



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

forumIdei

## Z deszczu pod rynnę. Pseudorozwiązanie

Jarosław Flis

**Na podpis Prezydenta czeka ustawa, która zmienia termin wyborów samorządowych. Jest ona odpowiedzią na szereg problemów, jakie zgłaszane były w debacie publicznej od dłuższego czasu. Niestety to odpowiedź zupełnie nieadekwatna. Na podstawie trafnie opisanego diagnozy podjęto działania, które nie rozwiązują wskazywanych problemów, lecz przesuwają je o pół roku. Ustawa zamyka drogę do uregulowania tego obszaru w racjonalny sposób. Kosztem tego pseudorozwiązania jest kolejne podważenie wiary w stabilność prawa, w szczególności wyborczego. Jest nim także dodatkowe pół roku rządów tych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy nie sprawdzają się na swoich stanowiskach i których wyborcy chcieliby zmienić na kogoś innego. Koszty tej sytuacji są ponoszone, mimo braku istotnych zysków z całej operacji, przynajmniej z punktu widzenia dobrego wspólnego. Przedstawione opracowanie pokazuje, jaki jest wpływ przesunięcia wyborów na problemy wymienione w uzasadnieniu ustawy.**

Pierwsze sygnały w sprawie negatywnych efektów nieuchronnej koincydencji wyborów samorządowych i sejmowych w 2023 roku pojawiły się

już w momencie uchwalenia ustawy w 2018 roku. W maju 2022 roku Fundacja Batorego opublikowała opracowanie wskazujące na szereg problemów i napięć będących konsekwencją nałożenia się konkretnych możliwych terminów wyborów parlamentarnych i samorządowych w roku 2023<sup>1</sup>, a we wrześniu 2022 roku opublikowała *Stanowisko Zespołu Ekspertów Wyborczych oraz Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie zmiany terminu wyborów samorządowych*<sup>2</sup>. Można by zatem wyrazić zadowolenie z faktu, że ustawodawca zareagował i podjął działania mające na celu rozwiązanie zgłaszanych problemów. Tym bardziej, że uzasadnienie ustawy w znaczącej części powtarza przedstawione wiosną argumenty. Jednak tworzona przez nową ustawę sytuacja sprawia, że identyczne argumenty mogłyby być wykorzystane jako uzasadnienie

1 J. Flis, *Kalendarzowy kalejdoskop*, <https://www.batory.org.pl/publikacja/fundacja-im-stefana-batorego-1-kalendarzowy-kalejdoskop/> (dostęp: 17 listopada 2022).

2 *Stanowisko Zespołu Ekspertów Wyborczych oraz Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego w sprawie zmiany terminu wyborów samorządowych*, <https://www.batory.org.pl/oswiadczenie/stanowisko-zespołu-ekspertow-wyborczych-oraz-zespołu-ekspertow-prawnych-fundacji-im-stefana-batorego-w-sprawie-zmiany-terminu-wyborow-samorzadowych/> (dostęp: 17 listopada 2022).

ustawy przesuwałej wybory samorządowe o kolejne pół roku. Można to pokazać poprzez omówienie stanu rzeczy tworzonego przez termin wyborów w kwietniu 2024 roku.

## Ramy i kolizje

Formalnie rzecz biorąc, ustawa wpisuje się w tradycję wyznaczania „widełek”, w których mają się odbyć wybory, pozostawiając ostateczną decyzję w rękach organu je zarządzającego – premiera. Jednak przewidziane przez ustawę ramy (31 marca–23 kwietnia 2024 roku) nie są jedynym ograniczeniem, jakie dotyczy tej kwestii. Pierwszy przewidziany przez ustawę termin – 31 marca 2024 – to, owszem, jest niedziela, tylko że Niedziela Wielkanocna. Nie sposób sobie wyobrazić zarządzenia wyborów na ten dzień. Z kolei ostatni możliwy termin – 21 kwietnia 2024 – oznacza, że druga tura wyborów (która jak dotąd miała miejsce w około 1/3 kraju) wypada na 5 maja 2024, czyli w niedzielę „długiego weekendu”. Jeśli w piątek i środę przed niedzielą wyborczą wypadają święta narodowe, to można się spodziewać drastycznego spadku frekwencji oraz problemów z rekrutacją członków obwodowych komisji wyborczych.

