań wyborczych elektoratu*, „Preferencje Polityczne” 2011 nr 2, s. 227–247; M. Bukowski, J. Flis, A. Hess, A. Szymańska, *Opcja czy osoba? Upartyjnienie versus personalizacja w wyborach samorządowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.

39 Zob. M. Górecki, „Głosowanie przyjacielsko-sąsiedzkie”. Przyczynek do badań w kontekście polskim, „Studia Socjologiczno-Polityczne. Seria Nowa” 2015 nr 1(3), s. 63–73; J. Flis, *Wybory do Sejmu i sejmiku na przykładzie Łapanowa*, (w:) M. Magoska (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.

wyborców z poszczególnych społeczności poprzez uruchamianie rywalizacji terytorialnej. Najwyraźniej część obywateli wpisała się w każdą z takich rywalizacji terytorialnych z osobna, popierając lokalnych kandydatów na każdej z list. Zapewne nie mieli oni świadomości, że powoduje to oddanie nieważnego głosu. Na podstawie analizy ich preferencji nie sposób domysleć się, na którą z partii zagłosowaliby, gdyby zmiana procedury nie stworzyła sprzyjających warunków, by oddawać krzyżyk na każdej ze stron. W szczególności głównych antagonistów w wyborach 2014 roku, PiS oraz PSL, charakteryzują bardzo zbliżone współczynniki korelacji pomiędzy rozkładem głosów na indywidualnych kandydatów na obu listach wśród głosów ważnych oraz głosów wielokrzyżkowych nieselektywnych. Nie ma zatem przesłanek, które wskazywałyby na szczególne pokrzywdzenie którejs z tych partii w wyniku zjawiska polegającego na stawianiu krzyżyka na każdej z tych list.

Podsumowanie i interpretacja uzyskanych wyników

W tym rozdziale przedstawiamy podsumowanie i interpretację uzyskanych w toku naszych analiz wyników. Część z nich jest klarowna i oczywista, nie wymaga pogłębianego namysłu i rozbudowanych interpretacji. Część jednak w sposób oczywisty potrzebuje dodatkowego komentarza; niektóre z naszych empirycznych ustaleń należy odpowiednio objaśnić i wskazać najbardziej prawdopodobne interpretacje.

Nasze badanie miało charakter akademicki: chcieliśmy dowiedzieć się więcej o powszechności występowania i charakterystykach głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw przeprowadzonych w 2014 roku. Zorganizowany pod egidą Fundacji im. Stefana Batorego, a mogący pracować dzięki wielkiemu wsparciu i zaangażowaniu Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych zespół podjął się badania, które miało uzupełnić (w pewnym zakresie) nasze niedostatki wiedzy o tym, jak w listopadowych wyborach zachowali się wyborcy i jak zadziałały komisje wyborcze.

Warto przypomnieć główne ustalenia empiryczne projektu. Nasze badania, po pierwsze, pozwoliły oszacować najważniejsze przyczyny nieważności głosów w wyborach do sejmików województw w 2014 roku. Ustaliliśmy, że jedną z dwóch głównych przyczyn nieważności było w tych wyborach – jak w latach ubiegłych i poprzednich wyborach – oddanie głosu pustego (to te karty do głosowania, na których nie wskazano żadnej preferencji). Zgodnie z naszymi szacunkami blisko 48% zidentyfikowanych głosów nieważnych w 2014 roku miało właśnie taki charakter. Drugą z zasadniczych przyczyn nieważności głosu było postawienie wielu znaków „X” w kratkach przy nazwiskach kandydatów z różnych list. Szacujemy, że w 2014 roku około 46,5% głosów nieważnych było nieważnych właśnie z tego powodu. Pozostałe przyczyny nieważności głosów, takie jak postawienie w kratce innego znaku graficznego niż „X” (różne zamazania, pokolorowania, przekreślenia kratki, wstawienie znaku „V” itp.) albo zaznaczenie znaku „X” przy nazwisku kandydata skreślonego z listy lub należącego do listy, której rejestracja została unieważniona przez PKW, miały nieznaczny wpływ na zwiększenie liczby głosów nieważnych. Błędne wskazanie preferencji znakiem innym niż „X” występowało w wyborach do sejmików

województw, stanowiło jednak bardzo niewielki (około 2,6%) odsetek wśród grupy głosów nieważnych. Porównanie naszych szacunków dotyczących 2014 roku z danymi z roku 2010 pozwala stwierdzić, że wzrost odsetka głosów nieważnych pomiędzy wyborami w 2010 i 2014 roku jest związany z dwuipółkrotnym zwiększeniem się liczby głosów wielokrzyżkowych; nie odnotowaliśmy natomiast w 2014 roku istotnego przyrostu liczby głosów pustych. Przypomnijmy, że we wcześniejszych wyborach do sejmików województw zdecydowana większość głosów formalnie nieważnych (około 70–75%) to takie, w których wyborcy nie wskazywali żadnej preferencji (tzw. głosy puste). Mniejszość (około 25–30%) stanowiły głosy, w których zaznaczono więcej niż jedną preferencję na kilku listach wyborczych.

Po drugie, nasze analizy wskazują, że najczęstszym wzorcem głosów wielokrzyżkowych było stawianie krzyżyka na każdej liście kandydatów. Mniej niż co piąty głos wielokrzyżkowy był nieważny z powodu postawienia krzyżyków na dwóch listach. Z takich głosów największą, lecz nie dominującą część stanowią głosy łączące krzyżyk na liście umieszczonej na pierwszej stronie z krzyżykiem na jednej z list z pozostałych stron. Najczęściej była to strona druga, lecz znów wzór taki nie dominował nad innymi przypadkami. Pomiedzy tymi dwoma wzorami – głosów na dwóch listach i na każdej z nich – znajduje się grupa głosów wielokrzyżkowych oddanych selektywnie – tylko na część list, choć na więcej niż dwie. Wśród tych przypadków przeważa oddawanie głosów na kilku kolejnych stronach, licząc od początku książeczki.

Po trzecie, w naszych analizach oszacowaliśmy, że głosy faktycznie ważne, ale uznane za nieważne stanowiły 0,6% ogółu głosów oddanych. Stwierdziliśmy też, że głosy faktycznie nieważne uznane za ważne to 0,4% ogółu głosów oddanych. Udało nam się też ustalić, że uznawanie głosów nieważnych za ważne oddane na listę z pierwszej strony zbroszurowanej karty do głosowania (tzw. „książeczki”) miało raczej marginalne znaczenie (i nie wpłynęło zasadniczo na ostateczne wyniki wyborów). Nasze analizy pozwalają zatem stwierdzić, że „efekt książeczki” działał zdecydowanie bardziej na wyborców niż na obwodowe komisje wyborcze.

Powyższe akapity podsumowują w możliwie najbardziej skrótowy, syntetyczny sposób nasze główne ustalenia. Kilka z dostrzeżonych przez nas faktów wymaga jednak głębszego namysłu i pewnego interpretacyjnego wysiłku. Dlatego jednym z naczelných celów tego podsumowania jest próba zrekonstruowania samego procesu głosowania na poziomie mikro (pojedynczego wyborcy) i mechanizmu decyzyjnego za nim stojącego. To w naszym mniemaniu jest najciekawsze z zadań, a jednocześnie najbardziej wymagające (potencjalnie też najbardziej ryzykowne ze względu na konieczność poczynienia dodatkowych założeń). Musimy się go jednak podjąć, ponieważ bez postawienia hipotez dotyczących motywacji wyborców, które bez wątpienia miały wpływ na wynik wyborów (przede wszystkim na dużą liczbę głosów nieważnych), nasz raport byłby niepełny. Trzeba zatem podjąć się interpretacji tych milionów indywidualnych zachowań wyborczych, które – przynajmniej

w części – zaowocowały szeroko komentowanymi, przez wielu kontestowanymi wynikami wyborów do sejmików województw w 2014 roku.

O intencjach wyborców, którzy oddali głos nieważny (poza przypadkami zapewne świadomie oddanych głosów pustych), niestety trudno wnioskować z kart do głosowania. Zgromadzony materiał empiryczny uprawnia do jedynie bardzo niedokładnych szacunków i domniemań. Tym niemniej na jego podstawie pewne twierdzenia można sformułować całkiem śmiało. Inne zaś mają status tez lub hipotez wymagających dyskusji i przede wszystkim empirycznej weryfikacji w oparciu o inny, lepszy, bardziej odpowiedni materiał.

Przyjmujemy, że duża liczba głosów pustych w wyborach do sejmików województw (*summa summarum* to wedle naszych szacunków około 1 250 000 głosów) stanowi dowód na brak zainteresowania oddających w ten sposób głos obywateli najwyższym szczeblem samorządu, niezrozumieniem roli sejmików, ich wagi i zadań. Głosy puste pojawiające się w wyborach do sejmików województw odpowiadają w pewnym sensie głosom pustym, które oddaje część osób w krajach, gdzie funkcjonuje obowiązek głosowania. Tak głosują przede wszystkim ci wyborcy, dla których sejmiki są instytucjami odległymi, niezrozumiałymi, o niejasnych celach i wątpliwej użyteczności. Pokazują to choćby wyniki badania TNS OBOP z października 2010 roku, w którym ankietowani jako organ wybierany w zbliżających się wyborach wskazywali przede wszystkim wójta, burmistrza, prezydenta miasta, nieco rzadziej radę miasta/gminy, zdecydowanie rzadziej radę powiatu, a najrzadziej (7% wskazań) – sejmiki województwa. Również nowsze badania opinii publicznej⁴⁰ udowadniają, że istnieje całkiem znaczna grupa obywateli, których interesują wyłącznie wybory najniższego szczebla samorządu, a wybory szczebli wyższych oraz krajowego i unijnego są im obojętne i nie wywołują zainteresowania. Nazwisko marszałka województwa zna jedynie 13% ankietowanych (dla porównania – 80% zna nazwisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta), a tylko 27% badanych deklaruje zainteresowanie działalnością sejmików województw.

Ludzie mniej zainteresowani szczeblem wojewódzkim samorządu terytorialnego, otrzymawszy w obwodowej komisji wyborczej karty do głosowania w wyborach do sejmiku województwa, najpewniej ignorują je i machinalnie, bez głębszej refleksji wrzucają niewypełnione karty do urny. W tym sensie można powiedzieć, że głosy puste w wyborach sejmikowych (i powiatowych) potwierdzają obecność w elektoracie grupy wyborców selektywnych, zainteresowanych jedynie konkretnym rodzajem wyborów (w tym wypadku – wyborami władz gminnych); ten odsetek szacujemy na około 10% ogółu biorących udział w wyborach samorządowych. Nawiązuje to w pewien sposób do ustaleń badaczy zagranicznych analizujących zachowania wyborcze. Na przykład Silvano Moeckli wskazał, że w Stanach Zjednoczonych od

40 A. Gendźwiłł, *Ranga wyborów i zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli. Komunikat z badań nr 148/2014*, CBOS, Warszawa 2014.

10% do 15% głosujących osób przeskakuje na karcie wyborczej pewne punkty i wstrzymuje się od głosowania nad kwestiami, których nie rozumieją lub które ich nie interesują⁴¹.

Istnieją jednak także inne interpretacje głosów pustych. Nie można wykluczyć, że jakaś część obywateli oddaje głosy puste nie z powodu braku zainteresowania, ale w celu wyrażenia niezadowolenia, dezaprobaty czy wręcz jako wyraz buntu. Wyniki naszego badania pozwalają oszacować tę grupę – na podstawie wypisanych na kartach komentarzy, skreśleń, adnotacji i rysunków – na około 2% wszystkich głosów pustych. Oczywiście nie potrafimy obliczyć, jak wiele spośród głosów pustych niezawierających absolutnie żadnych adnotacji ma ten charakter. Tego nie można dowiedzieć się tylko na podstawie przeglądu pustych kart do głosowania. Uważamy jednak, że nie jest to zjawisko zbyt częste, bo w przedwyborczych dyskusjach i rozmowach medialnych pojawiały się ostrzeżenia przed praktyką oddawania głosów pustych. Przekonywano, że mogą one być następnie – po zakończeniu głosowania, w procedurze liczenia głosów i ustalania wyników wyborów – fałszowane (poprzez dopisywanie na nich znaków „X” i zwiększanie tym samym liczby głosów oddanych na któregoś z kandydatów czy komitetów wyborczych). Z naszego badania wynika również, że niewiele głosów formalnie kwalifikowanych jako puste (tzn. niewybierające żadnej preferencji) zawierało jakieś dodatkowe dopiski wskazujące na chęć zaprotestowania w ten sposób. Wydaje nam się zatem, że osoby chcące oddać głos nieważny w sposób zaplanowany, świadomy, z premedytacją, sięgały po inne metody – przede wszystkim unieważniały głos za pomocą przekreśleń, dopisków i rysunków w kratkach, a także przez postawienie wielu znaków „X” w kratkach przy nazwiskach kandydatów z różnych list.

Naprawdę trudnym zadaniem jest interpretacja – równie licznych jak głosy puste – nieważnych głosów wielokrzyżkowych. To one przecież w swej dużej liczbie (szacujemy ją na *circa* 1 250 000) są głównym powodem konfliktów, dyskusji i polemik związanych z wyborami samorządowymi w 2014 roku. Przypomnijmy – w 2014 roku było ich dwuipółkrotnie więcej niż w roku 2010. Podczas tamtej elekcji oddano bowiem – w wyborach do sejmików województw – ponad 466 tys. głosów wielokrzyżkowych, co stanowiło 26,74% wszystkich głosów nieważnych. To ich status i wpływ na ostateczny wynik wyborów są przedmiotem najintensywniejszych dyskusji.

Przyjmujemy, że niewielka część nieważnych głosów wielokrzyżkowych to wyrazy protestu – głosy nieważne oddane z premedytacją, z rozmysłem, w sposób planowany. Obywatele mogą tak głosować, by wyrazić swoje rozczarowanie polityką, ustrojem, stanem gospodarki, zaprotestować przeciwko złej ich zdaniem sytuacji w miejscowości, regionie lub kraju albo pokazać niezadowolenie z powodu ubogiej oferty komitetów i kandydatów w wyborach, itd. Używają w tym celu głosów wielokrzyżkowych, co świadczy pośrednio o ich politycznej wyobraźni i wiedzy, a także

41 S. Moeckli, *Demokracja bezpośrednia w stanach federalnych USA*, (w:) *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku*, Wydawnictwo Semper, Warszawa 2011, s. 126–151.

zapobiegliwości oraz pewnej podejrzliwości: postawienie kilku znaków „X” głos ostatecznie unieważnia, nie pozwalając na jego przestępcze wykorzystanie w procedurze przeliczania głosów i ustalania wyników głosowania na poziomie obwodowej komisji wyborczej (co może teoretycznie zdarzyć się w przypadku głosu pustego).

Przyjmujemy, że pozostałe nieważne głosy wielokrzyżkowe mają zupełnie inny status. Są wynikiem pomyłki, działania przypadkowego, nieintencjonalnego. Niektórzy wyborcy stawiali bowiem znak „X” na każdej stronie zbroszurowanej karty do głosowania albo przynajmniej na kilku stronach – robili to zapewne w przekonaniu, że głosują prawidłowo, zgodnie z prawem i rozpowszechnianymi instrukcjami. Ci ludzie, mówiąc w największym skrócie, wrzucali do urny karty do głosowania z przeświadczeniem, że ich głosy są ważne. Przypomnijmy, że według badania sondażowego CBOS z grudnia 2014 roku tylko 2% badanych deklarujących udział w wyborach samorządowych przyznało, że w wyborach do sejmiku oddało celowo i świadomie głos nieważny; kolejne 7% stwierdziło, że „mogło się zdarzyć, iż oddany głos był z jakichś powodów nieważny”⁴². Odsetek ten koresponduje z rezultatami z naszego badania, z którego wynika, że około 2,3% głosów nieważnych miało charakter głosów protestu (ze względu na poczynione przekreślenia i dopiski).

