

Michał Pierzgałski  
Uniwersytet Łódzki

## **GERRYMANDERING, CZYLI MANIPULOWANIE STRUKTURĄ GRANIC OKRĘGÓW WYBORCZYCH**

Celem artykułu jest wyjaśnianie mechaniki gerrymanderingu i jego wpływu na proces rywalizacji wyborczej. W tekście omówiono jego uwarunkowania, jak również przedstawiono ocenę zagrożenia gerrymanderingiem w Polsce.

Aby pokazać, na czym polega gerrymandering, poddano analizie empiryczne przypadki manipulowania granicami okręgów wyborczych, które zaobserwowano w USA, np. w stanie Illinois. W analizie przypadków gerrymanderingu wykorzystano dane Systemu Informacji Geograficznej (GIS).

W artykule można znaleźć odpowiedzi na następujące pytania: Czym jest gerrymandering oraz jaki jest wpływ tego zjawiska na jakość demokratycznej rywalizacji wyborczej? Jak można wskazać przykłady manipulacji granicami okręgów wyborczych? Jak gerrymandering oddziałuje na wyniki wyborów i jakie są przyczyny stosowania tego narzędzia w państwach demokratycznych? Czy gerrymandering stanowi zagrożenie dla jakości rywalizacji wyborczej również w Polsce?

Główne pojęcia: gerrymandering; system wyborczy; wybory w USA; jednomandatowe okręgi wyborcze.

### **Wprowadzenie**

Terminem gerrymandering określa się manipulowanie kształtem granic okręgów wyborczych celem zdobycia przewagi nad rywalami politycznymi podczas elekcji. Stosowanie manipulacji granicami okręgów wyborczych jest cechą charakterystyczną rywalizacji wyborczej w USA. W Stanach Zjednoczonych, w wyborach na szczeblu federalnym, jak również na szczeblu stanowym, politycy – stosując gerrymandering – w nieuczciwy sposób próbują zwiększyć swoje szanse na objęcie mandatu. Paradoksem jest, że USA, które powszechnie uznawane są za wzorcowy przykład demokracji reprezentatywnej, jednocześnie cechuje występowanie na terenie wielu stanów (Levitt 2010: 29–36) niesprawiedliwych reguł rywalizacji wyborczej, które w konsekwencji uprawomocniają

twierdzenie, że „In America, voters don't pick their politicians. Politicians pick their voters” (Dawkins 2014).

Gerrymandering jest obecny w krajach, w których przepisy prawa niewystarczająco chronią przed manipulacją granicami okręgów wyborczych. Jest to szczególnie niebezpieczna dla jakości demokracji metoda rywalizacji wyborczej, albowiem zwykle nie jest to postępowanie niezgodne z obowiązującym prawem, wynika z wadliwej konstrukcji przepisów prawa wyborczego i jest niełatwe do wykrycia. Nie bez znaczenia jest też fakt, że świadomość społeczna co do tej metody wpływania na wynik wyborów wydaje się bardzo mała.

Nie tylko w USA politycy próbują wpływać na wynik wyborów korzystając z możliwości manipulowania okręgami wyborczymi. Zastosowanie jednomandatowych okręgów wyborczych oraz zasada the winner-takes-all powodują, że manipulowanie okręgami wyborczymi jest łatwiejsze, dlatego zagrożenie gerrymanderingiem jest obecne w szczególności w takich krajach jak USA, Francja (de Beer 2012) lub np. Singapur, gdyż w tych państwach występują sprzyjające tej formie manipulacji warunki. W Singapurze manipuluje się też kształtem okręgów wielomandatowych, ale w tym przypadku wielomandatowość nie łączy się z zasadą proporcjonalności. W tzw. *Group Representation Constituencies* (zob. np. *Boundary Delimitation*. <https://aceproject.org/ace-en/topics/bd/onePage>), partie polityczne uczestniczące w wyborach w Singapurze nominują listy kandydatów w liczbie dostępnych w okręgu mandatów. Co ciekawe, wykorzystywana większościowa formuła wyborcza zakłada, że lista kandydatów, która uzyska największą liczbę głosów, obejmuje wszystkie dostępne w okręgu mandaty, co oczywiście prowadzi do skrajnie wysokiego poziomu odchylenia od proporcjonalności w wyborach. Przykładowo, w wyborach w roku 2011 zwycięska Partia Akcji Ludowej zdobyła 60,1% głosów, co przełożyło się na 94,3% mandatów.

W porównaniu do USA lub np. do Singapuru, zjawisko gerrymanderingu jest mało znane w Polsce, gdyż jak dotąd gerrymandering nie stanowił zagrożenia dla uczciwości rywalizacji wyborczej w kraju. Jednak, w konsekwencji niedawnych reform polskiego prawa wyborczego, zwiększył się zasięg stosowania systemu większości względnej w okręgach jednomandatowych (tzw. First Past the Post – w skrócie FPTP), a ponadto, od czasu do czasu politycy, i nie tylko, postulują stosowanie jednomandatowych okręgów wyborczych także w przypadku elekcji do Sejmu. Powstały nawet organizacje społeczne, takie jak Ruch Obywatelski na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych, które wspierają pomysł reformy Konstytucji RP, tak by można było wprowadzić jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do izby niższej parlamentu. Wprowadzenie w wyborach do Sejmu tzw. JOW-ów jest też podstawowym postulatem politycznym nowego ruchu politycznego w Polsce, którego przywódcą jest Paweł Kukiz.

Obecnie, w wyborach do Senatu, jak również w wyborach do wszystkich gmin niemających statusu miast na prawach powiatu wykorzystuje się system FPTP. Dostrzegając wiele zalet tego systemu głosowania, o których przeczytać można w różnych publikacjach obejmujących tematykę systemów wyborczych (zob. np. *First Past the Post*. URL: <http://www.electoral-reform.org.uk/first-past-the-post/>), należy podkreślić, że proces upowszechniania tego systemu głosowania w Polsce niesie ze sobą również niebezpieczeństwo stworzenia sprzyjających warunków do manipulowania strukturą okręgów wyborczych, co w konsekwencji może negatywnie wpłynąć na jakość rywalizacji wyborczej w Polsce. Prawdopodobnie nie wszyscy zwolennicy jednomandatowych okręgów wyborczych mają świadomość wskazanego niebezpieczeństwa.

W celu ochrony przed manipulacją granicami okręgów wyborczych, istotne jest uchwalenie przepisów, które byłyby podstawą systemu chroniącego przed gerrymanderingiem. Parlament powinien uchwalić prawo, które może zagwarantować bezstronny i uczciwy sposób wytyczania granic okręgów.

Ponadto, ogromne znaczenie dla ochrony przed gerrymanderingiem ma oddziaływanie na wzrost świadomości społecznej w odniesieniu do możliwości pojawienia się tego zjawiska. Świadomość społeczna dotycząca gerrymanderingu może być, podobnie jak w USA, ważnym czynnikiem motywującym polityków do tworzenia takich norm prawnych, które uniemożliwią stosowanie gerrymanderingu, lub innych podobnych form manipulacji okręgami wyborczymi takich jak malapportionment, który krótko omówimy dalej.

W artykule przedstawiono gerrymandering na przykładach z USA, których wyrazistość dowodzi, jak bardzo niebezpieczne może być dla jakości demokracji stosowanie systemów wyborczych wykorzystujących jednomandatowe okręgi wyborcze (JOW). W kontekście coraz bardziej powszechnego stosowania JOW w wyborach w Polsce, tematyka artykułu jest istotna również dla Polaków.

Termin gerrymandering pochodzi od nazwiska gubernatora stanu Massachusetts Elbridge'a Gerry'ego z Partii Demokratyczno-Republikańskiej (tzw. Jeffersonowscy Republikanie), który w 1812 roku podpisał ustawę, która zmieniła granice okręgów wyborczych tak, że struktura okręgów stosowanych w wyborach do Senatu stanowego Massachusetts stała się korzystna dla kandydatów Partii Demokratyczno-Republikańskiej. Jeden z powstałych wtedy okręgów wyborczych został później na łamach jednej z bostońskich gazet („Boston Gazette” z 26 marca 1812) przedstawiony w satyryczny sposób jako dziwny kształt mający przypominać salamandrę<sup>1</sup> (*Gerry-[Sala]mander*). Od tamtej chwili, terminem *gerry-mander* określano okręgi, które poddane zostały manipulacji warunkowanej chęcią poprawienia wyniku wyborczego partii lub poszczególnych kandydatów.

---

<sup>1</sup> American Treasures of the Library of Congress. <http://www.loc.gov/exhibits/treasures/trr113.html> [dostęp 19.09.2014].

## Rysunek 1. Gerry-Mander z Boston Gazette



Gerrymandering był i jest przedmiotem zainteresowania badaczy z różnych dyscyplin naukowych, a mianowicie socjologów, prawników, politologów i geografów, albowiem problem manipulacji kształtem i rozmiarem okręgów wyborczych obejmuje nie tylko wymiar społeczno-polityczny, ale też prawny i geograficzny.

Pojęcie gerrymanderingu jest znane w środowisku polskich socjologów i politologów, ale można odnieść wrażenie, że liczba polskojęzycznych publikacji, które szczegółowo przedstawiałyby teoretyczne i praktyczne aspekty tego

ważnego dla rywalizacji wyborczej zjawiska jest niewystarczająca. W szczególności brakuje prac, które dokumentują i analizują konkretne przypadki stosowania gerrymanderingu z wykorzystaniem np. danych Systemu Informacji Geograficznej GIS, oraz danych empirycznych pozwalających określić strukturę społeczno-demograficzną okręgów wyborczych.

Jeśli chodzi o polską literaturę, to tematyka gerrymanderingu pojawia się tylko ogólnie, np. w pracach Jacka Hamana (2003), Andrzeja Żukowskiego (2003); Bartłomieja Michalaka (2010); Jarosława Heydrycha (2010). Dla przykładu, Haman w książce *Demokracja, decyzje, wybory* omawia krótko metody manipulacji okręgami wyborczymi, w tym gerrymandering, ale ogranicza się jedynie do podania przykładów teoretycznych i wymienia kilka przykładów empirycznych (np. z Irlandii). Wśród bardzo dobrych opracowań angielskojęzycznych, które podejmują problematykę gerrymanderingu, należy wskazać między innymi tekst Justina Levitta (2010). We wskazanej pracy przedstawił on listę kryteriów, które powinien spełniać bezstronny, apolityczny podział na okręgi wyborcze. Levitt (2010: 44–73) wymienił przede wszystkim: 1) wysoki poziom zwartości okręgów; 2) ciągłość (*contiguity*), oznaczającą, że z dowolnego punktu na terenie okręgu można zawsze przemieścić się do innego, dowolnie wybranego punktu okręgu, bez konieczności opuszczania terytorium okręgu; oraz 3) respektowanie zasady równości materialnej i formalnej wyborów.

W pracy Levitta można znaleźć szczegółową analizę uwarunkowań prawnych i społeczno-politycznych stosowania gerrymanderingu w USA. Przedstawione w tej publikacji przykłady gerrymanderingu w USA stanowiły dla autora tekstu motywację do przeprowadzenia analizy granic okręgów, opartej na zgromadzonych informacjach zawartych w amerykańskich bazach danych, zawierających cyfrowe mapy okręgów wykonane w technologii GIS – Geographic Information System (zob. *The National Map*, <http://nationalmap.gov>). Efektem przeprowadzonych badań są między innymi przedstawione w artykule mapy okręgów, które zostały opracowane przez autora w programie QGIS (aplikacja do pracy z plikami GIS, tworzenia i modyfikowania map itp.) i przedstawiają wybrane przykłady gerrymanderingu w USA.

