



## Kalendarzowy kalejdoskop

---

### Jarosław Flis

Decyzja o wydłużeniu kadencji samorządowej do pięciu lat, podjęta podczas nowelizacji kodeksu wyborczego przed wyborami w 2018 roku, doprowadziła do sytuacji, kiedy terminy wyborów samorządowych i sejmowych wynikające z kodeksu wyborczego są bardzo do siebie zbliżone. Problem ten nie był przedmiotem refleksji przy uchwalaniu tej nowelizacji. Do wyborów pozostało już niewiele więcej niż rok, więc najwyższy czas, aby dokonać analizy problemów, które wynikają z takiej koincydencji dwóch najważniejszych wyborów w Polsce, jeśli chodzi o liczbę obsadzanych mandatów oraz kandydatów startujących w wyborach. Jak najszybszy przegląd takich problemów ma znaczenie o tyle, że wszelkie zmiany związane z prawem wyborczym powinny być uchwalane z odpowiednim wyprzedzeniem, a to oznacza, że czasu na ewentualne korekty zostało bardzo niewiele.

Problemy, jakie wiążą się z kalendarzowym kalejdoskopem wyborczym, można podzielić na trzy grupy: niepewność, napięcia i nadużycia. Te trzy grupy są ze sobą wzajemnie powiązane, jednak ze względu na generalnie bardzo wysoki poziom komplikacji całej kwestii warto je rozdzielić.

### Niepewność

Kształt kalendarza wyborczego uzależniony jest od decyzji dwóch odrębnych organów, podejmowanych w innych ramach czasowych. Te oddzielne decyzje przesądzają o chronologii wydarzeń, które nieuchronnie będą na siebie nachodzić, tworząc jeden ze skomplikowanych, odmiennych wzorów. Bardzo niejasne są też podstawy przewidywać, jakie będą reakcje społeczne na sytuację, gdy odmiennie wybory odbywają się tak blisko siebie. W szczególności chodzi o sam udział w głosowaniu.

## Decyzje

Wybory sejmowe zarządzane są przez prezydenta, natomiast wybory samorządowe przez premiera. Inne są ramy czasowe, w których te wybory mogą być zarządzane, a jeszcze inne dotyczą tego, kiedy ta decyzja musi zapaść. Jeśli chodzi o wybory sejmowe, to taką decyzję prezydent mógłby podjąć już dzisiaj, ponieważ nie ma ograniczeń, na ile wcześniej przed wyborami należy wyznaczyć ich termin. Najpóźniej decyzja musi zapaść 14 sierpnia 2023 roku. Natomiast jeśli chodzi o premiera, to ma on miesiąc na podjęcie decyzji o terminie wyborów samorządowych, które to rozstrzygnięcie musi zapaść pomiędzy 23 czerwca a 21 lipca 2023 roku. Decyzja prezydenta może zatem poprzedzać samą możliwość podjęcia decyzji w tej sprawie przez premiera, ale prezydent może też poczekać na moment, kiedy premier będzie już zmuszony podjąć swoją decyzję. Oczywiście można by sobie życzyć, aby prezydent i premier nie prowadzili w tej sprawie gry, tylko podjęli wspólnie uzgodnioną decyzję na podstawie racjonalnych przesłanek. Jednak warto pamiętać o tym, że w przypadku ewentualnych konfliktów pozycja prezydenta w tej sprawie jest generalnie silniejsza. Może zdecydować bez oglądania się na premiera lub poczekać ze swoją decyzją na moment, kiedy premier będzie już musiał ustalić termin wyborów samorządowych. Decyzja prezydenta dotyczy bezpośrednio premiera, co jednak nie działa w drugą stronę.

Oczywiście w przypadku prezydenta i wyborów sejmowych trzeba wspomnieć również o możliwości przeprowadzenia wyborów przedterminowych, jeśli doszłoby do samorozwiązania Sejmu i innych opcji wynikających z Konstytucji.

## Układy wyborcze

Jeśli chodzi o terminy wyborów, to wynikają one z długości kadencji i pozostawiają pewne pole manewru. Możliwe są trzy terminy wyborów samorządowych i cztery terminy wyborów sejmowych. Pokazuje je tabela.

termin	samorząd I tura	samorząd II tura	parlament
24 września 2023	A		
1 października 2023	B		
8 października 2023	C	A	
15 października 2023		B	1
22 października 2023		C	2
29 października 2023			3
5 listopada 2023			4

Decyzje o jednych i drugich wyborach są niezależne, dlatego obecny stan prawny tworzy dwanaście możliwych kombinacji wynikających z decyzji prezydenta i premiera, które można uszeregować od A1 do C4, wykorzystując oznaczenia z tabeli. Dwanaście układów dzieli się na sześć scenariuszy, ze względu na odległość między wyborami. Pełne zestawienie możliwych kalendarium wyborów, uwzględniające terminy rejestracji komitetów i kandydatów, przedstawione jest na końcu opracowania.

Trzeba w tym miejscu koniecznie podkreślić niepewność dotyczącą skali zjawiska, jakim są dwie tury głosowania, gdy przeprowadzenie drugiej tury głosowania jest zależne od wyników pierwszej. Uwzględniając udział w ogóle ludności, średnio w ostatnich trzech cyklach wyborczych II tura odbywała się w 2/5 kraju, a wahało się to od mniej niż 1/3 w 2018 roku do ponad połowy w 2014. Jest to zatem dodatkowy element niepewności – w niektórych częściach kraju w tym okresie pomiędzy 24 września a 5 listopada odbędą się trzy głosowania, a w niektórych tylko dwa. W latach 2010–2018 II tura odbywała się zawsze w gminach obejmujących 13% kraju, nigdy w 1/4 kraju, zaś w 62% kraju w trzech ostatnich cyklach wyborczych miały miejsce zarówno wybory rozstrzygane już w I turze, jak i takie, gdzie była potrzebna II tura.