Powody działania i bezpośrednie motywacje tej grupy wyborców nie są dla nas oczywiście jasne, choć domyślamy się, że mogły się tu nałożyć dwa zjawiska. Pierwsze to przenoszenie wzorów z innych wyborów – w szczególności wyborów wójtów oraz radnych gminy w okręgach jednomandatowych – w których na jednej stronie oddaje się jeden głos. W literaturze można spotkać analizy innych anomalii występujących w wyborach równoczesnych przeprowadzanych według różnych systemów wyborczych. Dotyczy to np. odbywających się w tym samym czasie wyborów do Sejmu i Senatu. Przed 2011 rokiem w wyborach do Senatu można było wskazać (w zależności od okręgu) maksymalnie dwóch, trzech lub czterech kandydatów, a do Sejmu (tak jak obecnie) – tylko jednego kandydata. Tymczasem wyraźnie zauważalnym zachowaniem było wówczas wybieranie przez obywateli w wyborach senackich (uznawanych za mniej ważne niż sejmowe) tylko jednego kandydata – nie powodowało to uznania głosu za nieważny, ale wyborca nie wykorzystywał w pełni jego siły. Można przypuszczać, że działał pewien automatyzm zachowań wyborców w wyborach prowadzonych w różnych systemach⁴³.

Druga przyczyna, która mogła nałożyć się na omówioną wcześniej, to sposób sformułowania instrukcji rozpowszechnianych przez PKW – mówiły one o „stawianiu znaku X na każdej z kart”, podczas gdy karta do głosowania była w istocie

42 B. Badora, *Polacy o swoim udziale w ostatnich wyborach samorządowych. Komunikat z badań nr 177/2014*, CBOS, Warszawa 2014.

43 Zob. A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu RP i do Senatu RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004; J. Flis, *Złudzenia wyboru...*, dz. cyt.

wielokartkową broszurą. Mogło to wywołać konfuzję i wprowadzić w błąd niemałą liczbę obywateli.

Problemem – nierozstrzygalnym empirycznie w naszej analizie – jest stosunek omawianych tu wyborców do swojego głosu po zakończeniu głosowania. Część obywateli prawdopodobnie orientowała się od razu w trakcie głosowania, że popełniła błąd. Ludzie ci już podczas wychodzenia z lokalu wyborczego wiedzieli, że ich głosy zostaną uznane za nieważne. Inni jednak opuszczali lokale wyborcze w przekonaniu, że oddali głos ważny (niektórzy być może do dziś żyją w błogim przeświadczeniu, że tak się stało). Zakładamy, że to właśnie zachowanie tej grupy i omówione przed chwilą zjawisko mogły mieć wpływ na problemy z poprawnym oszacowaniem wyników wyborów do sejmików województw w badaniu *exit poll* realizowanym w dniu wyborów samorządowych w 2014 roku. Część z przepytanych przez ankierów wyborców mogła nieintencjonalnie podawać nieprawdziwe informacje. Innym powodem jest to, że karty używane przez firmę badawczą odpowiedzialną za *exit poll* nie były zbroszurowane, podobne swoją formą do faktycznie stosowanych kart do głosowania⁴⁴.

Osoby, które miały intencję zagłosować na konkretnego kandydata lub komitet wyborczy, a oddały głos nieważny (lub nie mają pewności co do ważności swojego głosu, dręczy je niepewność), mogą czuć się zawiedzione, wprowadzone w błąd czy wręcz oszukane. Ich preferencje nie przełożyły się na wynik wyborów. Mechanizm reprezentacji, uosabiany przez system wyborczy i jego konkretne regulacje, nie zadziałał lub zadziałał wadliwie. Proces agregacji poglądów i przekonań obywateli został, wskutek licznych błędów sporej rzeszy wyborców, zniekształcony. To może budzić uzasadnione pretensje, niezadowolenie, frustrację, żal, gniew czy rozczarowanie.

Drugą linią argumentacji, która pozwala wyjaśniać głosowanie wielokrzyżkowe, jest przypuszczenie, że stoi za nim obojętność względem ogólnopolskich podziałów politycznych. Ma ona swój wyraz w braku oczywistego dla większości przekonania, że wyboru dokonuje się pomiędzy listami, nie zaś na każdej z nich. Ponieważ kandydaci na każdej z list różnią się między sobą – w szczególności identyfikacją terytorialną i rozpoznawalnością w społecznościach lokalnych – wyborca odległy od ideowych i partyjnych tożsamości mógł rozumieć swoją rolę inaczej niż pozostali. Mógł na każdej z list wskazywać preferowanego kandydata, posługując się kluczem tożsamości terytorialnych, bez zdawania sobie sprawy z faktu, że tym samym wyklucza się z wpływu na wynik wyborów.

To zniekształcenie ma naszym zdaniem związek przede wszystkim z wprowadzeniem w wyborach do sejmików województw w 2014 roku na terenie całego kraju

44 A. Gendźwiłł, J. Rutkowski, *Czy exit-poll się pomylił? O różnicach między wynikami sondażu a wynikami wyborów*, (w:) J. Flis, A. Frydrych, A. Gendźwiłł, B. Michalak, J. Rutkowski, A. Rychard, J. Zbieranek, *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015, s. 53–58.

zbroszurowanej karty do głosowania. Porównanie wyników ostatnich wyborów samorządowych z danymi z 2010 roku wskazuje, że najmniejszy przyrost liczby głosów nieważnych nastąpił na Mazowszu, gdzie już w poprzednich wyborach głosujący musieli posłużyć się „książeczką” (choć nieco inaczej zaprojektowaną). To ustalenie uprawdopodabnia tezę, że kształt karty do głosowania, jej „zbroszurowanie”, wydatnie podnosi trudność procedury głosowania, zwłaszcza w wyborach, którym obywatele nadają niższą rangę, co skutkuje wzrostem liczby głosów nieważnych. Broszura może działać głównie na wyborców nieobeznanych z techniką głosowania, a także na tych głosujących „przypadkowo”, niemających jasnych preferencji wobec list kandydatów: wskazują oni dowolnego polityka na pierwszej stronie, a potem kolejno stawiają po jednym krzyżyku na każdej stronie.

Innym wymagającym interpretacji zjawiskiem jest odnotowany przez nas fakt uznawania głosów nieważnych z wieloma znakami „X” za głosy ważne oddane na jedną z list. Przede wszystkim interesujące wydają się zakres zjawiska i potencjalne odkształcenie wyniku związane z pomyłkami (lub celowym, przestępczym działaniem – tego nie rozstrzygamy) obwodowych komisji wyborczych. Według naszych zgrubnych szacunków ten czynnik może odkształcać wynik wyborów o wyrażnie mniej niż 1%. W związku z tym jego wpływ na całość wyników skłonni jesteśmy uznać za marginalny. Nie zmienia to jednak faktu, że skala nieprawidłowości pod tym względem wykracza poza wyobrażenia o tym, co dopuszczalne. Nawet jeśli to zjawisko dotyczy tylko wyrażnej mniejszości przebadanych komisji, to narzucającym się wnioskiem jest potrzeba większej troski o dostosowanie się wszystkich komisji do takiego standardu pomyłek, który był nawet w obecnych warunkach osiągalny przez zdecydowaną większość z nich.

* * *

Jesteśmy świadomi faktu, że nasze analizy mają charakter badawczego zwiadu, wstępnego rozpoznania pola badawczego. Potrzeba kolejnych badań, które będą dalej eksplorować niezmiernie ciekawy temat wyborów samorządowych z 2014 roku, odnotowywanych wtedy nieprawidłowości, uchybień itd. Zabezpieczony materiał empiryczny daje szansę na uzupełnienie i pogłębienie przeprowadzonych przez nas analiz, również w zakresie wyborów innych organów samorządowych. Nie wątpimy, że również inni badacze, reprezentujący odmienne środowiska, zespoły i ośrodki, sięgną po niego i poddadzą go analizie. Wciąż bowiem – mimo niewątpliwych sukcesów naszego zespołu – wiele jest w tej sprawie do opisanie.

Co dalej? Propozycje i rekomendacje związane z wyborami samorządowymi

Projekt badawczy Fundacji im. Stefana Batorego oraz Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych pozwolił na sformułowanie wielu istotnych wniosków związanych ze zjawiskiem głosów nieważnych w wyborach samorządowych. Dają one solidną podstawę do opracowania pakietu rekomendacji. Należy jednak podkreślić, że w toku ich przygotowywania wykorzystano ustalenia i analizy dotyczące poprzednich wyborów, odniesiono się również w szerszym wymiarze do najważniejszych postulatów pojawiających się w debacie publicznej i eksperckiej bezpośrednio po wyborach samorządowych 2014 roku, do projektów ustaw, stanowisk i opinii Państwowej Komisji Wyborczej, Rzecznika Praw Obywatelskich, organizacji społecznych (w tym Fundacji im. S. Batorego), wreszcie: do ustaleń i zaleceń organizacji międzynarodowych – OBWE czy Komisji Weneckiej Rady Europy.

Celem poniższych rekomendacji jest usprawnienie organizowania i przeprowadzania wyborów, a także zastosowanie rozwiązań mogących wpłynąć na zwiększenie przejrzystości procesu wyborczego. Zostały one podzielone na trzy części. W pierwszej skupiono się na działaniach edukacyjnych oraz informacyjnych. W drugiej – odniesiono się do problematyki technicznego wymiaru udziału obywateli w wyborach samorządowych. Z kolei w części trzeciej sformułowano rekomendacje dotyczące organizowania i przeprowadzania wyborów, a także zastosowania rozwiązań mogących wpłynąć na zwiększenie transparentności procesu wyborczego.

Edukacja i informacja

Jak wynika z ustaleń wspólnego badania Fundacji im. Stefana Batorego oraz Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, ogromnymi wyzwaniem są odpowiednia edukacja oraz zapewnienie skutecznej i kompleksowej informacji obywatelom. Działania takie powinny być możliwie szerokie, wielopoziomowe, podejmowane przez różne podmioty.

Edukacja i informacja dotycząca systemu wyborczego oraz warunków oddawania ważnego głosu

Stwierdzony w wyborach w 2014 roku wzrost liczby głosów nieważnych, w których przyczyną nieważności było błędne wskazanie przez wyborców kilku preferencji na wielu listach, dobitnie wskazuje konieczność podjęcia rozbudowanych akcji informacyjnych związanych z techniką oddawania głosu. Zgodnie z Kodeksem Wyborczym (art. 160 § 1) organem odpowiedzialnym za takie działania jest Państwowa Komisja Wyborcza. Ustawodawca, nakładając obowiązki, nie zadbał o to, by zapewnić PKW, a w szczególności Krajowemu Biuru Wyborczemu odpowiednie zaplecze – przede wszystkim finansowe. Jak się wydaje, niezbędne dla przeprowadzenia takich działań są: wzmocnienie KBW odpowiednimi środkami oraz powołanie w jego strukturze wyspecjalizowanych zespołów (ds. informowania i edukacji, analitycznego)⁴⁵, a także przyjęcie nowego modelu działań komunikacyjnych (m.in. we współpracy z organizacjami społecznymi działającymi na podstawie zamówień czy grantów).

Rekomendacja: przygotowanie przed każdymi wyborami rozbudowanej, długofalowej akcji informacyjnej skierowanej do obywateli, w której wiodącą rolę powinna odegrać Państwowa Komisja Wyborcza (oraz Krajowe Biuro Wyborcze), koordynująca również inicjatywy podejmowane przez organizacje społeczne działające na podstawie dotacji ze środków publicznych.

Należy zauważyć, że w procedurze informowania wyborców już w toku głosowania bardzo istotną funkcję pełnią osoby zaangażowane w organizację wyborów – w tym w szczególności urzędnicy gminni (i tzw. pełnomocnicy ds. wyborów) oraz członkowie obwodowych komisji wyborczych. Odpowiednie ich przygotowanie i uczulenie na problematykę właściwego informowania wyborców wydaje się kolejnym wyzwaniem, jakie może stać przed organami wyborczymi z Państwową Komisją Wyborczą na czele.

Rekomendacje:

- **Przygotowanie kompleksowego programu szkoleń dla pełnomocników ds. wyborów i innych urzędników samorządowych zaangażowanych w proces organizacji wyborów.**

⁴⁵ W raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich z 2012 roku została przedstawiona całościowa koncepcja powołania w strukturze Krajowego Biura Wyborczego zespołu, który – z wykorzystaniem podejmowanych analiz – koordynowałby działania edukacyjne i informacyjne. Rekomendacje takie zawiera również wcześniejszy raport Fundacji im. Stefana Batorego. Szerzej na ten temat zob. J. Zbieranek (red.), *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, Rzecznik Praw Obywatelskich, Warszawa 2012; B. Michalak, J. Zbieranek, *Administracja wyborcza w kryzysie*, (w:) J. Flis i in., *Co się stało...*, dz. cyt., s. 9–30; B. Michalak, *Wnioski i postulaty (nie tylko) de lege ferenda w obliczu kryzysu w wyborach samorządowych 2014 r.*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016 nr 20a, s. 223–241.

- **Rozbudowanie programu szkoleń dla członków obwodowych komisji wyborczych o kwestie związane z informowaniem wyborców, przy równoczesnym zwiększeniu dyscypliny uczestniczenia w tych szkoleniach (udział powinien być obowiązkowy dla wszystkich członków komisji).**
- **Przygotowanie dla urzędników zaangażowanych w proces organizacji wyborów materiałów edukacyjnych – „inspiratora” lub „poradnika” wskazującego różne możliwości aktywnych działań przed wyborami, m.in. podjęcia współpracy z instytucjami i organizacjami.**

Działania te powinno prowadzić Krajowe Biuro Wyborcze.

Edukacja dotycząca organów samorządowych i ich kompetencji

W działania skierowane do obywateli powinny być zaangażowane przede wszystkim organy państwa, ale część zadań należy przekazać organizacjom społecznym, a także innym instytucjom, takim jak szkoły wyższe, uniwersytety trzeciego wieku itp. Akcje mogą mieć różnorodną formę: kampanii informacyjnych i edukacyjnych prowadzonych bezpośrednio przez organy administracji rządowej, a także zadań zleczanych organizacjom społecznym (można w tym celu np. stworzyć osobny fundusz grantowy na wzór funkcjonującego od wielu lat Funduszu Inicjatyw Obywatelskich). Dodatkowo ważne jest podejmowanie działań edukacyjnych w ramach programów nauczania w szkołach i uczelniach wyższych. O swoich kompetencjach w szerszym zakresie powinny informować obywatele jednostki samorządu terytorialnego.

Wszystkie powyższe inicjatywy należy realizować bez względu na termin wyborów – powinny one pełnić stałe funkcje edukacyjno-informacyjne, budować i podtrzymywać wiedzę oraz zainteresowanie obywateli działaniami władz lokalnych.

Rekomendacja: podjęcie rozbudowanych, stałych działań edukacyjnych dotyczących samorządu terytorialnego, w szczególności samorządu województwa, który – jak wynika z badań – jest najmniej znany przez obywateli. Działania takie powinny być prowadzone przez rząd (MEN, MSWiA, Ministerstwo Rozwoju – m.in. z wykorzystaniem konkursów grantowych), a także jednostki samorządu terytorialnego i ich stowarzyszenia.

Rozwiązania techniczne związane z oddawaniem głosu przez wyborcę

Format i grafika karty do głosowania

W debatach po wyborach samorządowych postulowano często, by odejść od kart do głosowania w formie zbroszuirowanej i umieścić wszystkie listy na jednej dużej „płachcie”. Uznano, że karty zbroszuirowane sprzyjają oddawaniu głosów nieważnych, w których przyczyną nieważności jest wskazanie przez wyborcę swoich preferencji na kilku (bądź wszystkich) listach. Rozbudowane badania przeprowadzone przez Fundację im. Stefana Batorego i Naczelną Dyрекcję Archiwów Państwowych takie wnioski potwierdzają. W wyborach samorządowych (gdzie pojawia się kilka systemów wyborczych równocześnie) zastosowanie karty zbroszuirowanej w wyborach do sejmików województwa ma bezpośrednie przełożenie na zwiększenie liczby głosów nieważnych, w szczególności tych, w których wyborca wskazał błędnie kilka preferencji na wielu listach. Zastrzeżenia do kart zbroszuirowanych od wielu lat zgłasza również OBWE. W swoich raportach z 2011 roku i 2015 roku⁴⁶ rekomenduje odrzucenie tej formy, motywując to m.in. komplikacjami w liczeniu głosów przy jej stosowaniu.

