



Nowa sieć obwodowych komisji wyborczych na wsi – efekty nowelizacji Kodeksu wyborczego w praktyce

Jarosław Flis

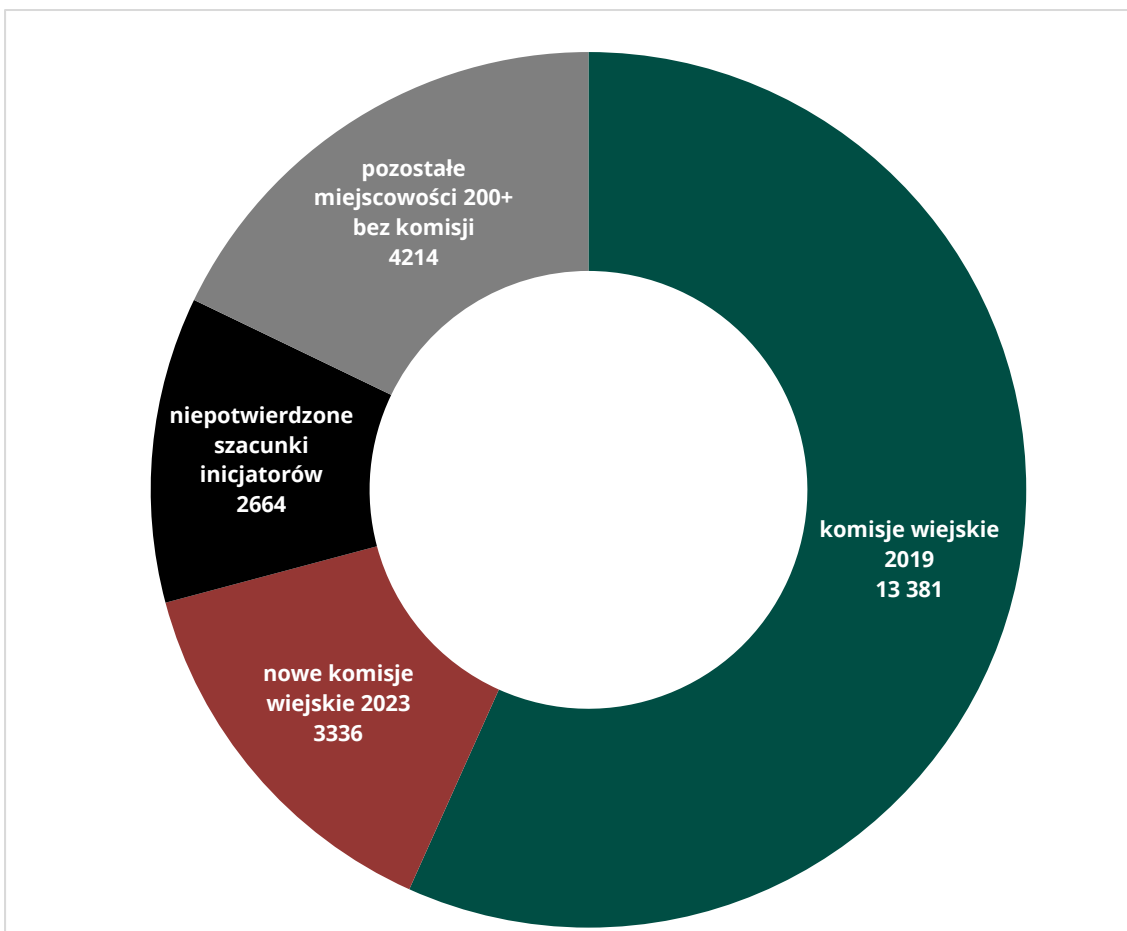
Zmiany Kodeksu wyborczego, mające ułatwić głosowanie mieszkańcom wsi, przewidywały utworzenie obwodów głosowania we wszystkich miejscowościach powyżej 200 mieszkańców. Ogłoszenie przez Państwową Komisję Wyborczą listy nowych komisji wyborczych pozwala zweryfikować nadzieje i obawy, jakie towarzyszyły wprowadzeniu tych zmian w Kodeksie wyborczym. Wprawdzie PKW nie-stety jeszcze nie udostępniła kompletu informacji, w szczególności liczby mieszkańców w poszczególnych obwodach głosowania, to jednak znajomość liczby obwodów oraz adresów umożliwiła analizę skali zmian.

