



10 maja 2022

Burza na horyzoncie

W debacie publicznej regularnie powraca temat skrócenia kadencji Parlamentu. Ale nawet jeśli do tego nie dojdzie, regulaminowy termin wyborów – zarówno samorządowych jak i parlamentarnych – jest bardzo bliski. Do jesieni 2023 roku pozostaje mało czasu na wprowadzenie zmian, bez których wszystkich organizatorów procesu wyborczego czekają poważne problemy. Grożą nam m.in. nadużycia w finansowaniu kampanii oraz zaprzeczenie konstytucyjnej zasady równości wyborów sejmowych.



Przyczyną tego stanu rzeczy są bliskość w czasie wyborów parlamentarnych i samorządowych oraz przemiany demograficzne w kraju.

Skutki pierwszego z czynników analizuje w swojej analizie profesor Jarosław Flis. Jak pisze, w wyniku decyzji o przedłużeniu kadencji samorządowców do 5 lat podjętej w 2018 roku „terminy wyborów samorządowych i sejmowych wynikające z kodeksu wyborczego są bardzo do siebie zbliżone”.

Istnieje 12 możliwych kombinacji terminów wyborów. W 9 przypadkach pierwsza i druga tura wyborów samorządowych ma miejsce przed wyborami parlamentarnymi. Maksymalna odległość czasowa między drugą turą wyborów samorządowych a wyborami parlamentarnymi to cztery

tygodnie, ale niekiedy dzieli je zaledwie tydzień. Są także możliwe warianty, kiedy wybory parlamentarne organizowane są pomiędzy pierwszą a drugą turą wyborów samorządowych.

Problem ten, twierdzi Flis, „nie był przedmiotem refleksji przy uchwalaniu tej nowelizacji”. A dlaczego być powinien? Poniżej skrótowy opis wybranych wyzwań, jakie stwarzają zbliżone terminy obu wyborów. [Całość analizy znajdą Państwo na stronie Fundacji Batorego](#).

Po pierwsze, nie wiadomo czy znajdzie się dość chętnych do zasiadania w komisjach wyborczych. Zarówno grupa wyborców uprawnionych do głosowania, jak i struktura komisji wyborczych jest w wyborach samorządowych i parlamentarnych inna. A zatem niewykluczone, że do ich obsłużenia będą potrzebne dwie oddzielne grupy osób.

To ogromne wyzwanie dla organizatorów, przede wszystkim dla władz samorządowych. Sprawne przeprowadzenie wyborów jest niemożliwe bez zaangażowania setek tysięcy członków obwodowych komisji wyborczych. Tymczasem już w 2018 roku pojawiały się problemy z kompletowaniem komisji, ponieważ od tego czasu w przypadku wyborów samorządowych w każdym obwodzie funkcjonują dwie komisje – jedna do przeprowadzenia głosowania, druga do ustalenia wyniku.

W związku z nakładaniem się terminów wyborów wyzwanie będzie jeszcze poważniejsze. Jak pisze Flis „nie jest jasne, czy w takim wypadku konieczne potrzebne są oddzielne komisje obwodowe” do wyborów samorządowych i parlamentarnych. Jednak nawet gdyby nie istniały przeszkody prawne do ich łączenia, to „nie jest oczywiste, 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”. Gdzie znajdą się dodatkowi chętni do zasiadania w obwodowych komisjach wyborczych? Nie wiadomo.

Organizacja wyborów to wielkie wyzwanie dla władz lokalnych. Wygląda na to, że ten ciężar zostanie dramatycznie zwielokrotniony.

Po drugie, wyznaczanie terminu wyborów może mieć wpływ na frekwencję – i to nie tylko pod względem liczby głosujących, ale ich typu. W wyborach parlamentarnych chętniej głosują wyborcy z miast-powiatów i średnich gmin, a w samorządowych z gmin najmniejszych. Różnice frekwencji w wyborach samorządowych zanikły dopiero w roku 2018, ale w wyborach sejmowych nadal się utrzymują i wynoszą nawet kilkanaście punktów procentowych na korzyść mieszkańców miast-powiatów.

Co z tego wynika? Niewykluczone, że gdyby II tura wyborów samorządowych odbyła się tego samego dnia co wybory parlamentarne, do urn poszedłby inny elektorat niż gdyby wybory oddzielał nawet tydzień przerwy.

Doświadczenie wskazuje też, że „zbiecie” wyborów w tak krótkim czasie prowadzi do zniechęcenia wyborców i obniżenia ogólnej frekwencji.