Należy jednak zauważyć, że postulaty odejścia od kart zbroszuirowanych muszą być rozpatrywane w kontekście zastąpienia nakładek do głosowania – które z założenia miały ułatwiać samodzielne oddanie głosu wyborcom z dysfunkcją wzroku – jakąś inną formą pozwalającą osobom niedowidzącym na samodzielne głosowanie.

Po wyborach samorządowych w 2014 roku podnoszono potrzebę oceny i pogłębionej analizy adekwatności, funkcjonalności, a wreszcie kosztów stosowania nakładek na karty do głosowania. Wskazywano, że korzysta z tego narzędzia kilkaset osób, natomiast jego koszty są bardzo wysokie⁴⁷. Chodzi tu nie tylko o koszt wyprodukowania nakładek, lecz także odpowiedniego przygotowania kart (rodzaj papieru, druk, transport, przechowywanie). Wydaje się, że istnieje możliwość wprowadzenia w miejsce nakładek innego mechanizmu adekwatnego do potrzeb wyborców, np. urządzeń elektronicznych umożliwiających osobom z dysfunkcjami wzroku (w tym

46 Republic of Poland. *Parliamentary Elections 25 October 2015. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*, Warsaw 2016.

47 Propozycja usunięcia formy nakładek znalazła się w projekcie zmian w Kodeksie Wyborczym opracowanym i zgłoszonym przez Prezydenta RP. Spotkała się ona jednak ze zdecydowanym sprzeciwem organizacji skupiających wyborców niepełnosprawnych i ostatecznie została wycofana w toku prac parlamentarnych. Tymczasem, jak zauważyła Państwowa Komisja Wyborcza: „Nie jest możliwe odejście od stosowania karty do głosowania w formie książeczkowej. Przede wszystkim ze względu na to, że pozbawiłoby to możliwości głosowania za pomocą nakładek [...]”. Szerzej: Pismo Państwowej Komisji Wyborczej z 27 marca 2012 roku (sygn. ZPOW – 071-5/12).

grupie, która nie posługuje się alfabetem Braille'a) odczytanie (w formacie audio) treści kart do głosowania. Kwestia ta wymaga więc pilnych badań i analiz.

Rekomendacje:

- W wyborach samorządowych (szczególnie do sejmików województw) warto byłoby odejść od kart zbroszurowanych, które powodują znaczące zwiększenie liczby głosów nieważnych (nawet o kilkaset tysięcy). Należy przy tym opracować procedurę, która ułatwiałaby oddawanie głosów przez wyborców z dysfunkcją wzroku, jednak inną niż nakładka na karty do głosowania (obecnie korzysta z niej zaledwie kilkaset osób w skali wyborów).
- Należy odpowiednio przygotować wzory kart do głosowania, żeby w maksymalnym stopniu uniemożliwić pomyłki wyborców. W pracy trzeba włączyć specjalistów (grafików itp.). Projekty należy skonsultować z grupami wyborców oraz z organizacjami społecznymi skupiającymi osoby starsze lub z niepełnosprawnościami. Pozwoli to dobrać w optymalny sposób szatę graficzną i rozmiar czcionek, a także zaprojektować kartę w taki sposób, by miała ona jasną i czytelną instrukcję oddawania ważnego głosu.

Sposób wskazywania preferencji przez wyborców (znak „X”)

W toczących się po wyborach samorządowych w 2014 roku dyskusjach nad potencjalnymi zmianami w prawie wyborczym relatywnie dużo miejsca zajął postulat modyfikacji formy wskazywania preferencji przez wyborcę. Warto podkreślić, że obecna technika głosowania wynika wprost z przepisów Kodeksu Wyborczego. Kwestia ta regulowana jest osobno dla poszczególnych rodzajów wyborów, ale co do zasady preferencję wyborca wskazuje znakiem „X”. Dla przykładu warto przywołać art. 439 § 1 Kodeksu Wyborczego: „W wyborach radnych w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu wyborca głosuje na określonego kandydata, stawiając znak «X» (dwie przecinające się linie w obrębie kratki) w kratce z lewej strony obok nazwiska tego kandydata”⁴⁸.

Tymczasem już przed wyborami samorządowymi w 2014 roku pojawiały się głosy o zbytnej restrykcyjności polskiej regulacji w tym zakresie. Misja Oceny Wyborów OBWE w swoim raporcie z obserwacji wyborów parlamentarnych w 2011 roku podkreśliła: „Podczas liczenia głosów misja OBWE/ODIHR zauważyła przypadki uznania głosu za nieważny pomimo jasnej intencji głosującego, ponieważ dwie linie nie krzyżowały się w wymagany sposób lub wyborca posłużył się innym symbolem do

48 Przed wyborami samorządowymi Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 161 § 1 Kodeksu Wyborczego wydała uchwałę z 29 września 2014 roku w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień 16 listopada 2014 roku. W dokumencie tym zawarto wskazówki oparte bezpośrednio na wspomnianych przepisach Kodeksu.

wskazania swojego wyboru”⁴⁹. Sformułowano zalecenie: „Należy dokonać zmiany ścisłego brzmienia ustawy i jej interpretacji w celu zapewnienia ważności głosu we wszystkich przypadkach, gdy zamiar głosującego jest oczywisty i bezsporny, a nie tylko wówczas, gdy wybór na karcie jest zaznaczony znakiem «X»”. Warto zauważyć, że w ustawodawstwie wyborczym różnych państw kwestie wskazywania preferencji przez głosujących są niekiedy regulowane odmiennie od rozwiązań polskich⁵⁰. Dość liberalne podejście do kwestii uznawania preferencji wyborców zaleca również w kodeksie dobrych praktyk wyborczych Komisja Wenecka⁵¹.

Warto pamiętać, że prace nad zmianami obecnej regulacji dotyczącej wskazywania preferencji podjęto w Sejmie RP VII kadencji. Zgłoszono wówczas projekt zmian w ustawie Kodeks Wyborczy (druk sejmowy nr 3099), w którym projektodawcy proponowali: „przyjęcie, że jeśli wyborca zamiast znaku «x» wstawi w kratce inny znak graficzny, to głos taki jest ważny i oddany na wskazanego w ten sposób kandydata. Do tej pory Państwowa Komisja Wyborcza w swoich wytycznych [...] nakazywała traktować taki głos jako nieważny”. Projekt został jednak odrzucony.

Jak wynika z badań prowadzonych przez zespół Fundacji im. S. Batorego oraz Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, błędne wskazanie preferencji znakiem innym niż „X” występowało w wyborach do sejmików województw, stanowiło jednak bardzo niewielki (2,57%) odsetek wśród grupy głosów nieważnych.

Rekomendacja: można, zgodnie z zaleceniami OBWE i RE, rozważyć zliberalizowanie zasad uznawania preferencji wyborców. Nie jest to jednak problematyka priorytetowa – jak pokazało badanie, przypadki błędnego wskazywania preferencji niewłaściwym znakiem graficznym (innym niż „X”) są relatywnie rzadkie. W opinii zespołu można im przeciwdziałać skuteczniejszą akcją informacyjną o kryteriach oddawania głosu ważnego. Wydaje się natomiast, że przy ewentualnej liberalizacji przepisów Kodeksu Wyborczego kluczową kwestią byłoby precyzyjne wskazanie zasad uznawania głosu za ważny (np. wszystkie znaki i zamazania, byle znajdowały się w obrębie kratki).

49 *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2012.

50 O ile w wielu państwach przepisy są w tej mierze dość rygorystyczne (podobnie jak w Polsce), gdyż wskazują, że preferencję musi obrazować np. znak „X” w kratce, o tyle w niektórych krajach prawo wyborcze jest bardziej liberalne, ponieważ umożliwia wskazanie wyboru w dowolny sposób (np. przez zamazanie kratki, postawienie znaku „V”, czyli tzw. ptaszka), byle nie budziło to wątpliwości (tak jest choćby w ustawodawstwie Austrii).

51 *Code of Good Practice in Electoral Matters, Guidelines and Explanatory Report*, adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002).

Dopiski na karcie do głosowania

Zachowaniem znanym od wielu lat, a ujawnionym również w czasie badania kart z wyborów samorządowych w 2014 roku, są różnego rodzaju dopiski czynione przez wyborców na kartach do głosowania – poza obrębem kratek. Co istotne, występujące zarówno w przypadku głosu ważnego (często jako swoisty komentarz do oddanego głosu), jak i nieważnego (np. pustego). Dopiski, jak dowiodło badanie, choć czasami ciekawe i spektakularne (w niektórych przypadkach wyborca dodatkowo potwierdzał/opisywał w ten sposób swoją preferencję), nie są jednak zjawiskiem częstym.

Dla przykładu: w badanym zbiorze głosów nieważnych dopiski występowały tylko w około 1,4% kart, z czego zdecydowaną większość stanowiły różnego rodzaju przekreślenia kandydatów lub całych list. Czasami wyborcy czynili uwagi, adnotacje, komentarze itp.

Rekomendacja: należy utrzymać obecną regulację dotyczącą możliwości czynienia przez wyborcę dopisków niewpływających na ważność głosu na karcie do głosowania (art. 41 Kodeksu Wyborczego).

Możliwość uzyskania przez wyborcę nowej karty do głosowania

Zgodnie z Kodeksem Wyborczym obywatel, który popełnił błąd przy wypełnianiu karty, nie ma możliwości otrzymania od obwodowej komisji wyborczej nowej karty. Kwestia ta budziła duże kontrowersje wśród członków Misji Oceny Wyborów OBWE, która zaleciła w raporcie z 2011 roku⁵² (rekomendacja została powtórzona w 2015 roku): „Można rozważyć możliwość wprowadzenia do Kodeksu Wyborczego przepisu umożliwiającego wydanie nowej karty do głosowania wyborcy, który przez pomyłkę ją uszkodził”.

Powstaje jednak wątpliwość, czy rozwiązanie takie będzie adekwatne i potrzebne wobec zaistniałego w wyborach samorządowych zjawiska polegającego na tym, że obywatele popełniający w toku wyborów samorządowych błędy (takie jak wskazanie preferencji na wielu listach) czynili to w dużej części bezwiednie i – jak się wydaje – opuszczali lokal wyborczy bez świadomości oddania głosu formalnie nieważnego. Warto przywołać w tym kontekście stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej: „Rozważenia wymaga, czy wprowadzenie do Kodeksu Wyborczego przepisów dotyczących ponownego wydania karty do głosowania wyborcom, którzy przypadkowo ją «zmarnują», w rzeczywistości zmniejszy liczbę głosów nieważnych, czy też skomplikuje sam proces liczenia głosów przez obwodowe komisje wyborcze i zwiększy

52 Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport..., dz. cyt.

liczbę protestów, natomiast większego wpływu na liczbę głosów nieważnych mieć nie będzie”⁵³.

Nowa procedura o problematycznym wpływie na liczbę głosów nieważnych mogłaby więc być równocześnie kłopotliwa w praktyce – wymagałaby znacznego zwiększenia liczby drukowanych kart do głosowania, mogłaby prowadzić do błędów w obliczaniu wyników wyborów, a także generować zagrożenia nieprawidłowościami.

Rekomendacja: można, zgodnie z zaleceniami OBWE, rozważyć wprowadzenie procedury ponownego uzyskiwania karty do głosowania przez wyborcę. Wpływ tej modyfikacji na niwelowanie zjawiska głosów nieważnych wydaje się jednak marginalny i nie równoważy nakładów kosztów oraz zagrożeń związanych z jej zastosowaniem.

Rozwiązania techniczne i organizacyjne dotyczące przeprowadzania wyborów

Zapewnienie materiałów dla obwodowych komisji wyborczych

Obwodowe komisje wyborcze powinny zostać zaopatrzone w wystandaryzowane – dostosowane do wielkości obwodu – koperty, kartony oraz opakowania zbiorcze do pakowania i opisywania materiałów wyborczych, które umożliwiłyby uporządkowane przygotowanie do archiwizacji kart i innych dokumentów. Wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej zawierają jedynie ogólne zalecenia dotyczące archiwizacji kart po zakończeniu głosowania i zliczania głosów. Wobec fizycznej objętości materiałów z pojedynczego obwodu głosowania (zwłaszcza w dużych obwodach miejskich) zadanie to może stanowić dla członków OKW poważne wyzwanie. Jednocześnie powszechna praktyka składowania wypełnionych kart wyborczych w workach często prowadzi do wymieszania kart, dezintegracji pakietów, w których karty były przez OKW uporządkowane, itp.

Jak pokazał przebieg badania, stan zachowania materiałów wyborczych w wielu przypadkach znacząco utrudniał przeprowadzenie analiz – co oznacza także, że utrudnione byłoby np. rozstrzyganie protestów wyborczych. Zapewnienie komisjom odpowiednich opakowań, z nadrukowanymi polami i rubrykami do opisywania ich zawartości, dałoby gwarancję, że dokumenty, które ze względu na potrzeby badawcze lub w trakcie postępowań sądowych mają zostać ponownie przejrane, nie ulegną zniszczeniu, uszkodzeniu czy przemieszaniu w czasie przechowywania. Standardy materiałów (np. pudeł, kartonów, kopert, plomb i pieczęci do zabezpieczania), a także uszczegółowione wytyczne dotyczące ich użycia PKW powinna ustalić w porozumieniu z archiwami państwowymi.

53 Pismo Państwowej Komisji Wyborczej z 27 marca 2012 roku (sygn. ZPOW – 071 – 5/12).

Rekomendacja: obwodowe komisje wyborcze powinny zostać wyposażone w komplet wystandaryzowanych materiałów umożliwiających uporządkowanie i zabezpieczenie dokumentów wyborczych po zakończeniu czynności związanych z ustalaniem wyników wyborów w obwodzie.

Przygotowanie członków obwodowych komisji wyborczych

Jak pokazały badania przeprowadzone w ramach projektu Fundacji im. Stefana Batorego, błędy, które można wiązać z niewłaściwym trybem pracy lub brakiem merytorycznego przygotowania członków komisji, nie pojawiały się powszechnie i nie miały wpływu na ostateczny wynik wyborów. Były jednak zauważalne w kilku procentach przebadanych obwodów; dotyczyło to w szczególności błędnego uznawania za nieważne głosów z kilkoma znakami „X”, ale tylko przy jednej liście kandydatów. Natomiast wiele do życzenia pozostawiał, jak wskazano powyżej, stan zabezpieczonych materiałów wyborczych – bardzo często odbiegał on od wskazanego w wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej. W tym zakresie wydaje się konieczne staranniejsze przygotowanie członków obwodowych komisji wyborczych do ich zadań.

Rekomendacja: konieczne jest rozszerzenie programu szkoleń o kwestie związane z procedurami zabezpieczania kart do głosowania i materiałów wyborczych przez obwodowe komisje wyborcze. W szkoleniach członków komisji należy także położyć większy nacisk na kwestię klasyfikacji głosów nieważnych, w tym na przypomnienie zasady, że głos z wieloma preferencjami tylko na jednej liście jest głosem ważnym.

Zmiany dotyczące klasyfikacji głosów nieważnych z uwzględnieniem przyczyny nieważności

Badanie przeprowadzone w ramach projektu pozwoliło na sformułowanie rekomendacji dotyczących możliwie adekwatnego i pełnego sposobu kategoryzacji przyczyn nieważności głosów nieważnych oddanych w wyborach do sejmików województw. Nowa klasyfikacja pozwoli – jak sądzimy – na przejrzyste przedstawienie tej części oddanych głosów, co zapewne przyczyni się do zwiększenia jawności wyborów, a także umożliwi wyciągnięcie wniosków na przyszłość.

Proponuje się więc, aby obwodowa komisja wyborcza wskazywała w protokole jako kategorie głosów nieważnych:

- liczbę głosów nieważnych z powodu niepostawienia żadnego znaku „X” w kratce przy nazwisku kandydata,
- liczbę głosów nieważnych z powodu postawienia znaku „X” w kratkach przy nazwiskach wielu kandydatów z różnych list,

- liczbę głosów nieważnych z powodu postawienia znaku „X” w kratce tylko przy nazwisku kandydata (lub kandydatów) z listy, której rejestracja została unieważniona,
- liczbę głosów nieważnych z powodu postawienia innego niż „X” znaku graficznego w kratce obok nazwiska kandydata⁵⁴.