W wyborach w 2019 roku Polacy głosowali w 13 381 wiejskich komisjach wyborczych (z pominięciem obwodów specjalnych). Gdy porównało się tę liczbę z liczbą miejscowości w bazie danych GUS, można było obliczyć, że w Polsce znajduje się ponad 10 000 miejscowości liczących ponad 200 mieszkańców, gdzie nie ma siedziby obwodowej komisji wyborczej. Możliwość powołania w tych miejscowościach obwodów głosowania była uzależniona od warunków technicznych. Decyzja komisarza wyborczego zapadała z reguły w interakcji z władzami gminy, które są realizatorami takiej decyzji. Interakcje te – sądząc z wyrywkowych relacji oraz ostatecznych efektów – nie są wcale oczywiste. Sama skala zjawiska różni się w poszczególnych częściach kraju, na co wskazywały wcześniejsze opracowania¹. Jest ona bowiem uzależniona od sieci osadniczej i standardów podziału administracyjnego, jakie z niej wynikają.

¹ J. Flis, J. Krupa, *Czułe punkty. Wyzwania dla uczciwości wyborów w Polsce*, w: *Wolne i uczciwe wybory*, red. M. Granat, Warszawa 2023, s. 45–64, <https://www.senat.gov.pl/kancelaria/wydawnictwo-senackie/publikacje/wolne-i-uczciwe-wybory/> (dostęp: 6 października 2023).

Inicjatorzy zmian Kodeksu wyborczego szacowali liczbę komisji, które miałyby zostać utworzone na skutek nowelizacji, na 6000. Ogłoszona przez Państwową Komisję Wyborczą lista obwodów do głosowania pokazuje wzrost ich liczby na terenach wiejskich o 3336. Jak z tego wynika, inicjatorzy regulacji drastycznie rozminęli się z realiami, jeśli chodzi o możliwość i celowość tworzenia nowych obwodów. Nie wiemy, dlaczego inicjatorzy nowelizacji zakładali, że nie da się umiejscowić siedzib komisji w 1/3 miejscowości objętych tą nowelizacją. Jest jednak faktem, że realne problemy wystąpiły w niemal dwukrotnie większej liczbie przypadków.

Wykres 1. Nowe wiejskie komisje wyborcze na tle dotychczasowej ich liczby oraz liczby miejscowości powyżej 200 mieszkańców



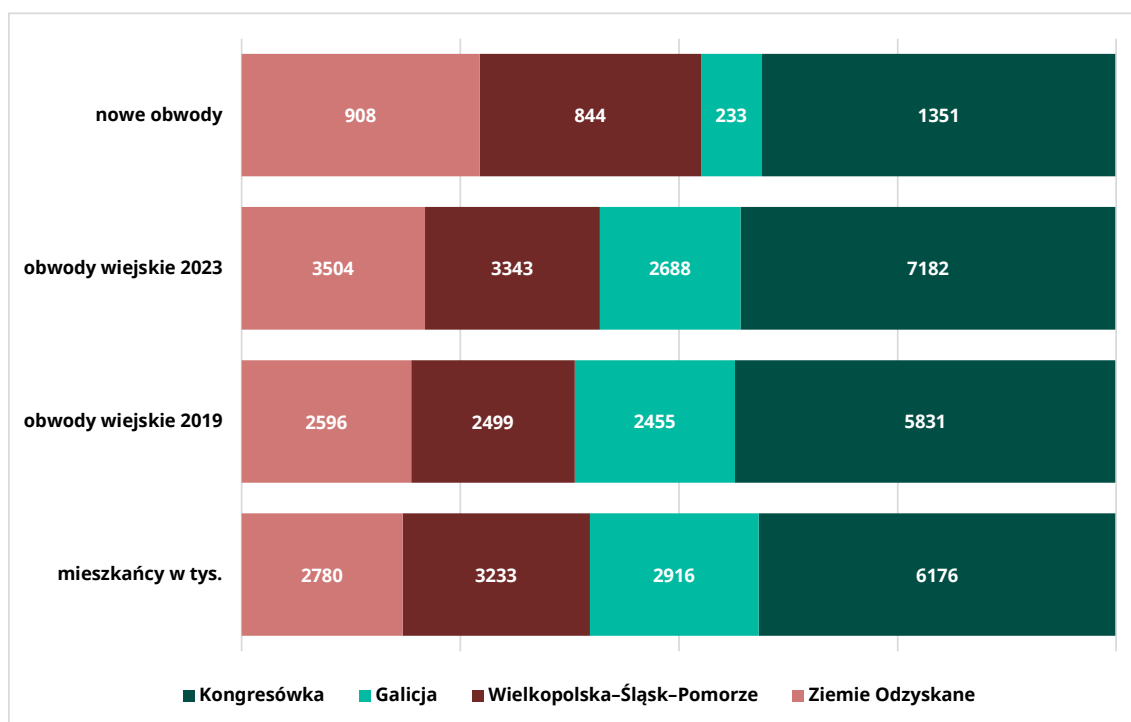
Nie ma powodu, aby przypuszczać, że nowe reguły były celowo sabotowane przez administrację wyborczą. Można natomiast wnioskować, że zmniejszenie liczby obwodów wynika z dwóch zasadniczych powodów. Pierwszym jest brak możliwości technicznych – nie ma lokali publicznych, gdzie można by ulokować siedzibę komisji. Drugim wyjaśnieniem może być to, że dotychczasowa sieć komisji nie stanowiła żadnego problemu dla społeczności lokalnych i społeczności te – a konkretnie działające w ich imieniu władze gminy – były w stanie wyperswadować komisarzom wyborczym tworzenie komisji wbrew oczekiwaniom społecznym. W szczególności zaś dochodziło do tworzenia komisji naruszających wzory zachowań, co było uświęcone wieloletnią praktyką. Tu istotnym argumentem – wynikającym z analiz przygotowanych w trakcie debaty nad nowelizacją, choć całkowicie błędnie interpretowanym przez inicjatorów nowelizacji – może być fakt, że zwiększenie liczby komisji wyborczych w większości przypadków oznacza odsunięcie ich siedzib od kościołów. Tym samym naruszony byłby częsty na obszarach wiejskich obyczaj łączenia udziału w niedzielnej mszy świętej z oddaniem głosu w sąsiadującej