Należy zaznaczyć, że gerrymandering nie jest jedynym sposobem manipulacji strukturą okręgów wyborczych. Wyczerpujące badanie struktury okręgów wyborczych powinno również uwzględniać ewentualność występowania tzw. **malapportionmentu**. Zjawiskiem malapportionmentu nie będziemy się w tym tekście szczegółowo zajmować, ale warto o nim wspomnieć, gdyż również malapportionment może szkodzić jakości demokratycznej rywalizacji wyborczej. Miarą poziomu malapportionmentu w danym okręgu wyborczym może być bezwzględna różnica między ułamkiem wyborców uprawnionych do głosowania zamieszkujących dany okręg i ułamkiem mandatów przyporządkowanych do tego okręgu wyborczego. Im większa jest ta różnica, tym większy jest poziom

malapportionmentu. Innymi słowy, wtedy w większym stopniu naruszona jest **zasada równości materialnej** wyborów, która mówi o tym, że „siła głosu” wyborców w różnych okręgach powinna być równa, a więc **na 1 mandat powinna przypadać w różnych okręgach wyborczych taka sama liczba uprawnionych do głosowania** (ewentualnie ta sama liczba mieszkańców)<sup>2</sup>. Przypadki wyraźnego łamania zasady równości materialnej wyborów są znane nie tylko z USA (Bond i Smith 2013: 381). Malapportionment był wykorzystywany jako narzędzie rywalizacji wyborczej np. przez japońską Partię Liberalno-Demokratyczną (LDP) (Koellner 2005).

### Cel i pytania badawcze

Podstawowe cele artykułu to: przedstawienie i wyjaśnianie mechaniki gerrymanderingu i jego wpływu na rywalizację wyborczą; zbadanie uwarunkowań gerrymanderingu i ocena zagrożenia gerrymanderingiem w Polsce.

Aby wskazane cele osiągnąć, mechanika gerrymanderingu wyjaśniona będzie z wykorzystaniem przykładów manipulacji w USA. Ponadto, analiza obecnie obowiązujących przepisów prawa wyborczego pomoże odpowiedzieć na pytanie o uwarunkowania gerrymanderingu w Polsce.

W artykule można znaleźć odpowiedzi na następujące pytania: Czym jest gerrymandering oraz jaki jest wpływ tego zjawiska na jakość demokratycznej rywalizacji wyborczej? Jakie można wskazać przykłady manipulacji granicami okręgów wyborczych? Jak gerrymandering oddziałuje na wyniki wyborów i jakie są przyczyny stosowania tego narzędzia w państwach demokratycznych? Czy gerrymandering stanowi potencjalne zagrożenie dla jakości rywalizacji wyborczej w Polsce?

Gerrymandering z całą pewnością nie jest obecnie zjawiskiem tylko historycznym. Manipulacja okręgami wyborczymi nadal stanowi poważne niebezpieczeństwo dla uczciwości przebiegu wyboru rządzących. Niebezpieczeństwo obniżenia jakości demokratycznej rywalizacji wyborczej wskutek gerrymanderingu jest szczególnie duże w państwach, w których normy prawne odnoszące się do reguł podziału na okręgi wyborcze nie gwarantują, że podział na okręgi wyborcze będzie bezstronny i apartyjny. Treść artykułu dowodzi, że obecnie obowiązujące w Polsce przepisy w sprawie podziału na okręgi wyborcze wymagają usprawnień i nie gwarantują wystarczającej ochrony przed manipulacją

---

<sup>2</sup> Malapportionment był istotną zmienną deformującą wyniki wyborów w Japonii, w szczególności do 1994 roku, a mianowicie do gruntownej reformy systemu wyborczego. Zob. np. Koellner 2005: 10–11.

strukturą okręgów. W dalszej części tekstu przedstawione zostaną argumenty wskazujące na prawdziwość sformułowanych w tym akapicie hipotez.

Zagrożenie gerrymanderingiem wzrasta w krajach, w których świadomość społeczna dotycząca możliwości wpływania na wynik wyborów poprzez manipulację kształtem i rozmiarem okręgów wyborczych jest mała – np. w Polsce. Wreszcie, możliwości wykorzystania gerrymanderingu jako nieuczciwej metody (która może być jednak zgodna z obowiązującym prawem) wykorzystywanej w rywalizacji wyborczej są zależne od typu systemu wyborczego. Jak wspomniano, szczególnie wrażliwe na manipulację granicami okręgów wyborczych są wybory, w których zastosowano system większości względnej w okręgach jednomandatowych (czyli system FPTP).

Między innymi ze względu na rozwój technologii teleinformatycznych, a w tym takich narzędzi jak GIS<sup>3</sup>, wpływ gerrymanderingu na wynik rywalizacji wyborczej np. w USA jest nadal bardzo duży, co jest uwarunkowane niechęcią znacznej części polityków do wprowadzania reform prawnych, które mogłyby utrudnić manipulację granicami okręgów wyborczych. Wielu polityków po prostu odnosi wymierne korzyści wynikające z możliwości oddziaływania na strukturę okręgów wyborczych, dlatego nie są oni zainteresowani zmianą *status quo*.

Gerrymandering występuje zwykle w krajach, w których podział obszaru wyborczego na okręgi, ustalanie ich kształtu i rozmiaru, jest w rękach sprawujących władzę polityków. W USA tylko w części stanów, takich jak np. Arkansas, uchwalono przepisy prawne<sup>4</sup>, które utrudniają manipulację okręgami. W tych stanach za podział na okręgi odpowiadają komisje wyborcze (np. Advisory commission, Backup commission) i, w zależności od stopnia ich upolitycznienia i niezależności od sprawujących władzę, struktura okręgów wyborczych jest bardziej sprawiedliwa. Nie zawsze jednak na pracy niezależnych komisji wyborczych można polegać, co pokazuje przykład ostatnich wyborów samorządowych w Polsce<sup>5</sup>. Może też się zdarzyć, że przepisy prawa, na których podstawie taki organ wyborczy działa, są wadliwe – ten problem omówiony będzie w sekcji „Podział na okręgi jednomandatowe w Polsce”.

---

<sup>3</sup> *Geographic Information System*, „GIS to odpowiednio zorganizowana baza danych o obiektach i zjawiskach, które znajdują się pod Ziemią, na jej powierzchni i nad nią, oraz oprogramowanie, które umożliwia prowadzenie wszelkich złożonych analiz informacji charakteryzujących te obiekty i zjawiska.” (ESRI Polska. URL: <http://www.esri.pl/co-to-jest-gis> [20.10.2014]). Z wykorzystaniem systemu GIS można np. prowadzić analizę struktury okręgów wyborczych, która uprzednio została zapisana w postaci bazy danych, np. z wykorzystaniem języka SQL.

<sup>4</sup> National Conference of State Legislatures. <http://www.ncsl.org/research/redistricting/2009-redistricting-commissions-table.aspx> [dostęp 10.10.2014].

<sup>5</sup> Zob. Lexis.pl. <http://lexis.pl/pages/document?id=2518706> [dostęp 16.09.2014], oraz Trybunał Konstytucyjny. <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/6725-podzial-gminy-na-okregi-wyborcze-odwolanie-od-orzeczenia-panstwowej-komisji-wyborczej/> [dostęp 20.09.2014].

W następnej części artykułu omówione zostaną źródła danych i wykorzystane metody badawcze. W kolejnej części artykułu przedstawiona będzie analiza przypadków gerrymanderingu na przykładzie USA. W ostatniej sekcji zbadamy problem podziału na jednomandatowe okręgi wyborcze w Polsce.

## Dane i metody badawcze

Przygotowując artykuł autor korzystał z różnorodnych danych zawartych w literaturze przedmiotu, z licznych witryn internetowych, źródeł prawnych<sup>6</sup> oraz przede wszystkim z danych empirycznych pochodzących z baz danych amerykańskiego portalu The National Map pod adresem [nationalmap.gov](http://nationalmap.gov) (przed 1.10.2014 dostępnych pod adresem [nationalatlas.gov](http://nationalatlas.gov))<sup>7</sup>.

W szczególności wykorzystane zostały zasoby GIS (System Informacji Geograficznej), które pozwoliły na dokładną analizę geograficznych aspektów struktury okręgów wyborczych stosowanych w wyborach do Kongresu w USA oraz umożliwiły wygenerowanie przedstawionych w artykule map.

Analizy danych dotyczących granic okręgów wyborczych dokonano za pomocą oprogramowania do analizy danych GIS (wykorzystano program QuantumGIS na licencji *open source*). Wśród najważniejszych źródeł, z których skorzystano, są również dostępne online bazy danych US Census Bureau<sup>8</sup>. To znakomite źródło dostarcza między innymi szczegółowych danych demograficznych dotyczących poszczególnych okręgów wyborczych w USA. Badanie wskazanego zbioru danych empirycznych umożliwiło wyjaśnienie niektórych ważnych przyczyn stosowania gerrymanderingu w wyborach do Izby Reprezentantów Kongresu.

Istnieją mierniki, które pozwalają orientacyjnie ocenić poziom gerrymanderingu. Czasami jako miernik przyjmuje się wartość wskaźnika, za pomocą którego można określić poziom zwartości danego obszaru (jest to jedno z podstawowych kryteriów właściwego i bezstronnego kształtowania granic okręgów wyborczych, które wskazał Levitt [2010]). Taki wskaźnik może być dany np. następującym równaniem:

$$(1) \quad C = 4\pi a/p^2$$

gdzie:  $C$  = zwartość okręgu wyborczego;  $a$  – pole obszaru;  $p$  – obwód obszaru.

<sup>6</sup> Np. The Voting Rights Act of 1965.

<sup>7</sup> Nationalatlas.gov, <http://www.nationalatlas.gov/government.html> [dostęp 20.09.2014]. Portal nationalatlas.gov od 1 października 2014 zmienił adres url. Aktualny adres url to: [http://nationalmap.gov/small\\_scale/](http://nationalmap.gov/small_scale/)

<sup>8</sup> US Census Bureau, <http://www.census.gov/fastfacts/> [dostęp 09.10.2014].



Wskaźnik przyjmuje wartości od 0 do 1. Im wyższa wartość wskaźnika, tym większy poziom zwartości. Wartości jednego ze wskaźników zwartości dla stanów w USA można znaleźć pod następującym adresem url: Christopher Ingraham. Washington Post. <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/gerrymandering/> [dostęp 28.09.2014]. Przedstawione wyniki należy interpretować ostrożnie. Prosta analiza wskaźnikowa nie pozwala jednoznacznie potwierdzić, czy dany okręg był poddany manipulacji, ale może wskazać okręgi, którym warto się bliżej przyjrzeć. Badanie gerrymanderingu powinno obejmować analizę struktury społeczno-demograficznej okręgów, co nie zawsze jest możliwe, gdyż taka analiza wymaga dostępu do danych charakteryzujących wyborców w danym okręgu. Takie dane można uzyskać przeprowadzając badania sondażowe na reprezentatywnych dla poszczególnych okręgów wyborczych próbach. W przypadku okręgów wyborczych stosowanych w wyborach do Izby Reprezentantów Kongresu takie dane są powszechnie dostępne na stronie US Census Bureau. Jeżeli chodzi o np. wybory gminne w Polsce, to takich danych nie ma.

Podstawowymi metodami badawczymi wykorzystanymi w celu przygotowania tekstu były analiza danych empirycznych dostępnych na stronie US Census Bureau oraz analiza map okręgów wyborczych, wykonana za pomocą aplikacji QGIS. Ponadto, część pracy została oparta na wynikach analizy przepisów prawa wyborczego w Polsce.

Podobnie jak poziom gerrymanderingu, zmierzyć możemy także poziom wspomnianego malapportionmentu. Może on być wyznaczony dla danej elekcji z wykorzystaniem tzw. metryki taksówkowej (*taxicab metric*) znormalizowanej współczynnikiem  $1/2$ . Użycie współczynnika  $1/2$  prowadzi do unitaryzacji wskaźnika, który w efekcie przyjmuje wartości z przedziału  $[0, 1]$ . Formuła, która może zostać użyta do pomiaru malapportionmentu jest następująca:

$$(2) \quad M = \frac{1}{2} \sum |v_i - s_i|, \text{ dla } i = 1, 2, \dots, n,$$

gdzie:  $M$  – poziom malapportionmentu;  $v_i$  – ułamek osób uprawnionych do głosowania zamieszkujących  $i$ -ty okręg;  $s_i$  – ułamek łącznej liczby mandatów dostępnych do zdobycia w  $i$ -tym okręgu;  $n$  – liczba okręgów wyborczych;  $\sum$  – operator sumowania od  $i = 1, 2, \dots, n$ .

