

STUDIA I ARTYKUŁY

„Studia Wyborcze”, tom 34, 2022

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2022/34/1>

Jarosław Flis*

 <https://orcid.org/0000-0002-2492-3729>

Tomasz Gąsior**

 <https://orcid.org/0000-0003-3531-8740>

Katarzyna Lorenc***

 <https://orcid.org/0000-0002-7505-4842>

ZBIEG TERMINÓW WYBORÓW – ANALIZA DYLEMATÓW I ZAGROŻEŃ

WPROWADZENIE

Wolne wybory, a zatem takie, w których obywatel ma autentyczny wybór, a jego głos ma rzeczywisty wpływ na ich wynik, są fundamentem demokratycznego państwa [por. Jaworski, Czaplicki 2011: 27]. Mówi się o nich wręcz jako o kamieniu węgielnym demokracji [Toth 2011: 30]. Cały system wyborczy, który określa podstawowe zasady uczestnictwa obywateli w procesie wyborczym oraz zasady kształtowania przedstawicielskich organów w państwie, w tym w samorządzie lokalnym, aby mógł być uznany za ów fundament demokracji, musi być dostosowany do realiów społeczno-politycznych danego państwa, konkretnego społeczeństwa, do poziomu świadomości obywatelskiej

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, członek Zespołu Ekspertów Wyborczych forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego, jaroslaw.flis@uj.edu.pl

** Dr, adiunkt w Instytucie Prawa i Administracji Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy, współpracuje z Wyższą Szkołą Administracji Publicznej w Ostrołęce, tomasz.gasior@op.pl

*** Doktorantka na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, katarzyna-lorenc@doctoral.uj.edu.pl

i ogólnego poziomu kulturowego. Powinien również uwzględniać tradycje demokratyczne danego państwa. W innym razie może stanowić jedynie pozorację demokratycznego państwa [Szonert 2011: 155].

Mówiąc o systemie wyborczym, należy odróżnić rządzące nim zasady, zwyczaj bezpośrednio określone lub wynikające z Konstytucji, ale także z dokumentów międzynarodowych, od procedury wyborczej – rozumianej jako organizacja wyborów, sposób obliczania głosów i ustalania wyniku wyborów [Szonert 2011: 156]. Procedura ta stanowi złożony i skomplikowany, jednocześnie delikatny i newralgiczny proces, w który zaangażowanych jest wiele podmiotów zróżnicowanych pod względem ich ról i zadań – od wyborców zaczynając, przez kandydatów i zgłaszające ich komitety wyborcze, a kończąc na podmiotach, których zadaniem jest sprawne i zgodne z prawem przygotowanie oraz przeprowadzenie wyborów (w tym na „administracji wyborczej” i „administracji samorządowej”).

To, jak podmioty odpowiedzialne za organizację i przeprowadzenie wyborów poradzą sobie ze swoimi zadaniami, może m.in. w istocie decydować o ogólnym charakterze wyborów, także zatem o tym, czy spełniają one standardy wyborów wolnych [Pyrzyńska 2019a: XXXIX–XL]. Może też przesądzać o tym, czy obywatele będą mieli poczucie, że wybory zrealizowały standardy wyborów wolnych i uczciwych, które to poczucie wzmacnia u obywateli generalnie poziom zaufania do instytucji demokratycznych [Pyrzyńska 2019b: 19]. Tym bardziej więc przygotowaniu tej procedury należy poświęcić wiele uwagi, zaangażowania i wkładu pracy.

Rozwagi oraz legislacji na wysokim poziomie wymagają również, a może przede wszystkim, decyzje co do możliwych, wymaganych bądź niezbędnych zmian przepisów dotyczących procesu wyborczego, zmierzających w kierunku jego usprawnienia i zagwarantowania, że zostanie on przeprowadzony zgodnie z zasadami rządzącymi wyborami. Rozwagi tej nie może także zabraknąć w ewentualnych pracach nad projektowaniem odpowiednich regulacji. Co więcej, działania w tym zakresie powinny zostać podjęte w odpowiednim czasie, znacznie poprzedzającym termin, na który zaplanowane zostały dane wybory, i być oparte na szerokim konsensusie politycznym i społecznym, na co szczególną uwagę zwraca chociażby Komisja Wenecka [zob. Zieliński 2021: 48, 53, 59].

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (TK) istotne zmiany prawa wyborczego powinny być wprowadzane nie później niż na 6 miesięcy przed wyborami, rozumianymi jako całość czynności objętych tzw. kalendarzem wyborczym. Jak dookreślił Trybunał w 2011 r., dopuszczalny termin zmian powinien być ustalany w stosunku do dnia, w którym zarządzenie wyborów jest w ogóle możliwe. Podkreślił jednocześnie, że termin ten traktowany jest jako minimalny i ustawodawca powinien dążyć do jego maksymalizacji¹.

¹ Zob. wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, LEX nr 231197; postanowienie TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, LEX nr 1069950.

Jeszcze dłuższy okres ciszy legislacyjnej w prawie wyborczym wynika ze standardów określonych przez Komisję Wenecką. Zgodnie z nimi powinna ona wynosić co najmniej rok przed wyborami².

Może się jednak zdarzyć tak, że w efekcie nieuwzględnienia lub po prostu nieprzewidzenia w procesie zmian prawa wyborczego (czy szerzej ujmując, także prawa ustrojowego) możliwych konsekwencji tych zmian, dojdzie do sytuacji, w której np. moment przeprowadzenia dwóch akcji wyborczych zbiegnie się ze sobą w czasie. Może to być wynikiem chociażby ustawowego wydłużenia kadencji organów samorządu terytorialnego, jak miało to miejsce w efekcie nowelizacji Kodeksu wyborczego³ dokonanej Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁴, czy też skrócenia kadencji parlamentu.

Można oczywiście rozważać, na ile politycy, podejmując decyzje dotyczące skrócenia czy wydłużenia kadencji poszczególnych organów władzy państwowej bądź samorządowej, zdają sobie sprawę z tego, jak ich decyzja może wpłynąć na „kalendarz wyborczy”, a przez to na problemy związane z organizacją i przeprowadzeniem tych wyborów, jak może oddziaływać na frekwencję w tych wyborach, a przez to na reprezentatywność oraz legitymizację wybranych organów, oraz – co oczywiste – na wyniki wyborów.

Nie zmienia to jednak faktu, że decyzje te mogą spowodować wiele problemów w organizacji i przeprowadzeniu wyborów, i to nie tylko w wymiarze prawno-instytucjonalnym, ale także społecznym. Tym właśnie kwestiom, tj. analizie zagrożeń, napięć oraz innych zjawisk, jakie mogą się pojawić w wyniku koincydencji terminów wyborów, poświęcono niniejsze rozważania⁵.

Biorąc pod uwagę znaczenie wyborów z perspektywy sprawowania władzy, możliwości stanowienia prawa, oddziaływania – również przez nie – na sytuację kraju i jego mieszkańców, przesądzania o kształcie sceny politycznej w kolejnych latach (także przez rozstrzygnięcie o skali publicznego finansowania poszczególnych partii politycznych)⁶, w opracowaniu skupiono się na sytuacji, w której w zbliżonym lub wręcz tożsamym czasie miałyby się odbyć wybory do polskiego parlamentu i wybory organów władz lokalnych. Potwierdzeniem

² Opinia nr 190/2002, CDL-AD (2002) 23 rew. Rady Europy, Strasburg, 23 maja 2003 r.

³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2020 poz. 1319 ze zm.), dalej k.w.

⁴ Dz.U. 2018 poz. 130.

⁵ Niektóre tezy tego opracowania prezentował w swej opinii Jarosław Flis [2022].

⁶ Jest ona rezultatem przede wszystkim wyników wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP. Zob. art. 150 k.w. oraz art. 28 Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 372 ze zm.).

słuszności wyboru jako przedmiotu analizy koincydencji właśnie tych procesów wyborczych jest też to, że są one najbardziej skomplikowane i rozbudowane spośród wszystkich wyborów. Już same tylko wybory samorządowe bywają określane jako przeprowadzane łącznie cztery akcje wyborcze, a w debacie publicznej co jakiś czas pojawiają się koncepcje postulujące przynajmniej częściowe rozdzielenie ich od siebie [Gąsior, Gąsior 2018: XIX].

Tylko nieco mniej skomplikowane, ale za to o wielkiej wadze politycznej, są wybory parlamentarne, w wyniku których kształtowane może być przeciwko prawu oddziałujące również na funkcjonowanie samorządu terytorialnego, w tym jego władz.

Dla zobrazowania skali tych dwóch procesów wyborczych – nie wchodząc w więcej szczegółów – warto wskazać chociażby, że w wyborach samorządowych z 2018 r. zarejestrowanych zostało 9019 komitetów wyborczych i 191 703 kandydatów, a w wyborach parlamentarnych z 2019 r. 86 komitetów i 5389 kandydatów. Dla porównania, w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. zarejestrowanych zostało tylko 26 komitetów wyborczych i 866 kandydatów.

ZARZĄDZENIE WYBORÓW

W sytuacji, w której z regulacji prawnych wynikałoby, że termin wyborów do Parlamentu RP oraz wyborów organów jednostek samorządu terytorialnego będzie przypadał w zbliżonym do siebie okresie, ostateczny kształt kalendarza wyborczego uzależniony byłby od decyzji podejmowanych w różnych ramach czasowych przez dwa odrębne organy. To te decyzje przesądzałyby o chronologii dalszych działań w ramach przygotowania i przeprowadzania poszczególnych z tych wyborów, o kolejności wydarzeń, których część nieuchronnie nachodziłaby na siebie, tworząc – w praktyce – jeden skomplikowany, w wielu przypadkach niedający się rozdzielić proces. Proces, co do którego trudno przewidywać czy wyrokować, jakie byłyby wobec niego reakcje społeczne. Jak zachowałiby się wyborcy w sytuacji, gdy różne wybory odbywałyby się w tak nieodległym od siebie, a być może w tym samym, czasie. Jedną z głównych wątpliwości rodzi się, rzecz jasna, co do chęci wzięcia przez nich udziału w samym głosowaniu.

Przechodząc do meritum, należy wskazać, że wybory parlamentarne zarządza Prezydent RP⁷. Wybory samorządowe zarządzane są natomiast przez

⁷ Art. 194 i 257 k.w.

premiera⁸. W Kodeksie wyborczym określone zostały inne ramy czasowe, w których każde z tych wyborów mogą być zarządzane, a jeszcze inne w odniesieniu do tego, kiedy decyzje w tych sprawach muszą zapaść.