z kościołem szkole. Pewne znaczenie mógł mieć też argument, że administracyjny podział na osobne miejscowości nie ma potwierdzenia w rzeczywistości – odrębne niegdyś wsie, w konsekwencji ich rozrostu, połączyły się i stanowią *de facto* jeden organizm społeczny.

Kolejne analizy są próbą weryfikacji tych hipotez, w szczególności zaś sprawdzeniem, jaki wpływ na zmianę sieci obwodowych komisji wyborczych ma zróżnicowana struktura osadnicza charakteryzująca poszczególne części kraju – części wydzielone w wyniku różnych doświadczeń historycznych.

W 2019 roku liczba wiejskich obwodów w niewielkim stopniu odchyłała się od proporcji liczby ludności wiejskiej w poszczególnych obszarach historycznych. Obwody głosowania w dawnej Galicji oraz na obszarach byłego Cesarstwa Niemieckiego z wyłączeniem obszarów wysiedlonych po 1945 roku (dalej określanych jako Wielkopolska-Śląsk-Pomorze) były średnio nieco większe niż w niegdyśjszej Kongresówce oraz na Ziemiach Odzyskanych. Proporcje liczby komisji po ich skorygowaniu w konsekwencji nowelizacji nie uległy istotnej zmianie ze względu na ograniczoną skalę samej nowelizacji. Jednak nowe komisje są wyraźnie częściej tworzone w zachodniej i północno-zachodniej części kraju, zdecydowanie rzadziej natomiast w Galicji. Wynika to z różnic średniej wielkości wsi w poszczególnych częściach kraju. Po nowelizacji największe komisje charakteryzują Galicję, natomiast na Ziemiach Odzyskanych są o ¼ mniejsze.

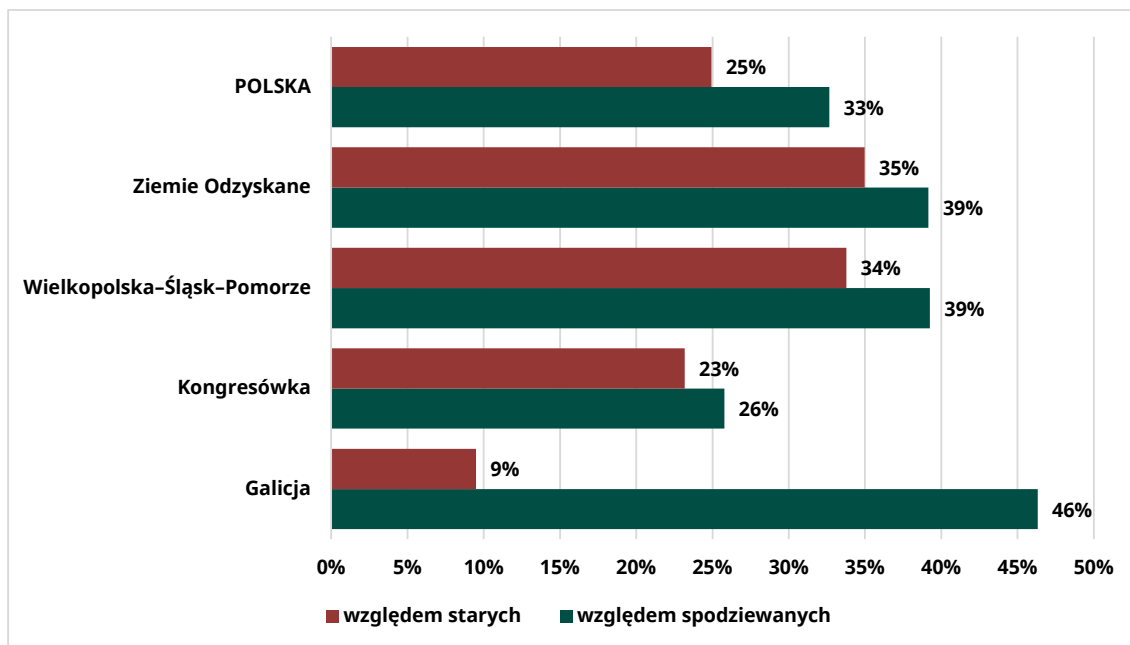
Wykres 2. Nowe i stare wiejskie komisje wyborcze w rozbiciu na obszary historyczne



