



Wybory samorządowe 2024: zasady, specyfika, pułapki

Jacek Haman

Wybory samorządowe – choć uznawane (przynajmniej dawniej i nie do końca słusznie, o czym dalej) za najmniej „emocjonujące”, przyciągające mniej uwagi niż chociażby wybory parlamentarne czy prezydenckie – pod pewnym względem zawsze się wyróżniały: były i są to wybory najbardziej skomplikowane, tak ze względu na złożoność i zróżnicowanie rządzących nimi zasad, jak i z uwagi na przynoszone przez nie wyzwania organizacyjne.

Złożoność zasad

W wyborach samorządowych powoływanych jest pięć różnych typów organów: rady gmin, rady powiatów, sejmiki województw, rady dzielnic m.st. Warszawy oraz wójtowie/burmistrzowie/prezydenci miast (szczęść, jeśli jako osobną kategorię potraktować rady miast na prawach powiatu). Reguły wyborów rad gmin są zupełnie odmienne w przypadku gmin poniżej i powyżej 20 tys. mieszkańców. W zależności od miejsca wyborca dostanie różną liczbę kart do głosowania: trzy (miasta na prawach powiatu) albo cztery (pozostałe gminy oraz – z innym zestawem kart – m.st. Warszawa), z tym że gdzieś kart tych będzie mniej, a niektórzy wyborcy nie dostaną pełnego (w ich gminie) zestawu kart. Jedna lub dwie z tych kart będą stosunkowo małe i posłużą wyborowi jednej osoby, dwie (w Warszawie trzy) – najprawdopodobniej przyjmą formę wielkoformatowej „płachty” zawierającej listy kandydatów różnych komitetów wyborczych w wyborach proporcjonalnych. Dodajmy do tego, że reguły rządzące wyborami organów gmin były w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat zmieniane znacznie częściej niż w przypadku innych elekcji¹ – i już widać, że instrukcja „jak poprawnie głosować w wyborach samorządowych” musi być przygotowana w wielu wariantach.

¹ Warto sobie uświadomić, że – pomimo licznych zmian w prawie wyborczym – z punktu widzenia wyborcy sposób głosowania w wyborach prezydenckich pozostaje niezmienny od 1990 roku, do Sejmu – od 1991 roku, a znacząco zmieniały się jedynie zasady wyborów do Senatu – w 2001 roku, gdy zmieniły się liczby senatorów wybieranych w okręgach (a więc dla części wyborców zmieniła się liczba krzyżyków, które należało postawić na karcie do głosowania), i w 2011 roku, gdy wprowadzono w wyborach do Senatu okręgi jednomandatowe.

Jeśli zaś chodzi o wyzwania organizacyjne, to można je podzielić na te, które stoją przed Obwodowymi Komisjami Wyborczymi (OKW), oraz te, na które muszą odpowiedzieć administracja i organy wyborcze wyższych szczebli (PKW, terytorialne komisje wyborcze, komisarze wyborczy), a także – w praktyce odpowiedzialne za znaczną część organizacji wyborów – urzędy gmin.

Dla OKW wybory samorządowe oznaczają nieco więcej pracy przed głosowaniem i w jego trakcie (konieczność przeliczenia, ostemplowania i wydawania większej liczby kart) oraz kilkakrotnie więcej pracy w czasie liczenia głosów i wypełniania protokołów w porównaniu do wyborów parlamentarnych (i tak znacznie bardziej pracochłonnych niż np. wybory prezydenckie). Konieczność zliczenia głosów z trzech–czterech osobnych głosowań, w tym co najmniej dwóch w wyborach proporcjonalnych (znacznie bardziej pracochłonnych dla liczących), oznacza dla członków OKW – zwłaszcza w dużych obwodach, w których może głosować sporo ponad 1000 osób – perspektywę nawet kilkunastu godzin pracy przy zliczaniu głosów i wypełnianiu protokołów, przy czym godziny te następują bezpośrednio po poprzednich kilkunastu godzinach pracy przed głosowaniem i w jego trakcie. Nietrudno wtedy o błędy, pomyłki, konflikty – a te z kolei zwykle prowadzą do przedłużenia pracy o kolejne minuty czy godziny.