W przypadku wyborów parlamentarnych decyzję taką prezydent może podjąć generalnie w każdym momencie. Nie istnieją bowiem prawne ograniczenia co do tego, na ile wcześniej przed wyborami musi on rozstrzygnąć co do ich terminu⁹. Najpóźniej decyzja w tej sprawie musi jednak zapaść na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu.

Natomiast wybory samorządowe premier zarządza nie wcześniej niż na 4 miesiące i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji rad.

Uwzględniając możliwy zbliżony termin tych akcji wyborczych, warto podkreślić, że decyzja prezydenta może w tym przypadku poprzedzać samą możliwość podjęcia decyzji w tej sprawie przez premiera. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, by prezydent poczekał na moment, w którym to premier jako pierwszy podejmie taką decyzję, i dopiero wówczas, biorąc ją pod rozwagę, wyznaczył termin wyborów parlamentarnych. Oczywiście racjonalna i – wydaje się – zgodna z interesem obywateli, ale także, szerzej rzecz ujmując, z interesem Rzeczypospolitej, byłaby sytuacja, w której zarówno prezydent, jak i premier, zdając sobie sprawę z powagi i poziomu jej skomplikowania oraz z trudności, jakie mogą i jakie będą się z nią wiązały, wspólnie podjęliby najbardziej racjonalną decyzję w tej sprawie, opartą na analizach ekspertów oraz po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. W praktyce ważne jest, by ich rozstrzygnięcia w tych sprawach nie stanowiły elementu gry politycznej nastawionej na uzyskanie (przewidywanych przez nich, ale wcale nie pewnych) profitów dla ich środowisk politycznych.

Warto jednak uwzględnić, że w analizowanej sytuacji to prezydent znajdowałby się w bardziej komfortowej sytuacji. Z jednej wszakże strony, jak już zasygnalizowano, mógłby on w każdej chwili zdecydować w sprawie zarządzenia wyborów parlamentarnych, ale mógłby też wstrzymać się ze swoim rozstrzygnięciem do czasu, kiedy to premier będzie już zobowiązany do zdecydowania co do wyborczego kalendarza samorządowego.

Decyzje tego typu są istotne w „grze wyborczej”. Dość oczywiste jest bowiem, że wynik wyborów parlamentarnych odbywających się tuż przed wyborami samorządowymi mógłby w istotny sposób oddziaływać na wynik wyborów lokalnych. Odwrotna zależność nie jest już tak oczywista, chociażby

⁸ Art. 371 i 470 k.w.

⁹ Nie można jednak zapomnieć, że z dniem ogłoszenia postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu wyborów rozpoczyna się kampania wyborcza, która kończy się na 24 godziny przed dniem głosowania (art. 104 k.w.).

ze względu na często trudne wskazanie jednoznacznego zwycięzcy wyborów samorządowych.

Rozpatrując sytuację zbiegu terminów wyborów, i to nie tylko wyborów parlamentarnych oraz samorządowych, nie można zapominać o możliwości samorozwiązania się Sejmu i o innych przesłankach skrócenia kadencji parlamentu wynikających z Konstytucji, ale także o perspektywie ustawowej zmiany długości kadencji samorządu terytorialnego (jej długość nie wynika przecież z ustawy zasadniczej), która może prowadzić zarówno właśnie do zbiegu terminów tych wyborów, jak i odwrotnie – do zapobieżenia takiej sytuacji. W tym przypadku należy jednak uwzględniać wiele czynników, nie tylko o charakterze prawnym, ale też społecznym czy politycznym. Należy również zwrócić uwagę na to, czy nie doprowadzi to np. do zbiegu terminów innych wyborów. Podejmując tego rodzaju decyzje, nie można pomijać przywołanego orzecznictwa określającego dopuszczalny czas, w którym mogą być przeprowadzane zmiany prawa wyborczego (tak istotne dla samych wyborów), oraz zasady poprawnej legislacji.

PRZYPADEK MOŻLIWEGO ZBIEGU TERMINÓW WYBORÓW W 2023 R.

W celu zobrazowania podjętych rozważań warto odwołać się do możliwej sytuacji dotyczącej wyborów samorządowych i parlamentarnych w 2023 r. Ostateczna data dla zarządzenia przez Prezydenta RP wyborów parlamentarnych to 14 sierpnia 2023 r. Dla podjęcia przez premiera decyzji co do terminu wyborów samorządowych właściwy jest termin pomiędzy 21 czerwca a 21 lipca 2023 r. W efekcie decyzji w tych sprawach, uwzględniając pewne pole manewru wynikające z długości kadencji poszczególnych organów, możliwe byłyby trzy terminy wyborów samorządowych i cztery terminy wyborów sejmowych. Obrazuje je tabela 1.

Tabela 1. Możliwe terminy wyborów samorządowych i parlamentarnych

Możliwe terminy wyborów	Wybory samorządowe I tura	Wybory samorządowe II tura	Wybory parlamentarne
1	2	3	4
24 września 2023	A		
1 października 2023	B		
8 października 2023	C	A	

1	2	3	4
15 października 2023		B	1
22 października 2023		C	2
29 października 2023			3
5 listopada 2023			4

Źródło: opracowanie własne.

W efekcie, zgodnie z obecnym stanem prawnym, możliwych byłoby dwanaście kombinacji tych terminów, wynikających z decyzji prezydenta i premiera, które to terminy można uszeregować od A1 do C4, wykorzystując oznaczenia z tabeli 1. Przez sytuację A1 rozumiana jest ta, w której wybory samorządowe przeprowadzane są 24 września (II tura 8 października), natomiast wybory parlamentarne w pierwszym możliwym terminie, czyli 15 października. Sytuacja C4 to 8 października jako termin wyborów samorządowych, natomiast 5 listopada – parlamentarnych.

Dwanaście układów tworzy sześć scenariuszy. Pełne zestawienie możliwych kalendarium wyborów, uwzględniające terminy rejestracji komitetów i kandydatów, przedstawia tabela 2.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na niepewność dotyczącą skali zjawiska, jakim są tzw. dwie tury głosowania, wówczas gdy przeprowadzenie drugiej jest zależne od wyników pierwszej. Uwzględniając udział ludności w ogóle, średnio w ostatnich trzech cyklach wyborów samorządowych, II ich tura odbywała się w 2/5 kraju (od mniej niż 1/3 w 2018 r., do ponad połowy w 2014 r.). Oznacza to, że w niektórych częściach kraju, w sytuacji ewentualnego zbiegu terminów wyborów, w okresie pomiędzy 24 września a 5 listopada mogłyby odbywać się aż trzy głosowania, a w innych dwa.

W latach 2010–2018 II tura wyborów samorządowych odbywała się zawsze w gminach obejmujących 13% kraju. Nigdy nie odbyła się ona na obszarze 25% kraju. Natomiast aż w 62% kraju w trzech ostatnich samorządowych cyklach wyborczych odbywały się zarówno wybory rozstrzygane już w I turze, jak i takie, w których potrzebna była II tura.

Warto również zwrócić uwagę na to, że dwa ostatnie z możliwych terminów wyborów parlamentarnych (29 października i 5 listopada 2023 r.) przypadają na niedzielę poprzedzającą lub przypadającą zaraz po dniu Wszystkich Świętych, kiedy to Polacy tradycyjnie odwiedzają groby swoich bliskich, często usytuowane poza miejscem ich zamieszkania. Mogłoby to mieć znaczenie dla frekwencji wyborczej.

Tabela 2. Zestawienie możliwych kalendarium wyborów

odległość tydzień	4/6 A4	A3	3/5 B4	A2	B3	C4	2/4 A1 B2		C3	B1	0/2 C2	-1/1 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		kand- włodarze komitet-sejm	kandydaci-radni		kandydaci-radni komitet-sejm		komitet-sejm
3-09			kandydaci- włodarze	komitet-sejm	kandydaci- włodarze	kandydaci-radni		kand- włodarze komitet-sejm	kandydaci-radni		kandydaci-radni komitet-sejm	kandydaci-radni
10-09		komitet-sejm			komitet-sejm	kandydaci- włodarze		kandydaci- włodarze	kand- włodarze komitet-sejm	kand- włodarze kand- poskowie	kandydaci- włodarze	kand- włodarze kand- poskowie
17-09	komitet-sejm		komitet-sejm	kandydaci- poskowie		komitet-sejm		kandydaci- poskowie				
24-09	samorząd I tura	samorząd I tura kand-poskowie		samorząd I tura	kandydaci- poskowie			samorząd I tura	kandydaci- poskowie			
1-10	kandydaci- poskowie		samorząd I tura kand-poskowie		samorząd I tura	kandydaci- poskowie		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	samorząd I tura
15-10			samorząd II tura		samorząd II tura		sejm-wybory	sejm-wybory	sejm-wybory	sejm-wybory		sejm-wybory
22-10				sejm-wybory		sejm-wybory		sejm-wybory	sejm-wybory		sejm-wybory	sejm-wybory
29-10		sejm-wybory			sejm-wybory			sejm-wybory	sejm-wybory			
5-11	sejm-wybory		sejm-wybory			sejm-wybory						

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższego zestawienia (tab. 2) wynika, że termin I tury wyborów samorządowych nie mógłby nałożyć się na dzień wyborów parlamentarnych. Już jednak w przypadku II tury wyborów samorządowych ewentualność taka się pojawia. Najmniejsza możliwa odległość między najpóźniejszym terminem I tury wyborów samorządowych a najwcześniejszym wyborów parlamentarnych wynosi jeden tydzień. W takiej sytuacji wybory parlamentarne odbywałyby się w niedzielę pomiędzy I a II turą wyborów samorządowych. Oznaczałoby to, że wybory musiałyby się odbywać przez trzy niedziele z rzędu, tj. 8, 15 i 22 października 2023 r.

Największy dystans, jaki mógłby dzielić I turę wyborów samorządowych od wyborów parlamentarnych, mógłby wynosić sześć tygodni. Wówczas II tura samorządowa poprzedzałaby o cztery tygodnie wybory parlamentarne.

Pomiędzy tymi dwoma skrajnymi przypadkami sytuują się cztery pozostałe scenariusze, w których I tura wyborów samorządowych poprzedzałaby wybory parlamentarne o dwa, trzy, cztery lub pięć tygodni. II tura samorządowa odbywałaby się wówczas, odpowiednio, tego samego dnia co wybory parlamentarne albo poprzedzałaby je o jeden, dwa lub trzy tygodnie.