Skalę zmian – zarówno w całym kraju, jak i w poszczególnych jego częściach – pokazuje wykres 3. Widać na nim podobieństwo sytuacji na Ziemiach Odzyskanych oraz w Wielkopolsce-Śląsku-Pomorzu. Liczba komisji zwiększyła się tam o ponad 1/3, natomiast obwody głosowania zostały utworzone w prawie 3/5 miejscowości liczących ponad 200 mieszkańców, gdzie dotąd nie było komisji. Na tym tle wyróżnia się sytuacja w Kongresówce oraz w Galicji. W Kongresówce liczba utworzonych komisji wzrosła o mniej niż 1/4, a prawie 3/4 miejscowości powyżej 200 mieszkańców, w których nie było dotąd komisji, dalej przynależą do obwodów z siedzibą komisji w innej miejscowości. W Galicji liczba komisji

zwiększyła się w zdecydowanie najmniejszym stopniu – o niecałą ¼. Wynika to jednak z kształtu sieci osadniczej i podziału administracyjnego – procent miejscowości powyżej 200 mieszkańców, gdzie nie było wcześniej siedziby komisji, a teraz została ona utworzona, jest tutaj najwyższy w całym kraju.

Wykres 3. Wzrost liczby komisji względem liczby starych i spodziewanych wiejskich komisji wyborczych



Generalne wzory widoczne na poziomie obszarów ulegają jednak zróżnicowaniu, jeśli się zejdzie na poziom okręgów senackich, które są podstawą działania okręgowych komisarzy wyborczych. W załączniku została zamieszczona tabela pokazująca, ile starych, ile nowych, a ile spodziewanych obwodów głosowania znajduje się w każdym z okręgów (pominięto okręgi, w których nie ma wiejskich komisji wyborczych). W kolumnach pokazano wzrost liczby komisji względem liczby starych komisji wiejskich (funkcjonujących w wyborach 2019 roku) oraz spodziewanych, czyli liczby miejscowości powyżej 200 mieszkańców bez siedziby komisji obwodowej. Skalą kolorów pokazano zróżnicowanie takiego wzrostu w każdej kategorii osobno. Pominięto przypadki braku zmian i stworzenia tylko jednej nowej komisji, które zaciemniają obraz zróżnicowania.

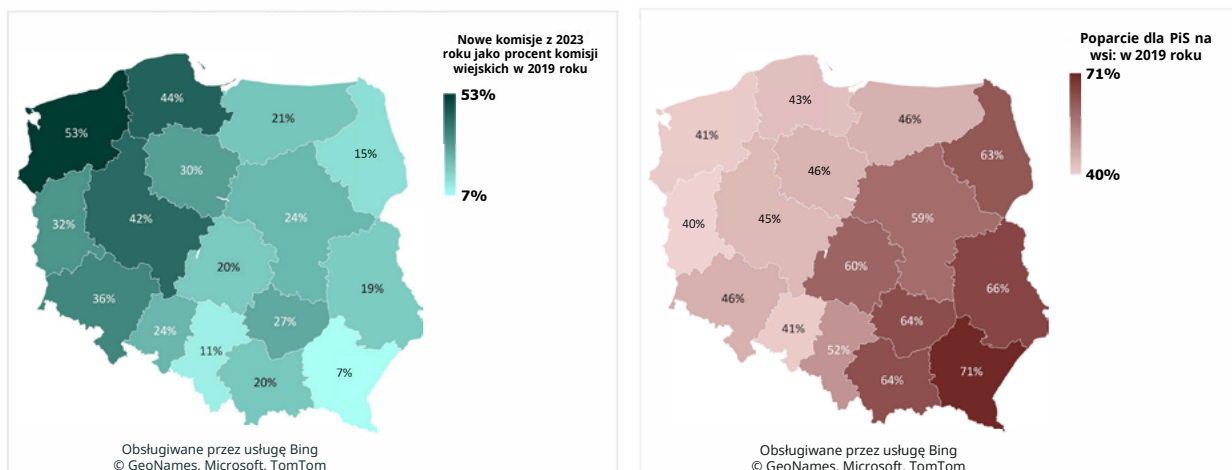
Z takiego zestawienia wypływa wniosek, że sytuacja w okręgach różni się nie tylko ze względu na uwarunkowania historyczne, lecz najpewniej także z uwagi na indywidualne nastawienie poszczególnych komisarzy wyborczych i ich relacje z gminami. To zróżnicowanie nie układa się w żaden wyraźny wzór – okręgi o zupełnie odmiennej skali zmian często sąsiadują ze sobą.

