

POLSKA DEMOKRACJA LOKALNA A NIEKONKURENCYJNE WYBORY[1]

dr Marek Mazurkiewicz

Wybory to fundament systemu demokratycznego, także jego lokalnego wymiaru. W powszechnym rozumieniu wybory mają sens tylko wtedy, gdy wyborca ma alternatywę. Bez wyborów demokracja nie tylko traci swoją aksjologiczną podstawę, ale i definicyjne znaczenie. Konkurowanie o stanowisko publiczne to nie tylko istota demokracji, ale i gwarancja, że wyłonieni w ten sposób kandydaci otrzymają od wyborców legitymację do sprawowania swoich urzędów. Od tych oczywistych, wydawać się może, stwierdzeń są wyjątki. Systemy demokratyczne, w tym Polska, dopuszczają funkcjonowanie wyborów o charakterze niekonkurencyjnym. W Polsce niekonkurencyjne wybory, tzn. elekcje bezalternatywne obecne są na poziomie lokalnym i przyjmują dwie formy: plebiscytarnych wyborów wójta i obsadzania mandatów radnych gmin bez głosowania. Stają się one coraz bardziej powszechne, co może negatywnie wpływać na jakość demokracji na poziomie lokalnym.

Wprowadzenie

Podstawą demokracji są wybory. Trudno polemizować z tym trywialnym stwierdzeniem. Obecność elekcji w systemie demokratycznym, jest – używając publicystycznej konstatacji – oczywistą oczywistością. Co więcej, klasycy teorii demokracji tacy jak Joseph A. Schumpeter, Anthony Downs, czy Robert A. Dahl definiowali system demokratyczny przez pryzmat funkcjonowania mechanizmu konkurencyjnych wyborów[2], czyli takich gdzie o urząd publiczny lub mandat rywalizują co najmniej dwie osoby.

[1] W Analizie CELOWej wykorzystano wyniki badań nad zjawiskiem niekonkurencyjnych wyborów w Polsce, zrealizowanych w ramach grantu Miniatura 3: 2019/03/X/HS5/00041, pt. Wybory niekonkurencyjne do rad gmin jako specyfika demokracji na poziomie lokalnym w Polsce.

[2] Por. J. A. Schumpetera, A. Downs i R. Dahla: J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York and London: Harper & Brothers 1942; wydanie polskie: J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Wyd. 2. Warszawa 2009; A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957; R. A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press New Haven 1971.

Wybory w demokracji muszą być z zasady rywalizacyjne. Wybory, w których konkurencji nie ma lub jest istotnie ograniczana kojarzą się z systemami autorytarnymi lub dyktaturami, w których rządzące środowiska lub postaci podejmują się organizacji fasadowych elekcji, żeby w wymiarze propagandowym, utwierdzić społeczeństwo o słuszności prowadzonej przez nie polityki[3]. W polskim przypadku, wybory bezalternatywne lub o ograniczonej konkurencji mogą kojarzyć się z okresem PRL[4] lub nawet z wyborami do Sejmu kontraktowego, w których władze zagwarantowały sobie 65% miejsc w izbie niższej polskiego parlamentu.

Zasada konkurencyjności wyborów ma nie tylko kluczowe znaczenie dla samej istoty wolności wyboru reprezentanta politycznego, ale daje wyborcom szansę na weryfikację swoich przedstawicieli, tworząc główne narzędzie kontroli. Konkurencyjne wybory, nawet gdy uczestniczy w nich tylko dwóch kandydatów lub dwa ugrupowania polityczne dają podstawę do tego, że wyłonieni na ich podstawie rządzący będą obdarzeni odpowiednią legitymacją społeczną, która uprawni ich do podejmowania decyzji w imieniu wyborców.

Może być zatem zaskakujące, że współczesne demokracje dopuszczają możliwość istnienia mechanizmów rozstrzygania wyborów bez konkurencji, to znaczy takich, w których o jedno stanowisko ubiega się jeden kandydat. Literatura naukowa tego rodzaju elekcje określa właśnie mianem niekonkurencyjnych/bezalternatywnych wyborów. Polska siatka pojęciowa na ten temat przyjmuje propozycje literatury angielskojęzycznej, która stosuje kilka wariantów określeń: *non-competitive, unopposed, uncontested seat/elections*[5].

W demokracjach, funkcjonowanie niekonkurencyjnych wyborów charakterystyczne jest dla systemów większościowych, tzn. takich, gdzie rywalizację o mandat wygrywa ta osoba, (kandydat lub kandydatka), która uzyska najwięcej głosów. Zjawisko to jest znane głównie w anglosaskich systemach wyborczych, tj. w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych i Australii, a także Indonezji oraz w Polsce. W każdym z wymienionych krajów sytuacja ta ma wprowadzić charakter niszowy, choć dotyka fundamentalnej dla demokracji zasady konkurencyjności wyborów.

Zjawisko niekonkurencyjnych wyborów jest skutkiem skrajnego niedoboru kandydatów na wybieralne stanowiska publiczne.

[3] Por. A. T. Little, *Are non-competitive elections good for citizens?*, "Journal of Theoretical Politics" 2017, 29(2), s. 214-242. doi: <https://doi.org/10.1177/0951629816630436>; S. Tanaka, *Aging gracefully? Why old autocrats hold competitive elections*, "Asian Journal of Comparative Politics" 2018, 3(1), s. 81-102. doi:10.1177/2057891117728129

[4] W ustawie z 24 października 1956 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w artykule 60, ustawodawca przewidział gwarancje uzyskania głosów nawet na nieskreślonych kandydatów. Oznacza to, że wyborca nie musiał zakreślać jakiegokolwiek nazwiska i wystarczyło, że do urny wrzuci pustą kartę do głosowania: „Jeżeli na karcie do głosowania nie umieszczono znaczka przewidzianego w art. 54 ust. 2 albo gdy znak ten umieszczono przy dwu lub więcej listach, głos uważa się za oddany na nieskreślonych kandydatów, których nazwiska zamieszczono na karcie do głosowania w pierwszej kolejności”. W efekcie, władze ramach kampanii wyborczej poprzedzającej wybory do Sejmu, które odbyły się 20 stycznia 1957 r. prowadziły akcję propagandową „głosowania bez skreśleń”, co dawało gwarancję wyboru „właściwych” kandydatów, niezależnie od opinii społeczeństwa. Tekst ordynacji z 1956 r.: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19560470210/O/D19560210.pdf>.