Suma głosów z powyższych punktów musi odpowiadać liczbie głosów nieważnych ogółem.

Rekomendacja: konieczne jest wprowadzenie nowego sposobu kategoryzacji głosów nieważnych z uwzględnieniem przyczyn ich nieważności.

Badania kart do głosowania i materiałów wyborczych z wybranych obwodów głosowania

Zasadne wydaje się przeprowadzenie po wyborach samorządowych badań kart do głosowania (materiałów wyborczych) w wybranych obwodach. Celem takich inicjatyw nie powinna być jednak w żadnym stopniu weryfikacja wyników wyborów, lecz zbadanie zjawisk zachodzących w trakcie głosowania, sposobu pracy obwodowych komisji wyborczych, charakterystyk głosów nieważnych i innych problemów, które są lub będą wskazywane w debacie naukowej o zachowaniach i praktykach wyborczych Polaków. Państwowa Komisja Wyborcza powinna zlecać takie badania niezależnym zespołom badaczy w ramach konkursów zarządzanych jeszcze przed wyborami. Badaczy należy zobowiązać do przedstawienia publicznie dostępnego raportu. Z materiałów wyborczych (w tym kart do głosowania) pochodzących z wybranych obwodów mogłyby korzystać również inne zainteresowane osoby. Dokumenty te byłyby deponowane w archiwum państwowym. Natomiast bezzasadne jest archiwizowanie pozostałych kart do głosowania (koszty ich przechowywania są bowiem ogromne), więc zaleca się ich brakowanie.

Rekomendacja: po wyborach samorządowych niezależny zespół badaczy, wybranych w konkursie przez Państwową Komisję Wyborczą, powinien przeprowadzać analizę materiałów wyborczych (w tym kart do głosowania) w wybranej grupie obwodów. Celem takich inicjatyw nie ma być jednak weryfikacja wyników wyborów. Raport musi mieć charakter jawny i być publicznie dostępny. Zachowywanie pozostałych kart do głosowania (z wyjątkiem obwodów, których dotyczy postępowania sądowe) jest zbędne.

Wprowadzenie instytucji tzw. niepartyjnych obserwatorów wyborów

W polskim prawie wyborczym brakuje obecnie regulacji, które umożliwiłyby obserwowanie wyborów przez przedstawicieli organizacji społecznych. Tymczasem

⁵⁴ Jeśli ten powód nieważności zostanie utrzymany.

nie tylko partie polityczne uczestniczące w wyborach są zainteresowane czuwaniem nad prawidłowym przebiegiem głosowania (co czynią obecnie mężowie zaufania), ale potrzebę taką mogą przejawiać również organizacje pozarządowe dążące do doskonalenia i przejrzystości procesów wyborczych. Postulat ten wielokrotnie powtarza się w dokumentach OBWE, w których podkreślono: „Kodeks Wyborczy powinien zapewniać krajowym obserwatorom pozapartyjnym pełny dostęp do wszystkich etapów procesu wyborczego”⁵⁵. Zamyśl uregulowania kwestii obserwatorów jest wspierany przez Państwową Komisję Wyborczą, Rzecznika Praw Obywatelskich, a także organizacje społeczne.

Rekomendacja: w Kodeksie Wyborczym należy uregulować status tzw. niepartyjnych obserwatorów wyborów.

55 Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 9 października 2011 r. Raport..., dz. cyt.

Wcześniejsze rekomendacje ekspertów Fundacji Batorego dotyczące zmian w organizacji i przebiegu procesu wyborczego

Raport *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*⁵⁶, który ukazał się niedługo po wyborach samorządowych, prezentował pierwsze analizy eksperckie najważniejszych zagadnień związanych z przebiegiem procesu wyborczego. Skupiał się m.in. na działaniu organów wyborczych, procedurze protestów, funkcjonowaniu systemów wyborczych, organizacyjnej i technicznej stronie oddawania głosu. Autorzy w swoich tekstach formułowali rekomendacje potrzebnych zmian. Niektóre z nich, dotyczące organizacji i przebiegu wyborów, przypominamy poniżej.

Funkcjonowanie administracji wyborczej

- Wprowadzenie klarownego podziału kompetencji między Państwową Komisją Wyborczą a Krajowym Biurem Wyborczym oraz między zespołami KBW.
- Wyodrębnienie w strukturze KBW nowych, współpracujących ze sobą zespołów zadaniowych:
 - ds. organizacji wyborów (zadania: planowe zarządzanie akcjami wyborczymi i referendalnymi, przygotowywanie planów operacyjnych konkretnych akcji wyborczych i referendalnych oraz założeń merytorycznych do zamówień i przetargów na obsługę procesu wyborczego, w tym informatyki wyborczej; zarządzanie wspomaganie informatycznym wyborów);
 - prawno-analitycznego (zadania: ocena sprawności, skuteczności i efektywności prowadzonych działań; propozycje usprawnień organizacyjnych oraz zmian prawnych; identyfikowanie zmian w otoczeniu społecznym, analiza strategiczna celów organizacji i kierunków reformy prawa wyborczego; audyt efektywności organizacyjnej KBW);

56 J. Flis i in., *Co się stało...*, dz. cyt.

- ds. informacji i edukacji wyborczej (zadania: przygotowywanie materiałów informacyjnych, koordynowanie działań informacyjnych delegatur KBW i urzędników samorządowych; współpraca z organizacjami społecznymi; możliwość zlecania im części zadań; przygotowywanie materiałów edukacyjnych dla członków obwodowych komisji wyborczych).
- Wzmocnienie zespołu kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych (PKW i KBW powinny m.in. uzyskać skuteczniejsze narzędzia do przeprowadzania kontroli wydatków komitetów wyborczych).
- Zmiana modelu współpracy KBW z delegaturami w terenie (należy dostosować podział zadań i stanowisk do struktury działań zdefiniowanych przez poszczególne zespoły centrali KBW).
- Szersze korzystanie z istniejącego mechanizmu inspekcji wyborczych do kontroli zadań zleconych gminom (takich jak wyznaczanie bezpłatnych miejsc na plakaty komitetów i kandydatów, rozwieszanie obwieszczeń, wyposażanie lokali wyborczych, zapewnienie warunków do pracy obwodowym komisjom wyborczym, sposób przechowywania kart do głosowania).
- Powołanie stałego roboczego interdyscyplinarnego zespołu (zespołów) zewnętrznych ekspertów przy PKW/KBW, wyspecjalizowanego w problematyce prawa wyborczego i referendalnego, systemów wyborczych, zarządzania i komunikacji, informatyki oraz praktyczno-organizacyjnych uwarunkowań procesów wyborczych.
- Współpraca z ośrodkami eksperckimi i wyspecjalizowanymi instytucjami analitycznymi w celu ciągłego ewaluowania działalności KBW.

Ułatwienie składania protestów wyborczych

- Upowszechnianie wiedzy o wymogach związanych z protestami wyborczymi – organy wyborcze powinny jeszcze przed głosowaniem przygotować i przedstawić obywatelom pełną informację o procedurze składania protestów wyborczych.
- Wydłużenie terminu składania protestów wyborczych – uzależnienie go od dnia ogłoszenia wyników, a nie – jak obecnie – od dnia głosowania (zmiana pozwoli na formułowanie ewentualnych zarzutów w oparciu o oficjalne wyniki).
- Usunięcie luki prawnej dotyczącej możliwości zgłaszania protestów w odniesieniu do wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (przepisy nie wskazują ani właściwego sądu, ani terminu wnoszenia protestów).

Podwyższenie standardu komunikowania wyników badań sondażowych

- Wyraźne informowanie odbiorców, że dane są efektem badania sondażowego i mogą różnić się od oficjalnych wyników wyborów.
- Opisywanie metodologii prowadzenia sondaży zgodnie z branżowymi standardami dotyczącymi tego rodzaju badań.
- Publikowanie przez ośrodki prowadzące badania *exit poll* nie tylko komunikatów, ale w późniejszym terminie również nieprzetworzonych wyników sondaży (komunikaty z badań realizowanych w toku wyborów samorządowych w 2014 roku wzbudziły liczne kontrowersje).

Aneks 1. Wykaz 100 przebadanych obwodów głosowania z losowej próby ogólnopolskiej

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba uprawnionych do głosowania (według protokołu)	Liczba kart wyjętych z urny (według protokołu)	Status obwodu
Baborów, gm.	opolskie	2	1121	562	przebadany
Bemowo (m. st. Warszawa)	mazowieckie	757	1437	726	przebadany
Będzin, m.	śląskie	24	1632	755	przebadany
Białobrzegi, gm.	podkarpackie	3	1349	613	przebadany
Białystok, m.	podlaskie	57	1408	634	przebadany
Biecz, gm.	małopolskie	11	507	242	przebadany
Bilgoraj, gm.	lubelskie	2	720	394	przebadany
Borzechów, gm.	lubelskie	3	560	341	przebadany
Bydgoszcz, m.	kujawsko-pomorskie	86	2144	773	protest wyborczy

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba uprawnionych do głosowania (według protokołu)	Liczba kart wyjętych z urny (według protokołu)	Status obwodu
Ceków-Kolonia, gm.	wielkopolskie	1	1743	996	przebadany
Chełmża, m.	kujawsko-pomorskie	5	746	351	mat. niekompletny
Chmielnik, gm.	podkarpackie	3	864	327	przebadany
Chocień, gm.	kujawsko-pomorskie	3	860	447	przebadany
Chorzów, m.	śląskie	37	1450	650	przebadany
Czchów, gm.	małopolskie	8	376	216	przebadany
Czechowice-Dziedzice, gm.	śląskie	18	1299	664	przebadany
Czerwonak, gm.	wielkopolskie	14	1189	469	przebadany
Dopiewo, gm.	wielkopolskie	8	1696	842	przebadany
Elbląg, m.	warmińsko-mazurskie	2	1915	798	przebadany
Gdynia, m.	pomorskie	14	1593	699	przebadany
Gostynin, m.	mazowieckie	12	1803	1003	przebadany
Gryfino, gm.	zachodniopomorskie	7	1298	730	przebadany
Hyżne, gm.	podkarpackie	4	265	193	przebadany

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba uprawnionych do głosowania (według protokołu)	Liczba kart wyjętych z urny (według protokołu)	Status obwodu
Iłża, gm.	mazowieckie	11	777	395	przebadany
Ińsko, gm.	zachodniopomorskie	1	1772	1062	przebadany
Istebna, gm.	śląskie	4	1214	658	przebadany
Jarosław, m.	podkarpackie	16	1675	733	przebadany
Jastków, gm.	lubelskie	3	1890	1131	przebadany
Kamieniec Ząbkowicki, gm.	dolnośląskie	6	535	271	przebadany
Kamieniec, gm.	wielkopolskie	4	989	485	przebadany
Katowice, m.	śląskie	22	2139	927	przebadany
Kazimierz Biskupi, gm.	wielkopolskie	1	991	506	przebadany
Kętrzyn, m.	warmińsko-mazurskie	8	1003	394	przebadany
Kielce, m.	świętokrzyskie	68	1172	449	przebadany
Kleszczów, gm.	łódzkie	4	837	688	przebadany
Kłobuck, gm.	śląskie	15	526	215	przebadany
Kłoczew, gm.	lubelskie	3	349	174	przebadany

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba uprawnionych do głosowania (według protokołu)	Liczba kart wyjętych z urny (według protokołu)	Status obwodu
Kobierzyce, gm.	dolnośląskie	1	1476	758	mat. niekompletny
Końskie, gm.	świętokrzyskie	15	1397	770	przebadany
Kornowac, gm.	śląskie	2	748	291	przebadany
Kożuchów, gm.	lubuskie	3	1808	811	przebadany
Kraków, m.	małopolskie	398	1175	507	przebadany
Krasnystaw, m.	lubelskie	13	1339	615	przebadany
Krasocin, gm.	świętokrzyskie	2	710	425	przebadany
Krosno Odrzańskie, gm.	lubuskie	5	895	418	przebadany
Leżajsk, gm.	podkarpackie	9	256	137	przebadany
Lipnica Wielka, gm.	małopolskie	1	506	319	przebadany
Lubawa, gm.	warmińsko-mazurskie	8	1457	550	przebadany
Lubin, m.	dolnośląskie	18	1513	647	przebadany
Ładzice, gm.	łódzkie	4	381	245	przebadany
Łagów, gm.	świętokrzyskie	1	1342	816	przebadany

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba uprawnionych do głosowania (według protokołu)	Liczba kart wyjętych z urny (według protokołu)	Status obwodu
Męcinka, gm.	dolnośląskie	2	491	310	przebadany
Międzylesie, gm.	dolnośląskie	5	565	266	przebadany
Mława, m.	mazowieckie	12	1286	672	protest wyborczy
Mokotów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	81	2027	1140	mat. niekompletny
Mokotów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	92	1510	691	przebadany
Nieporęt, gm.	mazowieckie	11	758	382	przebadany
Nowa Wieś Wielka, gm.	kujawsko-pomorskie	5	478	209	protest wyborczy
Ostrowiec Świętokrzyski, m.	świętokrzyskie	26	1213	459	przebadany
Panki, gm.	śląskie	4	1124	530	przebadany
Płoty, gm.	zachodniopomorskie	3	936	534	przebadany
Police, gm.	zachodniopomorskie	6	253	74	przebadany
Poręba, m.	śląskie	7	654	428	przebadany
Praga-Południe (m. st. Warszawa)	mazowieckie	415	1681	823	przebadany

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba uprawnionych do głosowania (według protokołu)	Liczba kart wyjętych z urny (według protokołu)	Status obwodu
Praga-Południe (m. st. Warszawa)	mazowieckie	454	1860	896	mat. niekompletny
Prószków, gm.	opolskie	4	1090	349	przebadany
Radomsko, m.	łódzkie	19	2281	960	przebadany
Radziejów, m.	kujawsko-pomorskie	4	934	538	przebadany
Ruda Śląska, m.	śląskie	3	1284	524	mat. niekompletny
Sędziszów Małopolski, gm.	podkarpackie	17	609	315	przebadany
Sokółka, gm.	podlaskie	5	1031	542	przebadany
Stanisławów, gm.	mazowieckie	2	1283	727	przebadany
Stawiski, gm.	podlaskie	6	268	178	przebadany
Strzegom, gm.	dolnośląskie	17	1054	506	przebadany
Strzegowo, gm.	mazowieckie	3	467	224	protest wyborczy
Suchedniów, gm.	świętokrzyskie	7	581	342	przebadany
Susiec, gm.	lubelskie	7	475	255	przebadany
Suwałki, gm.	podlaskie	1	1171	590	przebadany

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba uprawnionych do głosowania (według protokołu)	Liczba kart wyjętych z urny (według protokołu)	Status obwodu
Szamotuły, gm.	wielkopolskie	2	1890	909	przebadany
Szerzyny, gm.	małopolskie	3	1391	643	przebadany
Śródmieście (m. st. Warszawa)	mazowieckie	7	1933	863	przebadany
Świerkła-niec, gm.	śląskie	2	1949	902	przebadany
Świeszyno, gm.	zachodniopomorskie	4	668	349	przebadany
Targówek (m. st. Warszawa)	mazowieckie	907	1556	516	przebadany
Tarnów, m.	małopolskie	58	1404	562	przebadany
Tarnów, m.	małopolskie	43	1094	370	przebadany
Tomaszów Lubelski, m.	lubelskie	3	886	419	przebadany
Trzebinia, gm.	małopolskie	18	1745	998	przebadany
Władysławowo, m.	pomorskie	7	916	547	przebadany
Wojnicz, gm.	małopolskie	7	1020	605	przebadany
Wolbórz, gm.	łódzkie	1	976	679	przebadany
Wolbrom, gm.	małopolskie	7	751	438	przebadany