Pojawiałyby się zatem duże *spectrum* możliwości co do terminów analizowanych przez nas wyborów, warunkowanych decyzjami prezydenta i premiera. Każdy z tych układów terminów wyborczych miałby istotne znaczenie z perspektywy organizacji wyborów, ale także ze względu na ich wpływ na frekwencję wyborczą. Każdy z nich istotnie, aczkolwiek nieco odmiennie, mógłby ponadto wpływać na relacje między komitetami uczestniczącymi w obu tych akcjach wyborczych, na krąg kandydatów zgłaszanych przez komitety w tych wyborach, na kształt list kandydatów zarejestrowanych przez te komitety oraz na relacje między tymi kandydatami. Każdy z tych układów terminów wyborów mógłby też inaczej oddziaływać na sam wynik wyborów, a przez to na podział mandatów, zarówno w organach jednostek samorządu terytorialnego, jak i w parlamencie.

KWESTIE ORGANIZACYJNE

Jeśli chodzi o stronę organizacyjną, to wybory parlamentarne i wybory samorządowe charakteryzują się odmienną strukturą przeprowadzającej je administracji wyborczej. Każdorazowo zaangażowana jest co prawda Państwowa Komisja Wyborcza (PKW), lecz w innym charakterze. W przypadku wyborów parlamentarnych jest ona jednym z organów przeprowadzających wybory, w wyborach samorządowych sprawuje zaś ogólny nadzór nad organizacją i przebiegiem wyborów przeprowadzanych przez terytorialne i obwodowe komisje wyborcze. Jednakże bez względu na to, gdyby wybory odbywały się w zbliżonym do siebie czasie, trudno byłoby nawet wyobrazić sobie wielość zadań ciążyących na PKW

(i na zapewniającym jej obsługę oraz obsługę komisarzy wyborczych i urzędników wyborczych Krajowym Biurze Wyborczym), często nakładających się na siebie, związanych chociażby z: wydawaniem wyjaśnień, komunikatów, informacji dotyczących wyborów; przygotowywaniem akcji i spotów informacyjnych; uchwalaniem regulaminów komisji wyborczych niższego stopnia przeprowadzających wybory; przygotowywaniem wzorów dokumentów wykorzystywanych w procesie wyborczym; konstruowaniem wytycznych co do przeprowadzania poszczególnych etapów procesów wyborczych; powoływaniem części komisji niższego szczebla, rejestracją komitetów wyborczych; rozpatrywaniem odwołań dotyczących odmowy rejestracji list kandydatów.

W bardziej skomplikowanej sytuacji znaleźliby się komisarze wyborczy. W wyborach parlamentarnych wchodzi oni bowiem z mocy prawa w skład okręgowych komisji wyborczych, odpowiedzialnych m.in. za przeprowadzenie wyborów, w tym za rejestrację list kandydatów, powołują obwodowe komisje wyborcze, zwołują ich pierwsze posiedzenia, odwołują ich członków czy uzupełniają ich składy. W wyborach samorządowych – obok PKW – sprawują nadzór nad przebiegiem wyborów, dokonują podziału na okręgi wyborcze, ustalają ich granice i numery oraz liczbę radnych w nich wybieranych, powołują terytorialne komisje wyborcze, zwołują ich pierwsze posiedzenia, w szczególnych przypadkach odwołują członków tych komisji, uzupełniają ich składy, rejestrują przytłaczającą większość komitetów wyborczych (w wyborach z 2018 r. było to 99,7%) i powiadamiają publicznie o przyjętych zawiadomieniach o utworzeniu tych komitetów. Do komisarzy wyborczych należy także obowiązek dokonywania podziału na obwody głosowania przed każdymi wyborami, zmian w tym podziale, ustalenia numerów, granic obwodów oraz siedzib obwodowych komisji wyborczych, przyjmowanie zgłoszeń w sprawie głosowania korespondencyjnego. Ponadto są oni zwierzchnikami urzędników wyborczych.

Warto też odnotować, że w przeprowadzenie wyborów parlamentarnych w 2019 r. zaangażowanych było 41 okręgowych komisji wyborczych, w skład których wchodziło 320 sędziów¹⁰, oraz 27 415 obwodowych komisji wyborczych, w których pracowało 234 445 osób. W celu przeprowadzenia wyborów samorządowych w 2018 r. powołanych zostało natomiast 2825 terytorialnych komisji wyborczych, w których skład wchodziło 25 811 osób, oraz 26 983 obwodowe komisje wyborcze liczące łącznie ponad 425 tys. osób.

Zainteresowanie pracą w komisjach wyborczych w kolejnych, różnego rodzaju wyborach wyrażają często te same osoby. Te same osoby są zatem zgłaszane przez

¹⁰ PKW w Informacji z 25 stycznia 2021 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmian, ZPOW-502-1/21, postulowała rozważenie zmiany przepisów dotyczących powoływania m.in. właśnie okręgowych komisji wyborczych w składzie wyłącznie sędziowskim, s. 9, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1613491481_2-1-21-informacja.pdf (dostęp 15.07.2022).

komitety wyborcze jako kandydaci do tych komisji i w dużej mierze te same osoby samodzielnie zgłaszają swoje kandydatury do tych komisji. W związku z tym, w znacznej mierze, w kolejnych wyborach często te same osoby są członkami komisji wyborczych. Może zatem rodzić się obawa o to, czy w przypadku dwóch akcji wyborczych, a w rzeczywistości często trzech weekendów wyborczych przypadających w nieodległym od siebie czasie, udałoby się znaleźć wystarczającą liczbę osób chętnych do pracy w tych komisjach. Wątpliwość ta wydaje się zasadna także ze względu na trudności, jakie pojawiały się przy powoływaniu komisji wyborczych przed wyborami samorządowymi w 2018 r.

Warto również odnotować, że przy każdych wyborach występują liczne rezygnacje z członkostwa, przede wszystkim w obwodowych komisjach wyborczych. Przykładowo w wyborach parlamentarnych z 2019 r. miało miejsce 6,5 tys. odwołań ze składów obwodowych komisji wyborczych¹¹, a w wyborach samorządowych z 2018 r. ok. 10 tys. Nie ułatwia to procesu szkoleń, organizacji działań tych komisji oraz nie wpływa pozytywnie na jakość ich pracy.

Należy ponadto wskazać, że na mocy obecnych regulacji prawnych wybory parlamentarne przeprowadza jedna obwodowa komisja wyborcza w każdym obwodzie głosowania, natomiast w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego, przeprowadzanych w związku z zakończeniem kadencji rad, mamy do czynienia z obwodową komisją wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodową komisją wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie¹².

Nie można ponadto nie odnotować tego, że w obu rodzajach analizowanych przez nas wyborów uprawnione do głosowania są inne osoby; odrębne i różne są także spisy wyborców.

Sytuacja zbiegu terminu wyborów wymagałaby też od władz samorządowych zapewnienia lokali dla komisji wyborczych (przede wszystkim obwodowych) w czasie kilku zbliżonych do siebie tygodni. Zrealizowanie tego obowiązku byłoby tym bardziej utrudnione (o ile w ogóle możliwe), gdyby głosowanie w dwóch akcjach wyborczych odbywało się w tym samym dniu. W takiej sytuacji dodatkowych środków wymagałoby również zabezpieczenie odpowiedniej liczby urn wyborczych.

Organizacja pracy administracji wyborczej w związku z przygotowaniem wyborów, ale także administracji samorządowej w zakresie, w jakim uczestniczy ona w tych działaniach, uzależniona byłaby od decyzji premiera i prezydenta

¹¹ PKW, Sprawozdanie z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 13 października 2019 r., s. 7, https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1572274814_SPRAWOZDANIE_Z_WYBOROW_DO_SEJMU_RZECZYPOSPOLITEJ_POLSKIEJ_I_DO_SENATU_RZECZYPOSPOLITEJ_POLSKIEJ.pdf (dostęp 15.07.2022).

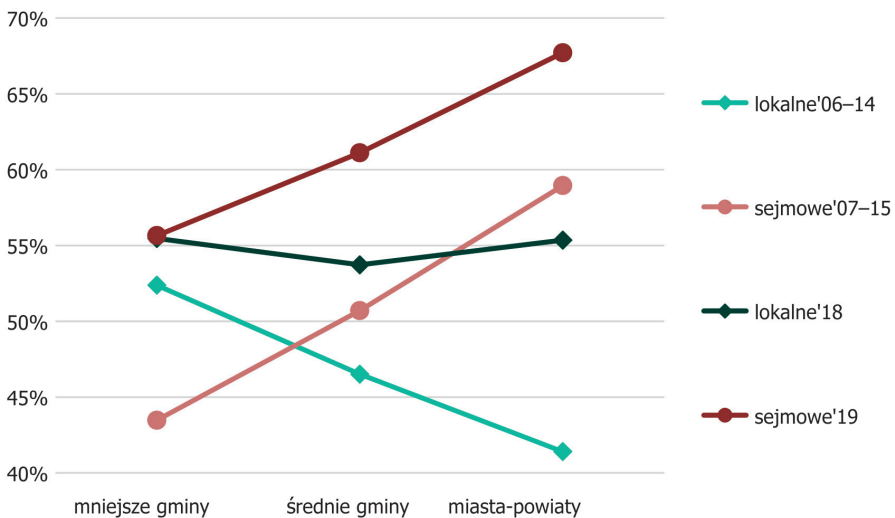
¹² Art. 181a k.w.

co do daty wyborów. Dla sprawnego działania podmiotów odpowiedzialnych za właściwe, rzetelne przygotowanie i przeprowadzenie obu tych procesów wyborczych korzystne byłoby, gdyby stosunkowo wcześniej wiedziały one, jakie są plany organów władzy co do terminów poszczególnych wyborów.

FREKWENCJA WYBORCZA

Analizując możliwy zbieg terminów wyborów samorządowych i parlamentarnych, nie sposób pominąć to, jak mógłby on oddziaływać na frekwencję wyborczą, która swego czasu w polskich wyborach samorządowych i sejmowych znacząco się od siebie różniła. Odmienności widoczne były nie tylko w odniesieniu do ogólnej wielkości frekwencji, ale także w zależności od wielkości miejscowości [Flis 2018]. Różnice te były bardzo wyraźne w wyborczych latach 2005–2015. W ostatnim cyklu wyborczym uległy one jednak wyraźnemu zmniejszeniu, co nie znaczy, że w ogóle nie występują.