Po trzecie, niewykluczone, że zwycięzcy wyborów parlamentarnych na fali entuzjazmu swoich wyborców i demobilizacji przeciwników mieliby większe szanse w drugiej turze wyborów

samorządowych, gdyby ta następowała później. Jednocześnie, analogiczne zjawisko może wystąpić w wyborach parlamentarnych, gdyby to wybory samorządowe odbyły się najpierw.

Niejasna jest jednak definicja „zwycięcy” w wyborach samorządowych. Nawet jeśli partia rządząca odniesie sukces w małych gminach czy wyborach do sejmików, to – jak zauważa Flis – „w trakcie wyborów samorządowych szczególna uwaga przypisywana jest wyborom w największych miastach”. A tam sukcesy odnosiła opozycja.

Po czwarte, wyzwaniem może być znalezienie odpowiedniej liczby kandydatów.

Flis podaje dane pokazujące, że w wyborach parlamentarnych w 2019 roku na listach największych ugrupowań wyraźną większość stanowili byli i obecni samorządowcy lub osoby ubiegające się wcześniej bez powodzenia o stanowiska samorządowe.

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

Bliskość obu rodzajów wyborów rodzi więc problem ze strategią zgłaszania kandydatów na różne urzędy. W zależności od terminu wyborów, kandydatów na samorządowców trzeba będzie zgłaszać przed lub po zgłoszeniu kandydatur sejmowych. Możliwe są oczywiście podwójne kandydatury, ale w takim wypadku niewiadomą pozostaje choćby reakcja społeczności lokalnych na takie decyzje.

Po piąte, powstaje problem potencjalnych nadużyć w finansowaniu kampanii, który sprawi, że wydatkowanie środków będzie mniej transparentne.

W przypadku podwójnych kandydatur niemożliwe będzie między innymi dokonanie rozróżnienia wydatków przeznaczanych na kampanię samorządową i parlamentarną.

Tymczasem, jak pisze Flis, „limit wydatków w wyborach samorządowych jest prawie trzykrotnie większy niż w wyborach sejmowych”. Jednak wykorzystanie tych pieniędzy „wymaga wystawienia kandydatów w maksymalnej liczbie – nieomal 50 000”. Dla małych ugrupowań będzie to nie lada wyzwanie, co może dawać dodatkową przewagę większym ugrupowaniom lub blokom partii.

Po szóste, nie jest jasne jak rozstrzygnąć problem ciszy wyborczej.

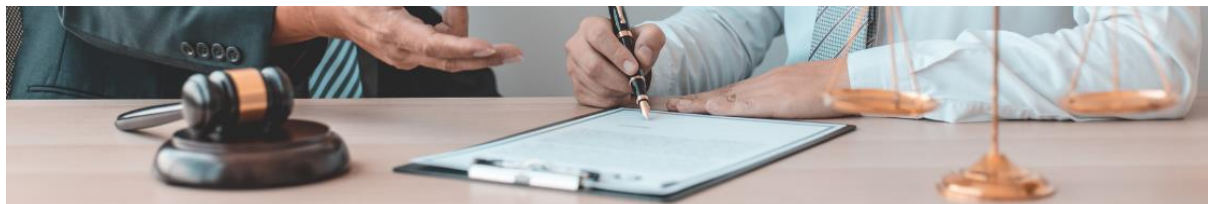
Czy kandydat w wyborach samorządowych będzie zmuszony do jej przestrzegania, jeśli jednocześnie jest kandydatem w – odbywających się później – wyborach do Sejmu i chce kontynuować swoją kampanię?

Część z tych problemów można rozwiązać szybko już dziś. W [raporcie „Reguły, zamiary, praktyki. Prawo wyborcze i wybory 2017-2020”](#) eksperci Fundacji Batorego apelowali m.in. o „przywrócenie w wyborach samorządowych zasady jednej obwodowej komisji wyborczej w obwodzie” oraz o uwzględnienie postulatu Państwowej Komisji Wyborczej by uzależnić wielkość „komisji obwodowych w obwodach odrębnych (szpitale, areszty, itp.) od liczby uprawnionych do

głosowania”. Spełnienie nawet tych prostych postulatów wymaga jednak woli politycznej. A w pierwszej kolejności chęci zwrócenia uwagi na omówione kwestie. Obu niestety brakuje.