To, jak złożonym zadaniem jest przygotowanie organizacyjne wyborów samorządowych w skali ogólnopolskiej, może unaocznić podanie kilku liczb. W wyborach do obsadzenia jest łącznie 49 036 mandatów (radnych różnych szczebli oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów), a wydrukować trzeba będzie do 37 524 rodzajów kart do głosowania², przy czym nie uwzględniamy w tej liczbie kart na drugie tury wyborów wójtów i burmistrzów; dla porównania, w wyborach do Sejmu i Senatu do obsadzenia było łącznie 560 mandatów i przygotowano 141 rodzajów kart do głosowania. Ilu będzie kandydatów – to się jeszcze okaże, ale w poprzednich wyborach zgłoszono ich łącznie 184 745 – więcej niż jest mieszkańców np. Olsztyna.

Zasady: kto, kogo i jak wybiera?

Pisząc o zasadach wyborów samorządowych, skoncentrujemy się przede wszystkim na tym, co jest istotne z punktu widzenia wyborcy. Kto, kogo i jak będzie wybierać 7 kwietnia 2024 roku?

- Mieszkańcy gmin do 20 tys. mieszkańców będą wybierać:
 - ◊ wójtów (w gminach wiejskich) lub burmistrzów (w gminach miejsko-wiejskich albo miastach),
 - ◊ radnych gmin wybieranych w okręgach jednomandatowych,
 - ◊ radnych powiatów wybieranych w wyborach proporcjonalnych,
 - ◊ radnych sejmików województw wybieranych w wyborach proporcjonalnych.
- Mieszkańcy gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, które nie są miastami na prawach powiatu, wybiorą:
 - ◊ wójtów (w gminach wiejskich) lub burmistrzów (w gminach miejsko-wiejskich albo miastach),
 - ◊ radnych gmin wybieranych w wyborach proporcjonalnych,
 - ◊ radnych powiatów wybieranych w wyborach proporcjonalnych,
 - ◊ radnych sejmików województw wybieranych w wyborach proporcjonalnych.
- Mieszkańcy miast na prawach powiatu będą głosować na:
 - ◊ burmistrzów lub prezydentów miast,

² W praktyce nieco mniej, bo zwykle w około 10% okręgów jednomandatowych do rad gmin zgłaszany jest tylko jeden kandydat, a wówczas głosowania się nie przeprowadza; jeśli podobnie będzie i w tym roku, to liczba różnych kart do głosowania wyniesie jedynie około 34 tys.

- ◇ radnych rady miasta w wyborach proporcjonalnych³,
- ◇ radnych sejmików województw wybieranych w wyborach proporcjonalnych.
- Mieszkańcy m.st. Warszawy będą decydować o wyborze:
 - ◇ prezydenta Warszawy,
 - ◇ radnych Rady Warszawy w wyborach proporcjonalnych,
 - ◇ radnych rad dzielnic w wyborach proporcjonalnych,
 - ◇ radnych sejmiku województwa mazowieckiego w wyborach proporcjonalnych.

Czynne prawa wyborcze w wyborach do organów gmin mają mieszkańcy gminy (osoby mające na jej terenie miejsce stałego zamieszkania) – obywatele polscy oraz obywatele innych krajów UE i Wielkiej Brytanii. Czynne prawa wyborcze do rad powiatów i sejmików przysługują jednak tylko obywatelom polskim. Tak więc mieszkający stale w danej gminie obywatel np. Francji dostanie tylko karty wyborcze w wyborach wójta i rady gminy, ale już nie do rady powiatu ani sejmiku; oczywiście obowiązują tu także pozostałe ograniczenia czynnego prawa wyborczego, dotyczące wszystkich wyborów, jak cenzus wieku (ukończone 18 lat) czy pozbawienie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych lub pozbawionych praw publicznych.