Wskaźnik przyjmuje wartości z przedziału  $[0, 1]$ , przy czym im większa wartość, tym wyższy poziom malapportionmentu. Dla wyborów w okręgach jednomandatowych wartość  $s_i$  jest oczywiście stała, a zmienia się tylko ułamek uprawnionych do głosowania.

## Gerrymandering w USA

W tej sekcji artykułu udowodnimy jak bardzo destrukcyjny dla uczciwości wyborów może być gerrymandering. W tym celu wykorzystamy najbardziej wyraziste przykłady z USA.

Zanim odniesiemy się do przykładów stosowania gerrymanderingu w USA, trzeba zaznaczyć, że w Stanach Zjednoczonych – na potrzeby statystyki publicznej – występuje dwuwymiarowy podział ludności względem przynależności do grupy etnicznej (Hispanic i Non-Hispanic) oraz względem przynależności rasowej (biali, czarni, rdzenni Amerykanie, Azjaci). Oba te wymiary przenikają się wzajemnie (w grupie Hispanic mogą też być przedstawiciele rasy czarnej, np. pochodzący z Dominikany). Powyższa uwaga ma istotne znaczenie dla zrozumienia przyczyn stosowania gerrymanderingu w USA, gdyż manipulacja kształtem okręgów wyborczych jest w Stanach zdeterminowana między innymi strukturą rasową i etniczną wyborców.

Podstawowym celem wykorzystania manipulacji okręgami wyborczymi jest zwiększenie szans na zwycięstwo polityków związanych z partią mającą w określonym momencie decydujący wpływ na strukturę okręgów wyborczych w danym stanie (*partisan gerrymandering*). Niemniej, zastosowanie gerrymanderingu może być też motywowane potrzebą zagwarantowania realnej reprezentacji politycznej mniejszościowym grupom ludności, które różnią się przynależnością etniczną lub rasową. Mówimy wtedy o tzw. rasowym gerrymanderingu (*racial gerrymandering*).

W sytuacji, gdy gerrymandering jest stosowany, aby umożliwić wpływ na podejmowanie decyzji w państwie mniejszościowym grupom etnicznym lub rasowym, to taki typ gerrymanderingu rasowego określa się czasami jako tzw. gerrymandering „pozytywny” (Haman 2003: 180–184).

Niemniej, celem gerrymanderingu rasowego może być również ograniczenie wpływu mniejszościowych grup społecznych (np. grupy wyborców czarnych i Latynosów [Hispanic]) na politykę stanu lub państwa – w tym celu stosuje się np. „metodę pękania” (*cracking*), o której więcej zostanie powiedziane w dalszej części tekstu.

W praktyce, zastosowanie tzw. rasowego gerrymanderingu w USA jest zwykle korzystne dla Republikanów. W szczególności, w stanach południowych tworzy się okręgi, które gwarantują mniejszościom uzyskanie mandatu. W ten sposób, w pozostałych okręgach, które otaczają dystrykty stworzone z myślą o interesach grup mniejszościowych, następuje względny wzrost poparcia Republikanów, którzy są zwyczajowo mniej popularni wśród wyborców należących do różnych grup etnicznych lub rasowych. Taki efekt pozytywnego gerrymanderingu rasowego obserwujemy np. na Florydzie – omówimy ten przykład dokładniej w dalszej części tekstu.

Uwarunkowany strukturą etniczną i rasową „pozytywny” gerrymandering obserwujemy np. w stanie Illinois na terytorium Chicago, gdzie granice sąsiadujących okręgów wyborczych – tradycyjnie zdominowanych politycznie przez Demokratów – są wytyczone tak, aby zapewnić mandaty kandydatom Partii Demokratycznej reprezentującym różne grupy etniczne i rasowe. Na terenie tych okręgów wyborczych zaniechanie gerrymanderingu mogłoby zwiększyć niepewność co do podziału mandatów wśród kandydatów Partii Demokratycznej i np. prowadzić do sytuacji, w której znaczna część grupy mieszkańców pochodzenia hiszpańskiego (Hispanic) znajduje się na terytorium okręgu, w którym zwyciężył kandydat identyfikujący się z ludnością czarnoskórą.

W Illinois gerrymandering umożliwia stworzenie dwóch stref wpływów. Strefa, która zamieszкана jest w większości przez społeczność Latynosów, jest reprezentowana w Izbie Reprezentantów przez kongresmena identyfikującego się z ludnością pochodzenia hiszpańskiego, natomiast strefa, gdzie większość mieszkańców to Afroamerykanie, reprezentowana jest przez Afroamerykanina. Taka manipulacja może się wydawać rozsądnym rozwiązaniem z punktu widzenia interesów rozmaitych grup etnicznych i rasowych, ale jednak znacznie ogranicza naturalny proces uczciwej rywalizacji demokratycznej opartej na zasadzie większości.

Powstałe w wyniku stosowania gerrymanderingu okręgi wyborcze przyjmują bardzo nietypowe, dziwaczne kształty, co pokazane zostało na mapach przygotowanych na potrzeby tekstu. W dalszej części artykułu problem stanu Illinois i innych przypadków stosowania gerrymanderingu zostanie omówiony z użyciem niezbędnych ilustracji, co pozwoli lepiej zrozumieć omawiane przykłady.

Obowiązujące w wielu amerykańskich stanach, obiektywnie wadliwe i sprzyjające manipulacji, reguły tworzenia granic okręgów wyborczych od dawna negatywnie wpływają na jakość rywalizacji wyborczej.

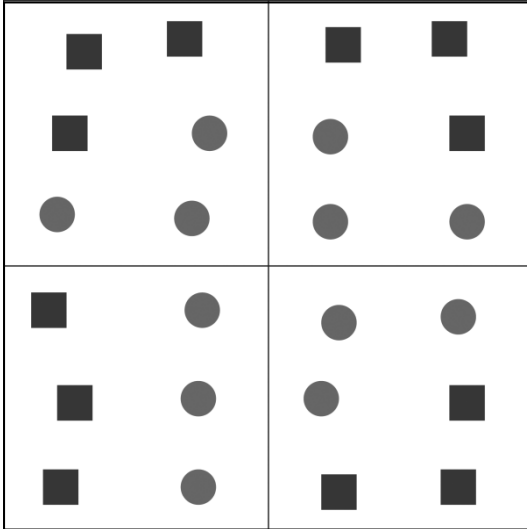
Prawo wyborcze obowiązujące na terytorium części stanów zawiera reguły, którymi należy się kierować wytyczając granice okręgów (np. zasada zwartości okręgów – *compactness*). W ten sposób stosowanie gerrymanderingu staje się trudne. Niestety, w wielu stanach przepisy w tym zakresie pozostawiają urzędującym politykom wysoki stopień dowolności. Tak jest np. w Illinois.

Dalej przedstawione zostaną krótko rozważania teoretyczne dotyczące gerrymanderingu, a następnie studia konkretnych przypadków z USA, w szczególności w odniesieniu do kilku ostatnich elekcji do Izby Reprezentantów Kongresu.

Wpływ podziału na okręgi wyborcze na wynik wyborów można pokazać wykorzystując uproszczone schematy podziału na okręgi. Schematy nr 1–4 przedstawiają kilka możliwych do zastosowania sposobów manipulowania granicami okręgów. Każda figura geometryczna (koło lub kwadrat) na

przedstawionych schematach reprezentuje wyborcę, który może oddać głos na jedną z dwóch partii politycznych, które symbolicznie oznaczyć możemy literami **A** (koło) i **B** (kwadrat). Linie koloru czarnego oznaczają granice przykładowych okręgów.

### Schemat nr 1



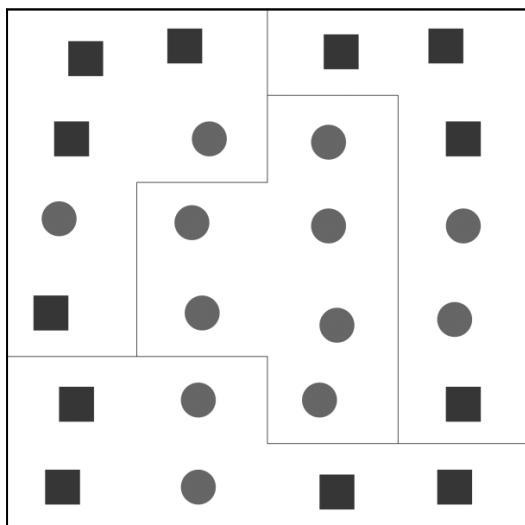
Źródło: Opracowanie własne.

Trzy pierwsze przedstawione przestrzenne rozkłady poparcia wyborczego dla kandydatów dwóch partii są identyczne, ale na każdym schemacie przedstawiono inny sposób podziału na cztery jednomandatowe okręgi wyborcze.

Na pierwszym schemacie przedstawiono taki podział na okręgi, który skutkuje remisem w każdym z czterech okręgów.

Zmienimy teraz granice okręgów (schemat nr 2) i ponownie podliczymy głosy. Tym razem wynik jest inny. Na danym obszarze zwycięża partia B. Mamy tutaj przykład tzw. **metody pakowania** (*packing*), która polega na wykreśleniu granic okręgów w taki sposób, aby np. w jednym okręgu wyborczym skoncentrować zwolenników jednej z partii politycznych – wtedy dana partia, np. partia A, posiada wprawdzie znaczną przewagę nad rywalami w danym okręgu, ale w konsekwencji – w innych okręgach – liczba jej wyborców topnieje, co prowadzi ostatecznie do przegranej – uwzględniając cały obszar wyborów.

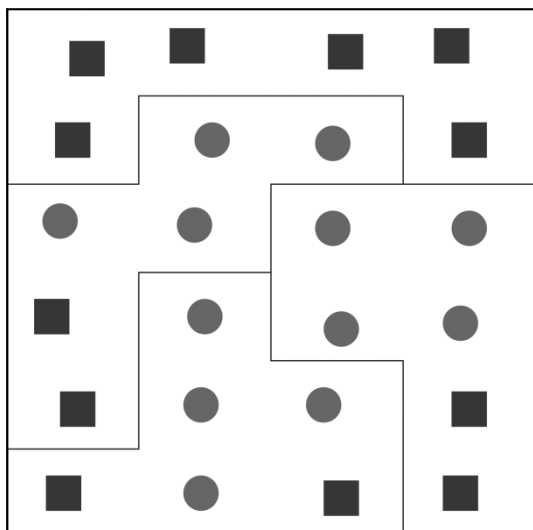
Biorąc pod uwagę obszar wszystkich czterech rozważanych okręgów, w przykładzie przedstawionym na schemacie nr 2, partia A przegrywa z B wynikiem 1:3.

**Schemat nr 2**

Źródło: Opracowanie własne.

Zmodyfikujmy granice okręgów w jeszcze inny sposób. Taki podział daje wynik 3:1 dla partii A – schemat nr 3 przedstawia zastosowanie metody pakowania przeciwko partii B.

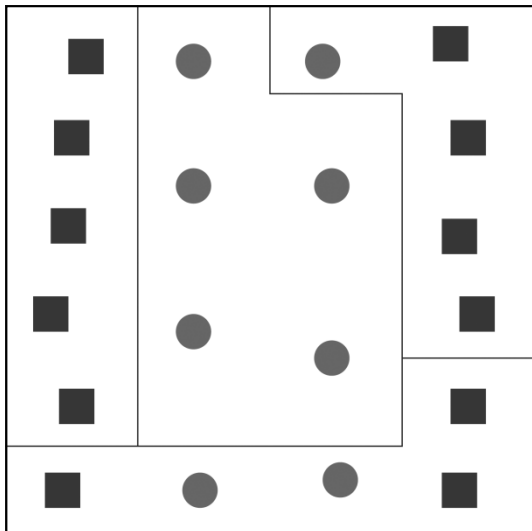
Jak wynika to z przedstawionych schematów, wynik wyborów może się czasami zmieniać tylko wskutek modyfikacji granic okręgów. Nawet wtedy, gdy – tak jak na schematach 1–3 – rozkład preferencji wyborców nie ulega zmianie.

**Schemat nr 3**

Źródło: Opracowanie własne.