[5] Por. Gendźwiłł, A., *Wybory lokalne w Polsce: uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Wydawnictwo Naukowe Scholar Warszawa 2020, A. Gendźwiłł, T. Żóttak, T. Rutkowski, *Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci: dlaczego niektóre komitety wyborcze nie wystawiają kandydatów na burmistrzów?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 4, s. 64-79; D. Koninsky, M. Ueda, *The Effects of Uncontested Elections on Legislator Performance*, „Legislative Studies Quarterly”, 36(2), s. 199-229.

Niedobór ten, a innymi słowy, brak chętnych do korzystania z biernego prawa wyborczego, jest konsekwencją, albo uwarunkowań systemu wyborczego, albo skutkiem innego zjawiska tzw. przewagi inkumbenta (ang. *incumbency advantage*)[6], czyli osoby pełniącej funkcję publiczną, która dysponuje instytucjonalną (sprawowanie urzędu), komunikacyjną (dostęp do kanałów komunikacyjnych z wyborcami) i psychologiczną przewagą nad wyborczymi rywalkami i rywalami (ang. *challengers*)[7]. Nasilenie zjawiska potęgować może niski poziom zainteresowania działalnością samorządową.

Choć, jak wskazano wyżej, zjawisko niekonkurencyjnych wyborów ma charakter niszowy, zarówno z naukowego, jak i punktu widzenia świadomości społecznej, to jednak w Polsce w ostatnich latach staje się jednym z głównych problemów, dotyczących polski samorząd, szczególnie jego poziom lokalny.

Niekonkurencyjne wybory w Polsce są obecne od ponad dwudziestu lat i przyjmują dwie formy: plebiscytarnych elekcji na urząd wójta lub burmistrza i obsadzania mandatów radnych bez głosowania. Co ważne, problem na przestrzeni tych lat występował niemal wyłącznie na poziomie lokalnym i to w małych gminach, liczących do 20 tys. mieszkańców.

Wyniki wyborów samorządowych z 2018 r. pokazały, że problem niekonkurencyjnych wyborów narasta i w wariancie obsadzania mandatów bez głosowania jest obecny już w 35% polskich gmin. Dla porównania w 2014 r. zjawisko to pojawiło się w 24% gmin, a w 2010 r. odpowiednio – 18%. Wzrasta też liczba przypadków gmin, w których głosowanie na wójta lub burmistrza miało bezalternatywny charakter. Tego rodzaju plebiscyty odbyły się w 2018 r. w 332 gminach, było to o 81 przypadków więcej niż w 2014 r.

Jednocześnie w 2018 r. odnotowano także najniższą od lat 90. ubiegłego stulecia liczbę kandydatów na radnych. Na 46.747 mandatów do rad na wszystkich szczeblach samorządu kandydowało 184.745 osób. Od 2002 r. do 2018 r. liczba kandydatów na radnych spadła o 38%. W efekcie, średnia liczba kandydatów ubiegających się o urząd radnego spadła w omawianym okresie z 6,41 do 3,95 osób na mandat. Skłania to do postawienia zasadniczych pytań o przyczyny problemu i przewidywania jego dalszego rozwoju, czemu podporządkowana jest niniejsza analiza.

Problem niekonkurencyjnych wyborów rozpatruję w następujących sekwencjach. W pierwszej kolejności przedstawiony zostanie problem wyborów bezalternatywnych z teoretycznego punktu widzenia, wraz ze wskazaniem źródeł jego powstawania. W drugiej, z punktu widzenia ewolucji polskiego prawa wyborczego na przestrzeni ostatnich trzech dekad, w trzeciej zaś przytoczone analizy ilościowe pozwolą ocenić jego skalę i trendy oraz wpływ niekonkurencyjnych wyborów na inne zjawiska, które kształtują politykę na szczeblu lokalnym. W ostatniej części analizy, w konkluzjach i wnioskach zawrę propozycje zmian i rekomendacji, które mogą posłużyć rozwiązaniu lub ograniczeniu skali problemu.

[6] J. L. Carson, E. J. Engstrom, J. M. Roberts, *Candidate Quality, the Personal Vote, and the Incumbency Advantage in Congress*, "American Political Science Review" 2007, 101(2), s. 289-301; M. Mazurkiewicz, *Non-competitive Elections at the Local Level and the Incumbency Advantage of Mayors – Research Experiences from Poland*, "Lex Localis – Journal of Local Self-Government", Vol. 19, No. 4, s. 1015 - 1041, October 2021; [https://doi.org/10.4335/19.3.1015-1041\(2021\)](https://doi.org/10.4335/19.3.1015-1041(2021))

[7] A. Turska-Kawa A., W. Wojtasik, *Incumbency Advantage in the Context of Electoral Manipulation. Experiences of Local Elections in Poland*, "Lex Localis – Journal of Self-Government" 2020, (18) 4, s. 647-674. DOI: [https://doi.org/10.4335/18.3.647-674\(2020\)](https://doi.org/10.4335/18.3.647-674(2020))

1. Zasada konkurencyjności w demokratycznych wyborach

Problem elekcji bezalternatywnych pojawia się sporadycznie w dyskusjach naukowych. W Polsce, prócz kilku publikacji[8] i jednej pozycji książkowej[9] ma on charakter niszowy, zaś w literaturze międzynarodowej pojawia się głównie w opracowaniach brytyjskich lub amerykańskich badaczy[10]. Wielu tych badaczy zauważa, że elekcje w demokracji mają w pełni sens, gdy wyborca może dokonywać wyboru spośród dwóch opcji, niezależnie czy chodzi o kandydatów(cki) czy ugrupowania. Brak alternatywy wyborczej, czyli brak konkurencji nie tylko może podważać istotę elekcji. Może też wskazywać na istotny problem całego systemu politycznego, który, albo jest dysfunkcyjny, albo nie zapewnia wyborcom dostępu do wpływu i kontroli władzy.

Dlaczego więc w systemach demokratycznych dopuszcza się funkcjonowanie mechanizmów wyborczych, pozwalających rozstrzygać elekcje przy ograniczonym wpływie wyborcy (np. wybory plebiscytarne) lub bez jego udziału (obsadzanie mandatów bez głosowania)? Najbardziej prawdopodobnym i w istocie racjonalnym uzasadnieniem dopuszczania możliwości organizacji i przeprowadzania głosowań przy skrajnym niedoborze kandydatów jest potrzeba zapewnienia funkcjonalności organów samorządowych. Jest to jednak zarazem przejaw negatywnych tendencji, które kształtują kondycję partycypacyjnej strony systemu politycznego, także w jego samorządowym wymiarze.