W wyborach samorządowych można głosować jedynie w miejscu zamieszkania: nie ma znanych choćby z wyborów parlamentarnych możliwości dopisania się do spisu wyborców w miejscu pobytu czasowego ani pobrania zaświadczenia o prawie do głosowania; nie ma także możliwości głosowania za granicą lub na statkach. Jedyne wyjątki – ale w bardzo ograniczonym zakresie – to możliwość dopisania osoby z niepełnosprawnością, jeśli w jej właściwym obwodzie lokal jest niedostosowany do potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami, do spisu wyborców w obwodzie, w którym lokal został dostosowany, przy czym jeśli to możliwe, powinien być to obwód w tym samym okręgu wyborczym; drugi wyjątek dotyczy osób przebywających w szpitalach, w których mogą być tworzone „obwody odrębne” (co ciekawe, w tym przypadku hipotetycznie możliwe jest, że dany pacjent będzie mógł głosować np. tylko w wyborach do rady powiatu i sejmiku, ale już nie rady gminy i na wójta, bądź też że w ogóle w danym obwodzie odrębnym będzie można oddać głos jedynie w wyborach do niektórych organów). Obywatele, którzy z jakichś względów nie mogą głosować w lokalu wyborczym, mają inne opcje, dostępne także w pozostałych elekcjach – głosowanie przez pełnomocnika oraz głosowanie korespondencyjne; to ostatnie jednak jest ograniczone do osób z niepełnosprawnościami oraz mających ponad 60 lat (a także odbywających kwarantannę, co, miejmy nadzieję, nie będzie nam tymczasem groziło).

Wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast odbywają się w trybie wyborów większościowych z dogrywką: na karcie wyborczej znajdziemy nazwiska kandydatów (oraz skróty nazw zgłaszających ich komitetów wraz z ich symbolami graficznymi), zaś wyborca głosuje, stawiając krzyżyk w kratce przy nazwisku popieranego kandydata. Jeśli żaden z kandydatów w pierwszej turze nie zdobędzie ponad 50% głosów, to 21 kwietnia 2024 roku odbędzie się druga tura – wówczas na karcie wyborczej znajdziemy nazwiska dwóch kandydatów, którzy w pierwszej turze otrzymali największe poparcie; wybory wygra ten z nich, który w drugiej turze uzyska więcej głosów.

Wybory rad gmin liczących mniej niż 20 tys. mieszkańców prowadzone są jako wybory większościowe w jednomandatowych okręgach wyborczych. Wyborca na karcie wyborczej znajdzie nazwiska kandydatów (oraz skróty nazw zgłaszających ich komitetów wraz z ich symbolami graficznymi) i będzie głosować, stawiając krzyżyk w kratce przy nazwisku popieranego kandydata. Wygra ten z kandydatów,

³ Aktualnie wszystkie miasta na prawach powiatu mają powyżej 20 tys. mieszkańców.

który uzyska najwięcej głosów (nawet jeśli będzie to mniej niż 50%). Jeżeli w danym okręgu zostanie zgłoszony tylko jeden kandydat, to uzyska on mandat bez głosowania.

Wybory do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców, do rad powiatów oraz do sejmików, a także wybory do dzielnic m.st. Warszawy są wyborami proporcjonalnymi w wielomandatowych okręgach wyborczych: na karcie wyborczej (w formie „płachty”, choć wyjątkowo dopuszczalna jest również „książeczka”) będą znajdować się listy kandydatów zgłoszonych przez poszczególne komitety wyborcze. Wyborca głosuje przez postawienie krzyżyka w kratce przy nazwisku popieranego kandydata, a głos ten jednocześnie jest zliczany jako głos na dany komitet wyborczy. Tym, jak później wyliczane są wyniki głosowania, zajmiemy się nieco dalej.

Zasady: o czym muszą pamiętać kandydaci i komitety wyborcze

Bierne prawo wyborcze do rad poszczególnych szczebli mają te same osoby, którym przysługuje do nich czynne prawo wyborcze – oznacza to, że kandydat musi być mieszkańcem gminy (powiatu, województwa), do której rady/sejmiku kandyduje, mieć ukończone 18 lat i być obywatelem Polski, innego państwa UE lub Wielkiej Brytanii. Jako dodatkowe obostrzenie – nie ma prawa wybieralności osoba prawomocnie skazana na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Kandydat na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dodatkowo musi mieć ukończone 25 lat, być obywatelem polskim i nie być prawomocnie skazany za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (na jakąkolwiek karę, nie tylko – jak radni – na karę pozbawienia wolności), natomiast nie musi być mieszkańcem gminy (miasta), którym chciałby rządzić. Ponadto nie może kandydować na wójta/burmistrza osoba, która już była w danej gminie dwukrotnie na to stanowisko wybrana.