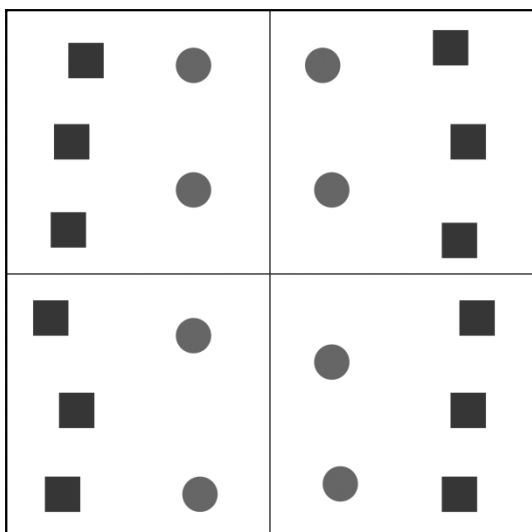
Oprócz metody pakowania możemy jeszcze wyróżnić tzw. **metodę pęknięcia** (*cracking*) – schemat 4a (przed zmianą granic okręgów) i schemat 4b (po zmianie). Na schemacie nr 4 rozkład poparcia wyborczego uległ modyfikacji. Przed zmianą granic partia A zdobywa jeden mandat. Jednak gerrymandering zastosowany na schemacie 4b prowadzi do utraty przez partię A jedyne mandatu.

#### Schemat nr 4a



Źródło: Opracowanie własne.

#### Schemat nr 4b



Źródło: Opracowanie własne.

W praktyce metodę pękania możemy zaobserwować np. w stanie Teksas po reformie struktury granic okręgów wyborczych w 2003 roku. Republikanie w Teksasie ukształtowali granice okręgów wyborczych obejmujących obszar miasta Austin i okolic w taki sposób, aby rozproszyć większościową grupę wyborców zamieszkujących to miasto i popierających Demokratów. W konsekwencji wyborcy na terenie Austin znaleźli się w kilku okręgach, a każdy z tak powstałych okręgów objął nie tylko mieszkańców miasta, ale także dodatkowo grupę wyborców zamieszkujących okolice miasta i popierających w większości Republikanów. Każdy okręg został ukształtowany tak, aby liczba wyborców popierających Demokratów była mniejsza od liczby potencjalnych wyborców Partii Republikańskiej (End Gerrymandering and The House of Unrepresentatives 2011).

USA są chyba najlepszym studium przypadków stosowania manipulacji granicami okręgów wyborczych. Rozważmy dalej więcej przypadków ujawniających, jak gerrymandering jest wykorzystywany w praktyce politycznej.

Jak wynika z przedstawionej niżej analizy, gerrymandering w USA stanowi nadal istotne narzędzie służące kształtowaniu wyników wyborów, przede wszystkim z powodu braku odpowiednich przepisów prawnych, które mogłyby istotnie ograniczyć występowanie tego zjawiska (Levitt 2010: 44–71).

Jeśli chodzi o reguły prawne, które warunkują podział na okręgi wyborcze w USA, to należy wspomnieć przede wszystkim następujące zasady podziału. Wśród reguł wynikających z prawa federalnego należy wymienić normę nakazującą zachować równość materialną i formalną wyborów – w przypadku okręgów jednomandatowych oznacza to, że każdy okręg wyborczy powinien mieć mniej więcej tę samą liczbę mieszkańców, a także zasadę, że obowiązująca struktura okręgów wyborczych nie powinna pozbawiać mniejszości etnicznych lub rasowych szans uzyskania reprezentacji politycznej w organach władzy. W południowych stanach często tak wytyczano granice okręgów wyborczych, aby pogorszyć wynik wyborczy np. kandydatów identyfikujących się z ludnością czarnoskórą.

Ponadto, przepisy na poziomie poszczególnych stanów stanowią niekiedy, że okręgi powinny posiadać zwarty kształt oraz że powinny one stanowić jednoelementową figurę geometryczną – nie mogą być złożone z kilku, oddzielonych od siebie i nieprzyległych elementów. Przepisy w niektórych stanach wyraźnie zakazują też kształtowania granic okręgów wyborczych warunkowanego celami politycznymi (Miller 2010; Levitt 2010).

Jak się można przekonać analizując przykłady manipulacji strukturą okręgów wyborczych w USA, wymienione wyżej zasady w wielu stanach nie obowiązują.

Jednym z najbardziej interesujących obszarów, na których stosuje się gerrymandering, jest terytorium stanu Illinois, a w szczególności wspomniany już

obszar Chicago. Illinois jest jednym z tych amerykańskich stanów, w których decyzje dotyczące granic okręgów wyborczych w wyborach do Izby Reprezentantów Kongresu są podejmowane przez odpowiednią legislaturę stanową, a więc w praktyce przez większość polityczną.

Najbardziej sprzyjający manipulacji układ sił politycznych w danym stanie pojawia się wówczas, gdy obie izby legislatury stanowej i dodatkowo urząd gubernatora – który w przypadku Illinois został wyposażony w prawo weta wobec projektu struktury okręgów wyborczych – są zdominowane przez przedstawicieli tej samej siły politycznej. Gerrymandering w Illinois umożliwia wieloletnia dominacja w stanowych organach władzy polityków z Partii Demokratycznej<sup>9</sup>.

W Illinois gerrymandering nie tylko umacnia pozycję dominujących w regionie Demokratów, ale dodatkowo jest narzędziem, które Partia Demokratyczna stosuje, aby podzielić mandaty tak, by – jak wspomniano – zagwarantować reprezentację różnym grupom etnicznym i rasowym zamieszkującym wskazane terytorium. Szczegóły gerrymanderingu w Illinois najłatwiej wyjaśnić analizując konkretne przypadki.

Rysunek 2 i 3 przedstawiają dwa okręgi wyborcze zastosowane w ostatnich wyborach do IR (113. wybory do Kongresu USA). W tych okręgach regularnie zwyciężają kandydaci Demokratów.

Przyglądając się dziwnym kształtom sąsiadujących okręgów nr 4 i 7, można zapytać o uwarunkowania ustalonego kształtu granic na tym obszarze. Taki podział na okręgi jest ściśle związany z rozkładem przestrzennym dwóch grup społecznych (tzw. Hiszpanie i czarni) zamieszkujących omawiane terytorium. Otóż, na terytorium okręgu nr 7 większość mieszkańców, 54,6%, to Afroamerykanie. Następną co do wielkości grupą etniczną są biali, którzy stanowią 32% mieszkańców<sup>10</sup>. Z tego okręgu wyborczego, nieprzerwanie od 1997 roku, kongresmenem jest D. K. Davis, który reprezentuje dominującą grupę rasową na tym terenie<sup>11</sup>.

W okręgu nr 4, który można ocenić jako jeden z najbardziej wyrafinowanych przykładów zastosowania gerrymanderingu, nieprzerwanie od 1992 roku wybory do IR zwycięża L. Gutierrez<sup>12</sup>, kandydat dominującej na tym obszarze grupy ludności latynoskiej – 71,8%<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> electoral-vote.com, <http://www.electoral-vote.com/evp2012/Pres/Maps/Nov15.html> [dostęp 10.10.2014].

<sup>10</sup> Dane za: United States Census Bureau. 2011 American Community Survey. <http://www.census.gov/fastfacts/> [dostęp 9.10.2014].

<sup>11</sup> Illinois's 7th congressional district. Wikipedia.com. [http://en.wikipedia.org/wiki/Illinois%27s\\_7th\\_congressional\\_district](http://en.wikipedia.org/wiki/Illinois%27s_7th_congressional_district) [dostęp 14.10.2014].

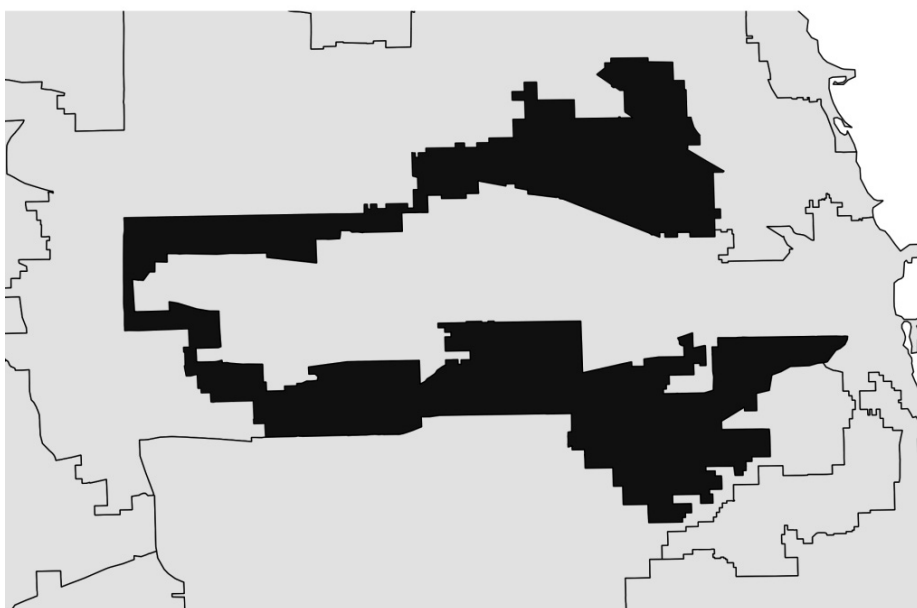
<sup>12</sup> L. Gutierrez. URL: <http://gutierrez.house.gov/about-me/full-biography> [dostęp 25.10.2014].

<sup>13</sup> Dane za: United States Census Bureau. 2011 American Community Survey. <http://www.census.gov/fastfacts/> [dostęp 20.09.2014].



Układ granic cementuje utrwalony na tym obszarze rozkład preferencji politycznych wyborców, który daje Demokratom wyraźną przewagę. Stabilna struktura preferencji politycznych wyborców na tym obszarze wynika między innymi z faktu, że każdy spośród dwóch analizowanych okręgów jest uformowany tak, aby gwarantował istnienie reprezentacji interesów politycznych dwóch dominujących grup społecznych (ludność określana jako Hispanic i ludność rasy czarnej) zamieszkujących dane okręgi.

**Rysunek 2.** Okręg nr 4 w Illinois



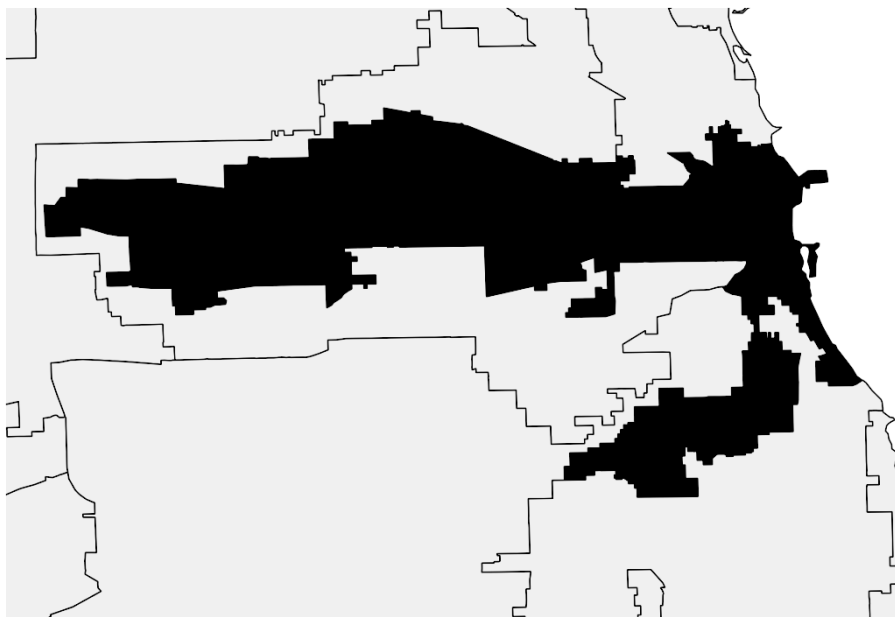
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: The National Map. [http://nationalmap.gov/small\\_scale/printable/congress.html#list](http://nationalmap.gov/small_scale/printable/congress.html#list)

Mechanizm manipulacji w tym przypadku jest w skrócie następujący: po pierwsze, badana jest struktura preferencji politycznych, struktura etniczna i rasowa wyborców na danym terytorium; po drugie, uwzględniając wyniki otrzymanych badań obszar dzielony jest na okręgi wyborcze; po trzecie, uwzględniając rozkład preferencji wyborców, w każdym z okręgów desygnowany jest kandydat, który maksymalizuje prawdopodobieństwo zwycięstwa.