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba uprawnionych do głosowania (według protokołu)	Liczba kart wyjętych z urny (według protokołu)	Status obwodu
Wschowa, gm.	lubuskie	6	951	508	przebadany
Zabrze, m.	śląskie	52	1506	308	przebadany
Zabrze, m.	śląskie	49	1692	627	przebadany
Zadzim, gm.	łódzkie	1	1051	672	protest wyborczy
Zbrosławice, gm.	śląskie	4	1073	457	przebadany
Zielona Góra, m.	lubuskie	22	1652	497	przebadany
Zielonka, m.	mazowieckie	10	1979	1068	przebadany
Żywiec, m.	śląskie	13	1205	585	przebadany

Aneks 2. Wykaz pozostałych 600 obwodów głosowania z losowej próby ogólnopolskiej

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Andrespol, gm.	łódzkie	9	647	314
Andrespol, gm.	łódzkie	12	921	500
Augustów, m.	podlaskie	21	1019	470
Babiał, gm.	wielkopolskie	5	879	477
Banie, gm.	zachodniopomorskie	1	1787	836
Bedno, gm.	łódzkie	6	49	18
Bejsce, gm.	świętokrzyskie	3	54	28
Bełżyce, gm.	lubelskie	9	820	347
Bemowo (m. st. Warszawa)	mazowieckie	713	1424	647
Bemowo (m. st. Warszawa)	mazowieckie	728	1710	749
Będzin, m.	śląskie	2	1732	673

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Będzin, m.	śląskie	27	962	361
Biała Podlaska, m.	lubelskie	6	1917	969
Biała Podlaska, m.	lubelskie	27	1567	647
Biała, gm.	łódzkie	5	715	393
Białobrzegi, gm.	mazowieckie	5	1286	816
Białobrzegi, gm.	podkarpackie	1	1948	914
Białogard, m.	zachodniopomorskie	1	1491	727
Białogard, m.	zachodniopomorskie	11	894	461
Białogard, m.	zachodniopomorskie	13	1875	983
Białołęka (m. st. Warszawa)	mazowieckie	885	1732	598
Białołęka (m. st. Warszawa)	mazowieckie	896	1056	431
Białystok, m.	podlaskie	89	1212	497
Białystok, m.	podlaskie	133	1349	457
Białystok, m.	podlaskie	136	1213	541
Białystok, m.	podlaskie	165	1066	363
Bielawa, m.	dolnośląskie	16	1084	429
Bieruń, m.	śląskie	4	862	444

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Bieruń, m.	śląskie	5	1212	708
Biskupiec, gm.	warmińsko-mazurskie	7	708	452
Bogatynia, gm.	dolnośląskie	6	812	414
Bogoria, gm.	świętokrzyskie	4	422	273
Bojanowo, gm.	wielkopolskie	1	993	534
Borek Wielkopolski, gm.	wielkopolskie	5	1295	695
Borzechów, gm.	lubelskie	2	872	595
Borzechów, gm.	lubelskie	6	144	96
Braniewo, gm.	warmińsko-mazurskie	3	1214	661
Brańsk, gm.	podlaskie	5	916	558
Brańsk, gm.	podlaskie	9	280	158
Brzeg Dolny, gm.	dolnośląskie	5	1087	551
Brześć Kujawski, gm.	kujawsko-pomorskie	3	1054	506
Brześć Kujawski, gm.	kujawsko-pomorskie	9	1139	549
Brzeziny, gm.	łódzkie	5	776	461
Bukowno, m.	małopolskie	3	1137	585
Busko-Zdrój, gm.	świętokrzyskie	19	1169	601
Bychawa, gm.	lubelskie	6	563	302

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Bychawa, gm.	lubelskie	8	818	396
Bydgoszcz, m.	kujawsko-pomorskie	8	1928	607
Bydgoszcz, m.	kujawsko-pomorskie	59	1590	618
Bydgoszcz, m.	kujawsko-pomorskie	167	1005	247
Bydgoszcz, m.	kujawsko-pomorskie	191	73	39
Bydgoszcz, m.	kujawsko-pomorskie	197	101	24
Bystrzyca Kłodzka, gm.	dolnośląskie	1	975	424
Bytom, m.	śląskie	35	1995	647
Bytów, gm.	pomorskie	11	1049	408
Chełm, m.	lubelskie	30	1654	708
Chełmiec, gm.	małopolskie	12	681	444
Chełmno, m.	kujawsko-pomorskie	7	1002	400
Chlewiska, gm.	mazowieckie	7	696	494
Chmielnik, gm.	świętokrzyskie	6	601	410
Chmielnik, gm.	świętokrzyskie	10	53	12
Chodzież, m.	wielkopolskie	8	2074	1036
Chojnice, m.	pomorskie	20	1240	561

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Chojnów, gm.	dolnośląskie	5	593	321
Chorkówka, gm.	podkarpackie	13	1730	913
Choroszcz, gm.	podlaskie	6	1802	901
Choroszcz, gm.	podlaskie	10	183	89
Chorzów, m.	śląskie	35	1798	626
Choszczno, gm.	zachodniopomorskie	5	647	311
Choszczno, gm.	zachodniopomorskie	20	82	28
Chynów, gm.	mazowieckie	1	1868	1100
Ciasna, gm.	śląskie	1	2315	1103
Ciechocinek, m.	kujawsko-pomorskie	1	1244	619
Cieszyn, m.	śląskie	3	1185	537
Czarne, gm.	pomorskie	3	1330	714
Czarnków, gm.	wielkopolskie	11	615	253
Czarny Dunajec, gm.	małopolskie	3	1225	455
Czarny Dunajec, gm.	małopolskie	14	991	395
Czeladź, m.	śląskie	2	1354	651
Czermin, gm.	podkarpackie	5	929	459
Częstochowa, m.	śląskie	73	1848	821

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Częstochowa, m.	śląskie	95	2036	845
Częstochowa, m.	śląskie	122	1921	1012
Częstochowa, m.	śląskie	135	74	10
Darłowo, m.	zachodniopomorskie	4	1517	649
Darłowo, m.	zachodniopomorskie	5	1317	625
Dąbrowa Białostocka, gm.	podlaskie	2	1220	530
Dąbrowa Górnicza, m.	śląskie	3	1660	769
Dąbrowa Górnicza, m.	śląskie	20	1960	765
Dąbrowa Tarnowska, gm.	małopolskie	4	1729	773
Debrzno, gm.	pomorskie	9	397	227
Dęblin, m.	lubelskie	13	460	262
Dębowiec, gm.	śląskie	1	1479	858
Dobromierz, gm.	dolnośląskie	5	1167	682
Dobryszyce, gm.	łódzkie	3	1160	632
Dobrzyca, gm.	wielkopolskie	3	654	368
Dobrzyń nad Wisłą, gm.	kujawsko-pomorskie	3	823	415
Dominowo, gm.	wielkopolskie	3	588	346
Dopiewo, gm.	wielkopolskie	7	1287	701

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Doruchów, gm.	wielkopolskie	3	518	276
Drawsko Pomorskie, gm.	zachodniopomorskie	6	850	366
Drelów, gm.	lubelskie	3	887	542
Drohiczyn, gm.	podlaskie	4	509	237
Duszniki, gm.	wielkopolskie	2	1400	836
Dygowo, gm.	zachodniopomorskie	1	1928	1159
Dzierżoniów, m.	dolnośląskie	4	1443	449
Dzierżoniów, m.	dolnośląskie	7	1576	587
Elbląg, m.	warmińsko-mazurskie	22	2244	742
Fredropol, gm.	podkarpackie	9	250	174
Frombork, gm.	warmińsko-mazurskie	1	1015	541
Garwolin, m.	mazowieckie	11	847	501
Gdańsk, m.	pomorskie	13	1996	604
Gdańsk, m.	pomorskie	52	1843	565
Gdańsk, m.	pomorskie	55	1658	687
Gdańsk, m.	pomorskie	79	2205	1020
Gdańsk, m.	pomorskie	91	1863	697
Gdańsk, m.	pomorskie	179	2362	905

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Gdańsk, m.	pomorskie	183	1309	651
Gdańsk, m.	pomorskie	185	1943	704
Gdynia, m.	pomorskie	17	1599	749
Gdynia, m.	pomorskie	49	2006	927
Gliwice, m.	śląskie	9	1304	533
Gliwice, m.	śląskie	21	1531	671
Gliwice, m.	śląskie	60	1639	319
Gliwice, m.	śląskie	103	1179	510
Gliwice, m.	śląskie	119	115	64
Głogówek, gm.	opolskie	2	1471	698
Głowno, m.	łódzkie	2	1596	693
Głuszycza, gm.	dolnośląskie	6	448	228
Gniezno, m.	wielkopolskie	5	1218	456
Gniezno, m.	wielkopolskie	17	1109	499
Gniezno, m.	wielkopolskie	37	74	36
Godów, gm.	śląskie	14	741	261
Gogolin, gm.	opolskie	10	469	210
Gołuchów, gm.	wielkopolskie	2	882	488
Gorzów Wielkopolski, m.	lubuskie	42	1733	796

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Gorzów Wielkopolski, m.	lubuskie	57	1904	932
Gościeradów, gm.	lubelskie	4	505	216
Gościeradów, gm.	lubelskie	6	399	228
Gościno, gm.	zachodniopomorskie	4	790	280
Goworowo, gm.	mazowieckie	5	504	251
Grodzisk Mazowiecki, gm.	mazowieckie	13	2000	1071
Grodzisk Wielkopolski, gm.	wielkopolskie	2	1903	919
Grodzisk Wielkopolski, gm.	wielkopolskie	4	2063	1019
Grójec, gm.	mazowieckie	17	82	40
Grybów, gm.	małopolskie	5	839	488
Grybów, gm.	małopolskie	12	794	440
Gryfice, gm.	zachodniopomorskie	9	1535	849
Gryfice, gm.	zachodniopomorskie	16	44	35
Gubin, m.	lubuskie	8	1026	408
Gubin, m.	lubuskie	9	991	459
Haczów, gm.	podkarpackie	3	997	449
Horyniec-Zdrój, gm.	podkarpackie	6	743	390

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Hrubieszów, m.	lubelskie	11	943	387
Iława, gm.	warmińsko-mazurskie	3	1321	565
Inowrocław, m.	kujawsko-pomorskie	15	1331	408
Inowrocław, m.	kujawsko-pomorskie	19	1762	822
Izbica Kujawska, gm.	kujawsko-pomorskie	1	1313	767
Izbica Kujawska, gm.	kujawsko-pomorskie	6	836	535
Jabłonna Lacka, gm.	mazowieckie	4	776	501
Jabłonna, gm.	lubelskie	3	2045	1087
Janowice Wielkie, gm.	dolnośląskie	3	484	204
Janów, gm.	śląskie	4	707	400
Jarosław, gm.	podkarpackie	5	1716	804
Jasienica, gm.	śląskie	6	1773	833
Jasienica, gm.	śląskie	8	465	279
Jasło, m.	podkarpackie	16	827	393
Jastrzębie-Zdrój, m.	śląskie	6	1884	790
Jastrzębie-Zdrój, m.	śląskie	23	2218	959
Jeżowe, gm.	podkarpackie	9	406	258

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Jordanów, gm.	małopolskie	3	1184	646
Józefów, gm.	lubelskie	5	506	253
Juchnowiec Kościelny, gm.	podlaskie	5	731	390
Kaczory, gm.	wielkopolskie	1	1435	800
Kalinowo, gm.	warmińsko-mazurskie	2	731	252
Kaliska, gm.	pomorskie	3	1255	657
Kalisz, m.	wielkopolskie	34	2372	1237
Kalwaria Zebrzydowska, gm.	małopolskie	13	461	254
Kamień Krajeński, gm.	kujawsko-pomorskie	7	551	223
Kamień Pomorski, gm.	zachodniopomorskie	1	1543	687
Kamień, gm.	lubelskie	2	1539	879
Karsin, gm.	pomorskie	1	2010	1351
Katowice, m.	śląskie	51	1933	634
Katowice, m.	śląskie	76	1748	822
Kędzierzyn-Koźle, m.	opolskie	34	49	49
Kępno, gm.	wielkopolskie	15	1277	678
Kęsowo, gm.	kujawsko-pomorskie	2	462	229

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Kętrzyn, m.	warmińsko-mazurskie	11	1209	547
Kętrzyn, m.	warmińsko-mazurskie	12	2251	1022
Kielce, m.	świętokrzyskie	31	2276	795
Kietrz, gm.	opolskie	6	471	252
Klembów, gm.	mazowieckie	6	1115	709
Klimontów, gm.	świętokrzyskie	4	482	305
Kobiór, gm.	śląskie	2	1495	904
Kobylnica, gm.	pomorskie	7	1194	648
Kobyłka, m.	mazowieckie	10	1389	868
Kocmyrzów-Luborzycza, gm.	małopolskie	1	1367	659
Kołaczyce, gm.	podkarpackie	2	327	148
Komarówka Podlaska, gm.	lubelskie	1	1252	746
Komorniki, gm.	wielkopolskie	2	540	316
Konin, m.	wielkopolskie	5	884	323
Konin, m.	wielkopolskie	10	1653	632
Kornowac, gm.	śląskie	3	470	206
Kostrzyn, gm.	wielkopolskie	9	1761	839
Koszalin, m.	zachodniopomorskie	7	2237	1145

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Kościan, gm.	wielkopolskie	5	1608	662
Kościelec, gm.	wielkopolskie	1	1223	641
Kotlin, gm.	wielkopolskie	1	1264	672
Kowale Oleckie, gm.	warmińsko-mazurskie	2	1181	543
Kowalewo Pomorskie, gm.	kujawsko-pomorskie	7	1179	584
Koziegłowy, gm.	śląskie	1	984	559
Kórnik, gm.	wielkopolskie	11	643	213
Kraków, m.	małopolskie	16	1121	538
Kraków, m.	małopolskie	53	703	365
Kraków, m.	małopolskie	111	1938	857
Kraków, m.	małopolskie	133	780	426
Kraków, m.	małopolskie	321	913	367
Kraków, m.	małopolskie	380	1011	340
Krasnystaw, gm.	lubelskie	15	460	176
Kraśnik, m.	lubelskie	23	30	5
Krosno Odrzańskie, gm.	lubuskie	12	1452	725
Kruszwica, gm.	kujawsko-pomorskie	6	424	260
Krynica-Zdrój, gm.	małopolskie	12	444	201

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Krzemieniewo, gm.	wielkopolskie	3	1756	845
Krzemieniewo, gm.	wielkopolskie	5	832	456
Krzepice, gm.	śląskie	9	30	12
Krzykosy, gm.	wielkopolskie	4	1044	471
Kuczbork-Osada, gm.	mazowieckie	1	1049	674
Laskowa, gm.	małopolskie	6	525	305
Laszki, gm.	podkarpackie	11	452	233
Legionowo, m.	mazowieckie	4	1735	799
Legnica, m.	dolnośląskie	10	1311	349
Legnica, m.	dolnośląskie	36	2016	598
Leszno, gm.	mazowieckie	1	1497	832
Leszno, m.	wielkopolskie	8	1809	820
Lesznówola, gm.	mazowieckie	2	1246	546
Lewin Brzeski, gm.	opolskie	2	1389	622
Lewin Brzeski, gm.	opolskie	5	2108	743
Leżajsk, gm.	podkarpackie	15	58	33
Leżajsk, m.	podkarpackie	6	1669	767
Lębork, m.	pomorskie	5	1231	624
Lędziny, m.	śląskie	1	1519	851

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Lędziny, m.	śląskie	3	955	426
Lidzbark Warmiński, m.	warmińsko-mazurskie	2	845	419
Lipinki Łużyckie, gm.	lubuskie	2	749	438
Lipowa, gm.	śląskie	2	1481	868
Lisia Góra, gm.	małopolskie	6	1424	757
Lubawa, gm.	warmińsko-mazurskie	7	1029	536
Lublin, m.	lubelskie	105	1527	693
Lublin, m.	lubelskie	136	1783	786
Lublin, m.	lubelskie	177	1329	636
Lublin, m.	lubelskie	201	62	41
Lubsko, gm.	lubuskie	3	2112	919
Lubsza, gm.	opolskie	3	847	317
Lutomiersk, gm.	łódzkie	2	1075	615
Lwówek Śląski, gm.	dolnośląskie	1	1855	820
Lyski, gm.	śląskie	8	753	369
Łabiszyn, gm.	kujawsko-pomorskie	11	447	215
Ładzice, gm.	łódzkie	2	1203	613
Łapsze Niżne, gm.	małopolskie	4	1231	676