Jedna z publicznie podnoszonych hipotez była taka, że zmiany te mają na celu ułatwienie głosowania wyłącznie w tych obszarach, gdzie poparcie dla partii rządzącej jest większe niż średnia. O ile weryfikacja samego zamiaru jest poza zasięgiem przedstawionej analizy, o tyle dane o nowej sieci komisji wiejskich pozwalają zweryfikować hipotezę, że taki właśnie uzyskano efekt. Służą temu dwie mapy: na jednej z nich pokazano wzrost liczby komisji względem starych komisji w poszczególnych województwach, a na drugiej poparcie dla Prawa i Sprawiedliwości w wiejskich częściach każdego z województw. Narzucający się z samego oglądu map wniosek zostaje potwierdzony przez zależności statystyczne. Realny efekt nowelizacji jest odwrotny od prezentowanego przez polityków debatujących nad tą zmianą – czy to w postaci nadziei inicjatorów, czy obaw opozycji. Wzrost liczby komisji okazuje się wyraźnie mniejszy



w tych województwach, gdzie poparcie dla PiS na wsi jest wyższe. Jeśli podzielić Polskę na dwie części po osiem województw, dzieląc je na podstawie poparcia dla PiS w wiejskich ich częściach, to w połowie o niższym poparciu utworzono dwukrotnie więcej nowych komisji niż w połowie o większym poparciu.

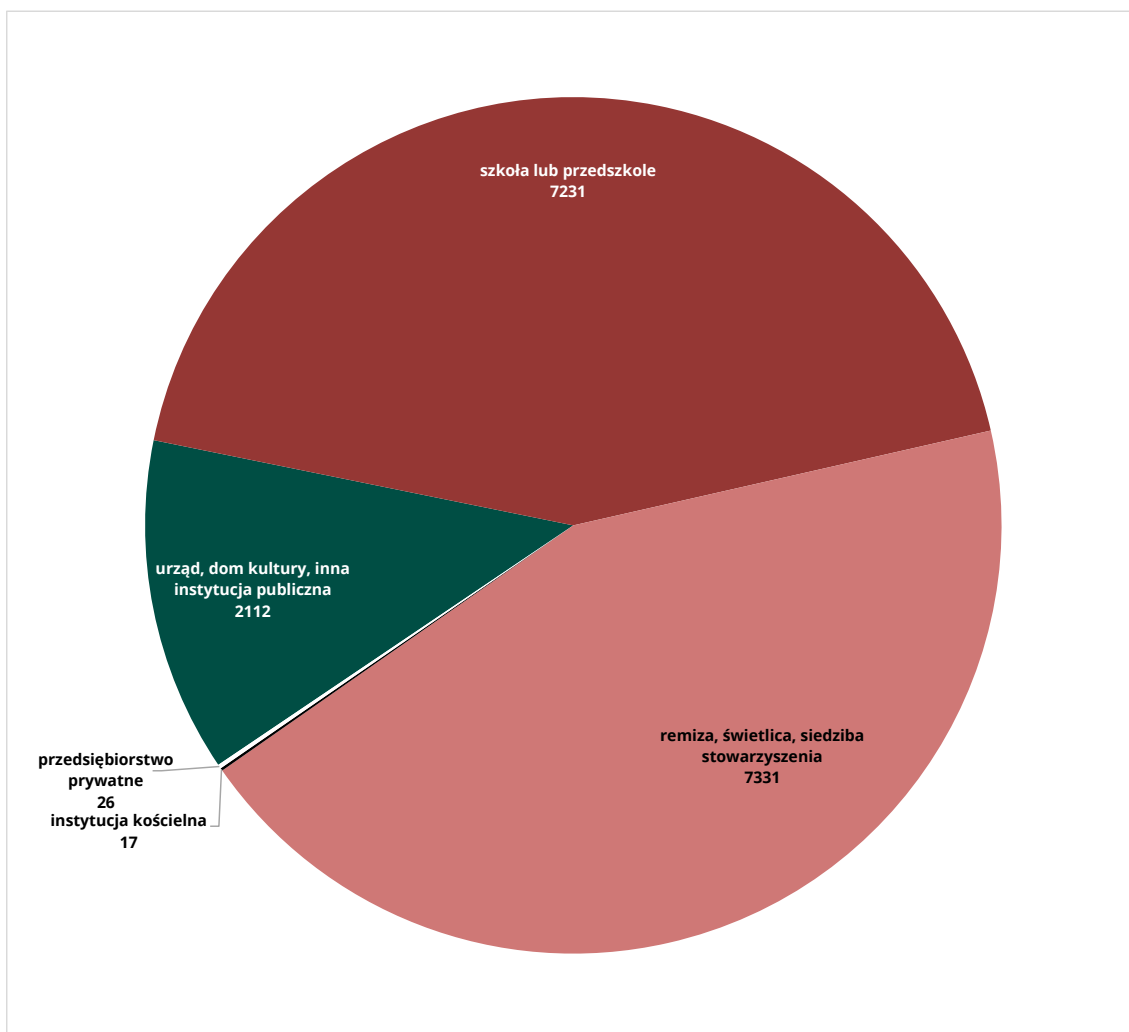
Mapy 1–2. Zróżnicowanie przyrostu liczby komisji w województwach w 2023 roku na tle poparcia dla Prawa i Sprawiedliwości na wsi w 2019 roku