Okręg nr 4 w Illinois jest idealnym przykładem zastosowania gerrymanderingu, chociaż w tym przypadku celem manipulacji jest nie tylko umocnienie Demokratów, ale też zagwarantowanie elekcji kandydatowi społeczności latynoskiej, która w ramach tak ukształtowanych granic staje się grupą etniczną

stanowiącą większość na terenie okręgu. Powszechną praktyką jest w USA stosowanie gerrymanderingu po to, by utworzyć okręgi wyborcze, w których mniejszość zamieszkująca terytorium podlegające podziałowi staje się w efekcie większością w utworzonym okręgu (tzw. *majority-minority districts*) (Levitt 2010: 47).

**Rysunek 3.** Okręg nr 7 w Illinois



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: The National Map. [http://nationalmap.gov/small\\_scale/printable/congress.html#list](http://nationalmap.gov/small_scale/printable/congress.html#list) [25.10.2014].

Przyjrzyjmy się innym, nie mniej interesującym, przykładom manipulacji okręgami wyborczymi w USA.

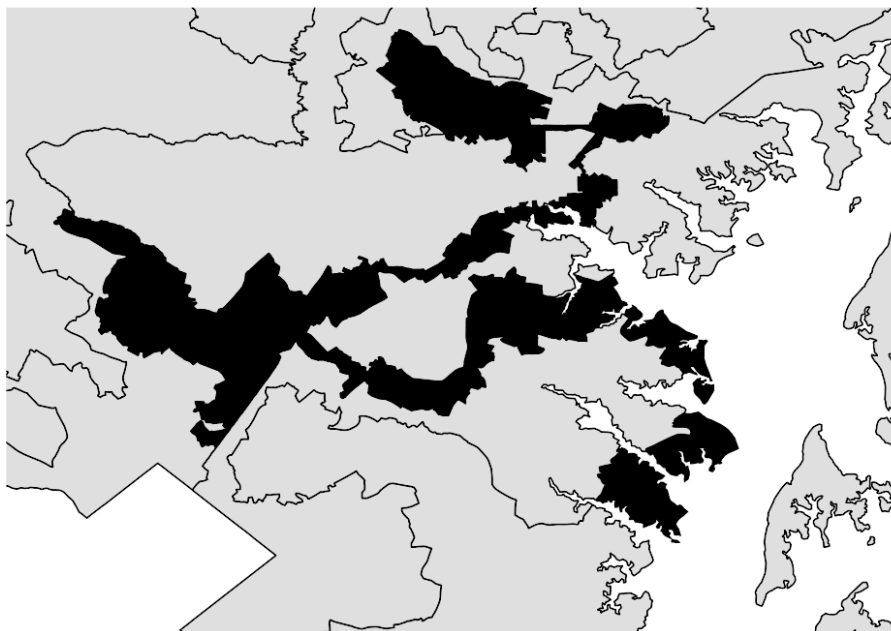
Jeden z najbardziej interesujących okręgów wyborczych (okręg nr 3) odnajdujemy w stanie Maryland. Jego geometria dla ostatnich – 113. – wyborów do IR Kongresu została przedstawiona na rysunku nr 4.

Okręg nr 3 jest bez wątpienia jednym z najdziwniejszych okręgów wyborczych w USA. Jest to obszar tak uformowany, aby umacniać poparcie wyborcze Demokratów, którzy tradycyjnie dominują politycznie w tej okolicy. W okręgu nr 3 Demokraci zwyciężają nieprzerwanie od 1927 roku<sup>14</sup>. Okręg obejmuje

<sup>14</sup> Maryland's 3rd Congressional District. URL: [http://en.wikipedia.org/wiki/Maryland%27s\\_3rd\\_congressional\\_district](http://en.wikipedia.org/wiki/Maryland%27s_3rd_congressional_district) [dostęp 10.10.2014].

część miasta Baltimore. Obecny kształt okręgu nr 3 jest zdeterminowany wynikami powszechnych spisów ludności z 2000 i 2010 roku. Na podstawie ustalonej w badaniach struktury społeczno-demograficznej mieszkańców uformowano jeden z trzech najmniej zwartych okręgów wyborczych w USA według analizy z 2012 roku<sup>15</sup>.

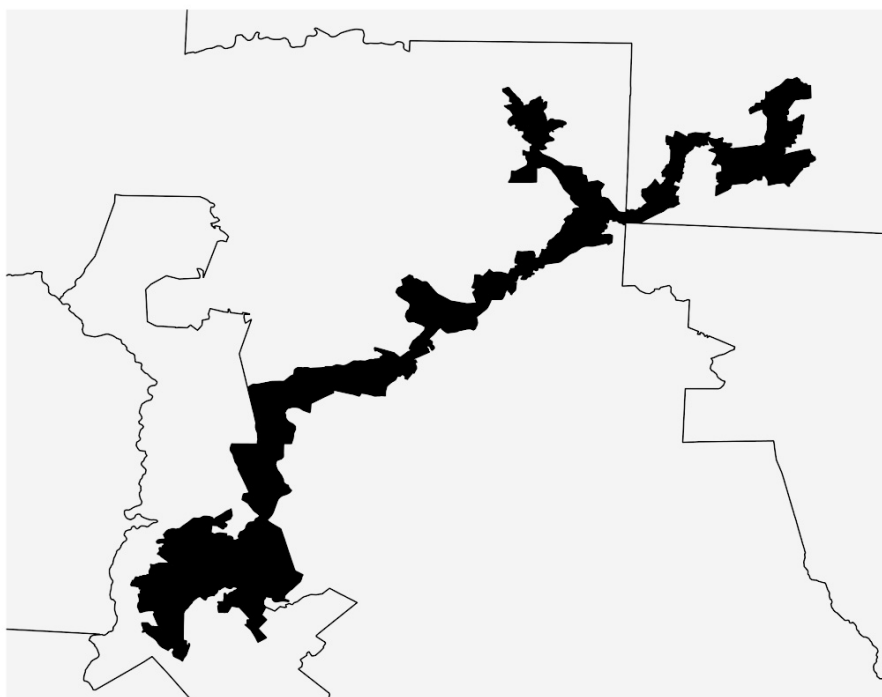
**Rysunek 4.** Okręg nr 3 w Maryland



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: The National Map. [http://nationalmap.gov/small\\_scale/printable/congress.html#list](http://nationalmap.gov/small_scale/printable/congress.html#list) [dostęp 25.10.2014].

Bardzo ciekawy przykład gerrymanderingu przedstawia rysunek 5. Rysunek ten pokazuje okręg nr 12 znajdujący się w Karolinie Północnej. Okręg nr 12 i okręgi do niego przylegające są razem dobrym przykładem wykorzystania w praktyce, wspomnianej wcześniej, tzw. **metody pakowania**. Na podstawie analizy danych możemy stwierdzić, że okręg nr 12 kumuluje wyborców preferujących kandydatów Partii Demokratycznej. W ten sposób uzyskanie większości dla kandydatów Republikanów w okręgach przylegających staje się łatwiejsze.

<sup>15</sup> Maryland's 3<sup>rd</sup> Congressional District. URL: [http://en.wikipedia.org/wiki/Maryland%27s\\_3rd\\_congressional\\_district#cite\\_note-4](http://en.wikipedia.org/wiki/Maryland%27s_3rd_congressional_district#cite_note-4) [dostęp 8.10.2014].

**Rysunek 5.** Okręg nr 12 w Karolinie Północnej

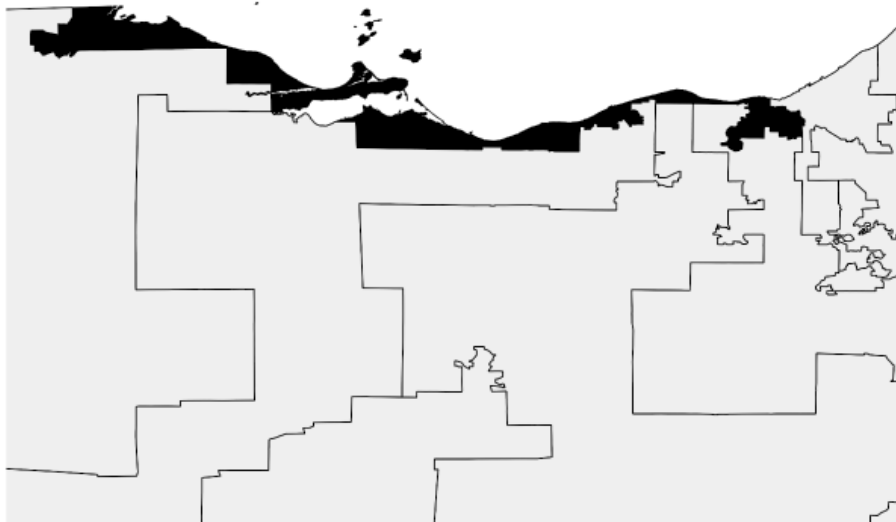
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: The National Map. [http://nationalmap.gov/small\\_scale/printable/congress.html#list](http://nationalmap.gov/small_scale/printable/congress.html#list) [dostęp 25.10.2014].

W Karolinie Północnej (NC) odnajdujemy jeszcze inne interesujące przykłady manipulacji okręgami wyborczymi. Okręgi wyborcze nr 1 i 4 zostały tak uformowane, aby kumulować głosy wyborców popierających Demokratów, co ostatecznie ma zmniejszyć łączną liczbę okręgów na terytorium tego stanu, w których zwycięstwo odniesie Partia Demokratyczna. Podstawowym celem jest zabezpieczenie większości mandatów w legislaturze Karoliny Północnej dla Republikanów. W okręgu nr 12 około 52% mieszkańców to Afroamerykanie, a więc mamy tutaj przykład „pozytywnego” gerrymanderingu rasowego, przy czym „upakowanie” w jednym okręgu wyborców bardziej skłonnych do głosowania na Demokratów jest ostatecznie korzystne dla Republikanów, których, jak wspomniano, siła w okręgach sąsiadujących relatywnie wzrasta.

Innym przykładem zastosowania „metody pakowania”, skierowanej przeciwko Demokratom, jest okręg nr 11 w Ohio, który koncentruje znaczną grupę wyborców zamieszkujących obszar nad wybrzeżem jeziora Erie i popierającą

Demokratów – ten teren charakteryzuje znaczny odsetek ludności czarnoskórej<sup>16</sup>. W ten sposób rośnie względna siła Republikanów w okręgach przylegających.

**Rysunek 6.** Okręg nr 11 w Ohio

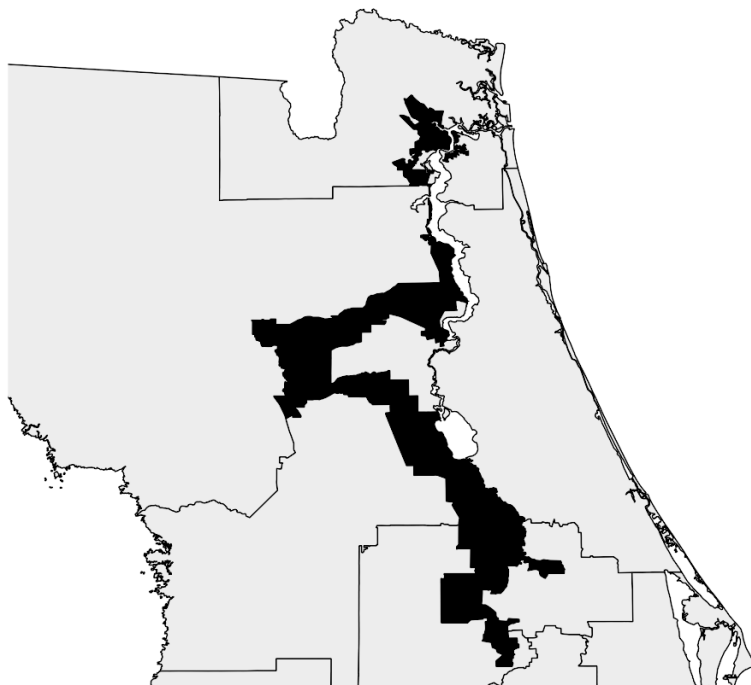


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: The National Map. [http://nationalmap.gov/small\\_scale/printable/congress.html#list](http://nationalmap.gov/small_scale/printable/congress.html#list) [dostęp 25.10.2014].