Kandydatów na radnych komitety wyborcze mogą zgłaszać do 4 marca 2024 roku, zaś kandydatów na wójtów i burmistrzów można będzie zgłaszać do 14 marca. Wolno kandydować tylko do jednej rady (a więc nie można być jednocześnie kandydatem np. do rady gminy i sejmiku województwa), natomiast kandydat na wójta/burmistrza może być jednocześnie kandydatem do rady tej samej gminy (jeśli jest jej mieszkańcem); do innych rad/sejmików kandydaci na włodarzy nie mogą kandydować. Ponieważ jednak nie wolno łączyć mandatu radnego z funkcją wójta/burmistrza, to w przypadku gdy ktoś wygra w obu wyborach – jego mandat radnego zostanie wygaszony.

Mandaty do rad gmin do 20 tys. mieszkańców zdobędą kandydaci, którzy uzyskają najwięcej głosów w okręgu w głosowaniu 7 kwietnia. Wójtami, burmistrzami, prezydentami miast zostaną kandydaci, którzy w głosowaniu 7 kwietnia uzyskają ponad 50% ważnych głosów bądź otrzymają w nim jeden z dwóch najlepszych wyników, a następnie zdobędą więcej głosów w II turze głosowania 21 kwietnia 2024 roku. Tutaj reguły są proste i raczej nie kryją się w nich żadne pułapki. Bardziej skomplikowana jest kwestia obsadzenia mandatów w radach gmin powyżej 20 tys. mieszkańców (oraz dzielnic m.st. Warszawy), w radach powiatów i w sejmikach.

Wybory do tych organów mają charakter wyborów proporcjonalnych: mandaty w okręgu rozdziela się między komitety wyborcze (które na terenie danej gminy/powiatu/województwa uzyskały co najmniej 5% ważnych głosów) za pomocą metody d'Hondta; następnie są one obsadzone przez kandydatów z poszczególnych list w kolejności wynikającej z liczby uzyskanych przez nich głosów. To zatem reguły bardzo zbliżone do tych, które obowiązują w wyborach do Sejmu (i choćby z tego względu, choć są dość skomplikowane, to wydają się również dobrze znane). Jednak w praktyce działanie tej samej

metody w wyborach do Sejmu i w wyborach samorządowych okazuje się znacząco różne: powodem jest wielkość okręgów wyborczych (liczba obsadzanych w nich mandatów). Średnia wielkość okręgu sejmowego to 11,2 mandatów w okręgu. W przypadku okręgu w wyborach do sejmików średnia wielkość to 6,5 mandatów w okręgu, w radach powiatów – niespełna 4,7 mandatów, zaś w radach gmin powyżej 20 tys. mieszkańców – 5,9 mandatów. Dużo mniejsze okręgi wyborcze oznaczają, że wyraźnie rosną „naturalne progi wyborcze”, a także znacznie silniejszy jest efekt premiowania komitetów wyborczych o większym poparciu przez metodę d'Hondta. Choć próg ustawowy wynosi – tak samo jak w wyborach do Sejmu – 5% głosów, to aby uzyskać choć jeden mandat w okręgu, trzeba otrzymać znacznie lepszy wynik. W wyborach samorządowych w 2018 roku żaden komitet nie uzyskał mandatu, jeśli zdobył w okręgu mniej niż 7% głosów, bardzo rzadko udawało się to komitetom z poparciem 7–8%, ale żeby prawdopodobieństwo zdobycia choć jednego mandatu w okręgu przekroczyło ½, potrzebne było znacznie większe poparcie: 12% w wyborach do rad gmin, 14% w wyborach do rad powiatów ziemskich, 11% – do miast na prawach powiatu, a 10% głosów w sejmikach. „Proporcjonalność” wyborów samorządowych (tam, gdzie mają one mieć taki charakter) oznacza raczej reprezentację głównych sił w mieście, powiecie czy województwie, z wyraźną premią dla tych silniejszych, niż dążenie do pełnej reprezentacji nawet drobniejszych mniejszości. Ma to zresztą swoje zalety – łatwiej jest w radach o stworzenie stabilnej większości – ale kwestia ta musi być brana pod uwagę przez lokalnych polityków, którzy muszą kalkulować, czy rzeczywiście opłaca im się wystawiać własne listy danego środowiska, czy lepiej wejść w porozumienie i koalicję z silniejszymi partnerami.