Przegląd międzynarodowych rozwiązań wyborczych odnoszących się do sytuacji, kiedy liczba kandydatów równa się liczbie mandatów do obsadzenia pozwala zauważyć, że polskie propozycje są zbieżne ze stosowanymi w innych krajach. Głosowania jednowariantowe mogą mieć zatem charakter plebiscytu, w którym wyborcy głosują za lub przeciw kandydaturze, a kandydat zostaje wybrany, gdy odda na niego głos więcej niż 50% wyborców. Międzynarodowa praktyka stosowania takich rozwiązań wyborczych przewiduje czasami także próg minimalnej frekwencji (zwykle więcej niż 50%), która uprawomocnia całą procedurę wyborczą. Innym rozwiązaniem wyborów bezalternatywnych jest możliwość obsadzania mandatów bez głosowania, czyli rozstrzygnięcia elekcji bez udziału wyborców. Najpowszechniej takie rozwiązania są obecne w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii (Anglia i Walia). W USA na poziomie lokalnym i stanowym obsadzania mandatów bez głosowania dopuszcza 37 stanów.

Pomimo niszowego charakteru problemu, jest on znany w systemach anglosaskich już od II połowy XIX w. i nadal odgrywa istotną rolę na poziomie samorządowym. W angielskich wyborach samorządowych z 2019 r. dotyczył prawie 850 tys. wyborców, tzn. tak duża grupa wyborców „nie brała udziału” w wyborach lokalnych, ponieważ w ich gminach liczba kandydatów do ciał uchwałodawczych była równa liczbie mandatów do obsadzenia. W Stanach Zjednoczonych natomiast w okresie od 1972 do 2002 r. 33% do 37% wyborów na poziomie stanowym, tj. do parlamentów stanowych było rozstrzyganych w ten sposób[11].

Zaistnieniu zjawisku sprzyjają większościowe systemy wyborcze, których praktyka funkcjonowania prowadzi do powstania dychotomicznego podziału sceny politycznej. Systemy większościowe prowadzą do pewnego rodzaju uproszczenia rywalizacji wyborczej (tzw. prawo Duvergera), wydaje się, że także wtedy, gdy regulują elekcje na poziomie lokalnym.

[8] Np. A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 17, s. 94-116.

[9] P. Stępień, *Wybory bez wyborów. Niekonkurencyjne elekcje do rad gminnych w Polsce*, Łódź 2021.

[10] Np. Squire, P. (1989). *Competition and Uncontested Seats in U. S. House Elections*. *Legislative Studies Quarterly*, 14(2), 281-295. doi:10.2307/439761; Squire, P., (2000). *Uncontested Seats in State Legislative Elections*, „Legislative Studies Quarterly” Vol. 25, pp. 131-146;

[11] D. Koninsky, M. Ueda, *The Effects of Uncontested Elections on Legislator Performance*, „Legislative Studies Quarterly”, 36(2), s. 199-229.

Do innych czynników, które mogą sprzyjać pojawianiu się zjawisku wyborów bez konkurencji zaliczyć można także wpływ uwarunkowań geograficznych, społecznych czy demograficznych. Mogą one osłabiać zainteresowanie działalnością samorządową w ogóle i w efekcie obniżać gotowość do uczestnictwa w rywalizacji wyborczej. Pojawiają się też opinie, że współczesny rozwój technologii i nowoczesnych metod komunikowania się negatywnie oddziałuje na kwestie angażowania się w działalność samorządową[12].

2. Ewolucja prawa wyborczego a zjawisko niekonkurencyjnych wyborów w Polsce

Niekonkurencyjne wybory w Polsce, choć przyjmują dwie formy, nie pojawiły się w polskiej demokracji lokalnej jednocześnie. Obsadzanie mandatów bez głosownia stało się możliwe od wyborów z 1998 r., a plebicytarne wybory organu wykonawczego od 2002 roku, kiedy wprowadzono bezpośrednie wybory wójta, burmistrza lub prezydenta.

Elekcje jednowariantowe są bezpośrednim skutkiem skrajnego niedoboru kandydatów. W tym względzie polskie prawo wyborcze ewoluowało. W pierwotnym kształcie, tj. w momencie tworzenia się polskiego samorządu lokalnego w 1990 r., skrajny niedobór kandydatów na radnych był powodem do nieprzeprowadzania głosowania. W uchwalonej 8 marca 1990 r. ordynacji wyborczej do rad gmin (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 96)] ustawodawca nie przewidywał możliwości organizacji wyborów, gdy o mandat ubiegał się tylko jeden kandydat lub kandydatka.

Art. 43

1. Jeżeli w terminie przewidzianym dla zgłoszenia kandydatów nie zostaną zgłoszone w danym okręgu wyborczym co najmniej dwie kandydatury, właściwa terytorialna komisja wyborcza wzywa wyborców przez rozplakatowanie następnego dnia po upływie tego terminu obwieszczenia, do zgłoszenia dodatkowych kandydatów. W takim przypadku termin zgłoszenia i zarejestrowania kandydatów upływa 5 dnia od dnia rozplakatowania obwieszczenia.

2. Jeżeli w wyniku postępowania, o tym mowa w ust. 1, nie zostanie zarejestrowana w danym okręgu wyborczym żadna kandydatura, wyborów w tym okręgu nie przeprowadza się. O przyczynach nieprzeprowadzenia wyborów właściwa terytorialna komisja wyborcza niezwłocznie powiadamia wyborców w drodze obwieszczenia.

Źródło: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 96)

Ten przepis znalazł zastosowanie w 1990 i 1994 r. W pierwszych wyborach samorządowych z 1990 r. odnotowano łącznie 45 przypadków, gdzie głosowania nie przeprowadzono z powodu niewystarczającej liczby kandydatów (44 w gminach, w okręgach jednomandatowych i 1 przypadek w wyborach do rady dzielnicy Warszawy)[14], w 1994 r. natomiast odnotowano jedynie 7 przypadków jednomandatowych okręgów wyborczych, gdzie głosowanie nie odbyło się, to znaczy, że tylko 0,01% mandatów zostało wówczas nieobsadzonych[15].

[12] J. Willet, *Local elections: 'disaster for local democracy' as hundreds of seats go uncontested*, <https://theconversation.com/local-elections-disaster-for-local-democracy-as-hundreds-of-seats-go-uncontested-115874>, (1.04.2022); T. Gerlach T., (2019), *Ein Amt, das keiner will*, <https://taz.de/Kandidatenmangel-fuer-Kommunalwahlen/!5588493/>.

[13] Zob.: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160096> (1.09.2022)

[14] Zob. Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 r.

[15] Zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 czerwca 1994 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin oraz do Rady m. st. Warszawy, przeprowadzonych w dniu 19 czerwca 1994 r. (M.P. 1994 nr 35 poz. 304)

Art. 108.