Niewiele lepiej wygląda sytuacja, gdyby wybory zostały zarządzane na 14 kwietnia 2024 roku. Wtedy druga tura przypada na 28 kwietnia, czyli początek „majówki” – tygodnia, gdy trzy dni urlopu pozwalają wyjechać na dziewięciodniowe wakacje. Wtedy także można się spodziewać dodatkowych problemów organizacyjnych oraz spadku frekwencji. Pozostaje zatem tylko jeden akceptowalny termin – 7 kwietnia 2024 roku. Jednak nawet w jego przypadku powstaje nietypowa sytuacja. Zwykle ostatnia niedziela przed wyborami jest tym dniem, kiedy następuje kumulacja kampanii wyborczej prowadzonej przez kandydatów. Przy takim terminie wyborów ostatnia niedziela kampanii będzie jednak Wielką Niedzielą, poprzedzaną przez Wielki Tydzień, co może znacząco osłabić dynamikę kampanii i tym samym także doprowadzić do spadku frekwencji.

Warto mieć w pamięci, że wszelkie spadki samorządowej frekwencji oznaczają w pierwszej kolejności demobilizację tej części elektoratu, która jest zainteresowana zmianą władzy. Innymi słowy, niższa frekwencja sprzyja reelekcji urzędujących wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Tymczasem ustawodawca najwyraźniej chciał ograniczyć takie zjawisko, wprowadzając w samorządzie limit kadencji.

Najważniejszą kolizją przegłosowanego kalendarza wyborczego jest jednak ta wynikająca z bliskości wyborów europejskich. Konkretna data tych wyborów jest ustalana na poziomie Unii Europejskiej. Spodziewanym ich terminem jest 9 czerwca 2024 roku, choć data ta może być zmieniona decyzją Rady Europejskiej na rok przed wyborami. W latach 2014 i 2019 wybory odbywały się pod koniec maja. Niezależnie od opcji zmiany terminu wybory te nieuchronnie nakładają się na kwietniowe wybory samorządowe w Polsce. Gdyby przyjąć, że data wyborów będzie taka, jak to jest spodziewane, powinny być one zarządzane nie później niż 12 marca 2024 roku – na cztery tygodnie przed pierwszym możliwym terminem wyborów samorządowych. Kampanie wyborcze w obu wyborach nieuchronnie się zatem nałożą. Wprawdzie szczegółowy kalendarz wyborczy w przypadku eurowyborów będzie znany dopiero w dniu ich zarządzenia, to jednak można spróbować go przewidzieć, jeśli przyjmie się za wzór kalendarz z 2019 roku. Wedle takiego wzoru terminy kluczowych działań przygotowawczych po stronie administracji wyborczej – rejestracji komitetów i powoływania komisji wyborczych – będą przypadać w dniach 20–24 kwietnia 2024 roku. Czyli w bezpośrednim sąsiedztwie najbardziej prawdopodobnego terminu drugiej tury wyborów samorządowych.

## Spodziewane problemy

Mając świadomość takich ograniczeń, warto dokonać przeglądu problemów, które zostały przywołane w uzasadnieniu ustawy. Aby uporządkować to uzasadnienie, można wyróżnić siedem takich problemów:

1. zmniejszenie frekwencji,
2. sytuacja kandydatów chcących skorzystać z biernego prawa wyborczego w obu wyborach,
3. chaos informacyjny z perspektywy wyborców,
4. nieskuteczność ciszy wyborczej,
5. trudność w rozliczeniu finansowym podwójnych kandydatur,
6. trudności organizacyjne po stronie administracji (powoływanie obwodowych komisji wyborczych, rejestracja komitetów i kandydatów, terminowy druk kart do głosowania, przechowywanie dokumentów przez gminy, zapewnienie tablic informacyjnych i miejsc na plakaty),
7. rozpatrywanie protestów wyborczych.

W przypadku problemów 1–5 przesunięcie wyborów w najlepszym wypadku niczego nie zmienia, w najgorszym zaś pogłębia problem. Harmonogram wyborów ma dwójaki wpływ na frekwencję: z jednej strony następuje zmęczenie zbyt częstym głosowaniem; z drugiej – chronologia i kolejność wyborów mogą osłabiać te dodatkowe motywacje do głosowania, które wynikają z traktowania danych wyborów jako próby sił przed kolejnymi, ważniejszymi wyborami. W polskich realiach najwyższą samodzielną wartość mają wybory parlamentarne (jeśli pominąć prezydenckie), następnie samorządowe (choć dla części wyborców są one ważniejsze od tych wcześniejszych), najniższą zaś wybory europejskie. To, że wybory europejskie odbywają się jako ostatnie z trzech wymienionych, samo w sobie stanowiłoby istotny czynnik ograniczający spodziewaną frekwencję. Jednak przeprowadzanie ich w bezpośrednim sąsiedztwie wyborów samorządowych (nałożenie się kampanii wyborczych) może być tu dodatkowym czynnikiem demobilizującym. Nie dość, że część wyborców będzie zmęczona trzema głosowaniami w przeciągu niewiele ponad dwóch miesięcy, to jednocześnie wybory europejskie stracą na rzecz wyborów samorządowych charakter „próby sił”, tym samym zaś można się spodziewać spadku mobilizacji politycznego zaplecza rządzących i opozycji.