Poziom frekwencji w latach 2006–2015 oraz w wyborach, które miały miejsce w 2018 i 2019 r., obrazuje wykres 1. Gminy podzielono ze względu na wielkość i status administracyjny na trzy grupy o zbliżonej do siebie liczbie mieszkańców, tj. mniejsze gminy, średnie gminy i miasta-powiaty. Punkty na wykresie wskazują zbiorczą frekwencję w tych grupach.



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

Źródło: opracowanie własne.

Z wykresu 1 wynika, że w latach 2006–2015 w wyborach sejmowych w miastach-powiatach głosowało o kilkanaście punktów procentowych więcej wyborców niż w wyborach lokalnych. 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 odmiennosc ta niemal zniknęła. W obliczu takiej zmiany nie sposób jednoznacznie przewidzieć, jakie mogłyby być efekty przeprowadzania podwójnych wyborów w niewielkim odstępie czasu.

Przywołana zmiana tendencji dotyczących frekwencji wyborczej daje asumpt do podjęcia dodatkowych rozważań w zakresie motywacji co do głosowania w wyborach.

Z jednej strony wyborcy w sytuacji zbyt częstego głosowania są zmęczeni, zniechęceni do udziału w akcie wyborczym, w związku z czym istnieje zagrożenie, że w przypadku zbiegu terminu wyborów frekwencja w kolejnych głosowaniach może spadać. Z drugiej jednak bywa i tak, że jeżeli wybory, które dla części wyborców są mniej ważne, poprzedzają wybory ważniejsze, to może wystąpić „efekt sygnalizacyjny” [Gendźwił 2020]. Oznacza to, że wyborcy, którzy nie wzięliby udziału w mniej dla nich istotnych wyborach, idą w nich jednak zagłosować, traktując je jako swego rodzaju rozgrzewkę przed decydującym starciem, ale także jako okazję do zbudowania siły i przewagi oraz poczucia pewności siebie własnego obozu politycznego przed kolejnymi wyborami.

Poziom udziału wyborców w pierwszym z tych głosowań oraz struktura osób głosujących może też tworzyć wśród partii, komitetów i kandydatów świadomość co do potrzeby podjęcia odpowiednich kroków w celu zmobilizowania lub zdemobilizowania danej części elektoratu przed kolejnymi głosowaniami, co niewątpliwie może oddziaływać na frekwencję w tych wyborach, ale i na ich wynik.

Poziom niepewności co do frekwencji wyborczej mógłby być jeszcze większy w sytuacji, w której w jednym dniu odbywałoby się głosowanie w wyborach parlamentarnych i w II turze wyborów samorządowych. Niepewność ta wynika z porównania frekwencji w II turze wyborów samorządowych z 2018 r. z frekwencją w wyborach sejmowych z 2019 r. Wynika z niej, że w 1/3 najmniejszych gmin frekwencja w II turze samorządowej była wyższa tylko o dwa punkty procentowe. Już jednak w średnich gminach frekwencja w wyborach parlamentarnych była o 1/5, a w miastach na prawach powiatu prawie o 1/4 większa od tej w II turze wyborów samorządowych. Oznacza to, że w takiej sytuacji w II turze samorządowej mogłaby wziąć udział znacząco odmienna grupa wyborców niż w sytuacji, gdyby głosowania w tych wyborach odbyły się w innych dniach, tak jak to działo się dotychczas.

MOŻLIWE NAPIĘCIA POLITYCZNO-SPOŁECZNE

Bliskość wyborów samorządowych i parlamentarnych może być źródłem napięć zarówno politycznych, jak i społecznych. Są nimi możliwe zmiany sympatii wyborców, zależne w znacznej mierze od strategii wyborczych poszczególnych środowisk politycznych oraz od indywidualnych decyzji osób branych pod uwagę jako kandydaci w tych wyborach. Sytuację na każdym z tych pól trudno byłoby uznać za oczywistą. Dodatkowo poszczególne – przedstawiane wyżej – scenariusze wyborcze, w których możliwe byłyby różne odstępy między dniami wyborów oraz kolejność tych wyborów, mogłyby te napięcia zwiększać lub zmniejszać.

SYMPATIE WYBORCÓW

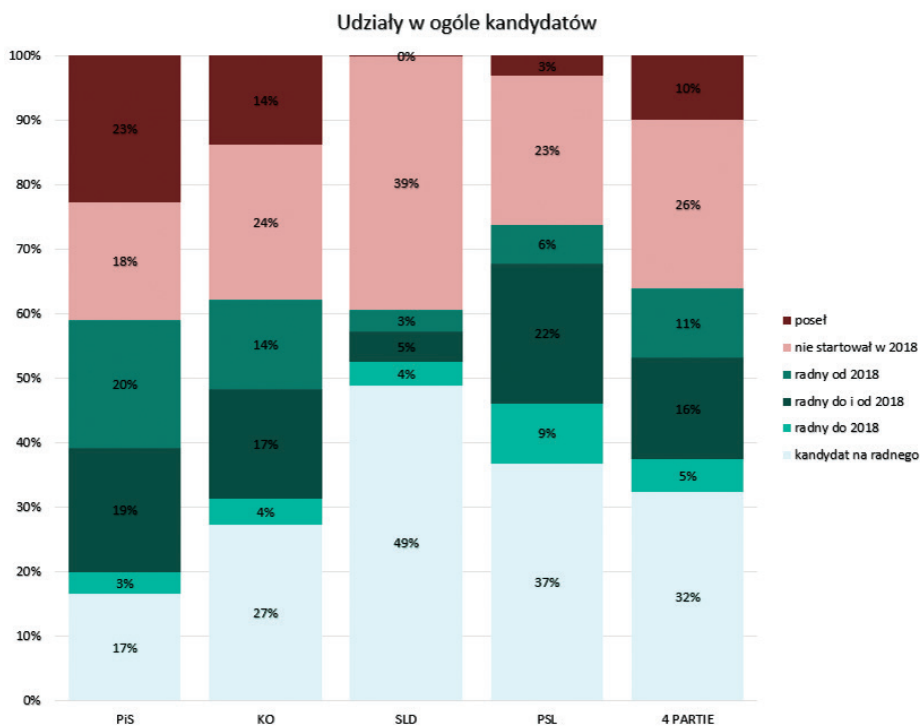
Pierwszym źródłem możliwych napięć może być psychologiczny efekt „miodowego miesiąca” [Reif 1984: 244–255]. Polega on na tym, że ugrupowanie, które wygrywa wybory, zyskuje przez kilka tygodni po nich wyższe notowania na fali entuzjazmu swoich zwolenników i demobilizacji zwolenników ugrupowań przegranych. Potwierdzenie tego zjawiska można odnaleźć w wielu miejscach na świecie, w tym w Polsce. Wydaje się, że efekt ten mógłby bardziej oddziaływać wówczas, gdyby wybory parlamentarne poprzedzały wybory samorządowe. Pierwsze z nich, tj. wybory parlamentarne, są dla wielu wyborców ważniejsze, ale istotne jest także to, że ich wynik jest z reguły znacznie bardziej jednoznaczny, łatwiej wskazać ich zwycięzcę i łatwiej podejmować kolejne działania na bazie osiągniętego sukcesu.

W przypadku odwróconej kolejności wyborów (samorządowe przed parlamentarnymi) rzecz przedstawia się znacznie mniej klarownie. W wyborach lokalnych, ze względu na ich złożoną strukturę, trudniej wskazać jednoznacznego zwycięzcę. Nie jest na przykład jasne, kto powinien być uznany za wygranego w wyborach samorządowych w 2018 r.

Dlatego też, biorąc pod uwagę dzisiejsze sondaże, jeśli efekt „miodowego miesiąca” miałyby być uwzględniany przy podejmowaniu decyzji dotyczących kalendarza wyborczego, trudno byłoby wskazać, jaka kolejność wyborów byłaby korzystniejsza dla poszczególnych środowisk politycznych czy też jaka odległość między wyborami dawałaby przewagę którejś ze stron. Tym bardziej mogłoby to zwiększać presję na organy właściwe do zarządzenia tych wyborów, ale jednocześnie powodować, że podejmowane przez nie decyzje mogłyby nabierać w takiej sytuacji wymiaru bardziej politycznego niż merytorycznego, mimo że ciężko rozstrzygnąć, kto mógłby być beneficjentem poszczególnych scenariuszy kalendarza wyborczego.

PODWÓJNE KANDYDATURY

Wydawać by się mogło, że bardziej wymiernym problemem jest sprawa możliwości podwójnego kandydowania w wyborach. Zjawisko to było do tej pory wyjątkowo rzadko poddawane szczegółowej analizie. Tymczasem już tylko pobieżne zestawienie danych dotyczących tej kwestii wskazuje, że nawet w cyklu wyborczym w latach 2018–2019 kandydowanie w jednych i w drugich wyborach (samorządowych i parlamentarnych) było zjawiskiem powszechnym we wszystkich czterech najsilniejszych partiach politycznych. Obrazuje to wykres 2.



Wykres 2. Udział osób startujących w wyborach samorządowych w 2018 r. wśród kandydatów czterech największych partii politycznych w wyborach parlamentarnych w 2019 r.

Źródło: opracowanie własne.

Kandydaci startujący w wyborach samorządowych z 2018 r. podzieleni zostali na cztery typy, po uwzględnieniu dwóch krzyżujących się podziałów. Pierwszy podział rozróżnia kandydatów, którzy osiągnęli w tych wyborach samorządowych sukces, oraz tych, którzy doznali porażki. Drugi podział obejmuje tych, którzy byli przed 2018 r. radnymi, i tych, którzy nie zdobyli mandatu

w poprzednich wyborach. Do radnych wszystkich szczebli samorządu doliczono też wójtów i burmistrzów, którzy nie byli radnymi, gdyż liczebność tej grupy jest niewielka.