Warto również pamiętać o tym, że dwa ostatnie terminy wyborów sejmowych, czyli 29 października i 5 listopada, są to niedziele zbliżone do dnia Wszystkich Świętych, kiedy to Polacy tradycyjnie odwiedzają groby swoich bliskich, często usytuowane poza miejscem zamieszkania, co może także wpływać na frekwencję wyborczą.

Nie ma możliwości, aby I tura wyborów samorządowych nałożyła się na wybory sejmowe, ale taka możliwość pojawia się w przypadku II tury. Najmniejsza możliwa odległość między najpóźniejszym terminem I tury wyborów samorządowych a najwcześniejszym wyborów sejmowych wynosi jeden tydzień. Wtedy dwuturowe wybory samorządowe obejmowałyby niejako „okrakiem” wybory parlamentarne i Polacy głosowaliby przez trzy niedziele z rzędu: 8, 15 i 22 października.

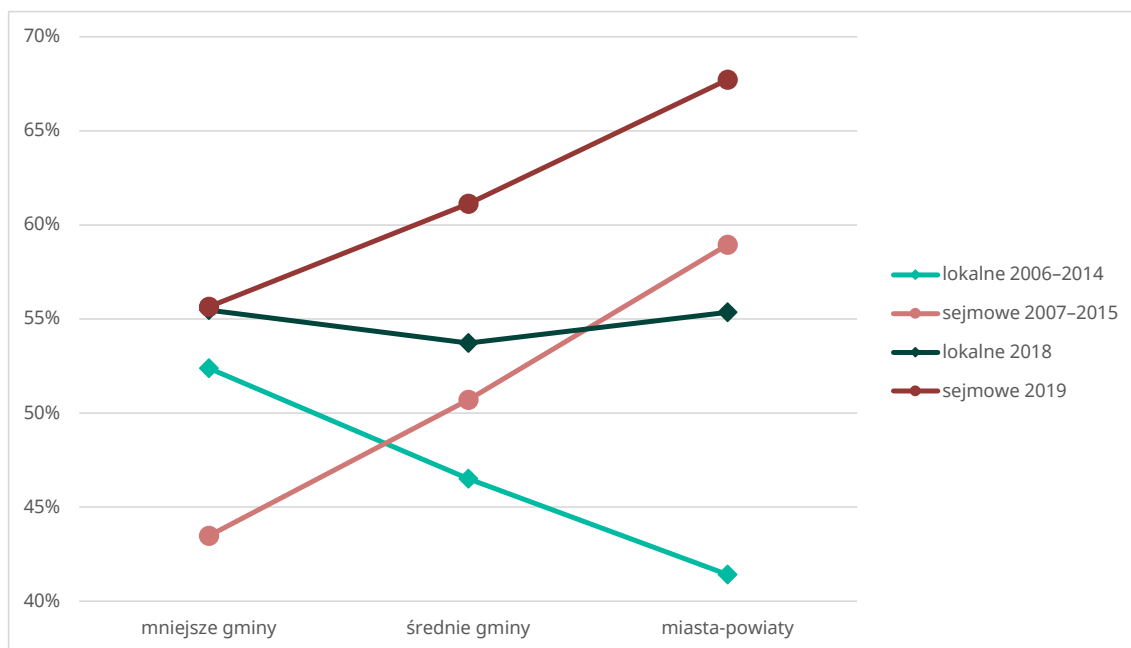
Największe możliwe oddalenie w przypadku I tury wynosi sześć tygodni – wtedy II tura o cztery tygodnie poprzedza wybory sejmowe. Pomędzy tymi przypadkami sytuują się cztery pozostałe scenariusze, kiedy I tura wyborów samorządowych oddalona jest o dwa, trzy, cztery lub pięć tygodni: wtedy odpowiednio II tura odbywałaby się tego samego dnia, co wybory sejmowe, albo poprzedzałaby je o jeden, dwa lub trzy tygodnie. Widać zatem, że pojawia się tutaj duże spektrum możliwości wynikających z układu decyzji prezydenta i premiera. Wszystkie te układy wzięte razem mają istotne znaczenie z punktu widzenia organizacji wyborów, zmian dotyczących frekwencji, a także tego, co w tym opracowaniu będzie podkreślane szczególnie, a mianowicie relacji między komitetami, kandydaturami i wynikami, w szczególności zdobywaniem mandatów.

Jeśli chodzi o stronę organizacyjną, to należy odnotować fakt, że w jednych i drugich wyborach uprawnione do głosowania są inne osoby, więc także listy uprawnionych do głosowania będą się różnić. Nie jest jasne, czy w takim wypadku koniecznie potrzebne są oddzielne komisje obwodowe. Jednak zgodnie z obecnym stanem prawnym cała struktura komisji wyborczych jest odmienna w jednych i drugich wyborach. Do tej pory było powszechną praktyką, że jednymi i drugimi wyborami zajmowały się te same osoby. Nie wiadomo jednak, czy te same osoby będą mogły obsłużyć podwójne wybory w każdym z możliwych układów, czy to odbywające się tego samego dnia, czy w odstępie najwyżej kilku tygodni. To, w jaki sposób będzie organizowana praca aparatu wyborczego, może się okazać dopiero w ostatniej chwili, po podjęciu decyzji przez premiera i prezydenta. Zapewne dla sprawnej pracy aparatu wyborczego, który ma przygotować jedne i drugie wybory, dobrze byłoby wiedzieć jak najwcześniej, czy te wybory będą maksymalnie rozciągnięte w czasie, czy też skumulowane w ciągu 15 dni.