Głosy ważne, celowo nieważne i niecelowo nieważne, czyli jeszcze o tym, kogo i w jakim zakresie interesują wybory samorządowe

Na początku tego tekstu napisałem, że wybory samorządowe długo uznawano za te „najmniej emocjonujące”, ale że nie był to do końca słuszny pogląd. Nie chodzi mi przy tym o to, że samorządy (i wybory do nich) są bardzo ważne oraz zasługują na zainteresowanie, ani o to, że budzą emocje jako „zastępcze pole rywalizacji” głównych sił politycznych w czasie, gdy nie odbywają się te „ważniejsze” wybory. Dla wielu obywateli wybory wójta i rady gminy, decydujące o tym, kto będzie władać ich „najmniejszą ojczyzną”, są rzeczywiście ważniejsze niż np. wybory posłów do działającego w dalekiej Warszawie Sejmu (albo działającego w jeszcze dalszej Brukseli Parlamentu Europejskiego). O ile w dużych miastach frekwencja w wyborach do Sejmu była zwykle wyższa niż w wyborach samorządowych, o tyle na wsi wybory samorządowe przyciągały do urn więcej wyborców.

Jednak wybory samorządowe to nie tylko wybory rady gminy i wójta. Jednocześnie odbywa się przecież głosowanie na kandydatów do rad powiatów i sejmików województw – i te wybory dla wielu głosujących już nie są tak interesujące. Wyborca dostaje cztery karty do głosowania: dwie (wójt i rada gminy) są dla niego ważne, ale dwie dotyczą wyborów, które go mało interesują (powiat, sejmik) – co może z nimi zrobić? Może je wrzucić do urny bez zaznaczenia na nich czegokolwiek, może też – skoro już je dostał – starać się zagłosować (ale tak, by nie włożyć w to wiele wysiłku, a więc w sposób mniej lub bardziej przypadkowy).

Ilu jest takich wyborców – i skąd w ogóle wiemy, że tacy są? To oczywiście przypuszczenia, ale oparte na bardzo mocnych podstawach – statystykach frekwencji oraz głosów nieważnych.

	Frekwencja	
	Miasto	Wieś
Wybory samorządowe 2010	44,4%	51,9%
Wybory do Sejmu 2011	54,5%	42,4%
Wybory samorządowe 2014	43,4%	52,5%
Wybory do Sejmu 2015	54,2%	45,2%
Wybory samorządowe 2018	54,7%	55,2%
Wybory do Sejmu 2019	64,5%	56,7%
Wybory do Sejmu 2023	76,0%	71,0%