1. Jeżeli w terminie przewidzianym dla zgłoszenia list kandydatów nie zostaną w danym okręgu wyborczym zgłoszone co najmniej dwie listy, a liczba zgłoszonych kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w okręgu bądź mniejsza od niej, komisja wyborcza niezwłocznie wzywa, przez rozplakatowanie obwieszczeń, do dokonania dodatkowych zgłoszeń. W takim przypadku termin zgłaszania list kandydatów ulega przedłużeniu o 5 dni, licząc od dnia rozplakatowania obwieszczenia.

2. Jeżeli w danym okręgu wyborczym, pomimo postępowania, o którym mowa w ust. 1, nie zostanie zarejestrowana żadna lista kandydatów, wyborów w tym okręgu nie przeprowadza się. O przyczynach nieprzeprowadzenia wyborów komisja wyborcza niezwłocznie powiadamia wyborców w drodze obwieszczenia, którego druk i rozplakatowanie zapewnia wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Art. 188.

Jeżeli w okręgu wyborczym w wyborach do rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa zarejestrowana liczba kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym lub od niej mniejsza, głosowania nie przeprowadza się, a za wybranych na radnych terytorialna komisja wyborcza uznaje zarejestrowanych kandydatów, a odpowiednio pozostałe mandaty pozostają nieobsadzone.

Art. 189.

1. W przypadku, o którym mowa w art. 188, właściwa terytorialna komisja wyborcza niezwłocznie zawiadamia wyborców danego okręgu wyborczego o przyczynach obsadzenia mandatów bez głosowania, w formie obwieszczenia, którego druk i rozplakatowanie zapewnia odpowiednio marszałek województwa, starosta i wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jeden egzemplarz obwieszczenia przekazuje się niezwłocznie komisarzowi wyborczemu.

2. Komisja wyborcza sporządza odpowiedni protokół z obsadzenia mandatu radnego bez głosowania w okręgu wyborczym, którego wzór ustala Państwowa Komisja Wyborcza. Przepisy art. 123-127 stosuje się odpowiednio.

Źródło: Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dziennik Ustaw z 2010 r. Nr 176, poz. 1190)

Wybory samorządowe z 1998 r. zasadniczo różniły się od poprzednich z 1990 i 1994 r., bowiem konstituowały nowotworzone wówczas kolejne szczeble samorządu terytorialnego – powiaty i województwa. Stworzenie dodatkowych szczebli samorządu miało służyć pogłębieniu procesów decentralizacyjnych i dalszemu przybliżeniu władz publicznych do obywateli, a zatem zwiększeniu zainteresowania społeczeństwa aktywnym współudziałem w funkcjonowaniu władz lokalnych i regionalnych. Wyniki wyborów pokazały jednak, że w wielu gminach niedobór kandydatów na stanowiska radnych jest realnym problemem. W skali całego kraju odnotowano 1.680 przypadków obsadzenia mandatu bez głosowania, a czego 1.674 przypadki dotyczyły poziomu lokalnego, tj. rad gmin.

W okresie trwania kadencji 1998-2002 ustawodawca wprowadził kolejne zmiany w organizacji samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym. Wzmocnienie pozycji ustrojowej wójta, burmistrza lub prezydenta, poprzez organizację bezpośrednich elekcji na ten urząd zmieniło także charakter gminnej rywalizacji wyborczej. Rada gminy utraciła swoją kreacyjną rolę w stosunku do włodarza lokalności, a wyniki wyborów z 2002 r. mogły wskazywać, że problem obsadzania mandatów bez głosowania będzie zanikał. Zmiany organizacyjne samorządu terytorialnego wpłynęły pozytywnie na zwiększenie zainteresowania społecznego funkcjonowaniem i współudziałem w pracach władz lokalnych.

W 2002 r. zanotowano rekordową i, do dziś nie pobitą, liczbę kandydatów na radnych. Można przypuszczać, że to większe zainteresowanie przyczyniło się do znaczącego osłabienia zjawiska obsadzania mandatów bez głosowania, bo odnotowano tylko 323 takie przypadki. Jednocześnie w 96 gminach pierwsze wybory bezpośrednie organu wykonawczego gminy miały niekonkurencyjny charakter, wtedy też po raz pierwszy elekcje te rozstrzygnięto w formie plebiscytarnego głosowania.

Od 2002 r. zaczęły się utrzymywać podziały w zakresie politycznego wymiaru funkcjonowania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Poziomy powiatu i województwa stały się płaszczyzną rozwoju rywalizacji politycznej i wyborczej, będącą emanacją poziomu parlamentarnego (ogólnokrajowego)[16]. Poziom gminny natomiast zachował status przestrzeni, gdzie rywalizacja polityczna ma lokalny, silnie spersonalizowany charakter, a główną rolę odgrywają środowiska obywatelskie. Ma to swoje odzwierciedlenie w wynikach wyborów, bowiem niemal $\frac{3}{4}$ głosów do rad gmin uzyskują komitety tworzone przez wyborców lub liderów lokalnych społeczności. Lokalne komitety wyborcze, które tworzone są przez lokalne struktury partii politycznych obecne pojawiają się najczęściej w miastach wojewódzkich. Spersonalizowany charakter wyborów na poziomie lokalnym umacniany jest również faktem, że na terenie gmin, zwłaszcza małych, liczących do 20 tys. mieszkańców nie ma struktur partyjnych.

Inkluzywny efekt wyborów z 2002 r. nie miał jednak trwałości, ponieważ problem niekonkurencyjnych wyborów zaczął zyskiwać na intensywności podczas kolejnej elekcji. W 2006 r. liczba przypadków obsadzenia mandatów bez głosowania wzrosła niemal 4-krotnie, a plebiscytarnych wyborów wójta lub burmistrza 3-krotnie. W kolejnej kadencji odnotowano prawie takie same wyniki. Dało się też zauważyć, że z wyborów na wybory spada liczba kandydatów, zarówno na radnych, jak i na urząd włodarza gminy.

Nowelizacja Kodeksu Wyborczego z 2011 r. ponownie przeorganizowała charakter rywalizacji wyborczej na poziomie lokalnym. Najważniejsze zmiany polegały na podziale małych gmin na 15 jednomandatowych okręgów wyborczych i wzmocnieniu komitetu wyborczego kandydata na wójta względem innych komitetów. Wzmocnienie to polegało na obowiązku jednoczesnej rejestracji w co najmniej połowie okręgów kandydatów na radnych (w praktyce 8), co przy pełnym sukcesie wyborczym kandydata na wójta i jego kandydatów na radnych miało prowadzić do uzyskania przez ten komitet większości mandatów w radzie gminy. W założeniu, tego rodzaju rozwiązanie miało pomóc w tworzeniu stabilnych, z politycznego punktu widzenia, lokalnych struktur władzy. W efekcie pogłębiło problem spadku liczby kandydatów i doprowadziło do dynamicznego wzrostu liczby przypadków wyborów niekonkurencyjnych.