## Frekwencja

Jeśli chodzi o wyborców, to trzeba koniecznie odnotować, że frekwencje w polskich wyborach samorządowych i sejmowych znacząco się od siebie różniły, nie tylko jeśli chodzi o wysokość, ale też zróżnicowanie ze względu na wielkość miejscowości<sup>1</sup>. Te różnice były bardzo wyraźne w latach wyborczych 2005–2015, natomiast w ostatnim cyklu wyborczym uległy wyraźnemu zmniejszeniu, co nie znaczy, że nie występują. Wzory z lat 2006–2015 oraz z ostatnich wyborów pokazuje wykres 1. Gminy podzielono tutaj ze względu na wielkość i status administracyjny na trzy grupy o zbliżonej liczbie mieszkańców – mniejsze gminy, średnie gminy i miasta-powiaty. Punkty na wykresie pokazują zbiorczą frekwencję w takich grupach.

**Wykres 1. Frekwencja w trzech grupach w wyborach dwóch typów przeprowadzanych w latach 2006–2019**



W latach 2006–2015 wyraźnie widoczny był wzór, zgodnie z którym w wyborach sejmowych w miastach-powiatach głosowało o kilkanaście punktów procentowych wyborców więcej niż w wyborach samorządowych. Natomiast w mniejszych gminach w wyborach samorządowych frekwencja była o 1/5 wyższa niż w wyborach sejmowych. W latach 2018–2019 frekwencja wzrosła we wszystkich grupach gmin i w obu przeprowadzonych wyborach. Zmniejszeniu uległy różnice między częściami kraju, w tym w wyborach samorządowych różnica taka niemal zniknęła. W obliczu takiej zmiany wzorów nie sposób jednoznacznie przewidzieć, jakie będą efekty przeprowadzania podwójnych wyborów w niewielkim odstępie czasu.

Taka zmiana dodaje do wcześniejszych zjawisk nowe motywacje. Z jednej strony wiemy, że wyborcy w przypadku zbyt częstego głosowania są zmęczeni i frekwencja może w związku z tym spadać, ale wiemy też, że jeśli wybory, które dla części wyborców są mniej ważne, następują przed ważniejszymi wyborami, to może dojść do „efektu sygnalizacyjnego”<sup>2</sup>. Oznacza to, że wyborcy, którzy nie wzięliby

<sup>1</sup> J. Flis, *Wybory samorządowe: wzory zaangażowania*, Fundacja Batorego 2008, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Jaroslav-Flis\\_Wybory-samorzadowe.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Jaroslav-Flis_Wybory-samorzadowe.pdf), dostęp 26 kwietnia 2022.

<sup>2</sup> A. Gendźwił, *Wybory lokalne w Polsce. Uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Warszawa 2020.

udziału w danych wyborach, idą zagłosować, traktując to jako rozgrzewkę przed decydującym starciem i uzyskanie wpływu na ogólną atmosferę oraz poczucie pewności siebie własnego obozu politycznego.

Poziom niepewności podnoszą napięcia wynikające z sytuacji, gdy jednocześnie z wyborami sejmowymi byłaby przeprowadzana II tura wyborów samorządowych. Jeśli porównać tę frekwencję w II turze wyborów z 2018 roku i frekwencję w wyborach sejmowych z 2019, to w 1/3 najmniejszych gmin ta druga była wyższa tylko o dwa punkty procentowe. Jednak już w średnich gminach frekwencja sejmowa była większa o 1/5, a w miastach na prawie powiatu prawie o 1/4 od tej w II turze wyborów samorządowych. To oznacza, że gdyby wybory odbywały się tego samego dnia, to w II turze mogłaby wziąć udział znacząco inna grupa wyborców niż w sytuacji, gdyby te wybory były oddzielne, tak jak miało to miejsce do tej pory.

## Napięcia

Bliskość wyborów samorządowych i parlamentarnych jest źródłem napięć politycznych z trzech powodów – możliwych zmian sympatii wyborców, decyzji indywidualnych kandydatów oraz strategii ugrupowań politycznych. Na każdym z tych pól sytuacja jest daleka od oczywistości. Dodatkowo poszczególne przedstawiane scenariusze, zmieniające odstępny między wyborami oraz kolejność działań przygotowawczych, mogą te napięcia zwiększać lub zmniejszać.