Kandydaci, którzy rok wcześniej startowali w wyborach samorządowych, stanowili między 60% a 75% wszystkich kandydatów wystawianych przez cztery największe partie w wyborach parlamentarnych 2019 r. Zgromadzili oni poparcie między 1/3 a 2/3 ogółu głosów oddanych na poszczególne listy. Generalnie zatem kandydaci w wyborach samorządowych startujący w następujących po nich wyborach parlamentarnych mieli istotne znaczenie dla wyniku tych drugich wyborów z punktu widzenia wszystkich partii – szczególnie jednak partii opozycyjnych. Te bowiem z natury rzeczy zdobywają mniej mandatów poselskich niż partia rządząca. Do tej pory więc kandydaci w wyborach samorządowych byli najważniejszym źródłem kandydatów w wyborach parlamentarnych, i to kandydatów dysponujących pewnym „kapitałem wyborczym”, czyli znanych już wyborcom, często także z wcześniejszego sprawowania przez nich funkcji publicznych. Również jednak w przypadku list komitetu Prawa i Sprawiedliwości radni byli na nich grupą liczniejszą niż posłowie.

Osoby ubiegające się w poprzednich wyborach o mandaty w organach samorządowych stanowią istotną grupę w elekcji następującej po tych wyborach nie tylko ze względu na liczebność, ale też 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. Być może także dlatego, że otrzymywali oni lepsze miejsca na listach wyborczych.

Trudno przewidzieć, jakie mogłyby być strategie poszczególnych ugrupowań politycznych w tym zakresie w przypadku koincydencji właśnie wyborów samorządowych i parlamentarnych. Jakie mogłyby być odczucia społeczne co do tego zjawiska? W jakiej mierze mogłyby one oddziaływać na decyzje partii i samych kandydatów co do „podwójnego startu” w wyborach. Jak wreszcie decyzje poszczególnych partii w tych sprawach przekładałyby się na poparcie udzielone im przez wyborców, a przez to na wynik wyborczy tych ugrupowań?

Istotnym elementem byłaby tutaj niewątpliwie sprawa szczegółowego kalendarza wyborczego określającego terminy rejestracji listy kandydatów. Według przedstawionego wyżej scenariusza, w którym obie akcje wyborcze byłyby odległe od siebie najdalej, jak jest to możliwe, rejestracja list kandydatów w wyborach parlamentarnych byłaby możliwa jeszcze dwa dni po I turze wyborów samorządowych. Mogłoby więc dojść do sytuacji, w której nawet przy braku oficjalnych wyników wyborów samorządowych, w większości przypadków byłoby już wiadomo, kto zdobył mandat radnego, a nawet wójta, burmistrza czy prezydenta miasta (jeśli o wyborze organu wykonawczego gminy

rozstrzygnęłoby pierwsze głosowanie). Natomiast we wszystkich pozostałych scenariuszach zgłoszenie kandydatów na posłów i senatorów musiałoby nastąpić w sytuacji, w której co prawda jeszcze nie byłyby znane wyniki wyborów samorządowych, ale już musiałyby zostać zgłoszone wszystkie kandydatury na radnych.

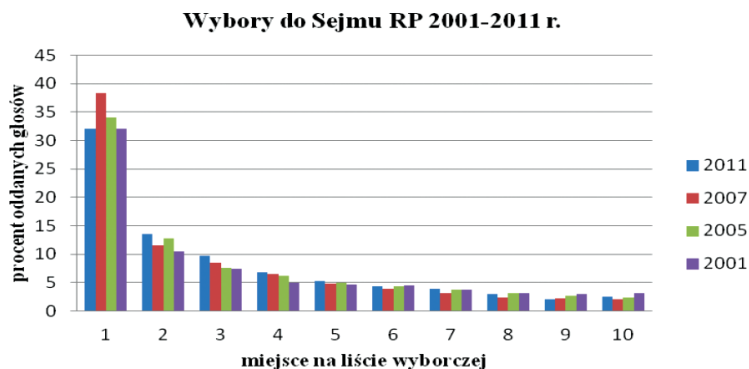
Uwzględniając to, że kandydaci w wyborach na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zgłaszani są później niż kandydaci na radnych, przy przyjętych przez nas założeniach ich zgłaszanie następowałoby także już po zgłoszeniu kandydatów w wyborach parlamentarnych.

Dotychczasowe rozważania skłaniają do zwrócenia uwagi na kilka kwestii, jakie mogłyby wyniknąć w efekcie różnych decyzji poszczególnych partii i kandydatów w tej mierze.

Można zastanawiać się na tym, jak zareagowałiby wyborcy w sytuacji, w której poszczególne partie zdecydowałyby się wykorzystać kandydatów znajdujących się na listach zarejestrowanych w wyborach samorządowych – biorąc pod uwagę ich przywołane wyżej „zalety” – jednocześnie jako swego rodzaju „lokomotywy” w wyborach parlamentarnych. Czy w ogóle wyborcy byłiby na tyle zorientowani, by zauważyć ten zabieg, czy też nieświadomie zagłosowałiby na tych kandydatów zarówno w wyborach samorządowych, jak i później w wyborach parlamentarnych, potwierdzając dotychczasową praktykę, polegającą na głosowaniu w kolejnych wyborach na rozpoznawalne już osoby, często ulokowane na tzw. miejscach biorących? Czy może jednak uznaliby takie – podkreślmy, hipotetyczne – działanie za próbę manipulowania nimi i wystawiliby partiom/komitetom stosującym taką praktykę „negatywną ocenę”? Zastanawiające może być to, na ile partie polityczne i utworzone przez nie komitety podjęłyby ryzyko zastosowania takiego manewru, ważąc możliwe korzyści i straty z niego płynące.

Niepewność co do reakcji wyborców na tego typu sytuację potwierdza chociażby to, że z jednej strony z badań CBOS z 2011 r. wynika, iż zdecydowana większość ankietowanych (77%) twierdziła, że oddając głos, kieruje się przede wszystkim sylwetką kandydata, nie zwraca zaś uwagi na jego miejsce na liście komitetu wyborczego. Z drugiej jednak strony analiza samych wyników głosowania wskazuje, że głosy otrzymują jednak zwykle kandydaci z pierwszych miejsc na listach wyborczych, a w szczególności liderzy tych list, którzy często określani są właśnie mianem „lokomotyw wyborczych”. Za prawdopodobne wyjaśnienie tych rozbieżności uznaje się to, że ankietowani – kierując się mechanizmem pewnej poprawności – wskazywali sposób wyboru kandydatów, jaki ich zdaniem jest pożądany, ale niekoniecznie ten, którym się faktycznie kierowali, dokonując wyboru [Roguska, Zbieranek 2011: 5–6]. Jako potwierdzenie tej teorii można wskazać opinie np. F. Raciborskiego czy S. Trzeciaka,

zgodnie z którymi miejsce kandydata na liście wyborczej znacząco wpływa, a przynajmniej może wpływać, na szanse zdobycia przez niego mandatu [Raciborski 2005: 103; Zuba 2012: 246–247]. Potwierdzają to także badania przeprowadzone przez W. Pastorczyk na temat wyborów do Sejmu RP w latach 2001–2011. Ich wyniki obrazuje wykres 3. Autorka stwierdziła, że w efekcie tego, iż „jedynki” zdobywają najwięcej głosów swoich wyborców, sprawą oczywistą jest, że bez problemu kandydaci na tych miejscach uzyskują mandat poselski [Pastorczyk 2015: 7].



Wykres 3. Procent wyborców oddających głos na kandydata zajmującego określone miejsce na liście wyborczej

Źródło: Pastorczyk 2015: 10 (na podstawie wyników PKW).

Ponadto z badań przeprowadzonych kilka tygodni przed wyborami samorządowymi w 2010 r. wynikało, że generalnie poziom wiedzy o nadchodzących wyborach jest w Polsce bardzo niski. Niemal 25% badanych nie miało żadnej wiedzy o tym, kogo będą wybierać w najbliższych wyborach. Spośród tych, którzy twierdzili, że mają wiedzę na ten temat, 5% uważało jednak, że zadecyduje o składzie sejmu i senatu, a nie organów jednostek samorządu terytorialnego. Poza tym wiedza badanych na temat wyboru radnych zależała od szczebla samorządu: im był wyższy, tym mniej osób wiedziało, że będzie wybierać członka organów także jego władz [Grot, Niżyńska 2010: 1–3]. Co więcej, poziom tej wiedzy był odwrotnie proporcjonalny do poziomu nieważnych głosów w wyborach organów samorządowych, tj. im mniejsza wiedza o danych wyborach, tym większa liczba głosów nieważnych. Co prawda badania te prowadzone były dekadę temu, ale niestety nie wydaje się, by od tego czasu świadomość wyborców uległa diametralnej zmianie.

Pozostając w tym kontekście rozważań, nie można zatem pominąć tego, że wyniki badań mogą przekładać się nie tylko na strategię poszczególnych partii

i komitetów co do kształtu ich list wyborczych, ale również na poziom frekwencji w wyborach oraz skalę nieważnych głosów. Mogą świadczyć o tym wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw w 2014 r., z których wynika m.in., że błędne wskazanie przez wyborców kilku preferencji na wielu listach kandydatów przyczyniło się do wzrostu liczby głosów nieważnych [Gendźwiłł i in. 2016: 94]. Tym samym im bardziej niepełna, niejednoznaczna, skomplikowana jest dla wyborców sytuacja związana z wyborami, z głosowaniem, tym więcej problemów będzie się pojawiało. Problemów, które mogą przekładać się także na reprezentatywność wyników wyborów.

Biorąc pod uwagę możliwe decyzje partii politycznych co do kształtu ich list wyborczych w przypadku analizowanej koincydencji wyborów, uprawniona jest też ewentualność, że partie – obawiając się jednak wystawienia w jednych i drugich wyborach znacznej części tych samych kandydatów, uwzględniając znaczenie „miejsc biorących” – umożliwią start w wyborach dużej grupie nowych osób. Mogłoby wówczas nastąpić pewne otwarcie czy poszerzenie, hermetycznego nieco, środowiska kandydatów, z którym wyborcy mają do czynienia w kolejnych wyborach.

Gdyby jednak partie zdecydowały się na „zagranie z wyborcami w znacznej liczbie tymi samymi kandydatami” w wyborach samorządowych i następujących po nich wyborach parlamentarnych, mogłoby się okazać, że część z tych kandydatów, którzy zdobyli mandaty samorządowe, a za kilka dni mandaty poselskie czy senatorskie, zdecydowałaby się objąć drugie z nich. Dla przykładu, można wskazać, że posłami w wyborach parlamentarnych w 2019 r. zostało 66 samorządowców wybranych w 2018 r., natomiast senatorami 13 z nich. W dwóch przypadkach wiązało się to z koniecznością przeprowadzenia przedterminowych wyborów prezydenta miasta. Żaden z radnych, którzy uzyskali mandaty parlamentarne, nie zdobył wcześniej mandatu samorządowego w jednomandatowym okręgu wyborczym. W związku z tym nie były niezbędne wybory uzupełniające, gdyż na miejsce tych radnych weszły osoby, które w wyborach samorządowych uzyskały z tych samych list kolejno największą liczbę ważnie oddanych głosów.