NA RADARZE

Wybory do Sejmu łamią zasadę „równości”



Drugi rodzaj problemów z procesem wyborczym wynika z dokonujących się w Polsce zmian demograficznych, które jednak – mimo apeli Państwowej Komisji Wyborczej – nie są uwzględniane przez Sejm przy podziale mandatów pomiędzy poszczególne okręgi wyborcze.

Po raz pierwszy PKW zwróciła się w tej sprawie z wnioskiem do ówczesnego Marszałka Radosława Sikorskiego w grudniu 2014 roku. Kolejny wniosek wpłynął do Marszałka Marka Kuchcińskiego 19 listopada 2018 roku. Żaden nie został uwzględniony, a obejmują łącznie zmiany (zwiększenie lub zmniejszenie liczby mandatów o 1) w 11 okręgach.

Brak reakcji ze strony Sejmu „prowadzi bezpośrednio do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wyborów do Sejmu”, pisze w swojej [analizie dr hab. Jacek Haman](#). Błąd ten można naprawić stosunkowo łatwo wprowadzając w życie zalecenia PKW.

Haman zwraca jednak uwagę także na poważniejsze wyzwania, które wymagałyby zmiany zapisów Kodeksu Wyborczego. Jednym z nich jest przypisanie wszystkich głosów oddawanych przez Polaków zagranicą do okręgu warszawskiego. W ostatnim czasie liczba ta dramatycznie wzrosła – z poniżej 50 tys. przed rokiem 2005, do 315 tysięcy w roku 2019. To oznacza, że 22 proc. głosów ważnych w tym okręgu stanowiły właśnie głosy z zagranicy. „Ujmując to jeszcze inaczej, na każdych 100 wyborców głosujących w Warszawie przypadało ponad 29 wyborców głosujących za granicą”, pisze Haman.

Okręg warszawski nie otrzymuje jednak z tego tytułu żadnych dodatkowych mandatów. Tymczasem „biorąc pod uwagę, że w 2019 roku na jeden mandat sejmowy przypadało średnio 40,2 tys. ważnych głosów, liczba głosów z zagranicy odpowiada aż 7,8 mandatom sejmowym!”, argumentuje autor.

Jeśli zmiana nie nastąpi, proporcjonalna siła głosu warszawiaków oraz Polaków głosujących za granicą będzie w dalszym ciągu słabnąć, naruszając konstytucyjną zasadę równości i wypaczając wyniki wyborów.

Pełzająca zmiana ustrojowa



[Profesor Hubert Izdebski analizuje projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej](#) opracowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Chociaż projektowi nie został – jeszcze – nadany formalny bieg legislacyjny, Fundacja Batorego po raz kolejny zwraca na niego uwagę ze względu na potężne, negatywne skutki zmian, jakie przewiduje. Autorzy projektu proponują bowiem wprowadzenie „nowych [...] wydań «hybrydowego stanu nadzwyczajnego» – rozwiązań odpowiadających w dużej mierze konstytucyjnej charakterystyce stanu nadzwyczajnego”, jednakże – uwaga! – „bez konstytucyjnych ograniczeń dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych”. Skutek? Większe uprawnienia władz centralnych bez mechanizmów kontroli.

Projekt zakłada m.in. przyznanie premierowi i właściwemu ministrowi prawa do wydawania „w drodze natychmiast wykonalnych i niewymagających uzasadnienia decyzji administracyjnych”, poleceń obowiązujących „nie tylko organy administracji rządowej i państwowe osoby prawne, lecz również organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne, samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej i przedsiębiorców”.

Niezastosowanie się do tych decyzji przez – na przykład – władze samorządowe grozi natychmiastowym ich zawieszeniem i wprowadzeniem zarządu komisarycznego. A prawo odwołania się od tej decyzji przysługiwać ma nie w ciągu 30 dni od jej wprowadzenia, lecz dopiero po 30 dniach.

Nie ulega żadnej wątpliwości, pisze Izdebski, że „proponowane rozwiązania (...) nie są zgodne z fundamentalnymi rozwiązaniami konstytucyjnymi”. Projekt prowadzi bowiem do zatarcia granic pomiędzy normalnym stanem funkcjonowania państwa a stanami nadzwyczajnymi. A jedną z konsekwencji proponowanych przepisów jest ustanowienie niczym nieograniczonej możliwości „zawieszania przez Prezesa Rady Ministrów organów jednostek samorządu terytorialnego”. Ewentualne wprowadzenie tych regulacji będzie kolejnym krokiem do zmiany ustroju państwa w kierunku jego centralizacji dokonanym z pogwałceniem obecnych zapisów Konstytucji.