## Sympatie wyborców

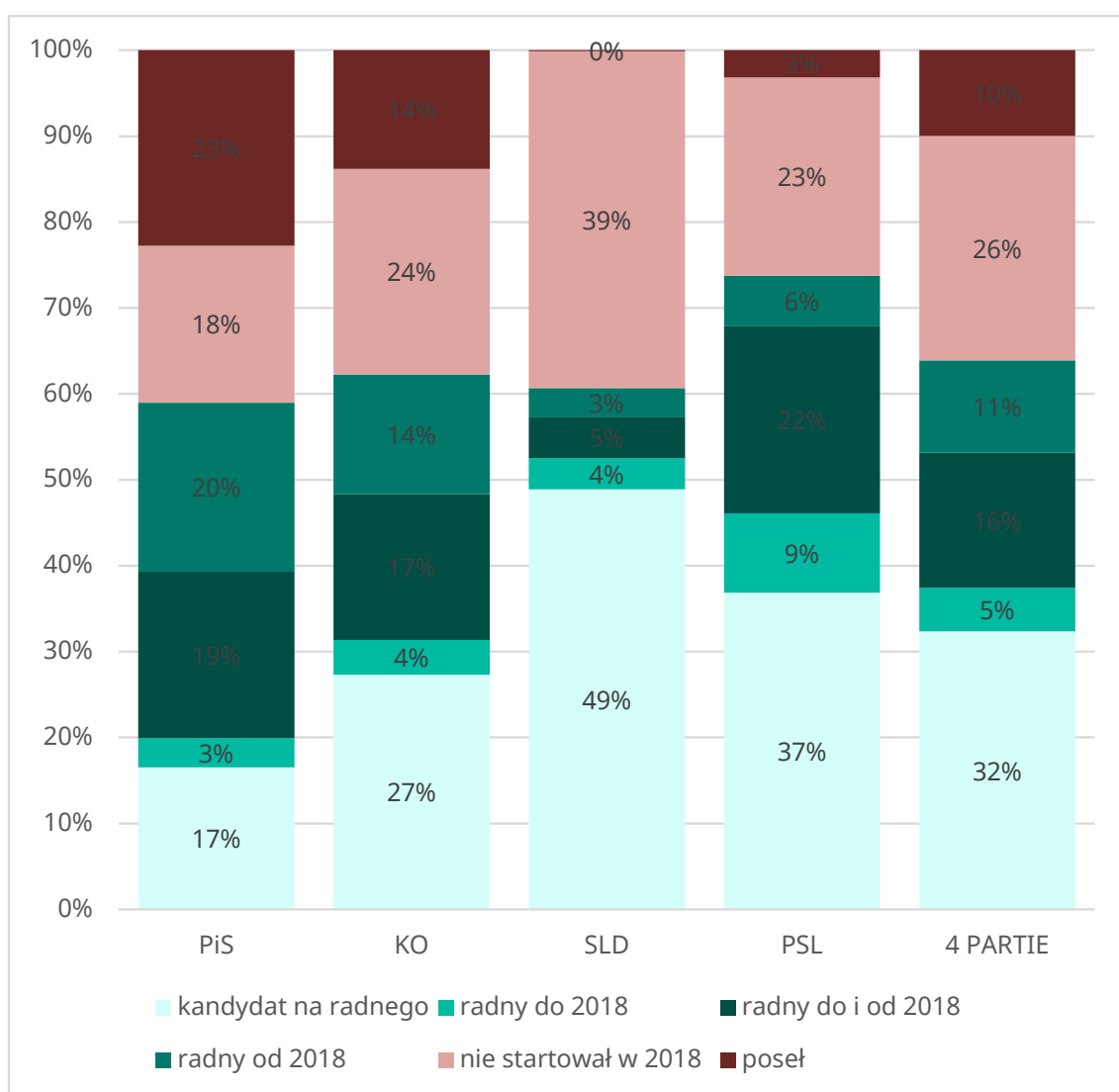
Pierwszym źródłem takich możliwych napięć jest psychologiczny efekt „miodowego miesiąca”<sup>3</sup>. Można odnaleźć potwierdzenie tego zjawiska w wielu miejscach na świecie, a i w Polsce da się znaleźć argumenty na jego rzecz, kiedy się obserwuje zmiany sondażowe dla poszczególnych partii. Efekt polega na tym, że ugrupowanie, które wygrywa wybory, zyskuje przez kilka tygodni po nich wyższe notowania na fali entuzjazmu swoich zwolenników i demobilizacji zwolenników ugrupowań przegranych. Takiego efektu można byłoby się spodziewać, gdyby wybory sejmowe odbywały się przed wyborami samorządowymi. Te pierwsze są nie tylko dla wielu wyborców ważniejsze, lecz kluczowe znaczenie ma tu także fakt, że ich wynik jest z reguły znacznie bardziej jednoznaczny. W przypadku odwróconej kolejności rzecz przedstawia się znacznie mniej klarownie. Nie jest na przykład jasne, kto powinien być uznany za zwycięzcę wyborów samorządowych w 2018 roku. Publiczne deklaracje i dywagacje w tej sprawie przedstawiały bardzo różne interpretacje tych samych wydarzeń. Dlatego jeśli ten czynnik miałby być brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących kalendarza wyborczego w 2023 roku, to nie ma tutaj prostych odpowiedzi, jaka odległość między wyborami dawałaby korzyści którejś ze stron. Dzisiejsze sondaże nie przesądzają, czyje to mogłoby być zwycięstwo. To jednak nie przekreśla obaw, jakie mogą z tego tytułu mieć uczestnicy życia politycznego, w szczególności obóz rządzący, w którego rękach są obie kluczowe decyzje. To fakt, że w trakcie wyborów samorządowych szczególna uwaga przypisywana jest głosowaniu w największych miastach. Kandydaci partii rządzącej uzyskali tam podczas ostatnich wyborów wyraźnie mniejsze poparcie niż kandydaci opozycji. Wyrazem tego jest fakt, że tylko w jednym mieście-powiecie oficjalny kandydat obozu rządzącego wygrał wybory; dodatkowo był to kandydat tej partii, która już opuściła koalicję w trakcie kadencji. Problem ten można wskazać jako źródło ogólnych napięć, jednak bez jednoznacznego rozstrzygnięcia, kto może być beneficjentem poszczególnych scenariuszy.

3 K. Reif, *National electoral cycles and European elections 1979 and 1984*, „Electoral Studies” 1984, vol. 3, nr 3, s. 244–255.

## Podwójne kandydatury

Bardziej wymiernym problemem jest sprawa podwójnego kandydowania. Do tej pory wyjątkowo rzadko poddawano to zjawisko szczegółowej analizie. Jednak już pobieżne zestawienie pokazuje, że nawet w cyklu wyborczym 2018–2019 kandydowanie w jednych i drugich wyborach było zjawiskiem powszechnym we wszystkich czterech stabilnych partiach. Przedstawia to wykres 2. Kandydatów startujących w wyborach w 2018 roku podzielono na cztery typy po uwzględnieniu dwóch krzyżujących się podziałów. Pierwszy podział rozróżnia tych kandydatów, którzy osiągnęli w tych wyborach samorządowych sukces, i tych, którzy doznali porażki. Drugi – tych, którzy byli przed 2018 rokiem radnymi, i tych, którzy nie zdobyli mandatu w poprzednich wyborach. Do radnych wszystkich szczebli doliczono też wójtów i burmistrzów, którzy nie byli radnymi, gdyż liczebność tej grupy jest niewielka.