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Łask, gm.	łódzkie	15	1147	519
Łaziska Górne, m.	śląskie	7	859	424
Łaziska, gm.	lubelskie	1	615	337
Łąck, gm.	mazowieckie	5	398	211
Łęczycza, gm.	łódzkie	7	418	245
Łękawica, gm.	śląskie	1	1787	1119
Łochów, gm.	mazowieckie	7	730	369
Łomazy, gm.	lubelskie	7	206	108
Łomianki, gm.	mazowieckie	2	2049	1231
Łomża, gm.	podlaskie	9	472	226
Łomża, m.	podlaskie	22	1492	632
Łosice, gm.	mazowieckie	2	1445	795
Łódź, m.	łódzkie	37	1816	872
Łódź, m.	łódzkie	78	1849	821
Łódź, m.	łódzkie	189	1406	493
Łódź, m.	łódzkie	265	1388	540
Łódź, m.	łódzkie	307	1583	733
Łódź, m.	łódzkie	333	1699	785
Łódź, m.	łódzkie	345	1478	543

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Łódź, m.	łódzkie	350	1174	371
Łukowa, gm.	lubelskie	2	1436	838
Łukowica, gm.	małopolskie	6	787	468
Łuków, m.	lubelskie	15	910	519
Malbork, m.	pomorskie	8	1510	639
Mała Wieś, gm.	mazowieckie	6	65	42
Marciszów, gm.	dolnośląskie	4	214	139
Markowa, gm.	podkarpackie	3	1555	741
Michałowice, gm.	mazowieckie	1	1227	752
Michałów, gm.	świętokrzyskie	3	1267	914
Miechów, gm.	małopolskie	19	773	390
Miejska Górka, gm.	wielkopolskie	3	1043	555
Mielec, m.	podkarpackie	19	2165	895
Międzybórz, gm.	dolnośląskie	1	1029	516
Międzyrzec Podlaski, gm.	lubelskie	6	387	249
Mikstat, gm.	wielkopolskie	7	280	172
Milicz, gm.	dolnośląskie	10	970	382
Mińsk Mazowiecki, gm.	mazowieckie	8	946	434
Młodzieszyn, gm.	mazowieckie	3	1073	514

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Młynarze, gm.	mazowieckie	1	753	528
Mogielnica, gm.	mazowieckie	8	590	330
Mokotów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	94	1579	676
Mokotów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	97	1127	522
Mokotów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	117	1391	672
Mokotów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	147	2208	1074
Mokrsko, gm.	łódzkie	5	799	477
Mrocza, gm.	kujawsko-pomorskie	2	360	160
Mszana Dolna, gm.	małopolskie	8	1090	462
Mszana Dolna, gm.	małopolskie	10	1262	666
Mysłakowice, gm.	dolnośląskie	5	865	385
Myszków, m.	śląskie	22	77	25
Myślenice, gm.	małopolskie	28	21	13
Nakło nad Notecią, gm.	kujawsko-pomorskie	14	1238	524
Nakło nad Notecią, gm.	kujawsko-pomorskie	18	1258	497
Namysłów, gm.	opolskie	4	1423	728

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Namysłów, gm.	opolskie	10	1050	495
Niedrzwica Duża, gm.	lubelskie	1	1326	763
Niemcza, gm.	dolnośląskie	2	725	310
Niemodlin, gm.	opolskie	6	587	325
Nieporęt, gm.	mazowieckie	7	680	447
Nowa Karczma, gm.	pomorskie	4	1017	519
Nowa Sól, m.	lubuskie	12	1237	504
Nowogard, gm.	zachodniopomorskie	5	1836	911
Nowy Dwór, gm.	podlaskie	1	1323	936
Nowy Sącz, m.	małopolskie	51	145	62
Nowy Targ, m.	małopolskie	16	1201	517
Oborniki, gm.	wielkopolskie	21	1301	560
Ochota (m. st. Warszawa)	mazowieckie	224	2059	967
Okonek, gm.	wielkopolskie	8	399	210
Olecko, gm.	warmińsko-mazurskie	9	793	321
Olkusz, gm.	małopolskie	14	1663	785
Olszewo-Borki, gm.	mazowieckie	6	1672	911
Olsztyn, m.	warmińsko-mazurskie	1	1027	389

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Olsztyn, m.	warmińsko-mazurskie	38	1579	755
Olsztyn, m.	warmińsko-mazurskie	52	2103	1010
Olsztyn, m.	warmińsko-mazurskie	75	1476	563
Opatów, gm.	świętokrzyskie	9	608	406
Opole, m.	opolskie	68	37	8
Orły, gm.	podkarpackie	6	313	195
Orzysz, gm.	warmińsko-mazurskie	2	1538	850
Osieczna, gm.	wielkopolskie	1	1962	1137
Osiek, gm.	świętokrzyskie	9	433	325
Osjaków, gm.	łódzkie	6	1090	687
Ostrołęka, m.	mazowieckie	4	2004	999
Ostrowiec Świętokrzyski, m.	świętokrzyskie	8	1472	519
Ostróda, gm.	warmińsko-mazurskie	4	1248	495
Ostróda, gm.	warmińsko-mazurskie	6	1059	336
Ostrów Wielkopolski, gm.	wielkopolskie	11	1276	617
Ostrów, gm.	podkarpackie	3	553	309

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Oświęcim, gm.	małopolskie	7	1254	610
Otmuchów, gm.	opolskie	11	550	233
Pabianice, m.	łódzkie	5	1180	396
Pabianice, m.	łódzkie	47	358	22
Padew Narodowa, gm.	podkarpackie	3	189	101
Padew Narodowa, gm.	podkarpackie	7	326	180
Pakosław, gm.	wielkopolskie	4	669	332
Pakość, gm.	kujawsko-pomorskie	2	954	549
Panki, gm.	śląskie	1	1050	653
Parysów, gm.	mazowieckie	3	481	276
Pasłęk, gm.	warmińsko-mazurskie	4	1154	444
Pasłęk, gm.	warmińsko-mazurskie	8	1181	507
Pątnów, gm.	łódzkie	5	480	273
Piaseczno, gm.	mazowieckie	10	1589	712
Piaski, gm.	wielkopolskie	2	1027	644
Piekary Śląskie, m.	śląskie	17	111	30
Piekoszów, gm.	świętokrzyskie	10	1046	484
Pieszyce, m.	dolnośląskie	7	594	306

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Pilica, gm.	śląskie	3	2062	1318
Pilzno, gm.	podkarpackie	8	555	312
Pilzno, gm.	podkarpackie	9	1120	661
Piotrków Trybunalski, m.	łódzkie	18	808	383
Piwniczna-Zdrój, gm.	małopolskie	5	493	193
Pleśna, gm.	małopolskie	11	793	361
Płock, m.	mazowieckie	15	1595	725
Płoniawy-Bramura, gm.	mazowieckie	1	580	323
Podgórzyn, gm.	dolnośląskie	4	1017	523
Police, gm.	zachodniopomorskie	17	1464	550
Połczyn-Zdrój, gm.	zachodniopomorskie	9	692	353
Popielów, gm.	opolskie	3	951	302
Postomino, gm.	zachodniopomorskie	5	817	410
Poznań, m.	wielkopolskie	13	939	280
Poznań, m.	wielkopolskie	17	1621	509
Poznań, m.	wielkopolskie	44	1953	664
Poznań, m.	wielkopolskie	100	1727	728
Poznań, m.	wielkopolskie	114	2102	768

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Poznań, m.	wielkopolskie	223	2177	991
Poznań, m.	wielkopolskie	249	65	52
Praga-Południe (m. st. Warszawa)	mazowieckie	440	1862	901
Praga-Południe (m. st. Warszawa)	mazowieckie	473	2180	1109
Praga-Południe (m. st. Warszawa)	mazowieckie	474	1425	689
Praga-Południe (m. st. Warszawa)	mazowieckie	484	1719	832
Praga-Północ (m. st. Warszawa)	mazowieckie	393	1639	697
Pruszcz Gdański, gm.	pomorskie	6	2044	695
Pruszcz Gdański, m.	pomorskie	10	1150	459
Pruszków, m.	mazowieckie	11	1977	738
Przeciszów, gm.	małopolskie	2	1310	700
Przedbórz, gm.	łódzkie	2	1483	906
Przemęt, gm.	wielkopolskie	6	1606	788
Przemków, gm.	dolnośląskie	6	1273	762
Przemyśl, gm.	podkarpackie	6	636	375
Przemyśl, m.	podkarpackie	8	2054	959
Przemyśl, m.	podkarpackie	36	54	40

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Przyrów, gm.	śląskie	6	376	149
Pszczyna, gm.	śląskie	1	1170	526
Pszczyna, gm.	śląskie	29	1375	622
Pułtusk, gm.	mazowieckie	2	504	273
Puszcza Mariańska, gm.	mazowieckie	3	387	177
Pyzdry, gm.	wielkopolskie	1	1563	943
Raciechowice, gm.	małopolskie	3	982	435
Raławice, gm.	małopolskie	3	547	341
Radłów, gm.	małopolskie	7	1019	501
Radom, m.	mazowieckie	59	1149	484
Radomin, gm.	kujawsko-pomorskie	1	844	574
Radomyśl Wielki, gm.	podkarpackie	8	686	312
Radoszyce, gm.	świętokrzyskie	9	513	285
Radzionków, m.	śląskie	6	912	435
Radzymin, gm.	mazowieckie	10	1470	718
Radzyń Podlaski, gm.	lubelskie	5	620	367
Radzyń Podlaski, m.	lubelskie	3	924	531
Radzyń Podlaski, m.	lubelskie	9	1518	835
Rawicz, gm.	wielkopolskie	11	1032	521

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Reszel, gm.	warmińsko-mazurskie	10	38	13
Rewal, gm.	zachodniopomorskie	2	1067	690
Rędziny, gm.	śląskie	6	757	399
Rogowo, gm.	kujawsko-pomorskie	2	535	348
Ruda Śląska, m.	śląskie	54	1615	646
Ruda Śląska, m.	śląskie	57	1515	628
Rudnik, gm.	lubelskie	1	385	200
Rudziniec, gm.	śląskie	8	716	317
Rumia, m.	pomorskie	9	1862	847
Rybnik, m.	śląskie	15	1562	579
Rybnik, m.	śląskie	30	1557	468
Rzepiennik Strzyżewski, gm.	małopolskie	5	941	577
Rzezawa, gm.	małopolskie	7	302	142
Rzgów, gm.	łódzkie	6	1112	632
Sadkowice, gm.	łódzkie	1	1911	893
Sandomierz, m.	świętokrzyskie	1	1757	897
Sanok, m.	podkarpackie	22	150	37
Secemin, gm.	świętokrzyskie	2	598	341

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Secemin, gm.	świętokrzyskie	3	544	323
Serniki, gm.	lubelskie	5	462	309
Serock, gm.	mazowieckie	3	1465	978
Sędziszów, gm.	świętokrzyskie	6	689	312
Sicienko, gm.	kujawsko-pomorskie	2	1015	529
Siekierczyn, gm.	dolnośląskie	3	365	186
Sieradz, m.	łódzkie	27	100	37
Sierakowice, gm.	pomorskie	11	1217	664
Sierpc, m.	mazowieckie	9	946	511
Skaryszew, gm.	mazowieckie	3	1640	935
Skarżysko-Kamienna, m.	świętokrzyskie	1	1143	551
Skawina, gm.	małopolskie	20	1700	760
Słupia (Konecka), gm.	świętokrzyskie	2	325	243
Słupsk, m.	pomorskie	45	120	40
Sokółka, gm.	podlaskie	4	1016	522
Solec Kujawski, gm.	kujawsko-pomorskie	12	496	163
Solina, gm.	podkarpackie	2	322	210
Sońsk, gm.	mazowieckie	5	379	197

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Sosnowiec, m.	śląskie	57	1132	399
Sosnowiec, m.	śląskie	75	2164	506
Sosnowiec, m.	śląskie	98	1953	630
Spiczyn, gm.	lubelskie	5	758	459
Spytkowice, gm.	małopolskie	2	668	357
Spytkowice, gm.	małopolskie	1	1760	754
Stalowa Wola, m.	podkarpackie	30	1764	869
Stara Błotnica, gm.	mazowieckie	1	1830	1229
Starachowice, m.	świętokrzyskie	1	2168	999
Stare Miasto, gm.	wielkopolskie	5	1927	1045
Stare Pole, gm.	pomorskie	3	1299	589
Starogard Gdański, gm.	pomorskie	12	305	166
Staszów, gm.	świętokrzyskie	23	57	12
Stawiguda, gm.	warmińsko-mazurskie	3	479	246
Stąporków, gm.	świętokrzyskie	5	825	444
Stąporków, gm.	świętokrzyskie	17	1092	501
Stronie Śląskie, gm.	dolnośląskie	4	1328	589
Stronie Śląskie, gm.	dolnośląskie	6	407	214
Strzelce Opolskie, gm.	opolskie	6	425	84

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Strzelce Opolskie, gm.	opolskie	32	164	8
Suchożebry, gm.	mazowieckie	3	594	342
Supraśl, gm.	podlaskie	4	219	134
Szczecin, m.	zachodniopomorskie	72	1636	541
Szczecin, m.	zachodniopomorskie	80	1814	515
Szczecin, m.	zachodniopomorskie	172	1490	509
Szczurowa, gm.	małopolskie	5	690	248
Szubin, gm.	kujawsko-pomorskie	4	1061	553
Szubin, gm.	kujawsko-pomorskie	20	901	406
Szulborze Wielkie, gm.	mazowieckie	1	787	540
Śmigiel, gm.	wielkopolskie	6	302	143
Śmigiel, gm.	wielkopolskie	16	512	241
Świdnica, gm.	dolnośląskie	6	884	411
Świdnica, m.	dolnośląskie	10	2069	945
Świebodzice, m.	dolnośląskie	17	1053	483
Świecie, gm.	kujawsko-pomorskie	22	102	34
Świerklaniec, gm.	śląskie	3	1350	685

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Świątajno, gm.	warmińsko-mazurskie	3	474	268
Świątochłowice, m.	śląskie	12	1962	1031
Tarczyn, gm.	mazowieckie	7	1258	748
Targówek (m. st. Warszawa)	mazowieckie	927	819	335
Targówek (m. st. Warszawa)	mazowieckie	952	1692	709
Tarnobrzeg, m.	podkarpackie	30	1287	682
Tarnogród, gm.	lubelskie	6	1093	611
Tarnowiec, gm.	podkarpackie	2	1069	624
Tarnowskie Góry, m.	śląskie	27	50	21
Tarnów, gm.	małopolskie	1	623	326
Tarnów, m.	małopolskie	8	1661	694
Tarnów, m.	małopolskie	20	1286	558
Tarnów, m.	małopolskie	22	1577	767
Tarnów, m.	małopolskie	54	2060	927
Tarnów, m.	małopolskie	56	1330	640
Tokarnia, gm.	małopolskie	4	814	382
Tomaszów Lubelski, m.	lubelskie	2	1614	753
Toruń, m.	kujawsko-pomorskie	32	849	359

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Toruń, m.	kujawsko-po-morskie	34	842	292
Toruń, m.	kujawsko-po-morskie	61	1213	524
Toruń, m.	kujawsko-po-morskie	87	1885	728
Toruń, m.	kujawsko-po-morskie	105	1425	422
Toruń, m.	kujawsko-po-morskie	106	1319	458
Toszek, gm.	śląskie	7	583	271
Trzcianka, gm.	wielkopolskie	11	828	307
Trzebinia, gm.	małopolskie	24	567	332
Trzyciąż, gm.	małopolskie	4	1627	780
Tuchola, gm.	kujawsko-po-morskie	2	1185	545
Turawa, gm.	opolskie	5	1164	469
Turobin, gm.	lubelskie	10	232	135
Turośń Kościelna, gm.	podlaskie	5	1034	607
Tychy, m.	śląskie	15	1347	646
Tyczyn, gm.	podkarpackie	7	981	496
Ulan-Majorat, gm.	lubelskie	1	811	485
Ursus (m. st. Warszawa)	mazowieckie	691	1923	916