Art. 418.

§ 1. W każdym okręgu wyborczym tworzonym dla wyboru rady w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców wybiera się 1 radnego.

Art. 478.

§ 1. Prawo zgłaszania kandydatów na wójta przysługuje: 1) komitetowi wyborczemu partii politycznej, 2) koalicyjnemu komitetowi wyborczemu, 3) komitetowi wyborczemu organizacji, 4) komitetowi wyborczemu wyborców – z zastrzeżeniem § 2.

§ 2. Prawo zgłaszania kandydatów na wójta ma komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie. W każdym z tych okręgów liczba zarejestrowanych przez ten komitet kandydatów na radnych nie może być mniejsza niż liczba radnych wybieranych w tym okręgu.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112)

[16] E. Ganowicz, W. Opióła, *Specyfika partyjnej rywalizacji politycznej w wyborach do samorządu terytorialnego w roku 2014 na przykładzie województwa opolskiego*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 2, s.137-156; A. Gendźwiłł, *Wybory lokalne w Polsce: uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Wydawnictwo Naukowe Scholar Warszawa 2020

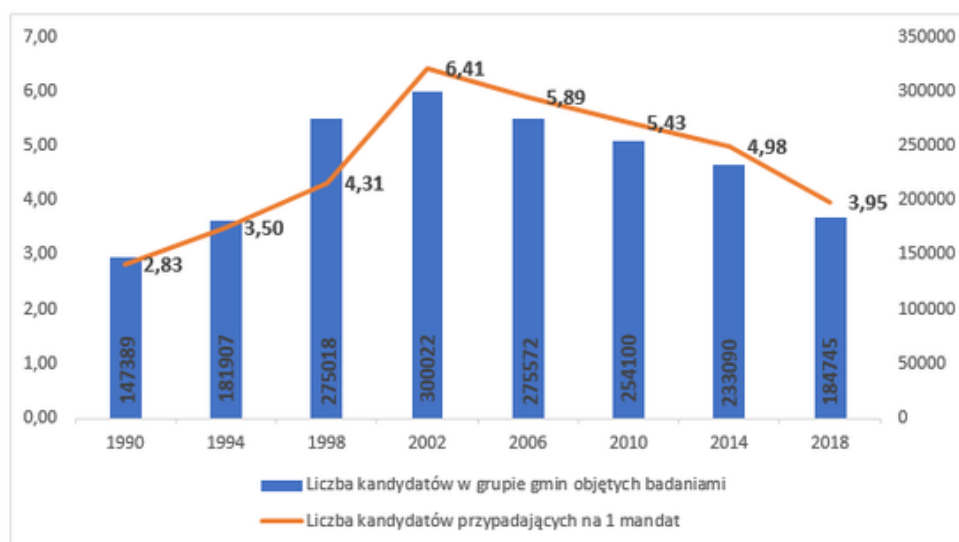
Skutki regulacji wprowadzonych do polskiego prawa wyborczego w 2011 r. stały się widoczne po kolejnych wyborach samorządowych. Nastąpił silny wzrost przypadków obsadzenia mandatów radnych bez głosowania (z 1.180 w 2010 r. do 1.733 w 2014 r.). Badacze polskiej polityki na szczeblu lokalnym jednoznacznie wskazali, że wynik ten zaliczyć można do bezpośrednich skutków wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych na terenie małych gmin. Pojawiły się nawet przypadki gmin, gdzie cały skład rady został wybrany bez udziału wyborców (15 na 15).

Do kolejnych zmian prawa wyborczego doszło w 2018 r. Spośród najważniejszych warto wymienić wydłużenie kadencji organów samorządowych z 4 do 5 lat i wprowadzenie zasady dwukadencyjności dla wójtów gmin. Choć głęboka reforma zasad prowadzenia polityki lokalnej miała służyć zdynamizowaniu lokalnych struktur władz i zapobieganiu utrwalaniu lokalnych układów politycznych na dłużej niż 10 lat, to nie uchroniła ona przed procesami, które w zasadzie od 2002 r. coraz silniej osłabiają konkurencyjność i demokratyczny dynamizm polityki samorządowej.

W wyborach z 2018 r. odnotowano najniższą od 2002 r. liczbę zgłoszonych komitetów na wójta, najniższą liczbę kandydatów na radnych od 1990 r. i zarazem największą liczbę przypadków niekonkurencyjnie wybranych wójtów lub burmistrzów i radnych. 3.062 przypadki obsadzenia mandatów bez głosowania, które odnotowano w ubiegłych wyborach samorządowych stanowią już ok. 8% wszystkich radnych w Polsce.

Ten negatywny trend obrazuje też stosunek liczby startujących kandydatów do liczby mandatów do obsadzenia, w 2018 r. relacje ta jest najniższa od 1994 r.

Wykres 1. Liczba kandydatów na radnych gmin a średnia liczba kandydatów przypadających na jeden mandat w latach 1990 - 2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Uwaga: W latach 1990 i 1994 r. wybory odbywały się tylko do rad gmin.

Dalszy spadek liczby kandydatów na radnych pogłębił problem, który zauważono już w 2014 r., kiedy rywalizacja wyborcza na poziomie lokalnym w małych gminnych polegała na konkurowaniu o jeden mandat w sołectwie.

[17] A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 17, s. 94-116; J. Mielewczyk, *Wpływ zmiany formuły wyborczej na wybór strategii podmiotów rywalizujących w wyborach samorządowych do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców w województwie śląskim*, „Vademecum Śląsk” 2015, nr 3, s. 55-72.

W kontekście tych wyników na szczególną uwagę zasługuje przykład 14 gmin, gdzie wszyscy radni (15 na 15) uzyskali swoje mandaty bez konieczności poddawania się wyborczej weryfikacji, a wójtowie lub burmistrzowie w tych gminach nie mieli kontrkandydata (tabela 2). Co istotne, oprócz jednego przypadku, w każdej z tych gmin, powstał tylko jeden komitet wyborczy. W rezultacie powstały lokalne monopole polityczne.