**Wykres 2. Udział osób startujących w wyborach samorządowych w 2018 roku wśród kandydatów czterech największych partii w wyborach sejmowych w 2019 roku**



Kandydaci, którzy rok wcześniej startowali w wyborach samorządowych, stanowili pomiędzy 60–75% wszystkich kandydatów wystawianych przez cztery największe partie sejmowe w 2019 roku. Kandydaci ci zgromadzili poparcie między 1/3 a 2/3 ogółu głosów oddanych na poszczególne listy. Ogół

kandydatów w wyborach samorządowych miał zatem istotne znaczenie z punktu widzenia wszystkich partii – szczególnie jednak opozycyjnych, które z natury rzeczy zdobywają mniej mandatów poselskich niż partia rządząca, dlatego kandydaci do samorządów są kluczowi, jeśli chodzi o dysponowanie „kapitałem wyborczym”, ponieważ wyborcy znają ich z wcześniejszego sprawowania funkcji publicznych. Jednak nawet w przypadku Prawa i Sprawiedliwości radni byli na listach grupą liczniejszą niż posłowie. Wcześniejsi kandydaci samorządowi są istotną grupą nie tylko ze względu na liczebność, lecz także dlatego, że ich indywidualne wyniki wyborcze były wyraźnie wyższe niż nowych kandydatów, którzy wcześniej nie startowali w wyborach samorządowych ani nie byli posłami zabiegającymi o reelekcję.

Trudno przewidzieć, jakie będą strategie poszczególnych ugrupowań co do podwójnych kandydatur w przypadku koincydencji wyborów. Jakie będą normy społeczne przejawiające się w naciskach środowiskowych i później we wzorach głosowania? Jakie będą motywacje samych kandydatów, jeśli te wybory odbędą się tak blisko siebie? Istotnym elementem jest tutaj także sprawa szczegółowego kalendarza, czyli terminów, w jakich rejestrowane są listy. Według scenariusza, w którym wybory są najbardziej odległe od siebie, rejestracja sejmowych list wyborczych jest możliwa jeszcze dwa dni po pierwszej turze wyborów: innymi słowy, może dojść do sytuacji, kiedy nawet przy braku oficjalnych wyników wyborów w większości przypadków będzie już wiadomo, kto zdobył mandat radnego bądź nawet burmistrza czy prezydenta, jeśli rozstrzygało się to w I turze. Natomiast przy wszystkich pozostałych scenariuszach zgłoszenie kandydatów na posłów będzie musiało nastąpić jeszcze w sytuacji, kiedy nieznane będą wyniki, ale już zostaną zgłoszone wszystkie kandydatury na radnych.

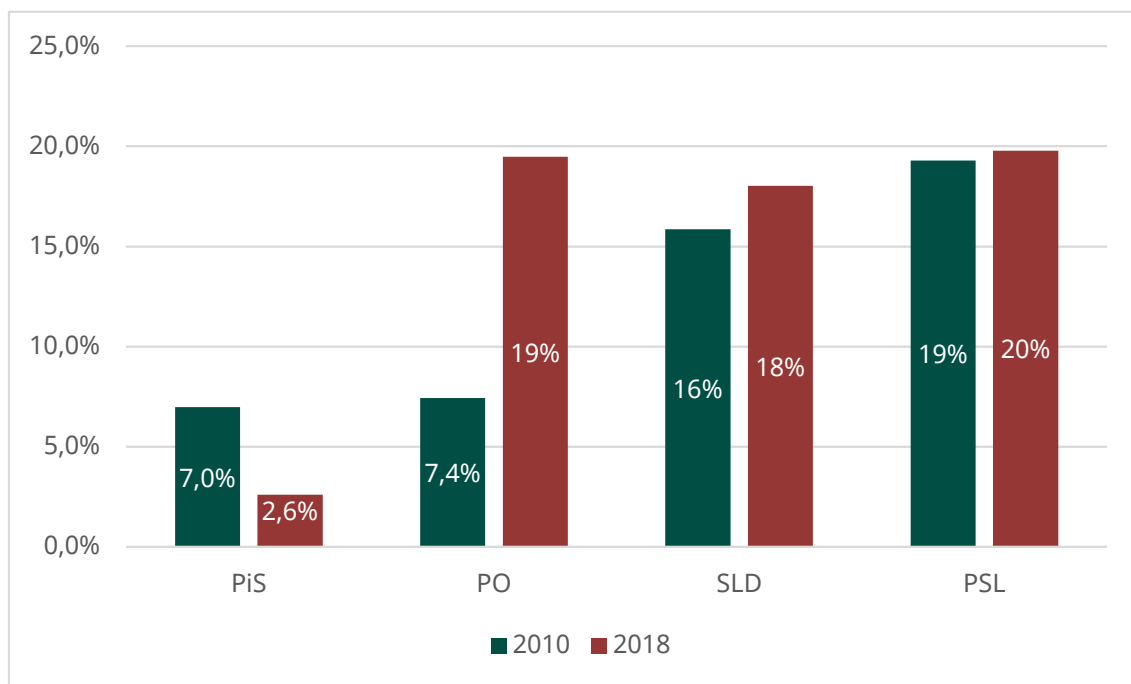
Kandydaci w wyborach na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zgłaszani są później niż kandydaci na radnych. W tym przypadku w trzech scenariuszach zgłaszanie kandydatów na samorządowych władarzy następuje już po zgłoszeniu kandydatów w wyborach sejmowych. To może dodatkowo utrudnić podejmowanie szczerych, racjonalnych decyzji dotyczących kandydowania w wyborach w ogóle.

## Strategie ugrupowań

Istotnym źródłem napięć związanych z bliskością obu głosowań są strategie partii, jeśli chodzi o rejestrację komitetów wyborczych w wyborach samorządowych. Jak dotąd słabsze partie miały tendencję do budowania szerszych porozumień samorządowych. Bliskość wyborów może stawiać je przed dylematem, czy stosować taką strategię w obliczu potencjalnych synergicznych korzyści wynikających z wystawiania otwartych kandydatur w możliwie największej liczbie wyborów<sup>4</sup>. Znaczenie tego problemu i jego powiązania z wyborami sejmowymi uzmysławia zestawienie pokazane na wykresie 3. Obrazuje on udział, jaki wśród omawianych powyżej kandydatów z doświadczeniem startu we wcześniejszych wyborach samorządowych mieli tacy kandydaci, którzy startowali z komitetów lokalnych, nie zaś z list ogólnopolskiego komitetu partii. Liczby takie porównano dla wyborów z lat 2010 i 2018.