W przekazach medialnych pojawiły się sugestie, jakoby nowe komisje były lokowane w obiektach kościelnych. Wykres 4 pokazuje podział komisji ze względu na charakter budynku, w którym mają one siedzibę. Większość komisji ulokowana jest w budynkach instytucji publicznych: w tej grupie dominują szkoły i przedszkola. Porównywalna liczba komisji mieści się w budynkach takich instytucji społecznych, jak Ochotnicze Straże Pożarne czy też w świetlicach wiejskich i domach ludowych – obiektach będących najczęściej własnością gminy, lecz użyczonych oddolnym inicjatywom. Obiekty kościelne są siedzibami tylko 17 komisji na 16 717, co stanowi około promila ogólnej liczby komisji wiejskich, jest to zatem margines, gdy chodzi o lokalizację komisji wyborczych. Więcej komisji ulokowano w prywatnych przedsiębiorstwach (26), co jednak także jest liczbą znikomą.

Szczegółowej analizie zmian dokonano w 10 wybranych gminach – Dębno, Dębowiec, Dębowa Kłoda, Dziadowa Kłoda, Dobra (limanowska), Dobra (łobeska), Dobrzyca, Dobroń, Dzwola i Węgorzyno – gdzie łączne zmiany odpowiadały wzorowi dla całego kraju. W wypadku trzech na pięć nowych komisji nastąpiło odsunięcie siedziby komisji od kościoła, koło którego mieszkańcy głosowali w 2019 roku. Z kolei 1/3 to przypadki, gdy komisja, wcześniej znajdująca się w pobliżu kościoła parafialnego, teraz została ulokowana koło kościoła filialnego. W żadnym przypadku nie doszło do sytuacji, gdy komisja znajdowała się w 2019 roku w miejscowości w innej parafii, natomiast po zmianie jest w pobliżu parafialnego kościoła.