Tabela 1. Gminy, w których w 2018 r. pełny skład rady gminy został wybrany bez głosowania

Gmina	Powiat	Województwo	Liczba radnych wybranych bez głosowania	Liczba kandydatów na radnych	Liczba komitetów wyborczych, biorących udział w wyborach do rady gminy
Pęczaw	Głogowski	Dolnośląskie	15	1	1
Dragacz	Świecki	Kujawsko-Pomorskie	15	1	1
Tarnawatka	Tomaszowski	Lubelskie	15	1	1
Iłowa	Żagański	Lubuskie	15	1	1
Korczew	Siedlecki	Mazowieckie	15	1	1
Leśnica	Strzelecki	Opolskie	15	1	3
Czarna	Bieszczadzki	Podkarpackie	15	1	1
Jasienica Rosielna	Brzozowski	Podkarpackie	15	1	1
Bakalarzewo	Suwalski	Podlaskie	15	1	1
Wisła	Cieszyński	Śląskie	15	1	1
Suszec	Pszczynski	Śląskie	15	1	1
Krzanowice	Raciborski	Śląskie	15	1	1
Kowale Oleckie	Olecki	Warmińsko-Mazurskie	15	1	1
Przedecz	Kolski	Wielkopolskie	15	1	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

3. Niekonkurencyjne wybory w Polsce – skala zjawiska, trendy i dotychczasowe skutki

Zestawienie liczby kandydatów na wójta, (burmistrza), radnych gmin do liczby przypadków niekonkurencyjnie wyłonionych wójtów i radnych w latach 1990-2018 (tabela 2) pokazuje, że 2002 r. jest punktem zwrotnym w omawianym w opracowaniu kontekście. Odnotowano wówczas szczyt zainteresowania działalnością samorządową, choć nie miało to odzwierciedlenia w wyniku frekwencji wyborczej, która wyniosła 44,23%. Od tego roku sukcesywnie spada liczba kandydatów na radnych, ale i liczba komitetów, zgłaszających kandydatów na wójta. Liczba przypadków niekonkurencyjnych wyborów wójtów gminy nie wykazuje jednolitego trendu; w 2018 r. osiągnęła dotychczas najwyższą wartość, a osiem lat wcześniej przekroczyła próg 300 przypadków.

Tabela 2. Zestawienie liczby kandydatów na wójta, (burmistrza), radnych gmin do liczby przypadków niekonkurencyjnie wyłonionych wójtów i radnych w latach 1990-2018

Rok	Liczba kandydatów na wójta, burmistrza gmin	Liczba gmin, w których był jeden kandydat na wójta	Liczba kandydatów na radnych	Liczba radnych, którzy uzyskali mandat bez głosowania
1990*	-	-	147389	-
1994	-	-	181907	-
1998	-	-	208091	1680(6)***
2002**	10 371	96	226064	323
2006	8 224	276	193344	1199(5)***
2010	7 775	302	179645	1180
2014	8 044	251	154594	1733
2018	6 958	332	133282	3062

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

* W latach 1990 – 1998 samorząd terytorialny w Polsce składał się tylko jednego szczebla - gminy.

** W 2002 r. odbyły się pierwsze bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

*** Podana liczba w nawiasie dotyczy przypadków obsadzenia mandatów bez głosowania w wyborach do rady powiatu (1998) lub w gminie powyżej 20 tys. mieszkańców (2002).

Opisane wyżej procesy, przedstawione tabelarycznie w skali ogólnokrajowej, są jeszcze bardziej widoczne, kiedy dokonamy ich lokalnej egzemplifikacji. W sposób szczególny, spadek zainteresowania działalnością samorządową i zjawiska związane z konsolidowaniem się lokalnych scen politycznych widoczne są w gminach, gdzie zjawisko niekonkurencyjnych wyborów było obecne w przypadku elekcji wójta lub burmistrza i radnych.

Tabela 3. Gminy, w których nie przeprowadzono głosowania do rad gmin w wyborach samorządowych w 2018 r. na tle wyborów z 2014 i 2010 r.

gmina	Powiat	województwo	liczba radnych wybranych bez głosowania w 2010 r.	Liczba komitetów wybranych w wyborach 2010 r.	liczba radnych wybranych bez głosowania w 2014 r.	Liczba komitetów wybranych w wyborach 2014 r.	liczba radnych wybranych bez głosowania w 2018 r.	Liczba komitetów wybranych w wyborach 2018 r.
Pęcław	głogowski	dolnośląskie	0	4	13	2	15	1
Dragacz	świecki	kujawsko-pomorskie	0	6	0	6	15	1
Tarnawatka	tomaszowski	lubelskie	0	6	0	4	15	1
Iłowa	żagański	lubuskie	0	3	0	4	15	1
Korczew	siedlecki	mazowieckie	4	3	0	2	15	1
Leśnica	strzelecki	opolskie	1	5	10	7	15	3
Czarna	bieszczadzki	podkarpackie	0	3	2	3	15	1
Jasienica Rosielna	brzozowski	podkarpackie	0	4	0	5	15	1
Bakalarzewo	suwalski	podlaskie	0	5	0	5	15	1
Wisła	cieszyński	śląskie	0	2	0	7	15	1
Suszec	pszczyński	śląskie	0	7	14	2	15	1
Krzanowice	raciborski	śląskie	0	10	0	2	15	1
Kowale Oleckie	olecki	warmińsko-mazurskie	8	2	0	4	15	1
Przedecz	kolski	wielkopolskie	0	6	4	3	15	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Zestawiając liczbę przypadków obsadzania mandatów bez głosownia do liczby komitetów w wyborach z 2010, 2014 i 2018 r. udaje się zaobserwować trend ku konsolidowaniu się lokalnych scen politycznych. Szczegółowa analiza wyników wyborów w latach 2010-2018 w tej grupie gmin, pozwoliła wyodrębnić kilka skrajnych przypadków. Zaliczyć można do nich: Wisłę (woj. śląskie), Iłowę (woj. lubuskie) i Dragacz (woj. kujawsko-pomorskie). W tych lokalnościach, w ciągu zaledwie 4 lat (2014-2018) doszło do ujednoczenia lokalnych scen politycznych. W rezultacie od 2018 r. w radzie gminy (miasta) funkcjonuje jeden komitet, którego liderem jest wódtarz gminy. Dodać należy, że we wszystkich tu wymienionych szczegółowo przypadkach, wójt lub burmistrz w 2018 r. rozpoczął swoją – co najmniej drugą – kadencję.