4 M. Guinjoan, *Parties, Elections and Electoral Contests. Competition and Contamination Effects*, London 2014.

**Wykres 3. Udział kandydatów komitetów lokalnych wśród kandydatów czterech największych partii w wyborach sejmowych**



Mimo iż zjawisko to nie jest obce żadnej z partii w obu wyborach, to jednak widać, że w przypadku partii o poparciu poniżej 30% udział ten jest znacznie większy niż w przypadku partii o wyższym poparciu.

Problem ten tylko sygnalizuje szersze zjawisko – złożoności motywacji kształtujących lokalne sceny polityczne w naszym kraju<sup>5</sup>. Bliskość wyborów sejmowych może być tu źródłem dodatkowej komplikacji.

## Nadużycia

Wszystkie wymienione powyżej napięcia mogą się stać także źródłem nadużyć. Dotychczasowa praktyka pokazuje szereg możliwych układów motywacji i strategii politycznych, kiedy to rejestracja komitetów i nominowanie kandydatów w poszczególnych wyborach nie wynikają tylko z chęci zdobycia danego mandatu, lecz stanowią dodatkowo element długofalowej strategii zabezpieczenia się przed potencjalną konkurencją czy budowania swojej pozycji przed kolejnymi wyborami. Takie instrumentalne motywacje mogą prowadzić do wypaczenia wyborów, jeśli pojawią się komitety bądź kandydaci o charakterze spoilerów<sup>6</sup>. Jednak czynnikiem szczególnie ważnym – nawet jeśli omawianym jako ostatni – jest sprawa finansowania kampanii wyborczej.

## Limity wydatków

Na polu tym układ współzależności jest niemniej skomplikowany, ale ma za to charakter wymierny. Kodeks wyborczy przewiduje konkretne limity wydatków w trakcie kampanii wyborczych w zależności od liczby wystawianych kandydatów i wielkości miejscowości. Teoretyczny limit wydatków w wyborach samorządowych jest prawie trzykrotnie większy niż w wyborach sejmowych. Jednak wykorzystanie

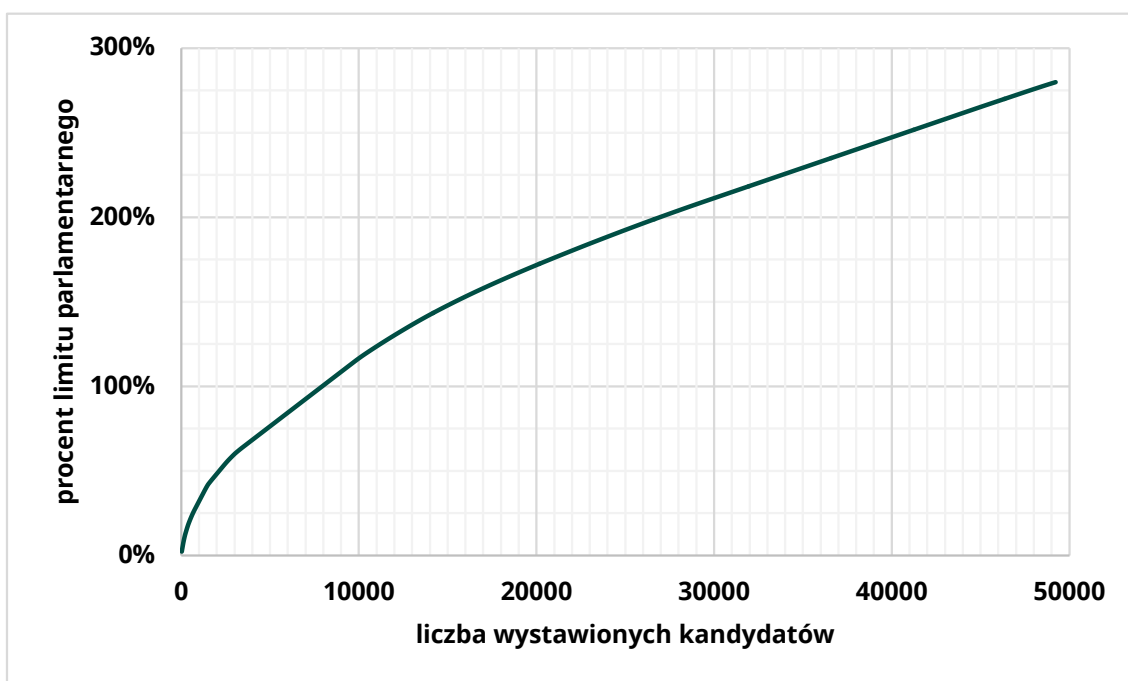
<sup>5</sup> M. Drzonek, J. Flis, A. Wołek, *Wybory lokalne*, Warszawa 2018, s. 239–246, <https://rcin.org.pl/igipz/dlibra/publication/edition/208661>, dostęp 26 kwietnia 2022.

<sup>6</sup> M. Kamiński, *Spoilery w systemach reprezentacji proporcjonalnej: Analiza ośmiu polskich wyborów parlamentarnych, 1991–2015*, „Decyzje” 2018, nr 30, s. 5–32, [https://journals.kozminski.edu.pl/system/files/Kaminski\\_30\\_2018.pdf](https://journals.kozminski.edu.pl/system/files/Kaminski_30_2018.pdf), dostęp 26 kwietnia 2022.



tego limitu wymaga wystawienia kandydatów w maksymalnej liczbie – niemal 50 tys. Przy czym nie każdy start w wyborach samorządowych wiąże się z takim samym limitem, ten bowiem zależy między innymi od szczebla samorządu i od wielkości jednostki, gdzie dany kandydat jest wystawiony. Uzmysławia to wykres 4: przedstawiono tam, jak zmieniał się limit wydatków komitetu w wyborach 2018 roku w zależności od liczby zgłaszanych kandydatów. Kandydatów uszeregowano według malejącego indywidualnego limitu wydatków. Wielkość limitu pokazano jako procent limitu parlamentarnego (komplet list sejmowych i 100 kandydatów na senatorów).