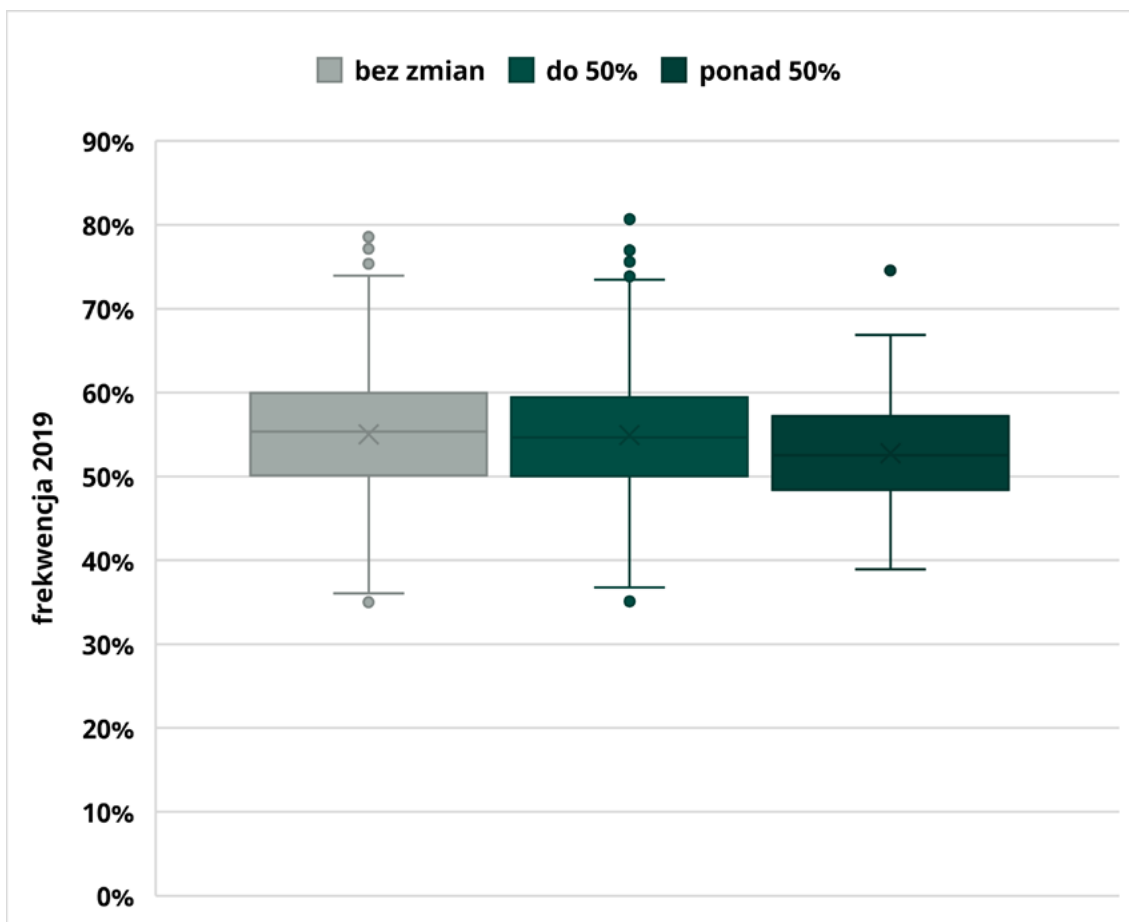
Wykres 4. Siedziby wiejskich obwodowych komisji wyborczych według charakteru budynku



Nowa sieć komisji wyborczych pozwala także zweryfikować hipotezę, że to ich niedobór był źródłem zniechęcenia wyborców i niższej frekwencji. Jeśli stworzenie nowych komisji stanowiło odpowiedź na istniejące bolączki, to frekwencja w tych gminach, gdzie stworzono nowe komisje, powinna być w poprzednich wyborach niższa niż w tych gminach, w których liczba komisji nie uległa zmianie. Jednak takie porównanie daje inny wynik. Brak jakiegokolwiek korelacji pomiędzy liczbą utworzonych obecnie nowych komisji a frekwencją we wcześniejszych wyborach.

Problem można zobaczyć na wykresie 5. Na jego potrzeby gminy podzielono na trzy grupy. W pierwszej znalazły się te, w których nie powstały żadne nowe obwody głosowania. W drugiej te, w których nowe komisje stanowią mniej niż połowę komisji. Każda z tych grup liczy około 1000 gmin. Natomiast w trzeciej, liczącej 103 gminy, znalazły się te, w których nowe komisje to ponad połowa obecnej liczby komisji, czyli liczba obwodów uległa co najmniej podwojeniu. Wykres 5 pokazuje średnie, mediany i odchylenia standardowe w każdej z tych trzech grup. Zestawienie to potwierdza, że nie ma systematycznej różnicy we frekwencji, która wynikałaby z domniemanego deficytu obwodów głosowania i głosowania w sąsiednich wsiach.

Wykres 5. Zróżnicowanie frekwencji w wyborach w 2019 roku w gminach, w podziale według liczby utworzonych w 2023 roku nowych obwodów głosowania



Podsumowanie

Wszystkie przedstawione porównania przekonują, że nowelizacja Kodeksu wyborczego zmieniająca reguły wyznaczania granic obwodów wyborczych oraz siedzib obwodowych komisji wyborczych przyniosła skutki zdecydowanie odbiegające od nadziei inicjatorów oraz obaw oponentów. Zmiany mają o połowę mniejszą skalę niż przewidywana przez inicjatorów, natomiast polityczne ukierunkowanie zmian obrało przeciwny od zakładanego wektor. Raz jeszcze potwierdza się reguła, że próby manipulowania prawem wyborczym dla partykularnych interesów przynoszą skutki bardzo odległe od zamierzonych, nierzadko zaś zgoła przeciwne.