Tabela 4. Zjawisko niekonkurencyjnych wyborów w wybranych gminach w 2018 r. na tle wyborów z 2014 i 2010 r.

gmina	2010				2014				2018			
	Liczba kandydatów w na radnych	Liczba kandydatów na wójta/ burmistrza	Liczba komitetów wyborczych	Liczba mandatów radnych obsadzonych bez głosowania	Liczba kandydatów na radnych	Liczba kandydatów na wójta/ burmistrza	Liczba komitetów wyborczych	Liczba mandatów radnych obsadzonych bez głosowania	Liczba kandydatów na radnych	Liczba kandydatów na wójta/ burmistrza	Liczba komitetów wyborczych	Liczba mandatów radnych obsadzonych bez głosowania
Wisła	51	3	7	0	49	3	7	0	15	1	1	15
Iłowa	45	3	3	0	58	4	4	0	15	1	1	15
Dragacz	57	4	7	0	58	5	6	0	15	1	1	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Proces konsolidacji lokalnych scen politycznych widać szczególnie po spadku liczby komitetów wyborczych, w Wiśle w czasie kadencji 2014-2018 przestało istnieć aż 6 lokalnych środowisk politycznych. Trudno nie odnieść wrażenia, że w takich przypadkach wybory rozstrzygnęły się jeszcze przed ich organizacją, kiedy lokalni liderzy postanowili połączyć siły, zrezygnować z różnorodności i wspólnie z urzędującym wójtem lub burmistrzem założyć jeden komitet. Można przypuszczać, że intencją takiego zabiegu było stworzenie swoistego lokalnego „rządu zgody narodowej”, ale z drugiej strony mogą zrodzić się pytania o źródła motywacji liderów lokalnych, którzy zdecydowali się połączyć siły, tworząc jedno środowisko polityczne. Odrębnym problemem są skutki takiej konsolidacji dla kondycji i gotowości lokalnej wspólnoty do angażowania się w działalność samorządową, w sytuacji kiedy gminna struktura władzy zdominowana jest przez liderów.

Wydaje się, że istnieją uzasadnione przypuszczenia, że zjawisko to będzie miało większą skalę w kolejnych kadencjach, o ile nie dojdzie do zmian przypisów Kodeksu Wyborczego, odnoszących się do rozstrzygania elekcji, w przypadku liczby kandydatów równej liczbie mandatów do obsadzenia. Analiza wyników wyborów z 2010, 2014 i 2018 r. pozwala ponadto zauważyć, że problem dotyka wszystkie regiony, a najsilniej województwo opolskie, w którym przypadki obsadzania mandatów bez głosowania są obecne już w większości gmin.

Tabela 5. Zjawisko niekonkurencyjnych wyborów do rad gmin w Polsce w latach 2010 – 2018 w podziale na poszczególne regiony

Rok	2010	2014	2018
Województwo	% udział gmin z przypadkami mandatów obsadzonych bez głosowania we wszystkich gminach województwa	% udział gmin z przypadkami mandatów obsadzonych bez głosowania we wszystkich gminach województwa	% udział gmin z przypadkami mandatów obsadzonych bez głosowania we wszystkich gminach województwa
województwo dolnośląskie	15%	18%	30%
województwo kujawsko-pomorskie	15%	24%	31%
województwo lubelskie	16%	21%	33%
województwo lubuskie	15%	15%	38%
województwo łódzkie	20%	29%	42%
województwo małopolskie	17%	30%	37%
województwo mazowieckie	22%	23%	34%
województwo opolskie	24%	38%	52%
województwo podkarpackie	18%	33%	44%
województwo podlaskie	28%	27%	41%
województwo pomorskie	20%	26%	34%
województwo śląskie	11%	20%	29%
województwo świętokrzyskie	18%	18%	25%
województwo warmińsko-mazurskie	11%	18%	26%
województwo wielkopolskie	20%	30%	41%
województwo zachodniopomorskie	9%	14%	25%
SUMA	18%	24%	35%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl

Zjawisko niekonkurencyjnych wyborów prowadzi do konsolidacji lokalnych scen politycznych i uszczuplenia grona osób, które są gotowe do zaangażowania się w działalność samorządową. Jednakże daleko bardziej negatywnym skutkiem problemu jest jego negatywny wpływ na sferę partycypacyjną. Ten efekt – spadek frekwencji, wydaje się oczywisty; mieszkańcy danego okręgu (sołectwa) lub nawet całej gminy „nie muszą” brać udziału w wyborze radnych. W efekcie spada ich motywacja do udziału w wyborach w ogóle. Świadczy o tym porównanie frekwencji w gminach, których w 2018 r. rady gminy w całości zostały wyłonione bez głosowania, do frekwencji w 2014 r. W niektórych przypadkach różnica wynosi prawie 20%.

Tabela 6. Frekwencja w gminach, w których w 2018 r. składy rad wyłoniono bez głosowania na tle frekwencji wyborczej w regionach w porównaniu do frekwencji odnotowanej w 2014 r.

gmina	Frekwencja w 2014 r.	Frekwencja w 2018 r.	województwo	Frekwencja w 2014 r.	Frekwencja w 2018 r.
Pęcław	40,64%	45,64%	dolnośląskie	44,67%	53,07%
Dragacz	43,70%	35,27%	kujawsko-pomorskie	44,75%	52,87%
Tarnawatka	58,29%	42,98%	lubelskie	49,81%	54,38%
Iłowa	51,17%	40,58%	lubuskie	44,63%	52,31%
Korczew	56,44%	43,55%	mazowieckie	51,07%	60,93%
Leśnica	37,65%	37,98%	opolskie	42,13%	48,66%
Czarna	55,88%	44,56%	podkarpackie	50,62%	53,18%
Jasienica Rosielna	66,69%	50,07%	podkarpackie	50,62%	53,18%
Bakalarzewo	57,89%	43,86%	podlaskie	48,01%	53,03%
Wisła	52,59%	45,52%	śląskie	43,34%	52,29%
Suszec	41,29%	47,20%	śląskie	43,34%	52,29%
Krzanowice	42,96%	33,14%	śląskie	43,34%	52,29%
Kowale Oleckie	42,60%	31,94%	warmińsko-mazurskie	46,93%	51,56%
Przedecz	60,63%	47,74%	wielkopolskie	46,94%	55,93%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Wnioski i rekomendacje

W marcu 2023 r. minie 33 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Przez ten okres przyjął on dojrzałą postać, przeszedł także rozbudowę o szczebel pośredni i regionalny. Wprowadzane niemal w każdej kadencji nowelizacje prawa wyborczego stopniowo zmieniały charakter samorządowej rywalizacji politycznej. Analiza wyników wyborów z lat 2010-2018 pozwala jednak zauważyć, że kolejno wprowadzane zmiany nie tylko nie są w stanie odwrócić procesu stopniowego spadku zainteresowania działalnością samorządową (spadek liczby kandydatów), ale wzmocniają ten proces poprzez stworzenie mechanizmów, których użycie prowadzi do konsolidacji lokalnych scen politycznych, a w przypadkach skrajnych, do zdominowania ich przez jedno środowisko polityczne.