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Ursynów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	597	2105	1071
Ursynów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	609	1955	1076
Ustka, m.	pomorskie	5	1753	726
Wadowice, gm.	małopolskie	10	1796	989
Wałbrzych, m.	dolnośląskie	37	1086	445
Wałbrzych, m.	dolnośląskie	65	1410	520
Wałbrzych, m.	dolnośląskie	69	191	38
Wejherowo, gm.	pomorskie	16	1064	617
Wejherowo, m.	pomorskie	3	1858	941
Werbkowice, gm.	lubelskie	9	602	336
Widawa, gm.	łódzkie	6	600	312
Wielkie Oczy, gm.	podkarpackie	2	716	393
Wieruszów, gm.	łódzkie	7	782	374
Wilanów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	557	950	548
Wilczyce, gm.	świętokrzyskie	3	532	323
Wiśniewo, gm.	mazowieckie	3	1242	779
Wiśniowa, gm.	małopolskie	6	512	339
Wiśniowa, gm.	podkarpackie	11	367	151

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Wiżajny, gm.	podlaskie	2	878	596
Włocławek, m.	kujawsko-po-morskie	42	1560	649
Włocławek, m.	kujawsko-po-morskie	44	1132	528
Włodowice, gm.	śląskie	4	701	449
Włoszczowa, gm.	świętokrzyskie	11	695	413
Włoszczowa, gm.	świętokrzyskie	12	666	351
Wodzisław Śląski, m.	śląskie	3	1645	887
Wohyń, gm.	lubelskie	7	100	22
Wojciechowice, gm.	świętokrzyskie	1	991	718
Wojkowice, m.	śląskie	4	1181	667
Wola (m. st. Warszawa)	mazowieckie	282	1401	630
Wola (m. st. Warszawa)	mazowieckie	311	1593	700
Wolbrom, gm.	małopolskie	20	960	572
Wolsztyn, gm.	wielkopolskie	6	2206	1145
Wolsztyn, gm.	wielkopolskie	10	1759	921
Wołomin, gm.	mazowieckie	3	984	544
Wołomin, gm.	mazowieckie	16	2245	1163
Wrocław, m.	dolnośląskie	6	1107	323

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Wrocław, m.	dolnośląskie	16	1633	546
Wrocław, m.	dolnośląskie	56	1584	651
Wrocław, m.	dolnośląskie	95	1544	557
Wrocław, m.	dolnośląskie	145	2325	1124
Wrocław, m.	dolnośląskie	223	1712	595
Wrocław, m.	dolnośląskie	252	1617	623
Wschowa, gm.	lubuskie	10	807	486
Zabierzów, gm.	małopolskie	13	541	322
Zabrze, m.	śląskie	14	2052	390
Zagnańsk, gm.	świętokrzyskie	5	1576	860
Zakliczyn, gm.	małopolskie	8	544	264
Zalesie, gm.	lubelskie	3	636	421
Zambrów, gm.	podlaskie	10	555	259
Zambrów, m.	podlaskie	14	56	23
Zamość, gm.	lubelskie	8	951	509
Zamość, gm.	lubelskie	13	677	348
Zamość, gm.	lubelskie	15	567	268
Zawoja, gm.	małopolskie	4	977	589
Zbąszynek, gm.	lubuskie	3	1422	563

Gmina	Województwo	Numer OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Zbąszyń, gm.	wielkopolskie	7	619	330
Zbójna, gm.	podlaskie	4	741	218
Zgierz, m.	łódzkie	15	945	419
Zgierz, m.	łódzkie	38	15	6
Zgorzelec, m.	dolnośląskie	2	1165	537
Zielona Góra, gm.	lubuskie	6	1947	646
Zielona Góra, m.	lubuskie	53	1110	195
Zielona Góra, m.	lubuskie	54	1633	507
Ziębice, gm.	dolnośląskie	3	930	372
Złotniki Kujawskie, gm.	kujawsko-pomorskie	4	457	222
Żarnowiec, gm.	śląskie	7	330	196
Żelechlinek, gm.	łódzkie	4	474	301
Żnin, gm.	kujawsko-pomorskie	19	833	482
Żory, m.	śląskie	12	1964	730
Żory, m.	śląskie	15	1473	580
Żukowo, gm.	pomorskie	15	1057	641
Żukowo, gm.	pomorskie	19	1201	674
Żuromin, gm.	mazowieckie	7	1023	614

Aneks 3. Wykaz 300 wylosowanych obwodów głosowania z próby z Mazowsza

Gmina	Województwo	Nr OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Baranowo, gm.	mazowieckie	3	628	230
Bemowo (m. st. Warszawa)	mazowieckie	738	1735	912
Bemowo (m. st. Warszawa)	mazowieckie	748	1926	838
Bemowo (m. st. Warszawa)	mazowieckie	753	1615	939
Bemowo (m. st. Warszawa)	mazowieckie	760	2061	1017
Bemowo (m. st. Warszawa)	mazowieckie	764	917	426
Białołęka (m. st. Warszawa)	mazowieckie	874	1272	714
Białołęka (m. st. Warszawa)	mazowieckie	881	1784	713
Bielany (m. st. Warszawa)	mazowieckie	772	1723	1000
Bielany (m. st. Warszawa)	mazowieckie	774	1540	838
Bielany (m. st. Warszawa)	mazowieckie	775	1138	610
Bielany (m. st. Warszawa)	mazowieckie	779	1738	861

Gmina	Województwo	Nr OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Bielany (m. st. Warszawa)	mazowieckie	784	1818	667
Bielany (m. st. Warszawa)	mazowieckie	787	1299	607
Bielany (m. st. Warszawa)	mazowieckie	834	2278	1121
Bielany (m. st. Warszawa)	mazowieckie	1147	91	19
Bielany, gm.	mazowieckie	1	1105	751
Błędów, gm.	mazowieckie	2	800	462
Błonie, gm.	mazowieckie	1	1317	776
Błonie, gm.	mazowieckie	12	1159	660
Bodzanów, gm.	mazowieckie	9	126	85
Brańszczyk, gm.	mazowieckie	2	594	297
Brwinów, gm.	mazowieckie	8	936	444
Bulkowo, gm.	mazowieckie	6	633	380
Ceglów, gm.	mazowieckie	2	447	263
Celestynów, gm.	mazowieckie	2	1246	800
Celestynów, gm.	mazowieckie	5	2002	1392
Chorzele, gm.	mazowieckie	5	491	263
Chynów, gm.	mazowieckie	6	1475	789
Czerwin, gm.	mazowieckie	6	246	152
Dębe Wielkie, gm.	mazowieckie	1	1282	661
Dębe Wielkie, gm.	mazowieckie	4	1758	909
Dębe Wielkie, gm.	mazowieckie	6	805	525

Gmina	Województwo	Nr OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Długosiodło, gm.	mazowieckie	6	954	554
Drobin, gm.	mazowieckie	2	1357	849
Garwolin, gm.	mazowieckie	5	869	406
Garwolin, m.	mazowieckie	9	929	587
Gąbin, gm.	mazowieckie	2	1096	546
Gołmin-Ośrodek, gm.	mazowieckie	1	1064	681
Gostynin, m.	mazowieckie	1	1007	542
Goworowo, gm.	mazowieckie	6	753	378
Góra Kalwaria, gm.	mazowieckie	4	932	469
Górzno, gm.	mazowieckie	4	460	162
Górzno, gm.	mazowieckie	5	726	403
Grójec, gm.	mazowieckie	1	1948	978
Grójec, gm.	mazowieckie	12	1104	613
Husław, gm.	mazowieckie	4	609	273
Ilów, gm.	mazowieckie	3	675	331
Ilża, gm.	mazowieckie	5	614	256
Ilża, gm.	mazowieckie	9	839	345
Jasieniec, gm.	mazowieckie	1	2034	1121
Jastrząb, gm.	mazowieckie	3	929	649
Jastrzębia, gm.	mazowieckie	7	673	392
Jedlińsk, gm.	mazowieckie	4	1300	721

Gmina	Województwo	Nr OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Jednoróżec, gm.	mazowieckie	3	311	174
Józefów, m.	mazowieckie	3	1796	1078
Kampinos, gm.	mazowieckie	2	1459	936
Karczew, gm.	mazowieckie	1	2313	1249
Kazanów, gm.	mazowieckie	1	1299	994
Klembów, gm.	mazowieckie	1	1196	722
Klwów, gm.	mazowieckie	2	428	315
Kobyłka, m.	mazowieckie	1	985	394
Kobyłka, m.	mazowieckie	11	1530	792
Kowala, gm.	mazowieckie	4	1278	798
Kowala, gm.	mazowieckie	5	577	322
Kozienice, gm.	mazowieckie	1	1022	540
Kozienice, gm.	mazowieckie	2	1199	618
Kozienice, gm.	mazowieckie	6	957	581
Kozienice, gm.	mazowieckie	8	1015	541
Kozienice, gm.	mazowieckie	21	77	53
Krasnosielc, gm.	mazowieckie	6	460	278
Krzynowłoga Mała, gm.	mazowieckie	3	387	307
Kuczbork-Osada, gm.	mazowieckie	4	574	352
Legionowo, m.	mazowieckie	5	2275	858
Legionowo, m.	mazowieckie	22	2058	896

Gmina	Województwo	Nr OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Lesznówola, gm.	mazowieckie	1	1288	580
Lesznówola, gm.	mazowieckie	13	1510	746
Liw, gm.	mazowieckie	6	490	253
Łaskarzew, gm.	mazowieckie	2	524	296
Łaskarzew, m.	mazowieckie	2	1146	735
Łąck, gm.	mazowieckie	4	697	390
Łochów, gm.	mazowieckie	11	1240	658
Łosice, gm.	mazowieckie	8	490	266
Magnuszew, gm.	mazowieckie	8	823	625
Małkinia Górna, gm.	mazowieckie	4	1041	496
Marki, m.	mazowieckie	9	1938	789
Marki, m.	mazowieckie	11	992	433
Marki, m.	mazowieckie	14	1577	786
Miastków Kościelny, gm.	mazowieckie	6	701	433
Michałowice, gm.	mazowieckie	5	951	568
Michałowice, gm.	mazowieckie	7	1084	669
Milanówek, m.	mazowieckie	3	2309	1424
Mińsk Mazowiecki, gm.	mazowieckie	10	738	435
Mińsk Mazowiecki, m.	mazowieckie	20	1178	551
Mińsk Mazowiecki, m.	mazowieckie	21	1293	573
Mirów, gm.	mazowieckie	1	1243	912

Gmina	Województwo	Nr OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Mława, m.	mazowieckie	14	1205	556
Młodzieszyn, gm.	mazowieckie	1	913	517
Młynarze, gm.	mazowieckie	3	336	246
Mochowo, gm.	mazowieckie	6	996	701
Mokotów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	85	1274	627
Mokotów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	89	1414	697
Mokotów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	93	1398	587
Mokotów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	99	1115	435
Mokotów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	102	1861	856
Mokotów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	122	1506	705
Mokotów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	140	1448	719
Mrozy, gm.	mazowieckie	1	524	169
Mrozy, gm.	mazowieckie	7	897	408
Mrozy, gm.	mazowieckie	10	157	29
Mszczonów, gm.	mazowieckie	1	589	354
Myszyniec, gm.	mazowieckie	13	377	204
Nasielsk, gm.	mazowieckie	12	699	369
Nieporęt, gm.	mazowieckie	1	776	490

Gmina	Województwo	Nr OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Nowe Miasto, gm.	mazowieckie	1	764	482
Nowy Duninów, gm.	mazowieckie	1	907	565
Nowy Duninów, gm.	mazowieckie	3	288	216
Nowy Dwór Mazowiecki, m.	mazowieckie	6	1247	583
Obryte, gm.	mazowieckie	3	570	405
Ochota (m. st. Warszawa)	mazowieckie	202	1235	517
Ochota (m. st. Warszawa)	mazowieckie	208	2092	1136
Ochota (m. st. Warszawa)	mazowieckie	226	931	461
Ochota (m. st. Warszawa)	mazowieckie	228	1802	831
Ochota (m. st. Warszawa)	mazowieckie	236	2183	1054
Ojrzeń, gm.	mazowieckie	4	986	657
Olszewo-Borki, gm.	mazowieckie	1	1653	927
Olszewo-Borki, gm.	mazowieckie	3	1678	799
Ostrołęka, m.	mazowieckie	18	1980	962
Ostrów Mazowiecka, gm.	mazowieckie	3	726	390
Ostrów Mazowiecka, m.	mazowieckie	7	785	419
Ożarów Mazowiecki, gm.	mazowieckie	4	636	336
Ożarów Mazowiecki, gm.	mazowieckie	8	947	449
Ożarów Mazowiecki, gm.	mazowieckie	21	994	400
Ożarów Mazowiecki, gm.	mazowieckie	22	28	20
Piaseczno, gm.	mazowieckie	19	1097	598

Gmina	Województwo	Nr OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Piasечно, gm.	mazowieckie	34	1417	797
Pilawa, gm.	mazowieckie	3	1118	502
Pilawa, gm.	mazowieckie	5	381	237
Pionki, gm.	mazowieckie	2	445	295
Pionki, m.	mazowieckie	11	1123	550
Pionki, m.	mazowieckie	14	1106	542
Płock, m.	mazowieckie	20	1192	571
Płock, m.	mazowieckie	24	1099	425
Płock, m.	mazowieckie	35	1900	832
Płock, m.	mazowieckie	39	1504	683
Płock, m.	mazowieckie	42	1792	827
Płock, m.	mazowieckie	54	1859	843
Płock, m.	mazowieckie	61	1584	794
Płońsk, gm.	mazowieckie	3	547	323
Płońsk, m.	mazowieckie	3	772	345
Płońsk, m.	mazowieckie	12	870	372
Płońsk, m.	mazowieckie	13	916	460
Płońsk, m.	mazowieckie	19	25	1
Praga-Południe (m. st. Warszawa)	mazowieckie	423	1673	678
Praga-Południe (m. st. Warszawa)	mazowieckie	431	1428	682

Gmina	Województwo	Nr OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Praga-Południe (m. st. Warszawa)	mazowieckie	456	817	446
Praga-Północ (m. st. Warszawa)	mazowieckie	367	1066	428
Praga-Północ (m. st. Warszawa)	mazowieckie	370	1491	623
Praga-Północ (m. st. Warszawa)	mazowieckie	371	1874	621
Praga-Północ (m. st. Warszawa)	mazowieckie	386	1182	504
Praga-Północ (m. st. Warszawa)	mazowieckie	395	1997	811
Praga-Północ (m. st. Warszawa)	mazowieckie	396	1187	407
Promna, gm.	mazowieckie	2	882	482
Pruszków, m.	mazowieckie	1	1888	721
Pruszków, m.	mazowieckie	4	1890	855
Pruszków, m.	mazowieckie	5	1215	522
Pruszków, m.	mazowieckie	12	1475	820
Pruszków, m.	mazowieckie	13	2124	1156
Pruszków, m.	mazowieckie	14	2033	850
Przasnysz, gm.	mazowieckie	1	456	194
Przasnysz, gm.	mazowieckie	3	1209	444
Przasnysz, m.	mazowieckie	1	1069	548
Przasnysz, m.	mazowieckie	7	1040	542