Załącznik – zmiany liczby wiejskich obwodów głosowania w okręgach senackich

okręg senacki	miasto	stare	spodziewane	nowe	wzrost względem spodziewanych	wzrost względem starych
1	Bolesławiec	115	79	24	30%	21%
2	Jelenia Góra	89	42	20	48%	22%
3	Legnica	96	101	32	32%	33%
4	Wałbrzych	64	53	28	53%	44%
5	Kłodzko	127	46	26	57%	20%
6	Oleśnica	277	361	143	40%	52%
9	Bydgoszcz	188	106	36	34%	19%
10	Inowrocław	208	198	76	38%	37%
11	Toruń	88	100	25	25%	28%
12	Grudziądz	143	183	60	33%	42%
13	Włocławek	186	172	46	27%	25%
14	Puławy	299	209	62	30%	21%
15	Kraśnik	271	253	49	19%	18%
17	Biała Podlaska	174	115	45	39%	26%
18	Chełm	194	93	29	31%	15%
19	Zamość	314	179	56	31%	18%
20	Zielona Góra	83	87	37	43%	45%
21	Gorzów Wlkp.	127	101	42	42%	33%
22	Żagań	106	99	23	23%	22%
24	Łódź Wsch.	80	57	11	19%	14%
25	Łęczycza	160	125	20	16%	13%

26	Zgierz	99	137	30	22%	30%
27	Sieradz	195	189	28	15%	14%
28	Piotrków Tryb.	159	197	38	19%	24%
29	Skierniewice	161	165	43	26%	27%
30	Chrzanów	268	42	29	69%	11%
31	Olkusz	260	155	93	60%	36%
34	Bochnia	207	128	79	62%	38%
35	Tarnów	173	74	46	62%	27%
36	Nowy Targ	227	26	6	23%	3%
37	Nowy Sącz	213	60	23	38%	11%
38	Płock	225	205	32	16%	14%
39	Ciechanów	181	164	35	21%	19%
40	Wołomin	168	212	23	11%	14%
41	Pruszków	161	209	38	18%	24%
46	Ostrołęka	262	180	52	29%	20%
47	Mińsk Maz.	178	201	68	34%	38%
48	Siedlce	132	108	46	43%	35%
49	Grójec	150	163	65	40%	43%
50	Radom	180	206	35	17%	19%
51	Nysa	239	110	71	65%	30%
52	Opole	95	36	15	42%	16%
53	Kędzierzyn-Koźle	172	93	36	39%	21%
54	Tarnobrzeg	166	37	22	59%	13%
55	Mielec	318	37	14	38%	4%

56	Rzeszów	147	0	0		
57	Krosno	231	35	10	29%	4%
58	Przemyśl	366	101	47	47%	13%
59	Suwałki	227	118	41	35%	18%
60	Białystok	128	90	16	18%	13%
61	Bielsk Podlaski	141	40	17	43%	12%
62	Słupsk	144	131	69	53%	48%
63	Chojnice	215	219	103	47%	48%
64	Gdynia	35	25	23	92%	66%
66	Starogard Gd.	137	129	52	40%	38%
67	Malbork	91	93	26	28%	29%
68	Myszków	221	145	36	25%	16%
70	Gliwice	72	35	17	49%	24%
72	Jastrzębie-Zdrój	82	20	14	70%	17%
73	Rybnik	42	0	0		
75	Tychy	11	0	1		
76	Dąbrowa G.	75	49	12	24%	16%
78	Bielsko-Biała	124	0	0		
79	Cieszyn	151	10	2	20%	1%
81	Pińczów	286	332	69	21%	24%
82	Sandomierz	182	190	66	35%	36%
83	Kielce	167	132	39	30%	23%
84	Elbląg	93	84	19	23%	20%

85	Ostróda	146	138	55	40%	38%
86	Olsztyn	156	111	26	23%	17%
87	Elk	188	111	22	20%	12%
88	Piła	158	174	115	66%	73%
89	Szamotuły	138	212	48	23%	35%
90	Swarzędz	127	108	41	38%	32%
92	Gniezno	137	210	55	26%	40%
93	Konin	167	238	29	12%	17%
94	Leszno	115	178	90	51%	78%
95	Ostrów Wlkp.	158	140	53	38%	34%
96	Kalisz	118	172	41	24%	35%
97	Szczecin	24	23	8	35%	33%
98	Stargard Sz.	193	262	105	40%	54%
99	Kołobrzeg	112	154	62	40%	55%
100	Koszalin	98	104	53	51%	54%

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 2023

ISBN 978-83-67750-44-8