Z kolei większy odstęp pomiędzy jesiennymi wyborami sejmowymi a wyborami samorządowymi może sprawić, że pojawi się inny czynnik demobilizujący. Jak dotąd każdym ogólnopolskim wyborem, szczególnie zaś tym, których efektem była zmiana u władzy, towarzyszyły napięcia w ugrupowaniach, które doznały porażki. Tak było po wyborach sejmowych z lat 2007, 2011 i 2015, jak też po wyborach prezydenckich w 2010 i 2015 roku. Spodziewana dezintegracja partii tracących władzę, choćby częściowa, może być dodatkowym czynnikiem chaosu informacyjnego i spadku frekwencji wynikającej z braku klarowności wyborczych alternatyw. Odstęp pomiędzy wyborami sejmowymi a samorządowymi jest bowiem w takim układzie wystarczająco długi, aby pojawiły się rozłamy, lecz nie dość długi, aby doszło do reintegracji i przegrupowania przegranych, od czego zależy skuteczność nowego wyborczego starcia.

Bliskość wyborów samorządowych i europejskich może oznaczać, że jedne i drugie będą obiektem szczególnego zainteresowania ze strony osób chcących wykorzystać okazję do poprawienia swojego wyniku w jednych – kluczowych dla nich – wyborach poprzez start w drugich. Czyli taka sytuacja może się stać źródłem szeregu napięć i informacyjnego chaosu.

W oczywistym interesie posłów i europosłów chcących zdobyć mandaty w Parlamencie Europejskim jest wcześniejszy start w wyborach prezydentów miast czy burmistrzów. Mogą w ten sposób przypomnieć o sobie wyborcom, w szczególności zaś zapobiec temu, aby inni kandydaci tych samych partii, traktujący instrumentalnie start w wyborach samorządowych, wzmocnili się jako ich przyszli konkurenci. Natomiast z punktu widzenia kandydatów w wyborach prezydentów miast czy burmistrzów racjonalnym posunięciem jest wcześniejsze zarejestrowanie swojej kandydatury w wyborach do Parlamentu, bo dzięki temu mogą znacząco zwiększyć limit wydatków na kampanię. Tymczasem w skrajnych, lecz możliwych scenariuszach mogą oni wykorzystać swój status kandydatów w eurowyborach do naruszenia ciszy wyborczej w wyborach samorządowych.

Jak przyznają sami autorzy uzasadnienia, nie jest jasne, w jaki sposób rozdzielić wydatki na dwie prowadzone jednocześnie kampanie wyborcze. Warto zwrócić uwagę, że rejestracja list w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest łatwiejsza – np. wymaga mniejszej liczby kandydatów – lecz za to wynikają z niej znacznie większe limity wydatków, niż to ma miejsce w przypadku rejestracji listy wyborczej w wyborach sejmowych.

Tak jak należy się spodziewać wskazanego wcześniej nałożenia się czynności organizacyjnych w jednych i drugich wyborach, tak będzie też w przypadku protestów wyborczych. Ich rozpatrywanie – w terminie od 14 do 44 dni od ogłoszenia wyników wyborów samorządowych – będzie następowało dokładnie w tym samym czasie, kiedy prawdopodobnie nastąpi obciążenie sądów procesami w trybie wyborczym.

Podsumowując: na żadnym z pól wymienionych w uzasadnieniu ustawy nie następuje radykalna poprawa – nie znikają wyszczególnione tam zasadnicze problemy. Nawet jeśli część z trudności – np. druk kart wyborczych – może być tą metodą ograniczona, to jednak nie równoważy to dodatkowych napięć i konfliktów interesów. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby nieznaczne skrócenie kadencji Sejmu i przeprowadzenie wyborów parlamentarnych w czerwcu 2023 roku. Wtedy wybory samorządowe mogłyby się odbyć w obowiązującym obecnie terminie. Odstępy pomiędzy wyborami byłyby akurat takie, że rozwiązywałyby wymienione problemy, natomiast nie generowałyby nowych. To jednak wymaga zawetowania procedowanej ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

**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.

**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: Izabella Sariusz-Skąpska  
Korekta: Joanna Liczner  
Warszawa 2022  
ISBN 978-83-66544-83-3