**Wykres 4. Limit wydatków komitetu w wyborach samorządowych w zależności od liczby wystawionych kandydatów**

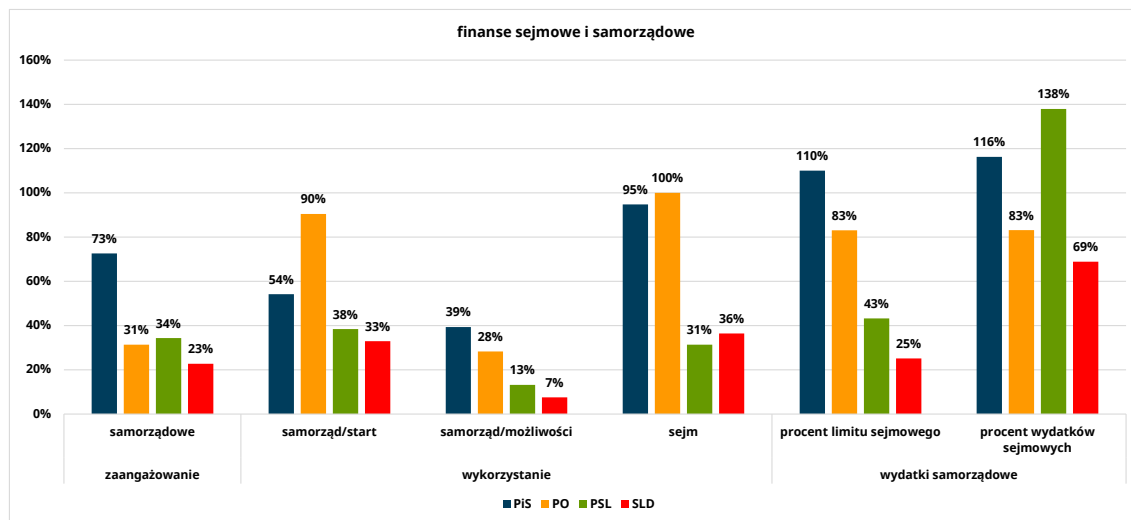


Gdyby 1020 kandydatów w wyborach sejmowych i senackich zarejestrować jednocześnie jako kandydatów w wyborach samorządowych, to mogliby oni legalnie wydać na kampanię dodatkowo 1/3 limitu parlamentarnego. Nie sposób w takim przypadku rozróżnić, które wydatki byłyby przeznaczone na kampanię samorządową, które zaś na kampanię parlamentarną. Skalę zjawiska potencjalnej synergii i możliwych pokus w tym względzie pokazuje wykres 5, gdzie przedstawiono praktykę samorządowych i parlamentarnych wydatków, gdy chodzi o główne komitety w wyborach 2018–2019.

Można przyjąć, że w 2018 roku decyzje w sprawie wystawiania kandydatów podejmowane były w mniejszym stopniu z uwzględnieniem kalkulacji przyszłych wyborów sejmowych. Wówczas partia rządząca była zaangażowana w wybory samorządowe pod szyldem swojego komitetu wyborczego na 73%, jeśli w obliczeniach brać pod uwagę limity wydatków w stosunku do maksymalnego możliwego limitu w wyborach samorządowych. Koalicja Obywatelska zaangażowana była na 31%, Polskie Stronnictwo Ludowe na 34%, a SLD Lewica Razem na 23% wszystkich możliwości. Wynikające z takiego zaangażowania limity zostały wykorzystane w różnym stopniu w wyborach samorządowych: Prawo i Sprawiedliwość wykorzystało niewiele ponad połowę z dostępnego limitu, Koalicja Obywatelska prawie 90%, PSL 38% i SLD 1/3 swojego limitu. Gdy przemnoży się te wielkości, można obliczyć, że PiS wykorzystało 39% limitu teoretycznie dostępnego, KO 28% i PSL 13%, a SLD 7%. Jeśli jest to miara ich naturalnego zaangażowania w te wybory, to można zauważyć, że wszystkie cztery partie miały jeszcze

w zanadrzu możliwość powiększenia swoich wydatków nawet bez żadnych dodatkowych działań. Tym bardziej mogły powiększyć limit, zgłaszając kandydatów tam, gdzie tego dotąd nie zrobili.

**Wykres 5. Limity i wydatki komitetów w wyborach 2018 i 2019 roku**



W wyborach sejmowych dwie główne partie niemal całkowicie wykorzystały swój limit wydatków, natomiast dwie mniejsze – około 1/3 tego limitu. Można zatem przypuszczać, że to dla największych partii limit jest ograniczeniem. Natomiast w przypadku małych partii ograniczeniem są możliwe środki, a nie możliwość ich legalnego wydawania. Jeśli spojrzeć na wybory i wydatki samorządowe, to w przypadku dużych partii te ostatnie wydatki są porównywalne z limitem sejmowym i z wydatkami sejmowymi. Prawo i Sprawiedliwość wydało na wybory samorządowe więcej niż na wybory parlamentarne, natomiast w przypadku Koalicji Obywatelskiej to jest mniej więcej 4/5 tego limitu, podobnie jak i realnych wydatków sejmowych, bo te były tutaj tożsame. Wydatki mniejszych partii pozostawały w nieco innych relacjach w stosunku do wydatków sejmowych. Polskie Stronnictwo Ludowe wydało na kampanię samorządową mniej niż połowę limitu sejmowego, co oznacza, że generalnie przeznaczyło znacząco więcej na wybory samorządowe niż na wybory parlamentarne. Dla Lewicy najwyraźniej ograniczeniem nie są limity, tylko dostępne środki. Wydała ona na wybory samorządowe 70% tego, co na wybory sejmowe.