Także na Florydzie zastosowanie znalazła „metoda pakowania”. Granice okręgu nr 5 wytoczone zostały w taki sposób, aby skumulować głosy czarnoskórych mieszkańców. W konsekwencji, zmniejsza się liczba okręgów, w których szanse na zwycięstwo mają kandydaci Demokratów, cieszący się relatywnie dużym poparciem wśród wyborców rasy czarnej. Analiza struktury okręgów wyborczych na Florydzie pokazuje, że okręgi otaczające dystrykt nr 5 są zdominowane przez białych, którzy chętniej popierają Republikanów.

Wśród wielu okręgów wyborczych, których kształt jest zdeterminowany chęcią realizacji konkretnych celów politycznych, można jeszcze np. wymienić okręg nr 35 w stanie Teksas, który kumuluje wyborców pochodzenia hiszpańskiego (Hispanic) – jest to przykład wykorzystania „metody pakowania” na korzyść Republikanów.

<sup>16</sup> Dane za: United States Census Bureau. 2011 American Community Survey. <http://www.census.gov/fastfacts/> [dostęp 20.09.2014].

**Rysunek 7.** Okręg nr 5 na Florydzie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: The National Map. [http://nationalmap.gov/small\\_scale/printable/congress.html#list](http://nationalmap.gov/small_scale/printable/congress.html#list) [dostęp 25.10.2014].

Poza tym można wskazać np. okręg nr 3 w stanie Virginia. Struktura tego okręgu jest uwarunkowana chęcią „upakowania” w jego granicach wyborców rasy czarnej. Mamy tutaj więc kolejny przykład „metody pakowania”.

Poza przykładami przedstawionymi wyżej, można by pokazać i omówić jeszcze wiele innych przypadków gerrymanderingu w USA. Interesujące przykłady można znaleźć studiując mapy okręgów wyborczych w USA, co obecnie jest łatwiejsze ze względu na wzrost dostępności do odpowiednich danych, np. za pośrednictwem źródeł sieci Internet takich jak <http://nationalmap.gov/>. Niestety, w przypadku wielu państw, ze względu na trudności z dostępem do wysokiej jakości danych, badania dotyczące manipulacji kształtem okręgów wyborczych mogą być w praktyce bardzo trudne.

### **Podział na jednomandatowe okręgi wyborcze w Polsce**

Czy obecnie obowiązujące w Polsce prawo wyborcze wystarczająco chroni przed gerrymanderingiem? W przypadku wyborów, w których wykorzystywane

są okręgi wielomandatowe i system reprezentacji proporcjonalnej, można stwierdzić, że manipulowanie strukturą okręgów wyborczych jest dostatecznie utrudnione, co przede wszystkim wynika po prostu z własności systemów reprezentacji proporcjonalnej. Co innego w przypadku wyborów, w których ustawodawca przewidział okręgi jednomandatowe. Kraje takie jak USA, gdzie od lat powszechnie stosuje się jednomandatowe okręgi wyborcze, od dawna też borykają się z problemem psucia demokracji wskutek powszechności manipulacji strukturą okręgów wyborczych.

Jakie są uwarunkowania prawne podziału na jednomandatowe okręgi wyborcze w Polsce? Jeśli chodzi o reguły kształtowania jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu, ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy (KW) w art. 260 stanowi, że okręg wyborczy obejmuje część obszaru województwa, a granice okręgu wyborczego nie mogą naruszać (przecinać) granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu.

Istotny jest art. 461. KW, który informuje o sposobie podziału na okręgi wyborcze do Senatu, którego dokonuje się według tzw. jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju (V) przez 100 (S = liczba senatorów), z uwzględnieniem przepisów art. 260 i następujących zasad: 1) jeżeli iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa jest równy lub większy od 2 – należy zmniejszyć obszar (zmienić granice) okręgu wyborczego; 2) jeżeli iloraz wynikający z podzielenia liczby mieszkańców okręgu przez jednolitą normę przedstawicielstwa jest mniejszy niż 0,5 – należy zwiększyć obszar (zmienić granice) okręgu wyborczego.

Rozważając podatność systemu na manipulację strukturą okręgów trzeba zapytać kto, zgodnie z ustawą z roku 2011 – KW, odpowiedzialny jest za podział na okręgi wyborcze.

Jeżeli chodzi o wybory do Sejmu, Senatu lub Parlamentu Europejskiego, to informacja o granicach okręgów znajduje się w załącznikach do Kodeksu wyborczego, a decyzję w sprawie zmiany struktury okręgów wyborczych w wyborach parlamentarnych podejmuje Sejm i Senat. Zgodnie z art. 203 KW 2011, Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) może przedłożyć Sejmowi wniosek w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych, jeżeli konieczność taka wynika ze zmian w podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju. Trzeba jednak podkreślić, że formalnie zmiany granic okręgów nie dokonuje PKW, ale organy władzy ustawodawczej. Nie jest to rozwiązanie prawne, które gwarantuje bezstronny podział na okręgi. Politycy opozycji, jeszcze przed wyborami 2011 roku zarzucali koalicji rządzącej, że okręgi wyborcze w wyborach do Senatu preferują kandydatów PO (*Kontrowersje wokół jednomandatowych okręgów*. URL: <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/kontrowersje-wokol-jednomandatowych-okregow/yf48s>).

Należy podkreślić, że badacze problematyki systemów wyborczych w USA wskazują, że źródłem gerrymanderingu i niskiej jakości rywalizacji wyborczej są właśnie JOW i zasada the winner-takes-all (Richie i McCarthy 2012).

Zauważmy też, że art. 261 KW (wybory senatorów) dopuszcza tworzenie okręgów znacznie różniących się pod względem liczby osób jaka przypada na 1 mandat. Jest to jednak zgodne z ustawą zasadniczą, która nie wymaga spełnienia zasady równości wyborów w przypadku elekcji do Senatu. W konsekwencji jednak „siła głosu” wyborców może się znacznie różnić, a tym samym pojawia się w wyborach do Senatu problem malapportionmentu.

Jeśli chodzi o zasady tworzenia okręgów wyborczych w przypadku wyborów do **rad gmin** niebędących miastami na prawach powiatu, Kodeks wyborczy w art. 417 stanowi, że uchwały w sprawie struktury okręgów wyborczych podejmują rady gminne. Okręg wyborczy obejmuje część obszaru gminy. W gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy (np. sołectwo). **Jednostki pomocnicze gminy łączy się w celu utworzenia okręgu lub dzieli się na dwa lub więcej okręgów wyborczych, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa.** Kodeks dalej stanowi, że jednostkę pomocniczą gminy można podzielić na dwa lub więcej okręgów wyborczych również wtedy, gdy w gminie niebędącej miastem na prawach powiatu liczba radnych wybieranych w danej jednostce pomocniczej byłaby większa niż 1. Czyli, jak można wywnioskować, w sytuacji gdy iloraz liczby mieszkańców gminy i jednolitej normy przedstawicielstwa byłby równy lub większy od 1,5. W miastach przy tworzeniu okręgów wyborczych uwzględnia się utworzone jednostki pomocnicze.

W art. 419 Kodeks wyborczy stanowi, że podział na okręgi wyborcze, ich granice i numery oraz liczbę radnych wybieranych w każdym okręgu ustala, na wniosek wójta, rada gminy według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców gminy (**V**) przez liczbę radnych wybieranych do danej rady (**S**), z uwzględnieniem art. 417 i następujących zasad: 1) ułamki liczby mandatów wybieranych w okręgu wyborczym równe lub większe od 1/2, jakie wynikają z zastosowania normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej; 2) jeżeli w wyniku postępowania, o którym mowa w pkt 1, liczba radnych wybieranych w okręgach przewyższa liczbę wynikające z art. 373 i art. 418 § 2, mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa jest najmniejsza; w przypadku gdy liczba mandatów jest mniejsza od wynikającej z art. 373 i art. 418 § 2, dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa jest największa.

Przepisy Kodeksu stanowią więc, że nie jest możliwe utworzenie okręgu wyborczego, w którym iloraz liczby mieszkańców tego okręgu i jednolitej normy przedstawicielstwa ( $V/S$ ) byłby mniejszy od 0,5. W ten sposób Kodeks



wyborczy uniemożliwia tworzenie okręgów, w których „siła głosu” wyborcy jest nieproporcjonalnie duża. Jest to regulacja mająca chronić przed skrajnie wysokim poziomem malapportionmentu. Jednak, w przypadku wyborów do rad gmin (inaczej niż w przypadku elekcji senatorów), nie wskazano wyraźnie górnej granicy wartości ilorazu liczby mieszkańców okręgu i jednolitej normy przedstawicielstwa. Pośrednio z przepisów ustawy wynika jednak, że iloraz liczby mieszkańców okręgu i jednolitej normy przedstawicielstwa (iloraz wyborczy) powinien być mniejszy od 1,5.

Wskazane przepisy dotyczące podziału na okręgi w gminach są dość elastyczne. Zgodne z przepisami jest tworzenie okręgów jednomandatowych, w których liczba mieszkańców w okręgu waha się, dla przykładu, w przedziale [500, 1500] – przyjmując, że gmina liczy 15000 mieszkańców i wybieranych jest 15 radnych. „Siła głosu” wyborców może być więc dość mocno zróżnicowana. Taka elastyczność ułatwia też manipulowanie kształtem granic okręgów.

Interesujący przykład praktyki podziału na okręgi wyborcze w gminach zawiera postanowienie komisarza wyborczego w Kielcach z dnia 21 grudnia 2012 roku (Źródło: [http://www.naglowice.asi.pl/pls/naglowice/dokumenty/F25959/podzial\\_postanowienie.pdf](http://www.naglowice.asi.pl/pls/naglowice/dokumenty/F25959/podzial_postanowienie.pdf)).

Istotne jest pytanie: czy Kodeks wyborczy gwarantuje istnienie efektywnej i, co nie mniej istotne, zgodnej z Konstytucją RP kontroli nad decyzjami rad dotyczącymi podziału na okręgi wyborcze?

W kontekście podziału na jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin znaczenie mają przepisy zawarte w art. 420 KW. Art. 420 stanowi, że na ustalenia rady gminy w sprawach okręgów wyborczych mieszkańcom, w liczbie co najmniej 15, przysługuje prawo wniesienia skargi do komisarza wyborczego w terminie 5 dni od daty podania do publicznej wiadomości uchwały rady, która tworzy strukturę okręgów wyborczych. Komisarz wyborczy rozpoznaje sprawę w terminie 5 dni i wydaje postanowienie. Ponadto, od postanowienia komisarza wyborczego przysługuje odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 5 dni od daty jego doręczenia. Od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej, jak wskazuje kodeks, nie przysługuje środek prawny. W związku z art. 420, bardzo istotne są przepisy art. 17. KW, które ustalają, że jeśli właściwe organy gminy nie wykonają w terminie lub w sposób zgodny z prawem, zadań dotyczących podziału gminy, powiatu lub województwa na okręgi wyborcze, właściwy komisarz wyborczy wzywa te organy do wykonania zadań w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie, a w razie bezskutecznego upływu terminu niezwłocznie wykonuje te zadania i powiadamia o tym Państwową Komisję Wyborczą.

Przedstawione wyżej normy prawne wynikające z przepisów Kodeksu wyborczego z 2011 roku tworzą podstawy systemu, który ma zagwarantować sprawiedliwy i bezstronny podział na jednomandatowe okręgi wyborcze w Polsce.