Gmina	Województwo	Nr OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Przesmyki, gm.	mazowieckie	5	412	255
Przysucha, gm.	mazowieckie	1	1899	1160
Przysucha, gm.	mazowieckie	3	2298	1320
Pułtusk, gm.	mazowieckie	6	640	409
Pułtusk, gm.	mazowieckie	16	818	394
Puszcza Mariańska, gm.	mazowieckie	7	1455	815
Raciąż, gm.	mazowieckie	4	1857	974
Radom, m.	mazowieckie	11	817	329
Radom, m.	mazowieckie	13	1726	705
Radom, m.	mazowieckie	45	1013	391
Radom, m.	mazowieckie	50	2040	789
Radom, m.	mazowieckie	71	1750	760
Radom, m.	mazowieckie	77	1507	534
Radom, m.	mazowieckie	114	58	57
Radzanowo, gm.	mazowieckie	4	1096	685
Radzymin, gm.	mazowieckie	7	1714	861
Rembertów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	973	1006	483
Rembertów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	981	1680	832
Repki, gm.	mazowieckie	6	22	7
Rościszewo, gm.	mazowieckie	2	755	496
Rusinów, gm.	mazowieckie	1	958	691

Gmina	Województwo	Nr OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Rzekuń, gm.	mazowieckie	5	1366	767
Rzewnie, gm.	mazowieckie	1	1274	954
Sadowne, gm.	mazowieckie	5	713	380
Sanniki, gm.	mazowieckie	2	345	191
Sarnaki, gm.	mazowieckie	4	953	559
Siedlce, m.	mazowieckie	34	1569	795
Skaryszew, gm.	mazowieckie	5	1463	829
Skórzec, gm.	mazowieckie	2	1179	772
Sochaczew, gm.	mazowieckie	1	446	192
Sochaczew, m.	mazowieckie	16	1472	692
Sokołów Podlaski, gm.	mazowieckie	2	415	202
Sokołów Podlaski, gm.	mazowieckie	6	682	406
Sokołów Podlaski, m.	mazowieckie	4	1781	948
Solec nad Wisłą, gm.	mazowieckie	5	433	285
Solec nad Wisłą, gm.	mazowieckie	6	754	487
Somianka, gm.	mazowieckie	5	499	307
Stara Biała, gm.	mazowieckie	1	1871	754
Stara Biała, gm.	mazowieckie	7	711	330
Stara Kornica, gm.	mazowieckie	2	914	463
Staroźreby, gm.	mazowieckie	6	341	188
Sterdyń, gm.	mazowieckie	1	935	469

Gmina	Województwo	Nr OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Sterdyń, gm.	mazowieckie	5	411	238
Stoczek, gm.	mazowieckie	4	1137	659
Sulejówek, m.	mazowieckie	7	989	580
Szczawin Kościelny, gm.	mazowieckie	2	897	525
Szczutowo, gm.	mazowieckie	1	765	518
Szelków, gm.	mazowieckie	1	1056	699
Szydłowiec, gm.	mazowieckie	6	1846	1035
Szydłowiec, gm.	mazowieckie	9	755	427
Śródmieście (m. st. Warszawa)	mazowieckie	3	1892	904
Śródmieście (m. st. Warszawa)	mazowieckie	14	1811	837
Śródmieście (m. st. Warszawa)	mazowieckie	21	821	386
Śródmieście (m. st. Warszawa)	mazowieckie	27	1934	1012
Śródmieście (m. st. Warszawa)	mazowieckie	49	1580	746
Śródmieście (m. st. Warszawa)	mazowieckie	50	1427	691
Śródmieście (m. st. Warszawa)	mazowieckie	54	2091	1094
Śródmieście (m. st. Warszawa)	mazowieckie	61	2017	932
Śródmieście (m. st. Warszawa)	mazowieckie	1100	103	49

Gmina	Województwo	Nr OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Śródmieście (m. st. Warszawa)	mazowieckie	1101	108	6
Śródmieście (m. st. Warszawa)	mazowieckie	1105	192	35
Świercze, gm.	mazowieckie	5	521	368
Tarczyn, gm.	mazowieckie	5	934	528
Targówek (m. st. Warszawa)	mazowieckie	923	1856	719
Targówek (m. st. Warszawa)	mazowieckie	948	1589	778
Teresin, gm.	mazowieckie	6	1342	772
Ursus (m. st. Warszawa)	mazowieckie	693	2082	913
Ursus (m. st. Warszawa)	mazowieckie	697	1650	781
Ursynów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	577	1324	686
Ursynów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	587	924	508
Ursynów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	613	1641	953
Ursynów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	618	1854	1078
Ursynów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	621	1734	1072
Ursynów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	626	1925	1027
Ursynów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	630	1723	1004
Warka, gm.	mazowieckie	2	1709	973

Gmina	Województwo	Nr OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Wawer (m. st. Warszawa)	mazowieckie	503	1851	799
Wawer (m. st. Warszawa)	mazowieckie	510	1794	934
Wawer (m. st. Warszawa)	mazowieckie	515	1546	799
Wawer (m. st. Warszawa)	mazowieckie	529	1785	1005
Wawer (m. st. Warszawa)	mazowieckie	1137	172	30
Wiązowna, gm.	mazowieckie	4	932	589
Wieczfnia Kościelna, gm.	mazowieckie	4	530	348
Wierzbica, gm.	mazowieckie	4	860	474
Wierzbica, gm.	mazowieckie	6	892	508
Wierzbno, gm.	mazowieckie	3	639	331
Wilanów (m. st. Warszawa)	mazowieckie	560	1089	636
Wilga, gm.	mazowieckie	1	1072	714
Winnica, gm.	mazowieckie	2	593	425
Wiśniew, gm.	mazowieckie	2	655	420
Wiśniewo, gm.	mazowieckie	1	1061	593
Włochy (m. st. Warszawa)	mazowieckie	672	1146	597
Wodynie, gm.	mazowieckie	5	520	340
Wola (m. st. Warszawa)	mazowieckie	263	2248	1085
Wola (m. st. Warszawa)	mazowieckie	266	2047	716
Wola (m. st. Warszawa)	mazowieckie	269	1753	804
Wola (m. st. Warszawa)	mazowieckie	288	1983	860

Gmina	Województwo	Nr OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Wola (m. st. Warszawa)	mazowieckie	301	1442	635
Wola (m. st. Warszawa)	mazowieckie	315	1745	780
Wola (m. st. Warszawa)	mazowieckie	1127	68	26
Wola (m. st. Warszawa)	mazowieckie	1128	283	43
Wołomin, gm.	mazowieckie	5	788	440
Wołomin, gm.	mazowieckie	29	1058	562
Wołomin, gm.	mazowieckie	31	1930	1049
Wyszków, gm.	mazowieckie	1	1497	765
Wyszków, gm.	mazowieckie	10	1448	665
Wyszków, gm.	mazowieckie	13	1414	652
Zabrodzie, gm.	mazowieckie	6	75	34
Zakroczym, gm.	mazowieckie	1	1398	913
Zakrzew, gm.	mazowieckie	7	819	449
Zatory, gm.	mazowieckie	3	251	173
Zawidz, gm.	mazowieckie	1	1092	799
Ząbki, m.	mazowieckie	9	1134	434
Ząbki, m.	mazowieckie	14	1120	422
Zbuczyn, gm.	mazowieckie	1	1774	1143
Zbuczyn, gm.	mazowieckie	2	965	597
Zwoleń, gm.	mazowieckie	3	1578	792
Zwoleń, gm.	mazowieckie	8	586	313

Gmina	Województwo	Nr OKW	Liczba wyborców	Karty wyjęte z urny
Zwoleń, gm.	mazowieckie	14	56	4
Żabia Wola, gm.	mazowieckie	1	1597	862
Żabia Wola, gm.	mazowieckie	2	1389	666
Żoliborz (m. st. Warszawa)	mazowieckie	337	1658	892
Żoliborz (m. st. Warszawa)	mazowieckie	341	1257	683
Żoliborz (m. st. Warszawa)	mazowieckie	348	963	455
Żuromin, gm.	mazowieckie	1	2471	1394
Żyrardów, m.	mazowieckie	6	1178	489
Żyrardów, m.	mazowieckie	9	1765	688

Noty biograficzne

Mikołaj Cześniak – socjolog, politolog. Profesor Uniwersytetu SWPS, dyrektor Instytutu Nauk Społecznych SWPS. Od 2000 roku członek zespołu badawczego Polskiego Generalnego Studium Wyborczego. Zajmuje się badaniem zachowań wyborczych. Autor i współautor książek: *Partycypacja wyborcza w Polsce. Perspektywa porównawcza* (2007), *Partycypacja wyborcza Polaków* (2009), *Niestabilność wyborcza w Polsce* (redakcja naukowa, 2010), *Obywatele i wybory* (z Dawidem Sześciło i Radosławem Markowskim, 2013), *Demokracja – gospodarka – polityka. Perspektywa polskiego wyborcy* (z Radosławem Markowskim i Michałem Kotnarowskim, 2015).

Jarosław Flis – socjolog, dr. Wykładowca na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Komentator polityczny. Współpracuje z „Tygodnikiem Powszechnym”. Publikował w „Dzienniku. Polska. Europa. Świat”, „Gazecie Wyborczej”, „Polska. The Times” i „Rzeczpospolitej”. Autor książek: *Obywatel, biznes, władza. Powiązania międzysektorowe w Małopolsce* (1999), *Samorządowe public relations* (2007), *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do Sejmu i Senatu* (2014).

Adam Gendźwiłł – socjolog i geograf, dr. Pracuje jako adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Stypendysta Fulbrighta na Wydziale Nauk Politycznych Northwestern University i Fundacji na rzecz Nauki Polskiej. Zajmuje się badaniem polityki lokalnej, systemów wyborczych i partii politycznych, a także metodologią badań społecznych i projektowaniem badań sondażowych. Ostatnie publikacje: *Współpraca międzygminna w Polsce. Związek z rozsądku* (współautor, 2016), *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych* („Studia Regionalne i Lokalne” 2016), *Skąd się biorą głosy nieważne w wyborach do sejmików województw?* („Studia Socjologiczne” 2015).

Jacek Haman – socjolog, dr hab., adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się metodologią badań społecznych, statystyką, teorią wyboru społecznego ze szczególnym uwzględnieniem systemów wyborczych oraz teorią gier i socjologią edukacji. Współautor publikacji *Podstawy statystyki dla socjologów* (2008, 2011), autor książek *Demokracja, decyzje, wybory* (2003) oraz *Gry wokół nas. Socjolog i teoria gier* (2014).

Anna Materska-Sosnowska – politolożka, dr. Adiunkt w Zakładzie Systemów Politycznych Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Były sekretarz naukowy olimpiady wiedzy o Polsce i świecie współczesnym. Zajmuje się prawem konstytucyjnym, systemami partyjnymi oraz polską sceną polityczną. Autorka m.in. książek: *Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej – dostosowanie syndykatu władzy do zasad demokracji parlamentarnej* (2006), *Polskie wybory 1991–2011* (red. z Tomaszem Słomką, 2011), *Konstytucja, wybory, partie* (red. z Krzysztofem Urbaniakiem, 2013).

Bartłomiej Michalak – politolog, dr hab., pracownik Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, współpracownik Centrum Studiów Wyborczych i Krajowego Biura Wyborczego. Specjalizuje się w problematyce prawa i systemów wyborczych oraz partii i systemów partyjnych. Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji naukowych, w tym: *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje* (2013), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych* (2013), *Czy prawa Duvergera nadal obowiązują?* („Studia Socjologiczne” 2015), *Kto traci a kto zyskuje na*

systemie podziału mandatów pomiędzy okręgi w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce? („Przegląd Sejmowy” 2015), *Mixed electoral systems: A Hybrid or a New Family of Electoral Systems?* („World Political Science” 2016).

Paweł Pietrzyk – historyk, archiwista, dr. Stypendysta Fundacji Kościuszkowskiej w Nowym Jorku. Od początku kariery zawodowej zatrudniony w państwowej służbie archiwalnej, najpierw w Archiwum Państwowym w Łodzi, a od 2014 roku w Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych, gdzie kieruje Departamentem Kształtowania Narodowego Zasobu Archiwalnego. Wielokrotny uczestnik programów pomocy instytucjom polonijnym. Organizował, porządkował i opisywał zbiory archiwalne różnych organizacji w USA, Wielkiej Brytanii i Australii. Autor wielu publikacji z zakresu archiwistyki.

Jarosław Zbieranek – prawnik, politolog, dr. Specjalizuje się w problematyce prawa konstytucyjnego ze szczególnym uwzględnieniem praw politycznych. Od 2004 roku bierze udział w pracach legislacyjnych Sejmu RP i Senatu RP, w tym poświęconych zmianom w prawie wyborczym. Autor licznych raportów i analiz, m.in. dla Parlamentu Europejskiego, OBWE, Biura Analiz Sejmowych, Rzecznika Praw Obywatelskich, a także publikacji naukowych. Problematyką głosów nieważnych w wyborach samorządowych interesuje się badawczo od 2006 roku – opublikował m.in. *Głosy nieważne. Analiza zjawiska przez pryzmat wyborów samorządowych w latach 2002 i 2006*.

Fundacja im. Stefana Batorego wydała m.in.

Dawid Sześciło, Mikołaj Cześnik, Radosław Markowski, *Obywatele i wybory* (2013); raport przedstawia rozwiązania służące zwiększeniu udziału obywateli w wyborach, m.in. poprzez usprawnienie systemu informacji i edukacji wyborczej, poprawę oferty politycznej oraz łatwiejsze korzystanie z prawa do kandydowania.

Wybory: wiarygodność i sprawność (2014); publikacja autorstwa Jarosława Flisa, Adama Gendźwiłła, Pawła Kowala oraz Bartłomieja Nowotarskiego jest analizą problemów polskiego systemu wyborczego, które ujawniły wybory samorządowe z 16 listopada 2014 roku. Przedstawia propozycje zmian mających na celu przywrócenie zaufania obywateli do wyborów i instytucji je przeprowadzających.

Adam Gendźwiłł, *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałyby jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku* (2015); publikacja przedstawia ocenę wybranych skutków wprowadzenia JOW-ów, opartą o analizy ilościowe oficjalnych wyników wyborów lokalnych.

Paweł Marczewski, Dawid Sześciło, *Czy JOW-y uzdrowią polską scenę polityczną?* (2015); w opracowaniu autorzy prezentują najczęściej występujące systemy wyborcze. Oceniają także, w jaki sposób JOW-y i inne modele wyłaniania parlamentarzystów wpływają na realizację głównych celów wyborów.

Jarosław Zbieranek, *Finansowanie partii politycznych w Polsce – czy i jakie zmiany?* (2015); wyjaśnia genezę obecnego sposobu finansowania partii politycznych, porównuje go z innymi systemami funkcjonującymi w Europie, analizuje konsekwencje odejścia od finansowania partii z budżetu i przedstawia propozycje możliwych korekt obecnego systemu.

Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014 (2015); analiza autorstwa Jarosława Flisa, Anny Frydrych, Adama Gendźwiłła, Bartłomieja Michalaka, Jakuba Rutkowskiego, Andrzeja Rycharda i Jarosław Zbieranka opisuje przebieg wyborów samorządowych w 2014 roku. Ekspertki pokazują przyczyny kryzysu oraz rekomendują zmiany, które usprawnią organizację wyborów i przywrócą zaufanie obywateli.

Jarosław Zbieranek, *Między środkami publicznymi a wpłatami od obywateli, czyli jak finansować partie polityczne?* (2016); opracowanie omawiające propozycje zmian w polskim systemie finansowania partii politycznych przedstawione przez kluby Kukiz'15 i Nowoczesna na początku 2016 roku.

Dawid Sześciło, *Mieszany system wyborczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej* (2016); porównuje cechy charakterystyczne wybranych systemów mieszanych oraz pokazuje ich konsekwencje polityczne.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48-22) 536 02 00

fax (48-22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

W wyborach samorządowych do sejmików w 2014 roku padła wyjątkowo duża liczba głosów nieważnych. Wspólny projekt badawczy Fundacji im. Stefana Batorego i Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych pozwolił na ustalenie przyczyn tego zjawiska. Uczestniczący w badaniu eksperci: Mikołaj **Cześnik**, Jarosław **Flis**, Adam **Gendźwiłł**, Jacek **Haman**, Anna **Materska-Sosnowska**, Bartłomiej **Michalak**, Paweł **Pietrzyk** i Jarosław **Zbieranek** opisują wynik prac oraz przedstawiają rekomendacje, które mogą zapobiec podobnym problemom w przyszłości.

ISBN: 978-83-62338-73-3