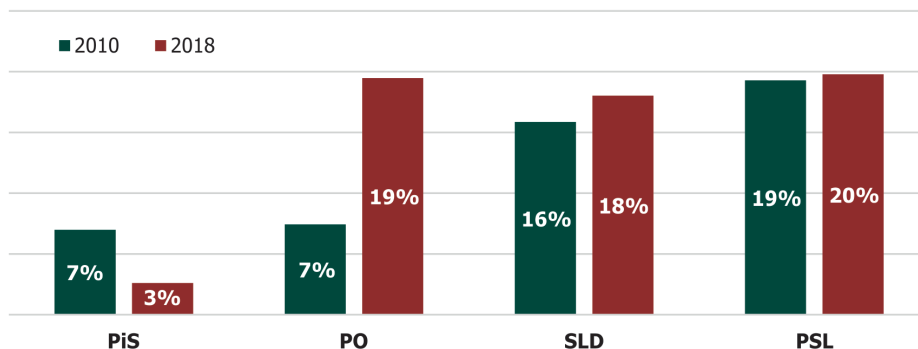
Oczywiście relacje te mogłyby być inne w efekcie wyborów, które odbywałyby się niemal w tym samym czasie, niż tych, które dzieliłyby np. rok.

Chociaż skala tego zjawiska nie jest nader istotna, to jednak warto na nią zwrócić uwagę, nie tylko ze względu na dodatkowe koszty, jakie mogłyby z niej wynikać, na zamieszanie i dodatkowe działania związane z objęciem mandatów przez samorządowców, a następnie ze stwierdzeniem ich wygaśnięcia (o ile w ogóle wybrani samorządowcy zdążyliby objąć mandaty radnych czy wójtów), ale także z perspektywy manipulowania, nie do końca świadomym w tych kwestiach, elektoratem.

KWESTIE DECYZJI CO DO FORMY KOMITETÓW

Istotną decyzją związaną z bliskością obu głosowań, stojącą przed partiami politycznymi, ale również przed bezpartyjnymi liderami lokalnymi, mogłaby się okazać także decyzja rozstrzygająca o tym, zarejestrowanie jakiego rodzaju komitetu byłoby najbardziej korzystne dla danego środowiska politycznego w wyborach samorządowych. Dotychczas bowiem słabsze partie miały tendencję do budowania szerszych porozumień samorządowych. Bliskość wyborów lokalnych i parlamentarnych mogłaby jednak stawiać je przed dylematem, czy strategia taka będzie efektywna w obliczu potencjalnych synergicznych korzyści wynikających z wystawiania otwartych kandydatur w możliwie największej liczbie wyborów [Guinjoan 2014].

Powiązanie tego problemu z wyborami sejmowymi i znaczenie decyzji w tej sprawie dla rezultatu wyborczego uzmysławia zestawienie zaprezentowane na wykresie 4. Obrazuje ono udział, jaki wśród omawianych powyżej kandydatów z doświadczeniem startu we wcześniejszych wyborach samorządowych mieli tacy, którzy startowali z komitetów lokalnych, nie zaś z list ogólnopolskiego komitetu partii. Porównane zostały wybory z lat 2010 i 2018.



Wykres 4. Udział kandydatów komitetów lokalnych w wyborach samorządowych wśród kandydatów czterech największych partii w wyborach sejmowych

Źródło: opracowanie własne.

Mimo że zjawisko to nie jest obce żadnej partii zarówno w wyborach samorządowych, jak i parlamentarnych, to jednak widać, że w przypadku partii o niższym poparciu udział ten jest znacznie większy niż w przypadku partii o poparciu wyższym. Jest to tylko pewne zasygnalizowanie szerszego zjawiska, jakim jest złożoność motywacji kształtujących lokalne sceny polityczne w naszym kraju [Drzonek, Flis, Wołek 2018: 239–246]. Bliskość wyborów samorządowych i sejmowych mogłaby być i tutaj źródłem dodatkowych komplikacji.

MOŻLIWE NADUŻYCIA

Omówione zjawiska mogą zatem stać się źródłem wielu sytuacji niepewnych i niejednoznacznych, ale także nadużyć. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że etap rejestracji komitetów wyborczych i nominowania kandydatów w poszczególnych wyborach jest efektem strategii politycznych motywowanych nie tylko chęcią zdobycia danego mandatu, wygrania tych konkretnych wyborów, ale również mającej na celu długofalowe zabezpieczenie się przed potencjalną konkurencją czy budowanie swojej pozycji przed kolejnymi wyborami. Takie instrumentalne motywacje mogą prowadzić do wypaczenia zarówno samego procesu wyborczego, jak i wyników elekcji, chociażby w związku z pojawieniem się komitetów bądź kandydatów o charakterze spoilerów [Kamiński 2018: 5–32].

Czynnikiem szczególnie ważnym, a jednocześnie niebezpiecznym z perspektywy uczciwości wyborów, mogącym istotnie wpływać na ich wynik, jest kwestia finansowania kampanii wyborczej. W przypadku przeprowadzenia wyborów w zbliżonym do siebie terminie, i to nie tylko wyborów samorządowych oraz parlamentarnych, ale również wszystkich innych, w gruncie rzeczy nie istnieją szanse na oddzielenie od siebie działań podejmowanych w związku z prowadzonymi przed nimi kampaniami wyborczymi a odbywającą się w ich ramach agitacją wyborczą. Zupełnie iluzoryczne byłoby to w sytuacji – o czym była już mowa – gdyby w jednych i drugich wyborach została zarejestrowana część tych samych kandydatów, a także komitetów o tych samych nazwach. A przecież nie ulega wątpliwości, że pieniądze wydatkowane na prowadzenie kampanii wyborczej są środkiem koniecznym i jednym z najważniejszych w osiągnięciu sukcesu wyborczego. Przy dobrze zaplanowanej strategii wyborczej przekładają się one na wynik wyborczy, a dzięki temu na możliwość sprawowania władzy w państwie czy w samorządzie. Jednocześnie rezultat wyborów – przede wszystkim sejmowych – daje tym partiom, które osiągnęły w nich sukces, możliwość korzystania ze znacznej puli środków publicznych w postaci subwencji czy dotacji podmiotowej, przez to zaś pozwala na budowanie ich pozycji w kolejnych latach i stawia je w korzystnej sytuacji przed kolejnymi wyborami [Gąsior 2015: 28–40].

Nie jest przesadą stwierdzenie, że obecne regulacje Kodeksu wyborczego dotyczące finansowania agitacji wyborczej w znacznej mierze nie przystają do dzisiejszej rzeczywistości, nie nadążają za zmianami społecznymi oraz nowymi możliwościami technicznymi i technologicznymi, chociażby właśnie w zakresie prowadzenia agitacji wyborczej. Tym samym coraz bardziej ograniczona staje się możliwość poddania tej agitacji kontroli, także w wymiarze finansowym [Bernaczyk, Gąsior, Misiuna, Serowaniec 2020: 9 i n.]. Kontrola ta, nawet

w wyborach odbywających się w terminach odległych od innych, nastrożca coraz więcej trudności i kłopotów. Ich skala przy koincydencji tak złożonych i skomplikowanych wyborów byłaby zaś wręcz niewyobrażalna.

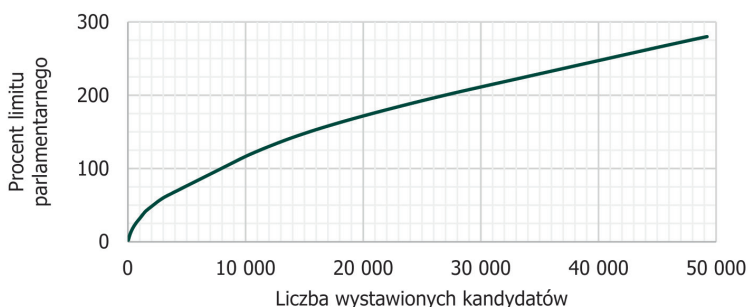
LIMITY WYDATKÓW

Kodeks wyborczy przewiduje wiele obostrzeń przede wszystkim w zakresie pozyskiwania środków finansowych przez komitety wyborcze. Odnośnie do wydatków najistotniejsze wydają się rygory dotyczące ich celowości oraz limitów. Limity te – generalnie rzecz biorąc – ustalane są z uwzględnieniem wielu wskaźników, tj.: liczby wyborców ujętych w rejestrach, określonych prawem kwot przypadających na każdego wyborcę w kraju, łącznej liczby posłów wybieranych we wszystkich okręgach wyborczych, w których komitet zarejestrował listy kandydatów, liczby okręgów, w których komitet zarejestrował kandydatów na senatorów, liczby mandatów przypadających na okręg lub okręgi, w których komitet wyborczy zarejestrował kandydatów na radnych, wielkości gmin, szczebla samorządu terytorialnego, do władz którego komitet zgłosił kandydatów. Teoretyczny maksymalny limit wydatków w wyborach samorządowych jest niemal trzykrotnie większy niż w wyborach parlamentarnych. Jego osiągnięcie wymaga jednak od komitetu wyborczego wystawienia kandydatów w maksymalnej liczbie – niemal 50 tys. okręgów wyborczych. W związku z tym limity wydatków komitetów wyborczych w wyborach parlamentarnych, a jeszcze bardziej samorządowych, są niezwykle zróżnicowane¹³. Uzmysławia to wykres 5, przedstawiający, jak zmieniał się limit wydatków komitetów w wyborach samorządowych z 2018 r. w zależności od liczby zgłaszanych kandydatów. Wielkość limitu wskazano jako procent limitu parlamentarnego ustalonego dla komitetu, który zarejestrował komplet list sejmowych i stu kandydatów na senatorów.