Jak widać z danych w powyższej tabeli: we wszystkich wyborach samorządowych od 2010 roku frekwencja wyborcza na wsi była wyższa niż w miastach – odwrotnie niż w przypadku wyborów do Sejmu. Co jednak ważniejsze: na wsi frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w 2010 i 2014 roku była wyższa – i to znacząco – niż w następujących rok później wyborach do Sejmu. Dopiero „wielka mobilizacja wyborców” – znaczący wzrost frekwencji w wyborach do Sejmu w 2019 roku – spowodowała, że również na wsi frekwencja w wyborach do Sejmu „wyprzedziła” (choć bardzo nieznacznie) frekwencję w wyborach samorządowych z poprzedniego roku. Wiemy zatem, że zwłaszcza na wsi jest (a w każdym razie była do 2015 roku) duża grupa wyborców zainteresowanych wyborami samorządowymi, a nieuczestnicząca w wyborach do Sejmu. W 2018 roku zaznaczyło się jednak nowe zjawisko – wyraźny wzrost frekwencji w wyborach samorządowych w miastach (przy znacznie mniejszym wzroście na wsi). Można się domyślać, z czego to wynikało: wybory samorządowe w 2018 roku były pierwszymi po dłuższej przerwie wyborami po wygranych przez PiS wyborach parlamentarnych w 2015 roku i jako takie nabrały dla wielu obywateli nowego znaczenia – związanego raczej z polityką ogólnopolską, a nie lokalną. Czy podobnie będzie w tym roku – zobaczymy, choć wszystko wskazuje na to, że tak.

Natomiast o tym, że wybory do sejmików i do rad powiatów są dla wielu wyborców mało ważne, wiemy z danych o głosach nieważnych. Tych zawsze w wyborach samorządowych było dużo, znacznie więcej niż w np. wyborach do Sejmu, ale – co istotniejsze – znacznie więcej głosów nieważnych pojawiało się w wyborach do sejmików i powiatów niż w wyborach do rad gmin i na wójtów/burmistrzów. Co więcej, wiemy również (z danych PKW dla części elekcji, a dla wyborów w 2014 roku – z badań Zespołu Ekspertów Wyborczych), że główną przyczyną nieważności głosów jest oddanie przez wyborcę pustej karty – a więc właśnie zadeklarowanie braku zainteresowania wyborami. Odsetek takich wyborców był na przestrzeni lat dość stabilny, około 8% (dopiero w 2018 roku nieco mniej – 4,8%).

A skąd wiemy, że są (a w każdym razie – że byli) wyborcy głosujący w wyborach do sejmików i rad powiatów w sposób przypadkowy? Pokazały to wyniki wyborów w 2014 roku, gdy powszechne zastosowanie nowego formatu karty – książeczki – zmyliło przynajmniej kilka procent wyborców głosujących nieważnie poprzez postawienie wielu krzyżyków (wedle szacunków z badań Zespołu Ekspertów

Wyborczych⁴ to ok. 8% głosujących). Jednocześnie z analiz J. Flisa⁵ wynika, że ok. 6–8% wyborców głosowało automatycznie na listę umieszczoną na pierwszej stronie książeczki tylko dlatego, że była to lista „pierwsza z brzegu” – i to akurat były głosy ważne... Łącznie więc w 2014 roku wyborcy oddający w wyborach do sejmików świadomie puste głosy bądź głosujący (ważnie lub nieważnie) w sposób w zasadzie przypadkowy stanowili ok. 23% ogółu głosujących!

Pokłosiem problemów z głosami nieważnymi w 2014 roku było odstąpienie od stosowania w wyborach samorządowych formy książeczki na rzecz karty-płachty⁶. Ale przecież problem braku zainteresowania części wyborców wyborami, w których uczestniczą „przy okazji”, pozostał, nawet jeśli jego skala będzie w 2024 roku mniejsza niż w 2014 (i wcześniej) ze względu na większe zainteresowanie wyborami samorządowymi w kontekście polityki ogólnokrajowej (co już obserwowaliśmy w roku 2018). Jak to się przełoży na wynik wyborów? Na to pytanie w tym momencie nikt nie odpowie, a i po wyborach ocena, na ile czynnik taki miał tym razem znaczenie, będzie wymagała bardzo żmudnych analiz.

Wybory samorządowe w 2024 roku: chwilowo bez eksperymentów?