Takie zestawienia sugerują, że w związku z bliskością wyborów trzeba postawić pytanie: w jakim zakresie może dojść do sytuacji, gdy rejestracja list wyborczych stanie się okazją do nadużyć w przypadku podwójnego kandydowania? Trudno się wszak spodziewać szczegółowego rozdzielenia wydatków na jedną i na drugą kampanię. Jednak nawet przy założeniu pełnej uczciwości nie sposób zaprzeczyć, że w ogólnej kampanii związanej z promocją partii limity i wydatki w jednych i drugich wyborach będą na siebie nawzajem oddziaływać. Generalnie partie polityczne będą mogły zatem wykorzystywać fakt koincydencji wyborów, aby nie podlegać takim ograniczeniom, jakie obowiązują w przypadku wyborów sejmowych, oraz żeby uzyskiwać efekt synergii wynikający ze startu w jednych i drugich wyborach.

Już tylko „wisienką na torcie” jest sprawa ciszy wyborczej. Czy kandydat na wójta, który jest jednocześnie zgłoszony jako kandydat w wyborach sejmowych, może w dni wyborów samorządowych stać przy wejściu do lokalu wyborczego i prowadzić agitację w ramach kampanii sejmowej? Czy – jeśli wybory odbędą się w wariantcie C1 – kandydat na wójta, który dostał się do II tury, będzie mógł tydzień wcześniej prowadzić swoją kampanię przed lokalem wyborczym? Czy będzie to możliwe także wtedy, gdy jednocześnie kandyduje na posła?

## Podsumowanie

Wszystkie te elementy komplikują także proces podejmowania decyzji, kiedy te wybory mają się odbyć. Można przypuszczać, że decyzje podejmowane przez premiera i prezydenta będą uwzględniały interesy poszczególnych graczy, wynikające z różnych strategii wystawiania kandydatów, rozliczania wydatków, spodziewanych efektów mobilizacji wyborców, przechylenia sympatii, wzrostu morale czy motywacji samych kandydatów. Wypada zatem te rozważania zakończyć stwierdzeniem, że ustalenie terminarza wyborów w obecnych ramach prawnych jest przedsięwzięciem niezwykle skomplikowanym. Stanowi ono decyzję wielowymiarową, w której występują wielorakie źródła napięć, wątpliwości dotyczące nadużyć i niepewności związane z możliwym przebiegiem wydarzeń oraz reakcjami społecznymi na ustalony kalendarz wyborczy. Tym bardziej taka decyzja powinna być podejmowana otwarcie i poprzedzona publiczną dyskusją. Taka dyskusja pozwoli uprzedzić i ujawnić wątpliwe motywacje oraz uwzględnić wszystkie czynniki, jakie mogą mieć wpływ na zachowania społeczne w tej sprawie.

**Jarosław Flis** – socjolog, dr hab., profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego. Wykładowca na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Komentator polityczny. Współpracuje z „Tygodnikiem Powszechnym”. Członek Zespołu Ekspertów Wyborczych forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego.

odległość	4/6		3/5		2/4			1/3			0/2		-1/1
tydzień	A4	A3	B4	A2	B3	C4	A1	B2	C3	B1	C2	C1	
30-07	komitet-samorząd	komitet-samorząd		komitet-samorząd			komitet-samorząd						
6-08			komitet-samorząd		komitet-samorząd			komitet-samorząd		komitet-samorząd			
13-08						komitet-samorząd			komitet-samorząd		komitet-samorząd	komitet-samorząd	
20-08	kandydaci-radni	kandydaci-radni		kandydaci-radni			kandydaci-radni						
27-08	kandydaci-włodarze	kandydaci-włodarze	kandydaci-radni	kandydaci-włodarze	kandydaci-radni		kandydaci-włodarze komitet-sejm	kandydaci-radni		kandydaci-radni komitet-sejm		komitet-sejm	
3-09			kandydaci-włodarze	komitet-sejm	kandydaci-włodarze	kandydaci-radni		kandydaci-włodarze komitet-sejm	kandydaci-radni		kandydaci-radni komitet-sejm	kandydaci-radni	
10-09		komitet-sejm			komitet-sejm	kandydaci-włodarze	kandydaci-posłowie		kandydaci-włodarze komitet-sejm	kandydaci-włodarze kandydaci-posłowie	kandydaci-włodarze	kandydaci-włodarze kandydaci-posłowie	
17-09	komitet-sejm		komitet-sejm	kandydaci-posłowie		komitet-sejm		kandydaci-posłowie			kandydaci-posłowie		
24-09	samorząd I tura	samorząd I tura kandydaci-posłowie		samorząd I tura	kandydaci-posłowie		samorząd I tura		kandydaci-posłowie				
1-10	kandydaci-posłowie		samorząd I tura kandydaci-posłowie		samorząd I tura	kandydaci-posłowie		samorząd I tura		samorząd I tura			
8-10	samorząd II tura	samorząd II tura		samorząd II tura		samorząd I tura	samorząd II tura		samorząd I tura		samorząd I tura	samorząd I tura	
15-10			samorząd II tura		samorząd II tura		sejm-wybory	samorząd II tura		samorząd II tura sejm-wybory		sejm-wybory	
22-10				sejm-wybory		samorząd II tura		sejm-wybory	samorząd II tura		samorząd II tura sejm-wybory	samorząd II tura	
29-10		sejm-wybory			sejm-wybory				sejm-wybory				
5-11	sejm-wybory		sejm-wybory			sejm-wybory							

**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

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabela Sariusz-Skąpska

Korekta: Joanna Liczner

Warszawa 2022

ISBN 978-83-66544-49-9