Niemniej należy zauważyć, że kilka istotnych przepisów, które gwarantują istnienie nadzoru nad sposobem tworzenia okręgów wyborczych w wyborach samorządowych może być niezgodnych z Konstytucją RP z 1997 roku (chodzi tutaj o art. 17 w związku z art. 420 KW). W tym miejscu warto przywołać bardzo interesujący przypadek gminy Czernichów, który jasno dowodzi, że, po pierwsze, przepisy Kodeksu nie są dostatecznie jasne w kontekście podziału na okręgi wyborcze, a po drugie, w świetle obowiązujących przepisów, system nadzoru mający gwarantować bezstronny podział na okręgi wyborcze w wyborach samorządowych jest wadliwy.

W 2012 roku rada gminy Czernichów (Małopolska) podjęła uchwałę dotyczącą podziału gminy na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych. Wieś Rybną podzielono na trzy części. Spośród tych części, dwie stanowiły osobne okręgi, trzecia została połączona z sołectwem Czułówek, co wzbudziło zastrzeżenia ze strony komisarza wyborczego, gdyż, zgodnie z pkt. 9 Wytycznych i wyjaśnień Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących sposobu podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze „Co do zasady nie powinno się tworzyć okręgów wyborczych składających się z jednostki pomocniczej gminy i części innej jednostki pomocniczej gminy, niegraniczących ze sobą jednostek pomocniczych, jednostki pomocniczej gminy i części miasta, jednakże jeżeli układ przestrzenny gminy, w powiązaniu z liczbą mieszkańców poszczególnych jednostek pomocniczych i miast leżących na obszarze gminy, jest tego rodzaju, że nie pozwala na utworzenie okręgów składających się z graniczących ze sobą jednostek pomocniczych, wówczas możliwe jest odstępianie od tych zasad; podobne odstępstwa od zasad tworzenia okręgów wyborczych dopuszczalne są również w przypadku miast podzielonych na jednostki pomocnicze”. Komisarz wezwał więc radnych do zmiany uchwały, a gdy ci tego nie zrobili, sam podzielił gminę na 15 okręgów. We wsi Rybna stworzył trzy samodzielne okręgi, a Czułówek przyłączył do Nowej Wsi Szlacheckiej.

Radni gminy Czernichów swoją decyzję co do kształtu spornego okręgu nr 12 uzasadniali w uchwale nr XXXI.227.2012 Rady Gminy Czernichów z dnia 29 grudnia 2012 roku. W dokumencie czytamy, że: „Utworzenie takiego właśnie okręgu wyborczego uzasadnione jest przede wszystkim spójnością terytorialną obszaru tworzącego ten okręg, która wyraża się w sieci wzajemnych powiązań w zakresie wielu aspektów przestrzeni życiowej, w tym w szczególności w spójności w zakresie infrastruktury komunalnej i drogowej (sołectwa Czułówek oraz Rybna mają wspólną infrastrukturę komunalną i drogową) oraz spójności społecznej (obydwa sołectwa należą do tego samego obwodu szkolnego w szkole podstawowej i w gimnazjum, należą do tej samej parafii i mają ten sam ośrodek zdrowia). Utworzenie takiego okręgu uzasadnia także potrzeba zapewnienia równej reprezentacji liczebnej mieszkańców obu wsi”.

Do powyższego sporu doszło z powodu niejasności przepisów Kodeksu wyborczego, ale chyba można zgodzić się z radnymi Czernichowa, którzy w odrzuconym przez PKW odwołaniu od decyzji Komisarza piszą: „Ustawodawca nie wprowadza żadnych ograniczeń co do sposobu łączenia jednostek pomocniczych w celu utworzenia okręgu. Natomiast Państwowa Komisja Wyborcza, wprowadzając wprawdzie ogólną zasadę zakazu tworzenia okręgów składających się z jednostki pomocniczej oraz części innej jednostki pomocniczej, dopuszcza od niej wyjątki w sytuacji, gdy układ przestrzenny i demograficzny gminy uniemożliwia dokonanie podziału na okręgi wyborcze przy jej zachowaniu”.

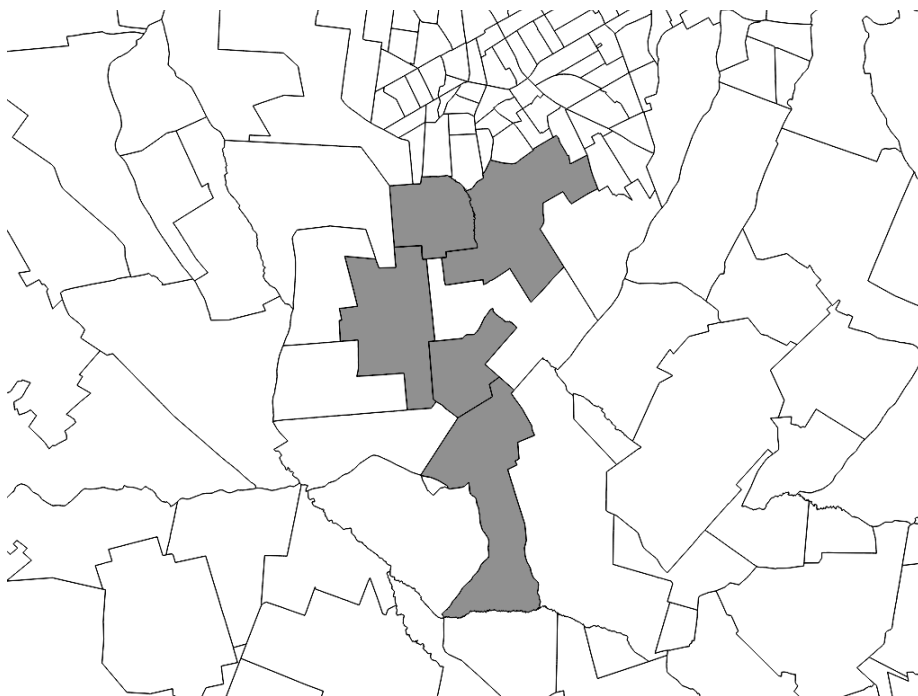
Następnie rada zaskarżyła uchwałę PKW do wojewódzkiego sądu administracyjnego. WSA w Warszawie odrzucił skargę stwierdzając, że jest ona niedopuszczalna ze względu na przepisy KW, które nie przewidują możliwości odwołania się od decyzji PKW w sprawie okręgów wyborczych. Wtedy rada gminy Czernichów złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wątpliwości NSA wzbudził art. 17 § 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 i § 2 Kodeksu wyborczego, które upoważniają komisarza wyborczego do zmiany uchwały rady gminy w sprawie struktury okręgów wyborczych, a więc upoważniają komisarza do stanowienia przepisów prawa miejscowego. Zdaniem sędziów NSA przepisy te naruszają Konstytucję RP, gdyż uprawniają komisarza wyborczego do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy, mimo że komisarz nie jest organem nadzoru (organem nadzoru jest w tym przypadku wojewoda) i nie może wkraczać w sferę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, którą gwarantuje konstytucja. Ponadto, przepisy nie przewidują też środka prawnego od ostatecznego rozstrzygnięcia PKW – nie można zaskarżyć postanowienia PKW do sądu, co również wydaje się niezgodne z ustawą zasadniczą.

NSA skierował w tej sprawie pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego (TK). Niestety, przynajmniej do 1.07.2015 wyrok w tej sprawie nie został wydany. W tej sytuacji nie wiadomo, czy komisarz wyborczy i PKW mogą zgodnie z prawem ingerować w strukturę okręgów wyborczych ustaloną przed wyborami przez rady gminne. Niemniej, należy spodziewać się, że ostatecznie wskazane przepisy, które wzbudziły wątpliwości NSA, zostaną uznane za niezgodne z ustawą zasadniczą. Należy zauważyć, że w tej sprawie swoje stanowisko przedstawił już sędziom TK Prokurator Generalny oraz Sejm (Te stanowiska dostępne są na stronie TK pod adresem url: [http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa\\_lista\\_plikow.asp?syg=P%205/14](http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa_lista_plikow.asp?syg=P%205/14) [dostęp: 20.01.2015]). Stanowiska NSA, jak również stanowisko Sejmu są podobne i wskazują na sprzeczność art. 17. w związku z art. 420 KW z konstytucją. Rozprawa w TK, która miała się odbyć w dniu 16.09.2014 roku, została bezterminowo odroczone.

Podsumowując, sytuacja prawna co do reguł podziału na okręgi wyborcze w wyborach samorządowych jest niejasna i nie wiadomo, jak będzie ona

ewoluowała w przyszłości. Ponadto, zauważmy, że obecnie obowiązujące przepisy Kodeksu wyborczego pozwalają radnym dość swobodnie kształtować strukturę jednomandatowych okręgów wyborczych, jeżeli tylko podział jest zgodny z art. 419 KW. Zauważmy jednak, że jeśli art. 17 w związku z art. 420 KW jest niezgodny z konstytucją, to wtedy możemy skonstatować, że nie istnieje w Polsce system efektywnej kontroli bezstronności podziału na okręgi wyborcze w gminie. Wprawdzie art. 419 KW stanowi ochronę przed wysokim poziomem nierówności materialnej wyborów, ale kształt okręgów wyborczych może być zgodnie z obowiązującym prawem dość swobodnie formowany. Ciekawym przykładem jest np. przedstawiony na rysunku 8 okręg w gminie Grodzisk Mazowiecki, który nie posiada tak dziwacznych kształtów jak niektóre zmanipulowane okręgi w USA, ale jest empirycznym przykładem okręgu wyborczego, który powinien wzbudzać czujność badaczy, gdyż cechuje się stosunkowo niskim poziomem zwartości. Przy czym, nie jest wykluczone, że jego kształt jest całkowicie przypadkowy. Zaciemniony obszar to jednomandatowy okręg nr 18 złożony z 5, widocznych na mapie, sołectw.

**Rysunek 8.** Okręg nr 18 w gminie Grodzisk Mazowiecki



Źródło: Mapa wykonana w aplikacji QGIS, na podstawie danych PKW i Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej; URL: <http://www.codgik.gov.pl/index.php/dar-mowe-dane/prg.html>

Niestety, w przypadku Polski dostęp do dokładnych map okręgów wyborczych, w szczególności na poziomie wyborów do rad gminnych, jest utrudniony, gdyż znaczna część uchwał rad w sprawie podziału na okręgi wyborcze zawiera informacje o okręgach wyborczych w formie tabeli, w której znajdują się numery okręgów oraz ulice lub np. sołectwa, które składają się na dany okręg. Brakuje graficznej prezentacji okręgów na ogólnodostępnych mapach (najlepiej na mapach wykonanych w technologii GIS), co ułatwiłoby istotnie prowadzenie badań naukowych w tym zakresie oraz, w konsekwencji, również kontrolę uczciwości struktury okręgów.

### Podsumowanie

W artykule przedstawiono argumentację pozytywnie weryfikującą hipotezę, że gerrymandering nadal stanowi poważne niebezpieczeństwo dla uczciwości procesu wyboru rządzących oraz że może on stanowić też w przyszłości zagrożenie dla jakości rywalizacji wyborczej w Polsce.

Przepisy kodeksu wyborczego nie wprowadzają niezbędnych zabezpieczeń, które maksymalnie utrudniałyby manipulację strukturą granic okręgów wyborczych. Na manipulację podatne są w szczególności wybory, w których korzysta się z jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW).

Współcześnie wskutek rozwoju technologii teleinformatycznych (między innymi takich narzędzi jak GIS), oraz metod statystycznej analizy danych, stosowanie gerrymanderingu jest łatwiejsze i może być jeszcze bardziej niebezpieczne niż dawniej.

W USA problem manipulowania okręgami wyborczymi przez polityków nie został dotychczas rozwiązany pomimo powszechnego sprzeciwu społeczeństwa wspieranego przez liczne publikacje prasowe (*End Gerrymandering Now*. URL: <http://endgerrymanderingnow.org/> [15.10.2014]), publikacje naukowe (Levitt 2010), filmy dokumentalne (*Gerrymandering*. URL: <http://www.imdb.com/title/tt1241319/> [25.10.2014]), a także cieszące się wśród Amerykanów dużą popularnością programy satyryczne (*American Horrible Story – Gerrymandering*. „The Daily Show”. URL: <http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/wp/2013/12/11/the-daily-show-on-the-art-of-gerrymandering-video/> [22.10.2014]).