Po kilku latach ciągłych zmian w przepisach prawa wyborczego – często wprowadzanych na ostatnią chwilę i sprawiających wrażenie „pisania na kolanie” – wybory samorządowe w 2024 roku są pierwszymi, w których nie będą „testowane” nowe rozwiązania. Istotne zmiany z 2018 roku – ponowne wprowadzenie głosowania proporcjonalnego do rad dużych gmin (w 2014 roku – tylko w miastach na prawach powiatu), ograniczenie prawa do „wielokrotnego kandydowania”, wprowadzenie limitu liczby kadencji dla wójtów/burmistrzów, wydłużenie kadencji samorządów do pięciu lat – już obowiązywały w 2018 roku⁷. Zmiany organizacyjne wprowadzone w roku 2023 pod hasłem „rozwiązań profrekwencyjnych”, jak modyfikacja sieci obwodów wyborczych na wsi czy poszerzenie obowiązków gmin w zakresie zapewniania transportu, były już „testowane” w ostatnich wyborach parlamentarnych. To samo generalnie dotyczy wprowadzanych w latach 2018–2023 zmian w administracji i organach wyborczych, dotyczących finansowania kampanii, ograniczeń głosowania korespondencyjnego itp. Te rozwiązania – często bardzo kontrowersyjne – będą obowiązywały w wyborach samorządowych (i zapewne również europejskich) bez zmian. Nowych rozwiązań (lub czasami powrotu do starych) można się na pewno spodziewać już od wyborów prezydenckich w przyszłym roku, ale jeszcze nie teraz.

Oczywiście oprócz zmian reguł ogólnopolskich w wyborach samorządowych mogą zmieniać się również reguły lokalne – a dokładniej: mogą przesuwac się granice okręgów wyborczych, co zapewne przyniesie istotne skutki dla warunków lokalnej konkurencji politycznej. Po zmianach Kodeksu wyborczego w 2018 roku granice okręgów ustalają komisarze wyborczy (a ci – również zgodnie z wprowadzonymi wtedy rozwiązaniami – byli powoływani na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji). Może budzić niepokój pytanie, czy zmiany granic okręgów wyborczych nie będą wykorzystywane w celu manipulowania przebiegiem wyborów. W tej kwestii ocena każdego przypadku musi być dokonywana osobno, z pełnym uwzględnieniem wszystkich lokalnych warunków, tak politycznych (kto

4 A. Gendźwił i in., *Nieważne głosy, ważny problem*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016, s. 67, <https://tiny.pl/dxdz7>.

5 J. Flis, *Efekt książeczki*, w: J. Flis i in., *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015, s. 45–47, <https://tiny.pl/dxdzm>.

6 Formalnie stosowanie książeczki (choć udoskonalonej) wciąż jest dopuszczalne, jeśli nie da się zmieścić wszystkich list na karcie-płachcie, jednakże dzięki wprowadzonej w 2018 roku zasadzie, że liczba kandydatów na liście nie może być większa niż wielkość okręgu plus 2 (wcześniej – dwukrotność liczby mandatów w okręgu), sytuacje takie w praktyce nie występują.

7 Ze względu na (chwilową) stabilność reguł wyborów samorządowych warto wrócić do tekstu A. Gendźwiłła *Reguły wyborów samorządowych 2018*, <https://tiny.pl/dxdb6>.

na danej zmianie mógłby zyskać), jak i geograficzno-demograficznych (czy dana zmiana okazała się konieczna, czy były możliwe inne rozwiązania?). W skali ogólnokrajowej warto jednak zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, wciąż obowiązuje zasada stałości granic okręgów wyborczych – mogą się one zmieniać tylko wtedy, gdy ze względu na zmiany demograficzne utrzymanie dotychczasowych okręgów prowadziłoby do niespełniania innych przepisów. Po drugie, z danych ogólnopolskich nie widać, by w sposób systematyczny zmieniała się struktura okręgów w wyborach samorządowych – ich liczba i przeciętna wielkość są prawie takie same jak w poprzednich wyborach. Czy to znaczy, że nie ma w Polsce żadnych przypadków „gerrymanderingu” w wyborach samorządowych? Niekoniecznie, ale – jak pisałem wcześniej – każdy „podejrzany” przypadek musi być pod tym względem zbadany indywidualnie.

Jacek Haman – dr hab., kierownik Katedry Modeli Formalnych i Metod Ilościowych w Socjologii na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zespołu Ekspertów Wyborczych 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: Joanna Liczner
Korekta: Agnieszka Łodzińska
Warszawa 2024
ISBN 978-83-67750-69-1