Gdyby w wyborach parlamentarnych oraz samorządowych zarejestrowana została część tych samych kandydatów, w wielu sytuacjach nie sposób byłoby rozróżnić, których wyborów dotyczą dane działania agitacyjne i ze środków którego komitetu są finansowane, tj. czy z komitetu „parlamentarnego” czy „samorządowego”. Poza tym generalnie niemożliwe byłoby rozróżnienie kampanii wyborczych w przypadku takich kandydatów. Bezspornie bowiem

¹³ Zob. np. https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1461157297_be77d5aa9061824183b0d24031b3dce8.pdf (dostęp 12.07.2022); <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-samorzadowe-w-2006ampnbspr/terytorialne-komisje-wyborcze/limity-wydatkow-na-kampanie-wyborcza-przyslugujace-komitetom-wyborczym-zobowiazanym-do-zlozenia-sprawozdan-finansowych-panstwowej-komisji-wyborczej-w-wyborach-do-rad-gmin-rad-powiatow-i-sej> (dostęp 12.07.2022).

promowanie danej osoby jako kandydata w jednych wyborach zwiększałoby jego rozpoznawalność również w kolejnej elekcji. Byłyby to działania nierozzerwalnie związane, nie tylko w zakresie ich finansowania, ale także obiektywnego, faktycznego znaczenia. Wydaje się ponadto, że nawet abstrahując od sytuacji ewentualnego podwójnego kandydowania, nie sposób byłoby w znacznej części podejmowanych działań agitacyjnych oddzielić od siebie te, które odnosiłyby się do agitacji samorządowej, od tych dotyczących agitacji parlamentarnej. Niezaprzeczalnie tocząca się w tym samym czasie agitacja komitetu wyborczego danej partii, stowarzyszenia czy grupy wyborców zarejestrowanego w jednych wyborach w rzeczywistości stanowiłaby agitację komitetu tego środowiska politycznego w innych wyborach, gdyby brało ono w nich udział. Działania jednego komitetu przekładałyby się na ocenę i odbiór drugiego komitetu w innych wyborach. Co więcej, gdyby w każdej z tych akcji wyborczych dana partia czy grupa wyborców zarejestrowała komitety o tej samej nazwie, mogłoby się okazać, że nie da się odróżnić, których wyborów dotyczą poszczególne materiały agitacyjne. Niemożliwe byłoby również egzekwowanie zakazu prowadzenia działań agitacyjnych przez jeden komitet na rzecz innego komitetu, czy nawet działań kandydatów jednego komitetu na rzecz kandydatów innych komitetów. Można powiedzieć, że w przypadku takiego zbiegu terminów wyborów mielibyśmy do czynienia z kampanią „samorządowo-parlamentarną”, w ramach której faktyczne rozdzielenie byłoby po prostu nierealne.



Wykres 5. Limit wydatków komitetu w wyborach samorządowych w zależności od liczby wystawionych kandydatów

Źródło: opracowanie własne.

Uwzględniając ponadto istniejącą od 2018 r. możliwość prowadzenia działań agitacyjnych na rzecz kandydatów i komitetów przez wyborców bez potrzeby uzyskania na tego typu aktywność zgody komitetu wyborczego oraz szeroki katalog korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym, jakie legalnie mogą przyjmować komitety wyborcze, zorientowanie się przez kogokolwiek

(w tym chociażby przedstawicielei NGO-sów) w tego rodzaju agitacji wyborczej, zidentyfikowanie tego, kto i na czyją rzecz ją prowadzi, przez kogo i w jakiej wysokości działania te są finansowane, byłoby niewykonalne. Trudne – bardzo delikatnie rzecz ujmując – byłoby w efekcie także zweryfikowanie zgodności z prawem finansowania komitetów wyborczych uczestniczących w tych wyborach oraz zgodności z prawdą i przepisami sprawozdań finansowych tych komitetów.

Można przyjąć, że w 2018 r. decyzje w sprawie wystawiania kandydatów w wyborach samorządowych podejmowane były w mniejszym stopniu z uwzględnieniem przyszłych wyborów parlamentarnych. KW Prawo i Sprawiedliwość był wówczas zaangażowany w wybory samorządowe na poziomie 73% w stosunku do maksymalnego możliwego limitu wydatków w tych wyborach, KKW Platforma.Nowoczesna Koalicja Obywatelska na poziomie 31%, KW Polskie Stronnictwo Ludowe na poziomie 34%, a KKW SLD Lewica Razem na poziomie 23%. Faktyczne limity wydatków tych komitetów zostały przez nie wykorzystane w tych wyborach w różnym stopniu. KW Prawo i Sprawiedliwość wykorzystało niemal 57% swojego limitu wydatków, KKW Platforma.Nowoczesna Koalicja Obywatelska ponad 93%, KW PSL ponad 41% i KKW SLD LR 35% swojego limitu. Oznacza to, że komitety te wydatkowały tylko: ok. 40% PiS, ok. 30% PO/KO, ok. 15% PSL i poniżej 10% SLD/LR teoretycznie dostępnego limitu. Jeżeli przyjmiemy, że jest to miara ich naturalnego zaangażowania w te wybory, to można zauważyć, że wszystkie cztery partie/komitety miały w zanadru możliwość powiększenia swoich wydatków nawet bez żadnych dodatkowych działań.

W wyborach parlamentarnych w 2019 r. dwa główne komitety, tj. KW Prawo i Sprawiedliwość oraz KKW Koalicja Obywatelska PO .N IPL Zieloni, niemal całkowicie wykorzystały swój limit wydatków. Dwa mniejsze natomiast, czyli KW PSL i KW SLD, około 1/3. Odnośnie do tych czterech komitetów można stwierdzić, że limit wydatków stanowi ograniczenie wyłącznie dla największych z nich. Dla mniejszych problemem nie jest sam limit, ile raczej brak wystarczających środków finansowych. Zależność ta zmienia się jednak, gdyby wziąć pod uwagę najmniejsze komitety wyborcze, biorące udział przede wszystkim w wyborach samorządowych. Dla nich niewielka wysokość limitu (np. 1046,00 zł w przypadku jednego radnego w wyborach samorządowych z 2018 r.) stanowi problem w zgodnym z prawem finansowaniu agitacji wyborczej.

Z porównania wydatków wskazanych wyżej komitetów wyborczych na ich udział w wyborach samorządowych i parlamentarnych wynika, że w przypadku dużych partii politycznych „wydatki samorządowe” są zbliżone do limitów wydatków ich komitetów w wyborach parlamentarnych. KW Prawo i Sprawiedliwość wydał na wybory samorządowe więcej niż na wybory parlamentarne

i nieco więcej, niż wynosił jego limit w tych wyborach. W przypadku komitetu Koalicji Obywatelskiej jest to ok. 83% limitu parlamentarnego, podobnie jak i faktycznych wydatków sejmowych, które były na zbliżonym poziomie. Wydatki mniejszych partii były w nieco innych relacjach w stosunku do wydatków sejmowych. PSL wydało na kampanię samorządową ok. 43% limitu sejmowego, można zatem powiedzieć, że generalnie finansowo zaangażowało się w wybory samorządowe na mniejszą skalę niż w wybory parlamentarne. Jeżeli chodzi o SLD/LR to na wybory samorządowe partia ta wydała ok. 70% tego, co na wybory sejmowe.

Tego rodzaju korelacje finansowe w sytuacji ewentualnej koincydencji wyborczej mogą rodzić wątpliwości co do tego, czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie, mogłoby dochodzić wówczas do sytuacji, w której rejestracja list wyborczych stałaby się okazją do swego rodzaju manipulowania wysokością limitów wydatków. Na jaką skalę mogłyby być stosowane nadużycia finansowe związane z podwójnym kandydowaniem?

Rozważania dotyczące limitu wydatków komitetów wyborczych, a także powyższe wątpliwości mogą się jednak okazać tylko kroplą w morzu problemów wynikających z zaangażowania w agitację wyborczą wyborców działających formalnie bez żadnego uzgodnienia z komitetami wyborczymi, a faktycznie będących ich „nieoficjalnym przedłużeniem” w kampanii wyborczej, oraz powstających w związku z możliwością przyjmowania szerokiego spektrum korzyści majątkowych o charakterze niepieniężnym. Może to doprowadzić do sytuacji, w której limit wydatków nie będzie miał dla komitetu wyborczego większego znaczenia, gdyż większość działań w ramach agitacji wyborczej na rzecz jego i jego kandydatów prowadzona będzie po prostu przez wyborców. Poza tym komitet może zgodnie z prawem przyjąć niepieniężne korzyści majątkowe, polegające nie tylko na nieodpłatnym rozpowszechnianiu plakatów i ulotek wyborczych przez osoby fizyczne czy pomocy w pracach biurowych udzielanej przez te osoby, ale również na korzystaniu z przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne, na nieodpłatnym udostępnianiu miejsc do ekspozycji materiałów wyborczych przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy, jak i na nieodpłatnym korzystaniu w czasie kampanii wyborczej z lokali podmiotów tworzących komitet, w tym z ich sprzętu biurowego¹⁴. Jeżeli zatem połączymy ze sobą te korzyści, może się okazać, że faktyczne koszty agitacji wyborczej na rzecz komitetów będą zdecydowanie przekraczały zarówno ich wydatki wykazane w sprawozdaniach finansowych, jak i limity wydatków ustalone dla nich. Zachwiana w takich przypadkach

¹⁴ Zob. art. 132 § 5 i art. 133 k.w.

byłaby cała kampania wyborcza, którą A. Rakowska-Trela określiła jako jeden z tych etapów procedury wyborczej, które mają istotne znaczenie dla funkcjonowania współczesnych społeczeństw demokratycznych. Jej odpowiednia regulacja prawna ma chronić takie wartości, jak: prawidłowość kampanii, uczciwość i wolność rywalizacji, równość podmiotów biorących w niej udział, a także prawa wyborców. Okres ten powinien nie tylko w pełni realizować wymogi demokratycznego ustroju i wolnych, sprawiedliwych wyborów, ale też współkształtować te instytucje [Rakowska-Trela 2015: 11, 13, 15].

Przestrzeganie zasad, zgodnie z którymi powinna być prowadzona i finansowana kampania wyborcza, gwarantujących przede wszystkim uczciwość i równość wyborów, powinno podlegać wszechstronnej i efektywnej kontroli. Nie może ona mieć jednak charakteru pozornego. Musi być możliwa do przeprowadzenia i skuteczna, gdyż legitymacja reprezentantów społeczeństwa wybranych w wyniku zaburzonego procesu wyborczego może być wątpliwa [Gąsior 2015: 40].