Spadku liczby kandydatów na radnych i wzroście przypadków niekonkurencyjnych wyborów, zarówno w odniesieniu do poziomu rady gminy, jak i wójta lub burmistrza, sprzyja obowiązujące prawo wyborcze. Połączony efekt przepisów odnoszących się do rozstrzygania wyborów w sytuacji, gdy o jeden mandat ubiega się jeden kandydat (art. 380 Kodeksu Wyborczego, Dz.U.2022.1277), podziału gminy na jednomandatowe okręgi wyborcze (art. 418 §1) oraz trybu zgłaszania kandydatów na wójta (art. 478) przyczynia się do tego, że kandydat na wójta może samodzielnie kompletować skład swojego komitetu wyborczego, a przy sukcesie wyborczym stać się głównym aktorem politycznym lokalności. Jeśli kandydat jest urzędującym wójtem lub burmistrzem, ten swoisty „efekt konsolidacyjny” może być silniejszy, bowiem korzysta on ze wszystkich wymiarów tzw. przewagi inkumbenta.

Powrót do kształtu przepisów z początku lat 90. ubiegłego wieku, odnoszących się do rozstrzygania elekcji w sytuacji niedoboru kandydatów, pozwoliłby znieść problem niekonkurencyjnych wyborów, ale wydaje się, że nie pomógłby zahamować proces spadku zainteresowania działalnością samorządową w ogóle. Zmiany kodeksu wyborczego, które wprowadzano na przestrzeni ostatnich lat osłabiały stopniowo pozycję rady gminy i samych radnych, w rezultacie ucierpiał na tym prestiż piastowania tej funkcji. Ustrojowe osłabienie organu wykonawczego natomiast, wydaje się mało prawdopodobne. Odwrócenie trendu spadkowego zainteresowania działalnością samorządową, który mógłby osłabić też zjawisko niekonkurencyjnych wyborów powinno polegać na zatrzymaniu procesów centralizacyjnych, nasilających się w Polsce od 2015 r. Wzmocnienie wiary obywateli, że rzeczywiście mają wpływ na życie i funkcjonowanie swojej gminy mogłoby ich skłonić do tego, żeby czynnie na jej rzecz działali, także poprzez korzystanie z biernego prawa wyborczego.

Bibliografia

1. Carson J. L., Engstrom E. J., Roberts J. M., *Candidate Quality, the Personal Vote, and the Incumbency Advantage in Congress*, "American Political Science Review" 2007, 101(2), s. 289-301;
2. Dahl R. A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press New Haven 1971.
3. Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957;
4. Ganowicz E., Opióła W., *Specyfika partyjnej rywalizacji politycznej w wyborach do samorządu terytorialnego w roku 2014 na przykładzie województwa opolskiego*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 2, s.137-156;
5. Gendźwiłł A., *Wybory lokalne w Polsce: uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Wydawnictwo Naukowe Scholar Warszawa 2020
6. Gendźwiłł A., Żóttak T., Rutkowski T., *Niekonkurencyjne wybory, brakujący kandydaci: dlaczego niektóre komitety wyborcze nie wystawiają kandydatów na burmistrzów?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2015, nr 4, s. 64-79;
7. Gendźwiłł A., Żóttak T., *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 17, s. 94-116.
8. Gendźwiłł A., *Wybory lokalne w Polsce: uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Wydawnictwo Naukowe Scholar Warszawa 2020.
9. Gerlach T., (2019), *Ein Amt, das keiner will*, <https://taz.de/Kandidatenmangel-fuer-Kommunalwahlen/!5588493/>.
10. Koninsky D., Ueda M., *The Effects of Uncontested Elections on Legislator Performance*, „Legislative Studies Quarterly”, 36(2), s. 199-229.
11. Little A. T., *Are non-competitive elections good for citizens?*, "Journal of Theoretical Politics" 2017, 29(2), s 214-242. doi: <https://doi.org/10.1177/0951629816630436>;
12. Mazurkiewicz M., *Non-competitive Elections at the Local Level and the Incumbency Advantage of Mayors – Research Experiences from Poland*, "Lex Localis – Journal of Local Self-Government", Vol. 19, No. 4, s. 1015 - 1041, October 2021; [https://doi.org/10.4335/19.3.1015-1041\(2021\)](https://doi.org/10.4335/19.3.1015-1041(2021))
13. Mielewczyk J., *Wpływ zmiany formuły wyborczej na wybór strategii podmiotów rywalizujących w wyborach samorządowych do rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców w województwie śląskim*, „Vademecum Śląsk” 2015, nr 3, s. 55-72.
14. Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 r.
15. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 czerwca 1994 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin oraz do Rady m. st. Warszawy, przeprowadzonych w dniu 19 czerwca 1994 r. (M.P. 1994 nr 35 poz. 304)
16. Schumpeter J. A., *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York and London: Harper & Brothers 1942; wydanie polskie: J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Wyd. 2. Warszawa 2009;
17. Squire, P. (1989). *Competition and Uncontested Seats in U. S. House Elections*. *Legislative Studies Quarterly*, 14(2), 281-295. doi:10.2307/439761;
18. Squire, P., (2000). *Uncontested Seats in State Legislative Elections*, "Legislative Studies Quarterly" Vol. 25, pp. 131-146;
19. Stępień P., *Wybory bez wyborów. Niekonkurencyjne elekcje do rad gminnych w Polsce*, Łódź 2021.
20. Tanaka S., *Aging gracefully? Why old autocrats hold competitive elections*, "Asian Journal of Comparative Politics" 2018, 3(1), s. 81-102. doi:10.1177/2057891117728129
21. Turska-Kawa A., Wojtasik W., *Incumbency Advantage in the Context of Electoral Manipulation. Experiences of Local Elections in Poland*, "Lex Localis – Journal of Self-Government" 2020, (18) 4, s. 647-674. DOI: [https://doi.org/10.4335/18.3.647-674\(2020\)](https://doi.org/10.4335/18.3.647-674(2020))
22. Willet J., *Local elections: 'disaster for local democracy' as hundreds of seats go uncontested*, <https://theconversation.com/local-elections-disaster-for-local-democracy-as-hundreds-of-seats-go-uncontested-115874>, (1.04.2022);

O AUTORZE

Dr Marek Mazurkiewicz - doktor nauk społecznych w zakresie nauki o polityce, pracownik naukowy Katedry Studiów Regionalnych w Instytucie Nauki o Polityce i Administracji na Wydziale Nauki o Polityce i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Opolskiego, a także Zakładu Badań Śląskoznawczych Instytutu Śląskiego. Do jego głównych obszarów zainteresowań badawczych zalicza się problematyka mechanizmów demokracji na poziomie samorządowym, stosunków polsko-niemieckich, a także mniejszości narodowych i etnicznych ze szczególnym uwzględnieniem mniejszości niemieckiej na historycznym obszarze Górnego Śląska.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regułskiego.

.....
Warszawa, listopad 2022

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regułskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa

www.frdl.org.pl