Należy podkreślić, że w niektórych stanach politycy (np. A. Schwarzenegger w Kalifornii) podjęli działania mające prowadzić do redukcji przypadków manipulowania granicami okręgów wyborczych (Needham 2011), ale – jak dowodzą przedstawione w tekście przykłady – gerrymandering nadal jest powszechnie stosowany w wielu stanach i nadal negatywnie wpływa na jakość rywalizacji wyborczej w USA.

Istnieją dwie podstawowe przesłanki stosowania gerrymanderingu w USA. Po pierwsze, politycy konkurujących partii politycznych chcą zmaksymalizować swoje szanse zwycięstwa. W tym celu, gdy należą do partii, która aktualnie posiada większość w legislaturze stanowej, mogą manipulować kształtem okręgów wyborczych (*partisan gerrymandering*) – techniczne aspekty manipulacji zleca się ekspertom, takim jak Kimball Brace. Po drugie, gerrymandering może być warunkowany strukturą etniczną lub rasową społeczeństwa. Wówczas mówi się o tzw. rasowym gerrymanderingu, który może być oparty na pozytywnych motywach („pozytywny” gerrymandering) – zagwarantowanie reprezentacji politycznej w organach władzy różnym grupom etnicznym i rasowym – lub negatywnych: chęć zmniejszenia szans kandydatów mniejszości na zdobycie mandatów (Haman 2003: 183; Farrell 2011: 201–208).

Cele gerrymanderingu mogą więc być czasami pozytywne. Jeżeli współczesna demokracja reprezentatywna ma respektować interesy mniejszości i pozwolić różnym grupom społecznym zamieszkującym jedno państwo – znacznie różniącym się pod względem etnicznym i rasowym – uczestniczyć w sprawowaniu władzy państwowej, to tzw. gerrymandering „pozytywny” jako narzędzie, które może pomóc osiągnąć ten cel, trzeba by postrzegać jako zjawisko czasami korzystne z punktu widzenia całego społeczeństwa. Jak w *Teorii demokracji* pisał Giovanni Sartori: „to szacunek i zabezpieczenie dla praw mniejszości podtrzymują dynamikę i mechanikę demokracji” (Sartori 1998: 52). Polityka państwa, która łączy różnorodne mniejszościowe grupy społeczne w proces sprawowania władzy, może łagodzić naturalne konflikty mogące pojawiać się w społecznościach tak bardzo zróżnicowanych jak społeczeństwo Stanów Zjednoczonych. Niemniej można by zapytać, dlaczego jedynie podział społeczeństwa na grupy etniczne lub rasowe ma uzasadniać stosowanie gerrymanderingu (a nie np. podział na grupy religijne itp.), a ponadto czy w ogóle tego typu determinanty manipulacji granicami okręgów wyborczych nie łamią podstawowych standardów demokratycznej rywalizacji wyborczej.

Aby osiągnąć wskazane wyżej podstawowe cele manipulowania granicami okręgów, muszą wystąpić sprzyjające warunki. Gerrymandering w USA jest możliwy, gdyż w porządku prawnym wielu stanów brakuje przepisów, które gwarantowałyby apolityczny sposób kształtowania struktury okręgów wyborczych. Ponadto możliwości wykorzystania gerrymanderingu jako narzędzia walki politycznej sprzyja obowiązywanie systemu większości względnej w okręgach jednomandatowych – FPTP.

Mając świadomość licznych zalet zastosowania systemu FPTP (stosowanego w Polsce od 2011 roku w wyborach do Senatu i do wszystkich rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu), należy pamiętać, że zastosowanie tego systemu wyborczego wymaga wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń prawnych, chroniących przed gerrymanderingiem, ale też przed łamaniem zasady

równości materialnej (malapportionment). Istotne znaczenie mają też badania naukowe, które pomagają identyfikować przypadki manipulacji granicami i rozmiarem okręgów. W przypadku wyborów samorządowych w Polsce takie badania są jednak utrudnione z powodu braku powszechnego dostępu do map okręgów wyborczych zapisanych w postaci plików systemu GIS.

Jak można by uniknąć zagrożenia gerrymanderingiem w Polsce? Przede wszystkim trzeba by porzucić pomysł wprowadzenia okręgów jednomandatoowych w wyborach do Sejmu, co w przyszłości, gdy politycy nauczą się czerpać korzyści z tego systemu głosowania, może negatywnie oddziaływać na jakość demokracji w Polsce. Jeżeli jednak decydujemy się na wykorzystanie systemu FPTP, to, zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym, powinny działać komisje wyborcze (złożone np. z sędziów i naukowców zajmujących się problematyką systemów głosowania), które w sposób bezstronny mogą tworzyć lub modyfikować granice okręgów wyborczych, np. co 10 lat. Granice okręgów wyborczych nie muszą się pokrywać z granicami administracyjnymi, ale można by np. wykorzystać przedstawiony w sekcji *Dane i metody badawcze*, wskaźnik zwartości okręgu i określić w przepisach prawa jego wartość graniczną, co chroniłoby przed tworzeniem okręgów o dziwnych kształtach. Korzystając z odpowiednich aplikacji i technologii GIS, można by łatwo policzyć odpowiednie wartości wskaźnika dla dowolnego okręgu. Poza tym, być może rozwiązaniem godnym uwagi byłoby stworzenie algorytmu komputerowego, który mógłby automatycznie wyznaczać strukturę okręgów wyborczych przy uwzględnieniu pewnych warunków brzegowych.

## Literatura

- All About Redistricting*. URL: <http://redistricting.lls.edu/where-state.php#political> [dostęp 23.10.2014].
- Bond, Jon R. i Kevin B. Smith. 2013. *Analyzing American Democracy*. New York: Routledge.
- Borgers, Christoph. 2010. *Mathematics of Social Choice: Voting, Compensation, and Division*. Philadelphia: Society for Industrial and Applied Mathematics (SIAM).
- Boundary Delimitation*. URL: <https://aceproject.org/ace-en/topics/bd/onePage> [dostęp 20.01.2015].
- Brace, Kimball, Grofman, Bernard i Lisa Handley. 1987. *Does Redistricting Aimed to Help Blacks Necessarily Help Republicans?* „Journal of Politics” 49(1): 169–185.
- de Beer, Patrice. 2012. *France, a Political Tightrope*. URL: <https://www.opendemocracy.net/patrice-de-beer/france-political-tightrope> [dostęp 20.10.2014].
- di Cortona, Pietro G. i in. 1999. *Evaluation and Optimization of Electoral Systems*. Philadelphia: SIAM.

- Dawkins, Wayne. 2014. *In America, Voters Don't Pick Their Politicians. Politicians Pick Their Voters*. „Guardian”. URL: <http://www.theguardian.com/commentis-free/2014/oct/09/virginia-gerrymandering-voting-rights-act-black-voters> [dostęp 19.10.2014].
- Electoral Reform Society. URL: <http://www.electoral-reform.org.uk/first-past-the-post/> [dostęp 19.01.2015].
- End Gerrymandering and The House of Unrepresentatives*. URL: <http://paulwitt.wordpress.com/> [dostęp 20.01.2015].
- Farrel, David M. 2011. *Electoral Systems. A Comparative Introduction*. New York: Palgrave Mcmillan.
- Haman, Jacek. 2003. *Demokracja, decyzje, wybory*. Warszawa: Scholar.
- Heydrych, Jarosław. 2010. *Amerykański system wyborczy – czy w Polsce również się sprawdzi?*. W: *Prawo wyborcze i wybory – doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratycznych w Polsce*, pod red. A. Stelmacha, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, s. 257–271.
- Kamiński, Marek M. 2002. *Czy partie korzystają na manipulacjach systemem wyborczym? Ordynacje wyborcze i herestetyka w Polsce w latach 1989-1993*, „Studia Socjologiczne” 2: 39–77.
- Koellner, Patrick. 2005. *The LDP at 50: The Rise, Power Resources, and Perspectives of Japan's Dominant Party*. „Working Papers Global and Area Studies” 8: 10–11.
- Levitt, Justin. 2010. *A Citizen's Guide to Redistricting*. Brennan Center for Justice at New York University School of Law, URL: <http://www.brennancenter.org/sites/default/files/legacy/CGR%20Reprint%20Single%20Page.pdf> [dostęp: 10.01.2015].
- Michalak, Bartłomiej i Andrzej Sokala. 2010. *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer.
- Miller, Jason C. 2010. *Community as a Redistricting Principle: Consulting Media Markets in Drawing District Lines*. „Indiana Law Journal” 86(5): 1–6.
- Needham, Lindsey. 2011. *No More Gerrymanders: California's Commission Plan versus the Fair Voting Alternative*. „Fair Vote”. URL: <http://www.fairvote.org/research-and-analysis/blog/no-more-gerrymanders-california/> [dostęp: 20.01.2015].
- Richie, Rob i Devin McCarthy. 2012. *It's Not Just Gerrymandering: Fixing House Elections Demands End of Winner-Take-All Rules*. URL: <http://www.fairvote.org/research-and-analysis/blog/it-s-not-just-gerrymandering-fixing-house-elections-demands-end-of-winner-take-all-rules/> [dostęp 22.01.2015].
- Rzązewski, Kazimierz, Wojciech Słomczyński i Karol Życzkowski. 2014. *Każdy głos się liczy. Wędrówka przez krainę wyborów*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Sartori, Giovanni. 1998. *Teoria demokracji*. Tłum. P. Amsterdamski i D. Grinberg. Warszawa: WN PWN.
- QGIS. URL: <http://www.qgis.org/en/site/>.
- Trybunał myśli. Odroczone orzeczenie o prawach komisarzy wyborczych*. URL: <http://samorząd.pap.pl/depesze/demo/143052/Trybunał-mysli--Odroczone-orzeczenie-o-prawach-komisarzy-wyborczych> [dostęp 19.01.2015].



Żukowski, Andrzej. 2003. *Gerrymandering – manipulacja granicami okręgów wyborczych w systemach demokratycznych*. W: M. Kowalski (red.). *Przestrzeń wyborcza Polski*. Warszawa: PTG i IG i PZ PAN, s. 179 – 190.

### **Źródła**

Singapore Elections. URL: <http://www.singapore-elections.com/> [dostęp 15.01.2015].

The National Map (wcześniej National Atlas). [http://nationalmap.gov/small\\_scale/printable/congress.html#list](http://nationalmap.gov/small_scale/printable/congress.html#list) [dostęp 25.10.2014].

Trybunał Konstytucyjny – dokumenty w sprawie P 5/14. [http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa\\_lista\\_plikow.asp?syg=P%205/14](http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa_lista_plikow.asp?syg=P%205/14) [dostęp 20.01.2015].

United States Census Bureau. 2011 American Community Survey.

<http://www.census.gov/fastfacts/> [dostęp 20.09.2014].

Uchwała nr XXXI.227.2012 Rady Gminy Czernichów z dnia 29 grudnia 2012 r.

Uchwała PKW z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień dotyczących podziału jednostek samorządu terytorialnego na okręgi wyborcze.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.

## **Gerrymandering, or Manipulating the Shape of Electoral Districts**

### **Summary**

The objective of this paper is to explain the mechanics of gerrymandering and also to show how gerrymandering influence an electoral competition. In this article I describe the determinants of gerrymandering, as well as I try to assess whether gerrymandering is a threat to the quality of political competition in Poland.

To show how gerrymandering works, I analyze the empirical examples of the partisan redistricting that has been observed in the USA, e.g. in Illinois. In my studies I used Geographic Information System (GIS) data to investigate the examples of gerrymandering.

The article answers the following questions: What is gerrymandering and what is the impact of this phenomenon on the quality of democratic electoral competition? What are examples of manipulation of electoral district boundaries? How does gerrymandering influence the results of the elections and what are the reasons for using this tool in democracies? Is gerrymandering a threat to the quality of electoral competition in Poland?

Key words: gerrymandering; electoral system; elections in USA; single-member districts.