W tak przeprowadzonej i finansowanej kampanii wyborczej nie sposób byłoby również doszukiwać się realizacji zasady jawności jej finansowania ani (konstytucyjnej) zasady jawności finansowania partii politycznych, która ma przecież służyć zwalczaniu zagrożeń dla stabilności państwa i demokratycznej gry wyborczej, w tym eliminowaniu patologicznych zjawisk w zakresie finansowania podmiotów w nich startujących, których przynajmniej część, właśnie w wyniku wyborów, uzyskuje istotny wpływ na stanowienie prawa w państwie czy w samorządzie oraz sprawowanie władzy [Gąsior 2019: 22–25].

CISZA WYBORCZA

Rozpatrując problemy, jakie mogą wyniknąć w przypadku koincydencji czasowej kilku akcji wyborczych, warto także wspomnieć o kwestii ciszy wyborczej, która generalnie wzbudza wiele emocji i dyskusji. Również odnośnie do niej pojawiają się bowiem wątpliwości. Czy cisza wyborcza przed głosowaniem w jednym z tych wyborów byłaby równoznaczna z tym, że w jej czasie nie można byłoby prowadzić kampanii wyborczej w innych wyborach, w których głosowanie będzie miało miejsce w kolejnych tygodniach? Czy w przypadku, gdy kandydat w wyborach samorządowych byłby jednocześnie kandydatem w wyborach parlamentarnych, w dniu wyborów samorządowych mógłby prowadzić kampanię wyborczą na rzecz swojego komitetu właściwego w wyborach parlamentarnych, jak i na swoją rzecz, także w okolicy lokalu, w którym odbywa się głosowanie w wyborach samorządowych? Czy w sobotę poprzedzającą dzień głosowania lub w dzień głosowania w wyborach samorządowych dopuszczalne byłoby rozwieszanie plakatów, billboardów, ustawianie tablic,

rozdawanie ulotek komitetu wyborczego, który pod tą samą nazwą uczestniczyłyby w wyborach samorządowych i parlamentarnych i którego materiały w obu tych procesach nie różniłyby się od siebie, ale działania te – zdaniem osób je prowadzących – dotyczyłyby wyłącznie wyborów parlamentarnych? To tylko kilka wątpliwości wśród wielu, jakie rodziłyby się w odniesieniu do ciszy wyborczej w rozpatrywanym przez nas przypadku. Co prawda można by się zastanawiać nad przyjęciem założenia, że skoro kwestia ciszy wyborczej uregulowana została w Dziale I Kodeksu wyborczego „Przepisy wstępne”, dotyczącym wszystkich wyborów, to obowiązuje ona bez względu na to, czy w tym samym czasie trwa kampania przed innymi wyborami. Nie umniejsza to jednak, a tym bardziej nie rozwiewa, przywołanych w rozważaniach wątpliwości.

PODSUMOWANIE

Podnoszone w przeprowadzonej analizie kwestie wskazują, jak roztropnie powinny być decyzje mające wpływ na prawo wyborcze, w tym te oddziałujące na zmiany terminów wyborów, i to bez względu na to, kiedy są one podejmowane. Uświadamiają one także, jak newralgiczne, w sytuacji możliwego zbiegu dwóch akcji wyborczych, są – z pozoru „techniczne” – decyzje dotyczące szczegółowego kalendarza wyborczego. Z pewnością powinny one wynikać z merytorycznych rozważań prowadzonych z wykorzystaniem ekspertów w tej dziedzinie, a nie być podejmowane ze względu na interesy poszczególnych graczy sceny politycznej, strategii przez nich przyjmowanych czy spodziewanych efektów politycznych. Oparcie takich decyzji na merytorycznych, obiektywnych, racjonalnych przesłankach może pozwolić uniknąć tego typu zbiegu terminów, a jeśli już do niego dojdzie, wyeliminować czy przynajmniej ograniczyć różnego rodzaju napięcia, wątpliwości, niepewności powstające w takiej sytuacji. Decyzje dotyczące kalendarza wyborczego mają poza tym niezmiernie istotny wpływ na reakcje społeczne, i to nie tylko na to, kogo wyborcy zdecydują się poprzeć w wyborach, ale też na to, czy w ogóle zechcą wziąć w nich udział. Frustracja i bezradność społeczeństwa wobec aktu wyborczego objawia się bowiem postawą lekceważenia procedur wyborczych i mechanizmów kreowania władz przedstawicielskich [Szonert 2011: 173]. Jeśli nawet w takiej sytuacji wyborcy wezmą udział w akcji głosowania, to czy ich wybór będzie świadomy, a zatem taki, który daje realną, silną legitymację do sprawowania władzy organom wybranym w wyniku wyborów? Można mieć tu wątpliwości.

BIBLIOGRAFIA

- Bernaczyk Michał, Gąsior Tomasz, Misiuna Jan, Serowaniec Maciej (red.). 2020. *Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego. Ujęcie politologiczne, prawne i socjologiczne*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Drzonek Maciej, Flis Jarosław, Wołek Artur. 2018. *Wybory lokalne*. W *Atlas wyborczy Polski*. Red. Mariusz Kowalski, Przemysław Śleszyński. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zarządzania Polskiej Akademii Nauk.
- Flis Jarosław. 2008. *Wybory samorządowe: wzory zaangażowania*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Flis Jarosław. 2022. *Kalendarzowy kalejdoskop*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Gąsior Tomasz. 2015. *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Gąsior Tomasz. 2019. *Jawność życia publicznego a jawność finansowania polityki*. W *Prawa człowieka wobec wyzwań współczesnego świata*. Red. Agnieszka Czubik, Dominika Dziwisz, Ewa Szczepankiewicz-Rudzka. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Gąsior Tomasz, Gąsior Grzegorz. 2018. *Organizacja wyborów samorządowych – wybrane zagadnienia*. Warszawa: C.H. Beck.
- Gendźwiłł Adam. 2020. *Wybory lokalne w Polsce. Uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gendźwiłł Adam i in. 2016. *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Grot Karolina, Niżyńska Aleksandra (oprac.). 2010. *Polacy o wyborach. Raport z badań. Badania, ekspertyzy, rekomendacje*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Guinjoan Marc. 2014. *Parties, Elections and Electoral Contests: Competition and Contamination Effects*. London: Routledge.
- Jaworski Stefan Jan, Czaplicki Kazimierz Wojciech (red.). 2011. *Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce. Światowy Dzień Wyborów 2011, Toruń, 2–3 lutego 2011 r.* Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze.
- Kamiński Marek. 2018. „Spoilery w systemach reprezentacji proporcjonalnej. Analiza ośmiu polskich wyborów parlamentarnych, 1991–2015”. *Decyzje* 30.
- Pastorczyk Wioleta. 2015. „Siła «jedynek» w wyborach do Sejmu RP”. *Polityka i Społeczeństwo* 2(13).
- Pyrzyńska Agata. 2019a. „Rola komisarza wyborczego w postępowaniu w sprawach protestu wyborczego w wyborach samorządowych”. *Studia Wyborcze* 28.
- Pyrzyńska Agata. 2019b. *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*. Warszawa: C.H. Beck.
- Raciborski Filip. 2005. *Czy wyborcy preferują mężczyzn? W Płeć, władza, wybory*. Red. R. Siemińska. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rakowska-Trela Anna. 2015. *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Reif Karlheinz. 1984. „National Electoral Cycles and European Elections 1979 and 1984”. *Electoral Studies* 3.
- Roguska Beata, Zbieranek Jarosław (oprac.). 2011. *Komunikat z badań. Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii*. Warszawa: CBOS, ISP.
- Szonert Zbigniew. 2011. *System wyborczy fundamentem demokracji*. W *Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce. Światowy Dzień Wyborów 2011, Toruń, 2–3 lutego 2011 r.* Red. Stefan Jan Jaworski, Kazimierz Wojciech Czaplicki. Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze.

- Toth Zoltan. 2011. *Dwudziestolecie Państwowej Komisji Wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej. W Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce. Światowy Dzień Wyborów 2011, Toruń, 2–3 lutego 2011 r.* Red. Stefan Jan Jaworski, Kazimierz Wojciech Czaplicki. Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze.
- Zieliński Jędrzej. 2021. *Prawo i proces wyborczy w opiniach Komisji Weneckiej. W Aktualnej wyzwania prawa wyborczego.* Red. Marek Zubik, Jan Podkowiak. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Zuba Krzysztof. 2012. *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

AKTY NORMATYWNE

- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 372 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2020 poz. 1319 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018 poz. 130).

ORZECZNICTWO

- Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06, LEX nr 231197.
- Postanowienie TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, LEX nr 1069950.

DOKUMENTY

- Informacja PKW z 25 stycznia 2021 r. o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmian, ZPOW-502-1/21.
- Opinia nr 190/2002, CDL-AD (2002) 23 rew. Rady Europy, Strasburg, 23 maja 2003 r.
- Sprawozdanie PKW z wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 13 października 2019 r.

Streszczenie

Opracowanie zostało poświęcone analizie zagrożeń, napięć oraz innych zjawisk, jakie mogą się pojawić w wyniku koincydencji terminów wyborów. Skupiono się w nim na sytuacji, w której w zbliżonym lub wręcz tożsamym czasie miałyby się odbyć wybory do polskiego parlamentu i wybory organów władz lokalnych. Podjęto przede wszystkim zagadnienia zarządzania wyborów, „kalendarza wyborczego”, działań organizacyjnych, frekwencji wyborczej, sympatii wyborców, wyjątkowo rzadko poddawane szczegółowej analizie kwestie podwójnych kandydatur, problematykę decyzji w zakresie formy komitetów wyborczych, kwestie limitów wydatków. Zwrócono ponadto uwagę na wątpliwości co do ciszy wyborczej.

Słowa kluczowe: wybory, prawo wyborcze, koincydencja wyborów, kalendarz wyborczy, frekwencja wyborcza, podwójne kandydatury, finansowanie wyborów, cisza wyborcza

COINCIDENCE OF ELECTION DATES – ANALYSIS OF DILEMMAS AND THREATS (summary)

The study covers the analysis of threats, tensions and other phenomena that may arise as a result of the coincidence of election dates. It is focused on a situation in which elections to the Polish parliament and elections of local authorities were to take place at a similar or even the same time. The discussed topics included above all issues of ordering elections, “election calendar”, organizational activities, voter turnout, voters’ sympathy, issues of double candidature, which are rarely analysed in detail, issues involving the decisions on the form of campaign committees, and spending limits. Moreover, attention was drawn to doubts about the election silence.

Keywords: elections, electoral law, election coincidence, election calendar, voter turnout, double candidatures, election financing, election silence